

LA GESTIÓN DE TESORERÍA en América Latina



LA GESTIÓN DE TESORERÍA en América Latina

CONTENIDO

Introducción	v
Tesoreros de los países de FOTEGAL	ix
Capítulo 1 Argentina	1
Capítulo 2 Brasil	33
Capítulo 3 Chile	51
Capítulo 4 Colombia	75
Capítulo 5 Costa Rica	103
Capítulo 6 Ecuador	135
Capítulo 7 México	161
Capítulo 8 Panamá	183
Capítulo 9 Paraguay	197
Capítulo 10 Perú	217
Capítulo 11 República Dominicana	239
Capítulo 12 Uruguay	261

INTRODUCCIÓN

Este libro es resultado de un esfuerzo conjunto de los países integrantes del Foro de Tesorerías Gubernamentales de América Latina (FOTEGAL), creado por los países latinoamericanos¹ en 2010, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM).

La organización del FOTEGAL se basa en la Declaración de Lima, emitida durante el Seminario y Taller Internacional sobre Gestión de Tesorerías, celebrado en abril de 2010 en Lima, Perú. Su constitución considera: (i) que la dinámica económico-social que enfrentan las instituciones gubernamentales requiere organizaciones modernas, que operen bajo criterios de eficacia y eficiencia; (ii) que, para lograr una gestión pública con esas características, es importante adoptar las mejores prácticas y los más avanzados mecanismos de gestión de tesorería gubernamental; (iii) que en ese sentido es relevante tener un enfoque integral de gestión financiera pública, orientado hacia la eficiencia en la obtención, manejo y aplicación de los recursos públicos, para cumplir con los compromisos del Estado, y que (iv) una tesorería gubernamental eficiente constituye el principal soporte de la gestión económico-financiera a las instituciones públicas, y que deben ajustarse a las necesidades del sector público, con el fin de proporcionar el apoyo necesario para la gestión gubernamental y para el éxito de las políticas públicas.

El fortalecimiento de la gestión de tesorería gubernamental en los países de América Latina es un tema que ha merecido destaque en la región, como parte de los esfuerzos para el perfeccionamiento de la gestión de las finanzas públicas, con la adopción de procesos más eficientes y transparentes de manejo de los recursos públicos. Así, el FOTEGAL constituye un espacio de encuentro permanente para la

¹ Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Posteriormente se incorporó Brasil.

reflexión y el intercambio de experiencias y conocimientos, bien como para el análisis, identificación y difusión de buenas prácticas, procesos y sistemas de gestión de tesorería gubernamental.

En sus seminarios anuales se han discutido temas tales como: (i) la mejora de los procesos operacionales de ingreso, de pago y de manejo de caja, incluso la implementación y consolidación de la Cuenta Única del Tesoro y la preparación de los pronósticos de caja; (ii) la mejora de los mecanismos de coordinación, abarcando la gestión integrada de caja y de deuda pública, la relación entre las funciones de tesorería y de contabilidad y la relación entre la Tesorería y el Banco Central; (iii) la mejora de la gestión de tesorería en cuanto a temas estratégicos, como la identificación y gestión de riesgos financieros y operativos por parte de la Tesorería, la constitución de reservas de liquidez y de fondos especiales, y la mejora del marco institucional y jurídico de las operaciones de Tesorería; entre otros temas. Toda la información de este foro está disponible en www.fotegal.org.

El abanico de arreglos institucionales, mecanismos operacionales y estrategias de gestión de tesorería es amplio. Se espera que la presentación, en el ámbito del FOTEGAL, de las diferentes experiencias, técnicas y estrategias, pueda contribuir para ampliar la visión de cada país en cuanto al camino y a las soluciones que todavía puede adoptar cada uno, además de inspirar la creación de nuevas soluciones que contribuyan a la mejora continua de la gestión de tesorería en la región.

Este libro está organizado en doce capítulos, siendo uno para cada país participante del proceso de su preparación. Los capítulos son presentados en orden alfabético, según el nombre de cada país: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Cada una de las tesorerías preparó el capítulo del país que le corresponde. Para ello, el FOTEGAL estableció la orientación hacia la adopción de una estructura uniforme para los capítulos y coordinó el proceso de su revisión, con el objetivo de garantizar la coherencia transversal entre ellos, sin comprometer lo que cada país podría aportar en cuanto a sus particularidades.

Así, los capítulos tratan de abordar la organización del sistema de tesorería, los aspectos operacionales de la gestión de caja (cuenta única del tesoro, recaudación de ingresos, gestión de pagos y preparación de pronósticos de flujo de caja, los mecanismos de coordinación con otras áreas del gobierno, la inversión y rentabilización de los excedentes de caja, la constitución de reservas de liquidez, fondos de estabilización o fondos soberanos y otras actividades relevantes en cada país, como la gestión de riesgos y los mecanismos de gestión y capacitación de personal. El tópico final de cada capítulo es dedicado a la presentación de los logros alcanzados y los proyectos futuros en cada tesorería.

Se agradece a todos los tesoreros que han aportado su tiempo y esfuerzo en la preparación de esta publicación, bien así a sus respectivos equipos. Se agradece también la participación de los siguientes colaboradores: Carlos Pimenta, del BID; Gerardo Uña, del FMI; Gabriel Yorio, del Banco Mundial, y Claudiano Albuquerque, consultor independiente del BID. Los trabajos de consolidación y edición fueron coordinados por Carlos Pimenta, con recursos del Programa Especial para el Desarrollo Institucional del BID, por medio

de la Cooperación Técnica de Fortalecimiento del Conocimiento en Gestión Financiera Pública en los países Latino-americanos (RG-T2574).

Por fin, rendimos especial homenaje *in memoriam* a Mario Falcão Pessoa, miembro del Departamento de Asuntos Fiscales del FMI, que fue uno de los principales idealizadores e incentivadores de la creación y funcionamiento del FOTEGAL, liderando también las primeras iniciativas para la preparación de este libro. A su esposa e hijos nuestros agradecimientos por haber contribuido para que pudiéramos compartir gratos momentos con esa persona especial.

Martha Cubillo Jiménez

Tesorera Nacional – Costa Rica
Presidente de FOTEGAL-2017/2018

Jorge Horacio Domper

Tesorero General – Argentina
Presidente de FOTEGAL-2018/2019

TESOREROS DE LOS PAÍSES DE FOTEGAL

(Julio de 2018)

Jorge Horacio Domper - Argentina
Mansueto Almeida - Brasil
Sergio Cusicanqui Loayza - Bolivia
Ximena Hernández - Chile
Luis Eduardo Arango Varón - Colombia
Martha Cubillo - Costa Rica
Bélgica Guerrero - Ecuador
Juan Nefetalí Murillo - El Salvador
Wendy Beltetón Castellanos - Guatemala
Dulís Córdova - Honduras
Luis Octavio Alvarado - México
Juan Montoya - Nicaragua
Marianela Broce - Panamá
Marco Elizeche - Paraguay
Jorge Siu - Perú
Alberto Perdomo - República Dominicana
Adriana Arosteguiberry - Uruguay

ARGENTINA

Jorge Horacio Domper – Tesorero
Horacio Muscia

INTRODUCCIÓN

El propósito de este capítulo es compartir una visión general sobre el rol de la Tesorería General de la Nación (TGN) desde el punto de vista institucional, como parte integrante del Sistema de la Administración Financiera del Sector Público Nacional, bajo la coordinación de las Secretarías de Hacienda y de Finanzas, ambas dependientes del Ministerio de Hacienda (MH).

La reforma de la administración financiera iniciada a través de la sanción de la Ley 24156 de 1992, denominada de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, se basa en el diseño e implementación de un conjunto de sistemas interrelacionados (Presupuestario, Contable, Crédito Público y Tesorería), aplicando los criterios de centralización normativa, estableciendo las grandes líneas de orientación en cada uno de ellos, y de descentralización operativa en la ejecución en cada una de las instituciones públicas.

Basada en un modelo de gerencia financiera moderna donde las políticas estatales procuran satisfacer las demandas de la ciudadanía en un marco de mayor transparencia y generación de valor, la TGN asume, a partir de la sanción de la Ley de Administración Financiera, un rol más participativo en la definición de la política financiera del Sector Público, sobre un modelo donde las políticas estatales procuran satisfacer las demandas de la ciudadanía.

Como órgano rector del Sistema de Tesorería, impulsa y apoya procesos de calidad, innovación y transparencia en la gestión de los fondos públicos. Su personal se involucra directamente desde sus puestos de trabajo en la mejora de los procesos y sistemas con el fin de alcanzar las metas de mejora continua, adaptándose a los cambios y demandas del contexto.

Rol de la Tesorería General de la Nación (TGN)

El Sistema de Tesorería comprende el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos que intervienen en el proceso de percepción, recaudación y depósito de los recursos públicos, así como su canalización hacia el pago de las obligaciones del Estado.

Los objetivos que guían el accionar del Sistema de Tesorería son la administración inteligente de los recursos puestos a su disposición atendiendo los principios de eficacia, eficiencia, economicidad y transparencia en su gestión y el adecuado y oportuno registro de ingresos y pagos derivados de la gestión financiera de la administración, con el objetivo de proveer información confiable para la toma de decisiones vinculadas a su evolución.

Por tratarse de uno de los sistemas dentro del macro sistema de la Administración Financiera Gubernamental, interactúa en su labor con los otros sistemas que lo conforman, a saber:

- El Sistema de Presupuesto: Cuyo Órgano Rector es la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), bajo la coordinación de la Secretaría de Hacienda en la órbita del MH. La ONP es la encargada de formular, programar y evaluar la ejecución del Presupuesto.
- El Sistema de Contabilidad: Tiene por Órgano Rector a la Contaduría General de la Nación que, al igual que la TGN y la ONP, se encuentra bajo la coordinación de la Secretaría de Hacienda, dependiente del MH, teniendo por función el registro de las operaciones económico financieras.
- El Sistema de Crédito Público: Cuyo Órgano Rector es la Oficina Nacional de Crédito Público (ONCP), se encuentra bajo la coordinación de la Secretaría de Finanzas en la órbita del Ministerio de Hacienda y es la encargada de negociar y administrar el crédito público.

Competencias

La Ley 24156 en su Artículo 73, designa a la TGN como Órgano Rector del sistema y coordinador del funcionamiento de todas las unidades o servicios de Tesorerías que operen en el Sector Público Nacional, asignándole, a través del Artículo 74 de la Ley y del Decreto Reglamentario 1344/2007, las competencias que de manera abreviada se enumeran seguidamente:

- Participar en la definición de la política financiera del Sector Público.
- Elaborar juntamente con la Oficina Nacional de Presupuesto la programación de la ejecución del presupuesto de la administración nacional.
- Elaborar anualmente el presupuesto de caja del sector público y realizar el seguimiento y evaluación de su ejecución.
- Administrar el Sistema de Cuenta Única de la administración nacional.
- Emitir letras del Tesoro para cubrir deficiencias estacionales de caja.
- Custodiar los títulos y valores de propiedad de la administración central o de terceros, que se pongan a su cargo.
- Emitir opinión previa sobre las inversiones temporarias de fondos que realicen las Entidades del Sector Público Nacional.

- Supervisar técnicamente el funcionamiento de las Tesorerías que operen en el ámbito del Sector Público Nacional.
- Gestionar la cobranza de activos financieros del Tesoro.
- Centralizar la recaudación de los recursos de la Administración Central.
- Coordinar con el Banco Central de la República Argentina la administración de la liquidez del Sector Público Nacional.

Misión, visión y valores

Misión: Coordinar, en su carácter de órgano rector, con eficiencia y calidad la programación y administración de los flujos de fondos del sector público no financiero, observando el cumplimiento de las normas vigentes, con un equipo de trabajo profesionalizado, con fuerte sentido de pertenencia y vocación de servicio.

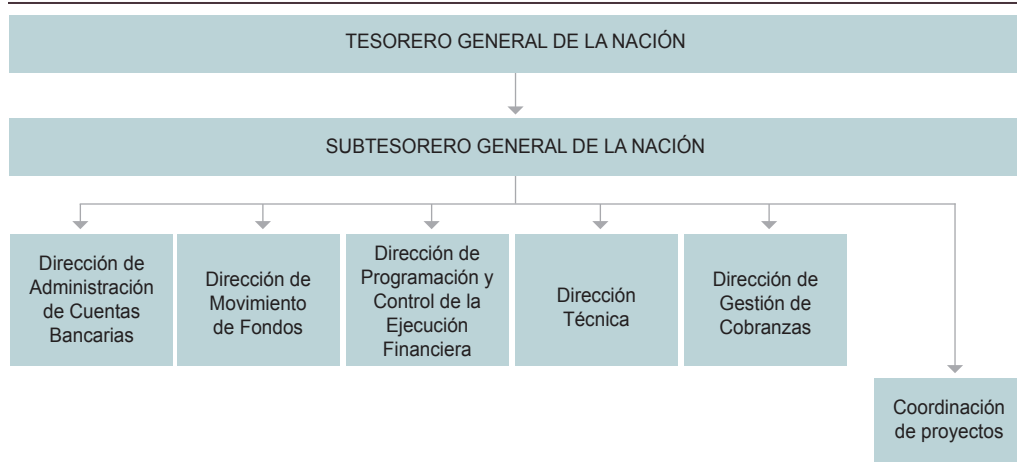
Visión: Ser una organización modelo a nivel nacional e internacional, con los más elevados niveles de calidad, transparencia, actualización tecnológica y un alto grado de confianza y reconocimiento por parte de la sociedad, de acuerdo a las directivas del MH.

Valores: Los valores que guían la TGN son la Ética, el Compromiso, el Respeto, la Responsabilidad, la Innovación, el Profesionalismo, y el Trabajo en equipo.

Estructura

Es en el referido marco de la reforma de la Administración Financiera del Gobierno Argentino, donde la TGN alcanza su estructura vigente, asumiendo el gerenciamiento de los recursos y erogaciones a partir de la administración armónica y ordenada de los flujos de fondos de la Administración Pública Nacional, coordinada con el programa monetario y el movimiento de divisas que dirige y regula la autoridad monetaria.

GRÁFICO 1.1 Estructura de la TGN



La **Dirección de Programación y Control de la Ejecución Financiera** coordina con la Oficina Nacional de Presupuesto las cuotas de compromiso y devengado, elabora el presupuesto de Caja del Tesoro Nacional, asigna los límites financieros a las Jurisdicciones y evalúa su ejecución; administra la colocación de instrumentos financieros para el corto plazo y ejecuta la política financiera fijada por la Secretaría de Hacienda.

La **Dirección de Movimiento de Fondos** administra y supervisa el programa de pagos del Sistema CUT, organizando, dirigiendo y disponiendo en tal sentido la realización de los correspondientes al Tesoro Nacional; asimismo gestiona aquellos cuya cancelación, por monto o fuente de financiamiento, seleccionan en forma directa los Servicios Administrativo Financieros de la Administración Nacional.

La **Dirección de Administración de Cuentas Bancarias** ejecuta el registro, imputación y conciliación de los recursos y débitos bancarios, así como el seguimiento de los pagos operados en las cuentas bancarias del Tesoro Nacional en un todo de acuerdo a la documentación que los respalda, determinando la posición diaria de caja. Además, le corresponde el análisis de las operaciones y saldos de la Cuenta Única del Tesoro y sus cuentas componentes, y administrar las autorizaciones de apertura, modificaciones y/o cierre de las cuentas bancarias y su inclusión en el Registro de Cuentas Oficiales.

La **Dirección Técnica** tiene como función intervenir en el estudio, alcance y definición de las normas y procedimientos internos de la TGN, en el análisis de los proyectos de Resoluciones, Disposiciones y actos administrativos en general, intervenir en la elaboración de normas y procedimientos a implantarse en las tesorerías jurisdiccionales, como así también asesorar en el uso de normas y manuales de las citadas Tesorerías y todo requerimiento relacionado con sus gestiones en el marco del Sistema de Tesorería, además de administrar la página web de la TGN y brindar soporte informático a los usuarios de la misma.

La **Dirección de Gestión de Cobranzas** tiene a su cargo atender la gestión de ingresos no tributarios que correspondan al Tesoro Nacional, tanto provenientes del ámbito del Sector Público Nacional como Provincial, dispuesto en los respectivos actos administrativos.

La **Coordinación de Proyectos** tiene como función principal el desarrollo de proyectos y requerimientos para la actualización de procesos y sistemas de soporte a la gestión del Sistema de Tesorería en el ámbito de la Administración Nacional, procurando la incorporación de herramientas modernas de gestión y de explotación de información, además de coordinar programas de capacitación respecto de la implementación de nuevos procesos.

Plan estratégico

En un contexto cambiante, y con el objeto de mitigar los escenarios que pueden alterar la operatoria y el cumplimiento de los objetivos, se ha definido e implementado a partir del año 2001 un Plan Estratégico que orienta y estimula el accionar de la TGN.

Los objetivos prioritarios se relacionan con la incorporación de innovaciones tecnológicas en los sistemas de soporte a la gestión, actualización de las normas y procedimientos,

el fortalecimiento de los RRHH, la seguridad de la información, y la transparencia y mejora continua de la gestión.

Se elabora para un horizonte temporal de tres años, con carácter dinámico. A tal efecto, se diseñan matrices de control que tienen por objeto resumir aspectos puntuales de cada objetivo, tales como las metas, impactos, fechas de inicio y finalización de las actividades vinculadas, y el grado de avance obtenido en relación con las metas previstas y el horizonte temporal definido para la administración del objetivo estratégico.

La Conducción de la TGN hace mensualmente una evaluación de la gestión a partir de las matrices, y adicionalmente se realizan reuniones periódicas a nivel de la Subsecretaría de Presupuesto para el seguimiento de su Plan Estratégico, donde se encuentran incluidos los objetivos estratégicos de la TGN. Estas reuniones cuentan con la participación de los niveles de dirección y coordinación y permiten el intercambio de experiencias entre los participantes y la difusión de los objetivos que se pretenden alcanzar con sus correspondientes grados de avance.

En el año 2010 se creó en el ámbito de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas el Comité de Estrategia de Procesos e Informática de la Administración Financiera, con el objetivo de establecer, facilitar y realizar el seguimiento de los objetivos estratégicos de la Subsecretaría de Presupuesto, asignándose a la TGN la Secretaría Ejecutiva del Comité. La misión del Comité es implementar un proceso de mejora en los aspectos funcionales y tecnológicos de los sistemas de administración financiera en pos de agilizar la operatoria de la gestión pública y optimizar la calidad de la información que brindan dichos sistemas.

CUENTA ÚNICA DEL TESORO

El principio de cuenta única fue establecido en Argentina por el Decreto 1545 del 31 de agosto de 1994, el que dispuso la puesta en operación del sistema a partir del ejercicio 1995. Su implementación fue progresiva a partir de esa fecha, alcanzando a todas las Jurisdicciones y Entidades de la Administración Nacional a mediados del año 1996, con exclusión, por una ley específica, de las instituciones de la seguridad social. Esta herramienta se ha ido consolidando a través de los años, resultando hitos destacables la certificación de calidad del proceso de pagos por transferencia bancaria (2009) y la integración de los pagos al Sistema Nacional de Pagos (2010).

El sistema de Cuenta Única del Tesoro (CUT)

Objetivos:

- La administración inteligente y ordenada de los fondos puestos a su disposición provenientes de todas las fuentes de ingresos públicos corrientes, uso del crédito, o de otra naturaleza de la Administración Nacional.
- El adecuado y oportuno registro de ingresos y pagos derivados de la gestión financiera manteniendo individualizados en la TGN los recursos de las distintas fuentes de cada una de las Jurisdicciones y Entidades de la Administración Nacional.

- La gestión de la programación financiera y de los activos y pasivos con el objeto de proveer información oportuna para la toma de decisiones vinculadas a su evolución, perfeccionando aquellos instrumentos que posibilitan la integración de los procesos de programación de la ejecución presupuestaria y la programación de caja.

Marco conceptual

El modelo de la CUT, que administra la TGN se encuentra basado fundamentalmente en el mantenimiento de una sola cuenta corriente bancaria radicada en el Banco de la Nación Argentina (BNA), banco comercial estatal agente financiero del Estado Nacional. Hacia ella se canalizan la totalidad de los recursos destinados al Tesoro Nacional, así como aquellos que sean propios de las jurisdicciones y entidades, o que se encuentren vinculados a algún fondo o programa presupuestario específico, créditos externos, donaciones o fondos de terceros.

Se excluyen de este sistema solamente los recursos que por normas legales vigentes fueron exceptuados de integrar la CUT, como son los pertenecientes a organismos de la Seguridad Social y a los Poderes Legislativo y Judicial, que equivalen al 52,35% de la

CUADRO 1.1 Recursos Financieros Operados en la CUT – Ejercicio 2017

	Recursos Ingresados	% en la CUT
Poder Ejecutivo		
Administración Central	871,498	94.16%
Organismos Descentralizados	54,042	5.84%
Total CUT	925,540	100.00%

CUADRO 1.2 Recursos Financieros operados fuera de la CUT – Ejercicio 2017

	Recursos Ingresados	% fuera de la CUT
Poder Legislativo	195	0.02%
Poder Judicial	21,521	2.12%
Ministerio Público	25	0.00%
Instituciones de Seguridad Social	995,084	97.86%
Total No CUT	1,016,825	100.00%

CUADRO 1.3 Recursos Financieros Totales – Ejercicio 2017

	Recursos ingresados	% en el Total
Monto de ingresos captados por la TGN por medio de la CUT	925,540	47.65%
Monto de ingresos operados por fuera de la CUT	1,016,825	52.35%
Monto Total de Ingresos incluidos en el Presupuesto Nacional	1,942,366	100.00%

Los importes se encuentran expresados en millones de pesos.

Sin Aplicaciones Financieras ni Gastos Figurativos.

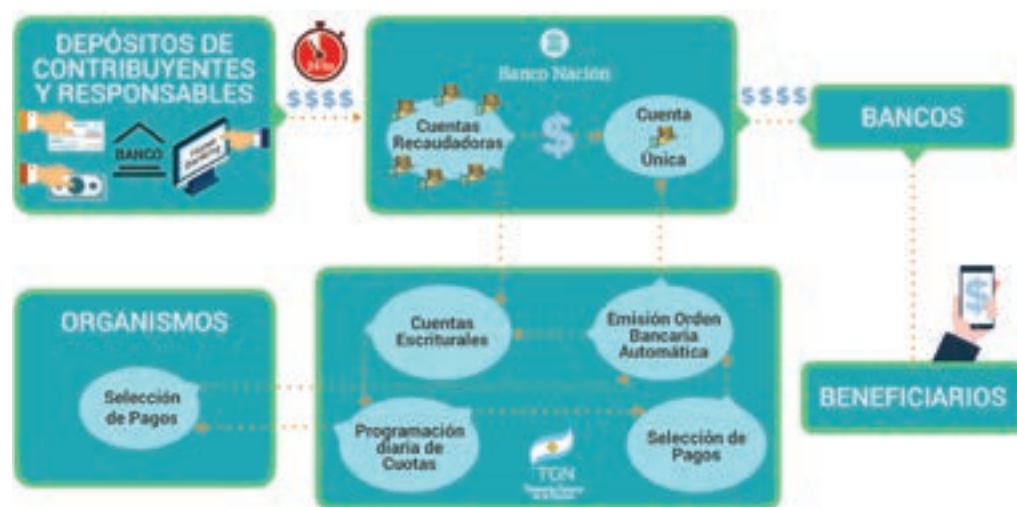
Información obtenida del sitio del ciudadano (denominado Presupuesto Abierto) de la Secretaría de Hacienda, actualizado al 18/03/2018.

recaudación de ingresos incluidos en el presupuesto nacional para el ejercicio 2017, según se observa en los siguientes cuadros:

Asimismo, a través de la CUT, se realizan todos los pagos que tengan como objetivo la cancelación de las obligaciones contraídas por los Servicios de Administración Financiera de la Administración Nacional en el marco de la ejecución de los programas presupuestarios.

El modelo de funcionamiento de la CUT puede graficarse como se observa a continuación, destacándose la existencia de un Módulo de Programación Financiera, uno de Ingresos y otro de Gestión de Pagos, que se desarrollan a lo largo del capítulo.

GRÁFICO 1.2 Modelo de funcionamiento de la CUT



La TGN puede autorizar a las jurisdicciones y entidades el funcionamiento de una cuenta bancaria pagadora para atender erogaciones de pequeños montos asociados principalmente a fondos rotatorios.

Las cuentas escriturales

La implementación de la CUT como instrumento operativo en los organismos de la Administración Nacional ha constituido una herramienta esencial para una moderna y segura gestión de manejo de los fondos públicos y una reducción en la utilización de mecanismos onerosos de financiación por parte de la TGN. Es un conjunto de sistemas, procesos y normas aplicables a la gestión financiera del Tesoro, que cuenta entre sus características destacables la fungibilidad de sus recursos garantizada a través de las cuentas escriturales.

A fin de canalizar los recursos de los organismos que integran la CUT, se definió la operatoria a través de una cuenta recaudadora habilitada por cada concepto de

recaudación y cuya titularidad corresponde a cada jurisdicción o entidad. Estas cuentas serán del tipo cuenta corriente, radicadas en su totalidad en una sucursal determinada del BNA, las cuales no poseen chequeras y transferirán diariamente al cierre de las operaciones bancarias el saldo recaudado a la CUT, siendo éste, salvo excepciones, el único débito con el que contará la cuenta recaudadora. Todas estas cuentas finalizan con saldo cero al cierre de cada día.

A efectos de preservar la identificación de los recursos transferidos por cada cuenta recaudadora, se estableció que cada una de ellas tendrá asociada una cuenta escritural, con excepción de las cuentas recaudadoras de impuestos del ente de recaudación y fiscalización impositivo nacional (por el porcentaje que le corresponde al Tesoro Nacional) y otras de Rentas Generales, que juntas reflejan el ingreso a la cuenta escritural del Tesoro.

Las cuentas escriturales que tengan como origen una cuenta recaudadora bancaria tienen como número de cuenta escritural el mismo que la entidad financiera asignó más la identificación del banco y la sucursal.

El proceso de captación de la información de ingresos o recursos se hace a través del sistema de conciliación bancaria automática que posee el Sistema Integrado de Información Financiera (e-SIDIF), para el cual el BNA suministra a la TGN la información respecto de dichos movimientos a través de extractos bancarios electrónicos de las cuentas recaudadoras y el de la propia CUT. Estos ingresos se registran en la CUT en las cuentas escriturales cuyos titulares continúan siendo los Servicios Administrativos Financieros (SAF), de características similares a las cuentas bancarias, las cuales son operadas en la TGN en donde ésta actuará como si fuera un banco virtual.

Las cuentas escriturales son, entonces, subcuentas de la CUT mediante las cuales se permite mantener individualizadas las disponibilidades financieras de los organismos que operan en el marco de ésta. En estas cuentas escriturales se registran, también a través del e-SIDIF, todas las disposiciones de fondos que las Jurisdicciones y entidades ordenan pagar, incluyéndose las propias operaciones de la TGN.

Existe otro grupo de cuentas escriturales, que surgen como resultado de ingresos derivados de gastos figurativos. Los gastos figurativos constituyen aportes entre los Organismos de la Administración Nacional establecidos en la Ley de Presupuesto de cada año, correspondiendo un gasto para el organismo que paga y un recurso para el organismo receptor, los cuales no implican movimientos de fondos en cuentas bancarias. Por ello, cuando un organismo reciba un ingreso derivado de un gasto figurativo, se diseñó una cuenta escritural nominal, la cual no es una cuenta radicada en una institución bancaria, sino una cuenta propia dentro del sistema CUT. En la numeración se identifica al SAF receptor del recurso figurativo, y también se identifica a la fuente de financiamiento.

Para cada cuenta escritural el Sistema de la CUT generará un extracto similar al bancario, de carácter diario, que reflejará en detalle cada una de las operaciones financieras y sus respectivos saldos, que queda disponible en el e-SIDIF para utilización por parte de las Jurisdicciones y entidades.

La consolidación de los saldos de la totalidad de las cuentas escriturales conforma el saldo de la CUT.

En los últimos cinco años, la cantidad de cuentas escriturales está en el orden de las 366 correspondiendo el 37% a organismos de la Administración Central y el 63% a los Organismos Descentralizados.

En líneas generales, los fondos incluidos dentro del saldo de la CUT pertenecen en 60% a las cuentas escriturales que canalizan los recursos de los Organismos Descentralizados y el 40% restante corresponde a los recursos de la Administración Central incluidos los del Tesoro Nacional.

Auditoría

Diariamente la TGN efectúa un proceso de auditoría sobre las cuentas escriturales, el cual consiste en controlar, en un determinado momento, el saldo de la CUT registrado en el libro banco, con la suma de los saldos de las cuentas escriturales y el extracto bancario.

Respecto de los extractos de las cuentas escriturales, el titular de cada una de ellas controlará que los recursos transferidos por las cuentas recaudadoras radicadas en el BNA a la CUT estén correctamente reflejados en las cuentas escriturales correspondientes, así como también los pagos autorizados y los respectivos formularios que respaldan cada movimiento.

La administración de cuentas bancarias

La TGN tiene a su cargo el Registro de Cuentas Oficiales en el que están incluidas todas las cuentas bancarias correspondientes al Sector Público Nacional. La legislación vigente establece la facultad de la TGN para autorizar la apertura de cuentas bancarias correspondientes a la Administración Nacional, mientras que las empresas, sociedades y fideicomisos del Estado tienen una obligación informativa con respecto a la apertura de cuentas en moneda nacional, debiendo solicitar autorización para aquellas en moneda extranjera. Estos trámites son realizados en el marco de la Gestión Documental Electrónica del Estado Nacional recientemente implementada.

Por otra parte, las entidades integrantes del Sistema Bancario Nacional deben informar a la TGN, a su requerimiento, las denominaciones, números, tipos, movimientos y saldos de las cuentas bancarias correspondientes a los Organismos del Sector Público Nacional, lo que permite un adecuado seguimiento de los flujos financieros.

La Secretaría de Hacienda puede disponer el cierre de cuentas que no se adecuan a las normas que rigen la materia. También puede notificar y, posteriormente, disponer el cierre de cuentas bancarias de las Jurisdicciones y Entidades de la Administración Nacional que no hayan tenido movimiento originado en el titular de la cuenta durante un año y a transferir a las cuentas de la TGN los saldos existentes.

Administración de cuentas en el Banco Central de la República Argentina

La TGN dispone de cuentas bancarias en moneda nacional y extranjera en el Banco Central de la República Argentina (BCRA), a través de las cuales se canaliza una serie de operaciones relacionadas con la Deuda Pública, recupero de préstamos, plazos fijos, colocaciones de títulos, fondos provenientes del BCRA por utilidades, entre otras. Dentro de dichas operaciones podemos mencionar:

- **Colocación de deuda:** Recursos que tienen que ver con la emisión de títulos, bonos, Letras u otros similares.
- **Obtención de préstamos:** Corresponde a los desembolsos de préstamos a largo plazo del sector privado, público y externo. Respecto al sector externo, se administran préstamos de Organismos Internacionales de Crédito, recibidos para fines específicos. Entre ellos se mencionan: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), etc.

Toda la información vinculada con estas cuentas es enviada, tal como ocurre con el BNA, diariamente en formato digital a la TGN.

El e-SIDIF toma esta información a través de su Subsistema de Conciliación Bancaria Automática y se procede a:

- Controlar y conciliar automáticamente las operaciones de débitos y créditos informadas en los estados de cuenta del Tesoro Nacional.
- Generar los comprobantes de Recursos (I.R.) en la partida presupuestaria asignada para cada concepto ingresado y la realización del asiento contable pertinente. Asimismo, se generan automáticamente registros en el libro por operaciones tales como comisiones, intereses, diferencias de cambio, produciendo los impactos presupuestarios y contables.

RECAUDACIÓN DE INGRESOS

Recursos tributarios

La Constitución Argentina establece un sistema de gobierno representativo, republicano y federal, basado en la división del poder entre el gobierno federal y los gobiernos locales, conservando las provincias “todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal” (Constitución Nacional, Art. 121).

La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) es responsable de la recaudación y fiscalización de la totalidad de los tributos nacionales y las tasas aduaneras.

Los tributos nacionales son fijados de conformidad con la potestad que tiene el Estado de establecer gravámenes sobre el patrimonio, la renta, la producción, el consumo, entre otros. Las cuentas recaudadoras de estos impuestos son abiertas por la AFIP en el BNA previa autorización de la TGN. El producido de esta recaudación es distribuido diaria y automáticamente por el BNA entre el Estado Nacional y las Provincias, ingresando los fondos correspondientes a la Nación a la CUT.

Recursos no tributarios

Los recursos no tributarios, tales como tasas, regalías, derechos, alquileres, multas, entre otros, son percibidos tanto por la TGN como por distintas jurisdicciones y organismos de la Administración Nacional, los que toman la categoría de recursos afectados a la ejecución de determinados gastos o recursos propios para los organismos descentralizados.

Esta recaudación también se canaliza a través de cuentas recaudadoras de la CUT, cuya titularidad corresponde a la TGN y a los distintos Ministerios y Organismos Descentralizados que la conforman. Nuevamente aquí, la TGN es la encargada de autorizar el funcionamiento de cualquier cuenta nueva.

En el marco de su plan de innovación y gobierno electrónico, la TGN ha implementado a partir del ejercicio 2016 un mecanismo de percepción de sus recursos no tributarios a través de la herramienta e-Recauda, integrada al e-SIDIF y de conformidad a un convenio suscrito con la AFIP para la utilización de su plataforma de recaudación.

De esta manera el contribuyente/deudor, a partir de la información que ingrese en este portal con respecto al concepto de pago, puede optar por generar un Volante Electrónico de Pago para posteriormente ser pagado a través de su banca electrónica, o bien generar e imprimir un volante de pago para realizarlo en una entidad bancaria o no bancaria adherida al sistema en forma presencial.

Este portal de recaudación de recursos no tributarios está ahora disponible para todos los organismos de la Administración Nacional que se irán implementando de acuerdo al programa de trabajo establecido, previa firma del contrato de adhesión correspondiente.

La TGN tiene ahora, a través del e-SIDIF disponible, toda la información de su recaudación de recursos no tributarios desde el mismo momento en que el contribuyente/deudor ingresa para generar su medio de pago, el momento de su cancelación y la rendición posterior por parte de la entidad recaudadora.

Captación de la información de los estados de cuenta y su registro

Toda la información vinculada con los ingresos por recursos tributarios y no tributarios está volcada en los estados de las cuentas recaudadoras que son enviados diariamente en formato digital por el BNA a la TGN. Se ha trabajado intensamente con la entidad bancaria para compatibilizar los códigos de operación utilizados en la gestión bancaria con la codificación utilizada por nuestro sistema de administración financiera.

De este modo, el e-SIDIF toma esta información a través de su Subsistema de Conciliación Bancaria Automática y se procede a:

- Controlar y conciliar automáticamente las operaciones de débitos y créditos informadas en los extractos bancarios de las cuentas del Tesoro Nacional y de los organismos incorporados al Sistema de la CUT.
- Impactar en la CUT los recursos y débitos que correspondan en las cuentas escriturales de los organismos y del propio Tesoro Nacional.

Cabe destacar que, para realizar el registro de los recursos, se utilizan clasificadores presupuestarios de los recursos públicos, que presentan todos los aspectos posibles del carácter de las transacciones públicas, o bien la naturaleza que le dio origen. Estos clasificadores hacen posible mejorar la participación de la economía en general en el proceso presupuestario público, facilitando al mismo tiempo el análisis de índole económico-financiero para la toma de decisiones en las instituciones públicas.

Como corolario de esta tarea diaria, a través del Subsistema se accede a la consulta en línea del “Saldo Disponible” de cada cuenta bancaria, permitiendo la inmediata toma de decisiones para la programación del cumplimiento de las obligaciones financieras. Dentro del e-SIDIF las jurisdicciones y organismos integrantes de la CUT disponen, también, de la consulta de saldo disponible de sus cuentas escriturales.

Es de destacar que el sistema interactúa con una base de datos generada sobre un único modelo conceptual de datos que incluye la información presupuestaria, financiera y contable manejada por las áreas intervinientes.

GESTIÓN DE COBRANZAS

Alcance de la gestión de cobranzas

La TGN gestiona las cobranzas de algunos recursos no tributarios correspondientes al Tesoro Nacional. Esta función se cumple a través de la Dirección de Gestión de Cobranzas y cada concepto alcanzado es encomendado por una norma que así lo establece o a requerimiento del responsable primario del crédito.

Dentro de los conceptos alcanzados podemos mencionar: aportes o contribuciones a favor del Tesoro, remanentes de ejercicios anteriores, multas, créditos con origen en operaciones de crédito público, anticipos financieros, asistencia financiera, etc. Por sus características, básicamente los obligados son organismos del Sector Público Nacional (financiero y no financiero) y del Sector Público Provincial.

Desde el punto de vista operativo, la Dirección cuenta con un aplicativo denominado COTENA (Cobranzas del Tesoro Nacional) desarrollado inicialmente por la Coordinación de Sistemas de Información de la TGN, en el cual se centraliza íntegramente la información sobre las obligaciones que se gestionan. Si bien este sistema es periférico del e-SIDIF, se está trabajando en su integración y automatización con otros sistemas con los que interactúa.

El COTENA dispone de una agenda de vencimientos, con alertas por correo electrónico, generación automática de notas, listados en formato PDF, detalle de los montos a recuperar, las cobranzas efectuadas y los saldos pendientes, siendo ésta una herramienta de apoyo eficaz en el proceso de cobranzas.

Definiciones conceptuales

A continuación, se brinda un detalle de los conceptos habitualmente comprendidos en la gestión de cobranzas a favor del Tesoro Nacional.

- Se entiende por Aportes al Tesoro Nacional las contribuciones que deben hacer las Jurisdicciones y Entidades del Sector Público Nacional al Tesoro Nacional, provenientes de las utilidades obtenidas de su gestión, con la finalidad de financiar el déficit de otras Jurisdicciones de dicho sector.
- Los Remanentes de ejercicios anteriores son excedentes financieros producto de la diferencia entre el monto total de ingresos percibidos y el monto total de gastos devengados correspondiente a un ejercicio fiscal. Se encuentran exceptuados de la

obligación de ingresar los remanentes al Tesoro Nacional aquellos Organismos que cuenten con una norma con rango de ley que así lo establezca.

- El recupero de créditos a favor del Tesoro Nacional tiene su origen en operaciones de crédito público canceladas por el Estado Nacional por cuenta y orden de las jurisdicciones obligadas del Sector Público Nacional o Provincial, y que surgen de los Convenios suscritos.
- También son recursos del Tesoro Nacional las multas aplicadas por los Entes Reguladores en cumplimiento de sus funciones de contralor.
- Con relación con el Sector Público Provincial, mencionamos el recupero de anticipos financieros otorgados a las provincias. Tienen por objeto subsanar deficiencias transitorias de caja o cuando razones de urgencia así lo aconsejan y la norma autoriza al MH a otorgar estos adelantos financieros transitorios, a cuenta de las respectivas participaciones en el producido de los impuestos nacionales sujetos a distribución. Estos adelantos pueden ser otorgados mediante Resolución del MH, o a través de un Decreto del Poder Ejecutivo Nacional, debiendo ser reintegrados por sus beneficiarios dentro del mes en que se otorgan o dentro del año calendario.
- Otro concepto alcanzado con relación con las jurisdicciones provinciales es el recupero de programas de financiamiento otorgado por el Tesoro Nacional, cuya devolución más los intereses que correspondan son restituidos de acuerdo a las condiciones pautadas en los convenios suscritos.

GESTIÓN DE PAGOS

Política de pagos

Desde la implementación de la CUT en el año 1994, el Sistema de Tesorería, en particular el módulo de Pagos, ha ganado progresivamente en eficiencia, eficacia, economicidad y transparencia, transformándose en un Sistema moderno de administración de canales y medios de pago.

Dicha transformación se ha realizado adoptando las nuevas tecnologías en Sistemas de Pagos y adaptando consecuentemente los sistemas informáticos propios de los procesos de pagos. Este cambio se ha dado en forma conjunta e integrada con las Tesorerías Jurisdiccionales considerando el cambio tecnológico y profundizando la descentralización del proceso de pago.

Los criterios adoptados para llevar adelante la descentralización de los procesos de pagos han sido establecidos por medio de resoluciones emitidas por la Secretaría de Hacienda y consecuentemente reglamentados por la TGN en su carácter de Órgano Rector, determinando normas y procedimientos que regulan la operatoria de pagos de la Administración Nacional.

Gracias a la aplicación de avances tecnológicos en la Administración Pública y al mantenimiento de políticas de mejora continua, adoptadas como decisión estratégica por las autoridades, puede asegurarse una notoria y evidente disminución de la incidencia de procesos manuales en la gestión de pagos en el Estado Nacional en general y en el ámbito de la Secretaría de Hacienda en particular.

Medios de pagos

La gestión de todos los pagos que realiza la TGN es originada y ordenada por las distintas Jurisdicciones de la Administración Nacional que resultan titulares de las partidas presupuestarias aprobadas en la ley anual de presupuesto, a través de la emisión de órdenes de pago, en los términos y condiciones que centralizadamente establece la Secretaría de Hacienda para devengar gastos con cargo al Presupuesto General de la Nación.

En virtud de ello, la TGN atiende pagos corrientes tanto domésticos como al exterior y aquellos derivados de la Administración de la Deuda Pública. Los medios de pago adoptados son: (i) **Transferencias Bancarias**: utilizadas para acreditar fondos directamente a las cuentas de los beneficiarios de las órdenes de pago; (ii) **Notas de Pago**: utilizadas solamente para la cancelación de la deuda pública, así como también para la gestión de pagos a beneficiarios del exterior, y (iii) **Cheque**: utilizado para la cancelación de determinadas Obligaciones Judiciales tales como las correspondientes a Tasa de Justicia y Recurso de Queja por denegación de Recurso Extraordinario y para el cumplimiento de Medidas de Afectación Patrimonial Judiciales (embargos, concursos y quiebras) que no tengan registrada la clave bancaria uniforme (CBU) de la cuenta judicial.

Las transferencias bancarias automáticas se generan para el pago a beneficiarios nacionales, a través del agente financiero BNA, por medio del Sistema Nacional de Pagos. Esa Entidad Bancaria acredita los pagos transmitidos por la TGN en las cuentas bancarias de los beneficiarios radicadas en su propio banco y a través de la cámara compensadora los pagos con destino a cuentas bancarias radicadas en otros bancos del Sistema Financiero Argentino.

La generación de la nota de pago se utiliza para pagar los servicios de la Deuda Pública Nacional (en moneda local y extranjera), y transferencias al exterior (moneda extranjera), las cuales se efectúan mediante instrucciones emitidas exclusivamente por la TGN a los agentes financieros del Gobierno Nacional, el BNA y el BCRA.

Cabe señalar que la TGN ha emprendido un proceso de sistematización del pago de obligaciones judiciales y medidas de afectación patrimoniales judiciales, que consiste en sustituir progresivamente al medio de pago Cheque por transferencias bancarias, a través de la utilización de la CBU de las cuentas judiciales de destino.

En síntesis, el objetivo que orienta los esfuerzos de la TGN es disponer de sistemas de pago masivos, de alta confianza, con mínimos plazos de acreditación, y al menor costo.

En tal orden de ideas e intenciones se destaca como hito relevante la plena integración operativa a partir del ejercicio 2010 de la CUT al Sistema Nacional de Pagos (SNP), derivándose de ello la reducción de los gastos bancarios del servicio de instrucción de pagos, la disminución de operaciones rechazadas, la estandarización de los plazos de acreditación y disponibilidad de fondos y el aumento considerable de los Bancos del Sistema Financiero Argentino como bancos pagadores de la CUT en los últimos años.

Asimismo, la TGN se halla inmersa en un proceso de aseguramiento de las necesidades y expectativas de los SAF en su carácter de ordenantes de los pagos, como de los propios beneficiarios de los pagos ordenados. Para ello, ha asumido a partir del ejercicio 2006 la decisión de contar con un desarrollo sostenible de criterios de eficacia en los pagos a cargo del Tesoro, a través de la aplicación de estándares de calidad en los pagos por transferencia bancaria. La adopción de postulados de calidad (enfoque en el cliente,

CUADRO 1.4 Indicadores de Gestión de pagos en la TGN

Por Tipo de pagador y Medio de Pago		En cantidad de Operaciones								Relación promedio entre Gestión Centralizada y Descentralizada (en %)		
		2013	%	2014	%	2015	%	2016	%		2017	%
TGN – (Gestión Centralizada)		98.731	20,75	89.344	18,30	93.386	18,40	82.356	20,18	98.300	22,37	20,00
Medio de Pago	Cheques	487	0,49	399	0,45	691	0,74	1.202	1,46	1.379	1,40	
	Nota de Pagos	2.020	2,05	1.898	2,12	2.269	2,43	1.482	1,80	1.346	1,37	
	Transferencias Bancarias	96.224	97,46	87.047	97,43	90.426	96,83	79.672	96,74	95.575	97,23	
SAF – (Gestión Descentralizada)		377.116	79,25	398.978	81,70	414.239	81,60	325.650	79,82	341.056	77,63	80,00
Medio de Pago	Cheques	1.952	0,52	1.752	0,44	1.526	0,37	1.235	0,38	642	0,19	
	Nota de Pagos	2.107	0,56	2.521	0,63	2.284	0,55	1.633	0,50	1.692	0,50	
	Transferencias Bancarias	373.057	98,92	394.705	98,93	410.429	99,08	322.782	99,12	338.722	99,32	
Total General:		475.847	100,00	488.322	100,00	507.625	100,00	408.006	100,00	439.356	100,00	100,00
Fuente: TGN.												

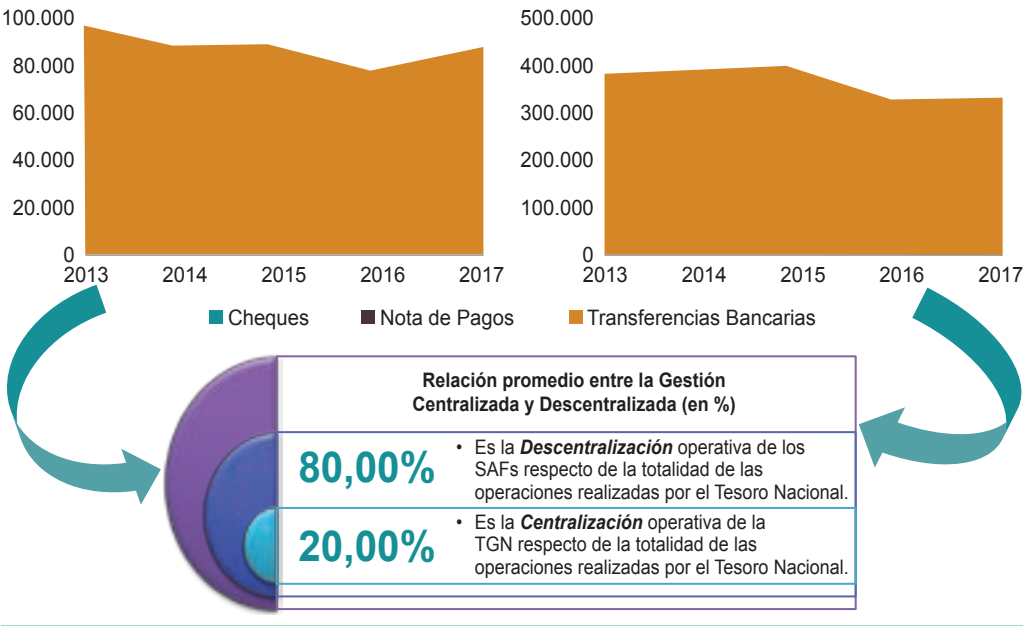
Fuente: TGN.

medición de procesos, registros y corrección de desvíos, y mejora continua, análisis de contexto, ponderación de riesgos y detección de partes interesadas) importan el mantenimiento constante de controles de seguridad y trazabilidad en los pagos, que garanticen una debida prestación del servicio en pos de asegurar las necesidades y expectativas de los clientes del Tesoro. En tal sentido, obtuvo la primera certificación de calidad el proceso de pagos por transferencia bancaria, pagador Tesoro, en el ejercicio 2009, siendo revalidada en los ejercicios 2012 y 2015 y continuando vigente a la fecha.

El apoyo de las nuevas tecnologías de conectividad ha permitido el desarrollo de servicios de consulta por Internet a los proveedores y contratistas del Estado, previa validación de sus identidades, que les permiten acceder a una consulta rápida y segura del estado de sus acreencias.

En consecuencia, puede asegurarse una notoria y evidente disminución de la incidencia de procesos manuales en la gestión de pagos en el Estado Nacional en general y en el ámbito de la TGN en particular, habiendo alcanzado en la actualidad la emisión de medios de pago exclusivamente electrónicos.

GRÁFICO 1.3 Gestión de pagos en la TGN: Centralizada y Descentralizada



PROGRAMACIÓN DE CAJA

Previsión de recursos y planes de caja

El Sistema de Tesorería implementado por la Ley de Administración Financiera asigna a la TGN un rol protagónico en la definición de la política financiera, para lo cual asume la responsabilidad de programar y administrar los grandes flujos financieros del Estado Nacional.

A tales efectos, ha desarrollado técnicas e instrumentos de programación financiera que permiten anticipar la evolución de las finanzas públicas en escenarios alternativos, permitiendo configurar proyecciones de programación de pagos mensuales, semanales y diarios, a partir del programa financiero anual del Tesoro, dotando de esta manera de herramientas que facultan a las autoridades económicas pertinentes la toma de decisiones con adecuados márgenes de anticipación.

En consecuencia, la TGN efectúa una programación mensual de caja, en base a la estimación de los recursos y fuentes de financiamiento a percibir por el Tesoro Nacional, que permite asegurar los recursos para dar cumplimiento a los pagos de carácter prioritario: prestaciones de carácter previsional, programas sociales, gastos en personal, y transferencias a Entes Públicos destinados al pago de remuneraciones y becas.

En base a la programación mensual, se elabora un cronograma semanal estableciendo conceptos de pagos para ser atendidos diariamente, otorgando previsibilidad y transparencia al manejo de los fondos públicos.

Planes de caja anual mensualizado, trimestral y mensual diario

El marco de referencia inicial para la programación financiera anual está dado, lógicamente, por el cálculo de recursos y presupuesto de gastos aprobado por la Ley de Presupuesto General del ejercicio fiscal en cuestión.

Inicialmente, la TGN elabora una primera versión del Programa Financiero anual, basada en el cálculo de recursos y los créditos presupuestarios de la mencionada Ley de Presupuesto, y luego para los distintos subperíodos que componen el ejercicio: programa trimestral y mensual. Como resultado de dicho ejercicio, se calcula el resultado fiscal, primario y financiero, y luego la brecha a financiar (o excedente de caja) por período y por moneda.

Para ello se toma en cuenta, en primer lugar, el flujo esperado de ingresos, integrado por la estimación de la recaudación tributaria y la proyección de otros ingresos corrientes y de capital. Estas estimaciones de ingresos son actualizadas periódicamente con respecto al monto del cálculo de recursos del presupuesto; en forma trimestral, acompañando desde el programa financiero el proceso de programación de la ejecución del presupuesto, y en forma mensual, a efectos de revisar el programa operativo de caja.

En segundo lugar, del lado de las erogaciones, para la elaboración de la programación de pagos, se verifica un proceso que se articula con la programación de la ejecución del presupuesto, de la siguiente manera:

- La Ley N° 24156 establece, en su Artículo 34, la necesidad de la programación de la ejecución física y financiera del presupuesto. Este mecanismo consiste en un proceso denominado Programación de la Ejecución, cuyo resultado es la determinación de cuotas trimestrales que actúan como un techo o nivel máximo a gastar en las etapas de compromiso y devengado.
- Dichas cuotas se otorgan con frecuencia trimestral y se comunican al inicio de cada trimestre a través de una Resolución de la Secretaría de Hacienda.
- Durante cada trimestre existe la posibilidad de reprogramación (ampliación) de cuotas, cuando se identifican recursos o fuentes financieras adicionales a las estimadas

al principio de ese período, siempre y cuando no se exceda el monto del crédito presupuestario anual.

A los efectos de la determinación de las mencionadas cuotas presupuestarias se procesan los siguientes insumos: a) requerimiento de cuotas por parte de las jurisdicciones y entidades, b) estimación de los recursos y las distintas fuentes financieras a percibir en el período, y c) versión inicial de la programación de caja del período, propuesta por la TGN.

Contra las mencionadas cuotas, las jurisdicciones y entidades comprometen y devengan gastos; así emiten órdenes de pago, las cuales generan obligación de cancelación al Sistema de Tesorería. El *stock* de deuda exigible es conformado por el conjunto de órdenes de pago no canceladas, cuyo nivel constituye un indicador clave y un insumo básico en la dinámica del proceso de programación del flujo de pagos del Plan de Caja de Tesorería.

Con los insumos mencionados hasta aquí se construye entonces el programa de caja, para los distintos períodos relacionados dentro del ejercicio fiscal (en forma trimestral y mensual). Se contemplan los citados recursos corrientes y de capital (ingresos primarios o “arriba de la línea”) y la proyección de los pagos en concepto de gastos corrientes (antes de considerar los intereses de la deuda pública) y de capital de cada período (gastos primarios o “arriba de la línea”), cuya estructura surge del análisis de la deuda exigible, del nivel de la cuota presupuestaria, de los requerimientos específicos de las jurisdicciones de la Administración Nacional y de la estacionalidad de los mismos.

De esta forma, queda conformada la proyección del Resultado Primario de cada período objeto de programación, como diferencia entre recursos y pagos primarios estimados.

Posteriormente, se incorpora a los escenarios de programación el flujo de pagos referido a los intereses de la deuda pública, detallados por moneda, concepto y fecha de vencimiento de la obligación. Esta información es suministrada periódicamente a la TGN por la Oficina Nacional de Crédito Público (ONCP) de manera que se obtenga el Resultado Financiero.

Una vez determinado el Resultado Financiero del período, el siguiente paso de la Programación Financiera del Tesoro consiste en la incorporación de las operaciones “debajo de la línea”, tanto de financiamiento, si lo que se estima es un déficit de caja, como de inversiones, si el escenario muestra un superávit de caja.

Asimismo, se incorporan las Aplicaciones Financieras referidas al flujo de pagos de amortización (repago de capital) de la deuda pública, detallados por moneda, concepto y fecha de vencimiento de la obligación. Esta información también es suministrada periódicamente a la TGN por la ONCP, que administra el sistema de gestión y registro de la deuda pública.

Cabe anotar, además, que respecto al financiamiento de los déficits transitorios o estacionales de caja, el Tesoro cuenta con una serie de instrumentos propios que se utilizan en el marco de la administración de la liquidez, así como eventualmente. Si el programa de caja sugerido muestra excedentes, se procede, en el mismo marco, a la inversión de los mismos en instrumentos remunerados, lo cual se trata en la sección Reserva de liquidez y excedentes de caja de este capítulo.

El proceso de programación financiera se completa con el control y la evaluación de la ejecución de caja del período, a fin de examinar la calidad de las proyecciones y los posibles desvíos. Los resultados de dicha ejecución se utilizan para ajustar la programación de los períodos siguientes hasta la finalización del ejercicio fiscal.

A modo de cierre, se enumeran los distintos escenarios de programación que se elaboran y que constituyen las herramientas para la gestión, y la frecuencia con que se realizan y actualizan las distintas etapas que integran el proceso descrito:

- Programa financiero anual: Se deriva del presupuesto del ejercicio. Se actualiza periódicamente, por lo menos una vez por mes, con la ejecución y con la actualización de la proyección de recursos, que puede diferir del cálculo contemplado en el presupuesto, en la medida que se produzcan variaciones en las hipótesis de estimación.
- Programa de caja trimestral mensualizado: Simultáneo con el proceso de programación de la ejecución presupuestaria (determinación de cuotas de compromiso y devengado). Se lleva a cabo trimestralmente y se actualiza mensualmente con la ejecución.
- Programa de caja operativo diario, por moneda y por cuenta bancaria: Se elabora con el objeto de determinar la estacionalidad de recursos y pagos en el corto plazo. Se actualiza al comenzar cada mes y se analiza la ejecución de recursos y pagos *versus* la proyección con cortes de información semanales. Estas estimaciones son revisadas de modo independiente del presupuesto.
- La siguiente figura demuestra la relación de los programas financieros y las herramientas informáticas que se aplican para su elaboración:

GRÁFICO 1.4 Herramientas de la programación financiera



Proyección de compromisos del Tesoro

Construcción del programa de caja mensual por jurisdicción, SAF, inciso y clase de gasto

Un proceso particular que se desarrolla al interior de la herramienta de programación financiera lo constituye la asignación de techos mensuales financieros para cada una de

las jurisdicciones presupuestarias que conforman la Administración Nacional, detallados por Servicio Administrativo Financiero (SAF), inciso presupuestario y/o clase de gasto.

En tal sentido, el total mensual proyectado para el Gasto Primario de los escenarios de programación del Tesoro se puede desagregar con el detalle de los indicadores mencionados, a través de herramientas de *Business Intelligence*, las cuales permiten generar distintas versiones con un alto grado de flexibilidad y velocidad, a partir de la extracción de información específica del sistema transaccional e-SIDIF y su explotación en una base de datos conformada para la programación financiera.

Insumos del proceso: deuda exigible inicial y cuota/saldo de cuota de devengado

A los efectos de la determinación del límite mensual, se obtienen del e-SIDIF dos insumos básicos, clasificados con el detalle mencionado (jurisdicción, SAF, inciso y clase de gasto): la deuda exigible inicial del período, definida como los gastos devengados no pagados vencidos y a vencer en el mes objeto de programación, y la cuota o saldo de cuota de devengado disponible también al inicio, que indica la disponibilidad para gastar de las jurisdicciones de la Administración Nacional. Ambos indicadores se relevan en la apertura del primer día hábil de cada mes.

La suma de ambos conceptos expone un escenario inicial teórico en forma automática, que implica el máximo a pagar posible, abarcando la totalidad del gasto potencial a producirse en el período.

Tomando dicha información de base y considerando además otros insumos tales como: a) la estimación de recaudación del mes, b) las disponibilidades de caja/restricción financiera del período, c) los requerimientos de pagos específicos de las jurisdicciones remitidos a la TGN y d) los objetivos de política fiscal en base caja vinculados a niveles de Gasto y/o resultado primario, se elaboran escenarios alternativos referidos a los techos mensuales de caja.

Programas sectoriales, asignación mensual de caja por Jurisdicción, SAF, inciso y clase de gasto. Programas Anuales por Jurisdicción

Tal como se expuso en el proceso descrito en el punto anterior, al principio de cada mes se generan distintos escenarios de una asignación mensual de caja indicativa para cada jurisdicción de la Administración Nacional, detallada por SAF, inciso y clase de gasto.

Una vez seleccionado el escenario aprobado, la Tesorería comunica a las autoridades de la Secretaría de Hacienda esos niveles para su aprobación.

De esta forma, los responsables de la administración de pagos de las principales jurisdicciones cuentan con un apoyo a la gestión, con información en detalle, que les permite conocer las asignaciones de fondos que recibirán por parte de la Tesorería.

Una vez elaborado el escenario de pagos mensual, otro proceso adicional que se ejecuta con la herramienta de programación financiera es la determinación de un valor mes de referencia estimado para lo que queda del ejercicio fiscal (año calendario), desagregado con el mismo detalle del programa mensual, es decir por jurisdicción, SAF, inciso y clase de gasto.

Administración del programa diario de caja del Tesoro

Una vez elaborado el escenario fiscal anual, trimestral y mensual, y establecido el límite o “techo” mensual por jurisdicción, inciso y clase de gasto, es necesario un mayor grado de

detalle de cuestiones concretas de la gestión de caja diaria. Ello se hace por intermedio del Presupuesto de Caja Operativo del Tesoro, donde se produce la asignación de cuotas de pago o límites financieros diarios a la propia TGN y a los SAF incorporados al circuito de la CUT.

Este proceso toma como punto de partida, o marco general, el programa de caja mensual del Tesoro, que contiene una previsión diaria de pagos de acuerdo a la estacionalidad de los gastos y su calendarización elaborada en función de la deuda exigible inicial, de la cuota de devengado presupuestaria y de los requerimientos de caja que realizan las jurisdicciones de acuerdo con lo establecido en la Circular 5/2017 de la TGN.

Luego, en relación con la operatoria diaria concreta, para proceder a la fijación de cuotas de pago se toma del módulo CUT del SIDIF la información de dos elementos básicos:

- Las disponibilidades de caja con las que cuenta cada “actor” del proceso (los saldos de las cuentas escriturales y de operación de cada uno de los SAF y de la propia TGN), por fuente de financiamiento.
- La deuda exigible detallada por fuente de financiamiento y clase de gasto, agrupada por “pagador” (TGN o cada SAF).

El registro de Fijación de Cuota de Pago CUT se realiza a través de la generación del Comprobante de Fijación de Cuota de Pago (FCP). Este comprobante, al alcanzar el estado “Autorizado”, establecerá los impactos correspondientes en las cuentas de operación del modelo CUT.

Reserva de liquidez y excedentes de caja

La definición de una sana política de administración de la liquidez constituye una actividad central de la TGN, y tiene por objeto lograr un eficiente manejo de los recursos.

Una característica esencial de la política de liquidez es que debe ser flexible, para adaptarse a los distintos contextos económicos y/o políticos, de manera que permita reaccionar rápidamente ante cualquier cambio imprevisto y mitigar sus efectos sobre los compromisos programados. Dicha política debe considerar entre sus principales objetivos:

- Dinamizar la ejecución financiera del presupuesto y por tanto el cumplimiento de las metas físicas asociadas a los distintos programas, proyectos y actividades del mismo.
- Procurar los mecanismos de financiamiento que permitan atender las estacionalidades propias de los ingresos y pagos del Tesoro Nacional, asegurando una ejecución ordenada.
- Minimizar los riesgos de liquidez, estableciendo una política de saldos mínimos de caja y administrando líneas de contingencia financiera, asegurando a la TGN la posibilidad de identificar el margen mínimo necesario para financiar los gastos con cargo al Tesoro Nacional incluyendo entre ellos la atención del servicio de la deuda pública, y

- Orientar hacia la rentabilidad de los excedentes financieros y la disminución de costos del endeudamiento, aspectos estos que deben caracterizar un manejo racional de la cartera de activos y pasivos financieros.

Los riesgos propios asociados a la gestión de la liquidez son administrados a través de su identificación temprana, medición, control y monitoreo de los niveles mínimos de activos líquidos necesarios para cumplir oportunamente con las obligaciones de pago, en escenarios cambiantes.

Este concepto conlleva la necesidad de contar con los procesos de medición y administración, elaboración de indicadores, construcción de distintos escenarios para la planificación, así como también disponer de herramientas tecnológicas que soporten dicha administración.

Una herramienta que adquiere particular importancia es la administración de los saldos bancarios de titularidad de la Tesorería y también de otros titulares del Sector Público. Las cuentas están radicadas en los principales agentes financieros que conforman la banca pública nacional, el Banco de la Nación Argentina (BNA) y el Banco Central de la República Argentina (BCRA). En estas cuentas está incluida la CUT. De hecho, para el caso argentino, la implantación de la CUT permitió garantizar un capital de trabajo suficiente para administrar una parte importante de las deficiencias estacionales de caja en el corto plazo, de manera no onerosa.

En cuanto a alternativas de inversión, las colocaciones a plazo fijo que se realizan en el BNA son las más relevantes. En esa línea, así como el Tesoro, a través de la Secretaría de Hacienda, tiene facultades para aplicar los excedentes que administra, otra de las competencias que le asigna la Ley de Administración Financiera a la TGN, es la de brindar una opinión previa sobre las inversiones temporarias de fondos que realicen los organismos públicos en instituciones del país o del extranjero, en la medida que tengan facultades para ello. Así es posible disponer de una mirada amplia sobre todas las disponibilidades del Sector Público Nacional.

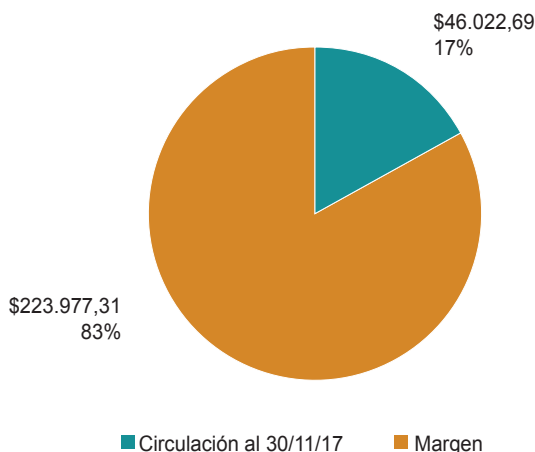
Financiamiento del Tesoro y necesidad de financiación en corto plazo - instrumentos financieros

Entre otras herramientas y además de la utilización de las fuentes de recursos mencionados, la TGN cuenta con una serie de instrumentos que le confieren flexibilidad y dinamismo para enfrentar las situaciones cambiantes. Entre ellos se hallan: las Letras del Tesoro, las operaciones con Títulos Públicos y los Adelantos Transitorios que se hallan previstos en la Ley de Administración Financiera (24156), en la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto (11672), y en la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina (Ley 24144).

El Artículo 82 de la Ley de Administración Financiera faculta a la TGN a emitir Letras del Tesoro para cubrir deficiencias estacionales de caja hasta el monto que fije anualmente la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional, las que deben ser reembolsadas en el mismo ejercicio financiero en el que se emitan.

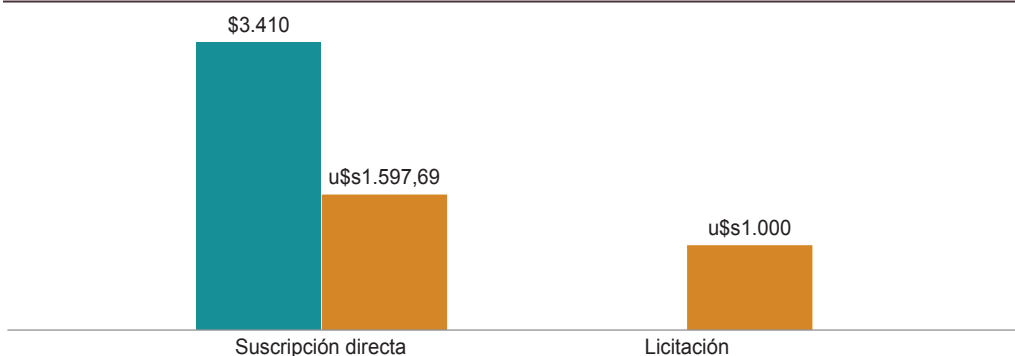
Se impulsa la creación de un mercado de capitales, donde el Tesoro Nacional está desempeñando un rol activo a través de las emisiones primarias. Estas son efectuadas a agentes del sector público como también a privados a través de operaciones de mercado por suscripción directa y por licitación pública.

GRÁFICO 1.5 Circulación de Letras del Tesoro de corto plazo



Fuente: TGN.
Margen presupuestario \$ 270.000 M —en millones de \$—.

GRÁFICO 1.6 Circulación por moneda VNO AL 30/11/17



Total : \$3.410 M u\$s2.597,69 M

Fuente: TGN.

COORDINACIÓN CON OTRAS POLÍTICAS

Con presupuesto

El Sistema de Tesorería, en el marco del proceso de programación financiera, se articula con la programación de la ejecución del presupuesto, de la siguiente manera:

- La Ley 24156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control en la República Argentina, establece en su Artículo 34 la necesidad de la programación de la ejecución física y financiera del presupuesto de las jurisdicciones de la administración, a fin de garantizar el cumplimiento del equilibrio presupuestario, coordinando estimación de recursos y fuentes financieras que se esperan con

autorizaciones de gastos en las distintas etapas. Las normas, elaboradas por la ONP, con la colaboración de la TGN, han reglamentado el citado artículo y establecen el mecanismo para la programación de la ejecución financiera en los distintos subperíodos que conforman el año.

- Este mecanismo consiste en un proceso denominado Programación de la Ejecución, cuyo resultado es la determinación de cuotas trimestrales que actúan como un techo o nivel máximo a gastar en las etapas de compromiso y devengado, para cada una de las jurisdicciones o entidades, con apertura de acuerdo a la clasificación por objeto del gasto. Las cuotas de compromiso rigen para el trimestre al término del cual los saldos no utilizados se pierden. El mismo criterio es válido para las cuotas de devengado, con la diferencia de que estas últimas se otorgan mensualmente, y los saldos no utilizados durante los meses son acumulables hasta el final del trimestre, cuando fenecen definitivamente.

A efectos de la determinación de las mencionadas cuotas presupuestarias, la ONP recibe y procesa la siguiente información:

- los requerimientos de cuotas por parte de las jurisdicciones y entidades, las cuales reflejan sus necesidades en función de la propuesta de programación física y financiera, derivada de las metas establecidas por los responsables de los programas presupuestarios para el período en cuestión,
- una estimación de los recursos y las distintas fuentes financieras a percibir en el período, y
- una versión inicial de la programación de caja del período que la TGN propuso, de acuerdo al *stock* de deuda exigible inicial observado (definido como los gastos devengados no pagados vencidos, o a vencer en el período de programación), y en base a hipótesis propias de calendarización de erogaciones.

Con estos elementos, la ONP eleva a las autoridades de la Secretaría de Hacienda el proyecto de cuotas de compromiso y cuotas de devengado para el trimestre bajo análisis, quienes lo aprueban realizando las modificaciones que consideren pertinentes conforme a los objetivos trazados por las autoridades políticas.

Contra las mencionadas cuotas, las jurisdicciones y entidades se comprometen y devengan gastos a través de la emisión de órdenes de pago, lo cual genera obligación de cancelación al Sistema de Tesorería y alimenta permanentemente el mencionado *stock* de deuda exigible, conformado por el conjunto de órdenes de pago no canceladas, cuyo nivel constituye un indicador clave y un insumo básico en la dinámica del proceso de programación del flujo de pagos del Plan de Caja de Tesorería.

Es en este punto donde se verifica la importancia de la relación entre los Sistemas de Tesorería y Presupuestario, a partir de la necesidad de un desarrollo fluido del proceso descrito, con el objeto de mantener acotado en el tiempo el nivel de la deuda exigible y compatibilizar una adecuada asignación de recursos con el equilibrio del Balance del Tesoro. De esta manera se minimiza el uso del mecanismo de financiamiento tácito que

implica la reprogramación o el retraso de los pagos de gastos devengados, ya que el mismo alienta la presentación de sobrepagos por parte de los oferentes de bienes o servicios al Sector Público, provocando la existencia de un costo no explícito de endeudamiento público, además de cargar con ineficiencia y discrecionalidad en la gestión de pagos.

Con el Banco Central

Los archivos generados por el BCRA relacionados con la información sobre los saldos y flujos de las cuentas bancarias del Tesoro Nacional se reciben por enlace punto a punto a través de la aplicación denominada IDEAR. Como contingencia cuando falla la recepción a través del enlace, se solicita al BCRA que envíe los archivos por correo electrónico.

Respecto a la documentación que respalda los movimientos, a partir del 01/07/16 el BCRA modificó la metodología de envío de la información y comenzó a realizarse en soporte electrónico (vía mail), con nuevo diseño de comprobantes, que surgen de aplicativos vinculados a su sistema contable, en el marco del proceso de modernización de metodologías y procedimientos que viene llevando a cabo el Banco. Dicha situación fue informada a la TGN, y una vez consensuado el contenido de la información a recibir, el Banco emitió una Nota informativa como respaldo de la nueva metodología de envío de la información.

Con el Banco de la Nación Argentina (BNA)

En el caso del BNA, los archivos se reciben por enlace punto a punto a través de la aplicación denominada XCOM, que es la misma que se utiliza para enviar los pagos por Red CUT. Primero se reciben los archivos en el Centro de Cómputo que la TGN tiene habilitado a tal efecto, para luego importarse en forma automática al e-SIDIF.

Cabe aclarar en este punto, que en caso de no poder importarse automáticamente, existe un utilitario dentro del menú de la conciliación bancaria denominado “Utilidad Extractos”, desde donde es posible impulsar la importación del archivo fallido.

Los archivos informáticos recibidos almacenan los movimientos que se producen diariamente en las cuentas bancarias de las que es titular el Tesoro Nacional, como así también las transacciones que ocurren en las Cuentas Recaudadoras de los Organismos de la Administración Central, de los Organismos Descentralizados que integran el Sistema de la CUT, y de los recursos Tributarios provenientes de las Cuentas pertenecientes a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) referidas a Coparticipación Federal de Impuestos.

Respecto a la documentación de respaldo relacionada con las Cuentas del Tesoro Nacional, se recibe en su formato tradicional (papel). El procedimiento descrito fue consensuado entre el BNA y la TGN en reuniones conjuntas.

OTRAS ACTIVIDADES

Administración del riesgo operacional

Por la índole de las actividades y responsabilidades que competen a la TGN, resulta de suma importancia identificar los factores de riesgo potencial, con capacidad de afectar en mayor o menor medida las operaciones de Tesorería, evaluando las medidas conducentes a

su prevención y tratamiento en caso de ocurrencia. Tal evaluación culmina en la definición de un Plan Integral de Gestión del Riesgo Operacional (PIGRO).

Los factores de riesgo son aquellos eventos de carácter interno o externo a la Tesorería, cuya ocurrencia puede limitar en algún grado la prestación de alguna de sus funciones.

Identificación de riesgos, determinantes y sus consecuencias para los procesos de la tesorería

La TGN ha llevado a cabo como primer paso, la individualización y evaluación de aquellas variables de riesgo operacional, estableciendo su probabilidad de ocurrencia y el grado en que afectaría las funciones de Tesorería, ya sea en forma aislada o concomitante con la ocurrencia de otros eventos incluidos en la evaluación del riesgo operacional.

CUADRO 1.5 Evaluación del riesgo operacional

Factores de Riesgo	Probabilidad de Ocurrencia	Impacto
Corte del suministro eléctrico	Baja	Alto
Caída en los servicios de Red del MH	Baja	Alto
Crisis de los Sistemas de Información Financiera	Baja	Severo
Interrupción del enlace de comunicaciones con bancos	Baja	Alto

La TGN carece de procesos críticos que se encuentren afectados por factores de riesgo de alta probabilidad de ocurrencia, generando un entorno sumamente favorable para el normal desarrollo de sus funciones, otorgando estabilidad y previsibilidad al conjunto de las gestiones a su cargo. Dicha cualidad contribuye en la práctica a sostener una imagen de solidez y capacidad de gerenciamiento para sortear dificultades de distinto orden, a las que toda organización compleja se enfrenta con más o menos éxito en un entorno cambiante.

Por su propia naturaleza el PIGRO posee un carácter dinámico, dado que cada nuevo proceso que se proponga incorporar al sistema de Tesorería debe ser previamente sometido a la evaluación de riesgo operacional, con el fin de definir las medidas correctivas necesarias para su puesta en funcionamiento.

Una vez identificados los factores de riesgo y su relevancia relativa dentro del riesgo operacional como conjunto, la TGN debió abocarse a la evaluación y definición de las medidas y procedimientos conducentes al restablecimiento de su capacidad prestacional.

Plan de continuidad de negocios

A continuación, se indican los procedimientos de contingencia para el restablecimiento de los procesos afectados:

Corte del suministro eléctrico: Se recurre al uso de grupos electrógenos, considerando un abastecimiento mínimo de energía que garantice el funcionamiento de los servicios esenciales de Tesorería.

Caída de los Servicios de Red del MH: Se opera desde un sitio alternativo desde el cual no se requiere la disponibilidad del servicio de red. Esta alternativa conlleva la operación desde puestos de trabajo con conexión directa a los servidores de base de datos y servidores de aplicación.

Crisis de los Sistemas de Información Financiera: Un Comité de Crisis Operativo específicamente creado para administrar este tipo de eventualidades, evalúa la naturaleza y complejidad del incidente y determina el plan de acción a seguir para el restablecimiento del sistema.

Interrupción del enlace de comunicaciones con bancos: Se realiza la transmisión de los archivos de pago a través de un correo electrónico encriptado, de manera que se salvaguarden la integridad y la confidencialidad del contenido.

En caso de que la falla se detecte dentro de los servidores de aplicación y/o las bases de datos, se recurre a la mayor brevedad posible a la puesta en funcionamiento del servidor de contingencia, observando como límite horario las 14:00hs.

A fin de facilitar la ejecución de los procedimientos de contingencia se han desarrollado una serie de instructivos de operación:

- Administración de riesgos y procesos de contingencia.
- Manejo de crisis de los sistemas de información financiera.
- Procedimiento para la solución de problemas de conexión con los bancos.
- Procedimiento de contingencia de envío de instrucciones de pago a los bancos.

Gestión de personas y capacitación

La TGN dedica significativos esfuerzos tanto tecnológicos como humanos para mejorar continuamente sus prestaciones, teniendo siempre como objetivo la utilidad pública y el bienestar general. Para ello considera a su personal un factor clave dentro de su gestión, promoviendo en forma continua su desarrollo profesional, su inclusión laboral, su sentido de pertenencia institucional y la internalización del carácter de servicio público de sus funciones y objetivos.

La premisa que se ha adoptado en materia de Recursos Humanos tiene como característica general una íntima vinculación entre la capacitación y la profesionalización de sus agentes y el fortalecimiento institucional de la Organización.

Para ello los agentes son capacitados mediante programas de formación continua que propenden a su rápida y correcta inserción tanto personal como laboral, lo que se acompaña con la aplicación de un proceso de inducción elaborado para esos fines, sumado a los distintos cursos que se dictan en materia de Administración Financiera, principalmente en el ámbito del Centro de Capacitación y Estudios de la Secretaría de Hacienda.

El constante surgimiento de tecnologías, herramientas de administración y aplicativos informáticos han guiado ese proceso, contando en la actualidad con una planta de personal de 100 agentes, en su mayoría profesionales pertenecientes a las áreas de ciencias económicas, ciencias jurídicas e informática, como así también estudiantes universitarios, personal técnico y administrativo.

Para alinear el proceso de capacitación con los objetivos estratégicos de la TGN, se estableció una metodología en que las distintas direcciones proponen postulantes para actividades de capacitación, acompañando la presentación con información que permita conocer las características generales de la actividad, los costos de la misma y en particular la vinculación con las tareas que desempeña el agente. Las principales áreas temáticas de capacitación son:

- Administración Financiera Pública
- Sistema de Administración y Gestión Financiera
- Normas Internacionales de Información Financiera
- Administración de la Liquidez
- Mercado de Capitales
- Normas ISO sobre sistema de Gestión de Calidad
- Gestión Documental y Expedientes Electrónicos.

Representación institucional

En el plano institucional, la TGN ha fomentado el intercambio continuo del conocimiento y la experiencia acumulados, en diversos foros locales e internacionales de Tesorerías, participando con un rol protagónico e integrador con las Tesorerías Jurisdiccionales de los distintos organismos de la Administración Nacional, la Asociación de Tesorerías Generales de la República Argentina y el Foro de Tesoreros Generales de América Latina.

Jornadas de Tesorerías Jurisdiccionales

La TGN, con el objetivo de impulsar y sostener una asidua comunicación con los distintos organismos que integran la Administración Nacional, desde el año 2002 convoca anualmente a las Tesorerías Jurisdiccionales a participar de una jornada de integración, camaradería y divulgación de novedades, que propician la mejora continua de las actividades relacionadas con los principales procesos de Tesorería. El propósito del encuentro se orienta al intercambio de opiniones sobre distintas problemáticas de interés compartido por las Tesorerías de los organismos y la TGN en su carácter de Órgano Rector del sistema. El desarrollo de la Jornada se ha realizado en diversos organismos, aplicando diversas modalidades de exposición para interactuar con los asistentes en función de los temas abordados.

Seminarios de Tesorerías Generales de Provincias

A partir del año 1995, la TGN participa en un encuentro anual con las Tesorerías Sub nacionales, en el cual se propicia, en un ámbito de integración e interconsulta, el abordaje de diversos tópicos de atención común a los Estados provinciales y a la TGN, cuyo resultado se materializa con la aplicación de nuevas herramientas administrativas, procedimientos ajustados a los nuevos desarrollos tecnológicos y el refuerzo de la visión del Sistema de Tesorería como un sector clave en la administración eficiente de los recursos públicos. En el año 2013 se constituyó la Asociación de Tesorerías Generales de la República Argentina (ATGRA), que tiene por objeto promover y realizar estudios e investigaciones en materia de Tesorería y Administración Financiera Gubernamental y en la que la TGN cumple la función de Secretaría Ejecutiva Permanente.

Foro de Tesorerías Gubernamentales de América Latina (FOTEGAL)

A partir del año 2010, la TGN integra el FOTEGAL como país fundador del mismo, participando en la formación de este Foro de diversas maneras.

LOGROS ALCANZADOS Y PROYECTOS A FUTURO

Logros alcanzados

El plan estratégico, compuesto con los objetivos estratégicos de todas las Direcciones de la TGN, es un proceso de mejora continua, con un fuerte compromiso personal y profesional, lo que permite una reingeniería funcional y tecnológica del Sistema de Administración Financiera, implicando un cambio en la metodología de trabajo, garantizando el aumento en la eficiencia y eficacia de las tareas que se realizan. A su vez, los objetivos estratégicos de la TGN están orientados hacia los lineamientos estratégicos de la Subsecretaría de Presupuesto, que se vinculan con el propósito de promover la sustentabilidad fiscal a mediano plazo y la optimización de la gestión financiera pública.

En materia de Administración Financiera, el proceso de reingeniería dio origen al **Proyecto e-SIDIF**, que responde al propósito de modernizar los sistemas utilizados, resolver las necesidades de operar entre los diferentes actores, e incluso entre el e-SIDIF y sistemas externos. Incentivados por una estrategia de interconexión de sistemas, circuitos y organismos, se modernizaron los equipamientos informáticos, obteniéndose una mayor capacidad operacional y tecnología de avanzada.

El e-SIDIF es un proyecto basado en la modalidad “*in house*”, que tiene una estrategia de desarrollo de sistemas e implementación modular y gradual, con una visión a largo plazo orientada a la gestión por resultados, avalando la política de descentralización operativa y facilitando la explotación de la información para dar sustento a la toma de decisiones, en la que prevalece la posibilidad de administrar mediante una plataforma web.

La **Integración de la CUT durante el período 2010 al Sistema Nacional de Pagos** (SNP), permitió la reducción de los gastos bancarios del servicio de instrucción de pagos, la disminución de operaciones rechazadas, la estandarización de los plazos de acreditación y disponibilidad de fondos, y el incremento sostenido de los Bancos agentes de pago de la CUT en los últimos años.

La implementación gradual de la **Firma Digital** en los distintos módulos del sistema e-SIDIF, en reemplazo de la firma electrónica, ha permitido evitar el uso del papel en la gestión de los comprobantes. Dicha innovación tecnológica profundizó el proceso de descentralización de la carga de la información, garantizando la integridad de los documentos digitales, reduciendo los costos administrativos e incrementando la seguridad de todas las operaciones en donde se necesite acreditar la identidad del firmante.

Acorde con las innovaciones tecnológicas, en el marco del Gobierno Electrónico, en 2012 se implementó un servicio de consulta por internet para los proveedores y contratistas del Estado, denominado **e-PROV**, el cual es un servicio de consulta que les permite conocer a los beneficiarios de pagos de la Administración Nacional información respecto de las deudas que mantienen los diferentes organismos del Estado para con ellos, pagos realizados a su favor, y retenciones practicadas.

Se encuentra en proceso de implementación el **e-Recauda**, portal de recaudación de la Administración Nacional que integra la gestión de recursos del sistema e-SIDIF y los sistemas de recaudación de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), contemplando la captación de fondos a través del pago electrónico, y mejorando la confiabilidad del proceso de percepción y registro de ingresos no tributarios.

En el año 2015 se concretó una nueva versión del **Sistema de Registro de Cuentas Oficiales (SIRECO)**, que consiste en una base de datos que permite a la TGN administrar el universo de las cuentas operativas (bancarias y nominales) que gestionan los organismos del sector público nacional no financiero.

Proyectos a futuro

Con la reciente modificación de la Ley de Ministerios y la creación del Ministerio de Modernización, el Plan Estratégico de la TGN ha sido vinculado a los lineamientos establecidos en el Plan de Modernización del Estado, definido en el Decreto 434/2016. En consecuencia, nuestros objetivos estratégicos, basados en ejes temáticos, se ubican dentro de dicho entorno.

Gestión documental y Expediente Electrónico

Bajo este eje temático se promoverá la implementación de procedimientos administrativos basados en sistemas digitales que permitirán mejorar la comunicación, brindar servicios en forma eficaz y eficiente, e incrementar la transparencia en la gestión. Se aspira a reducir tiempos administrativos, gestiones presenciales y liberar espacios físicos dedicados al almacenamiento de documentación.

En ese ámbito se trata de la ‘despapelización’ en procedimientos vinculados a la administración del registro de cuentas oficiales, la gestión de cobranzas, la programación y gestión de pagos, y la emisión de letras del Tesoro, entre otros.

Desarrollo, Mejora continua e Integración de Sistemas de Gestión

El propósito de este eje temático es implementar mejoras de procesos e innovaciones tecnológicas que permitan disminuir costos y tiempos de gestión, e integrar sistemas transaccionales y de gestión para facilitar la consolidación de información, y optimizar su administración.

Los objetivos son:

- Expandir la gestión de pagos a través de medios electrónicos.
- Actualizar los sistemas de soporte a la gestión financiera de la Administración Nacional completando el despliegue de los módulos desarrollados del sistema e-SIDIF.
- Incorporar la utilización de tarjetas corporativas en la gestión de fondos rotatorios para reducir la cantidad de cuentas bancarias y reducir los pagos mediante efectivo o cheques.
- Ampliar la gestión de recaudación de ingresos no tributarios de los organismos de la Administración Nacional a través del portal e-Recauda.
- Desarrollar, mediante modernas herramientas, la gestión de escenarios de programación financiera y optimización de la administración de la liquidez.

Gestión de la calidad

Este eje temático está orientado a promover el desarrollo y difusión de los procesos y sistemas destinados al mejoramiento continuo de la calidad de los servicios que brinda la TGN, para asegurar la satisfacción de las necesidades y expectativas de los usuarios y de la comunidad en general.

En tal sentido se continuará perfeccionando el sistema de gestión de la calidad a través del cual se ha certificado el proceso de pagos por transferencia bancaria de la TGN, y se desarrollarán actividades tendientes a ampliar la certificación de calidad a la gestión de otros medios de pago, y al proceso de conciliación bancaria.

Gestión de personas

En materia de recursos humanos, se plantea el desafío de desarrollar habilidades que contribuyan a fortalecer la motivación y el compromiso de las personas para mejorar la eficacia, la eficiencia y el entorno laboral.

En tal sentido se mantendrán acciones de capacitación y desarrollo del personal para promover las habilidades técnicas y personales. Complementariamente, procurar la innovación, la creatividad y la comunicación entre los agentes de la TGN siendo la propuesta:

- Integración del personal a través de la conformación de equipos inter áreas.
- Buenas prácticas para fortalecer los equipos de trabajo.
- Realizar actividades de *Coaching*.

Fortalecimiento de las relaciones institucionales

Se continuarán realizando actividades de intercambio profesional, cooperación técnica y gestión del conocimiento, en el ámbito de la gestión financiera gubernamental, para mejorar la calidad de los servicios y promover la innovación. Se aspira a que la colaboración entre las diferentes administraciones facilite la difusión y transferencia de buenas prácticas vigentes.

Los objetivos de la TGN vinculados a este eje temático son los siguientes:

- Impulsar las jornadas anuales de Tesorerías Jurisdiccionales de la Administración Nacional.
- Brindar asistencia a la Asociación de Tesorerías Generales de la República Argentina (ATGRA).
- Participar en actividades del Foro de Tesorerías Gubernamentales de América Latina (FOTEGAL).



BRASIL

Mansueto Almeida – Tesorero
Adriano Paula

INTRODUCCIÓN

La gestión presupuestaria y financiera brasileña ha sido objeto de constante evolución, como resultado de la búsqueda continua de instrumentos de planificación gubernamental, a la vanguardia del pensamiento técnico/teórico y también en la implementación de normas y procedimientos aplicables a las finanzas públicas.

La gestión de las finanzas públicas en el gobierno federal brasileño está organizada en un conjunto de sistemas, formalmente instituido con el objetivo de definir las atribuciones y competencias de los diferentes órganos y entidades involucrados en las actividades pertinentes para la aplicación de los recursos públicos. Los diferentes sistemas abarcan las áreas de planificación y presupuesto, de contabilidad y de gestión financiera, cada una de ellas apoyadas por el respectivo esquema legal y normativo, así como por los respectivos sistemas informatizados que dan apoyo a las actividades operacionales.

El organismo central del Sistema de Administración Financiera Federal es la Secretaría de la Tesorería Nacional (STN) y sus órganos sectoriales son las unidades de programación financiera en todos los ministerios y unidades equivalentes en otros órganos, inclusive los de los poderes Legislativo y Judicial. Los órganos sectoriales están sometidos a la orientación normativa y a la supervisión técnica de la STN.

La principal función del Sistema de Administración Financiera Federal es garantizar el equilibrio financiero del gobierno federal. Con ese objetivo, la STN está estructurada en diferentes áreas que abarcan: la gestión de la caja, la gestión de los demás activos financieros del gobierno, la gestión de toda la deuda interna y externa del gobierno y la contabilidad federal, inclusive la gestión de los procesos y sistemas de ejecución presupuestaria y financiera.

Desde el punto de vista legal-normativo, los principales marcos de la gestión de las finanzas públicas brasileñas son la Ley 4320 de 1964, el Decreto-ley 200 de 1967 (y sus actualizaciones), el Decreto 93872 de 1986 y la Ley Complementaria 101 de 2001 (Ley de Responsabilidad Fiscal, LRF). Dicha legislación organizó la gestión administrativa, presupuestaria y financiera de Brasil, acompañando y organizando la evolución ocurrida en las seis últimas décadas. Se destaca, además, la Constitución brasileña vigente, que dispone de un capítulo específico relacionado con las Finanzas Públicas.

El último gran avance en el sistema de la Cuenta Única de la Tesorería Nacional (CUT) fue su incorporación al Sistema de Pagos Brasileño (SPB) en 2002, lo que permitió la realización de transferencias financieras entre la Tesorería y el sistema financiero de manera más ágil y segura.

CUENTA ÚNICA DE LA TESORERÍA NACIONAL

La gestión de caja en el gobierno federal adoptó el principio de unificación de caja establecido desde 1964, a través de la Ley 4320, de marzo de ese año. Dicha ley estableció normas generales de Derecho financiero para elaboración y control de los presupuestos y balances adoptados por el Gobierno Federal, Estados, Distrito Federal y Municipios. En su Artículo 56 se establece que la recaudación de todos los ingresos deberá estar en concordancia con el principio de unidad de tesorería, estando vedado cualquier tipo de fragmentación.

También el Decreto-ley 200 de 1967, dispuso que el Ministerio de Hacienda fomentaría la unificación de recursos en el ámbito de la Tesorería Nacional, a través de su caja ante quien era el agente financiero en aquel entonces. A pesar de dichos marcos normativos, la tecnología disponible en aquel momento requería el movimiento de recursos por medio de cuentas corrientes bancarias, tanto para el control de la recaudación por parte de las entidades recaudadores, como a efectos de la operatividad de pagos.

Con el auxilio de organismos internacionales se profundizaron los estudios y los diagnósticos orientados hacia la eficiencia de la gestión presupuestaria y financiera brasileña. Fue adoptado gradualmente un conjunto de medidas para la modernización de la gestión de las finanzas públicas. Este proceso se inició mediante la creación de la Secretaría de la Tesorería Nacional (STN) en 1986. En 1987, la STN implantó el Sistema Integrado de Administración Financiera del Gobierno Federal (SIAFI) y, en 1988, la Cuenta Única de la Tesorería Nacional (CUT).

El SIAFI posibilitó la operatividad descentralizada del presupuesto, así como de los correspondientes movimientos financieros, a través de un sistema informatizado que permite el acceso simultáneo, seguro y *on-line*, por parte de todas las unidades del gobierno, realizando registros contables automáticos y simultáneos en cada operación, apoyando la gestión y los controles pertinentes.

La CUT, inmediatamente después de haber sido implantada, encontró respaldo en la Constitución Brasileña de 1988, que determinó que las disponibilidades de caja de la Unión deben ser depositadas en el Banco Central de Brasil (BC).

Operatividad

Toda la operatividad de la CUT se realiza por medio del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI). Este sistema es fundamentalmente una herramienta de contabilidad, por medio de la cual el gobierno federal hace el registro contable de los actos y hechos relacionados con la ejecución presupuestaria y financiera y patrimonial. De esta manera, en el ámbito del SIAFI, la CUT constituye una cuenta contable cuyos registros reflejan los movimientos y saldos financieros de la respectiva cuenta bancaria ante el Banco Central de Brasil. El control y monitoreo de los recursos administrados por las unidades ejecutoras se realizan a través de los registros contables.

El SIAFI es de uso obligatorio por parte de todos los órganos y entidades del gobierno federal y ningún acto relacionando con la ejecución presupuestaria o con cualquier pago se hace sin que sea procesado a través de este sistema. Este sistema produce informes contables realizados por unidades ejecutoras y consolidados en diversos niveles, en tiempo real.

La operación de la CUT se lleva a cabo de manera descentralizada, por miles de entidades del gobierno federal en todo el país, tanto en lo que concierne a la entrada de recursos como a los actos pertinentes a la ejecución presupuestaria y a los pagos. La realización de cualquier movimiento financiero con recursos de la CUT genera automáticamente, en el SIAFI, los correspondientes registros contables. La conciliación contable de esos movimientos y registros se hace también de manera automática, a través de parametrización y registros en el SIAFI.

El Banco do Brasil participa en el proceso de movimiento de la CUT como agente financiero de la Tesorería. Le corresponde a ese Banco ejecutar las órdenes bancarias (OB) de pago emitidas por las unidades ejecutoras. Sin embargo, en especial después de la implementación del SPB, las diferentes modalidades de pago pueden ser emitidas mediante transferencias directas de la CUT en el Banco Central a las cuentas de los beneficiarios en cualquier banco, sin necesidad de trámite por el Banco do Brasil.

Los bancos comerciales participan en el proceso de la CUT como agentes financieros para la recaudación, amparada en contratos firmados por las entidades recaudadoras, bajo la orientación operacional de la Tesorería.

Estructura y cobertura

La CUT fue inicialmente instituida como una única cuenta bancaria en el Banco Central. Sin embargo, debido a la necesidad de mantener información segregada de dos fuentes específicas de recursos, la CUT pasó a ser dividida en tres subcuentas en el Banco Central. De esta manera, los recursos de la CUT actualmente son registrados en una subcuenta específica para los recursos de la previsión social, otra para los recursos destinados exclusivamente a la administración de la deuda pública, y una tercera subcuenta para los demás recursos. Esta subdivisión, sin embargo, no afecta al proceso operativo de la CUT.

En el ámbito del SIAFI, los recursos de la CUT son clasificados en un modelo de cuentas escriturales que permite la descripción detallada de la manera como las unidades gestoras lo deseen o necesiten, a efectos de hacer el control y seguimiento de las diferentes fuentes de recursos o para cualquier tipo de gestión destacada de determinados

fondos. Esta descripción detallada incluye, necesariamente, la indicación de la fuente de recursos adoptada en el presupuesto.

El mecanismo de cuentas escriturales tiene también la finalidad de garantizar la titularidad y disponibilidad de los recursos propios, eventualmente recaudados y administrados por las unidades gestoras.

La CUT es de uso obligatorio en todo el gobierno federal, incluyendo a todos los órganos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, inclusive entidades y fondos autónomos y la previsión social. Solamente el Banco Central, cuando desempeña el rol de autoridad monetaria, y las empresas estatales no dependientes de subvención de la Tesorería no están integrados al sistema de la CUT. En el caso de caja menor los pagos son efectuados por medio de tarjetas de pago en base a límites específicos atribuidos a cada responsable de los movimientos, registrados en el SIAFI.

También se mantienen algunas cuentas fuera del sistema de la CUT, debido a situaciones en que no fue posible desarrollar los correspondientes mecanismos de control y operación a través del SIAFI. En especial, cabe citar los desembolsos de recursos derivados de préstamos ante organismos financieros internacionales.

Remuneración de las disponibilidades

El Banco Central remunera los saldos diarios mantenidos por la Tesorería en la CUT. El valor de la remuneración se calcula diariamente y se deposita en la CUT, cada diez días. Para dicho cálculo son adoptados mecanismos que buscan equilibrar la tasa de remuneración del Banco al Tesoro, con la tasa que es paga por la Tesorería sobre la cartera de títulos de la Tesorería ante el Banco. De esta manera, se aplica la tasa media aritmética ponderada de la rentabilidad de los títulos de la deuda pública mobiliaria federal interna, de emisión de la Tesorería Nacional, en la cartera del BC.

Implantación

La CUT fue implantada buscando incorporar gradualmente a los órganos y entidades del gobierno, así como a las diferentes fuentes de recursos. Diez años después de su implantación, la CUT todavía no había incorporado la integralidad de los recursos del gobierno. Había resistencia por parte de algunas entidades que disfrutaban de autonomía para depositar recursos propios en cuentas bancarias ante el agente financiero de la Tesorería e inclusive en otros bancos.

También fue necesario identificar necesidades operacionales específicas de las unidades gestoras y elaborar en el SIAFI los mecanismos que pudieran sustituir las cuentas bancarias. Uno de esos mecanismos fue la aplicación de disponibilidades financieras de recursos propios de las entidades, con el objetivo de obtener rendimientos financieros. Con ese objetivo fue implantada en el SIAFI una funcionalidad de aplicación financiera, que garantizaba a las unidades los rendimientos que anteriormente eran propiciados por las aplicaciones en el mercado financiero.

Mediante dicho proceso, la STN distribuye parte de los rendimientos de la CUT a las entidades que dispongan de recursos propios en la CUT y que tienen autorización legal específica para recibir dichos rendimientos.

La implantación de la CUT se consolidó mediante la edición de un acto normativo con fuerza de Ley (Medida Provisoria 1782 de 1998, posteriormente consolidada en la Medida Provisoria 2170-36 de 2001), que determinó que todos los recursos de las entidades autónomas (autarquías, fundaciones públicas y fondos) fueran depositados y transportados por intermedio de la CUT, observándose la reglamentación establecida por el Poder Ejecutivo. También se gestionó la incorporación de los recursos de la Previsión Social. De esta manera fue posible completar la implantación de la CUT, que pasó a incorporar todos los recursos, de todas las fuentes de ingresos y de todas las entidades del gobierno federal.

Se destaca también la edición por parte de la Secretaría de la Tesorería Nacional de la Instrucción Normativa 04, del 30 de agosto de 2004, que dispone la consolidación de las instrucciones para movimiento y aplicación de los recursos financieros de la Cuenta Única de la Tesorería Nacional, la apertura y el mantenimiento de cuentas corrientes bancarias, en situaciones excepcionales, entre otras normas concernientes a la administración financiera de la Administración Pública Federal.



RECAUDACIÓN

Proceso de recaudación

Los ingresos y otros recursos ingresan a la CUT por medio de tres documentos, de acuerdo con el recurso recaudado:

1. **Documento de Recaudación de Ingresos Federales (DARF):** Destinado a recaudar los ingresos administrados por la *Receita Federal de Brasil* (RFB), Secretaría del Ministerio de Hacienda, encargada de la recaudación de los principales tributos cobrado por el gobierno federal.
2. **Guía de la Previsión Social (GPS):** Destinada a recaudar los ingresos previsionales. Se destaca que, mediante la creación de la RFB, los ingresos previsionales también pasaron a su administración.
3. **Guía de Recaudación de la Unión (GRU):** Destinada a recaudar los ingresos que no sean objeto de recaudación a través de documento DARF y GPS, así como a la recepción de cualquier otro recurso que deba ingresar a la CUT, tales como depósitos, extornos de gastos y otros. Entre las modalidades de GRU se destacan: GRU COBRANZA, documento recaudable en toda la Red Bancaria y que es emitido por las entidades recaudadoras en sus procesos de cobranza ante los contribuyentes o deudores. Los recursos son posteriormente centralizados en el Banco do Brasil con miras a la recaudación a la CUT; y GRU SIMPLE, documento recaudable únicamente en el agente financiero (Banco do Brasil) y que puede ser emitido de manera simplificada, inclusive por el propio contribuyente o pagador.

Actualmente, se encuentra en estudio la creación o definición de un documento único para recaudar todos los ingresos administrados por la RFB. Los procedimientos relacionados con la recaudación, envío de archivos de información por parte de los bancos

recaudadores, clasificación en el SIAFI y conciliación siguen reglas análogas para todos los documentos de recaudación.

Los bancos recaudadores disponen de un día hábil (d+1) para la transferencia de los recursos recaudados a la CUT. Hay previsión de que las instituciones financieras recaudadoras atrasen la transferencia otro día hábil más. En ese caso, sin embargo, deberán remunerar a la Tesorería Nacional a la tasa de intereses básica de la economía brasileña (tasa Selic).

La siguiente ilustración presenta el flujo de la recaudación por medio de DARF. El proceso es el siguiente: (1) el contribuyente efectúa el pago de sus tributos por medio de DARF ante los agentes recaudadores; (2) la Red Bancaria recaudadora efectúa la recaudación a la CUT en el BC, por medio de mensaje específico (TES0002) del Sistema de Pagos Brasileño (SPB); (3) las informaciones del DARF son enviadas por la red recaudadora en un día al Servicio Federal de Procesamiento de Datos (SERPRO), empresa pública federal responsable del procesamiento en nombre de la RFB; (4) el valor ingresado a la CUT es registrado en el SIAFI, inicialmente como “ingresos brutos a clasificar”; (5) los ingresos son definitivamente clasificados y contablemente transferidos de la cuenta de “ingresos brutos a clasificar” a las respectivas cuentas de ingresos recaudados.

La RFB está encargada de enviar al SIAFI, a efectos de contabilización, los datos de la recaudación por DARF. En el SIAFI, los ingresos son clasificados por: código de ingresos, naturaleza, fuentes de recursos, destinaciones y afectaciones establecidas en la legislación. En el caso de la recaudación por medio de la GPS, el procesamiento de las informaciones es realizado por la empresa estatal DATAPREV. El DARF es clasificado cada diez días, mientras que los ingresos recibidos por medio de GPS son clasificados una vez al mes.

GRÁFICO 2.1 Flujo de recaudación de DARF

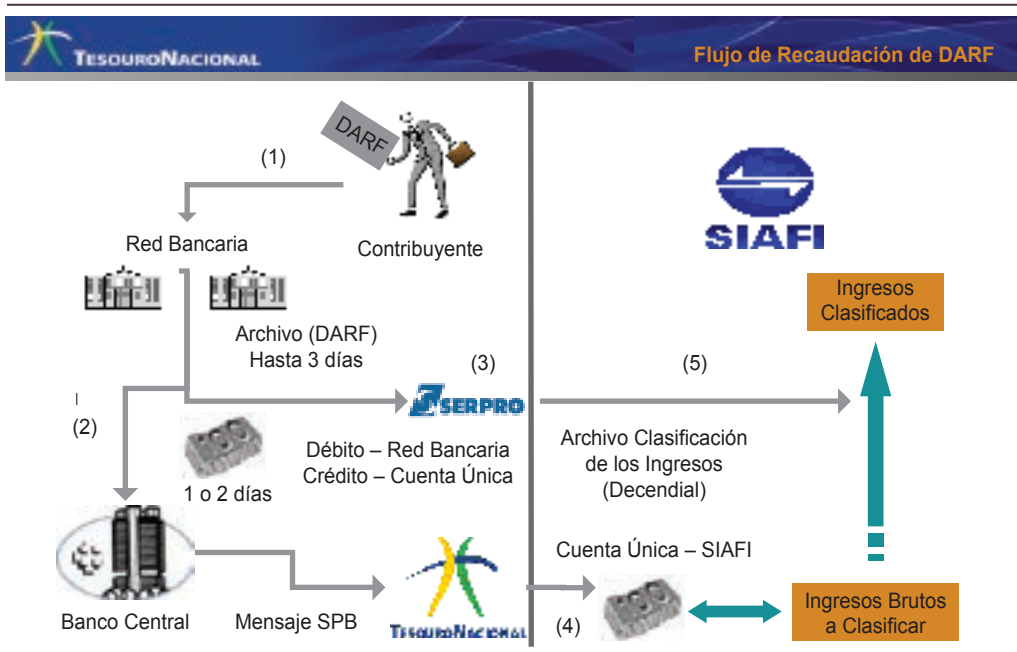
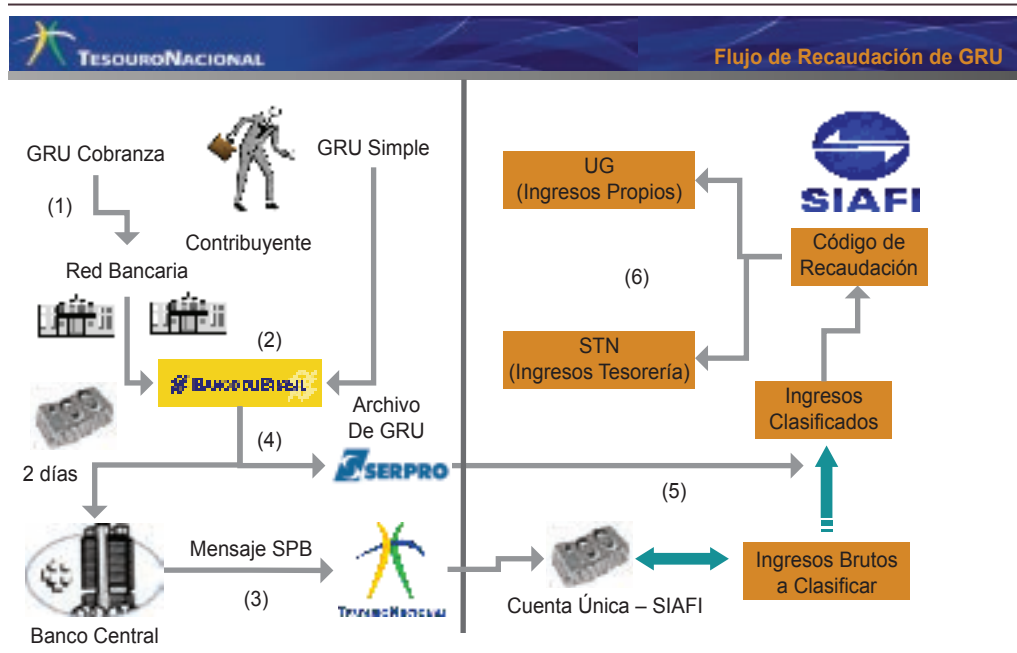


GRÁFICO 2.2 Flujo de Recaudación de GRU



La ilustración anterior describe el proceso concerniente a los ingresos recaudados por intermedio de la GRU. El proceso es el siguiente:

(1) el contribuyente o deudor efectúa el pago de la GRU Cobranza en la Red Bancaria o de la GRU Simple en el Banco do Brasil; (2) la red bancaria efectúa la transferencia de los valores recaudados con GRU Cobranza al Banco do Brasil, agente centralizador; (3) el Banco do Brasil efectúa la recaudación de todos los valores para la CUT en el BC, por medio de mensaje del SPB; (4) el BB envía al SERPRO las informaciones de las GRU recaudadas, con miras a la clasificación de los ingresos recaudados en el SIAFI; (5) el valor ingresado a la CUT es registrado en el SIAFI, inicialmente como “ingresos brutos a clasificar”; (6) los ingresos son definitivamente clasificados y contablemente transferidos de la cuenta de “ingresos brutos a clasificar” a las respectivas cuentas de ingresos recaudados. En esa ocasión, la entrada de recursos propios de las entidades será registrada en el SIAFI a favor de la Unidad Gestora correspondiente.

Costo de recaudación

La red bancaria recaudadora es remunerada por los servicios de recaudación, mediante valores calculados por el procesamiento de cada uno de los documentos de recaudación. El valor de las tarifas es establecido en contratos firmados entre el organismo recaudador y la red bancaria.

En el caso de recaudación por medio de la GRU no hay pago de tarifa. La remuneración ocurre mediante un mecanismo de reciprocidad a través del cual los recursos son

transferidos a la CUT en el plazo de dos días después de la recaudación, de acuerdo con el convenio firmado entre la STN y el Banco do Brasil.

Los pagos entre unidades integrantes del SIAFI, inclusive en el caso de tributos, no están sujetos a la remuneración, ya que son hechos en el ámbito del propio sistema (Intra-SIAFI), sin tramitación por el sistema financiero.

PAGOS

Medios de pago

Casi la totalidad de los pagos realizados por las unidades gestoras con retiros a la CUT ocurre por intermedio de órdenes bancarias (OB) emitidas en el SIAFI. Las modalidades de OB varían de acuerdo con la naturaleza de los pagos y también de acuerdo con la naturaleza del acreedor. La modalidad es definida en el SIAFI, a partir del aporte de determinadas informaciones que particularizan a la OB.

Por lo general el pago de una OB ocurre al día siguiente de su emisión. Sin embargo, en determinadas situaciones, una OB puede ser pagada en el mismo día. Inicialmente, las OB solamente podían ser pagadas a través del Banco do Brasil, ya que el Banco Central no disponía de un mecanismo para la transferencia de recursos directamente a los beneficiarios. Sin embargo, mediante la implantación del SPB, algunos pagos pasaron a ser efectuados mediante transferencia directa del BC a la cuenta bancaria del beneficiario, en cualquier banco del país, por medio del sistema de mensajería del SPB, sin tránsito por el agente financiero.

Los pagos de las diferentes unidades gestoras del Gobierno Federal pueden ser realizados de tres maneras: 1) Pagos Extra-SIAFI, con OB enviada al agente financiero (Banco do Brasil); 2) Pagos Extra-SIAFI, con OB liquidada por medio de los mecanismos del SPB; y 3) Pagos Intra-SIAFI, realizados entre unidades gestoras del SIAFI. Las modalidades de OB son las siguientes:

CUADRO 2.1 Modalidades de OB pagadas por el Banco do Brasil

Tipo de OB	Finalidad de la OB	Impacto en la CUT
Orden Bancaria de Crédito – OBC	Pago por crédito en cuenta bancaria del beneficiario.	D + 1
Orden Bancaria de Pago – OBP	Pago inmediato directamente al acreedor, en efectivo.	D + 1 *
Orden Bancaria para Banco – OBB	Pago a una lista electrónica de acreedores en bancos diversos y cancelación de algunos documentos.	D + 1
Orden Bancaria de Aplicación – OBA	Destinada a transferencia de recursos para aplicación en el agente financiero mediante autorización legal.	D + 1
Orden Bancaria de Cambio – OBK	Pago de operaciones de cambio.	D + 0
Orden Bancaria para Pagos de la STN – OBSTN	Utilizadas para pagos por parte de las unidades gestoras de la Secretaría de la Tesorería Nacional	D + 0
Orden Bancaria de Facturas – OBD	Pagos de facturas con códigos de barras	D + 0
Orden Bancaria de Sistema – OBS	Devolución de recursos por el Banco do Brasil, debido a cancelación de OB	Hasta 7 días

(*) La OPB puede ser pagada al día siguiente en el caso de que haya sido emitida fuera del horario estándar y sea de más de R\$ 800,00.

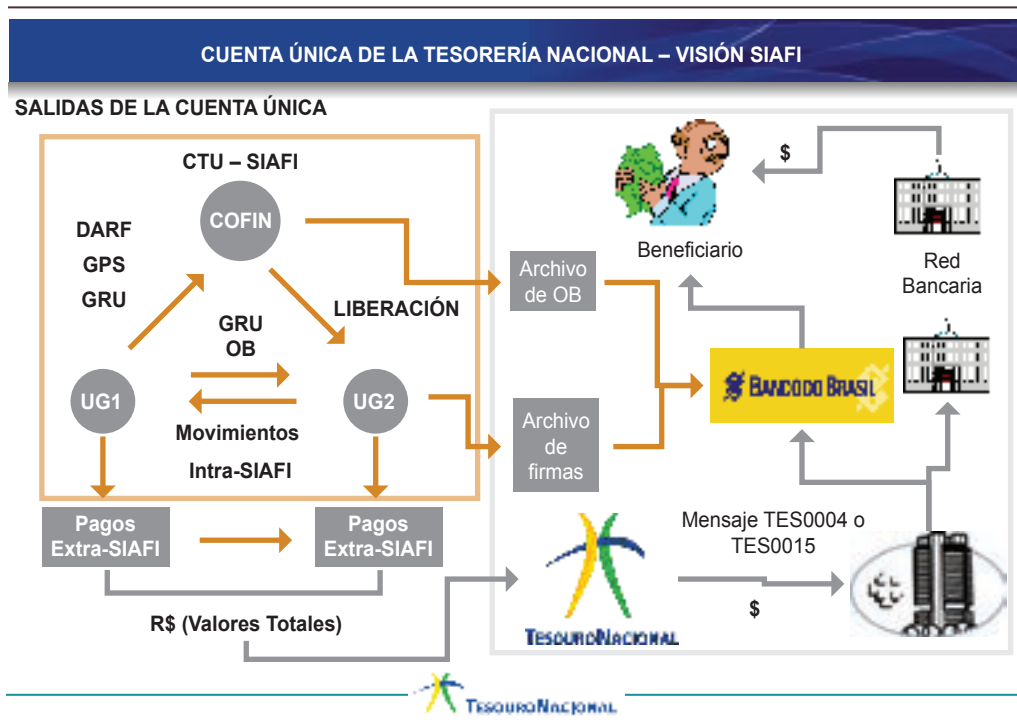
CUADRO 2.2 Modalidades de OB pagadas por el Banco Central

Tipo de OB	Finalidad de la OB	Impacto en la CTU*
Orden Bancaria Judicial – OBJ	Pagos de determinaciones judiciales no transitadas en juicio.	D + 0
Orden Bancaria para Crédito de Reservas Bancarias – OBR	Pago por medio de créditos a las cuentas de Reservas Bancarias de los bancos. Requiere autorización de utilización de la STN.	D + 1*
Orden Bancaria de Precautorios – OBH	Pago, aunque sea parcial, de títulos precautorios judiciales, solicitudes de pequeño valor – RPV y otras sentencias judiciales transitadas en juzgado.	D + 1
Orden Bancaria de Aplicación – OBA (otras instituciones financieras)	Destinada a transferencia de recursos para aplicación en el agente financiero mediante autorización legal.	D + 1*
Orden Bancaria de Nómina de Personal (OBF)	Pago de gastos realizadas con personal (planilla de pagos).	D + 1*
Orden Bancaria para Pagos de la STN – OBSTN	Utilizadas para pagos por parte de las unidades gestoras de la STN.	D + 0
Orden Bancaria de Facturas – OBD	Pagos de facturas con códigos de barras.	D + 0
Orden Bancaria de Sistema – OBS	Devolución de recursos por el Banco do Brasil por cancelación de orden bancaria.	Hasta 7 días

(*) OBR, OBA y OBF: La STN puede autorizar, a través de sistema, el retiro en D+0.

Los pagos realizados en las formas anteriormente descritas siguen el flujo demostrado a continuación:

GRÁFICO 2.3 Salidas de la CUT



La mayoría de los pagos Extra-SIAFI efectuados por las unidades gestoras del Gobierno Federal es realizada por medio del agente financiero (Banco do Brasil). Cada unidad gestora está asociada a una agencia del Banco do Brasil, denominada Agencia de Relación, cuyo registro es necesario a efectos del control en lo que se refiere a las firmas de los responsables en las órdenes bancarias emitidas, además del control en materia del procesamiento en el sistema del banco de las órdenes bancarias emitidas en el SIAFI.

Se destaca que a partir de 2016 hubo alteración en el SIAFI, posibilitando que las OB emitidas sean autorizadas electrónicamente, para dispensar la firma. En este caso, se envía al Banco do Brasil apenas el correspondiente archivo electrónico.

La emisión de una OB para pago de gasto presupuestario solamente es posible después del registro en el SIAFI, realizado por las unidades gestoras, de la correspondiente ejecución presupuestaria y financiera. Las OB Extra-SIAFI emitidas en el SIAFI hasta un horario límite son consolidadas a través de un procesamiento electrónico, cuyo archivo es enviado al agente financiero, para que sean puestas a disposición en el sistema del banco.

El monto financiero equivalente a las órdenes bancarias emitidas en un determinado día, para pago por el Banco do Brasil, es transferido a ese banco, por mensaje del SPB, a la mañana siguiente. El Banco do Brasil promueve entonces el crédito a los beneficiarios de los pagos, después de la verificación de la regularidad de la orden bancaria en su sistema, inclusive en lo que atañe a la verificación de la autorización/firma electrónica oriunda del SIAFI, observándose las normas aplicables.

Las órdenes bancarias de naturaleza D + cero, cuando son autorizadas por la STN, son objeto de envío del correspondiente archivo electrónico, al Banco do Brasil, cada treinta minutos, con miras al crédito inmediato a los beneficiarios.

Los pagos Extra-SIAFI a través de SPB, operados por la STN desde 2002, son procesados directamente por el BC. Se incluyen en esos pagos los que son debidos por las unidades gestoras a los propios bancos, los pagos derivados de la nómina de pago, el cumplimiento de órdenes judiciales de depósito, los pagos de títulos precautorios y los relacionados con otras decisiones judiciales. Estando en posesión de los recursos recibidos en sus cuentas de reserva en el BC, los bancos, de acuerdo con orientación de las unidades gestoras emisoras de las OB, fomentan la cancelación o el crédito a los beneficiarios señalizados.

Finalmente, están también los movimientos financieros derivados de operaciones entre unidades gestoras. A veces, una unidad gestora toma productos o servicios suministrados por otra unidad. Siendo ambas unidades integrantes de la CUT y del SIAFI, la liquidación de la obligación se hace por orden bancaria específica (Intra-SIAFI). En este caso, la operación se concreta mediante la emisión de los respectivos documentos y registros en el SIAFI, inclusive la OB, sin que salgan recursos de la CUT y sin que haya trámite bancario.

PROGRAMACIÓN DE CAJA

La programación del flujo de caja de la Tesorería, en el gobierno federal brasileño, está formalmente organizada de manera tal que la ejecución financiera permita la consecución de

una meta de resultado fiscal calculada de acuerdo con la metodología del Fondo Monetario Internacional, denominada Necesidad de Financiamiento del Sector Público (NFSP).

Dicha metodología tiene el objetivo de mantener el crecimiento del *stock* de la deuda pública bajo control, considerados los resultados del flujo de caja en el concepto primario, que no tiene en cuenta las salidas de caja relacionadas con el pago del servicio de la deuda. De esta manera, se adoptó un mecanismo de programación de caja en que el volumen de pagos del gobierno se establece al comienzo de cada año, en base a la nueva estimación del volumen de los ingresos que deben ser recaudados.

Cuando el valor del gasto autorizado en el presupuesto supere el monto global de la estimación actualizada de los ingresos, se crea un límite máximo de ejecución del presupuesto, con miras a compatibilizar la ejecución del gasto con el logro de la meta fiscal establecida.

Instrumentos legales de planificación de las finanzas públicas

La gestión de las finanzas públicas fue objeto de un capítulo propio en la Constitución Federal de 1988, cuyo Artículo 165 determina que el Poder Ejecutivo iniciará un proceso de planificación con el envío al Poder Legislativo de los siguientes instrumentos legales: 1) el plan plurianual (PPA); 2) las directrices presupuestarias (LDO); y 3) los presupuestos anuales (LOA).

La ley que instituye el Plan Plurianual establece, de manera regionalizada, las directrices, objetivos y metas de la administración pública federal para los gastos de capital y otros derivados de ellos y para las relativas a los programas de duración continuada.

La Ley de directrices presupuestarias comprende las metas y prioridades de la administración pública federal, incluyendo los gastos de capital para el ejercicio financiero subsiguiente, orienta la elaboración de la Ley presupuestaria anual, dispone sobre las modificaciones de la legislación tributaria y establece la política de aplicación de las agencias financieras oficiales de fomento.

Por último, la Ley presupuestaria anual comprende: 1) el presupuesto fiscal referente a los Poderes de la Unión, sus fondos, órganos y entidades de la administración directa e indirecta, inclusive fundaciones instituidas y mantenidas por el Poder Público; 2) el presupuesto de inversión de las empresas en que la Unión, directa o indirectamente, tenga la mayoría del capital social con derecho a voto; y 3) el presupuesto de la seguridad social, incluyendo el de las entidades y órganos vinculados a la misma, de la administración directa o indirecta, así como los fondos y fundaciones instituidos y mantenidos por el Poder Público.

Además, la Constitución Federal determina que el Poder Ejecutivo publicará, hasta treinta días después de la finalización de cada bimestre, un informe resumido de la ejecución presupuestaria. Por su parte, el presupuesto cuenta con un conjunto de indicadores que subsidian la clasificación de los ingresos y gastos, a efectos del cálculo del resultado fiscal por el criterio “por encima de la línea”.

Programación financiera de la Tesorería

Debido al tiempo transcurrido entre la elaboración de la propuesta de ley presupuestaria y su efectiva aprobación por el Poder Legislativo, así como a los riesgos de no consecución

de la meta fiscal, derivados de las incertidumbres económicas que frecuentemente afectan los resultados planificados, fueron incorporados en la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) dispositivos destinados a prevenir dichos riesgos y a corregir los desvíos capaces de afectar el equilibrio de las cuentas públicas.

De esta manera, la LRF establece (Artículo 8) la obligatoriedad de que el Poder Ejecutivo, en el plazo de hasta 30 días después de la publicación de la Ley Presupuestaria, establezca la programación financiera y el cronograma de ejecución mensual de desembolso.

En los términos del Artículo 9 de la LRF, si fuera verificado, al final de un bimestre, que la realización de los ingresos podrá no comportar el cumplimiento de las metas de resultado primario o nominal establecidos en la LDO, los Poderes y el Ministerio Público promoverán, por acto propio y en los montos necesarios, en los treinta días subsiguientes, una limitación de compromiso y movimientos financieros, según criterios fijados en la LDO. En este sentido, en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal edita anualmente el Decreto de Programación Presupuestaria y Financiera para el ejercicio fiscal, en el cual son establecidos, entre otros límites:

- El sub-techo de ejecución presupuestaria en un monto globalmente compatible con la consecución de la meta fiscal (Límite de Compromiso). Este sub-techo establece límites para el compromiso del gasto detallado por un órgano del Poder Ejecutivo, por grupos de fuentes de recursos y por la clasificación económica del gasto (costeo, inversión, y otros);
- El cronograma de los pagos que cada organismo podrá efectuar hasta el final de cada mes del año (Límite de Pago), con la misma descripción detallada del sub-techo de ejecución presupuestaria. Los Límites de Compromiso y de Pago son definidos/redefinidos en el momento de la Evaluación de Ingresos y Gastos, de acuerdo con lo establecido en la LRF.

Bimestralmente, las estimaciones de ingresos y de gasto son revisadas y nuevamente son adoptadas medidas con miras a readecuar la ejecución del presupuesto a la meta fiscal. En este proceso se reevalúa la recaudación efectiva en base a la recaudación ya realizada, así como en los parámetros macroeconómicos y otros factores que afectan la recaudación, inclusive alteraciones de la legislación tributaria. También son reevaluados los gastos previstos en el presupuesto, teniendo en cuenta necesidades de créditos para atender gastos obligatorios no integralmente cubiertos por el presupuesto aprobado, o de nuevos gastos. En el caso de que fuera necesario, los límites de compromiso y de pago son también revisados.

Las estimaciones de los ingresos administrados por la *Receita Federal de Brasil* (RFB) (fundamentalmente los principales ingresos tributarios y de la previsión social) son elaboradas por dicha unidad del Ministerio de Hacienda, a la luz de los parámetros económicos definidos por el Gobierno Federal para cada momento (PLDO, PLOA, Informes Bimestrales).

A efectos de programación, son presentados por la RFB los valores brutos anuales, los valores que deben ser restituidos y, finalmente, los valores netos, detallados por tributos, que corresponden a la previsión de recursos con los que el Gobierno Federal podrá contar para ejecutar sus gastos.

La ejecución de los ingresos y gastos se acompaña diariamente con la STN, mediante la elaboración de informes gerenciales específicos. De esta manera, se hace un seguimiento de la proyección de ingresos y diariamente es calculado el monto recaudado frente al valor previsto, con miras a subsidiar la toma de decisiones gerenciales.

Comités de gobernanza internos de la STN

En 2015 la STN editó la Resolución STN 212 que instituyó el Comité de Programación Financiera – Registro de Persona Física, foro interno de discusión y apoyo a la actividad de programación y ejecución financiera relacionados con la Ley Presupuestaria Anual (LOA).

En el rastro de la iniciativa fue editada también la Resolución STN 508, que instituyó el Comité de Política Fiscal, COPOF, también un foro interno de discusión que tiene el objetivo de subsidiar la actuación de la STN en lo que se refiere a la planificación fiscal de medio plazo, especialmente a la elaboración del PPA y de la LDO, y también a largo plazo.

Ambas iniciativas (CPF y COPOF) tienen la finalidad de fomentar la realización planificada y transparente de la programación y ejecución financiera y de la política fiscal de medio y largo plazos, con miras al cumplimiento de las metas fiscales establecidas, la prevención de riesgos y la corrección de eventuales desvíos capaces de afectar el cumplimiento de la meta fiscal establecida en las Leyes de Directrices Presupuestarias.

Financiamiento de la Tesorería y necesidad de corto plazo

La estructura de la STN presenta dos Subsecretarías directamente involucradas con la necesidad de recursos de corto plazo: Subsecretaría de Política fiscal y Subsecretaría de la Deuda pública. La primera es responsable de la programación financiera y la gestión de la cuenta única de la Tesorería Nacional, así como por el seguimiento de la NFSP. La Subsecretaría de la Deuda pública tiene como atribución elaborar la planificación de corto, medio y largo plazo de la deuda pública federal. Asumiéndose que la necesidad de financiamiento del sector público generalmente es cubierta por la emisión de deuda pública, ambas áreas deben estar alineadas en la directriz estratégica de la política económica.¹

La STN publica anualmente el Plan Anual de Financiamiento, donde están incorporados los parámetros económicos, tales como crecimiento del PIB, curvas de intereses del mercado y la necesidad de financiamiento del sector público. Por tanto, anualmente se construye una política de gestión de la deuda pública observando el *benchmarking* que se pretende lograr a largo plazo, asociado con la necesidad de corto plazo de la Tesorería Nacional.

En la ejecución de la estrategia de gestión de la deuda pública brasileña, la STN actúa en el mercado doméstico y el externo. En el mercado doméstico, principal fuente de financiamiento actual de la Tesorería Brasileña, existen diversos instrumentos ofrecidos por la STN en el mercado primario por medio de subastas, que son: 1) títulos prefijados de

¹ La Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley Complementaria 101 de 2000) prohibió la emisión de deuda pública por parte del Banco Central de Brasil (Art. 34) dejando apenas a la Tesorería Nacional con la competencia de la emisión de deuda pública mobiliaria federal. De esta manera, el Banco Central de Brasil pasó a utilizar la cartera de títulos públicos que posee para ejecutar la política monetaria.

corto, medio y largo plazo (Letras de la Tesorería Nacional, LTN y Notas de la Tesorería Nacional, NTN-F); 2) títulos indexados a la tasa SELIC (tasa de un día utilizada por el BC para ejecutar su política monetaria: Letras Financieras de la Tesorería, LFT); y 3) títulos indexados al IPCA (índice de inflación referencia para meta determinada para el Banco Central en su papel de control de los precios).

COORDINACIÓN CON OTRAS POLÍTICAS

Con el presupuesto

Las nuevas evaluaciones de ingresos y gastos, objeto del informe en pauta del Congreso Nacional y otros órganos de control, son instrumentos de la ejecución frente a lo que fue planificado, evaluándose la efectividad de los resultados inicialmente propuestos y señalando lo que atañe a la adopción de medidas que corrijan los desvíos identificados.

El informe de evaluación de ingresos y gastos es producido conjuntamente por la STN, del Ministerio de Hacienda y por la Secretaría de Presupuesto Federal (SOF) del Ministerio de Planeamiento, Desarrollo y Gestión.

Las discusiones, en lo que se refiere a sus contenidos, tanto ingresos y gastos públicos, previstos, ejecutados y en vía de ejecutar, son promovidas en el ámbito de la Junta de Ejecución Presupuestaria, JEO, instituida por el Decreto 9169 de 2017, de la cual forman parte los Ministros de Estado de Hacienda, de Planificación, Desarrollo y Gestión, y del Ministerio de Gobernación (Casa Civil) de la Presidencia de la República.

Es función de la JEO hacer el seguimiento de la ejecución presupuestaria y financiera vigente, materializadas en el Decreto de Programación Presupuestaria y Financiera, oportunidad en la que son decididos los montos de los gastos que deben ser ejecutados en el ejercicio, observándose la meta fiscal establecida, siendo también discutidos y definidos los límites de compromiso y el cronograma mensual de pago de los órganos.

De esta manera, además de los informes de evaluación de la ejecución de los ingresos y gastos, son sometidos a la JEO todos los principales análisis y propuestas pertinentes a la elaboración y ejecución del presupuesto anual, inclusive en lo que se refiere a los límites y valores globales que constan en el proyecto de la ley de directrices presupuestarias y de la ley presupuestaria.

Con el Banco Central

La metodología de cálculo del Resultado de la Tesorería Nacional, RTN sigue la estandarización internacional establecida por el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas de 1986, MEPF 1986. En lo que se refiere al momento de registro del evento económico, se utiliza el cálculo en base caja, para que, entre otros motivos, se establezca una mayor adhesión entre el resultado “por encima de la línea” (ingresos menos gastos) y el resultado “por debajo de la línea” (evolución de saldos de activos y pasivos financieros), calculado por el BC desde 1991.

Este arreglo metodológico ofrece importantes beneficios analíticos, porque permite conciliar las informaciones de los factores generadores del endeudamiento (estadística “por encima de la línea”) con las informaciones sobre su financiamiento (estadística “por

debajo de la línea”). Sin embargo, discrepancias en los cálculos realizados en ambas instituciones (STN y Banco Central) ocurren con cierta frecuencia. En esos casos, generalmente son realizados entendimientos directos entre técnicos de las dos áreas con miras a identificar y eliminar las discrepancias.

También, en cuanto al relacionamiento de la STN con el Banco Central, hay que se subrayar que, mediante la implantación del SPB, la STN pasó a integrar ese sistema como si fuera un banco, de manera que opera ante la autoridad monetaria los mismos mecanismos del SPB.

En lo que se refiere a la gestión de la deuda pública mobiliaria, el proceso de gestión cuenta con una coordinación permanente entre el BC y la Tesorería. El BC presta apoyo operativo al Tesoro, ejecutando operaciones ante el mercado y ante las entidades de registro de las operaciones con títulos de deuda. Ambas entidades hacen evaluaciones independientes y el BC emite recomendaciones a la Tesorería en lo que atañe a su lectura en relación con el mercado.

Con la administración tributaria

De acuerdo con lo mencionado, dentro del ciclo presupuestario y financiero del gobierno federal, la evaluación de la Necesidad de Financiamiento del Gobierno Central contempla los ingresos y gastos primarios, con observancia de la meta fiscal establecida.

Los ingresos tributarios administrados por la RFB, a efectos de programación financiera de la Tesorería Nacional son presentados en valores brutos anuales, que deben ser restituidos y, finalmente, valores netos, detallados por tributos. En el transcurso de la ejecución presupuestaria y financiera, la RFB hace una nueva evaluación de las previsiones anuales, tomando en cuenta los valores mensuales realizados. Tales estimaciones son reevaluadas en el ámbito de la JEO, ocasión en que podrá invitar a un representante de la RFB para participar en los análisis.

La RFB también elabora y encamina a la STN la previsión mensual de los ingresos, detallados diariamente, para la programación financiera. La STN hace el seguimiento diario de los valores ingresados, mediante la elaboración de informes gerenciales específicos. La restitución de ingresos prevista por la RFB es objeto de entendimientos ante la Tesorería, a efectos de establecer los montos que deben ser restituidos cada mes y que serán incorporados en la programación financiera anual de la Tesorería.

OTRAS ACTIVIDADES

Gestión de riesgos y conformidad

El año 2016 se caracterizó por una fuerte aceleración del perfeccionamiento de la gestión del control interno en la STN, incluyendo las actividades de gestión de riesgos operacionales y de la conformidad y enfatizada por la creación del Directorio de Riesgos, Controles y Conformidad con estatus de Subsecretaría y vinculada directamente al Secretario de la Tesorería Nacional.

La DIRCO pasó a aglutinar las actividades desempeñadas por la Coordinación General de Gestión de Riesgos Operacionales (COGER) y por la Asesoría de Control interno (ASSCI)

para corresponder a lo que los estándares internacionales de gestión de riesgos conocen como la segunda línea de defensa.²

Sin embargo, los avances en la gestión del control interno no se limitaron a la creación de la DIRCO. De acuerdo con la planificación señalizada también en el Informe de Gestión de 2015,³ valiéndose del auxilio de consultores contratados por medio del Acuerdo de Cooperación Técnica BRA 02/024 firmado con el PNUD, la STN se anticipó al advenimiento de la Instrucción Normativa Conjunta N° 1 de la Contraloría General de la Unión y del Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión, de 10/5/2016, rediseñando el rol de las actividades de gestión de riesgos operacionales y de conformidad con los estándares internacionales. En especial, en lugar de observar los riesgos horizontalmente entre las áreas de la STN, como venía intentando hacer, la institución pasó a adoptar la relevancia estratégica, definida a partir de su cadena de valor, como directriz de la gestión de riesgos.

De esta manera, la gestión pasa a hacerse “de arriba hacia abajo” de acuerdo con el impacto de los procesos en el alcance de la misión institucional, y no más “de bajo hacia arriba”, a partir de la visión del gestor local. El foco principal de la actuación está en los resultados, es decir, en la efectiva reducción de los riesgos operacionales más relevantes, por medio de la implementación de controles, y no en el intento de mapear todos los riesgos existentes.

Como etapa del cambio, el conjunto de Coordinadores Generales y Coordinadores de la STN eligió, como prioridad en la implantación de la nueva metodología para el segundo semestre de 2016 y el primero de 2017, los procesos “Administrar la programación financiera” y “Consolidar y divulgar informaciones contables, presupuestarios y fiscales”, para la gestión de riesgos operacionales. También fueron priorizados los procesos “Administrar la Cuenta Única” y “Administrar las captaciones, ejecución presupuestaria y financiera de la deuda pública federal”, para la gestión de la continuidad de negocios.

A la vanguardia de la conformidad, se hizo un trabajo exhaustivo de compilación de banco de datos consolidado, contemplando las principales obligaciones legales e infra-legales de la STN y su despliegue dentro del organismo, así como la catalogación de las recomendaciones de los órganos de control. Este trabajo deberá servir como plataforma para incrementar significativamente la adhesión normativa de la STN.

Finalmente, 2016 se caracterizó también por la creación del “Monitoriza”, sistema informatizado cuyo objetivo es dar respaldo a la gestión de riesgos de naturaleza institucional. De esa manera, los dirigentes pasan a visualizar, en local único y de manera consolidada, los principales impactos potenciales sobre el organismo, con indicación de horizonte de tiempo y de medidas necesarias para hacerles frente.

Política de recursos humanos

En Brasil, el proceso de contratación de trabajadores para el servicio público exige la realización de un concurso público. Los concursos son complejos, exigen mucho conocimiento

² “The Three Lines of Defense in Effective Risk Management and Control”, The Institute of Internal Auditors, enero de 2013.

³ p. 178.

de los competidores y se enfocan en el perfil necesario para la institución. La STN evolucionó mucho en los últimos años al tener una carrera bien definida y orientada hacia la contabilidad, finanzas públicas y gestión.

Además de la formación previa, en que el cuerpo técnico ya presenta números elevados de nuevos funcionarios con maestría y doctorado, la STN prima por la capacitación de su cuerpo en asuntos específicos de la institución, así como en la gestión de los equipos. Por ejemplo, la Subsecretaría de Política Fiscal, donde se encuentra el Coordinador General responsable de la programación financiera de la Tesorería Nacional, actualmente tiene 158 funcionarios, de los cuales 49 tienen posgrado y 22 maestría en áreas conexas.

El cuerpo técnico de la STN sigue un código de ética y estándares de conducta profesional creado con el objetivo de fijar reglas y principios claros que orientan las relaciones con los *stakeholders* de la institución. El documento explicita las responsabilidades, los deberes y las prohibiciones, así como estándares de conducta, pasando por cuestiones comportamentales en ambiente de trabajo y aplicaciones financieras particulares.

→ ÉXITOS LOGRADOS Y PROYECTOS FUTUROS

En medio de la actual situación económica de Brasil, el Gobierno ha buscado, entre otras medidas esenciales, actuar en la recuperación de la economía con miras a la reanudación de su crecimiento y, por consecuencia, el mejoramiento de sus ingresos, al mismo tiempo en que también viene adoptando medidas con miras a la mejora del proceso de asignación y gastos públicos.

Aunque esté frente a parámetros económicos adversos, ha buscado actuar de manera más propositiva y realista junto con los agentes económicos, construyendo una trayectoria de recuperación fiscal alineada con las expectativas y necesidades gubernamentales y sociales.

La existencia de un sistema de administración financiera consolidado, así como el mejoramiento constante de la gestión de la CUT son medidas esenciales para una moderna gestión de caja, contribuyendo a una programación presupuestaria y financiera más realista y oportuna.

El Gobierno Federal viene velando por las normas legales aplicables a la gestión presupuestaria y financiera, en especial a la Ley de Responsabilidad Fiscal, y ha buscado el perfeccionamiento de los mecanismos de control y gestión, con el reto de establecer una programación presupuestaria y financiera con miras a la reanudación del crecimiento económico, con equilibrio entre los ingresos y los gastos presupuestarios.

Se destaca la creación del Comité de Programación Financiera, Registro de Persona Física y del Comité de Política fiscal, COPOF, los cuales, junto con otros importantes comités en el ámbito de la STN, han contribuido al mejoramiento en la gestión y desarrollo de las Finanzas Públicas.

Además de las medidas positivas ya mencionadas, continúa habiendo retos fiscales relevantes, entre los cuales se destaca la necesidad de enfrentar el problema de los ingresos y gastos legalmente afectados a gastos específicos, que limitan al presupuesto

y no posibilitan la asignación eficiente y oportuna de recursos para la realización de las acciones gubernamentales.

Hay que actuar en los cambios de procesos y del SIAFI en función de las evoluciones implementadas por la RFB, contribuyendo al mejoramiento de la previsión, cálculo y registros contables y financieros de los ingresos públicos. En este sentido, la STN ha promovido actualmente adecuaciones en las rutinas y sistemas, derivadas de la implementación del DARF numerado, mecanismos que fomentarán cambios ante los contribuyentes, inclusive las unidades gestoras del Gobierno Federal.

En el rastro de la modernización de la gestión de tesorería, la STN está desarrollando también un Sistema de Gestión Financiera, SIGEFI, con miras a la automatización y optimización de los procesos de cálculo de informaciones sobre la ejecución presupuestaria y financiera del gobierno federal, lo que contribuirá al mejoramiento del proceso de toma de decisiones, ampliación de la transparencia y desarrollo de la gestión fiscal en Brasil.

CHILE

*Ximena Hernández – Tesorera
Hernán Frigolett Córdova
Cristián Palma Arancibia*

INTRODUCCIÓN

La Tesorería General de la República ha venido trabajando desde hace cuatro años en la consolidación de su Plan Estratégico denominado “*Tesorería 2021*”, centrando sus esfuerzos en modernizar sus procesos de cara al usuario y teniendo como norte su puesta en valor como parte de la estructura tributaria del país, pero con un claro énfasis en su rol como herramienta que da soporte al financiamiento de las políticas públicas del Estado.

El esfuerzo hecho en materia de gestión ha estado enfocado en alinear los recursos humanos, tecnológicos y físicos, junto con los valores institucionales, en el logro de los objetivos estratégicos definidos con sentido de largo plazo.

La misión institucional de la Tesorería General se estructura en torno a tres ejes fundamentales: la recaudación de fondos fiscales, su distribución y la administración financiera de los excedentes. La síntesis de esta gestión se expresa finalmente en la Contabilidad Gubernamental del Tesoro Público. A partir de lo anterior, tanto la Ley de Presupuesto de la Nación como la Ley de Rentas Municipales y otras normas del alcance tributario tienen en la Tesorería a un servicio público estratégico que asegura el pleno funcionamiento del Estado y, por esta vía, lleva a cabo de manera efectiva el servicio del bien común. Esta nueva mirada pone énfasis en los usuarios no sólo como sujetos de las obligaciones tributarias, sino también como receptores de los resultados de una gestión que tiene importantes compromisos de eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos financieros del Tesoro Público.

Para asegurar el cumplimiento de su misión, la Tesorería cuenta con un Modelo de Gestión Institucional, que provee un marco metodológico para implementar el Plan Estratégico (2015-2018), que tiene tres focos claves:

- a. *Orientación al logro de los resultados:* Para mejorar la eficacia en la recaudación, incluyendo una efectiva recuperación de la cartera morosa, así como gestionar debidamente las inversiones del Tesoro Público para asegurar la disponibilidad y distribución efectiva de los recursos.
- b. *Excelencia de servicio:* Orientada a crear una cultura organizacional centrada en la calidad de servicio, que incluye al personal, a los equipos de trabajo y al clima laboral interno, así como la mejora continua de los procesos internos para lograr la mayor satisfacción de los usuarios, ciudadanos y gobierno.
- c. *Innovación tecnológica y de procesos:* Para potenciar la generación de valor público, mediante la optimización de las capacidades de gestión, promoviendo el desarrollo de procesos automatizados, innovadores, seguros y robustos, asumiendo el desafío de alcanzar un reconocido liderazgo institucional como entidad del Estado, lo que culminó en 2017 con el reconocimiento del Premio a la Excelencia Institucional 2017.

El valor público que genera la Tesorería General de la República es un importante activo institucional que se expresa en el servicio insustituible que presta a los ciudadanos, a los usuarios públicos y privados, así como al gobierno, cumpliendo de esta manera con el mandato que le otorga la Ley y que implica recaudar y distribuir recursos financieros para que el Estado cumpla con su finalidad última de lograr el bien común.

El modelo de gestión institucional tiene como finalidad la generación de valor público, entendiendo este proceso como el vector de servicios que se orienta a promover las experiencias de clientes en las diferentes dimensiones que estas asumen en la operación cotidiana. Para ello, la visualización del modelo de negocio de la institución es fundamental para la instalación de una dirección estratégica integrada (ver gráfico 3.1).

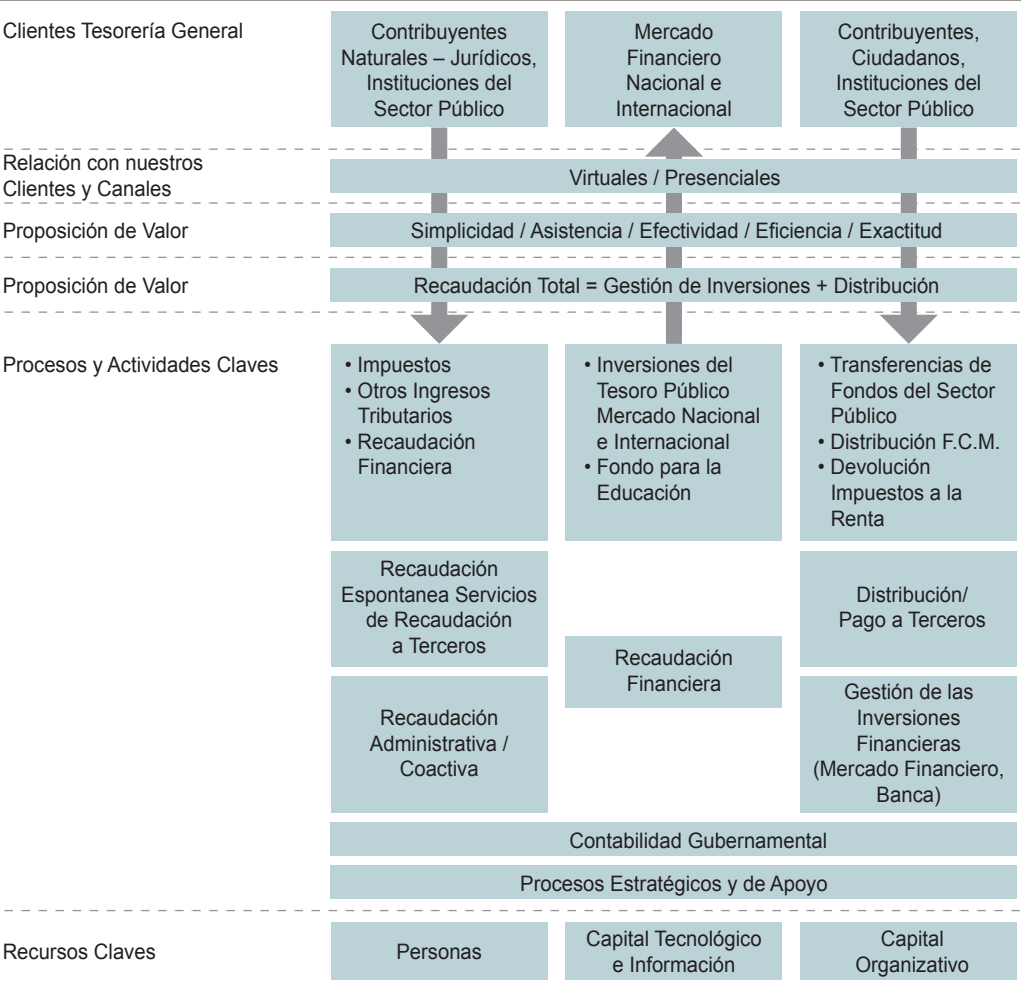
La gestión del Tesoro Público comprende las funciones de recaudación, distribución, administración financiera y la contabilidad gubernamental, tareas que la Tesorería realiza integralmente a través de su estructura de centros de gestión divisionales que articulan a los territoriales.

La Tesorería General de la República forma parte de la Administración Tributaria en Chile, y por la vía de una operación integrada con otras instituciones participantes, despliega su plan estratégico y el subyacente plan operacional, evidenciando así su rol como administrador financiero en una estructura gubernamental que busca segmentar y especializar a las instituciones del Estado que son responsables de gestionar los ingresos del Fisco.

INSTITUCIONALIDAD TRIBUTARIA EN CHILE: ESTRUCTURA Y FUNCIONES

En Chile, la institucionalidad tributaria está integrada por un conjunto de instituciones dependientes del Ministerio de Hacienda, donde destacan los servicios giradores, Servicio de Impuestos Internos (SII) y Servicio Nacional de Aduanas (SNA), y la Tesorería General

GRÁFICO 3.1 Modelo de generación de valor público de la Tesorería General



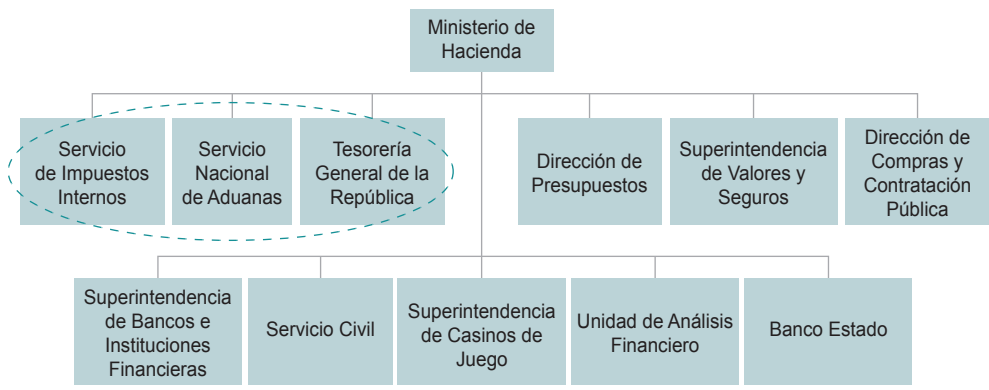
Fuente: Tesorería General de la República. Gestión Institucional. 2014.

de la República (TGR) como responsable de la recaudación y gestión de la totalidad de los recursos del Tesoro Público, así como de aquellos otros recursos que las leyes definen como de recaudación centralizada (ver gráfico 3.2).

Para la realización de las actividades antes señaladas, las normas vigentes le asignan a la Tesorería General un conjunto de funciones y atribuciones que se resumen en:

- a. Recaudar todos los ingresos del sector público: Estos ingresos pueden ser en moneda nacional o extranjera y pueden tener básicamente dos orígenes, tributario y no tributario. Entre los primeros destacan el impuesto territorial, el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto a la renta, entre otros; entre los segundos, los más relevantes son las patentes de pesca, las patentes mineras, el pago de deudas universitarias de origen fiscal y las multas de los Tribunales de Justicia.

GRÁFICO 3.2 Ministerio de Hacienda y sus servicios dependientes y relacionados



Fuente: Elaborado a partir de www.hacienda.cl.

La normativa legal excluye de la acción de cobro de la Tesorería General a los pagos al Fisco, que constituyen ingresos propios de los servicios públicos, en cuyo caso la recaudación es de responsabilidad de estos.¹

Como parte de la acción coordinada entre el sector público y el privado, la recaudación del pago de las obligaciones fiscales se efectúa principalmente a través del sistema financiero, sobre la base de los requisitos que la TGR establece para operar como institución recaudadora autorizada (IRA). Sin perjuicio de ello, la Tesorería puede igualmente efectuar la función de recaudación utilizando su infraestructura de oficinas regionales y provinciales.

- b. Cobrar coactivamente a los sujetos obligados a pagar, que se constituyen en mora: La Tesorería General tiene a su cargo la cobranza judicial o administrativa de los ingresos del Fisco que se encuentran pendientes de pago, salvo aquellos que constituyen ingresos propios de los respectivos servicios o entidades públicas descentralizadas.

Con tal finalidad, la Tesorería General, mediante el sistema de Cuenta Única Tributaria (CUT) contabiliza todos los movimientos que por cargos o descargos afecten a los contribuyentes y demás deudores del sector público por concepto de pagos, abonos, devoluciones, cobranzas compulsivas, y eliminación y prescripción de sus deudas. Del mismo modo, en el mismo sistema (CUT) la Tesorería registra todos los egresos de cualquier naturaleza que pague a los contribuyentes o acreedores del Fisco en cumplimiento de las leyes.

- c. Custodiar todos los ingresos del sector público recaudados en cumplimiento de la atribución descrita anteriormente, salvo los casos que por ley se exceptúan: Estos ingresos del Fisco se administran en una cuenta corriente denominada Cuenta Única Fiscal (CUF) que está abierta en el BancoEstado y que se administra a través de cuentas subsidiarias de ingresos y egresos. La cuenta principal, así como sus cuentas subsidiarias, están constituidas tanto para moneda nacional como para monedas extranjeras.

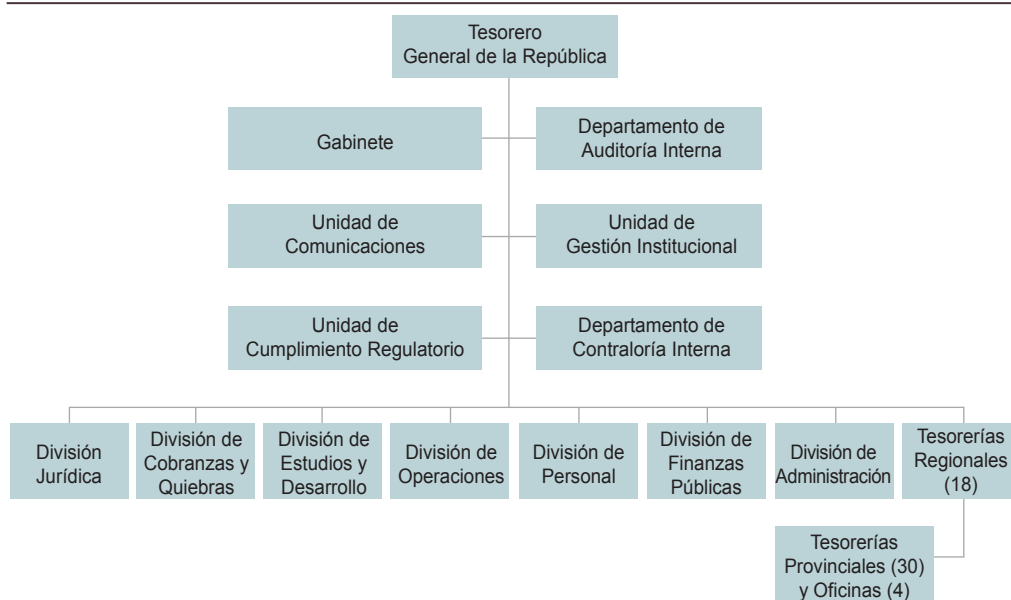
¹ En algunos casos dichas entidades públicas han suscrito convenios con la Tesorería General para que sea ésta la que haga dicha recaudación mediante el uso de su infraestructura tecnológica y sus capacidades.

- d. Distribuir los fondos fiscales a los demás servicios públicos y entidades del Estado: Lo anterior con el fin de ejecutar el Presupuesto del Tesoro Público y, asimismo, cumplir con las obligaciones establecidas en otros cuerpos legales atinentes.
- e. Pagar todas las obligaciones contraídas por el Fisco u otras entidades del sector público: Entre esos egresos los hay de carácter tributario, como es el caso de las devoluciones de renta, de IVA exportador, etc. y entre aquellos de origen no tributario destacan las bonificaciones especiales, el servicio y amortización de la deuda pública interna y externa, los subsidios o indemnizaciones específicas, etc.
- f. Constituir la deuda pública y suscribir la garantía del Estado: Corresponde a la Tesorería, previa autorización legal, emitir y suscribir los documentos representativos de las obligaciones contraídas por el Fisco (Contratos, pagarés, bonos, etc.), así como suscribir la garantía del Estado cuando esta haya sido otorgada respecto de obligaciones pactadas por un organismo del sector público o por un tercero.
- g. Participar en el mercado de capitales: El Estado puede colocar, por medio de la Tesorería General de la República, títulos de la deuda pública en el mercado de capitales, así como suscribir y liquidar instrumentos de inversión necesarios para la gestión de los excedentes de caja transitorios o permanentes del Tesoro Público.

Respecto del movimiento de la totalidad de los recursos del Tesoro Público, la Tesorería debe rendir cuenta diaria al Ministro de Hacienda acerca del estado de la caja fiscal y, además, registrarlos en la contabilidad gubernamental.

Las funciones descritas se gestionan a través del organigrama que se presenta en el gráfico 3.3. Sin perjuicio de que las tareas encomendadas a la Tesorería General recaen

GRÁFICO 3.3 Estructura orgánica de la Tesorería General de la República



Fuente: Tesorería General de la República.

en la totalidad de su estructura, desde el punto de vista funcional, las responsabilidades señaladas en la letra (a) anterior corresponden a la División de Operaciones, que además ejecuta las devoluciones de impuestos a la renta que se determinan anualmente por efecto de la liquidación de los ingresos y tributos consolidados de cada contribuyente (definida en la letra (e)). Las funciones señaladas en (b) se ejercen a través de la División de Cobranzas y Quiebra, mientras que las tareas reseñadas en las letras (c) a (g) corresponden a la División de Finanzas Públicas.

Las tesorerías regionales —así como las provinciales y sus oficinas dependientes— son órganos ejecutores de parte relevante de las responsabilidades definidas para las Divisiones de Operaciones y de Cobranzas y Quiebras.

La dotación máxima autorizada a la Tesorería fue, para el año 2017, de 2.008 funcionarios, distribuidos en todo el territorio nacional.

Desde el punto de vista de los sistemas, la División de Estudios y Desarrollo es la responsable de la gestión de los recursos informáticos de la Tesorería General, tanto de aquellos que son propietarios como los aplicativos de ofimática tradicionales.

LA CUENTA ÚNICA TRIBUTARIA (CUT) Y LA CUENTA ÚNICA FISCAL (CUF)

La Tesorería General opera básicamente con dos cuentas. Una cuenta única que tiene carácter registral denominada Cuenta Única Tributaria (CUT), cuya normativa le define como objeto la contabilización de los cargos y abonos del titular de ella, así como el manejo individual de los saldos adeudados y la facilitación del control de los tributos determinados para cada contribuyente.²

La segunda cuenta es de carácter financiero, denominada Cuenta Única Fiscal (CUF), y corresponde a la cuenta corriente de recaudación y pago de las obligaciones de los contribuyentes y del Fisco.

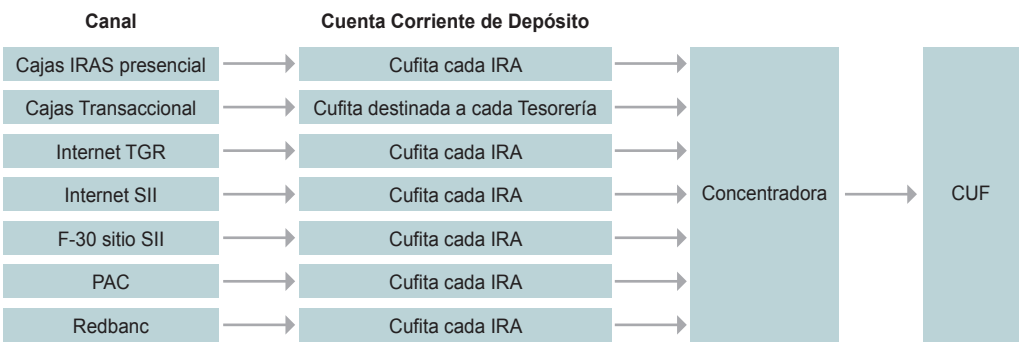
Desde el punto de vista operativo, los tributos y demás cargos que formulan las diferentes instituciones giradoras —Servicio de Impuestos Internos (SII), Aduanas, Tribunales de Justicia, Dirección del Trabajo, etc.— se consolidan y administran en una cuenta específica de cada contribuyente, la que se estructura sobre la base del Rol Único Tributario (RUT) que individualiza a cada uno de éstos, sean personas naturales o jurídicas.³ Dichos giros, que están nominalizados a cada contribuyente, representan las obligaciones de éstos para con el Fisco y pueden ser pagadas voluntaria o coactivamente a través de las instituciones recaudadoras que están habilitadas por la Tesorería General para recibir dichos pagos (canales). Esta suerte de cuenta de obligaciones y pagos de cada contribuyente se denomina Cuenta Única Tributaria (CUT) y es administrada por la División de Operaciones de la Tesorería General.

Por otro lado, cada una de las referidas instituciones recaudadoras debe reflejar los movimientos de pago de los contribuyentes por giros de origen tributario y no tributario

² Decreto con Fuerza de Ley N° 3 del 15 de febrero de 1969.

³ En el caso específico de las obligaciones de pago del impuesto territorial (contribuciones de bienes raíces), los cargos están asociados al Rol de la Propiedad, pero devengados a un RUT de un contribuyente persona natural o jurídica.

GRÁFICO 3.4 Esquema de operación de los ingresos de la Cuenta Única Fiscal (CUF)



Fuente: Tesorería General de la República.

en una cuenta corriente de ingresos, que es una cuenta subsidiaria (denominada *cufita*) de la Cuenta Única Fiscal (CUF).⁴

Como se representa en el gráfico 3.4, la totalidad de los recursos así ingresados a las arcas de las instituciones recaudadoras autorizadas (IRA) deben ser reportados diariamente a la Tesorería General y, al tercer día hábil, los fondos deben estar disponibles en la cuenta subsidiaria de la CUF de cada recaudador, para que a través de un proceso de concentración (*cash pooling*), que se realiza tres veces al día, sean traspasados a la CUF. La responsabilidad por la gestión de esta cuenta corriente que consolida la totalidad de las cuentas subsidiarias de ingresos que administran las entidades habilitadas, corresponde a la División de Finanzas Públicas de la Tesorería General.

En la práctica la CUF no es una sola, ya que existen cuentas en moneda nacional y moneda extranjera, algunas abiertas en el BancoEstado (BECh) y otras en el Banco Central (BCCh); pese a ello hay una cuenta corriente principal que opera en el BECh y las demás se consideran subsidiarias de esa. La razón del por qué existe más de una cuenta es para facilitar la consolidación de los movimientos que se generan, permitiendo también el registro y control contable de los ingresos y egresos que se hacen sobre ellas.

A esa cuenta única de ingresos (CUF) también entran, por transferencia directa a primera hora, las recuperaciones diarias que se generan por el vencimiento de los instrumentos de inversión, en los que se manejan los excedentes de caja del Tesoro Público. El monto total de los recursos que diariamente ingresan a las arcas fiscales, consolidados en la cuenta corriente señalada, se destina a servir las obligaciones del Fisco para con los contribuyentes (devoluciones de impuestos), al pago de la deuda pública, a materializar los aportes a las instituciones públicas que la ley define como destinatarias de aquellos y, finalmente, el saldo disponible diario se invierte a través del sistema financiero.

⁴ La normativa legal que rige a la Tesorería General establece que esta institución solo puede abrir la Cuenta Única Fiscal (CUF), en moneda nacional o moneda extranjera, en el BancoEstado y, para casos específicos, en el Banco Central de Chile.

Todos los movimientos de ingresos y gastos que se hacen diariamente se reportan electrónicamente al día hábil siguiente a la Dirección de Presupuestos (DIPRES) y al Ministerio de Hacienda, a través de un informe denominado Estado Diario.

Posteriormente, una vez cerrado el mes, se consolidan los movimientos diarios en un documento denominado Informe de Ejecución Presupuestaria, donde se resume la gestión mensual del Tesoro Público, el cual es despachado a las mismas instituciones señaladas.

EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN Y DEL GASTO PRESUPUESTARIO Y EXTRAPRESUPUESTARIO

Mecanismos y Costos de Captación

Como se señaló anteriormente, la recaudación de las obligaciones para con el Fisco la realizan principalmente las instituciones financieras habilitadas al afecto por la Tesorería General. En dichas instituciones, denominadas instituciones recaudadoras autorizadas (IRA), operan canales presenciales y plataformas electrónicas para facilitar el cumplimiento de los contribuyentes; diariamente deben reportar la recaudación a la Tesorería General, y pueden hacer *floating* por tres días hábiles con esos recursos, debiendo depositarlos al tercer día en la cuenta subsidiaria de ingresos de la CUF que les ha sido asignada para el *cash pooling*, que los direcciona a la Cuenta Única Fiscal.

El promedio del período 2015-2016 de los recursos que administraron las IRA, derivado de la recaudación de las obligaciones de los contribuyentes, alcanzó a cerca de USD 225 millones diarios; por otro lado, el *floating* promedio de ese mismo período fue de 4,34 días, cálculo que deriva de los tres días hábiles autorizados por norma y la suma de los días inhábiles que se contabilizaron entre las fechas analizadas. Considerando lo anterior, y el costo de oportunidad de la inversión de esos montos reflejado en la tasa aplicable a las inversiones residuales del día (tasa de Pactos del BECh), el costo de la recaudación que se hace a través de las IRA supera levemente los USD 23 millones anuales.⁵

Evolución de la Recaudación, Período 2010-2016

Desde el punto de vista de la recaudación, las cifras de ingresos del Tesoro Público se presentan en el Cuadro 1. En dicho cuadro se puede apreciar que los ingresos totales del Fisco, medidos en dólares nominales de cada año, decrecen a una tasa promedio del 0,9% anual en el quinquenio 2012-2016, considerando la recaudación tributaria y la no tributaria, sea de origen presupuestaria o no.

Para el año 2016, el desglose de dichas cifras muestra que los ingresos tributarios de origen presupuestario llegan a representar el 69,0% de los ingresos generales de carácter presupuestario y el 66,0% de los ingresos totales del Tesoro Público. Hacia el año 2012, dichas cifras alcanzaron al 76,4% y al 73,5%, respectivamente.

⁵ Las cuentas subsidiarias de ingresos de la CUF, que corresponden a las de las Tesorerías Regionales y Provinciales no están afectas a *floating*, por lo que los recursos recaudados por esa vía ingresan el mismo día en alguno de los tres *cash pooling* que los direccionan a la Cuenta Única Fiscal. Con todo, los montos promedio diario de los pagos efectuados a través de las cajas de las oficinas de la TGR llegan a los USD 2,2 millones.

CUADRO 3.1 Distribución de los ingresos totales del tesoro público

(Cifras consolidadas en MMUSD de cada año)^b

Ingresos	2012	2013	2014	2015	2016
IMPUESTOS	50.203	44.695	40.895	39.345	43.475
Impuestos a la renta	25.896	21.123	19.397	19.642	19.736
Impuestos al valor agregado	19.945	21.540	20.030	18.808	20.858
Impuestos a productos específicos	4.133	3.795	3.662	3.362	3.777
Impuestos a los actos jurídicos	626	472	450	385	689
Impuestos al comercio exterior	655	579	556	459	424
Impuestos varios	698	450	384	485	545
Otros ingresos tributarios	312	234	274	268	354
Sistema de pago de impuestos	(2.062)	(3.497)	(3.857)	(4.063)	(2.908)
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	26	37	1.081	256	830
RENTAS DE LA PROPIEDAD	716	1.372	1.149	374	427
INGRESOS DE OPERACIÓN	42	26	26	32	29
OTROS INGRESOS CORRIENTES	337	490	816	831	769
VENTA DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	2	1	1	0	0
VENTA DE ACTIVOS FINANCIEROS	9.784	9.199	2.285	3.952	1.801
RECUPERACION DE PRESTAMOS	(0)	(0)	0	0	0
FONDO PARA LA EDUCACIÓN	0	4.001	3.426	3.417	3.552
FONDO DE APOYO REGIONAL	0	0	286	346	442
FONDO TRATAMIENTO ALTO COSTO	0	0	0	42	90
SUBTOTAL	61.110	59.821	49.965	48.595	51.416
ENDEUDAMIENTO	5.005	4.220	8.157	8.049	11.551
Interno ^a	3.502	4.218	6.122	6.548	8.912
Externo	1.503	2	2.035	1.502	2.639
OPERACIONES DE CAMBIO	103	98	3	(5)	(4)
USO DE CAJA	(518)	693	331	(579)	14
TOTAL INGRESOS GENERALES	65.700	64.831	58.456	56.061	62.978
INGRESOS EXTRAPRESUPUESTARIOS	2.645	2.699	2.628	2.457	2.858
Transferencia de Vehículos	108	105	108	102	123
Bono Laboral	52	59	108	58	62
Bienes Raíces	1.706	1.632	1.578	1.514	1.739
Acuicultura	9	12	15	15	20
Permisos de Circulación	393	384	374	346	402
Patente Profesional	212	217	208	199	233
Otros	164	289	237	224	278
TOTAL INGRESOS TESORO PUBLICO	68.345	67.529	61.084	58.518	65.836

Fuente: Tesorería General de la República, División de Finanzas Públicas.

^a Para el año 2016 se considera la emisión de deuda neta de la amortización por reapertura de bonos.

^b Para la conversión de los montos en moneda nacional se usó el dólar observado (CLP/USD) del 31 de diciembre de cada año.

Por otro lado, al mirar las cifras de recaudación tributaria se aprecia claramente la importancia relativa del Impuesto al Valor Agregado (IVA)⁶ y del Impuesto a la Renta como generadores de los ingresos del Tesoro Público, donde se ve que, en conjunto, representaron en el año 2016 el 93,4% de los ingresos tributarios de origen presupuestario (con 45,4% y 48,0%, respectivamente). En tanto que en el año 2012 dichas cifras llegaban al 91,3%, con 51,6% y 39,7% en cada caso.

Dentro de las cifras de recaudación extrapresupuestaria, centrada principalmente en atender las necesidades de financiamiento de los municipios o comunas del país, la recaudación derivada del pago del impuesto asociado a bienes raíces representó el año 2016 el 60,8% de los ingresos gestionados por la Tesorería General, a partir de normativas específicas distintas de la Ley de Presupuestos de cada año.⁷ En tanto que en el año 2012 dicha cifra representaba el 64,5% de los ingresos extrapresupuestarios.

Gestión del Gasto Presupuestario y Extrapresupuestario

La gestión de los pagos de las obligaciones del Tesoro Público se realiza desde la División de Finanzas Públicas de la Tesorería General, con la salvedad del proceso de devolución de los excesos de retenciones derivados del proceso de reliquidación anual del Impuesto la Renta, materia que es competencia de la División de Operaciones de esta institución.

Para la ejecución de los pagos se opera sobre la base de las obligaciones que derivan de dos fuentes principales: La Ley de Presupuestos de la Nación y las normas específicas que regulan la forma en que se recaudan, gestionan y pagan los demás ingresos percibidos por la Tesorería General (ver gráfico 3.5).⁸

En lo específico, la Ley de Presupuestos se gestiona sobre la base de la determinación de un Programa de Caja Mensual, que se elabora a partir de las prospecciones presupuestarias que mes a mes la Dirección de Presupuestos (DIPRES) requiere a las entidades gubernamentales, que están consideradas en los diferentes programas presupuestarios que éstas administran a partir de la respectiva Ley de Presupuestos de cada año. A esa programación de requerimientos que las instituciones hacen respecto de sus necesidades de caja del mes siguiente, se le suman los demás aportes presupuestarios que las normas consideran como de cargo fiscal, incluyendo el servicio de la deuda interna

⁶ Un antecedente importante de considerar es la distribución, al interior de cada mes, de los ingresos generados por la recaudación del IVA, ya que la normativa vigente establece que si la contabilidad y el pago de impuestos se lleva electrónicamente la fecha para el entero de la retención de dicho impuesto se extiende hasta el día 20 del mes siguiente a su devengo, mientras que, si una empresa lleva contabilidad manual y paga por caja, la fecha para el pago de lo retenido será el día 12 del mes siguiente. Para lo que va corrido del año 2017, la relación de la recaudación en una u otra fecha llega en promedio a cerca del 10 y 50%, considerando la vecindad de los días 12 y 20, respectivamente.

⁷ La recaudación por bienes raíces (impuesto patrimonial) constituye la base más significativa de los ingresos que constituyen el Fondo Común Municipal (FCM), que se utiliza como instrumento para redistribuir recursos desde los municipios más ricos a aquellos más pobres y más populosos, que suelen tener un número mayor de propiedades exentas del pago del referido impuesto por estar en el tramo liberado del pago de dicha carga impositiva.

⁸ Dentro de esas normas se consideran: la Ley de Rentas Municipales, la Ley de Pesca y Acuicultura, y la Ley de Casinos, etc.

GRÁFICO 3.5 Esquema de ejecución de los pagos de las obligaciones del tesoro público



Fuente: Tesorería General de la República, División de Finanzas Públicas.

y externa del Tesoro Público. Estas últimas estimaciones son hechas por la División de Finanzas Públicas de la TGR la última semana del mes anterior a su ejecución, contemplando en ella los egresos o gastos para el mes en cuestión. Dichos cálculos se envían a DIPRES para su validación e incorporación en el Programa de Caja Mensual que registrará para el mes respectivo.

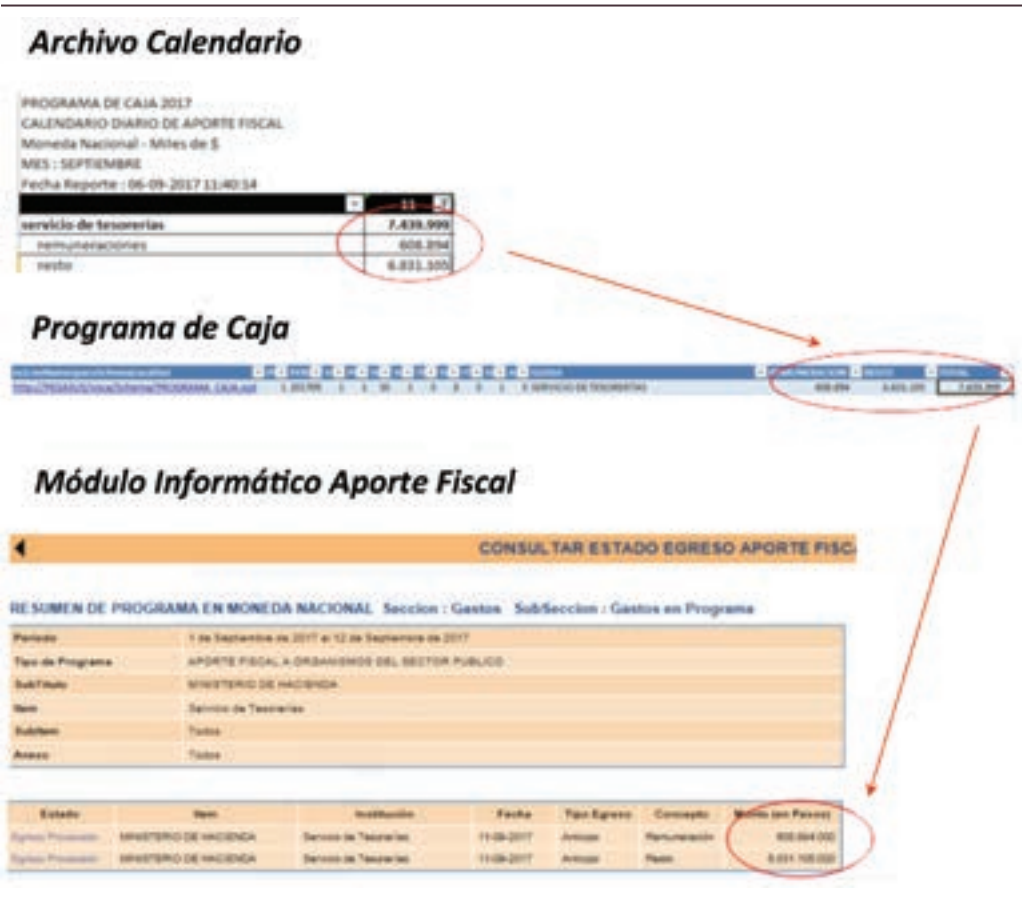
Dicha programación de gastos mensuales se lleva a base diaria por la DIPRES a través de instrucciones de ejecución que consideran, entre otros elementos, las fechas establecidas para el pago de las remuneraciones y de las demás obligaciones del presupuesto de cada repartición pública,⁹ así como de las fechas comprometidas para los pagos de capital e intereses de las obligaciones del Fisco.

La gestión de los aportes que derivan de los compromisos del Tesoro Público se gestionan desde dos secciones que dependen de la División de Finanzas Públicas. Las transferencias a las instituciones públicas centralizadas y descentralizadas,¹⁰ destinadas

⁹ Especialmente aquellas que se asocian al pago de los gastos de operación y de inversión de los respectivos servicios públicos. El levantamiento de los requerimientos de las diversas reparticiones del Estado lo hace cada uno de los sectores de DIPRES que actúan como contrapartes de ellas.

¹⁰ Incluye, en el primero de los casos, a los diferentes ministerios y servicios públicos y, en el segundo caso, a las municipalidades, universidades y otras entidades que tienen autorización legal para recibir recursos públicos.

GRÁFICO 3.6 Ejemplo de ejecución del programa de caja desde la presupuestación mensual hasta la instrucción de transferencia en el sistema de egresos del tesoro público



Fuente: Tesorería General de la República, División de Finanzas Públicas.

al pago de sus obligaciones, las hace la Sección de Administración Presupuestaria que es donde se cargan los egresos en una aplicación informática denominada Sistema de Administración de Egresos (SAE) que gestiona los montos a transferir, las cuentas corrientes autorizadas de las entidades receptoras y los formularios contables, que posteriormente se cargan en la contabilidad del Tesoro Público a través de la Sección de Contabilidad Gubernamental que depende de la misma División.

El gráfico 3.6 ejemplifica la materialización del referido Programa de Caja mensual —del mes de septiembre de 2017— la programación del aporte en la fecha indicada por la instrucción emanada de la DIPRES y su posterior carga y ejecución desde el Sistema de Administración de Egresos (SAE).

Para las obligaciones de pago de capital e intereses por vencimientos de la deuda pública interna y externa, estas se gestionan desde la Sección de Gestión Financiera de la División antes señalada. En el primer caso se coordina a las entidades intervinientes

para levantar la información de los tenedores vigentes a la fecha de pago de los bonos de deuda pública interna (BTP y BTU)¹¹ y se emite la instrucción de pago al BancoEstado para que curse los giros individuales desde la cuenta subsidiaria de egresos de la CUF definida para operar dichas transferencias.

En el caso de la deuda pública externa, la Tesorería General emite la instrucción al mismo BancoEstado, pero para ser cursada desde la cuenta corriente específica (subsidiaria de egresos de la CUF) en moneda extranjera, que está abierta en la sucursal de Nueva York de la referida entidad bancaria.

En los casos señalados se usan como motores de pagos de las transferencias que se instruyen al Banco Central o al BancoEstado el Sistema de Liquidación Bruta en Tiempo Real (LBTR) o el SWIFT, para operaciones en moneda local o en moneda extranjera, que son los que permiten generar transacciones de alto monto.

Todos los procedimientos que activan las órdenes de ejecución —manuales o sistémicas— se encuentran acreditados bajo la Norma ISO 9001:2008 y se está próximo a cambiar dicho estándar por el de la Norma ISO 9001:2015, lo que permitirá gestionar no solo los procesos definidos para las actividades de pago y ejecución de egresos que se realizan desde la División de Finanzas Públicas, sino monitorear en paralelo los riesgos y controles asociados.

Evolución del Gasto Presupuestario y Extrapresupuestario, Período 2010-2016

Desde el punto de vista de los egresos de la caja del Tesoro Público las cifras del Cuadro 3.2 muestran que la ejecución del gasto de origen presupuestario decreció a una tasa promedio anual de 1,1% entre los años 2012 y 2016, en tanto que el extrapresupuestario se expandió a 1,4% por año en el mismo período.

Visto desde las partidas de gasto, para el año 2016 la más relevante es la que se refiere al aporte fiscal a los órganos de la administración del Estado, denominado Aporte Fiscal Libre, que representó el 77,3% de los egresos presupuestarios del Tesoro Público en ese año, en tanto que las partidas de servicio de la deuda pública —incluyendo amortización de capital y pago de intereses— llegaron a 4,1% de dichos egresos.

En el caso de las partidas de gastos extrapresupuestarios, los pagos asociados al aporte redistributivo de la recaudación del impuesto patrimonial (contribuciones de bienes raíces) y del Fondo Común Municipal (FCM), representaron el 87,0% de los egresos regulados por leyes diferentes de la de presupuestos en el año 2016.

Este mecanismo de recaudación y redistribución de los ingresos de las comunas considera que entre el 60% y el 65% del pago del impuesto territorial —cobro asociado a la tasación fiscal de los bienes raíces— se deriva a un fondo (FCM); a éste se agrega otro porcentaje equivalente de los ingresos fiscales generados por el pago de los permisos de circulación de vehículos, pago de patentes comerciales, cobro de multas por infracciones a las normativas municipales, entre otros. El fondo así determinado se redistribuye desde la sección de Administración Presupuestaria de la División de Finanzas Públicas

¹¹ Bonos del Tesoro en valores nominales y reajustables, respectivamente.

CUADRO 3.2 Distribución de los gastos totales del tesoro público

(Cifras consolidadas en MMUSD de cada año)^b

Gastos	2012	2013	2014	2015	2016
SUBSIDIOS	1.494	1.519	1.434	1.349	1.529
Transferencias corrientes	1.417	1.430	1.363	1.273	1.447
Transferencias de capital	76	89	70	76	83
OPERACIONES COMPLEMENTARIAS	13.332	9.923	6.570	4.307	6.072
Prestaciones de seguridad social y Bienes de Consumo	340	338	345	296	339
Transferencias corrientes y otros gastos	529	543	854	697	1.223
Adquisición de activos financieros	8.869	2.380	4.309	2.370	3.366
Transferencias de capital y préstamos	3.595	6.657	1.061	943	1.143
Otros Gastos Corrientes	—	3	0	0	0
SERVICIO DE LA DEUDA	1.180	1.213	1.245	1.311	1.728
Intereses deuda interna	922	992	1.024	1.123	1.471
Intereses deuda externa	256	221	190	186	253
Otros gastos Financieros Deuda Interna	0	0	1	1	0
Otros gastos Financieros Deuda Externa	2	0	31	1	4
APORTE FISCAL LIBRE A ORGANISMOS PÚBLICOS	48.842	47.185	43.982	43.496	48.681
FONDO PARA LA EDUCACIÓN	—	4.001	3.426	3.417	3.552
FONDO DE APOYO REGIONAL	—	—	286	346	442
FONDO TRATAMIENTO ALTO COSTO	—	—	—	42	90
SUBTOTAL	64.848	63.841	56.943	54.267	62.095
AMORTIZACIONES SERVICIO DE DEUDA	852	990	1.513	1.794	883
Interna ^a	41	42	863	1.644	120
Externa	812	948	650	149	763
TOTAL GASTOS GENERALES	65.700	64.831	58.456	56.061	62.978
GASTOS EXTRAPRESUPUESTARIOS	2.633	2.573	2.506	2.498	2.859
Transferencia de Vehículos	54	53	53	50	61
Bono Laboral	63	78	76	81	71
Bienes Raíces	691	666	637	630	742
Acuicultura	5	4	7	6	8
Fondo Común Municipal	1.649	1.603	1.543	1.548	1.747
Permisos de Circulación	—	—	—	—	—
Patente Profesional	—	—	—	—	—
Otros	171	169	191	184	231
TOTAL GASTOS TESORO PÚBLICO	68.334	67.404	60.962	58.559	65.837

Fuente: Tesorería General de la República, División de Finanzas Públicas.

^a Para el año 2016 se consideró el servicio de la deuda neta de la amortización por reapertura de bonos.

^b Para la conversión de los montos en moneda nacional se usó el dólar observado (CLP/USD) del 31 de diciembre de cada año.

mediante una fórmula que deriva de la aplicación de la referida normativa por parte de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) y que considera una serie de criterios basados en indicadores socioeconómicos de las más de 300 comunas (municipios) del país, generando de esa manera un aporte mayor desde los municipios más ricos a los más pobres y poblados (variables socioeconómicas).¹² Este egreso se cursa mensualmente en una cuota de “anticipo” a comienzos del mes y una de “saldo” hacia fines de mes, aunque los giros de mayor monto se cursan trimestralmente de manera consistente con la periodicidad en el pago de las contribuciones de bienes raíces que son las de mayor peso relativo en la constitución del referido fondo.

GESTIÓN DE LA CAJA FISCAL Y LOS EXCEDENTES

La determinación de los excedentes de caja es el resultado de la gestión del programa de caja del sector público, el cual se define a partir de tres elementos: (a) La mensualización de los aportes fiscales considerados en la Ley de Presupuestos del sector público que rige para el año corriente, lo que se genera a partir de la prospección de los ingresos y gastos que deben hacer ante DIPRES las diferentes reparticiones sujetas a la referida norma;¹³ (b) Los compromisos de servicio de la deuda pública interna y externa, que se derivan de los calendarios de pagos establecidos para dichas obligaciones del Fisco; y (c) La transferencia de los recursos presupuestarios y extrapresupuestarios establecidos como obligaciones del Tesoro Público y que responden a compromisos derivados de normas diversas que contemplan dichos aportes.¹⁴

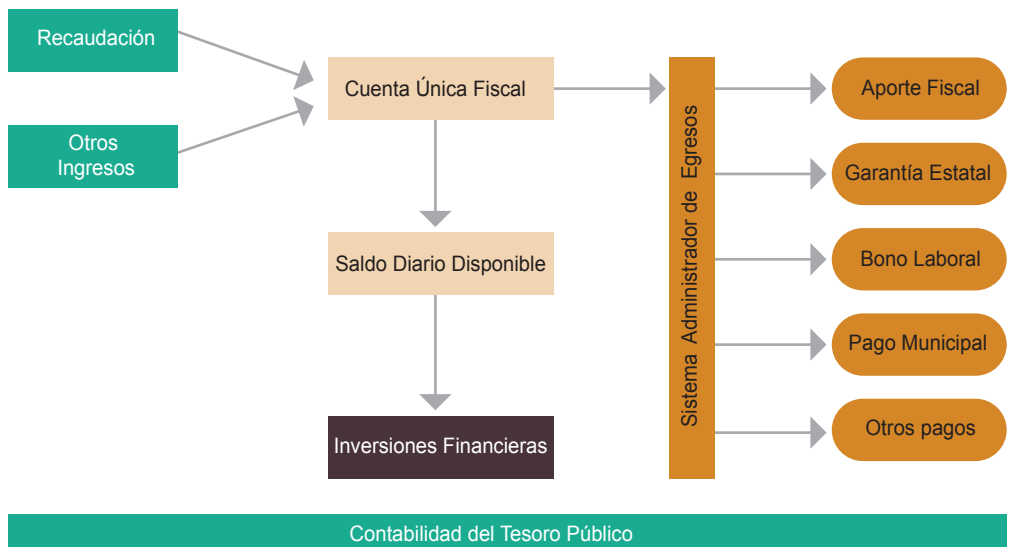
Como se señaló anteriormente, ese Programa de Caja se lleva a ejecución diaria mediante instrucciones emanadas desde la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES) y se ejecutan desde la División de Finanzas Públicas de la Tesorería General. Las eventuales diferencias entre la prospección de los compromisos programados y los ingresos estimados a partir del comportamiento de las variables macroeconómicas —realizado por la referida DIPRES— se cubre con la emisión de deuda pública interna y externa (deuda soberana), definiéndose los plazos o *maturity* de dichas emisiones en función de variables tales como: la programación en el tiempo del vencimiento de las obligaciones de servicio de la deuda pública, las necesidades de completitud de las curvas de opciones de inversión para los actores del mercado de capitales doméstico y la conveniencia relativa de las tasas asociadas a las emisiones de deuda interna *versus* deuda soberana.

¹² Los datos del año 2016 evidencian que, en promedio, el 56,4% de los ingresos totales que obtienen los municipios del país tiene como fuente las transferencias que hace la Tesorería General del FCM. En el extremo, hay municipios cuya dependencia presupuestaria del FCM llega al 97,8% de sus ingresos totales.

¹³ La referida mensualización considera los ingresos propios de cada repartición, el pago de remuneraciones del personal vigente en cada momento en el tiempo, los gastos comprometidos en bienes y servicios de consumo y los gastos de inversión comprometidos. Esta prospección debe realizarse para tres meses y se debe ajustar mensualmente, lo que es controlado por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) mediante la supervisión de los saldos de las cuentas corrientes de las entidades receptoras del aporte fiscal.

¹⁴ En muchos de los casos señalados, la propia normativa define la forma y oportunidad en que dichos egresos deben materializarse.

GRÁFICO 3.7 Gestión de caja del tesoro público



Fuente: Tesorería General de la República, División de Finanzas Públicas.

Dichos ingresos, consolidados en la Cuenta Única Fiscal (CUF), se destinan a cubrir las obligaciones diarias determinadas de la forma señalada; luego las eventuales disponibilidades diarias se destinan a materializar las inversiones de los saldos de la caja diaria del Tesoro Público (ver gráfico 3.7).

Instituciones y Responsabilidades

Las inversiones financieras del Tesoro Público se derivan de la aplicación de la normativa que define las atribuciones de las diferentes instituciones que intervienen en el proceso, las que están construidas con un criterio que resguarda la separación de funciones, considerando: (a) Una política de inversiones que privilegie la diversificación del riesgo en base al emisor y al instrumento en el que se invierte; (b) La materialización de las inversiones con criterios de disponibilidad de saldos, los requerimientos de la caja proyectada y la rentabilidad mismas; y (c) La función de control del cumplimiento de las políticas definidas por la autoridad.

Como se aprecia en el gráfico 3.8, las instituciones intervinientes en la gestión de los excedentes del Tesoro Público son: El Ministerio de Hacienda, la Dirección de Presupuestos y la Tesorería General de la República.

En función de ese criterio de segmentación de atribuciones y responsabilidades, la política que define la gestión de las inversiones del Tesoro Público está definida por el Ministerio de Hacienda en el Oficio Ordinario N° 2154 de fecha 03 de septiembre de 2012 y en el Oficio Reservado N° 72 del 24 de septiembre de ese mismo año. Estas instrucciones son las que regulan las inversiones en el mercado de capitales de los recursos provenientes de las ventas de activos del Fisco o de los excedentes estacionales de la caja fiscal, dentro de los cuales se circunscriben aquellos excedentes de caja diarios que

GRÁFICO 3.8 Marco normativo de las inversiones del tesoro público



Fuente: Tesorería General de la República, División de Finanzas Públicas.

derivan de las diferencias entre los ingresos generados por la recaudación y la emisión, menos los gastos asociados al aporte fiscal dispuestos en la Ley de Presupuestos para los diferentes organismos del Estado, las instituciones definidas como destinatarias en las leyes pertinentes y el pago de las obligaciones de la deuda pública.

A partir de los recursos excedentarios de la caja del Tesoro Público, las instituciones responsables de la materialización y supervisión de dichos criterios son:

- a. La Dirección de Presupuestos (DIPRES), que cumple una función de *Front Office* que se resume en:
 - Gestionar las inversiones del Fisco.
 - Velar por la liquidez del Fisco para pagar sus compromisos.
 - Operar dentro de márgenes máximos de riesgos de mercado, crediticios y operativos.

- Operar instrumentos elegibles, dentro de límites máximos de inversión, por tipo de instrumento, plazo, moneda e institución y Grupo Financiero. Por ejemplo:
 - Instrumentos del Banco Central.
 - Bancos Nacionales nivel 1 a menos de un año.
 - Bancos Nacionales nivel AA – a más de un año.
 - Operaciones sólo en pesos, U.F. y dólares USA.
 - Bancos Internacionales nivel A.
 - Límite máximo por banco, 15% de su patrimonio efectivo, ya sea nacional o internacional.
 - Límite máximo por banco, 15% de su respectiva cartera.
 - Límite máximo por Grupo Financiero, 20% de la suma de las carteras nacional e internacional.
 - Custodia nacional en DCV.
 - Custodia internacional con programas de préstamo de valores.
 - Operaciones a precios o tasas de mercado.
 - Información pública de licitaciones de pactos.
- b. La Tesorería General de la República, que cumple una función de *Middle y Back Office*, que incluye:
- Controlar la correcta ejecución de las Inversiones del Fisco.
 - Controlar la recuperación de las Inversiones del Fisco.
 - Informar diariamente la caja a DIPRES.
 - Generar informes mensuales de ejecución presupuestaria.
 - Controlar las garantías o colaterales y la custodia de las Inversiones del Fisco.
 - Controlar que DIPRES opere dentro de márgenes máximos de riesgos de mercado, crediticios y operativos.
 - Controlar que DIPRES opere en instrumentos financieros elegibles.
 - Controlar que DIPRES opere dentro de límites máximos de inversión, por tipo de instrumento, plazo, moneda e institución y grupo financiero e informar semanalmente dichos límites al Ministerio de Hacienda.
 - Controlar que DIPRES opere a precios o tasas de mercado.
 - Medir el desempeño de la gestión de las inversiones del Fisco.

El mecanismo de asignación diaria de los recursos excedentarios de la caja del Tesoro Público considera que las inversiones las realiza la DIPRES de acuerdo con la siguiente prelación: primero se invierte una fracción de los fondos disponibles mediante licitación pública, en Pactos de Retrocompra con la banca privada y con el BancoEstado, considerando para ello las restricciones contenidas en los límites de inversión autorizados por la normativa antes señalada. En segundo lugar, se invierte en Fondos Mutuos utilizando los mismos parámetros de exposición máxima por emisor. En los días en los que la liquidez es mayor, se compran en el mercado secundario instrumentos de renta fija, del Banco Central (BCCh) o de instituciones financieras.¹⁵

¹⁵ Los instrumentos del BCCh no se afectan por la limitación de inversión por exposición al riesgo del emisor.

CUADRO 3.3 Distribución porcentual de las inversiones del tesoro público

(Como *stock* invertido al 31 de diciembre de cada año, Mercado Nacional e Internacional)^a

Instrumentos	2012 (%)	2013 (%)	2014 (%)	2015 (%)	2016 (%)
MERCADO NACIONAL	38,7	67,8	61,7	68,0	59,7
Bonos y Pagarés	9,6	14,9	2,1	0,8	2
Depósitos a Plazos (Peso-UF-USD)	13,1	26,1	46,3	26,3	26,7
Operaciones de Renta Fija (Pacto)	8,2	13,8	6,7	28,5	21,1
Fondos Mutuos y Fondos de Inversión	7,8	12,9	6,6	12,4	9,9
MERCADO INTERNACIONAL	61,3	32,2	38,3	32,0	40,3
Bono Soberano	2,9	4,8	1,7	2,5	—
T-Notes	5,3	7,7	18,1	21,1	35,6
Certificados de depósito	21,5	10,4	8,9	3,8	1,5
Time Deposit	28,7	9,3	6,4	4,6	3,2
Operaciones de Renta Fija (Pacto)	—	—	—	—	—
Depósitos a Plazo (BCCHCL)	—	—	—	—	—
Fondos Mutuos y Fondos de Inversión	2,8	—	3,1	—	—
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Tesorería General de la República, División de Finanzas Públicas.

^a Para el cálculo de los montos invertidos en el mercado nacional se usó el tipo de cambio (Dólar Observado, CLP/USD) del 31 de diciembre de cada año).

Finalmente, todos los fondos que queden en caja después de las 15:15 horas se invierten en un pacto de cierre de día en el Banco Estado a una tasa predefinida que considera la Tasa de Política Monetaria (TPM) menos un 0,35%, aproximadamente.¹⁶ El saldo de caja diario se deja al final del día en un monto que normalmente no supera los USD1 como promedio.

Al cierre de las 16:15 horas se saca la cartola de la CUF desde el BancoEstado y se verifica si hay algún abono de última hora y, si es el caso, se invierte dicho saldo haciéndose otro pacto adicional en BancoEstado con base en los criterios antes señalados.

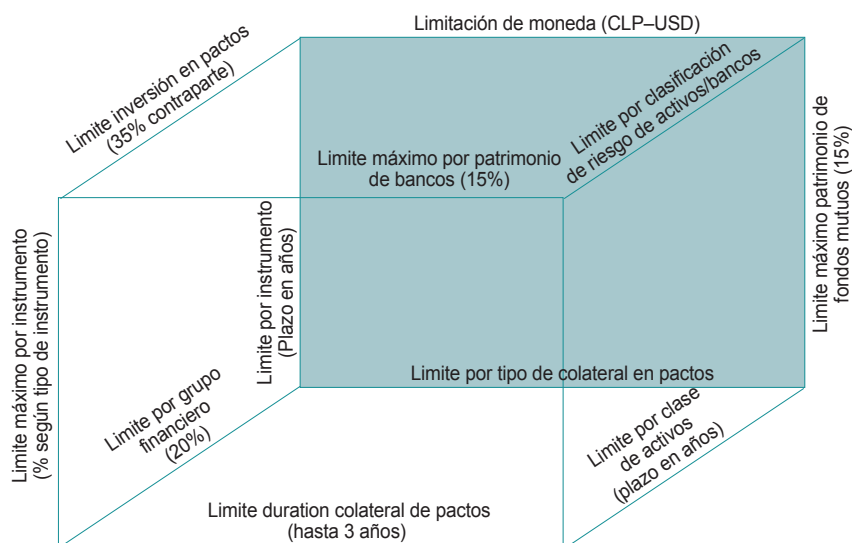
A partir de la operación señalada, la distribución porcentual de las inversiones de los excedentes del Tesoro Público —excluidos los saldos de los Fondos Soberanos— se detallan en el Cuadro 3.3.

Los pactos y los fondos mutuos requieren la entrega de colaterales que deben ser custodiados como cautela de los recursos públicos comprometidos en la inversión, y el emisor del colateral entregado es considerado para el cálculo de la exposición máxima definida por la normativa.

En síntesis, la mezcla de inversiones así determinadas se distribuye en las diferentes alternativas de instrumentos de inversión autorizados en la política que establece las

¹⁶ Lo anterior puede ocurrir porque los sistemas de pago por internet operan en modalidad 24/7, lo que puede generar ingresos a la CUF fuera del horario bancario que cierra a las 14:00 horas.

GRÁFICO 3.9 Matriz de límites de inversión del tesoro público (cubo de riesgos)



Fuente: Tesorería General de la República, División de Finanzas Públicas.

opciones del portafolio elegible y sus restricciones de exposición máxima al riesgo, lo que debe ser monitoreado y reportado periódicamente al Ministerio de Hacienda por la Tesorería General, considerando el cubo de riesgos dispuesto por la normativa y graficado en el gráfico 3.9.

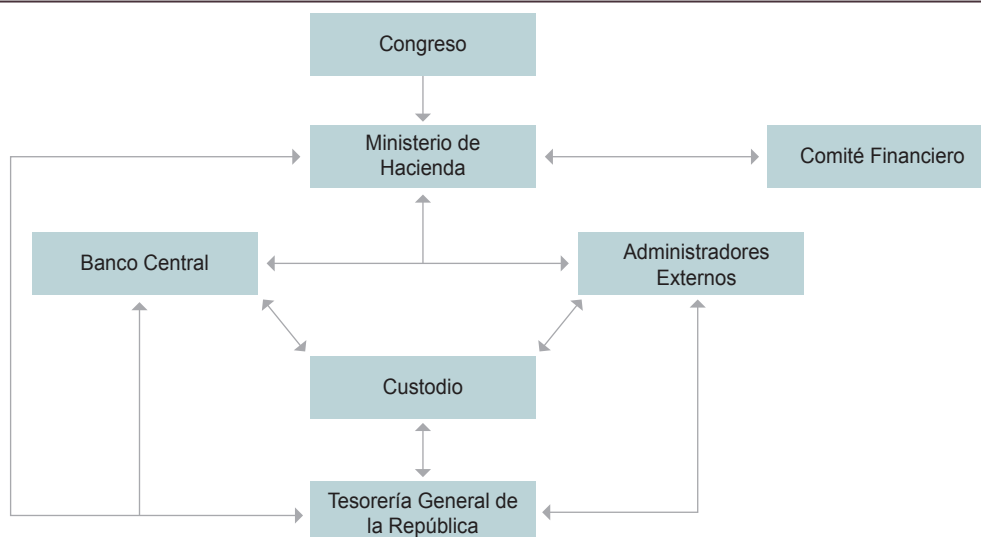
Gestión de los Fondos Soberanos

Originalmente, la normativa existente establecía que la agencia fiscal encargada de la administración y control del manejo de los excedentes anuales acumulados del ejercicio fiscal era el Banco Central de Chile (BCCh). Esta normativa se aplicaba sobre los dos fondos soberanos existentes, a saber: el Fondo de Estabilización Económico y Social (FEES), orientado a financiar los déficits fiscales generados en periodos de bajo crecimiento y/o bajo precio del cobre, además de poder hacerse cargo del pago de la deuda pública, de los bonos de reconocimiento y del aporte regular al FRP; y el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), que se estableció como cuenta de acumulación para el financiamiento futuro de las pensiones creadas a partir de la normativa que definió el pilar solidario para las pensiones de las personas de menores recursos.

Ambos fondos fueron generados a partir de la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2006, que estableció las normas y el marco institucional para la acumulación, administración y operación de los ahorros fiscales que se generan de la aplicación de la regla de balance estructural.

Mediante el Decreto Supremo 1618, de 2012, se modificó el Decreto de Agencia que establecía las responsabilidades de los diferentes intervinientes en la gestión de los recursos de los Fondos Soberanos (FFSS), acotando el ámbito de administración del Banco Central de Chile (BCCh) al portafolio de renta fija soberana (cerca del 81% del patrimonio de los

GRÁFICO 3.10 Institucionalidad para la administración de los fondos soberanos



Fuente: Ministerio de Hacienda.

FFSS), y dejando la administración del portafolio de acciones y de renta fija corporativa de ambos fondos en manos de los administradores externos.

A partir del primero de enero de 2014, la relación contractual con los administradores externos y la realización de otras tareas que anteriormente eran desempeñadas por el BCCh, como *Compliance*, Conciliación de posiciones y transacciones y Rebalanceo de Fondos, quedaron a cargo del Ministerio de Hacienda y de la Tesorería General de la República (ver gráfico 3.10).

En este nuevo esquema, el Comité Asesor Financiero, integrado por académicos y personas del más alto prestigio en materias financieras, recomienda los criterios de política para la administración de los recursos de los Fondos Soberanos. Dichas recomendaciones y sus modificaciones son establecidas como política a implementar mediante instrucciones del Ministro de Hacienda.

En la actualidad dichas políticas establecen una composición mayoritaria de recursos invertidos en instrumentos de renta fija, principalmente en títulos de deuda pública soberana —indexada y no indexada— de gobiernos extranjeros con grado de inversión y, marginalmente, en deuda corporativa que sigue un *benchmark* asociado a índices de Barclays. El componente de renta variable de los fondos soberanos es más bien marginal¹⁷ y tiene a su vez un *benchmark* asociado a MSCI.

Este esquema de administración se completa con los administradores externos —en la actualidad *BlackRock Institutional Trust Company, N.A. (BlackRock)*, *Mellon Capital Management Corporation (Mellon)* y *Rogge Global Partners Plc (Rogge)*¹⁸— los que deben

¹⁷ El año 2016 cerró con 8,3% de los activos administrados por el FEES y 16,3% en el FRP.

¹⁸ Actualmente, parte de *Allianz Global Investors GmbH*, desde julio de 2017.

gestionar el portafolio de renta variable. Lo anterior cierra con el custodio de las operaciones que estos realizan y que corresponde a *J.P. Morgan Chase Bank N.A.*

CONCLUSIONES

La gestión de los recursos de Tesoro Público representa uno de los elementos más relevantes en el éxito de la implementación de las políticas públicas de los Estados. En esa línea, los desafíos para las Tesorerías de los diferentes países de la región tienen un componente importante de mejoramiento en la eficacia y eficiencia del manejo de la caja fiscal, de manera que se optimicen los flujos de recursos disponibles para la ejecución del mandato, que tienen las diferentes reparticiones del Estado responsables de las políticas públicas.

Así, la Tesorería General de la República en Chile ha incorporado en su Plan Estratégico al 2021 los énfasis necesarios para orientar su operatoria hacia procesos más eficientes y efectivos, debidamente certificados, y que se orientan a mejorar la calidad del servicio entregado a los contribuyentes.

Los resultados de lo anterior ya comienzan a evidenciar sus frutos, no solo en términos de los reconocimientos recibidos por los mejoramientos de cara a los usuarios, sino porque las autoridades del Ministerio de Hacienda han ponderado los resultados de la gestión realizada, asignándole a la Tesorería General un conjunto mayor de responsabilidades en la gestión de los recursos y las obligaciones del Tesoro Público. Es así como, en los últimos años, la Tesorería ha debido asumir de manera activa el rol de contraparte de la gestión de los recursos disponibles de los Fondos Soberanos —Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) y Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES)— además de concentrar las responsabilidades de la gestión de pago de las obligaciones del servicio de la deuda pública interna y externa.

En ese esfuerzo de modernización de la gestión se ha tenido una particular preocupación respecto de la efectividad y eficiencia en el proceso de recaudación de las obligaciones de los contribuyentes, impulsando por un lado la operación de los sistemas de pago electrónico como una manera de facilitar el cumplimiento tributario de los obligados a ello, y también agilizando los primeros pasos de las acciones de cobranza coactiva, en la certeza de que el paso del tiempo genera un mayor porcentaje de incobrabilidad de las deudas tributarias en mora.

Como segundo eje de la modernización de la gestión de la Tesorería General, se han enfocado los procesos de administración financiera de los recursos del Tesoro Público, incorporando mayor competencia entre los actores públicos y privados del sistema financiero, que pujan por administrar los saldos excedentarios de la caja fiscal y, por otro lado, generando una mayor capacidad de control del nivel de exposición al riesgo así como del retorno esperado de las inversiones, asociado a la participación más reciente de la banca privada en la gestión de dichos saldos.

En concordancia con lo anterior, la Tesorería General ha debido desarrollar capacidades en su División de Finanzas Públicas para actuar como *controller* de los movimientos de los recursos del Tesoro Público, así como de reporte de los resultados de la gestión de ellos. Estas capacidades, establecidas en un marco en donde la TGR cumple funciones en un

contexto de segregación de funciones entre las diferentes instituciones que son parte de la gestión de los recursos excedentarios del Fisco —incluyendo a la Dirección de Presupuestos (DIPRES), el Banco Central de Chile (BCCh) y el propio Ministerio de Hacienda— permiten asegurar el resguardo y monitoreo de las inversiones del Tesoro Público.

Todo eso se basa en un diseño que considera, por un lado, la formulación de la política de manejo de los referidos excedentes de caja, sean estos los Fondos Soberanos (FFSS) u otros activos del Tesoro Público (OATP), por otro, la gestión instrumental de la política de inversiones formulada y, finalmente, la gestión de los movimientos de las cuentas corrientes respectivas y el control de las operaciones. Es respecto de esto último como la Tesorería General cumple una función relevante en el cumplimiento del mandato delegado por la autoridad.



BIBLIOGRAFÍA

Dirección de Presupuestos, sitio web institucional, www.dipres.gob.cl.

Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos (2017), “Ley de Presupuestos del Sector Público”. Santiago, Chile.

Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos (varios meses), “Programa de Caja”. Sector Coordinación. Santiago, Chile.

Ministerio de Hacienda, sitio web institucional, www.hacienda.cl.

Tesorería General de la República, División de Finanzas Públicas, documentos internos de trabajo. Santiago, Chile.

Tesorería General de la República (2017), “Informe Financiero del Tesoro 2016: Comparativo 2016-2015”. Santiago, Chile.

Tesorería General de la República (2017), “Cuenta Pública 2016: Recaudamos equidad y desarrollo para Chile”. Santiago, Chile.

Tesorería General de la República, sitio web institucional, www.tesoreria.cl.

COLOMBIA

*Luis Eduardo Arango Varón – Director General
de Crédito Público y Tesoro Nacional*

Francisco Manuel Lucero – Subdirector de Tesorería

Claudia Marcela Martínez – Asesora – Subdirección de Tesorería

INTRODUCCIÓN

Breve reseña del alcance de la Tesorería

El Tesoro Público como uno de los procesos principales de la Gestión Financiera Pública contempla, para el caso colombiano, tanto la definición de una estrategia integrada de activos y pasivos, como el establecimiento de una gobernanza única para la gestión de las operaciones de tesorería y de financiamiento, características implementadas desde el año 2004 con la fusión de las Direcciones Generales de Crédito Público y del Tesoro Nacional, en la hoy conocida como Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, DGCPTN.

Así, la DGCPTN es la encargada de garantizar la gestión eficiente y segura de los ingresos y giros de recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) a través de la programación oportuna de los mismos, el manejo de la Cuenta Única Nacional, CUN y la administración de los excedentes transitorios de liquidez. También es la encargada de programar y ejecutar la estrategia de financiamiento, tanto en el mercado interno como en el internacional, para financiar las apropiaciones del PGN.

La gestión de los recursos del PGN implica la disposición de un sistema de registro de la operativa presupuestal, la cual se realiza a través del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), y la utilización de una infraestructura de recaudo y pagos, la cual es suministrada por el Banco de la República (Banco Central de Colombia), como agente fiscal de la Nación, y por la red bancaria nacional, a través de la inscripción ante la Tesorería de cuentas recaudadoras y pagadoras, que en su conjunto conforman el Sistema de Cuenta Única Nacional.

Debemos aclarar que la gestión de los ingresos tributarios de la Nación la realiza la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, como una agencia independiente a la

Tesorería. Lo mismo sucede con otros ingresos del PGN, principalmente parafiscalidades, los cuales son recaudados por establecimientos públicos.

En cuanto a la gestión presupuestal de giros, la Tesorería genera su programación mensual anualizada de pagos, PAC, con cargo a las apropiaciones presupuestales de cada entidad ejecutora, los cuales serán incluidos en el SIIF para ser girados a los beneficiarios finales.

En cuanto a las operaciones de endeudamiento ejecutadas por la DGCPTN se destacan: la emisión de Títulos de deuda pública interna, denominados TES Clase B; la emisión de Bonos Globales en el mercado internacional de capitales y la contratación de empréstitos externos de libre disponibilidad o de destinación específica, tanto con la banca multilateral, como con gobiernos, banca de fomento o banca comercial.

Finalmente, la administración de la liquidez se hace tanto para los recursos propios (Nación) como para los recursos administrados, lo cual incluye un correcto manejo de la información, de las políticas de inversión, de negociación y del registro de las operaciones. Dicha administración se lleva a cabo en moneda local y moneda extranjera, por medio de inversiones en diferentes instrumentos nacionales e internacionales, de acuerdo con las directrices del Comité de Tesorería y la Subdirección de Riesgo.

Estructura, sistemas de información y recursos humanos

Respecto a la estructura organizativa, las funciones de Tesorería y Crédito Público no son asignadas a entidades diferentes. Por el contrario, en el gobierno colombiano, como ya se señaló en la reseña anterior, ambas funciones son responsabilidad de una sola entidad rectora, la DGCPTN. A la luz de la evolución producida en las últimas décadas en la gestión financiera estatal respecto a la unidad de caja, esta concentración acompaña adecuadamente esa evolución y facilita el monitoreo de la liquidez.

GRÁFICO 4.1 Estructura funcional DGCPTN

Front Office	Financiamiento y Manejo de Deuda	• Subdirección de Financiamiento Interno • Subdirección de Financiamiento Externo • Subdirección Financiamiento con Multilaterales y Gobiernos • Subdirección Financiamiento Otras Entidades
	Administración de Activos	• Subdirección de Tesorería • Subdirección de Asociaciones Público Privadas • Subdirección Financiamiento Otras Entidades (Cartera)
Middle Office	Políticas de Riesgo	• Subdirección de Riesgo (operaciones de deuda y de tesorería) • Subdirección de Asociaciones Público Privadas (proyectos de infraestructura y APPs)
	Asuntos Legales	• Grupo de Asuntos Legales
Back Office	PAC, Pagos, Cumplimiento, Contabilidad y Estadística	• Subdirección de Operaciones

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público /Subdirección de Tesorería.

Como se puede observar en el gráfico 4.1, la DGCPTN ha adoptado una estructura funcional similar a las mejores prácticas del mercado financiero donde se suelen identificar el *Front Office*, encargado del financiamiento y el manejo de la tesorería; el *middle office*, encargado del establecimiento de políticas y lineamientos de operación tanto desde el punto de vista legal como de mercado; y el *Back Office*, encargado del cumplimiento de las operaciones de pago presupuestales, de las operaciones de tesorería, además del manejo de la contabilidad y la estadística de las operaciones gestionadas en la dirección.

En relación con los sistemas de información, la DGCPTN enfrenta dificultades por la carencia de sistemas informáticos integrados que den adecuado soporte a esta gestión. Sin embargo, hoy día atiende su misión a través de aplicativos desarrollados internamente, como es el caso del Sistema Integrado de Información Financiera, SIIF. Adicionalmente, para la Tesorería resulta de gran importancia la infraestructura informática provista por el sistema de pagos del Banco de la República, que cumple funciones de agente fiscal del Gobierno.

CUENTA ÚNICA DEL TESORO

Sistema de Cuenta Única Nacional, SCUN

La Cuenta Única Nacional, CUN, es un instrumento de gestión de la Hacienda Pública moderna, que tiene por objetivo que los ingresos públicos se capten en un fondo común, desde el cual periódicamente se asigna la financiación de los diferentes gastos determinados en el PGN.

La Cuenta Única Nacional ha sido concebida en el ordenamiento jurídico colombiano desde el Decreto 294 de 1973 que la denominaba Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro; esta posteriormente fue reformada y adoptada en su sentido moderno en la Ley 38 de 1989 donde se atribuye el manejo de la Cuenta Única Nacional a la Dirección del Tesoro, hoy Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Así mismo, fue compilada en el actual Decreto 111 de 1996 que acoge las leyes orgánicas del presupuesto haciendo alusión a la cuenta única y el sistema de cuenta única en los Artículos 73, 98, 101 y 103.

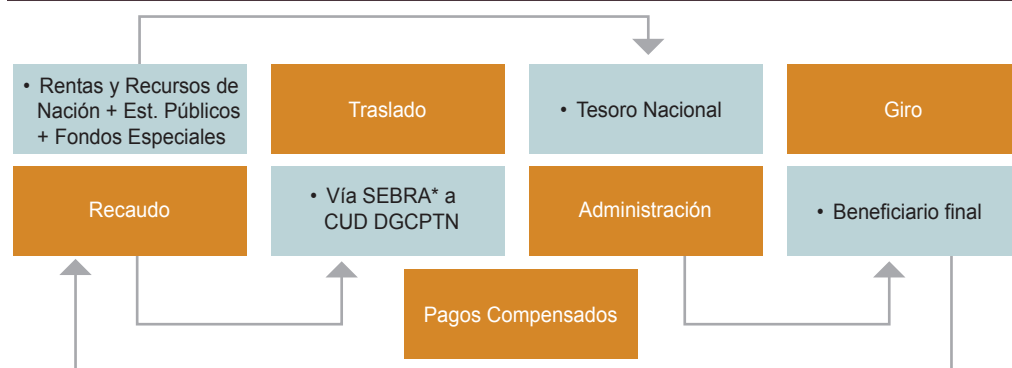
La norma anteriormente citada dispuso que los recaudos de recursos propios, administrados y de los fondos especiales de los órganos que forman parte del PGN deben ser trasladados a la DGCPTN del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme a los plazos y condiciones que determine la reglamentación que expida el Gobierno Nacional. A partir de la expedición de la Ley 1450 de 2011 se inició con el proceso de implementación del Sistema de Cuenta Única Nacional, SCUN para recursos propios y administrados de todos los órganos que conforman el PGN. Por tanto, mediante el Decreto 2785 del 29 de noviembre de 2013, “Por el cual se reglamenta parcialmente el Artículo 261 de la Ley 1450 de 2011, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995”, se definieron y establecieron los plazos y criterios para el SCUN. De igual forma, se hicieron algunas modificaciones por medio de los Decretos 2711 del 26 de diciembre de 2014 y el Decreto 1780 del 18 de septiembre de 2014. Dichos decretos se encuentran compilados en el Decreto Único 1068 del 26 de mayo de 2015 en el Libro 2, Parte 3, Título 1.

El Artículo 2.3.1.1 del Decreto 1068, define el SCUN, como: “...el conjunto de procesos de recaudo, traslado, administración y giro de recursos realizados por los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación. Los lineamientos y procedimientos para el traslado de recursos al SCUN, su administración y giro serán establecidos por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme a las normas orgánicas del presupuesto.” Además, dispone que: “Los recursos que se trasladen al Sistema de Cuenta Única Nacional serán administrados por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público hasta tanto se efectúen los giros para atender el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación. Los giros corresponden al pago de obligaciones en nombre de cada órgano ejecutor del Presupuesto General de la Nación, con los recursos disponibles en el Sistema de Cuenta Única Nacional.”

Posterior a la mencionada reglamentación, y dada la necesidad de ofrecer a las entidades exceptuadas por el mecanismo del SCUN, una alternativa para que la DGCPTN administrara sus excedentes de liquidez, se ha incorporado en las leyes recientes del PGN una disposición para que las entidades que no formen parte del SCUN puedan delegar la administración de sus recursos a la DGCPTN mediante la firma de acuerdos interadministrativos. Adicionalmente en el Artículo 149 de la Ley 1753 de 2015 se estableció que las entidades exceptuadas por la Ley 1450 de 2011, podrían ser parte del SCUN.

Respecto a los rendimientos financieros, el Artículo 2.3.1.8 del Decreto 1068 de 2015, establece que: “La Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional abonará una vez al año, máximo hasta el último día hábil bancario de la vigencia fiscal, el valor de los rendimientos generados por los recursos administrados en el SCUN de acuerdo a los recursos manejados y a las inversiones realizadas en el lapso en que permanecieron los saldos disponibles.” Sin embargo, mediante la expedición del Artículo 12 de la Ley 1837 de 2017, se estableció que los rendimientos del SCUN pertenecen a la Nación, exceptuando los rendimientos recursos que administren parafiscales y de los órganos de previsión social y los rendimientos financieros originados en patrimonios autónomos que la Ley autorice.

GRÁFICO 4.2 Esquema de Funcionamiento del SCUN



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público Subdirección de Tesorería.

(*) SEBRA: Servicios Electrónicos del Banco de la República.

CUD: Cuenta Única de Depósito

En el gráfico 4.2 se presentan las etapas consideradas dentro del SCUN en Colombia:

- i. **Recaudo y Ejecución de Recursos del Sistema de Cuenta Única Nacional.** Las respectivas entidades estatales y sus correspondientes órganos de administración o dirección serán los responsables del recaudo, clasificación y ejecución de sus recursos propios, administrados y de los fondos especiales que sean trasladados al SCUN.
- ii. **Traslado de Recursos a la Cuenta Única Nacional.** Los recaudos de los recursos propios, administrados y de los fondos especiales de los órganos que forman parte del PGN deben trasladarse a la cuenta Única que para estos efectos disponga la DGCPTN.
- iii. **Administración de recursos del Sistema de Cuenta Única Nacional.** La DGCPTN establecerá para cada entidad o fondo especial a los que se les aplique el decreto, los procedimientos operativos, plazos y flujos de información requeridos para el funcionamiento del SCUN.
- iv. **Disponibilidad de recursos para la atención de giros.** La DGCPTN se abstendrá de efectuar giros a beneficiarios de gastos, financiados con recursos propios de los establecimientos públicos del orden nacional y los fondos especiales, en caso de no existir disponibilidad de los mismos en el Sistema Integrado de Información Financiera, SIIF Nación.
- v. **Pagos Compensados.** A partir del año 2017 se implementó el proceso de pagos compensados, el cual se refiere al pago entre entidades que hacen parte del SCUN, donde los recursos no salen del saldo administrado, sino que se realizan registros en el SIIF de tal forma que disminuye una libreta de una entidad A, trasladando los recursos a otra entidad B, lo que hace que se incremente el saldo de esta última.

A continuación, se da a conocer el monto de los recursos propios de las entidades que conforman el PGN y que se han administrado a través del SCUN en los últimos cuatro años:

CUADRO 4.1 Saldo SCUN

Año	Ingresos	Egresos	Saldo
2014	\$ 2.471	\$ 702	\$ 1.787
2015	\$ 4.573	\$ 2.822	\$ 3.132
2016	\$ 5.076	\$ 4.931	\$ 3.816
2017	\$ 5.106	\$ 5.370	\$ 3.760

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público/Subdirección de Tesorería.

No obstante, los desarrollos aún están pendientes de mejoras informáticas para administrar el Sistema de Cuenta Única Nacional, SCUN, en moneda extranjera y disponer de conciliación bancaria automática. Esta funcionalidad es imprescindible a la hora de determinar el saldo disponible de la cuenta pagadora. Si bien la implantación del SCUN ha reducido los costos de mantenimiento de cuentas bancarias pagadoras, existe aún una importante cantidad de cuentas para el manejo de fondos rotatorios o cajas menores de las entidades cuya reducción debe ser un propósito.

En síntesis, el Sistema de Cuenta Única Nacional ha permitido incorporar los excedentes de liquidez de todas las entidades del orden nacional que conforman el PGN, ofreciendo eficiencia en el manejo de los recursos públicos y brindando a las entidades públicas un mecanismo seguro, para salvaguardar sus recursos en tanto son girados conforme a sus objetos sociales. Para la DGCPTN, el manejo de los recursos públicos a través de la CUN ha representado un gran volumen de liquidez, aumentando la eficiencia de la gestión de la Tesorería General y disminuyendo de forma significativa los costos por financiamiento de los descargos de caja.

RECAUDACIÓN DE INGRESOS POR LA TESORERÍA

Mecanismos de recaudación:

El proceso previo a la gestión de ingresos es la programación financiera del Tesoro, reflejada principalmente en la previsión de ingresos del flujo de caja, el cual se realiza, en su orden, de forma anual, mensual y diaria, con base en la programación fiscal hecha por la Dirección de Política Macroeconómica. La gestión de ingresos se lleva a cabo por el Grupo de flujo de caja de la Subdirección de Tesorería de la DGCPTN y cubre la gestión de todos los ingresos de la Nación. Estos ingresos corresponden a:

- i. Ingresos tributarios
 - Administrados DIAN
 - Otros tributarios
- ii. Ingresos no tributarios
- iii. Recuperación cartera
- iv. Recursos de capital
 - Rendimientos financieros
 - Excedentes y dividendos
- v. Recursos del crédito
- vi. Enajenación de activos
- vii. Fondos especiales¹
- viii. Ingresos del Sistema de Cuenta Única Nacional y de otros fondos administrados.

El ingreso de los recursos a ser consignados a favor del Tesoro Nacional debe corresponder a la identificación del concepto y cuenta donde se reflejarán dichos recursos. En este sentido, el Tesoro Nacional ha abierto más de 180 cuentas en bancos comerciales y en el Banco de la República, proceso que es ejecutado por la Subdirección de Operaciones (SO) e informado a la Subdirección de Tesorería (ST).

En relación con la gestión de ingresos tributarios, se tiene contacto directo con todas las Entidades Administradoras de Recaudo (EAR), con las cuales la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) mantiene convenios para el recaudo de impuestos.

¹ Decreto 111 de 1996, Artículo 30. "Constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador."

Estos recursos son recibidos en cuentas bancarias y en promedio las EAR disponen de seis días para transferir estos fondos a las cuentas del Tesoro Nacional en el Banco de la República. Una vez se hace el recaudo efectivo en las cuentas, las entidades bancarias reportan diariamente al flujo de caja la información del valor del recaudo por cada tipo de impuesto recibido el día hábil anterior y el cual será transferido seis días después. Esta información se recibe por correo electrónico en formato Excel.

Los ingresos no tributarios, referidos a tasas, multas y contribuciones, no tienen una periodicidad específica y son originados especialmente en disposiciones legales. La información preliminar para el flujo de caja proviene de la programación fiscal y la información real proviene principalmente de las entidades que trasladan los recursos.

Los recursos por recuperación cartera son aquellos originados en créditos de presupuesto, acuerdos de pago y garantías otorgadas por la Nación, cuya información la genera la Subdirección de Financiamiento con Otras Entidades, Saneamiento y Cartera, principalmente con información que reposa en el Sistema de Deuda Pública, SDP.

Los recursos de crédito son originados en fuentes externas e internas por medio de instrumentos del mercado de capitales o de créditos. Los recursos de capital incluyen los rendimientos financieros que pueden ser originados en inversiones de recursos propios del Tesoro Nacional, de los fondos que administra el Tesoro Nacional, o provenientes de entidades que manejan recursos de la Nación a través de negocios fiduciarios, los cuales consignan mensualmente el valor de los rendimientos producto de la gestión de sus portafolios; y los excedentes y dividendos originados en aquellas empresas industriales y comerciales que tienen participación estatal, los cuales son decretados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y por las asambleas de accionistas celebradas anualmente en cada entidad.

Costos de recaudación

Los costos de recaudación de impuestos están dados por los días de reciprocidad que tiene cada entidad bancaria como contraprestación por el recaudo de los mismos en sus oficinas. Estos se determinan de acuerdo con las variables que maneja la DIAN para su cálculo y son revisados mensualmente por dicha entidad. Actualmente se manejan seis días para la mayoría de los bancos excepto uno, el cual cuenta con siete días de compensación. Así, una vez recaudado el impuesto, el banco comercial tiene entre seis y siete días para trasladar dicho monto recaudado a las cuentas del Tesoro en el Banco de la República.

A continuación se muestran las variables que se contemplan para el cálculo del índice de consignación.

- 3 días = Base fija
- 1,5 días = Cantidad de documentos
- 1,5 días = Calidad en la información
- 0,5 días = Oportunidad en la entrega física de la información
- 0,5 días = Oportunidad en la entrega magnética de la información

Total, máximo 7 días: 3 Fijos + 4 Variables.

Así, el índice de consignación está dado por:

$$\text{Índice de Consignación} = \text{Base Fija} + \text{Componente Variable (CV)}$$

Por su parte el Componente Variable se determina de la siguiente forma:

$$\text{CV} = \text{CI} + \text{OF} + \text{OM} + \text{C}$$

Donde:

CV = Componente Variable

CI = Calidad

OF= Oportunidad Física

OM = Oportunidad Magnética

C= Cantidad documentos.

Estadísticas Generales

A continuación se detallan las principales cifras correspondientes a los ingresos tributarios del Gobierno Nacional Central desde el año 2014.

CUADRO 4.2 Ingresos corrientes Gobierno Nacional Central

Cifras en millones de dólares

	2014		2015		2016		2017	
		% PIB		% PIB		% PIB		% PIB
Ingresos Tributarios	47.200	14,8	36.960	14,5	40.205	14,2	46.665	14,2
Administrados DIAN	47.109	14,8	36.859	14,5	40.093	14,2	46.511	14,2
Renta y CREE	22.909	7,2	16.719	6,6	17.416	6,2	20.887	6,4
IVA y Consumo	11.717	3,7	9.327	3,7	11.297	4,0	15.061	4,6
Riqueza			1.700	0,7	1.579	0,6	—	
Externos	6.712	2,1	5.893	2,3	6.278	2,2	7.496	2,3
Otros	5.771	1,8	3.220	1,3	3.523	1,2	3.067	0,9
Otros (No DIAN)	90	—	101	—	113	—	154	—

Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

GESTIÓN DE PAGOS

Políticas de pagos y madurez de vencimiento

La gestión de pagos cubre la ejecución de los pagos que realizan las entidades ejecutoras del PGN, tanto con los recursos Nación como con sus recursos propios, con cargo al presupuesto de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda (amortización e intereses). El principal insumo de este proceso lo constituyen: el Programa Anual de Caja, PAC y la programación de pagos del año, provenientes de la planeación financiera del Tesoro, la actualización de giros efectivos que se gestionan dentro del mismo proceso de gestión de pagos, las reprogramaciones de giros realizadas por los órganos ejecutores y la constante comunicación con la ST y dichos órganos, para determinar la disponibilidad de recursos.

Este proceso cubre además de los giros efectivos, los procesos de devolución originados en pagos no efectivos.

A continuación se detalla la estructura de los pagos que se ejecutan en la DGCPTN:

GRÁFICO 4.3 Estructura de pagos



Fuente: DGCPTN.

- i. **Funcionamiento.** Dirigido a atender las necesidades de las entidades para cumplir con las funciones asignadas en la Constitución y la Ley. De este modo, el gasto de funcionamiento está compuesto por: Servicios Personales, Gastos Generales y Transferencias.
- ii. **Inversión.** Corresponde a las erogaciones que permiten incrementar la capacidad de producción y la productividad en el campo de la infraestructura física, económica y social. Este rubro se divide en inversión ordinaria y en inversión de Fuente Específica.
- iii. **Servicio de la deuda.** Destinado al cumplimiento de las obligaciones por concepto de pago de amortizaciones e intereses, originados en operaciones de crédito público tanto en el mercado externo como interno.

Los principales giros, como los relacionados con el servicio de deuda y los correspondientes al Sistema General de Participaciones tienen unos calendarios fijos establecidos, dados los primeros por las fechas de vencimiento del capital e intereses de la deuda, y los segundos establecidos por la Ley, la cual ordena que los giros diferentes a Educación deben efectuarse durante los diez primeros días hábiles de cada mes y los de educación dentro de los diez últimos días hábiles del mes. Los recursos correspondientes a régimen subsidiado son girados dentro de los cinco primeros días hábiles de cada mes.

En relación con los pagos programados por las entidades estatales con cargo a sus recursos propios, se considera una inclusión de la orden de pago respectiva en el SIIF, la cual debe darse dos días antes del giro, la emisión de la instrucción de transferencia electrónica de fondos respectiva cuando se confirme cada operación a favor del beneficiario, y la posterior remisión de dichos medios de pago a través del BANREP desde la DGCPTN al sistema bancario, el cual ha de proceder a abonar en cuenta a los beneficiarios del Estado los importes ordenados. El SIIF permite a las entidades estatales que forman parte del SCUN llevar a cabo el proceso de giros siempre y cuando se cumplan dos condiciones:

- i. **Cupo PAC** para los componentes funcionales de gasto, y
- ii. **Saldo disponible** suficiente dentro de la Cuenta Única Nacional.

Los medios utilizados en el proceso de pagos incluyen, órdenes de pago, títulos de deuda pública o compensaciones de pago, es decir afectaciones de cuentas sin movimiento de fondos. De igual forma, el proceso de pagos puede darse en pesos colombianos o cualquier otra moneda diferente, para lo cual el grupo de pagos coordina lo pertinente con la ST para la compra de divisas y una vez verificada la disponibilidad de divisas se procede a remitir la respectiva instrucción al Banco de la República. Actualmente se encuentra en proceso de implementación la Cuenta Única en Dólares americanos, mediante el cual los pagos de los establecimientos públicos del orden nacional son realizados directamente desde la cuenta bancaria del Ministerio de Hacienda en el exterior, con su correspondiente afectación en el SIIF. El proceso de pagos en moneda extranjera también incluye el diligenciamiento de los respectivos movimientos cambiarios a través de los formularios dispuestos para tal fin por el Banco de la República.

Dentro del proceso de gestión de pagos también se contempla la administración de cuentas bancarias, que incluye la apertura y cancelación de cuentas que requiera la DGCPTN y las entidades ejecutoras del presupuesto para su propia gestión.

Medios de Pago (instrumental, electrónicos)

Los pagos del PGN son hechos por el Tesoro Nacional a las cuentas corrientes o de ahorros de los beneficiarios finales utilizando el sistema de Compensación Electrónica Nacional Interbancaria, CENIT, del Banco de la República, que a su vez los traslada a los bancos comerciales. Participan en el CENIT, además de todas las entidades bancarias, la DGCPTN que canaliza los giros y pagos efectuados por la Nación a los entes territoriales; los Operadores de Información que tramitan el pago de los aportes del Sistema General de Seguridad Social mediante la Planilla Unificada de Recaudo; el Depósito Centralizado de Valores de Colombia (DECEVAL), que atiende el servicio de deuda de sus depositantes; y el Banco de la República para la realización de sus propios pagos y recaudos.

Así, el 100% de los pagos realizados por la Tesorería General se hacen por transferencia interbancaria con compensación en el Banco de la República. El pago electrónico se utiliza para gastos personales, generales, de inversión y el servicio deuda interna y externa.

Por su parte, el Banco de la República, a través de las Cuentas Únicas de Depósito, CUD, realiza las afectaciones en cuenta a que haya lugar, producto de las instrucciones recibidas de la DGCPTN. El Sistema funciona bajo un esquema de liquidación bruta en tiempo real, LTBR, en el cual las instrucciones de traslado de dinero y cumplimiento de operaciones se procesan en forma continua a lo largo del día, una a una (en forma bruta) en el instante mismo en que sean reportadas al Banco de la República y se cumplen inmediatamente (tiempo real), sujetas a disponibilidad suficiente de saldos en la cuenta de depósito del agente ordenante.

Cada entidad bancaria que recibe giros de la DGCPTN firma un convenio con el Banco de la República en donde una de las cláusulas es que se comprometen a validar

electrónicamente la información remitida por el Tesoro Nacional respecto del número de cuenta, número de identificación tributaria, NIT, tipo de cuenta y estado de la cuenta. Este proceso se denomina pre-notificación de cuentas.

Estadísticas Generales

En el siguiente cuadro se muestra la composición de los gastos del Gobierno Nacional Central durante los últimos cuatro años, en donde se puede apreciar la estabilidad e incluso decrecimiento del gasto público, en concordancia con la regla fiscal colombiana.

CUADRO 4.3 Composición de gastos del Gobierno Nacional Central

Cifras en millones de dólares

	2014		2015		2016		2017	
		% PIB		% PIB		% PIB		% PIB
Gastos Totales	62.043	19,5	48.767	19,2	54.418	18,9	58.359	19,0
Gastos Corrientes	52.784	16,6	40.990	16,1	48.571	16,9	52.360	17,0
Intereses	7.329	2,3	6.555	2,6	8.459	2,9	9.220	3,0
Funcionamiento	45.455	14,3	34.435	13,5	40.112	14,0	43.140	14,0
Servicios Personales	7.455	2,3	5.776	2,3	6.579	2,3	7.359	2,4
Transferencias	35.391	11,1	26.667	10,5	31.474	10,9	33.899	11,0
Gastos Generales	2.609	0,8	1.991	0,8	2.058	0,7	1.882	0,6
Inversión	9.252	2,9	7.782	3,1	5.879	2,0	5.999	2,0

PROGRAMACIÓN DE CAJA

Planes de Caja

La Subdirección de Operaciones (SO) es la unidad de la DGCPTN encargada de la preparación de la propuesta de Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC), mecanismo adoptado para el establecimiento del ritmo de ejecución del presupuesto durante el año. El PAC define el monto máximo mensual de pagos con cargo al PGN, con el fin de cancelar las obligaciones exigibles de pago. El monto global del PAC, así como sus modificaciones, es compatibilizado con la meta fiscal y aprobado por el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS).² Las modificaciones al PAC que no afecten los montos globales aprobados por el CONFIS, pueden ser aprobadas por la DGCPTN, con sujeción a la disponibilidad de recursos.

Se administran dos tipos de PAC: el PAC de rezago y el PAC propio del ejercicio vigente.

² Son miembros del CONFIS el Ministro del MHCP, que es su Presidente, los Viceministros, algunos Directores del MHCP, el Director del Departamento de Planeación y el Consejero Económico de la Presidencia de la República.

- i. **PAC de rezago:** A partir del sistema SIIF se obtiene el PAC de rezago. Este incorpora las reservas presupuestales y las cuentas por pagar para el pago de gastos comprometidos u obligados no pagados del año anterior o devoluciones de ingresos.
- ii. **PAC vigente:** El Marco Fiscal de Mediano Plazo aprobado por el Consejo Nacional de Política Fiscal (CONFIS), establece los límites agregados de ingresos y gastos para cada uno de los diez años siguientes. Este instrumento constituye la base para la formulación del presupuesto de ingresos y gastos de cada vigencia. En ese marco se establece la meta del Plan Anual de Caja (PAC). Previo a su desagregación para el ejercicio, se desarrolla un diálogo entre la Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN), la DGCPTN y las entidades. De este entendimiento surgen las metas de gastos mensuales para el año, tomando como base el límite que establece la Ley de presupuesto. Este trabajo conjunto articula la ejecución del presupuesto y la gestión caja.

El PAC vigente surge del entendimiento entre la DGPPN, las entidades públicas y las necesidades de caja de la DGCPTN. El PAC se desagrega de manera mensual, por objeto del gasto y por moneda. Se carga en el SIIF y fija el techo sobre el cual pueden girar las entidades. En el Comité de Tesorería se analiza su evolución y a medida que se conocen con precisión ingresos y egresos, se actualiza. En el mes de junio de cada año, cuando se confecciona el plan de gastos del ejercicio siguiente, se revisa en detalle el PAC vigente y se hacen las adecuaciones necesarias.

Las entidades pueden solicitar en el SIIF modificaciones al PAC, que deben ser autorizadas por la DGCPTN. De igual forma, pueden hacer compensaciones entre el PAC de rezago y el PAC vigente para atender sus obligaciones, siempre que la composición total no modifique el límite establecido.

Proyección de Flujo de Caja del Tesoro

El flujo de caja es la herramienta mediante la cual se realiza la programación de los ingresos y egresos de la Nación, bien sea en moneda local o en dólares, para determinar las disponibilidades tanto de los recursos propios del Gobierno Nacional como de aquellos que administre por delegación. Esta es la fuente principal para el análisis de liquidez en moneda nacional o extranjera, necesaria para el diseño de las operaciones activas y/o pasivas de tesorería, y es la base para hacer los análisis de riesgo de liquidez, cálculos de las reservas de caja y la determinación de los errores de pronóstico de los flujos manejados por la Nación.

Para la proyección del Flujo de Caja se tiene en cuenta la siguiente información:

- Las metas mensuales de gastos de las entidades
- El servicio de la deuda pública interna y externa
- El calendario de colocaciones de deuda
- Las estimaciones de ingresos tributarios provistos por la DIAN y contemplados en la Ley de Presupuesto
- Las estimaciones de ingresos no tributarios y recursos de capital
- Las estimaciones de otros ingresos basadas en el conocimiento propio y las previsiones que incluye la Ley de Presupuesto

- Los saldos de los activos financieros disponibles
- Otras aplicaciones financieras.

La administración del flujo de caja tiene los siguientes objetivos:

i. **Programar y vigilar los saldos de caja para atender obligaciones presupuestales.**

En la DGCPTN se administran los flujos de caja de los recursos pertenecientes a la Cuenta Única Nacional (CUN) y aquellos administrados por la Dirección. Dentro de este proceso es de vital importancia la programación de los ingresos por concepto de recursos de crédito, los cuales representan cerca del 20% de los ingresos totales del Gobierno Nacional Central.

Dado el volumen de recursos administrados por la Tesorería y el impacto de su gestión en el mercado monetario, fue necesario crear el Comité Interinstitucional de Tesorería, el cual está compuesto por miembros del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Banco de la República. Allí se coordina la información sobre cambios en la liquidez como resultado de las operaciones de la DGCPTN, y se analizan y discuten los posibles cambios en el flujo de caja de la Nación.

ii. **Manejar eficientemente los recursos públicos administrados por la Tesorería.**

La CUN administra los recursos propios de Establecimientos Públicos y Fondos Especiales del PGN. Anteriormente se utilizaba el mecanismo de inversión forzosa en TES con el fin de controlar los excedentes de liquidez incrementando el saldo y el costo de la deuda pública.

Actualmente, gracias a la labor que realizan conjuntamente las áreas de Financiamiento Interno y Tesorería, las entidades públicas encuentran en una sola Dirección un asesoramiento completo en la gestión de sus recursos, tanto en la ejecución presupuestal como en el manejo de sus excedentes transitorios de liquidez. Para esto se cuenta con la Tesorería General como administrador o con la posibilidad de acceder a instrumentos de deuda pública directamente con la DGCPTN, de acuerdo a sus necesidades de inversión.

iii. **Mantener una reserva de caja para hacer frente a situaciones negativas de la coyuntura económica o salidas imprevistas de fondos.**

La Tesorería General mantiene una reserva monetaria equivalente al saldo de los TES de corto plazo en circulación, a través de acuerdos interinstitucionales con el Banco de la República.

Esta reserva financia operaciones temporales de tesorería para cubrir déficits de caja y construir una curva eficiente de corto plazo. Así, de la acumulación resultante, y basado en el cronograma y estrategia que se establezca, la Tesorería puede llegar a contar con una posición de caja superavitaria suficiente para la toma de posiciones activas en el mercado monetario, lo que le permite llegar a cumplir un rol superior de desarrollador del mercado monetario.

De esta forma, el mercado puede contar con colaterales apropiados para el fondeo de las operaciones de liquidez, lo que requiere una coordinación constante entre las áreas encargadas del financiamiento de la Nación y la Tesorería. En el gráfico 4.4 se presenta la estructura general del flujo de caja que se utiliza en Colombia.

GRÁFICO 4.4 Estructura del flujo de caja

Ingresos	Egresos	Operaciones de Tesorería
No Tributarios Recursos de Capital Dividendos Rendimientos Financieros Recursos Propios Fondos Administrados Otros Rendimientos Fondos Especiales Otros Recursos de Capital Privatizaciones Recursos de Crédito Subastas Entidades Públicas Otros Recursos de Crédito	Funcionamiento + Inversión Funcionamiento Servicios Personales Gastos Generales Transferencias Inversión Servicio de Deuda Amortización Intereses	Títulos de Corto Plazo Compra/Venta USD Movimiento de Portafolio Préstamos de Tesorería Traslados de Fondos Administrados y Otros

Reserva de caja

La reserva de caja se define como la posición líquida que la Subdirección de Tesorería decide mantener para contrarrestar efectos adversos del mercado que pudieran dificultar la obtención del financiamiento requerido. Para tal fin se cuenta con mecanismos de liquidez temporal como facilidades de crédito de emergencia, reservas de efectivo e incluso préstamos interbancarios al final del día.

Algunos determinantes para establecer la reserva de caja son:

- Capacidad para pronosticar los flujos de caja con las menores desviaciones posibles.
- Capacidad para suavizar los flujos de caja, mediante operaciones de tesorería activas y/o pasivas.
- Margen de maniobra ante fluctuaciones imprevistas de acuerdo con los plazos de financiamiento.
- Uso de márgenes de protección o *buffer* de liquidez.

Bajo las anteriores premisas, la reserva de caja está constituida por los siguientes recursos:

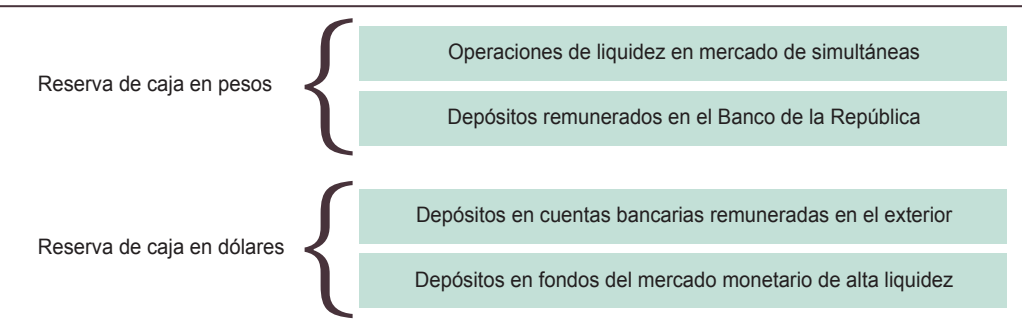
- i. Títulos de tesorería de corto plazo, TCO.
- ii. Recursos excedentarios de la CUN y de fondos administrados.
- iii. Recursos provenientes de operaciones de pre-financiamiento de deuda.
- iv. Recursos de fuente específica.

Con el fin de determinar el tamaño de esta reserva o caja mínima, se hace necesario establecer la consistencia entre el Plan Financiero y el flujo de caja, para lo cual se modela el monto requerido, que en ningún caso deberá ser inferior a la suma de los siguientes valores:

- i. Saldo de los TES de Corto Plazo en circulación.
- ii. Valor de las operaciones de pre-financiamiento al final de cada vigencia fiscal.
- iii. *Buffer* cíclico de liquidez para atender compromisos de los fondos administrados.
- iv. Valor del servicio de deuda de los próximos tres (3) meses.

La reserva de caja mínima será administrada preferiblemente mediante operaciones monetarias, que incluyen:

GRÁFICO 4.5 Reserva de caja de la Tesorería



Financiamiento del Tesoro y necesidades de financiación en el corto plazo - Instrumentos financieros

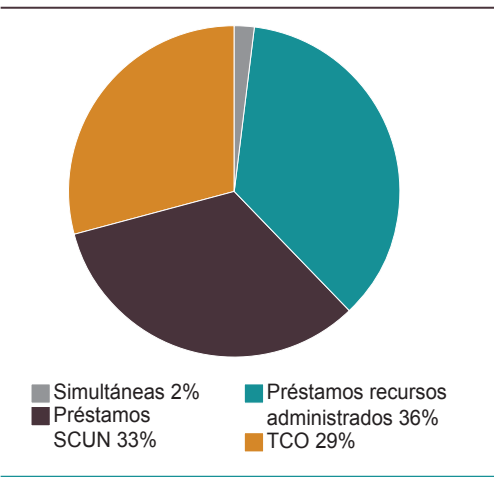
Actualmente la Subdirección de Tesorería y, de acuerdo a la normativa, está autorizada para realizar las siguientes operaciones pasivas de Tesorería:

- i. Emisión de Títulos TES de Corto Plazo, TCO;
- ii. Prestamos transitorios de recursos de los fondos que administra (Fondos Especiales, Sistema General de Regalías y recursos propios de entidades estatales que forman parte del SCUN);
- iii. Simultáneas pasivas (Repos).

Emisión de Títulos TES de Corto Plazo, TCO

Los TES de Corto Plazo son títulos valores de deuda pública emitidos por el Gobierno Nacional de conformidad con lo establecido en la Ley 51 de 1990, con cuatro propósitos fundamentales:

GRÁFICO 4.6 Composición actual operaciones pasivas de tesorería



- **Instrumento de Manejo de Liquidez.** El objetivo fundamental de la emisión de TCO es la financiación de los desajustes temporales de liquidez que presente la Tesorería, donde los recursos provenientes de este mecanismo no harán parte del plan de financiación del Presupuesto o del cubrimiento de los desajustes fiscales.
- **Mecanismo de Política Monetaria.** Con la emisión de TCO se complementa el trabajo del Banco de la República por tener una política monetaria controlada a través de la liquidez manejada por la Tesorería General y también facilita el rol de la DGCPTN como único de emisor de la deuda pública.
- **Instrumento de Operaciones Temporales de Tesorería.** De la acumulación de caja resultante de la financiación de corto plazo y basado en el cronograma y estrategia que se establezca, la Tesorería llegará a presentar periodos de tiempo en los que contará con una posición de caja superavitaria suficiente para la toma de posiciones activas en el mercado de dinero; posición que le permitirá llegar a cumplir un rol inclusive superior, el cual es el de desarrollador del mercado monetario. Con este tipo de operaciones la Tesorería garantiza el cubrimiento de los desajustes temporales de caja, mientras que en los episodios de alta liquidez dispondrá los recursos para objetivos con un carácter estructural, como lo serán las operaciones de manejo de deuda.
- **Instrumento para el Desarrollo del Mercado de Capitales.** La emisión de TCO le permite al mercado de capitales disponer de referencias de corto plazo con un volumen apropiado de liquidez, facilitando la estructuración de sus portafolios, y contar con colaterales de corto plazo apropiados para el fondeo de posiciones de liquidez.

Préstamos transitorios de los recursos de los fondos que administra

Los préstamos transitorios hacen referencia a las operaciones de fondeo que realiza la Tesorería General bien sea con recursos de los fondos especiales que administra, con los recursos del Sistema General de Regalías, SGR o con los recursos propios de entidades estatales que forman parte del SCUN. Estos préstamos se instrumentalizan a través de la emisión de pagarés y su costo se determina por la curva de inversión de los recursos de la CUN en el Banco de la República.

Simultáneas pasivas

Son operaciones del mercado monetario negociadas a través de los sistemas transaccionales tales como el Sistema Electrónico de Negociación (SEN) y el Mercado Electrónico Colombiano (MEC), mediante las ruedas de negociación que utilizan la Cámara de Riesgo Central de Contraparte como agente mitigador de riesgo. En las simultáneas pasivas el Tesoro Nacional captura liquidez del mercado a cambio de títulos de deuda pública, de tal forma que al vencimiento de la operación se entrega nuevamente la liquidez que entregó el Tesoro con el respectivo interés y al Tesoro retorna el título valor subyacente de la operación.

Las operaciones simultáneas cuentan con las siguientes características: a) su plazo no podrá ser superior a un año, b) no hay un descuento sobre el precio de mercado de los valores objeto de la operación, c) contempla un régimen de garantías a través de una cámara de riesgo, d) no se pueden sustituir los valores inicialmente entregados y e) existe libre movilidad de los valores objeto de la operación.

Deuda Flotante

Rezago Presupuestal

El rezago presupuestal es el término con el que se denomina a las cuentas por pagar que tiene el Gobierno con proveedores, contratistas de obras públicas o entidades territoriales. Se trata de gastos que ya fueron ejecutados pero que no han sido cancelados, y que por tanto representa una forma de deuda pública o financiamiento.

La variación del rezago en dos períodos, bien sea positivo o negativo, es lo que se denomina Deuda Flotante. Si la variación es positiva, significa que el gobierno se comprometió más. Si es negativa, quiere decir que el gobierno ha pagado sus obligaciones o se ha comprometido menos. Cabe resaltar que el rezago presupuestal solo se puede constituir por un periodo, de lo contrario se declara como vigencia expirada.

A continuación se resaltan las principales cifras correspondientes a las Cuentas por Pagar y la Deuda Flotante del Gobierno Nacional Central desde 2014.

CUADRO 4.4 Cuentas por pagar, Presupuesto General de la Nación

Concepto	Cuentas por pagar 2014	Cuentas por pagar 2015	Cuentas por pagar 2016	Cuentas por pagar 2017
	Constituidas en 2015	Constituidas en 2016	Constituidas en 2017	Constituidas en 2018
I. Funcionamiento	2.415	1.024	836	1.005
Gastos de Personal	100	111	191	181
Gastos Generales	315	245	357	378
Transferencias	1.922	619	205	391
Operación Comercial	78	50	43	55
II. Servicio de la deuda	279	79	24	5
Deuda externa	237	44	—	—
Amortizaciones	29	7	—	—
Intereses	208	37	—	—
Deuda interna	42	35	24	5
Amortizaciones	35	35	—	—
Intereses	7	0	24	5
III. Inversion	2,740	2.150	1.786	2.180
Deuda flotante	-1.019	-741	-592	459

Cifras en millones de dólares.

Fuente: DGPPN – Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

Inversiones Financieras

De acuerdo con las autorizaciones conferidas por el Estatuto Orgánico de Presupuesto, la Ley de Presupuesto de la vigencia y el Decreto 4712 de 2008, la Tesorería General de la Nación, TGN, puede invertir los excedentes de liquidez de los recursos que administra en los siguientes instrumentos:

- Títulos valores emitidos por la Nación, el Banco de la República, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras y las entidades sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia.
- Compras con pacto de retroventa con entidades públicas y con entidades financieras sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia.
- Constitución de depósitos remunerados y de inversiones financieras en entidades sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Las operaciones activas de Tesorería están reguladas por la Ley, y en todo caso su plazo no puede superar un año. Las operaciones activas pueden ser pactadas mediante un sistema o plataforma transaccional o mediante mecanismos directos con cada contraparte (Bloomberg, Reuters, teléfono, correo electrónico).

Los lineamientos y políticas de riesgo requeridas para la ejecución de este proceso contemplan:

- Concentración por instrumento
- Concentración por contraparte
- Calificaciones de contrapartes e instrumentos de inversión
- Cupos de contraparte por sistema transaccional
- Volúmenes máximos de operación en sistemas transaccionales
- Políticas de garantías (para las operaciones que se pacten mediante una cámara de liquidación y compensación).

A continuación se citan las principales operaciones de inversión realizadas:

a. **Operaciones en moneda local:**

- Depósitos Remunerados**, los cuales se pactan diariamente mediante el módulo de Subastas de la plataforma SEBRA del Banco de la República, atendiendo la curva de tasas que construye para el efecto el Banco. Los depósitos remunerados pueden ser redimidos antes de su vencimiento, caso en el cual el Banco aplicará la tasa equivalente al plazo efectivo de cada depósito de acuerdo a la curva vigente el día de su constitución.
- Compra Venta TES**, negociados a través de los sistemas transaccionales SEN (Sistema electrónico de Negociación) y MEC (Mercado Electrónico Colombiano).
- Compra Venta TES a entidades públicas**, pactados y confirmados de forma telefónica, utilizando las tasas del sistema SEN como tasas indicativas para el cierre de cada operación.
- Simultáneas activas**. En las simultáneas activas el Tesoro Nacional otorga liquidez al mercado a cambio de títulos de deuda pública, de tal forma que al vencimiento de la operación se recibe nuevamente la liquidez que entregó el Tesoro con el respectivo interés y el Tesoro retorna el título valor a su tenedor original.
- Otorgamiento de créditos a fondos administrados o a empresas Industriales y comerciales del Estado**, los cuales son autorizados por el Comité de tesorería

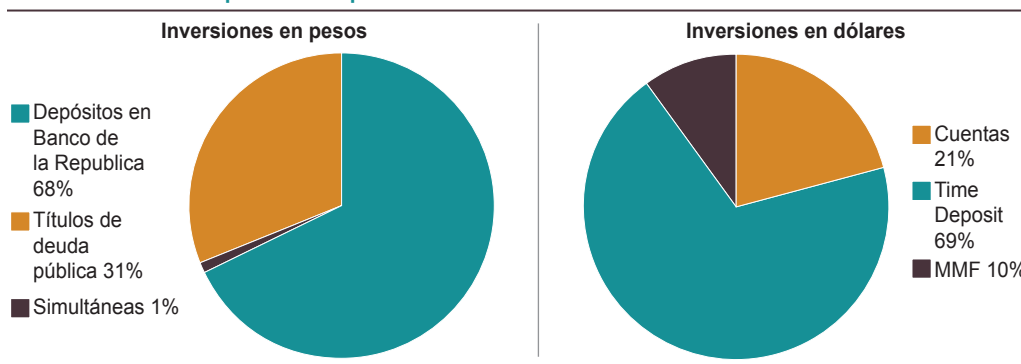
y para su perfeccionamiento requiere de la firma de un contrato y/o la suscripción de un pagaré. Se utiliza la curva de depósitos remunerados del Banco de la República para las tasas indicativas a aplicar en estos créditos.

- vi. **Operaciones de Manejo**, las cuales se negocian con la Subdirección de Financiamiento Interno de la Nación y se realizan con base en el portafolio que posea la Subdirección de Financiamiento Interno. Estas operaciones de manejo no deben incrementar el saldo de la deuda y deben mejorar el perfil de la deuda de la Nación. Requieren, para su perfeccionamiento, el concepto favorable de la Subdirección de Riesgo, el espacio presupuestal y fiscal para su ejecución y la resolución de autorización del Director General de Crédito Público y Tesoro Nacional.

b. **Operaciones en Moneda Extranjera:**

- i. **Cuentas bancarias en el exterior**, las cuales son remuneradas y se utilizan para el manejo de saldos operativos de la tesorería.
- ii. **Depósitos a término - Time Deposit (TD)**, se negocian directamente con cada contraparte telefónicamente o a través de Bloomberg. La tasa de negociación depende del plazo ofertado, el cual puede ser desde uno hasta 90 días, de acuerdo a las políticas vigentes. Los depósitos pueden ser redimidos antes de su vencimiento, caso en el cual cada contraparte aplicará un descuento de acuerdo a sus políticas.
- iii. **Depósitos a término con preaviso de cancelación - Notice Deposit (ND)**, los cuales, a diferencia de los *Time Deposit*, no tienen un plazo al vencimiento que se conozca en el momento de su negociación. La redención se realiza mediante una notificación a la contraparte, la cual se debe hacer aproximadamente un mes antes de la fecha en que se requieren los recursos.
- iv. **Fondos del Mercado Monetario - Money Market Funds (MMF)**, en los cuales se negocia la adquisición de una participación en fondos del mercado monetario que tengan la composición y calidad crediticia acorde con las políticas de la Subdirección de Riesgo. Se negocian con cada contraparte telefónicamente, a través de Bloomberg o a través de las plataformas transaccionales que ofrecen algunas contrapartes.
- v. **Compra o venta de divisas**, se realizan directamente con entidades públicas, el Banco de la República, a través de Bloomberg con contrapartes autorizadas (para el caso de cotizaciones tipo subasta, caso en el cual las operaciones deben registrarse en un sistema transaccional) o sistemas transaccionales con agentes del mercado cambiario. Para el caso de la venta de dólares estadounidenses a través del sistema SET FX, el cumplimiento se lleva a cabo mediante una cámara de compensación y liquidación de divisas.
- vi. **Compra de títulos en el exterior emitidos por la Nación u otros Gobiernos**, mediante el cual el Tesoro Nacional podrá adquirir directamente, o a través de un mandato, los títulos emitidos por el Gobierno Nacional en el exterior. Para estas operaciones la Tesorería General deberá contar con un servicio de custodia de valores para depositar los títulos adquiridos.

GRÁFICO 4.7 Composición operaciones activas de tesorería



Cada nuevo instrumento de inversión requerirá el análisis de la viabilidad legal, de riesgo y de mercado correspondiente y contará con la formalización de lineamientos. Asimismo los instrumentos antes mencionados aplican tanto para la gestión de recursos propios como para la gestión de recursos entregados en administración al Tesoro Nacional. Los gráficos siguientes muestran la composición de las inversiones actuales de la Tesorería tanto en moneda local como en dólares

Administración de fondos especiales y de fondos soberanos

Sistema General de Regalías, SGR

Las regalías provenientes de la explotación de recursos naturales se administran a través del Sistema General de Regalías (SGR), constituido a través de modificación de la Constitución Política. Los recursos del SGR se administran teniendo como objetivo la distribución de los beneficios a todas las regiones del país (equidad territorial). Asimismo, cerca de la mitad de los fondos recaudados se distribuyen en: Financiación del pasivo pensional de las entidades territoriales, Fondo de Ahorro y Estabilización y Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.

La elección de los proyectos financiados con los fondos del Sistema General de Regalías (SGR) se lleva a cabo a través de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), conformados con representantes de las regiones y de los municipios que les corresponden. Los OCAD son los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarán con recursos del SGR, así como evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos y designar su ejecutor. Algunos proyectos pueden ser igualmente financiados por el Gobierno Nacional, especialmente aquellos que tengan impacto regional.

Los recursos del SGR no hacen parte del PGN. Tienen su propio sistema presupuestal que se rige por la ley del SGR. En todo caso, el Congreso de la República expedirá bianualmente su presupuesto.

De este modo, las funciones del MHCP que ejerce sobre el SGR son las de consolidar, asignar, administrar y girar los recursos entre los beneficiarios, destinatarios y administradores del Sistema General de Regalías. A continuación se da a conocer el saldo del fondo en los últimos cuatro años.

CUADRO 4.5 Saldo del Sistema General de Regalías

Cifras en millones de dólares

Año	Ingresos	Egresos	Saldo
2014	3.926	3.461	2.769
2015	2.240	2.258	2.316
2016	1.923	2.099	2.520
2017	2.424	1.502	3.665

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público/Subdirección de Tesorería.

Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)

El FAE promueve la estabilidad fiscal y macroeconómica a través de los principios de ahorro y estabilización, contribuyendo con la distribución equitativa de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables. A través del acto legislativo 05 de 2011 se definió la distribución de los ingresos del SGR y específicamente se determinó que hasta un treinta por ciento (30%) de los ingresos del SGR serían distribuidos a este Fondo, el cual se reglamentó por medio de la Ley 1530 de 2012 y el Decreto 1076 de 2012. La administración de este fondo y sus rendimientos es ejercida por el Banco de la República.

Fondo de Ahorro y Estabilización Macroeconómica

La ley 1473 de 2011 crea el Fondo de Ahorro y Estabilización Macroeconómica, el cual acumulará recursos del ahorro proveniente de la regla fiscal y de aportes adicionales del Presupuesto Nacional, con el fin de apoyar el gasto contracíclico cuando este sea necesario, la amortización de deuda y la financiación de necesidades producidas por eventos extraordinarios que puedan implicar una suspensión temporal de la regla fiscal. Pese a la creación legal del Fondo, éste no ha iniciado operaciones.



COORDINACIÓN CON OTRAS POLÍTICAS

El MHCP juega un papel fundamental en el diseño y ejecución de la política fiscal y monetaria de Colombia, impactando de manera significativa el mercado de capitales interno. En términos generales, corresponde al Ministerio de Hacienda expedir la regulación del mercado público de valores, por intermedio de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Es así como, ejerciendo la labor asignada por el MHCP, la Tesorería General tiene un impacto representativo en el mercado de capitales, con participación activa en el diseño y ejecución de la política fiscal, monetaria y cambiaria de Colombia.

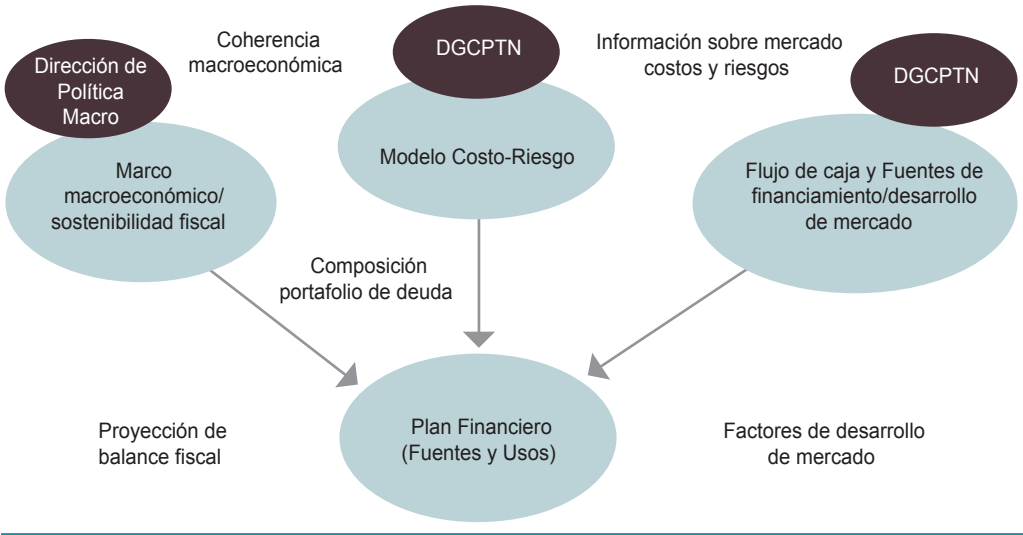
Con Política Fiscal

Dentro de sus funciones, la Tesorería es la encargada de la administración de la liquidez de la Nación, y como tal debe asegurar la disponibilidad de los recursos para que de esta manera se cumpla con las obligaciones contenidas en el PGN.



Las políticas adoptadas deben garantizar la coherencia entre la administración de la deuda pública, el marco macroeconómico general y la gestión de tesorería de la DGCPTN, por lo cual es importante que se comprendan los enlaces y mecanismos de coordinación, de modo que se genere eficiencia entre todos los componentes de la política fiscal. El siguiente gráfico presenta de forma esquemática algunos de los enlaces de la gestión de la DGCPTN con la mencionada política.

GRÁFICO 4.8 Enlaces de la Gestión de la DGCPTN



Con Crédito Público

EL manejo integrado de la tesorería y la deuda pública en Colombia ha permitido generar ahorros importantes en términos de la oportunidad de acceso al financiamiento, gracias a que el flujo de caja generado por la Subdirección de Tesorería es compartido y sensibilizado a las áreas responsables de la contratación de deuda. De esta forma, se ha logrado disminuir el “*cost of carry*”³ implícito en la emisión de deuda, y se han gestionado de manera adecuada los riesgos de mercado inherentes a dichas operaciones. Adicionalmente, se hace un seguimiento al mercado de capitales junto con una interacción permanente con todos los agentes involucrados, que genera beneficios para los gestores de las operaciones activas y pasivas dentro de la DGCPTN.

³ *Cost of carry* o costo de acarreo representa la diferencia entre el costo de financiación de un activo y el interés recibido por el mismo. Para la Nación, el costo de financiación está representado por la tasa de interés de la referencia emitida, y el interés recibido corresponde a los rendimientos generados por la gestión de tesorería.

Por otra parte, en la actualidad el volumen de negociación en títulos de renta fija en el país tiene una participación superior al 90% del total negociado en el mercado de capitales, en donde la mayor participación de las operaciones está en Títulos de Tesorería TES. La mesa de dinero de la Tesorería tiene una participación activa en la negociación de estos títulos y permanentemente hace operaciones de liquidez en el mercado de Simultáneas a través de los sistemas transaccionales SEN y MEC.

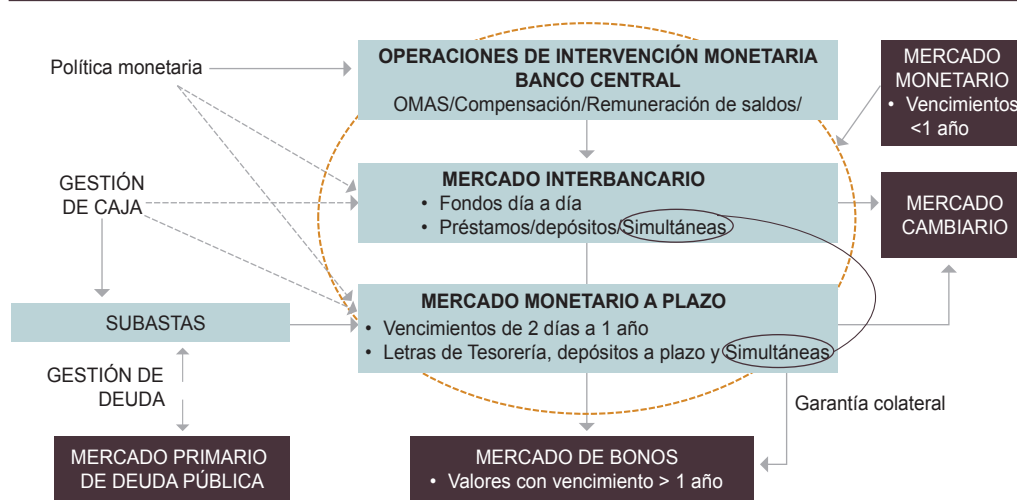
De esta forma, el Tesoro Nacional desempeña un papel fundamental al asumir un rol activo en el mercado de capitales colombiano, ofreciendo mayor profundidad y liquidez a los mercados de deuda y monetario. En el gráfico 4.9 se muestran las interacciones entre el mercado de deuda y el mercado monetario, donde la Tesorería Nacional tiene una activa participación.

El interés de la Tesorería para tener una posición activa en el mercado secundario se fundamenta en las siguientes razones:

- i. Invertir temporalmente sus excedentes de liquidez en su propia deuda, eliminando riesgos de contraparte y minimizando riesgos de liquidez y mercado.
- ii. Profundizar el mercado secundario de deuda pública colombiano para que las operaciones de financiamiento y tesorería se realicen en las cantidades demandadas por el mercado al menor costo posible.

Todo lo anterior resume la importancia de la gestión integral de las Subdirecciones de Financiamiento, Riesgos y Tesorería, en donde se ha logrado tener un impacto fiscal positivo en cuanto a la reducción de costos de endeudamiento y eficiencia en el manejo del flujo de caja. Asimismo, se han logrado avances importantes en el desarrollo del mercado de capitales local, a través de la ejecución de políticas modernas y eficientes entre la gestión de deuda y tesorería.

GRÁFICO 4.9 Interacción del Mercado de Deuda y el Mercado Monetario



Con Banco Central

En términos de política monetaria, dado el volumen de recursos administrados, las acciones implementadas por el Tesoro Nacional tienen un impacto directo en el mercado monetario; es por esto que se han desarrollado acuerdos interinstitucionales con el Banco de la República, para ejercer un funcionamiento acorde a las necesidades del mercado monetario colombiano, coordinando información sobre cambios en la liquidez, y analizando y discutiendo los posibles cambios en el flujo de caja de la Nación.

Hasta el 22 de junio de 2005, la ST mantenía sus excedentes de liquidez en operaciones monetarias ofrecidas por entidades financieras nacionales, en concordancia con las disposiciones citadas anteriormente. A partir de dicha fecha, se acordó con el Banco de la República un nuevo esquema de suministro de liquidez al mercado, mediante el cual la ST invertiría, en depósitos remunerados del Banco de la República, el ciento por ciento de sus excedentes de liquidez en pesos que no se encontraran invertidos en Títulos de Tesorería TES.

De esta forma el Banco de la República reemplazó las operaciones REPO diarias y a plazo, que hasta aquel momento venía realizando la ST para disminuir los imprevistos de liquidez que surgieran en el mercado, por el cumplimiento de las operaciones en el mercado de deuda pública.

Teniendo en cuenta que las variaciones de los depósitos remunerados de la ST representan el componente más volátil de la base monetaria del país, el Banco de la República, a partir del esquema de liquidez aprobado en 2005, distribuiría la liquidez acorde con las proyecciones monetarias y con la utilización de diferentes instrumentos como son:

- Operaciones de Mercado Abierto.
- Operaciones REPO.
- Depósitos remunerados no constitutivos de encaje.
- Títulos de Tesorería TES de control monetario.
- Compra o venta de Títulos de Tesorería TES.

El esquema de liquidez se implementó para el cumplimiento de los siguientes objetivos: mejorar la liquidez en el mercado, impulsar el desarrollo del mercado monetario y de deuda pública, disminuir el riesgo operativo y crediticio de la ST en su proceso de inversiones y mejorar el rendimiento de las mismas, teniendo en cuenta que las tasas de remuneración ofrecidas por el Banco de la República se encontraban más acorde a las condiciones reales del mercado.

Actualmente los Depósitos de la ST en el Banco de la República son remunerados de acuerdo a la curva de depósitos calculada por el mismo Banco, con plazos desde uno hasta 365 días. La remuneración de los depósitos para cada plazo se establece como la tasa máxima entre la curva de depósitos y la tasa de corte de la subasta de depósitos remunerados no constitutivos de encaje del Banco de la República vigente en T-1.⁴

⁴ Circular Reglamentaria Externa DODM - 276 del 30 de abril de 2015 "Asunto: 13 Depósitos Remunerados a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, DGCPTN".

La ST invierte actualmente más del 80% de los excedentes de liquidez de los recursos administrados en pesos en depósitos remunerados del Banco de la República, impactando en gran medida las proyecciones monetarias del Banco de la República, proyecciones que son revisadas mensualmente en el Comité de Tesorería Interinstitucional, creado desde agosto de 2006.⁵ Los depósitos de la Tesorería constituyen así un componente de la oferta monetaria de la economía, regulada como se dijo anteriormente por el Banco de la República, a través de distintos instrumentos y manteniendo un nivel mínimo de acuerdo a la demanda monetaria. Estos niveles mínimos de recursos que deben permanecer depositados en el Banco de la República se denominan “reserva de caja” y corresponde al volumen de depósitos de la ST al final de cada vigencia.

De igual forma, en el campo monetario también se destaca que, en el año 2017, se reactivó la participación de la DGCPTN en el mercado de simultáneas, el cual ha tenido un incremento sustancial en el volumen de operaciones diarias, convirtiéndose en un elemento de gran importancia para el desarrollo del mercado monetario local y acercándonos a niveles de profundidad de países como México y Brasil.

Con Administración Tributaria

La DIAN determina la meta anual de recaudo para cada vigencia remitiéndola a los distintos usuarios, en general en el mes de febrero de cada año, discriminada por tipo de impuesto y por mes. La Tesorería General, con base en estas metas, en el calendario tributario, en los días de compensación y teniendo en cuenta el comportamiento histórico, hace la incorporación en el flujo de caja, distribuyendo dicha meta de forma diaria para toda la vigencia. De igual forma, la Tesorería hace seguimiento permanente al comportamiento del recaudo comparándolo con las metas proyectadas por la DIAN. El resultado de este comportamiento es socializado de forma continua tanto con la DIAN como con las Directivas del Ministerio. Cuando se tiene clara la tendencia en el comportamiento, se evalúa, vía Comité de Tesorería, la necesidad de modificar la meta anual proyectada para la vigencia.

OTRAS ACTIVIDADES

Plan de continuidad de negocios y Análisis de Riesgos Operacionales

Con la implementación del Plan de Continuidad de Negocio para la Dirección y el monitoreo de la póliza de riesgos financieros, se logró reducir el riesgo operacional de un nivel de exposición ALTO, a un nivel BAJO y se redujo el impacto financiero y de reputación del incumplimiento de las operaciones. No obstante, existe una alta dependencia de ejecución manual en la realización de los procesos de la Dirección.

La DGCPTN, en cumplimiento de sus responsabilidades, establece y aprueba procesos efectivos de gobierno interno, de gestión estratégica y de gestión de riesgos, para

⁵ Son miembros del Comité de Tesorería el Director General de Crédito Público y Tesoro Nacional, el Subdirector de Tesorería, el Subgerente Monetario y de Inversiones Internacionales, el Director del Departamento de Operaciones y Desarrollo de Mercados, el Director del Departamento Técnico y de Información Financiera y el Jefe de la Mesa de Dinero del Banco de la República, quien ejerce la Secretaría Técnica del Comité.

identificar, evaluar y supervisar debidamente las actividades operativas de la Dirección. Para ello, la Dirección encarga a la SR el mantenimiento de políticas operativas sanas y prudentes para la consideración y aprobación, así como el desarrollo y ejecución de un programa de gestión de riesgo operativo efectivo.

El alcance de esta política de Gestión de Riesgo Operativo es transversal a todos los procesos de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, en búsqueda de las mejores prácticas que ha desarrollado el Sector Financiero en materia de Gestión del Riesgo Operativo, las cuales le permiten a la Dirección identificar sus principales riesgos, evaluarlos, crear planes de mitigación y retroalimentarlos periódicamente.

La adecuada aplicación de esta política le permitirá a la Dirección, entre otros aspectos, los siguientes:

- Construir un adecuado ambiente de control para cada proceso.
- Identificar los riesgos que puedan presentarse en el proceso y minimizarlos.
- Identificar las causas generadoras de los riesgos.
- Hacer una medición y una cuantificación de los riesgos inherentes y residuales a los procesos.
- Monitorear periódicamente los perfiles de riesgo y la exposición a posibles pérdidas que estos puedan originar.
- Reportar el resultado de los mapas de riesgo a las áreas o entidades interesadas.
- Mantener una base de datos de eventos de riesgos operativos materializados, con el fin de hacer seguimiento a la implementación de planes de acción de mitigación y documentar las lecciones aprendidas.
- Facilitar la cultura de autocontrol y ejecución de los procesos, que permita identificar fácilmente la ocurrencia de posibles fallas o deficiencias que originen pérdida directa o indirecta a la Dirección.
- Consolidar una cultura de riesgo en pro de optimizar los procesos y reducir la exposición a los riesgos.

Actualmente se utiliza el Sistema de Monitoreo de la Gestión Misional SMGI, para el proceso de gestión de riesgos de la DGCPTN. Sin embargo, se deben ajustar las escalas de calificación de probabilidad e impacto, e incorporar un mecanismo de revelación de eventos de riesgo operativo.

CONCLUSIONES, PLANES Y PROYECTOS

La DGCPTN ha llevado a cabo una eficiente administración de los recursos a partir de lineamientos aprobados por la SR, garantizando liquidez suficiente para el cumplimiento de las obligaciones de la dirección. De este modo, se han empleado buenas prácticas en el manejo de los recursos y en la administración de la liquidez de la Nación.

A continuación, se señalan los planes a seguir, con el objetivo de tener una Tesorería mucho más robusta y con mejores prácticas en la administración de los activos.

GRÁFICO 4.10 Proyectos en desarrollo en la DGCPTN

Sistemas	Proyecto de modernización de la DGCPTN, con el fin de adquirir una herramienta integrada que soporte los procesos de la dirección Actualización de aplicativos internos que requieren mejoras en su lenguaje tecnológico Desarrollo de nuevas funcionalidades en SIIF e interfaces con aplicativos de la DGCPTN
Operaciones de deuda y Tesorería	Estrategia integrada de activos y pasivos Actualización de la reglamentación de operaciones de crédito público y régimen de inversión de excedentes de liquidez de entidades públicas
Otros Proyectos	Formalización de Política de Reservas de Caja y lineamientos/manuales de operación Operaciones de cobertura cambiaria y de TES

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público/Subdirección de Tesorería.

COSTA RICA

*Martha Cubillo – Tesorera
Rodrigo Zeledón*

INTRODUCCIÓN

Costa Rica, como Estado Social y Democrático de Derecho, ha desarrollado un régimen jurídico financiero orientado a la adecuada conducción de los fondos públicos.

La Constitución Política, en su título XIII, denominado “La Hacienda Pública”, crea en el Artículo 185 a la Tesorería Nacional como centro de operaciones de todas las oficinas de rentas nacionales, único órgano con facultad legal para pagar a nombre del Estado y recibir las cantidades que a títulos de rentas o por cualquier otro motivo, deban ingresar a las arcas nacionales.

El espíritu del constituyente refleja en el Artículo 185, no solo un único órgano encargado de administrar los ingresos y la función de ser el único pagador a nombre del Estado, sino que, al conocer el nivel de rentas nacionales existentes, ante la insuficiencia de las mismas para cumplir sus obligaciones, sea también responsable de inquirir, los medios idóneos para suplir tal insuficiencia, como lo es, el mecanismo de la deuda.

El Artículo 186 de la Constitución Política señala que la Tesorería Nacional está a cargo de un Tesorero Nacional y de un Subtesorero. Ambos funcionarios gozan de independencia en el ejercicio de sus atribuciones, las cuales serán reguladas por la ley. Los nombramientos se harán en Consejo de Gobierno, por períodos de cuatro años, y sólo podrán ser removidos estos funcionarios por justa causa.

La Tesorería Nacional, como responsable de realizar los pagos de todas las obligaciones adquiridas por el Estado, verbigracia, los salarios, pagos de deuda pública, interna y externa, contrataciones administrativas, indemnizaciones, es responsable de mantener al día todos los pagos provenientes de las obligaciones adquiridas por el Gobierno, de forma que coadyuva a que la actividad prestacional, administrativa y política del Estado, se lleve a cabo de forma efectiva, reflejándose, en su actuar, el sentir del constituyente

al dotar a un órgano, como lo es la Tesorería Nacional, de tan susceptible competencia, orientada a la aplicación del principio de continuidad de la gestión del Estado.

Mediante Decreto 32988 de 31 de enero de 2006, se crea el “Reglamento a la Ley General de la Administración Financiera” y, en su título II, se establecen las disposiciones relativas al Subsistema de Tesorería, definiéndose de una forma más detallada las funciones de la Tesorería Nacional en cuanto a la administración de la Caja Única, gestión de ingresos, gestión de pagos y financiamiento.

La Tesorería Nacional en la historia de Costa Rica

Costa Rica como Estado Social de Derecho, ha implementado a lo largo de los tiempos un Régimen Jurídico Financiero orientado a la adecuada conducción de los fondos públicos.¹

En el año 1825 se crea el Decreto LV del 14 de octubre, cuyo Artículo primero crea la Tesorería General de la Hacienda del Estado, advirtiendo que el texto que se cita a continuación es el original de 1825, por tanto, se denotan algunas palabras con ortografía propia de esa época, véase:

“Art 1º. Se extablecerá la Tesorería General de Hacienda del Estado, y su Caja principal con tres individuos claveros y se denominarán Tesorero, Contador y Factor y otras tantas llaves, manejando una cada uno con igual responsabilidad.”

Mediante este Artículo se crea la caja principal, lo que a futuro será el concepto de Caja Única del Estado, las funciones que los servidores de ese entonces tendrán que cumplir, se citan en los siguientes Artículos:

“Art 2º. En estos tres individuos recidirá la administración de todas las rentas del Estado distribuida conforme lo disponga el Gobierno con equidad debiendo por ahora ser á cargo del Tesorero todo lo conserniente al Ministro principal, del Factor lo que toque á Tavacos, Polbora, Salitre y papel Sellado, y del Contador lo que pertenesca al ramo Alcavalas.”

“Art 3º. Cada uno de estos individuos deberá llevar cuenta separada y arreglada de los ramos que administra conforme las ordenanzas y reglamentos respectivos y los libros correspondientes.”

El ordenamiento jurídico en ese momento no contaba con una estructura en alzada que conociera los conflictos o los asuntos que se presentaban, tal es así que todo asunto que se presentara en cualquier de los tres departamentos existentes y citados en el Artículo tercero eran resueltos por los tres Ministros, los cuales eran responsables debiéndose consultar al Intendente cuando alguno presentara oposición, según lo señalaba el Artículo 4:

¹ Los fondos públicos tal y como lo señala el Artículo noveno de la Ley 7428, del 07 de setiembre de 1994 y sus reformas, “Ley Orgánica de la Contraloría General de la República”, comprenden: “(...) los recursos, valores, bienes y derechos propiedad del Estado, de órganos, de empresas o de entes públicos. (...)”.

“Art.º4º. Sin embargo, de la división establecida en los anteriores Artículos, todo asunto que se presente sobre cualquiera de los tres departamentos será resuelto por los tres Ministros, y todos tres serán responsables debiendose consultar al Intendente quando alguno presente oposición.”²

En cuanto a la administración de la renta decimal, esta se encontraba a cargo de los mismos tres Ministros y se tendría como Tesorero y Contador de ella los Ministros así denominados, conforme el Artículo 5.

La escasez de moneda fue una de las características heredadas de la época colonial. Este problema se proyectó con fuerza, particularmente en momentos en que el país trataba de vincularse al mercado internacional. Los primeros esfuerzos para solucionarlo se hicieron en el gobierno de don Juan Mora Fernández con la creación de la Casa de la Moneda en 1828. Durante la administración de Braulio Carrillo se promulgó una serie de decretos mejorando la situación monetaria, se realizó la primera emisión de papel moneda, para hacer frente a la deuda pública y, el 12 de febrero de 1839 se emitieron vales de uno, cinco y diez pesos hasta la cantidad de 25.000 con el sello del Estado, para que la Tesorería Nacional los repartiera a los acreedores del Estado.³

El mejor ejemplo de la preocupación de Carrillo por la deuda del Estado fue el reconocimiento de las deudas federales. Poco después del decreto de noviembre de 1838, que separó a Costa Rica de la Federación (República Federal de Centroamérica), se dieron las medidas necesarias para cancelar, con las rentas provenientes del tabaco, las deudas federales que gravitaban sobre las aduanas. El 10 de diciembre de 1839 se emitió el Reglamento de Hacienda con el fin de establecer con claridad y precisión las cuentas de la oficina de hacienda, el cobro puntual y eficaz de los derechos y la pureza y buen desempeño de los empleados que la atiende. La emisión de una Tarifa General de sueldos para los funcionarios públicos completa el esfuerzo del gobierno por crear una política fiscal adecuada para el país. Estas medidas continuaron vigentes a pesar de la caída de Carrillo y fueron la base para la estructuración de la Hacienda Pública.⁴

La Constitución Política de 1847 señalaba el Artículo 21 que el Estado se denominará: ESTADO DE COSTA RICA y, en su Artículo 22, indica que el Estado de Costa Rica es un cuerpo político, soberano, libre e independiente, y su soberanía reside esencial y exclusivamente en él, sin que ningún poder público que lo represente pueda considerarse omnipotente.

Relevante destacar que la Constitución Política de 1847 hace referencia a la Hacienda Pública en su Artículo 111:

“Artículo 111. Para el despacho de todos los negocios, y cuyo conocimiento y resolución corresponde al Poder Ejecutivo, se establecen dos Ministerios que se denominarán en 1º de relaciones, gobernación justicia y negocios eclesiásticos;

² El texto que se cita a continuación es el original de 1825, por tanto, se denotan algunas palabras con errores ortográficos, lo cual es propio de esa época.

³ http://www.avizora.com/publicaciones/historia_de_paises/textos/0069_2_costa_rica.htm.

⁴ http://www.avizora.com/publicaciones/historia_de_paises/textos/0069_2_costa_rica.htm.

y el 2° de hacienda, educación pública, guerra y marina; y dos jefaturas de sección, que se dividirán en la misma forma, cuyos jefes serán subalternos de los Ministros respectivos.”

El 31 de octubre del 1885 se crea el Código Fiscal, haciéndose referencia en el Título II a la Tesorería Nacional. El Artículo 310 de dicho Código Fiscal señalaba que las multas expresadas se exigirán gubernativamente por la vía de apremio y se aplicarán al fisco, debiendo ser enteradas en la Tesorería Nacional. Nótese que se castigaba con el apremio.

En el año 1945 se crea la Ley Orgánica de la Tesorería Nacional y Proveeduría Nacional (Ley 201 del 06 de octubre de 1945) que establece con claridad que los pagos se realizarán por medio de giros que emitirá la Tesorería Nacional:

“Artículo 17.- Todo pago de la Nación, inclusive los que corresponden a Empresas del Estado, se harán por medio de giros nominativos que expedirá la Tesorería Nacional.

Para los que correspondan a jornales, que por su naturaleza justifican el sistema de planillas, si no pudieren hacerse por giro directo, se extenderán a la orden de la Pagaduría Nacional y sufrirán el trámite de control. El reglamento general de la Tesorería establecerá las formalidades que deben cumplirse en dichos pagos.”

La Constitución Política, del 08 de noviembre de 1949, en su Título XIII, denominado “La Hacienda Pública”, desarrolla la normativa relativa a la fase presupuestaria, control y vigilancia de los mismos; en el Artículo 185 crea la Tesorería Nacional como centro de operaciones de todas las oficinas de rentas nacionales, único que tiene facultad legal para pagar a nombre del Estado y recibir las cantidades que a títulos de rentas o, por cualquier otro motivo, deban ingresar a las arcas nacionales. El Artículo 185 es reforzado por el Artículo 140, Inciso 7, al señalar que es un deber y una atribución del Presidente, y respectivo Ministro de Gobierno, disponer la recaudación e inversión de las rentas nacionales de acuerdo con las leyes. Ambos Artículos hacen referencia a la operación e inversión de rentas nacionales, atribución depositada por el mismo constituyente, en el Artículo 185, a la Tesorería Nacional.

El Artículo 186 de la Constitución señala que La Tesorería Nacional está a cargo de un Tesorero Nacional y de un Subtesorero. Ambos funcionarios gozan de independencia en el ejercicio de sus atribuciones, las cuales serán reguladas por la ley.

En el año 1951 surge la Ley 1279 (Ley de la Administración Financiera de la República), como complemento al mandato constitucional, que señala:

“Artículo 10.- La Tesorería Nacional es el centro de operaciones de todas las oficinas de rentas nacionales; este organismo es el único que tiene facultad legal para pagar a nombre del Estado y recibir las cantidades que a título de renta o por cualquier otro motivo deban ingresar a las arcas nacionales.”

En cuanto a los pagos, el Artículo 19 señalaba que todo pago del Gobierno se hará por medio de giros nominativos que expedirá la Tesorería Nacional. En el 2001, con la Ley 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFPP), se realiza una importante reforma a la Ley 1279.

La LAFPP es la normativa vigente y viene a definir ampliamente, y de forma expresa, el accionar de la Tesorería Nacional como Subsistema del Sistema de Administración Financiera del Sector Público; señala en su Artículo 59, entre sus objetivos, mantener al menor costo la liquidez para cumplir con los compromisos financieros de la ejecución del Presupuesto de la República y realizar los pagos que correspondan. Se enmarca, entonces, el accionar de la Tesorería Nacional en dos grandes procesos:

1. Lograr la liquidez necesaria,
2. Realizar los pagos correspondientes.

El Artículo 61 de la Ley de marras señala las atribuciones de la Tesorería Nacional:

- a. *Elaborar, con la Dirección de Presupuesto Nacional, la programación financiera de la ejecución del presupuesto nacional.*
- b. *Preparar el flujo de fondos y administrar el sistema de Caja Única establecido en el Artículo 65 de esta Ley, efectuar las estimaciones y proyecciones presupuestarias del servicio de la deuda del tesoro y darles seguimiento.*
- c. *Procurar el rendimiento óptimo de los recursos financieros del tesoro público.*
- d. *Emitir letras del tesoro, de conformidad con el Artículo 75 de esta Ley.*
- e. *Custodiar los títulos y valores del Gobierno de la República o de terceros que se pongan a su cargo; para esto, podrá contratar entidades especializadas en prestar estos servicios, de conformidad con la Ley de Contratación Administrativa y la reglamentación que se emita sobre este particular.*
- f. *Velar por la percepción adecuada de las rentas recibidas por los cajeros auxiliares autorizados para tal efecto.*
- g. *Establecer, en coordinación con la Contraloría General de la República, los requerimientos de información y procedimientos que deberán atender las entidades públicas y privadas para recibir transferencias de recursos de la Administración Central, para asegurarse de que se realicen de acuerdo con la ley y los reglamentos.*
- h. *Autorizar el uso de cajas chicas en las dependencias de la Administración Central para gastos menores, conforme a la reglamentación que se dictará para el efecto.*
- i. *Proponer su propia organización, la cual se determinará y regulará mediante reglamento.*
- j. *Definir los procedimientos de emisión, colocación y redención de la deuda interna del Gobierno de la República.*
- k. *Los demás deberes y las atribuciones que le asignen la Constitución, la Ley o los reglamentos.*

Nótese que la ley establece la obligación de gestionar la deuda interna al encargarle la definición los procedimientos de emisión, colocación y redención de la deuda interna del Gobierno de la República, así mismo en el Artículo 89, le establece la responsabilidad de negociar los títulos, definir las características, los procedimientos y aspectos operativos, presupuestarios y contables.

Mediante Decreto 32988, del 31 de enero del 2006, se crea el “Reglamento a la Ley General de la Administración Financiera” y, en su título II, se establecen las disposiciones relativas al Subsistema de Tesorería, definiéndose de una forma más detallada las funciones relativas a las competencias de la Tesorería Nacional en cuanto a la Caja Única, gestión de ingresos, gestión de pagos y financiamiento.

En el año 2018 la Tesorería Nacional se encuentra en una etapa de transformación orientada a incorporarse a un proceso de unificación con los países parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE),⁵ la cual ha emitido una serie de recomendaciones cuyo objetivo es transformar a la Tesorería Nacional en una Organización de carácter constitucional y de mejores prácticas internacionales.

Estructura Organizacional

Para el cumplimiento de sus funciones la Tesorería Nacional cuenta con una estructura organizacional formalizada mediante el Decreto Ejecutivo.

Se encuentra organizada en cuatro Direcciones:

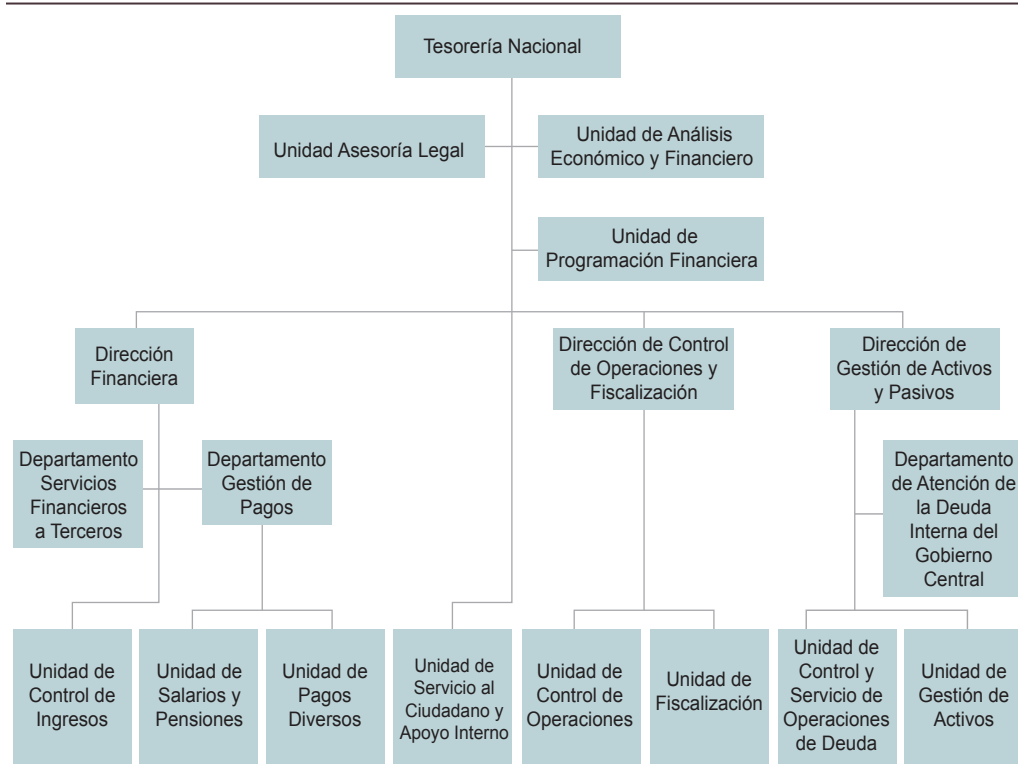
- **Dirección (general) Tesorería Nacional**
 - Dirección Financiera
 - Dirección de Gestión de Activos y Pasivos
 - Dirección de Control de Operaciones y Fiscalización

Cada una de estas Direcciones está conformada por Unidades o Departamentos:

- **Dirección General.**
 - Unidad de Asesoría Legal
 - Unidad de Servicio al Ciudadano y Apoyo Interno
 - Unidad de Análisis Económico y Financiero
 - Unidad de Programación Financiera
- **Dirección Financiera.**
 - Departamento de Servicios Financieros a Terceros.
 - Departamento de Gestión de Pagos.
 - Unidad de Salarios y Pensiones.
 - Unidad de Pagos Diversos.
 - Unidad de Control de Ingresos
- **Dirección de Gestión de Activos y Pasivos.**
 - Departamento de Atención de la Deuda del Gobierno Central.
 - Unidad de Gestión de Activos.
 - Unidad de Control y Servicio de Operaciones de Deuda.

⁵ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) agrupa a 35 países miembros y su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo. Trabaja para entender que es lo que conduce al cambio económico, social y ambiental. Mide la productividad y los flujos globales del comercio e inversión. Analiza y comparte datos para realizar pronósticos de tendencias. Fija estándares internacionales dentro de un amplio rango de temas de políticas públicas. (<http://www.oecd.org>).

GRÁFICO 5.1 Organigrama actual de la Tesorería Nacional



• **Dirección de Control de Operaciones y Fiscalización.**

- Unidad de Fiscalización.
- Unidad de Control de Operaciones.

Sistemas de Información utilizados en la Tesorería Nacional:

La Tesorería Nacional, como rector del subsistema de tesorería de la Administración Financiera de la República, ha sido pionera en la gestión financiera, bancaria y bursátil del país, implementando en toda su operativa sistemas de información directos o complementarios, que le han permitido sustituir el uso de medios de pago físico por electrónico, no solo como elemento de salida, sino de la gestión completa desde la definición y carga presupuestaria hasta su liquidación y contabilización final.

Estas herramientas tecnológicas se han desarrollado a la luz de necesidades particulares, a saber, para el manejo de nómina y recursos humanos, para el tema de contratación administrativa, la ejecución presupuestaria y registro contable, el control y servicio financiero a entidades receptoras de transferencias, el cobro de impuestos aduaneros y tributarios y para el manejo de la deuda pública, entre otros.

Adicionalmente, la Tesorería Nacional ha sido un precursor y socio fundamental del Banco Central de Costa Rica (BCCR), como cajero del Estado. De ahí se llega al desarrollo de uno de los sistemas de interconexión bancaria más fuertes de la región.

En el quehacer cotidiano de la Tesorería Nacional se utilizan diferentes sistemas informáticos los cuales se citan a continuación:

Sistema Nacional de Pagos Electrónicos – SINPE

El Sistema Nacional de Pagos Electrónicos (SINPE) es una plataforma tecnológica desarrollada y administrada por el BCCR, que conecta a entidades financieras e instituciones públicas del país a través de una red privada de telecomunicaciones, la cual les permite realizar la movilización electrónica de fondos entre cuentas clientes y participar en los mercados de negociación que organiza el BCCR mediante esa plataforma.

El SINPE es un Sistema de Pagos conformado por el conjunto de instrumentos, procedimientos y sistemas electrónicos que permiten la transferencia y circulación del dinero entre agentes (personas e instituciones públicas y privadas) en la economía.

Esta plataforma tecnológica fue puesta en marcha el 17 de abril de 1997 e inició con el servicio de Compensación y Liquidación de Cheques, logrando así agilizar la liquidación de este instrumento de pago, el cual presentaba un porcentaje importante en lo relativo a la movilización de fondos.

Este es el primer sistema de pagos desarrollado en Centroamérica y está basado en un modelo LBTR. A la fecha es el más maduro y desarrollado de la región y ofrece una serie de servicios que facilita la automatización y la inclusión bancaria.

La Tesorería Nacional ha sido un aliado relevante para la implementación del SINPE, pudiendo realizar estrategias y alianzas fundamentales para la masificación de pagos electrónicos y la automatización de la recaudación de impuestos.

Cada entidad financiera está registrada en el sistema como entidad SINPE y la misma condición tiene la Tesorería Nacional, que participa en las mismas condiciones que cualquier entidad financiera, aplicando el mismo nivel tarifario.

Los servicios ofrecidos son:

a. **Transferencia a Terceros (TFT)**

Realizan la liquidación efectiva de las transacciones en el mismo momento en que llevan a cabo su procesamiento.

Permite a los clientes de entidades participantes SINPE transferir fondos en tiempo real desde su entidad financiera, a una cuenta Cliente o IBAN localizada en otra entidad, lo que permite que el acreedor reciba en tiempo real los fondos transferidos a su cuenta bancaria.

b. **Débito en tiempo real (DTR)**

Este servicio fue desarrollado especialmente para la recaudación de impuestos en tiempo real del Ministerio de Hacienda y posteriormente se implementó para el uso del resto de las entidades. Permite ordenar débitos desde una entidad financiera, con cargo a una cuenta Cliente o IBAN localizada en otra entidad, siempre que la cuenta haya sido previamente domiciliada por su propietario, con excepción de operaciones desde y hacia el mismo dueño de la cuenta que no requieren de autorización. La liquidación del servicio es en tiempo real (tanto el débito a la cuenta como la acreditación al beneficiario de los fondos).

c. **Transferencia de fondos interbancaria (TFI)**

Permite transferir fondos en tiempo real entre las entidades participantes SINPE, que poseen cuentas de reserva abiertas en el Banco Central.

d. **SINPE Móvil**

Este modelo es novedoso. Es un mecanismo de pagos electrónicos que permite a los clientes del Sistema Financiero Nacional transferir fondos a cuentas bancarias vinculadas a números de teléfono móviles.

e. **Compensación de Débitos Directos (CDD)**

Este servicio inició operaciones en diciembre 2001 y permite gestionar cobros periódicos. Es uno de los más utilizados por la Tesorería Nacional y las entidades que tienen cuentas abiertas en la Caja Única del Estado en su gestión de cobros.

Está diseñado para que personas físicas o jurídicas puedan realizar, por medio de su entidad financiera, el cobro periódico y masivo de las cuentas a sus clientes por la venta de bienes o servicios, independientemente de la ubicación geográfica que tengan sus deudores o de la entidad financiera donde mantengan sus fondos.

f. **Compensación de Créditos Directos (CCD)**

Este servicio entró en operación desde junio de 2001 y está diseñado para que personas físicas o jurídicas puedan realizar, por medio de su entidad financiera, pagos masivos hacia cualquier Cuenta Cliente (CC) o IBAN, independientemente de la ubicación geográfica en donde se encuentren las entidades que tramitarán esos pagos.

Es el servicio más utilizado por la Tesorería Nacional. Permitió la implantación masiva del pago electrónico. Dentro del SINPE, la mayor parte de operaciones de este tipo la realiza la Tesorería Nacional.

Sistema Integrado de Recursos Humanos, Planillas y Pagos - INTEGRA

Es el sistema para el pago de remuneraciones y pensiones, administrado por la Dirección Corporativa de Tecnologías de información y Comunicación del Ministerio de Hacienda. Concentra la operativa de 33 entidades de Gobierno Central y el pago de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional. Su flujo de proceso implica la gestión individualizada del recurso humano hasta el depósito electrónico en cuentas comerciales individuales en el sistema financiero. El modelo conceptual de trabajo es sistémico, desconcentrando la operativa de gestión de los recursos humanos y gestión salarial. Además, concentra el pago en la Tesorería Nacional.

El sistema INTEGRA tiene por objetivo principal recibir y procesar las diversas propuestas de pagos de salarios de los ministerios, la Asamblea Legislativa, la Defensoría de los Habitantes, Tribunal Supremo de Elecciones, así como las pensiones de la Dirección Nacional de Pensiones y de la Junta de Pensiones del Magisterio Nacional. Para ello se cuenta con la validación de la información, con la aplicación de deducciones, embargos y otros ajustes, para finalmente preparar los archivos electrónicos de pagos conforme los requerimientos del SINPE. Los pagos son entonces acreditados electrónicamente en cuentas de los funcionarios y pensionados.

Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera - SIGAF

Es un sistema integrado de información en donde se realiza la gestión, registro y control de la ejecución del presupuesto de la República, el pago de las obligaciones contraídas

por el Gobierno de la República y el registro de la contabilidad económica – patrimonial. Este sistema ha promovido la modernización de la gestión administrativa y financiera del Gobierno Central, integrando y optimizando sus procesos por medio de la implementación del Software mySAP.com, con la finalidad de mejorar la gestión de los recursos públicos asignados y generar información homogénea, confiable y oportuna que apoya el proceso de toma de decisiones de las autoridades gubernamentales. Desde su puesta en producción, en el año 2003, fue adaptado para emitir los pagos en forma electrónica y se desmaterializara el proceso de ejecución presupuestaria.

Sistema Tesoro Digital: (TD)

Tesoro Digital es el nombre del sistema de servicios en línea que la Tesorería Nacional ha puesto a disposición de las entidades públicas que tienen depositados recursos en la Caja Única del Estado.

Es un sistema que aumenta la transparencia y los mecanismos de control, ahorrando tiempo y recursos al Estado y agilizando de manera significativa el traslado de recursos y el pago por parte de las instituciones del Estado a otras entidades y a sus proveedores.

Este sistema se accede por internet y se gestionan los recursos públicos de una manera más eficaz, eficiente y transparente. Por medio de él, las instituciones procesan los pagos, verifican los movimientos de fondos en sus cuentas de Caja Única y se evitan devoluciones de pagos por errores, mediante la validación previa de los archivos, antes de remitirse en forma consolidada al SINPE.

Por medio de esta plataforma las entidades en Caja Única realizan los pagos y cobros mediante las siguientes opciones de servicio:

- Consulta de Saldos
- Compensación de Créditos Directos
- Transferencias de Fondos a Terceros
- Transferencias entre cuentas de Caja Única
- Compensación de Débitos Directos
- Débitos en Tiempo Real
- Comprobantes (de Transferencias en línea)
- ADA's (Domiciliaciones)

Sistema Tesoro Directo: (TD)

El sistema “Tesoro Directo” es un sistema de comunicación vía web, mediante el cual se ofrecen títulos de deuda a entidades públicas con diferentes opciones de plazo y moneda, permitiendo el acceso a la información de los títulos, la transferencia de los recursos financieros y el registro automático de las operaciones, en tiempo real, en el Sistema Nacional de Pagos Electrónicos (SINPE).

“Tesoro Directo” se desarrolló en coordinación con el BCCR y puede atender eficientemente las necesidades de financiamiento del Gobierno Central, permitiendo diversificar la cartera de inversionistas y automatizar el proceso de gestión de la deuda individual, lo

que antes de su implantación se realizaba mediante procesos operativos manuales que involucraban la oferta, negociación y registro de las operaciones.

Este servicio genera mayores captaciones y un mayor ahorro de recursos financieros y operativos tanto para el Ministerio de Hacienda como para los inversionistas, al agilizar la comunicación de la información y la transferencia de los recursos financieros. Además, fortalece el control interno y la eficiencia en la administración de la liquidez.

Tesoro Directo tiene el objetivo de proveer al Ministerio de Hacienda, específicamente a la Tesorería Nacional, una plataforma de negociación con capacidad de participar de gran cantidad de entidades públicas y privadas, sin enfrentar costos de intermediación.

Otros sistemas complementarios en la gestión de tesorería:

Sistema Aduanero - TICA

El TIC@ es un sistema informático desarrollado para modernizar el Servicio Nacional de Aduanas, instaurando un nuevo modelo de operación para agilizar los procesos, reforzar los controles, aumentar la transparencia, eliminar los trámites en papel y el ingreso de recursos por concepto de impuestos aduaneros al Fondo General de Gobierno en tiempo real, utilizando el servicio de Débitos en Tiempo Real (DTR) del SINPE. Dentro de los principales beneficios del TICA se encuentran los siguientes:

- a. Estandarización de los procesos y trámites por parte de los importadores;
- b. Ahorro en comisiones bancarias, por la implementación del pago electrónico en tiempo real, debitando directamente las cuentas corrientes o de ahorros de los auxiliares de la función pública y/o importadores;
- c. Transparencia en la operación, al permitir el monitoreo a todos los participantes de las operaciones de comercio, con lo que se facilita la publicidad de la información, contribuyendo a la transparencia de las actuaciones;
- d. Mejoramiento del control aduanero, disminuyendo las prácticas asociadas a la corrupción y al fraude tributario;
- e. Mejora continua de las operaciones, mediante la operación en línea con la aduana, lo que puede realizar el envío de declaraciones de importación, la recepción de las mismas, la validación, el pago de tributos y la confirmación del desalmacenaje, todo en línea, sin realizar filas y sin presentación de papeles.

Administración Tributaria Virtual - ATV

La Administración Tributaria Virtual es un sitio, portal o medio de servicios electrónicos, que permite cumplir con las obligaciones tributarias, desde la comodidad de la casa u oficina, tan solo teniendo acceso a Internet. En este sitio se confeccionan y además pueden presentarse las siguientes declaraciones: Impuesto sobre la Renta e Impuesto General sobre las ventas (tanto del Régimen tradicional como del Régimen de Tributación Simplificada), Retenciones en la Fuente e Impuesto Solidario. Por este medio también posteriormente pueden pagar sus impuestos en el sistema financiero nacional, mediante los servicios de conectividad, utilizando cuentas bancarias, tarjetas de débito y crédito y directamente en la entidad bancaria.

Sistema Tribunet

El sistema TRIBUNET es una herramienta tecnológica que permite, desde cualquier ubicación con acceso a Internet, realizar los trámites de inscripción y modificación de datos, así como la declaración y el pago de la Contribución especial parafiscal de operadores y proveedores de telecomunicaciones a FONATEL y el Canon de reserva del espectro radioeléctrico (que es una contribución que recae sobre los ingresos brutos obtenidos, directamente, por la operación de redes públicas de telecomunicaciones o por proveer servicios de telecomunicaciones disponibles al público). Sus recursos son administrados por la Superintendencia de Telecomunicaciones – Sutel.

Sistema Tributación Digital

El sistema Tributación Digital tiene como propósito brindar, a los contribuyentes, entidades públicas y público en general, un servicio de excelencia mediante una relación dinámica, efectiva y expedita, accesible desde Internet. Este sitio tiene a disposición servicios tributarios de acceso público con clave de usuario y contraseña para los contribuyentes. Mediante la “Oficina Virtual” el contribuyente podrá realizar todos sus trámites tributarios, presentación de declaraciones, pago de impuestos, atención de dudas de forma personalizada en línea, planteamiento de consultas, acceso a su buzón y expediente electrónico, así como cumplir con otros deberes tributarios.

Por medio de esta plataforma las grandes empresas nacionales realizan los servicios con la Administración Tributaria pero además permite el pago en tiempo real de sus obligaciones tributarias, por medio del servicio de DTR del SINPE, cuyos ingresos llegan directamente al Fondo General de Gobierno.

Sistema de Liquidación de Impuestos – ILI

El servicio ILI (Información y Liquidación de Impuestos) capta aquella recaudación que no se realiza por medio de los sistemas anteriores. En este caso el contribuyente se presenta en la ventanilla de los bancos que han suscrito un convenio con el Ministerio de Hacienda y presentan su declaración de impuestos.

El banco, en el transcurso del día, elabora una plantilla que lo registra en el ILI (módulo de SINPE dispuesto por el BCCR para el proceso de liquidación), y deposita los recursos en el Fondo General de Gobierno al día siguiente antes del mediodía.

Sistema SIOPEL

Es el sistema informático utilizado para realizar las negociaciones bursátiles en los mercados primario y secundario. Este sistema es administrado por la Bolsa Nacional de Valores y en él interactúan diferentes actores, sean emisores, puestos de bolsa, inversionistas institucionales, entre otros.

SIOPEL® es un software diseñado con tecnología de punta, que considera las modalidades operativas de los mercados y confiere seguridad y transparencia a sus operaciones. Permite transar, a distancia, todo tipo de productos en forma ágil, transparente, equitativa y segura.

Mediante este sistema la Tesorería Nacional realiza las subastas y ventanillas de valores, cada semana, para las colocaciones de títulos valores de Gobierno, que permite

parte del financiamiento adicional que necesita el Estado para su operatividad y cumplimiento de sus compromisos.

Recursos Humanos

La Tesorería Nacional cuenta con 89 colaboradores, de los cuales el 85% son de nivel Profesional, un 8% lo ocupan personas de nivel Técnico y el 7% restante son funcionarios de nivel Especializado (secretarías o asistentes administrativos).

En el nivel profesional se identifica formación académica variada, como son Administradores en diferentes especialidades, Economistas, Profesionales en derecho, contadores, entre otras, así mismo el 60% de este personal tiene el grado de licenciatura y el 40% un posgrado en una o dos carreras.

La selección del personal de la Tesorería Nacional se rige por el Estatuto de Servicio Civil de Costa Rica, en donde se regula el acceso y ejercicio de los cargos de la función pública, en procura del personal idóneo, proteger los derechos de sus servidores y conservar una relación ordenada y equitativa en la administración del empleo público.

Se promueve la participación de funcionarios en cursos impartidos por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial en materias atinentes a las funciones realizadas, los cuales se imparten de manera presencial o virtual.

Durante el último año, al seno de la Tesorería Nacional se viene desarrollando un programa de capacitación para las jefaturas en el vasto campo de las “Habilidades Blandas”.

CUENTA ÚNICA DEL TESORO

Sistema de Cuenta Única del Tesoro

El sistema de Cuenta Única del Tesoro (CUT) en Costa Rica, nace con la misma creación de la Tesorería General de Hacienda del Estado, mediante Decreto LV del 14 de octubre de 1825, en donde se establece una “Caja principal”, con la finalidad de que la Hacienda Pública del Estado se administrara con mayor economía, sencillez y seguridad.

Este concepto originario de “Caja Principal” comienza a evolucionar a través del tiempo y es en 1949 en donde el legislador Constitucional, bajo la figura de la Junta Fundadora de la Segunda República, crea el Título VIII dentro de la Constitución Política denominado “Hacienda Pública”, en donde se establece este principio, específicamente en el Artículo 185 Constitucional:

[...]La Tesorería Nacional es el centro de operaciones de todas las oficinas de rentas nacionales; este organismo es el único que tiene facultad legal para pagar a nombre del Estado y recibir las cantidades que a títulos de rentas o por cualquier otro motivo, deban ingresar a las arcas nacionales. [...]

Al darse a la Tesorería Nacional la potestad constitucional de centro de operaciones de todas las oficinas de rentas nacionales, esto significa que todos los ingresos que reciben las instituciones del Estado deben tener como centro de operación financiera a la

Tesorería Nacional, es decir, ningún ingreso puede estar fuera de la Caja Única del Estado y debe constituirse en registros de cuenta única del Tesoro.

A pesar de que el principio de Caja Única es promulgado desde la Constitución, la emisión de leyes que daban potestad a diferentes entidades de administrar recursos financieros lo debilitaron, quedando la administración concentrada solo a nivel ministerial.

En el año 2001, bajo el contexto del proyecto de Modernización Financiera de la República de Costa Rica, se publicó oficialmente la LAFPP, derogando disposiciones legales que facultaban una administración de liquidez descentralizada.

En el año 2002, ya fortalecida por la LAFPP, la Tesorería Nacional dio inicio a las tareas requeridas para poner en práctica este concepto en todas las entidades gubernamentales establecidas por Ley. Fue en ese año en que se definió la “Visión” de este nuevo concepto aplicado a la realidad costarricense, y se iniciaron las gestiones de incorporación de entidades.

En el año 2003 se dio inicio a un plan piloto con seis entidades gubernamentales, que se agregan a los entes ministeriales. Esto permitió realizar las primeras aclaraciones de índole legal con la Procuraduría General de la República, desarrollar modelos operativos alternos en función de la experiencia obtenida y desarrollar aplicaciones informáticas de uso interno para la Tesorería Nacional acorde a las exigencias del momento. Así mismo, se recuperan recursos que estaban en la banca comercial y se ingresan bajo el concepto de cuentas de Caja Única, los cuales cerraron a diciembre de ese año con un saldo total de \$22.902 millones de colones.

A partir del año 2004 y hasta el 2011, puede considerarse como el periodo de consolidación del concepto, en donde se acelera la incorporación de entidades. Estas, ante la pérdida de poder sobre el efectivo, presentaron recursos de amparo, legalidad y acciones de inconstitucionalidad, ante instancias judiciales, acciones que fortalecieron este principio, pues los tribunales de justicia definieron en su generación de jurisprudencia un nuevo concepto, el “Principio Constitucional de Caja única”.

En este periodo, Caja Única transita por varios modelos de operación, donde las instituciones se incorporaron a la Caja Única, y sus requerimientos de recursos previamente programados se depositaban en cuentas bancarias comerciales. Posteriormente se fue perfeccionando el modelo hasta llegar hoy en día a un sistema de banca electrónica.

Con la implementación de un modelo electrónico en el 2006, se realiza masivamente el pago electrónico directamente a su destinatario o beneficiario final y no a cuentas bancarias de las entidades, lo cual permitió aumentar los saldos en cuentas de Caja Única, introduciendo una gran eficiencia en el uso de los recursos públicos a las entidades participantes.

Con este nuevo modelo de trabajo se incorporan Fideicomisos, además se ofrecen servicios financieros diversos (recaudación de impuestos y otros cánones, pago de servicios públicos, pagos a la seguridad social).

Entre los años 2007 a 2011 se robustece el fundamento legal y operativo y se incorporan más entidades, sobresaliendo la afiliación de las Municipalidades del país (gobiernos subnacionales), Juntas de Educación y Administrativas de Escuelas y Colegios, Asociaciones de Desarrollo y Uniones Cantorales de Desarrollo, llegando a administrar recursos de 1.400 entidades al cierre del 2011. Para el año 2017, se registran 3.039 entidades.

En el 2012, se registra un hito en la implementación el principio de Caja Única, cuando se implementa el sistema “Tesoro Digital”, lo que permite que las entidades participantes:

GRÁFICO 5.2 Modelo operativo de la Cuenta Única



Fuente: Tesorería Nacional de Costa Rica.

- Realicen transacciones en línea entre cuentas de Caja Única;
- Realicen pagos electrónicos, en lotes ó individuales, a cuentas en cualquier entidad financiera del país;
- Realicen cobros mediante débitos directos a cuentas en cualquier entidad financiera del país;
- Enviar cobros mediante débitos en tiempo real;
- Consulten saldos y movimientos en línea;
- Con acceso seguro mediante firma digital.

La Web Banking ofrece:

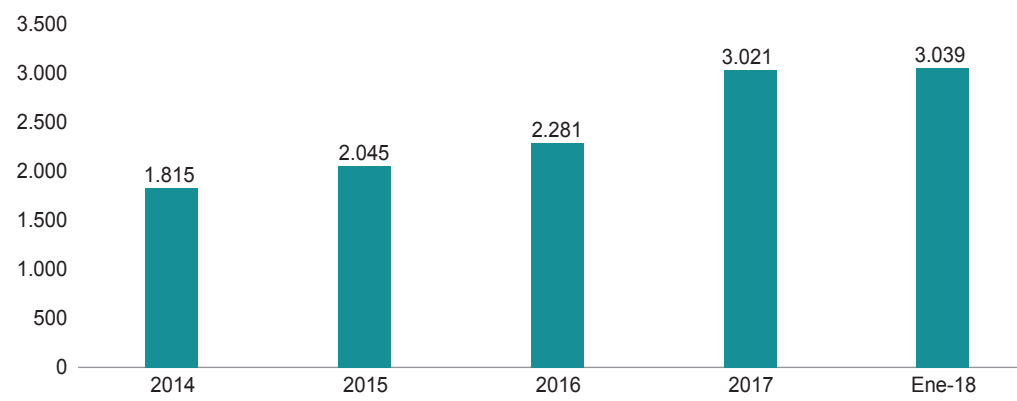
- Consulta e impresión de estados de cuenta 24/7, 365 días;
- Consulta e impresión de movimientos 24/7, 365 días;
- Carga de archivos de pago en lote e individuales;
- Pagos en línea por medio de transferencias en tiempo real;
- Transferencias entre cuentas de Caja Única de la misma moneda.

Al cierre 2017, se registran 3.039 entidades, incluyendo instituciones que no están obligadas a pertenecer al modelo de Caja Única y que, sin embargo, han solicitado su incorporación para aprovechar las facilidades del modelo, así como su seguridad, transparencia y trazabilidad.

Estructura y Cobertura

La Caja Única del estado no es de aplicación plena. La LAFPP delimitó su cobertura en el Gobierno Central, sus adscritas, y en todas aquellas entidades receptoras de transferencias en aplicación al Artículo 43 de la LAFPP. De esta forma, se mantienen fuera del principio las entidades autónomas, empresas públicas, y los municipios en lo que se refiere a los recursos propios.

GRÁFICO 5.3 Entidades Participantes en Caja Única – 2014–2018



Fuente: Tesorería Nacional de Costa Rica.

Estadísticas generales

El gráfico 5.3 muestra la evolución de la incorporación de entidades a Caja Única del Estado desde el año 2014 a enero 2018:

El gráfico 5.4 presenta la evolución de la incorporación de entidades a mecanismos de cobro y pago 100% automatizados, con operativa, gestión y acceso de datos en línea.

El estímulo a la incorporación de entidades tan sensibles como las Juntas de Educación y Administrativas ha permitido una socialización en el uso de herramientas tecnológicas como lo es la firma digital, en donde se ha provisto a más de dos mil personas que integran las directivas de las Juntas del certificado, lo que ha permitido un mejor uso de las herramientas tecnológicas, reducción de tiempos de tramitología, eliminación de papel y, lo más importante, seguridad en la información de pago con recursos públicos.

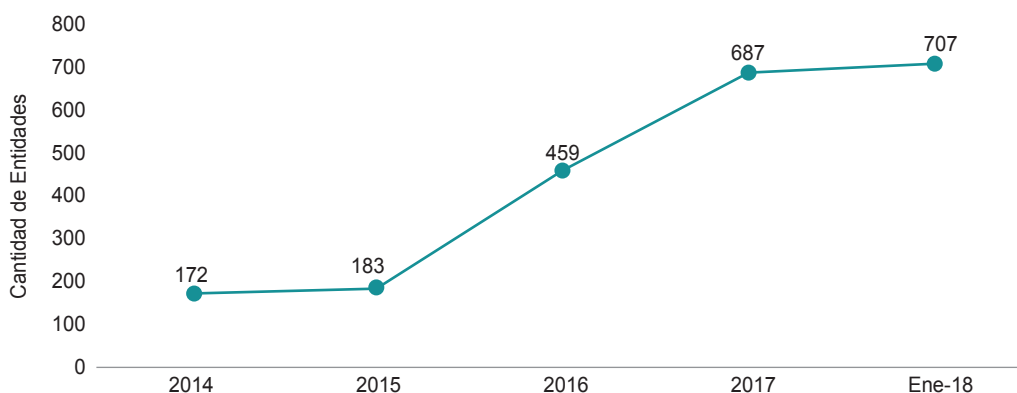
Saldos de Caja Única

El gráfico 5.5 muestra los saldos de Caja Única, al cierre de los últimos 5 años. Al cierre del 2017, el saldo es superior a 1,1 billones de colones, equivalentes al 3,4% del PIB.

De no existir este principio de eficiencia estos saldos representarían depósitos en cuentas bancarias, no solo ociosos, sino también presionando las tasas de interés de la deuda pública en un país deficitario, como lo es Costa Rica.

El ahorro en costo promedio de la deuda es el factor de medición para determinar el ahorro por saldos promedio de Caja Única, que a enero 2018 ha acumulado \$639,054 millones de colones (desde la implementación). Este es el dinero que ha dejado de pagar el Estado Costarricense por no tener que ir a endeudarse anticipadamente. Este ahorro se calcula considerando el rendimiento en cada moneda (colones y dólares) según la tasa promedio ponderada en Negociaciones por Bolsa. En el gráfico 5.6 se muestran los ahorros generados en los últimos 4 años.

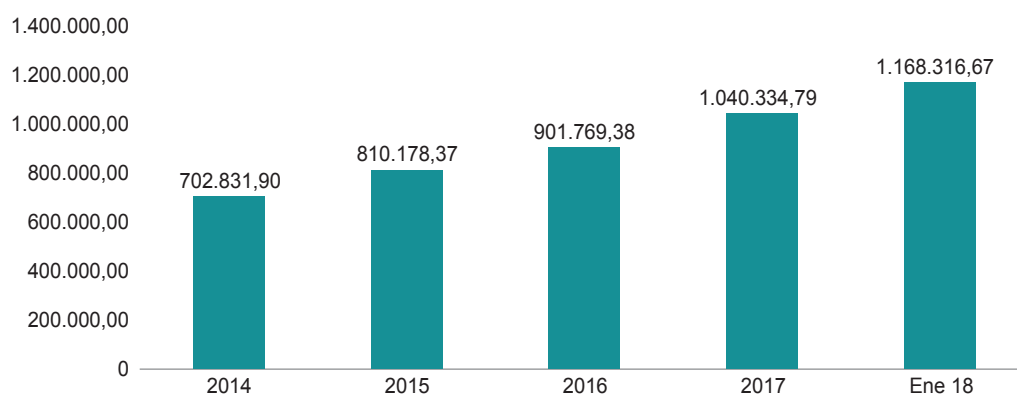
GRÁFICO 5.4 Entidades en Web Banking Tesoro Digital - 2014-2018



Fuente: Tesorería Nacional de Costa Rica.

GRÁFICO 5.5 Saldos Promedios en Caja Única colonizados - 2014-2018

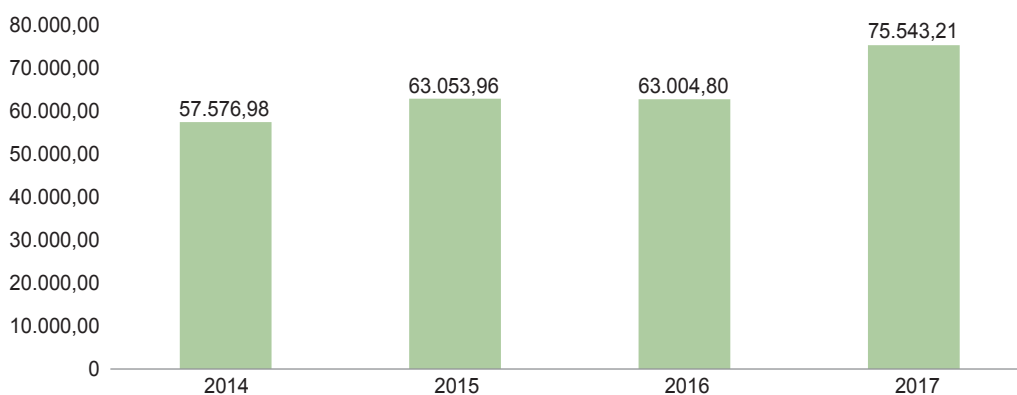
Millones de colones



Fuente: Tesorería Nacional de Costa Rica.

GRÁFICO 5.6 Ahorros estimados anuales sobre Saldos Promedios Colonizados

Millones de colones



Fuente: Tesorería Nacional de Costa Rica.

RECAUDACIÓN DE INGRESOS

El Artículo 59 de la LAFPP señala que uno de los objetivos del Subsistema de Tesorería es “Propiciar la recaudación adecuada de los ingresos correspondientes al tesoro público”. En ese sentido la gestión de los ingresos debe proporcionar mecanismos ágiles y eficientes para que la recaudación de los ingresos al tesoro sea de manera oportuna que permita disminuir las presiones en el flujo de caja.

Mecanismos de captación

La Tesorería Nacional realiza sus labores de percepción de los ingresos al Fondo General de Gobierno, en cuentas de reserva del BCCR, mediante diferentes mecanismos, según las características de los contribuyentes, el tributo recaudado y oportunidad en los plazos de acreditación.

En la siguiente página, se presenta un cuadro integrado de la gestión de los ingresos al tesoro.

La Tesorería, a través de los años, ha impulsado un modelo de gestión en donde se diversifiquen los métodos de acreditación para la percepción de los ingresos y la participación activa de todas las entidades financieras y bancarias, sean públicas o privadas. Esto ha permitido que exista un portafolio de opciones para que los recursos al tesoro público ingresen a la CUT en forma oportuna y que los plazos de acreditación se realicen para casi todos los ingresos en tiempo real.

Es importante denotar que los ingresos comunes por impuestos aduaneros y tributarios se realizan ya sea en tiempo real (máximo 9 segundos), por cámaras de compensación (que son sesiones de intercambio de información y recursos entre las entidades participantes de forma tal que solo se trasladen o calcen las posiciones positivas o negativas según corresponda, todo dentro del ámbito de las cuentas de reserva en el BCCR) y acuerdos de cobro de impuestos que liquidan máximo antes del medio día del siguiente día hábil de la recaudación. Esta información se recopila inmediatamente en los sistemas aduaneros y tributarios, con lo cual se tiene una excelente gestión de dineros percibidos y el detalle de la misma.

Las cuentas de Tesorería Nacional se administran en el BCCR en cuentas de reserva, sin menoscabo de tener cuentas de recaudación para otros efectos en banca comercial estatal y privada; sin embargo, el manejo de los fondos para efectos de control y orden se realiza únicamente desde las cuentas de reserva. Para ello se utiliza el SINPE.

Costos de Recaudación

Los costos de recaudación y percepción de los ingresos están determinados en los convenios firmados con las Entidades Recaudadoras, siendo que puede existir pago de comisiones por recaudación y por digitación. Adicional, hay costos asociados a los servicios ofrecidos por el BCCR, mediante los cuales se realiza la recaudación de algunos tributos. Las comisiones son aplicadas de forma diaria durante el proceso de acreditación, ya sea en cuentas bancarias de la Tesorería Nacional o en la cuenta reserva que se tiene con el BCCR. Los servicios se cobran de forma mensual, por parte del BCCR, acorde a un proceso de Liquidación Multilateral Neta que utilizan.

CUADRO 5.1 Gestión de Ingresos del Tesoro de Costa Rica

Tipo de Ingresos		Clase de Tributo	Administrador del Ingreso	Institución relacionada con Tributo	Método de acreditación del Ingreso	Gestor de la recaudación	Sistema de recaudación	Plazos del acreditación	Observaciones
Interno	Tributario		Dirección General de Tributación		Debito en Tiempo Real (DTR)	BCCR ^a	Tributación Digital	T	
					Conectividad	Entidades bancarias y financieras con convenio	Administración Tributaria Virtual (ATV)	T+1	
					Información y Liquidación de Impuestos (ILI)	Entidades bancarias y financieras con convenio	Recauda	T+1	A nivel tributario algunas sucursales regionales tienen plazas hasta t+3. Se tramitan los enteros tradicionales de Gobierno (Físicos)
Externo	Aduanero		Dirección General de Aduanas	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	Debito en tiempo real e información y liquidación de Impuestos (ILI)	Unidades Financieras de los Ministerios y público en general	Sistema Gestor	T y T+1	Enteros digitales que facilitan el proceso de registro contable
					Cuentas bancarias	BNCR ^b y BCR ^c		5 días	La recaudación es diaria, pero por el monto de lo recaudado se acredita en CUT cada mes
					Cuenta bancaria	BCR		5 días	La recaudación es diaria, pero por el monto de lo recaudado se acredita en CUT cada mes
Externo	Migratorio		Dirección General de Migración y Extranjería	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	Cuenta bancaria	BCR		5 días	La recaudación es diaria, pero por el monto de lo recaudado se acredita en CUT cada mes
					Debito en Tiempo Real (DTR)	BCCR	Tica	T	
					Adquirencia	BNCR		T	Permite el pago de impuestos mediante tarjetas débito y crédito
Externo	Consular		Dirección General de Tributación	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (Consulados)	Transferencia Internacional	BCCR y BCR		30 días	La recaudación es diaria, pero por el monto de lo recaudado se acredita en CUT cada mes

Nota técnica: Se entiende por gestor aquella institución o entidad que recibe los recursos de la recaudación y acredita en cuenta del CUT.

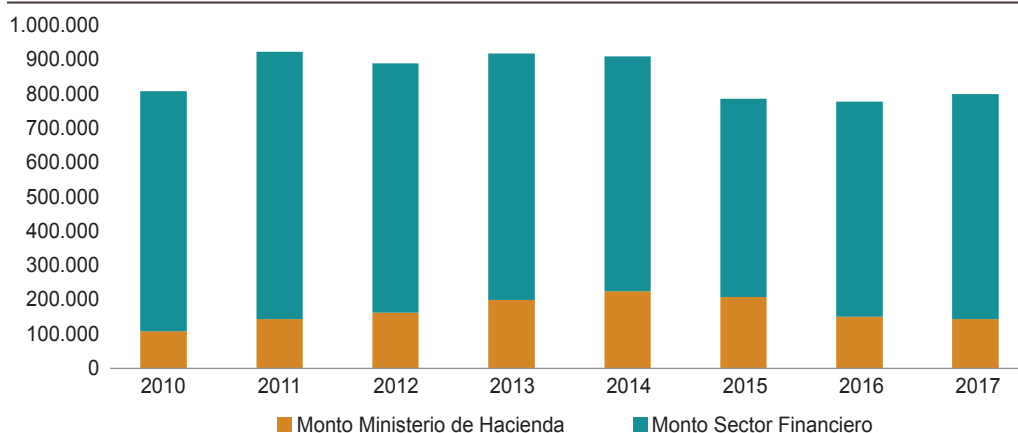
^a Banco Central de Costa Rica.

^b Banco Nacional de Costa Rica.

^c Banco de Costa Rica.

GRÁFICO 5.7 Compensación de Débitos Directos – 2010–2017

Monto recibido en millones de colones



Fuente: Elaboración propia con datos del SINPE, BCCR.

La democratización en la participación de las entidades financieras y bancarias en los procesos de recaudación de los ingresos ha sido un factor determinante para que los costos y demás condiciones financieras sean favorables y tiendan a la baja.

Estadísticas generales

A continuación, se presentan los servicios SINPE de cobros de los impuestos, mediante los servicios de Débitos en Tiempo Real (DTR) y Compensación de Débitos Directos (CDD) que representan una considerable cantidad de transacciones y recursos que ingresan o se tramitan al CUT en tiempo real, sean estas por recaudación de impuestos internos (tributarios) o aduaneros.

En el gráfico 5.7 se detallan los montos recibidos en débitos directos por un total, desde el 2010 hasta el 2017, de \$1.341.614,13 millones, siendo el año 2014 en donde se registró el mayor monto recibido (\$224.755,62 millones).

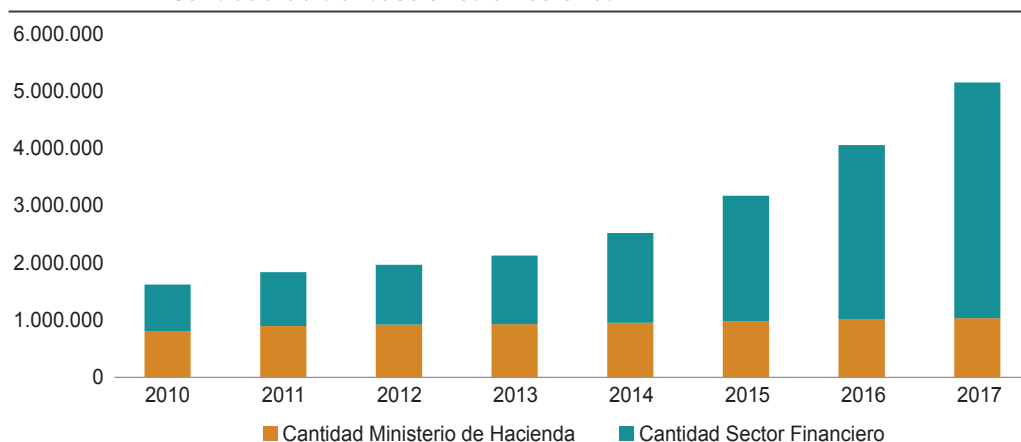
El gráfico 5.8 muestra la evolución histórica de la cantidad de transacciones que se operan en el SINPE en el servicio DTR, que representa el mayor volumen de operaciones realizadas en la Tesorería Nacional, con respecto al resto de entidades participantes, cuyo reflejo es el liderazgo en el uso de cobros electrónicos en la percepción de los ingresos.

El gráfico 5.9 refleja el monto que ha pasado por la Tesorería Nacional en débitos en tiempo real, en donde, para el 2010, refleja un total de \$1.859.927,07 millones y, para el cierre del 2017, el monto alcanzado fue de \$3.841.648,99 millones.

En los siguientes gráficos se puede observar como el monto en colones, por el servicio de Débitos en Tiempo Real (DTR) y Compensación de Débitos Directos (CDD), con respecto a la totalidad de los recursos que se transaccionan en el SINPE, van creciendo año con año. Se nota también que la presencia de la Tesorería Nacional en el sistema financiero es significativa, por monto de operaciones con respecto las demás entidades participantes SINPE, que ascienden aproximadamente a 800.

GRÁFICO 5.8 Débitos en Tiempo Real – 2010–2017

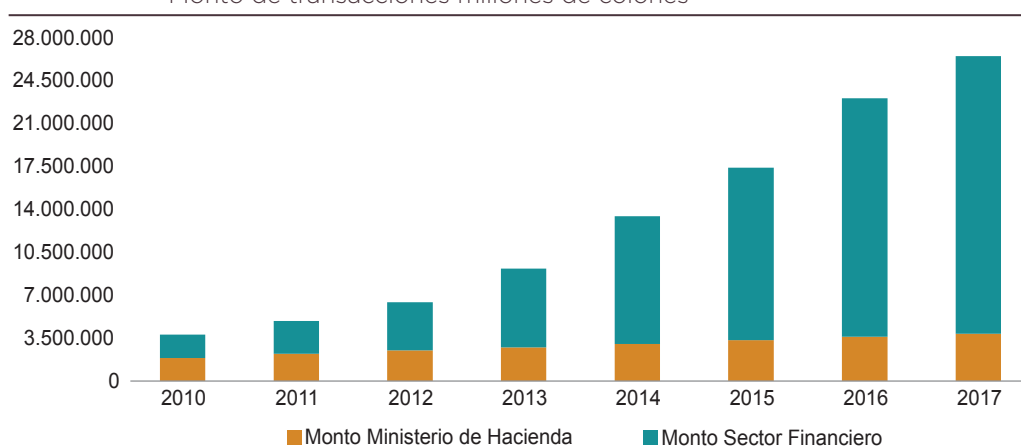
Cantidad de transacciones en colones



Fuente; Elaboración propia con datos del SINPE, BCCR.

GRÁFICO 5.9 Débitos en Tiempo Real – 2010–2017

Monto de transacciones millones de colones



Fuente; Elaboración propia con datos del SINPE, BCCR.

GESTIÓN DE PAGOS

Política de Pagos y madurez de vencimiento

La política de pagos en la gestión de tesorería se sustenta en la LAFPP, que establece en el Artículo 59 que uno de los objetivos del Subsistema de Tesorería es realizar, de manera eficiente y eficaz, los pagos que correspondan.

Por esta razón, mediante Resolución 770–2006 se definió la “forma de pago usual de Gobierno” como aquel pago que efectúa el Gobierno Central de la República, para cancelar sus obligaciones ante los proveedores locales e internacionales, por concepto de

compra de bienes y servicios, dentro de los 45 (cuarenta y cinco) días naturales a partir de la fecha de recibo a satisfacción del bien o servicio.

El pago se realiza mediante depósito electrónico en cuenta o transferencia bancaria a la cuenta cliente o IBAN que el proveedor o beneficiario indique, siendo requisito para ello que el mismo sea titular ante el ente bancario seleccionado por el proveedor.

Al avanzar el proceso de evolución en la gestión de pagos, se emitieron políticas de ajuste en donde el plazo mínimo de maduración es de 30 días naturales, con lo cual en adelante se denomina como “Forma de pago usual de Gobierno de 30 a 45 días”, la cual aplica para el pago de bienes y servicios de los Ministerios del Gobierno Central, Poderes de la Republica y se dictan pautas similares para las demás entidades en Caja Única.

Además de los pagos a proveedores, existen otra serie de pagos como lo son; salarios, pensiones, transferencias a terceros, servicios públicos, cargas sociales y estatales entre otros, los cuales, para un mejor control y seguimiento, se calendarizan previamente desde finales de cada año para que sea vigente durante el ejercicio siguiente. El uso de los calendarios de pagos es una de las mejores prácticas en la Tesorería, pues se planifican y programan cuando se dan los egresos de los recursos en forma sistemática y ordenada.

La lista de calendarios se emite y se publica por diferentes medios, sean en el portal Web del Ministerio de Hacienda como por correo electrónicos. Dentro de los calendarios más importantes de uso se encuentran:

- Calendario de pagos de salarios, pensiones y deducciones de terceros.
- Calendarios de viáticos.
- Calendario de proveedores.
- Calendario de Transferencias varias.
- Calendario de transferencias a Caja Única.

Es importante destacar este último calendario (transferencias a Caja Única), dado que responde a lo indicado en el Artículo 43 de la LAFPP, por cuanto las transferencias se hacen a cuentas individuales que administra la Tesorería Nacional en sus sistemas internos. De esta manera la Tesorería Nacional se constituye un banco para esas entidades, a las cuales se les administra los recursos con respeto a la titularidad y disponibilidad de los mismos. Esto se logra mediante una programación financiera que la Tesorería Nacional les exige a las entidades conforme al Reglamento de Funcionamiento de la Caja Única del Estado, en los plazos y modelos que ésta exige.

La implementación de estas políticas de pago contribuye a que el Gobierno Central tenga un verdadero control y logre programar el cumplimiento de sus obligaciones conforme reciba sus ingresos o bien logre el financiamiento de estas mediante la emisión de deuda pública.

Medios de Pago

Los medios de pago que utiliza la Tesorería Nacional son congruentes con el Artículo 10 de la LAFPP que establece:

“Medios de pago. Los entes y órganos del sector público definirán los medios de pago que podrán utilizarse en procura de la mayor conveniencia para las finanzas públicas. Atendiendo los principios de eficiencia y seguridad, podrán establecer que para determinados pagos se utilice un medio único e implementar los mecanismos y las condiciones para captar y recibir los recursos (...)”

Por otra parte, el Artículo 95 del Reglamento a la LAFPP señala que:

“Medios de pago. La forma genérica de realizar pagos a través de caja única es la transferencia electrónica a las cuentas de los beneficiarios. Este medio se usará indistintamente para realizar pagos a favor de acreedores del Estado, sean personas jurídicas o físicas, beneficiarios de transferencias y entidades públicas o privadas beneficiarios de pagos por cualquier concepto.”

A continuación, se presenta la evolución del uso de los medios de pago en donde se pasa de operativos manuales de pago, pago electrónico y otros medios innovadores de pago.

El 100% de los pagos de Gobierno Central sale desde Tesorería Nacional hacia un beneficiario final, mediante un archivo de pago en lote al SINPE con cámara de compensación al final del día.

El Reglamento de Pagos del SINPE obliga a las entidades participantes a verificar que la cuenta cliente (domicilio financiero) sea concordante con el ID del propietario. Los pagos deben realizarse directamente a la cuenta cliente del beneficiario y no al banco donde se ubica esta cuenta. La compensación en horarios establecidos obliga a los bancos destino a confirmar la acreditación en las cuentas correspondientes o deberá rechazar el pago con la indicación del motivo conforme el catálogo de motivos establecidos en el mismo reglamento.

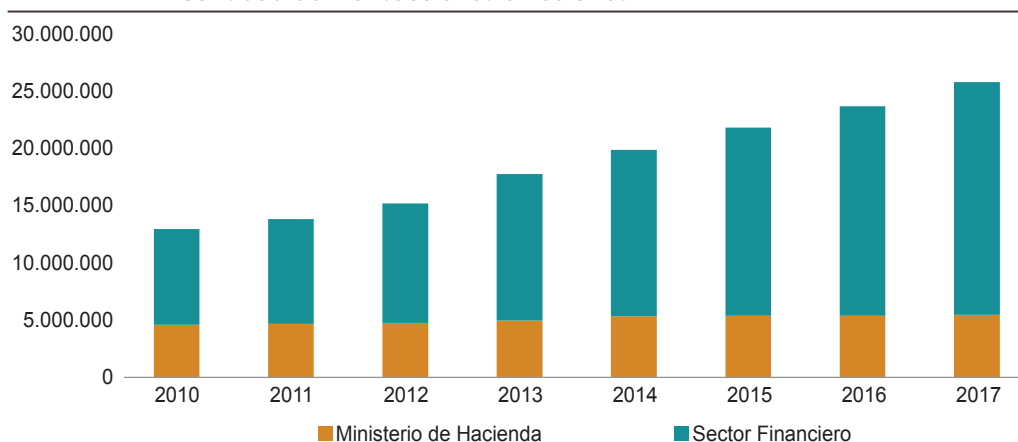
CUADRO 5.2 Evolución de los medios de pago utilizados por la Tesorería Nacional

Mecanismo de Pago o Servicio	Liquidación	Observaciones
Giro de Gobierno	Desconocida	Instrumento con fuertes debilidades en materia de seguridad y en altos costos. Uso que se discontinuó en 1997.
Cheques	Cámara de cheques	Se ha discontinuado su uso por los costos, seguridad y numerosa operativa en la conciliación.
Transferencia Interbancaria de Fondos (TFI)	En Tiempo real	Transferencia entre entidades participantes SINPE a cuentas de reserva en BCCR.
Transferencia Fondos de Terceros	En Tiempo real	Transferencia de fondos a terceros en tiempo real en sus cuentas bancarias.
Compensación de Crédito Directos	Liquidación y depósito en ciclo de pago T	Transferencia de fondos a cuentas bancarias a beneficiarios finales al finalizar el ciclo de pago en T (10 pm)
Tarjetas de Compras Institucionales	Estado de cuenta mensual	Funciona como una tarjeta de débito-crédito que permite la compra de bienes y servicios como pago de combustible, revisión técnica vehicular, marchamos, viáticos.

Fuente: Tesorería Nacional.

GRÁFICO 5.10 Compensación de Créditos Directos – 2010-2017

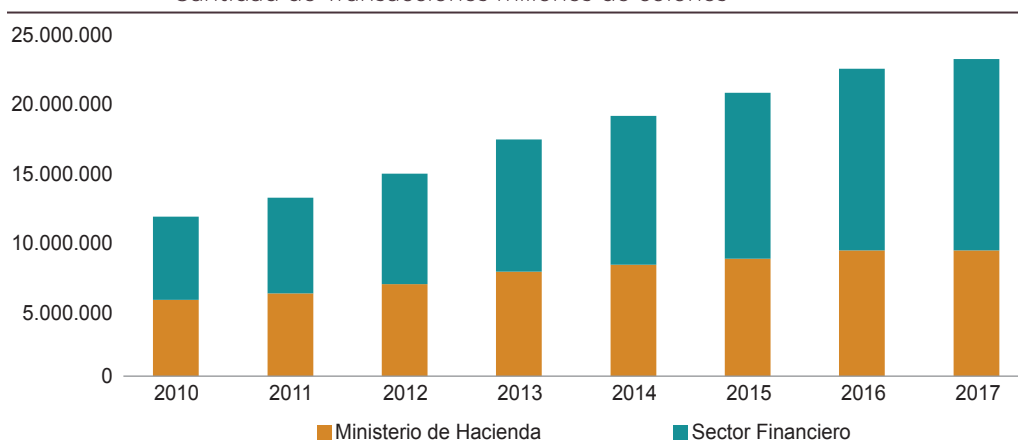
Cantidad de Transacciones en colones



Fuente; Elaboración propia con datos del SINPE, BCCR.

GRÁFICO 5.11 Compensación de Créditos Directos – 2010-2017

Cantidad de Transacciones millones de colones



Fuente; Elaboración propia con datos del SINPE, BCCR.

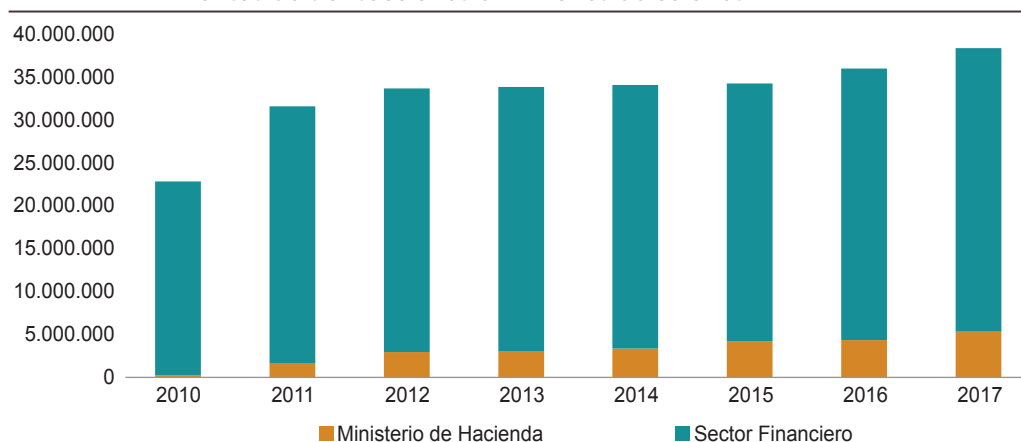
Estadísticas Generales

Dentro de las estadísticas que se tienen sobresale el uso de los servicios SINPE, como medio de pago electrónico, la mayor cantidad de operaciones de pago se realizan a través de esta plataforma.

Como se ha indicado el servicio que ofrece el SINPE son transferencias en tiempo real de fondos que cumple el ciclo de pago y que finaliza el mismo día a las 10 pm. La Tesorería transacciona sus pagos mayormente en el servicio de Compensación de Créditos Directos (CCD), cuyo costo es muy bajo. En casos de urgencia o necesidad de pagos se utiliza la Transferencia de Fondos de Terceros (TFT) para pagar en tiempo real. Por último, se utiliza el servicio de Transferencia de Fondos Interbancarios para los pagos con entidades participantes SINPE en forma directa a cuentas de reserva del BCCR.

GRÁFICO 5.12 Transferencias de Fondos Interbancarios – 2010–2017

Montos de transacciones en millones de colones



Fuente: Elaboración propia con datos del SINPE, BCCR.

A continuación, se muestran las estadísticas más importantes en cantidad de transacciones y montos en los servicios de pago con el SINPE:

En los gráficos 5.10 y 5.11 se observa el comportamiento de la compensación en créditos directos desde el 2010 al 2017, en cuanto a las operaciones realizadas. Las mismas han ido incrementando a lo largo de los años, siendo un total de 4.614.211 operaciones en el 2010, y llegando al 2017 con 3.483.623, con un monto enviado de ₡9.202.968,94 millones de colones.

Por su parte, otro de los servicios con mayor uso que ofrece la Tesorería Nacional son las Transferencias de Fondos Interbancarios, tal como se muestra en el gráfico 5.12, en donde se presentan los montos enviados por este servicio, alcanzando un total para el 2017 de ₡5.304.591,74 millones.

GESTIÓN DE DEUDA Y ACTIVOS

El objetivo principal de la gestión de deuda consiste en “lograr la gestión de fondeo de los recursos requeridos por el Estado al menor costo posible dentro de un nivel prudente de riesgo, bajo una senda de deuda sostenible, que permita además el desarrollo del mercado de valores costarricense”.⁶ Con base en este objetivo, la Tesorería Nacional ha solventado las necesidades de financiamiento del presupuesto durante años, al mismo tiempo que se fijan las preferencias de riesgos y costos que se asumen con la cartera de deuda soberana.

El MH divulga sus acciones y estrategias de gestión de la deuda interna mediante la presentación del Plan de Endeudamiento Interno⁷ del Gobierno, con la participación

⁶ Recuperado de Plan de Administración de Deuda Pública del Gobierno Central. 2do Semestre 2005.

⁷ Anteriormente, llamado Plan Administración de la Deuda Interna. Los planes presentados por el Ministerio de Hacienda están disponibles para consulta en la página web del Ministerio, en la dirección <https://www.hacienda.go.cr/Msib21/Espanol/Tesoreria+Nacional/PlanAdmDeudaTotal.htm>.

de actores de los sectores financiero, bursátil, bancario y público en general. En el Plan se exponen los resultados alcanzados al cierre de cada periodo de gestión, además de las metas y la estrategia de endeudamiento. Los principales elementos de la estrategia utilizada por la Tesorería Nacional:

- a. **Promoción de la colocación de deuda estandarizada.** Con el objetivo de favorecer la formación de precios, el desarrollo del mercado de valores de deuda pública y la optimización de los costos financieros.
- b. **Diversificación del portafolio.** De manera similar a lo que ocurre con los inversionistas en relación con su objetivo de diversificar sus carteras de inversión, se debe velar por diversificar pasivos emitiendo títulos valores que ofrezcan diferentes características en el flujo del servicio de la deuda, por ejemplo, instrumentos de cupón fijo, de tasa de interés variable o indexados a la inflación.
- c. **Alargamiento del plazo al vencimiento de la deuda.** Los esfuerzos se concentran en promover las colocaciones de títulos valores del Gobierno Central hacia los mayores plazos de vencimiento posible, con el propósito de reducir los riesgos de refinanciamiento. Este objetivo se apoya en la consolidación de la estrategia de colocación de la deuda en las emisiones de referencia (benchmark) de 3, 5, 7, 10 y 15 años.
- d. **Fomento operaciones de gestión de pasivos.** Los canjes de deuda⁸ y las subastas inversas⁹ son alternativas que se ofrecen a los inversionistas tenedores de los títulos para sustituirlos por nuevos títulos en nuevas condiciones financieras o, bien, disponer del efectivo, ambos mecanismos de gestión de pasivos se llegaron a consolidar en el periodo en análisis.
- e. **Introducción de nuevos instrumentos de colocación.** La Tesorería Nacional, con miras a fomentar la colocación de títulos de deuda interna, promueve la creación de nuevos instrumentos que le permitan no solo solventar las necesidades de financiamiento público, sino de fomentar la conformación de un portafolio de deuda pública interna sostenible y que promueva el desarrollo del mercado de valores costarricense
- f. **Desarrollo de nuevos mecanismos de colocación de la deuda pública interna.** La Tesorería Nacional define los procedimientos de emisión y colocación de deuda interna, utilizando los mecanismos que estime conveniente.

Como parte de una sana administración de la liquidez de la Tesorería Nacional y siguiendo las mejores prácticas internacionales en lo referente a la gestión de caja y liquidez, la Tesorería Nacional desarrolló diferentes acciones estratégicas para coadyuvar en la atención oportuna de los compromisos de Gobierno Central y maximizar los excedentes de liquidez.

⁸ Los canjes de deuda consisten en un intercambio de deuda en circulación con vencimiento en el corto plazo por nueva deuda con plazos al vencimiento superior, de mediano y largo plazo.

⁹ La subasta inversa corresponde a una compra, por medio de oferta pública, de valores en circulación. Esto le permite a la Tesorería Nacional pagar anticipadamente parte de la deuda que está pronta a vencer y disminuir la presión sobre el flujo de caja.

Es así como en el año 2014 se crea, mediante Decreto Ejecutivo 38263-H, la Unidad de Gestión de Activos, con el siguiente objetivo y con las siguientes funciones:

Artículo 36.- De la Unidad de Gestión de Activos. Se crea la Unidad de Gestión de Activos, con el objetivo de gestionar los activos financieros administrados por la Tesorería Nacional dentro de niveles de riesgo prudentes, asegurando una correcta toma de decisiones de inversión.

Excedentes temporales. Dentro del proceso de innovación y adaptación a los contextos económicos y financieros se han realizado inversiones en Certificados de Depósito a Plazo y fondos de inversión conformados por carteras de capital público, cuentas corrientes de bancos estatales.

PROGRAMACIÓN DE CAJA

La programación de caja ha sido un proceso determinante para la mejora continua y para lograr que la gestión se desarrolle bajo un marco de eficiencia, eficacia y economicidad.

La programación tiene tres funciones básicas:

- a. Operativa: garantiza la ejecución presupuestaria, en el tanto que permite disponer de recursos para hacer frente a las obligaciones;
- b. Control: confronta lo programado con lo efectivamente realizado;
- c. Registro: sobre la base de lo efectivamente ejecutado, facilita la formación de estadísticas.

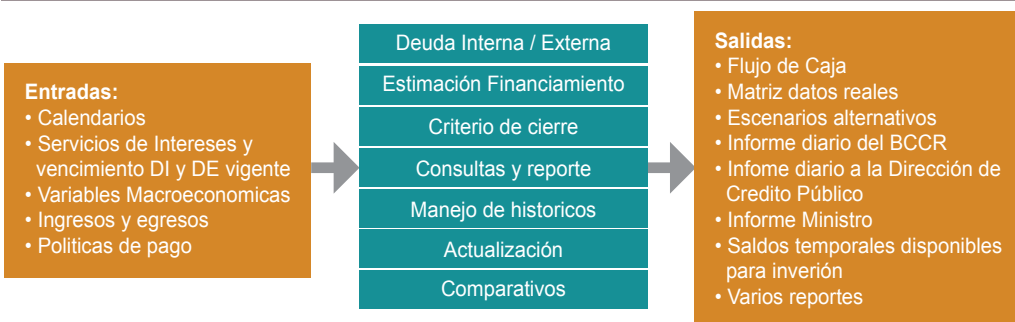
Bajo este contexto, la Tesorería Nacional de Costa Rica ha establecido un programa de caja en forma matricial que verifica la coherencia entre los ingresos reales y las necesidades de egresos del periodo presupuestario.

En el 2017, luego de muchos años de mantener la programación en hojas de cálculo, el programa de caja es ejecutado a través de la plataforma tecnológica “Sistema de Programación Financiera” (SIPROFI), que cuenta con los siguientes núcleos:

- Núcleo básico: captura datos del servicio de la deuda del gobierno central, así como la estimación de ingresos y egresos;
- Núcleo secundario: para la atención de pasivos y activos, el cual complementa el efecto de las colocaciones y/o inversiones con la estimación de vencimientos de principal e intereses;
- Núcleo datos reales: la actualización de los registros de las operaciones, con criterio caja y generador de eventos;
- Núcleo escenarios: la generación de escenarios de la programación financiera y su gestión de datos;
- Núcleo de mantenimiento, con temas de seguridad.

La figura siguiente muestra el modelo básico del SIPROFI.

GRÁFICO 5.13 Modelo básico del SIPROFI



Este modelo permite incorporar variables relevantes para programación, tales como las políticas de pago y variables macroeconómicas. En su proceso de generación de datos, compatibiliza ingresos, gastos, servicio de la deuda y financiamiento, sobre una matriz de interrelaciones.

Considera en el proceso de estimación matricial:

- Programación de salidas de Caja Única;
- Programación de subastas de títulos Valores;
- Estimación de nuevas necesidades de financiamiento que surjan de las propias estimaciones;
- Programa de desembolsos de créditos externos;
- Calendarización de pagos;
- Prioridad de pagos;
- Forma de pago (maduración de facturas).

El pase de la programación a un modelo automatizado y en línea posibilita una extraordinaria gama de reportes prefijados, de acuerdo a las necesidades de información. Asimismo, permite realizar estimaciones extraordinarias y reflejarlos en distintos escenarios de programación.

La automatización de la programación ha permitido mayor seguimiento y control para establecer el grado de desviación sobre las variables proyectadas, registrando los datos reales para generar la estadística necesaria para corregir las desviaciones o errores que puedan cometerse en las proyecciones.

Este nuevo concepto de programación ha permitido romper el horizonte anual de la programación y ampliarlo hasta donde el administrador requiera. Asimismo, se mantiene la periodicidad diaria.

COORDINACIÓN CON OTRAS POLÍTICAS

La Tesorería Nacional, como órgano de relevancia constitucional, coadyuva en los diferentes procesos de emisión de política pública.

En el proceso presupuestario, inicia su participación con la remisión de estimados de flujo de caja al BCCR, que serán elementos base para la preparación del programa macroeconómico, que a su vez será insumo para la estimación de ingresos que realiza la Dirección General de Presupuesto Nacional junto a la Contraloría General de la República.

Posteriormente, en la etapa de formulación del presupuesto de gastos, remite a la Autoridad Presupuestaria observaciones sobre política presupuestaria, inversiones y deuda pública, que son incorporados en los lineamientos de política presupuestaria.

La Tesorería Nacional participa en discusión de financiamiento y ajuste de cifras y proyecciones de financiamiento, y servicio de deuda, en la formulación del presupuesto. Continuando el flujo de aprobación del presupuesto de la República, realiza asesoría técnica y emite criterio a petición de la Asamblea Legislativa. En la etapa de ejecución presupuestaria, junto con el ente rector del presupuesto realiza la programación de cuotas de ejecución presupuestal y de pago.

Coordinación con el BCCR

La coordinación con el BCCR es cada vez más relevante, pues se comparte temas de mercado de liquidez, mercado cambiario y mercado de la deuda pública.

El objetivo de esta coordinación es lograr coherencia entre las políticas fiscal y monetaria, definir mecanismos de resolución de conflictos de política y formalizar la interacción operativa. Para esto se realizan reuniones de alto nivel: Ministro de Hacienda, Presidente ejecutivo del BCCR, comités técnicos de subastas y relaciones de interacción operativa cotidiana.

La Tesorería Nacional remite al BCCR:

- **Información Periódica**
 - Flujo de Caja Diario a un mes proyectado;
 - Los Saldos finales de cada mes proyectados a seis meses plazo.
- **Información Transaccional**
 - Operación de cambio de divisas;
 - Servicio de la Deuda Externa.
- **Información Macroeconómica**
 - Flujo de caja para programa monetario del BCCR;
 - Necesidades de Financiamiento.

OTRAS ACTIVIDADES

Plan de Continuidad de Negocios y gestión de riesgos operativos

Como parte del plan estratégico de la Tesorería Nacional, y en procura de la mejora continua, se ha incursionado en el tema del “Plan de Continuidad de Negocios”, (PCN) con la asistencia técnica del Fondo Monetario Internacional.

Este plan tiene como objetivo el apoyar la modernización de la gestión de tesorería para lograr una gestión de liquidez pública más eficiente y llevando a cabo una evaluación de los riesgos operacionales que pueden interrumpir la operatividad y afectar al negocio de la Tesorería Nacional.

El plan presenta los aspectos claves del enfoque de la Tesorería Nacional respecto a la continuidad de sus operaciones, incluyendo los esfuerzos de recuperación y las necesidades que ésta implica. El PCN actuará como una guía de recuperación después de un incidente y se comunicará para su conocimiento y aplicación a todo el personal mediante los programas de inducción o reinducción.

El PCN ha sido desarrollado para proteger los intereses del tesoro público en términos de su reputación, situación financiera e impacto en los resultados y presupuestos; asimismo permite a la Tesorería Nacional seguir cumpliendo con todas sus obligaciones legales, contractuales y de mercado, restableciendo las actividades esenciales/críticas en caso de un incidente o evento que afecte el negocio.

La Tesorería Nacional sigue una metodología desarrollada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, llamada metodología de “los seis pasos”:

1. Documentar procesos, personal y sistemas críticos;
2. Realizar un análisis de impacto al negocio de la Tesorería Nacional;
3. Desarrollar el PCN;
4. Implementar y/o actualizar el PCN;
5. Incorporar el PCN en las operaciones cotidianas de la Tesorería Nacional;
6. Realizar periódicamente pruebas y actualizaciones del PCN.

Actualmente el PCN se encuentra en el paso cuatro, es decir, está en proceso de formalización para su implementación.

Con respecto a la gestión de riesgos, la Tesorería Nacional sigue lo estipulado por la Contraloría General de la República y las políticas del Ministerio de Hacienda, sobre las Directrices Generales para el Establecimiento y Funcionamiento del Sistema Específico de Valoración de Riesgos (SEVRI).

No obstante, aunque el (SEVRI) permite identificar el nivel de riesgo y adoptar los métodos de uso continuo y sistemático, a fin de analizar y administrar el nivel de dicho riesgo, no tiene la visión de gestión integral del riesgo operativo, el cual esta Tesorería pretende implementar.

Para la Tesorería Nacional es de gran importancia identificar y priorizar riesgos en apego a los diferentes procesos y procedimientos establecidos; en procura de tener a un nivel aceptable de los riesgos, cuyos resultados promuevan y favorezcan la toma de decisiones y el cumplimiento de los objetivos encomendados.

Seguidamente se señalan algunas de las actividades o esfuerzos que se vienen realizando:

1. Mapeo de los diferentes procesos llevados a cabo en la Tesorería Nacional, con el propósito de utilizarlo como insumo del análisis de riesgos.
2. Identificación de los procesos con mayor exposición a los riesgos operativos.
3. Identificación de los riesgos más críticos presentes en los procesos sustantivos.
4. Valoración de riesgos a los procesos determinados como más críticos.
5. Elaboración de estrategias de mitigación de los riesgos identificados.

6. Documentación de los eventos que se vienen presentando en los riesgos operativos.
7. Ejecución de pruebas periódica en sitios alternos de operación. En el presente año se han realizado dos pruebas en las salas habilitadas por el BCCR, administrador del Sistema Nacional de Pagos Electrónicos (SINPE) y se tienen calendarizadas otras en sitios alternos de operación.
8. Actualización permanente de los procedimientos de la Tesorería Nacional.
9. Incorporación de las mejores prácticas en gestión de riesgos.
10. Desarrollo de indicadores claves de riesgo que sirvan como herramienta de gestión y como instrumentos prospectivos de gestión.

Informes

El dinamismo operativo en que se desenvuelve la Tesorería Nacional genera un flujo de información constante e importante, que se constituye en una fuente primaria valiosa para la toma de decisiones.

Los principales informes son los siguientes:

- **Informe de recaudación diaria:** este informe se prepara diariamente y contiene la recaudación detallada al día hábil anterior. Muestra los diferentes rubros de recaudación por impuesto, comparándolo con periodo anteriores, mensual y anual, de tal forma que contiene información inmediata del cumplimiento de las estimaciones de ingreso tributario. Es remitido al Ministro(a) de Hacienda, a la Dirección General de Tributación y a la Dirección General de Contabilidad Nacional.
- **Reporte de Flujo de Caja:** contiene información real del comportamiento de flujo de caja e información estimada. Se remite al BCCR diariamente.
- **Cierre Diario de Tesorería:** este es sin duda el informe más relevante de la operativa. Tiene el modelo conceptual de un cierre bancario y se prepara en forma conjunta por las áreas que participan en la generación de pagos. Es fiscalizado y certificado de inmediato al cierre, garantizando la transparencia y rendición de cuentas.
- **Estados de cuenta de caja única:** es un reporte que se genera y envía automáticamente a las instituciones titulares de los recursos en Caja Única, al cierre de cada mes. Es similar a un estado de cuenta bancario.
- **Otros informes y notas técnicas:** en la Tesorería Nacional se elaboran diversos tipos de informes y criterios técnicos que están dirigidos a lo externo e interno de la organización, mediante los cuales se expone con detalle información que apoya la toma de decisiones de los Jerarcas Ministeriales, Banco Central, el Poder Legislativo, sectores financieros y entidades de supervisión superior como la Contraloría General de la República y las Superintendencias.

En los últimos años ha tomado especial auge la emisión de criterios, u opinión técnica, sobre Proyectos de ley que están en la corriente legislativa y que podrían afectar o beneficiar, en el mejor de los casos, la Hacienda Pública. Estos criterios se han convertido en un insumo muy importante para la acción ministerial y son de considerable atención por parte de los señores legisladores. Insumos como éste sirvió de apoyo para la aprobación

e implementación de la Ley 9371 (Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos).

CONCLUSIONES Y PLANES Y PROYECTOS A FUTURO

Conclusiones

En Costa Rica la evolución hacia una tesorería moderna, con una gestión inteligente de liquidez y mejores prácticas de gestión de deuda, requirió una mayor coordinación con los entes encargados de la política presupuestaria y la política monetaria.

La evolución del tesoro planteó cambios en la forma de realizar las operaciones gubernamentales y del resto del sector público. Además, modificó las condiciones y mecanismo para operar con el sistema financiero y el bursátil.

La Tesorería Nacional ha sido un factor de cambio para la mejora continua en la administración financiera costarricense. Promueve mayor rendición de cuentas, transparencia el uso de los recursos públicos, transfiere a las instituciones la aplicación de mejores prácticas, provoca democratización de la bancarización (cooperativas, bancos, mutuales, etc), refuerza el propósito de otorgar al ciudadano de identidad tecnológica y confirma el objetivo (TI) de un gobierno cercano y abierto.

Proyectos futuros

SUPRES

Costa Rica destina un alto volumen de recursos al sector social, y los mismos son gestionados por múltiples instituciones, que a su vez utilizan múltiples formas de gestionar sus pagos y sus acuerdos bancarios, lo que provoca comisiones bancarias, altos costos administrativos, pérdida de controles sobre los beneficiarios de los recursos sociales, ausencia de mediciones sobre el impacto del recurso gastado para combate a la pobreza y falta de transparencia.

Con fundamento en el principio constitucional de Caja Única, la Tesorería Nacional se propone desarrollar un sistema para que las entidades públicas que destinan recursos a programas sociales realicen los pagos a los beneficiarios a través de un canal único.

El Sistema Único de Pago de Recurso Social (SUPRES), será un sistema de información consolidador y validador de los pagos de beneficiarios sociales, que integra parámetros estratégicos de control establecidos para cada entidad benefactora, proporcionando información oportuna y transparente de los recursos públicos destinados a este fin.

Además de estandarizar la forma de pago y generar información oportuna a las entidades y transparencia en el uso de los recursos destinados al beneficio social, este proyecto tiene el objetivo de bancarizar y dar identidad tecnológica a la población meta.

ECUADOR

*Bélgica Guerrero – Subsecretaria del Tesorero Nacional
María del Carmen Jibaja
Álvaro Danilo Lita*

INTRODUCCIÓN

Breve reseña del alcance de la Tesorería

La Subsecretaría del Tesoro Nacional (STN) es una unidad administrativa del Ministerio de Economía y Finanzas, cuya misión según el Estatuto Orgánico Funcional es “Administrar los recursos financieros públicos, manteniendo un flujo suficiente para cumplir oportunamente con las obligaciones del Estado, contribuyendo al equilibrio de las finanzas públicas”. Tiene las siguientes atribuciones:

1. Proponer, supervisar y hacer cumplir las normas para el funcionamiento del Sistema Único de Cuentas y de la gestión de Tesorería.
2. Emitir, supervisar y hacer cumplir lineamientos, directrices y procedimientos de Tesorería a fin de estandarizar y optimizar la gestión de los recursos públicos.
3. Administrar la Cuenta Única del Tesoro Nacional (CUTN) y sus subcuentas, gestionando los recursos del Presupuesto General del Estado (PGE).
4. Administrar el presupuesto del Tesoro.
5. Elaborar, aprobar y ejecutar la programación de la caja.
6. Autorizar la apertura, actualización y cierre de cuentas del Sistema Único de Cuentas, con excepción de las de seguridad social.
7. Gestionar acciones relacionadas con el proceso de recaudación y pagos con el Banco Central del Ecuador (BCE) y el sistema financiero público y privado.
8. Instruir respecto de las inversiones de los excedentes financieros temporales de la CUTN.
9. Coordinar con el BCE la liquidez del sector público.

- 10. Gestionar los requerimientos de financiamiento en períodos de insuficiencia de recursos de la caja fiscal.
- 11. Realizar los pagos y transferencias sobre la base de las disposiciones de los autorizadores de pago de las entidades y del Ministerio de Finanzas.
- 12. Administrar el Sistema de Extinción de Deudas entre entidades del sector público.
- 13. Ordenar el reintegro a la CUTN de los recursos de las entidades públicas que contravengan la Constitución y las leyes.
- 14. Elaborar informes de análisis a requerimientos de instrumentos financieros, incluidos los fideicomisos de las entidades públicas.
- 15. Analizar y controlar instrumentos y procesos que afectan a la CUTN.
- 16. Coordinar con las subsecretarías, coordinaciones y direcciones los procesos del Sistema Nacional de Finanzas Públicas, SINFIP.
- 17. Las demás previstas en las leyes y reglamentos que rigen la materia, y las que le delegue la autoridad.

Estructura, sistemas de información y recursos humanos

Estructura

La estructura actual de la STN, en virtud del estatuto orgánico funcional es:

- Dirección Nacional del Sistema Único de Cuentas: Tiene por misión “Optimizar y facilitar la administración del Sistema Único de Cuentas para la gestión de las tesorerías nacional e institucional, proponiendo normas y construyendo directrices, procedimientos y estrategias con oportunidad, efectividad y transparencia.”
- Dirección Nacional de la Caja Fiscal: Su misión es “Analizar y gestionar la programación financiera de recursos, pagos y transferencias de la caja fiscal, procurando un flujo eficiente de ingresos, egresos, financiamiento, servicio de la deuda pública y otros egresos que temporalmente no tienen afectación presupuestaria, que permitan cumplir con las obligaciones de las instituciones del sector público no financiero.”
- Dirección Nacional de los Presupuestos del Tesoro: Su misión es “gestionar la ejecución de los presupuestos del Tesoro Nacional en todas las etapas del ciclo presupuestario de manera oportuna y eficiente y mantener actualizada la base de datos de proveedores y beneficiarios y sus cuentas.”

GRÁFICO 6.1 Estructura organizacional de la STN



Fuente: STN.

Sistemas de Información Situación actual

En el 2007 el Ministerio de Economía y Finanzas, como ente rector de las finanzas públicas y en uso de sus facultades, dispuso la obligatoriedad del uso de la herramienta informática Sistema Integrado de Gestión Financiera (e-SIGEF) para la gestión de la información financiera pública para todas las instituciones que conforman el PGE (gobierno central y entidades de educación superior), instrumento que en el transcurso del tiempo ha tenido modificaciones a efectos de adaptarse a las necesidades de registro y obtención de información.

El Sistema Integrado de Gestión Financiera, e-SIGEF, es una herramienta informática, a la que se accede a través de Internet y facilita la obtención de manera ágil y oportuna de la información relevante y útil para la toma de decisiones.

Recursos humanos

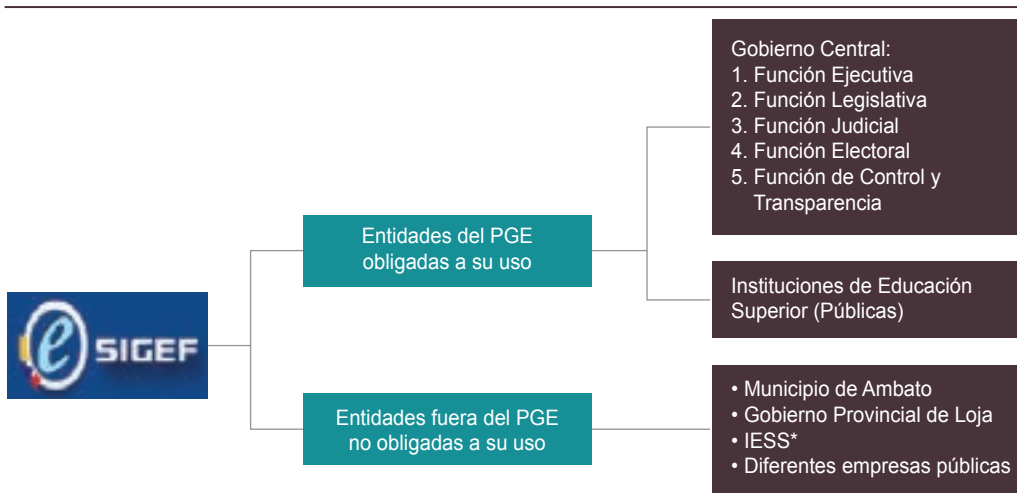
En la STN existen 36 funcionarios, de los cuales son 31 técnicos y cinco administrativos.

El Ministerio de Economía y Finanzas maneja un plan de capacitación institucional desarrollando cursos de conocimiento general (ofimática) y los específicos que son requeridos por las subsecretarías. Se controla el efecto multiplicador, es decir, los participantes de los cursos deben compartir los conocimientos adquiridos a los compañeros de la Subsecretaría.

Cursos específicos

- Programación de Caja
- Fideicomisos
- Alianzas Públicos privadas
- Gestión Pública
- Gestión Financiera
- Control interno
- Herramienta e-SIGEF.

GRÁFICO 6.2 Cobertura del e-SIGEF



Fuente: STN.

(*) IESS: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

CUENTA ÚNICA DEL TESORO

Sistema Único de Cuentas

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, define que el Sistema Único de Cuentas está conformado por: la CUTN; las cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados; las cuentas de la Seguridad Social; las cuentas de las empresas públicas, y, las cuentas de la banca pública.

Todo organismo, entidad y dependencia del Sector Público no Financiero, con goce o no de autonomía económica y/o presupuestaria y/o financiera, deberá acreditar la totalidad de recursos financieros públicos que obtenga, recaude o reciba de cualquier forma a las respectivas cuentas abiertas en el BCE.

La Constitución de la República establece que el PGE (Gobierno Central y Universidades) se gestionará a través de la CUTN, abierta en el BCE, con las subcuentas correspondientes.

Administración del Sistema Único de Cuentas

El Ministerio de Economía y Finanzas, como ente Rector de las Finanzas Públicas, a través de la STN, administra el Sistema Único de Cuentas, por tanto, define su estructura, los tipos de cuentas, las características e instruye al BCE el manejo de las mismas, procurando con esto, armonizar: la ejecución del presupuesto, la identificación de fuentes de financiamiento, el uso de la herramientas oficiales para la administración de los recursos públicos y el uso de los aplicativos de cobros y pagos suministrados por el BCE, como depositario oficial de los recursos públicos y agente financiero del Estado.

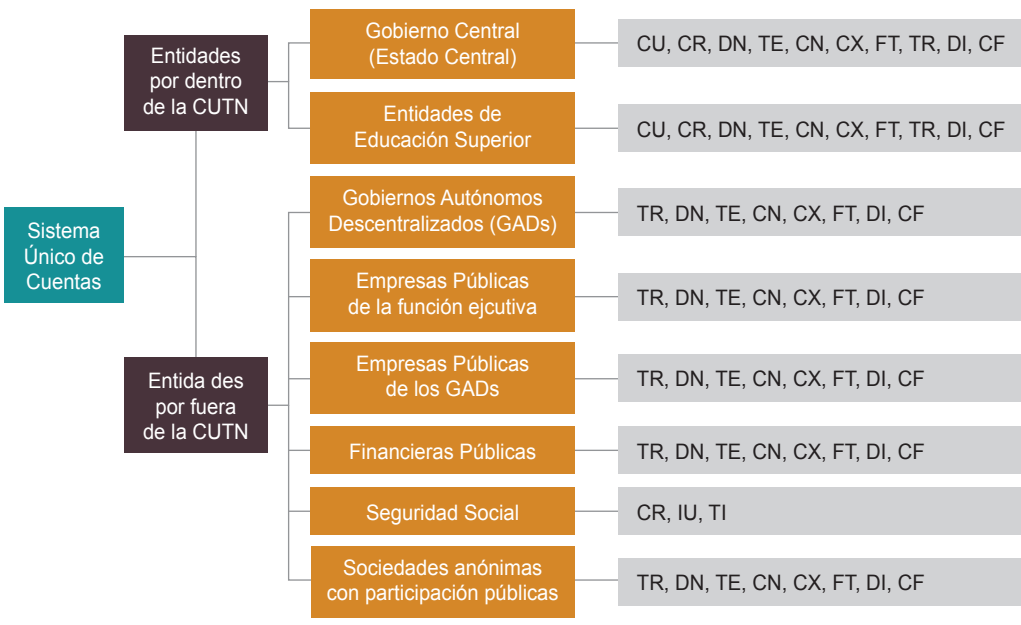
La autorización de apertura de cuentas institucionales que forman parte del Sistema Único de Cuentas, excepto las de la Seguridad Social, la otorga la STN, mismas que, por mandato de Ley, deben mantenerse en el BCE.

Tipos de cuentas dentro del Sistema Único de Cuentas

Dentro del Sistema Único de Cuentas se han creado diferentes tipos de cuentas, las que permiten tener una clara identificación del origen de los recursos.

- *Cuenta Única (CU)*: Cuenta exclusiva para el manejo del Tesoro Nacional, en la que se acreditan los recursos que alimentan el PGE y que, por mandato constitucional, el PGE se gestionará a través de esta cuenta.
- *Cuenta de Registro (CR)*: Prevista para las entidades de Gobierno Central y Universidades. En esta cuenta se acreditan los valores que ingresan a la institución por autogestión o por devolución, depositados a través de la cuenta recolectora o transferencia electrónica interbancaria. Esta cuenta es de balance cero, es decir las recaudaciones diarias son transferidas al término del día a la CUTN.
- *Transferencias Exclusivas (TE) y Donación Nacional (DN)*: Cuentas previstas para donaciones de organismos internacionales (TE) y organismos nacionales (DN).
- *Créditos Externos (CX) y Créditos Nacionales (CN)*: Cuentas previstas para créditos otorgados por organismos internacionales (CX) u organismos nacionales (CN).

GRÁFICO 6.3 Tipos de cuentas del Sistema Único de Cuentas



Fuente: STN.

- *Transferencias (TR)*: Cuentas previstas para la mantención de valores pertenecientes a gobiernos autónomos descentralizados, empresas públicas y financieras públicas.
- *En Divisas (DI)*: Cuentas donde se acreditan valores provenientes del exterior en monedas distintas al dólar norteamericano.
- *Fondos de terceros (FT)*: Cuentas previstas para depósitos de terceros. Valores que se mantienen temporalmente hasta la emisión de sentencia del juez competente, resolución institucional, identificación del beneficiario final, etc.
- *IESS ÚNICA (IU) y Transferencias IESS (TI)*: Cuentas para el manejo de los recursos de la Seguridad Social.

Subcuentas de la CUTN

Las cuentas que abren las entidades de Gobierno Central y Universidades forman parte de la CUTN, debiendo señalar que las cuentas del tipo CR, CX y CN que mantienen estas instituciones son de balance cero, por tanto, los ingresos obtenidos por autogestión o endeudamiento público externo o interno, son transferidos al término del día a la CUTN.

Recaudación de Valores por Entidades Públicas

Las recaudaciones por tributos, aranceles y autogestión se acreditan en las Cuentas Recolectoras, abiertas en el Sistema Financiero Nacional (público o privado), corresponsables del BCE y que, por efectos de los convenios suscritos, la transferencia de los recursos a las cuentas vinculadas en el BCE es de dos días laborables.

La autorización para abrir las cuentas recolectoras le corresponde al BCE. Los ingresos provenientes de la venta interna de derivados del petróleo son acreditados vía transferencias, pudiendo utilizarse este mecanismo para otro tipo de ingresos.

Los depósitos a través de las cuentas recolectoras deben consignar un código que identifica el concepto del ingreso, que debe ser igual al que consta en el presupuesto de ingresos institucional, que se replica en los archivos que las entidades financieras remiten al BCE a través del Sistema de Recaudación Pública, posibilitando identificar el motivo del depósito para la conciliación que corresponde y el registro presupuestario o contable del mismo.

Uso de recursos ingresados a las cuentas del Sistema Único de Cuentas

- **Gobierno Central y Universidades:** La salida de recursos de la CUTN y sus subcuentas, se realiza sobre la base de las autorizaciones de pago generadas por las instituciones de Gobierno Central y Universidades, que son consideradas en la programación de Caja del Tesoro Nacional. Debiendo señalar que las instituciones, para hacer transacciones, utilizan la herramienta informática oficial (e-SIGEF), y que previo pago deben cumplir con los procesos de afectación al presupuesto y registros contable, que se encuentran relacionados, lo que posibilita mantener información financiera en tiempo real.

Las autorizaciones de pago son consolidadas por la STN en formatos acordes a los requeridos por el BCE, los que son enviados a través del Sistema de Pagos de esta entidad financiera, el que se vincula a la red de bancos para posibilitar el depósito a las cuentas personales de los beneficiarios finales, asegurando de esta manera el crédito el mismo día que fue solicitado el pago.

- **Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), Empresas Públicas, Financieras Públicas y IESS:** Para la utilización de los recursos estas entidades deben cumplir con los registros presupuestarios, contables y de tesorería, debiendo señalar que para el crédito en las cuentas de los beneficiarios cada entidad utiliza directamente el Sistema de Pagos del BCE con afectación a las cuentas que mantienen abiertas en ese banco.

RECAUDACIÓN DE INGRESOS POR LA TESORERÍA

Mecanismos de captación

Base Legal

Constitución de la República del Ecuador, en el Artículo 80: Establece los deberes y responsabilidades de los ecuatorianos entre las cuales consta *“Cooperar con el Estado y la comunidad en la seguridad social, y pagar los tributos establecidos por la ley.”*

Constitución de la República del Ecuador. “Artículo 300. *El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos.”*

Código Tributario. *“Artículo 6. Fines de los tributos. – Los tributos, además de ser medios para recaudar ingresos públicos, servirán como instrumento de política económica general, estimulando la inversión, la reinversión, el ahorro y su destino hacia los fines productivos y de desarrollo nacional; atenderán a las exigencias de estabilidad y progreso sociales y procurarán una mejor distribución de la renta nacional.”*

Código Orgánico Monetario y Financiero, Artículo 40. *“Las entidades del sistema financiero nacional participarán en la recaudación de los recursos públicos, a través de cuentas recolectoras a nombre de las entidades públicas no financieras, de conformidad con las regulaciones que expida la Junta. El saldo de dichas cuentas se transferirá de manera automática a las cuentas que les corresponda a las respectivas instituciones públicas en el Banco Central del Ecuador, de conformidad con la regulación que se expida para el efecto.”*

Código Orgánico Monetario y Financiero, Artículo 42. *“Convenios de corresponsalía. El Banco Central del Ecuador puede celebrar convenios de corresponsalía con las entidades del sistema financiero nacional o del exterior, para la recaudación, cobro y pago de recursos públicos y para otras operaciones financieras.”*

Entidades Recaudadoras

Servicios de Rentas Internas, SRI

El Congreso Nacional del Ecuador, considerando que es necesario e indispensable la modernización de la administración de rentas internas y con el objetivo de incrementar las recaudaciones tributarias que garanticen el financiamiento del PGE, así como reducir los niveles de evasión fiscal, crea mediante Ley al Servicio de Rentas Internas (SRI).

Entre las facultades y obligaciones que tiene el SRI se puede citar: *“Efectuar la determinación, recaudación y control de los tributos internos del Estado y de aquellos cuya administración no esté expresamente asignada por Ley a otra autoridad”*. El sujeto activo de los impuestos es el Estado y lo administra el SRI.

Servicio Nacional de Aduana del Ecuador

En el año 2010 se crea el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE), entidad de derecho público, de duración indefinida, con autonomía técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, con competencia en todo el territorio nacional.

De acuerdo con lo establecido en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, a la SENAE le corresponde *“las competencias técnico administrativas necesarias para llevar adelante la planificación y ejecución de la política aduanera del país y para ejercer, en forma reglada, las facultades tributarias de determinación, de resolución, de sanción y reglamentaria en materia aduanera, de conformidad con este Código y sus reglamentos.”* El servicio de aduana es una potestad pública que ejerce el Estado, a través del SENAE.

Los impuestos recaudados por la SENAE son aquellos derivados del comercio exterior, tales como:

- Los derechos arancelarios.
- Los impuestos establecidos en leyes orgánicas y ordinarias, cuyos hechos generadores guarden relación con el ingreso o salida de mercancías.
- Las tasas por servicios aduaneros.

Mecanismo de Recaudación

El SRI realiza el cobro de impuestos a los contribuyentes por diferentes conceptos. Dichos impuestos son recaudados mediante declaraciones periódicas en formularios físicos y/o electrónicos.

Los contribuyentes realizan el pago de sus obligaciones mediante los diversos mecanismos establecidos por el SRI, tales como:



Pago en línea, se hace mediante la utilización de los medios electrónicos habilitados por el SRI tales como: Títulos de BCE, Notas de Crédito Desmaterializadas, Tarjetas de Crédito.

Convenio de Débito Bancario: para el convenio de débito, el contribuyente debe registrar su cuenta bancaria y firmar un convenio de débito bancario.

Botón Web: servicio de pago implementado por varias entidades financieras, que facilitan el cumplimiento rápido y seguro de las obligaciones tributarias.

Tarjetas de Crédito: permite al contribuyente realizar el pago corriente o diferido de sus obligaciones con la administración tributaria, según las condiciones del emisor.

Comprobante Electrónico: permite al contribuyente imprimir el Comprobante Electrónico para el Pago (CEP), con el cual podrá acercarse a cualquier entidad financiera autorizada para cancelar su obligación.

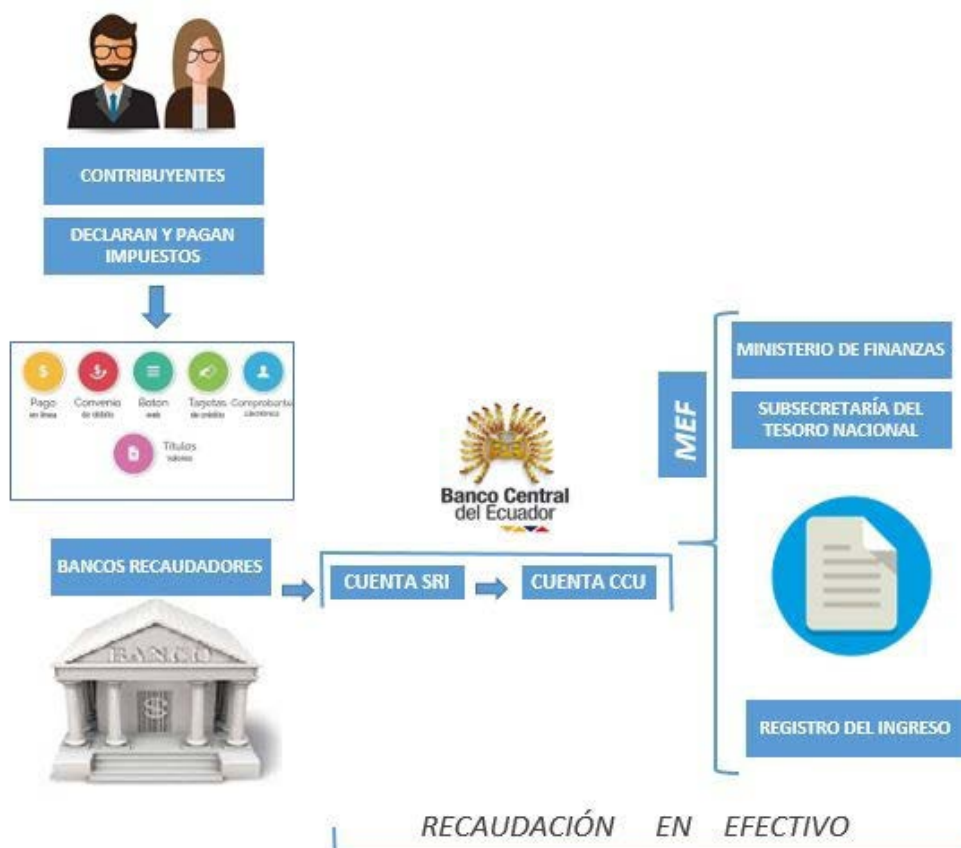
Títulos Valores: son títulos a nombre del beneficiario y se encuentran registrados en el mercado de valores. Actualmente el SRI realiza las recaudaciones de impuestos mediante: Notas de Crédito Cartulares, Notas de Crédito Desmaterializadas y Títulos del Banco Central (TBC).

Tanto el SRI y el SENAE hacen el cobro de impuestos a través de las Instituciones del Sistema Financiero Nacional, los cuales participan en el servicio de recaudación de valores que por cualquier concepto le corresponda recibir al SRI y SENAE.

Relación del Ministerio de Economía y Finanzas con las Entidades Recaudadoras

Una vez que las recaudaciones del SRI y de la SENAE ingresan en las cuentas recaudadoras, dichos valores son consolidados en la cuenta que SRI mantiene en el BCE. Posteriormente los valores recaudados son transferidos a la CUTN.

GRÁFICO 6.4 Flujo de la recaudación



El Tesoro Nacional registra los ingresos de acuerdo con la información del Estado de Cuenta de la Cuenta Corriente Única (CCU),¹ de acuerdo con el clasificador presupuestario de ingreso.

Costos de Recaudación

Dentro de los costos de recaudación se puede mencionar:

- Costo para hacer el pago de las obligaciones tributarias:
Tal como se manifestó en los diversos medios de recaudación habilitados por las entidades recaudadoras, existen los mecanismos en los cuales participan las entidades financieras; en este caso el costo es de USD 0,60 por formulario; este valor es asumido por el contribuyente, por lo cual no implica costo alguno para las Entidades Recaudadoras.

¹ CCU: Cuenta centralizadora de los recursos de la CUTN en el BCE.

CUADRO 6.1 Ejecución de gastos 2013-2017

REPORTE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA Ejecución de Gastos Expresado en Dólares SRI y SENAE AÑO 2013 a 2017			
Año	SRI – Servicios de Rentas Internas	SENAE – Servicio Nacional de Aduanas	Total Ejecutado
2013	99.301.195,72	52.826.891,24	152.128.086,96
2014	107.313.535,06	50.501.099,37	157.814.634,43
2015	105.885.918,52	48.734.190,65	154.620.109,17
2016	109.933.421,24	48.191.550,83	158.124.972,07
2017	101.828.462,65	47.373.294,81	149.201.757,46
TOTAL	524.262.533,19	247.627.026,90	771.889.560,09

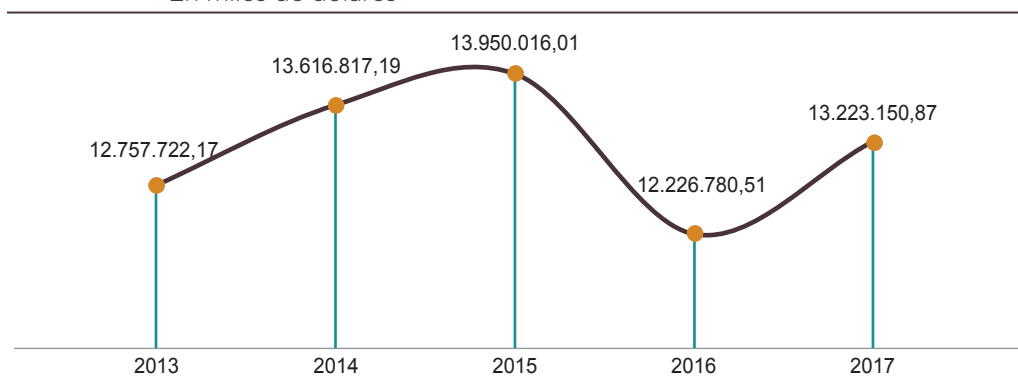
Fuente: SRI y SNA.

- Costos incurridos por las entidades recaudadoras que, en el caso de Ecuador, son el SRI y el SENAE:
Se presenta la información respecto a la ejecución presupuestaria de las Entidades Recaudadoras durante los años 2013 a 2017. Se puede manifestar que este es el valor que le cuesta a Ecuador para la captación de ingresos recaudados por el SRI y SENAE.

Estadísticas generales

GRÁFICO 6.5 Evolución de la Recaudación

En miles de dólares



Fuente: SRI.

GESTIÓN DE PAGOS

Política de Pagos y madurez de vencimiento

La STN administra los recursos financieros públicos, manteniendo un flujo suficiente para cumplir oportunamente con las obligaciones del Estado, contribuyendo de esta manera

al equilibrio de las finanzas públicas; administra la CUTN y sus subcuentas, gestionando los recursos del Presupuesto General del Estado (PGE).

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en su Artículo 163, inciso cuatro, dispone que la salida de recursos de la CUTN se realizará sobre la base de los registros y solicitudes de pago de los autorizadores de gasto de las entidades y organismos pertinentes y del ente rector de las finanzas públicas.

Dicha salida de recursos se efectuará cuando existan obligaciones de pago, legalmente exigibles, debidamente determinadas por las entidades responsables correspondientes, previa afectación presupuestaria o registro contable.

Para efectuar este tipo de salidas de recursos, se cuenta con la herramienta informática e-SIGEF, a través de la cual se facilita el desarrollo de los procesos de la gestión financiera pública del PGE, integrando todos los componentes del Sistema Nacional de Información de la Finanzas Públicas, SINFIP, con el fin de obtener de manera ágil y oportuna la información relevante y útil para la toma de decisiones, optimizando el tiempo y los recursos a las instituciones y haciendo transparente la gestión pública.

El e-SIGEF es un sistema web al cual se puede acceder a través de Internet, en el que las instituciones públicas, de acuerdo con los distintos perfiles de los que disponen los usuarios, gestionan sus presupuestos, registran su contabilidad y autorizan los pagos. Integra, por tanto, los módulos de: Presupuestos, Contabilidad y Tesorería.

El módulo de Tesorería gestiona y administra con eficiencia los recursos monetarios de la Caja Fiscal a través de los macro procesos de las Direcciones Nacionales del Sistema Único de Cuentas, de Presupuestos del Tesoro Nacional y de Caja Fiscal.

Dentro de la Dirección Nacional de la Caja Fiscal se hacen las transferencias mediante los procesos:

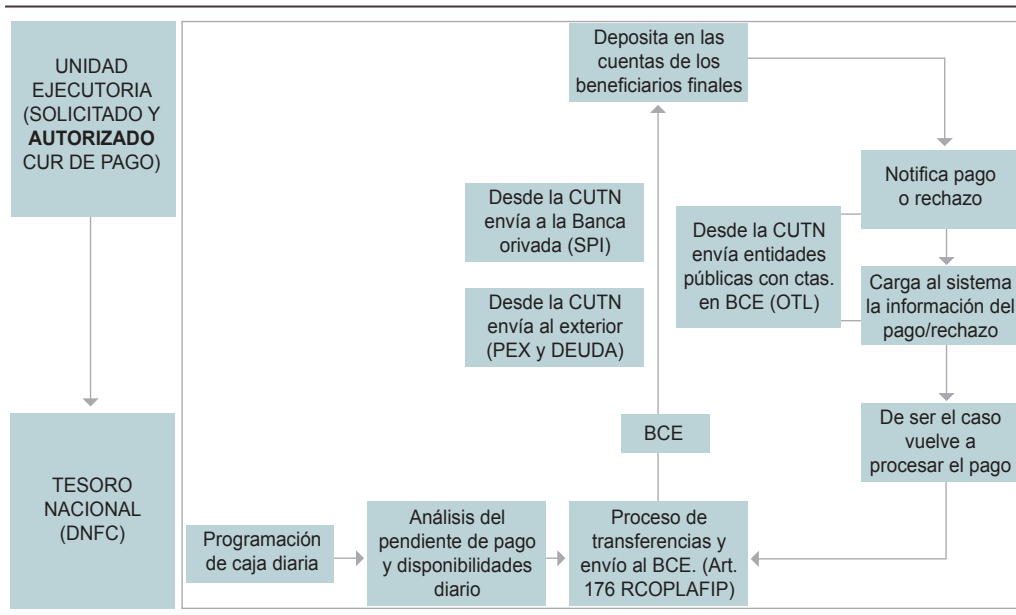
- Programación y Ejecución de Caja de Ingresos y Disponibilidades.
- Programación y Ejecución de Caja de Egresos.
- Transferencias diarias sobre la base de la disponibilidad de la caja fiscal de los pagos solicitados por las instituciones del PGE.

Las entidades del PGE obligadas a utilizar el e-SIGEF, son las que conforman las cinco funciones del Estado, Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social. También utilizan esa herramienta informática las instituciones de Educación Superior Públicas que pertenecen al Sectorial de Descentralizadas y otras que operan con sus propias tesorerías como por ejemplo Municipios y Hospitales de la Seguridad Social.

Una vez aprobado el PGE, las unidades ejecutoras realizan los procesos de registro y autorización de pago de las obligaciones contraídas con proveedores de bienes y servicios sean públicos o privados, así como son las responsables de la custodia de los documentos habilitantes.

Cuando los procesos han sido cumplidos en cada una de las entidades, se genera el Comprobante Único de Registro (CUR) y el estado aprobado del pago (AP), los mismos que se encuentran disponibles en el módulo de Tesorería, para que los analistas de

GRÁFICO 6.6 Proceso de pagos



Fuente: STN.

la Dirección de la Caja Fiscal realicen los procesos de transferencia de acuerdo con la Programación y Priorización de Caja y de la Disponibilidad.

En la imagen se observa el flujo que siguen los procesos de transferencia hasta que se acredita en la cuenta del beneficiario final.

Luego de que la unidad ejecutora, utilizando la herramienta informática e-SIGEF, registra las obligaciones y solicita el pago, la Dirección Nacional de la Caja Fiscal de la STN hace la Programación de Caja, determinando el pendiente de CUR diarios solicitados por las instituciones, el cual es comparado con la disponibilidad de la Caja reflejada en los saldos de CUTN, que se consulta en la herramienta informática BDF del Banco Central de Ecuador.

Para la programación de las transferencias, se priorizan en base a varios criterios que pueden ser:

- Por grupo presupuestario de gasto.
- Por sector, priorizando salud, educación, inclusión social, seguridad interna.
- Por montos máximos.
- Por fechas (antigüedad de la solicitud de pago).
- Por vencimiento de pago.
- Por concepto.

Los analistas de la Dirección Nacional de la Caja Fiscal hacen la transferencia por medio de la opción de pagos masivos de la herramienta informática e-SIGEF, para

posteriormente realizar el empaquetado, generación y validación de transferencias, las cuales serán cargadas al Sistema de Pagos Bancarios (SPI) del BCE con los usuarios, claves y validación de firma electrónica de cada uno de los analistas en tres cortes al día: el primero se realiza hasta las 8:30 horas, el segundo hasta las 12:30 horas y el tercero hasta las 16:10 horas, para que posteriormente las transferencias sean autorizadas por la máxima autoridad de la STN y enviar la orden para que el BCE realice los procesos de acreditación a cada uno de los beneficiarios, los que mantienen sus cuentas en las instituciones financieras públicas y privadas.

Si todos los datos y procesos fueron validados correctamente, las entidades financieras públicas o privadas confirman las acreditaciones a las cuentas finales. Caso contrario, los pagos son rechazados y regresan a las unidades ejecutoras para ser nuevamente procesados con un registro contable que ya no tiene afectación presupuestaria y se solicita el pago otra vez a la Tesorería de la Nación.

No se dispone de un reglamento o norma legal que fije la política de priorización de transferencias, sino que se realizan bajo los criterios antes mencionados, principalmente sobre la base de la disponibilidad de caja y considerando la necesidad de contar con los bienes y servicios principalmente en los sectores vulnerables. La herramienta informática actual no dispone de una alerta o un campo para el registro de la fecha de vencimiento de una obligación. Para suplir esto, en el análisis del pendiente de pago se utilizan filtros que de alguna manera alertan los conceptos de las obligaciones y sus fechas de vencimientos de pago, pero eso aún no está automatizado.

Medios de Pago (Instrumental, Electrónicos)

Se gestionan las transferencias de las obligaciones legalmente exigibles generadas por las entidades del PGE para su envío al BCE a través del Sistema de Pagos Interbancario, el cual permite efectuar dos tipos de pagos:

- i. Sistema de Pagos Interbancarios (SPI): permite hacer transferencias de dinero entre cuentas corrientes, de ahorro y otras de clientes de distintas instituciones financieras, por cualquier concepto (pago de servicios básicos, sueldos, pagos a proveedores, consumos de tarjetas de crédito, etc.).
- ii. Sistema de Pagos en Línea (SPL): tiene como característica principal un esquema de liquidación bruta en tiempo real, que posibilita hacer transferencias electrónicas de dinero entre entidades que mantienen cuentas corrientes en el BCE.

El BCE se encuentra realizando una reingeniería del sistema de pagos, en la cual se tiene programado utilizar la liquidación bruta en tiempo real para el pago de los distintos conceptos.

Los medios de pago que se utilizan para los pagos de obligaciones son:

- Transferencias Interbancarias, compensación en el BCE (99%).
- Débito en la cuenta bancaria CUTN, CETES (0,5%).
- Instrucción al BCE mediante oficio para el pago del servicio de la deuda (0,5%).

Los medios de pago son regulados por La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, y son gestionados por el Banco BCE.²

PROGRAMACIÓN DE CAJA

El Ministerio de Economía y Finanzas, como Ente Rector de las Finanzas Públicas en cumplimiento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP), en su Artículo 74, tiene como atribución realizar las transferencias y pagos de las obligaciones solicitadas por las entidades y organismos del sector público, contraídas sobre la base de la programación y la disponibilidad de caja.

En concordancia con lo anterior, y en cumplimiento del COPLAFIP, la misión de la STN es la de establecer una administración eficiente, efectiva y transparente de los recursos financieros públicos de la CUTN, para responder a las necesidades de pago (presupuestarias y contables) que demanda el PGE.

La STN en los últimos años ha venido fortaleciendo la estructuración del proceso de Programación de Caja, conceptualizándola como un instrumento de gestión financiera pública que permita tener información financiera relevante y oportuna para la toma de decisiones efectivas por parte de las autoridades.

En particular, en la coyuntura económica adversa, la Caja Fiscal es un eficaz instrumento que coadyuva al cumplimiento de las políticas públicas, a los sectores sociales más vulnerables y a aquellos que dinamizan la economía. Es por ello que, para la implementación del nuevo sistema de gestión financiera, el MEF, se tiene previsto fortalecer éste y demás procesos, encaminado a tener una gestión de tesorería más efectiva. En el capítulo de proyectos futuros se verá un poco más el detalle de este proyecto.

La programación de caja alcanza las entidades que conforman el PGE y, según el Artículo 292 de la Constitución de la República, incluye todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados.

Esta programación se realiza de forma centralizada. Es decir, la STN elabora la programación de caja en varios horizontes de tiempo. Para el efecto, toma como insumo información proporcionada por diferentes actores internos y externos: por el lado de los ingresos se obtiene una programación (metas) de la recaudación de impuestos internos (SRI) de impuestos externos (SENAE), estimaciones de ingresos petroleros (Subsecretaría de Política Fiscal, Petroecuador, Secretaría de Hidrocarburos), programación de los desembolsos y operaciones de deuda a largo plazo (Subsecretaría de Financiamiento Público) y programación de ingresos por autogestión de las Entidades. Mientras que, por el lado de los egresos, se toma como insumo principal el PGE (incluye las programaciones institucionales de las principales entidades ejecutoras), la programación del pago del servicio de la deuda pública, vencimientos de CETES y otras obligaciones que mantiene el Tesoro Nacional, entre ellas: deuda flotante, convenios interinstitucionales para el manejo integrado de liquidez u otras obligaciones que afectan a caja (ejecución de pasivos contingentes).

² Código Orgánico Monetario y Financiero, Artículo 14. "Funciones", numerales 19, 20 y 21.

Previsión de recursos y Planes de Caja

El COPLAFIP establece que la Programación de Caja determina las operaciones de ingresos y gastos públicos presupuestarios y contables que afectan al saldo de caja del Tesoro Nacional y a los movimientos de la deuda pública para cubrir las obligaciones y la liquidez necesarias.

En la actualidad, la gestión de la Programación de caja se realiza en diferentes horizontes de tiempo: plurianual, anual, mensual y diario, estructurando diferentes escenarios que permitan una gestión de caja activa con las demás áreas relacionadas, especialmente para la alerta oportuna de las necesidades temporales de caja (déficits de caja), que permita coordinar y determinar estrategias de financiamiento público a corto, mediano y largo plazo para cubrir las brechas de caja.

Por otro lado, la programación de caja tiene una vinculación limitada con la programación presupuestaria, especialmente en la ejecución del gasto, la cual se hace sin tomar en cuenta la real disponibilidad de caja.

La estructura de la programación de caja en cualquier horizonte de tiempo es la siguiente:

- Saldos iniciales.
- Ingresos: proyecciones de ingresos presupuestarios (impuestos, hidrocarburíferos, autogestión y financiamiento) y financieros (cuentas por cobrar, transferencias entre cuentas, Manejo Integral de Liquidez, excedentes y utilidades de Empresas Públicas y Financieras Públicas y otros ingresos).
- Egresos: proyecciones de egresos presupuestarios y financieros (cuentas por pagar, vencimientos de CETES, servicio de la deuda, manejo integral de liquidez, transferencias entre cuentas del sector público y otros).
- Saldos finales.

Programación de caja Anual

Es un primer escenario formulado en base a la programación presupuestaria cuatrianual, realizada por la Subsecretaría de Presupuesto con la información de la proforma presupuestaria, a la cual se le hacen los ajustes respectivos una vez que la Asamblea Nacional aprueba el PGE, incluyendo: las cuentas por cobrar, transferencias entre cuentas y otros ingresos de caja que no son presupuestarios.

Por el lado de los egresos, además de los gastos presupuestarios, se incluyen: las cuentas por pagar, los vencimientos de CETES, el manejo integral de liquidez,³ las transferencias entre cuentas del sector público y otros egresos de fuente fiscal que afecten a la Caja Fiscal.

Se formulan distintos escenarios utilizando varias metodologías de cálculo, por ejemplo:

³ El manejo integrado de liquidez se refiere a la utilización temporal de los recursos financieros que no son de inmediata exigibilidad, de algunas entidades que no son parte de PGE que se mantienen en las cuentas del Banco Central del Ecuador, y que al término del ejercicio fiscal deben ser restituidos.

- a. Participación con relación al PIB.
- b. Tasas de variación histórica de la caja de ingresos, egresos presupuestarios y no presupuestarios.
- c. Información actualizada en base a rubros que no tienen un comportamiento definido o ajuste por valores no contemplados (pasivos contingentes, siniestros).

Al final se escoge el escenario más cercano que se ajusta a la tendencia histórica y en particular a lo ocurrido en el año inmediato anterior, agregando los activos y pasivos contingentes que se prevé ocurrirán.

Programación de caja mensual

Sobre la base de la programación financiera de caja anual, se obtiene la programación financiera de caja mensual, considerando para eso el cronograma de las fuentes de financiamiento fiscal que incluye deuda pública, la colocación de CETES (información que remite la Subsecretaría de Financiamiento Público) y los fondeos temporales de caja a través del mecanismo de manejo integrado de liquidez.

Se mantiene su estructura, es decir, de ingresos y egresos presupuestarios y contables, generando varios escenarios hasta definir el más consistente con la tendencia histórica y los eventos contingentes que se prevé ocurrirán en el corto plazo. Es importante mencionar que para esta definición se hace una coordinación estrecha con las entidades de mayor ejecución de gasto, a fin de ajustar y actualizar las programaciones mensuales, lo que permite mantener una efectiva programación de caja.

Así mismo, con el fin de ajustar las proyecciones mensuales del gasto, se lleva a cabo una evaluación y análisis del comportamiento de la ejecución presupuestaria (programación cuatrimestral de compromiso y programación mensual de devengado)⁴ por grupo de gasto, institución y fuente de financiamiento (organismo y correlativo), lo que permite estimar los posibles valores demandados por las instituciones que afectan de manera importante a las disponibilidades de la Caja Fiscal. Las estimaciones se recogen en un informe de programación periódico, con reportes gerenciales dirigidos a las autoridades de cada una de las unidades relacionadas del Ministerio de Economía y Finanzas, a fin de alertar las necesidades de financiamiento de corto, mediano y largo plazo, y, de ser el caso, coordinar con BCE para las inversiones respectivas de los excedentes de caja.

Durante la ejecución del presupuesto, este reporte gerencial se envía de manera mensual durante los primeros días del siguiente mes.

Con el fin de determinar las causas de las desviaciones registradas que ocurren en la ejecución de los ingresos y gastos, se realiza una evaluación por concepto de ingreso y egreso estimado. Esto permite mantener un monitoreo permanente que resulta más ágil a medida que el responsable logra mayor experticia.

Se cuenta, además, con indicadores de gestión para medir la efectividad del trabajo de Tesorería de la Nación a través de la herramienta virtual Gestión por Resultados

⁴ Programaciones que están a cargo de la Subsecretaría de Presupuesto.

(GPR),⁵ administrada por la SENPLADES, los cuales tienen metas que son evaluadas en forma mensual. Esta herramienta permite establecer los riesgos que podrían impedir el cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales, que deben estar alineados con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, y las metas establecidas para cada unidad administrativa.

Programación de caja diaria

La programación financiera diaria es necesaria para optimizar la gestión a cortísimo plazo de los recursos públicos, tanto de ingresos como egresos, de manera que se pueda determinar en qué días podrían existir superávits o déficits temporales, partiendo de un saldo inicial diario de la CCU. Esta programación tiene como base la programación anual o mensual que fue aprobada, la cual, mediante diversos métodos de cálculo (coeficientes según la naturaleza de ingresos o egresos), se desglosa, planteando escenarios que permitan identificar oportunamente los días de mayor presión en la Caja Fiscal.

Al ser los ingresos tributarios los que mayor representación tienen en relación con el total de ingresos, se realiza una coordinación directa con el SRI y SENAE a fin de obtener la información de las recaudaciones diarias por efectivizarse. Esta información permite al Tesoro afinar la proyección diaria en $n+2$ del día de recaudación que luego se hace efectiva en la CCU a través del Sistema de Recaudación Pública (SRP).⁶ Así mismo, se tiene coordinación con la Subsecretaría de Financiamiento Público a fin de gestionar las negociaciones u operaciones de CETES u otros títulos valores de corto plazo (vencimientos) que tengan mayor impacto en las disponibilidades de caja.

Por el lado de los egresos, con las disponibilidades de caja y los ingresos estimados, se hace la programación del pago, donde se incluye, el servicio de la deuda, transferencias a los GAD, rubros que tengan impacto social (subvenciones, servicios básicos y salud, etc.) y otros rubros en base a una priorización de las obligaciones que llegan al Tesoro, una vez que las Entidades autorizan el comprobante de pago (CUR) presupuestario o contable, con lo cual se ejecuta el proceso de transferencias a los beneficiarios a través del Sistema de Pagos Interbancario (SPI).⁷ Esta programación se actualiza de forma diaria, conforme se tiene información adicional que puede impactar en las estimaciones iniciales, y se cuenta con la información de los saldos de las cuentas que son parte del Sistema Único de Cuentas administrado por el Tesoro de la Nación.

⁵ Mediante Decreto Ejecutivo 555, de 19 de noviembre de 2010, se dispone la implementación del Proyecto Gobierno Por Resultados, GPR, en las instituciones de la Administración Pública Central, Institucional y dependiente de la Función Ejecutiva a cargo de la Secretaría Nacional de la Administración Pública.

El Presidente Constitucional de la República, el 24 de mayo del 2017, dispuso suprimir la Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP) y transferir las atribuciones a varias instituciones entre ellas a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), cuya atribución transferida fue “Realizar el control técnico y evaluación de la gestión de los planes, programas y proyectos de las entidades de la Administración Pública Central, institucional y que dependan de la Función Ejecutiva, en el marco de sus competencias”.

⁶ Sistema que es administrado por BCE al ser el depositario oficial de los recursos públicos, para mayor detalle en https://www.bce.fin.ec/documents/pdf/sistema_n_pagos/InstructivoCR.pdf.

⁷ El proceso de pagos y transferencias diarias es detallado en el Capítulo 4, Gestión de Pagos.

Financiamiento del Tesoro y necesidades de financiación en el corto plazo

En cumplimiento del COPLAFIP,⁸ el componente de Endeudamiento Público o Subsecretaría de Financiamiento Público (SFP) tiene bajo su responsabilidad normar, programar, establecer mecanismos de financiamiento, presupuestar, negociar, contratar, registrar, controlar, contabilizar y coordinar la aprobación de operaciones de endeudamiento público, de administración de deuda pública y operaciones conexas para una gestión eficiente de la deuda.

Es atribución de la SFP dirigir los procesos de negociación y consecución de operaciones de financiamiento público interno y externo de corto, mediano y largo plazo, así como la de administrar y controlar la emisión de CETES.

En forma conjunta el Tesoro Nacional y la SFP, gestionan la emisión de instrumentos financieros de corto plazo, que permitan cubrir las brechas de financiamiento identificadas en la programación de caja mensual y diaria, que justamente por la coyuntura económica adversa que viene atravesando la economía ecuatoriana desde finales del año 2015, se ha visto obligado al incremento de la emisión de estos instrumentos, especialmente los Certificados de Tesorería, CETES. Según lo determina el COPLAFIP, el Ministerio de Economía y Finanzas, en el evento de presentarse deficiencias temporales y/o para la optimización de la liquidez en la economía, podrá emitir CETES para financiar egresos permanentes (corrientes) o no permanentes (inversión), que por su naturaleza, no son considerados como deuda pública y en ningún caso, el plazo para el pago podrá superar los 360 días.⁹

Adicionalmente, para el manejo integrado de la liquidez del Sector público,¹⁰ el BCE en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, podrá gestionar la liquidez de las cuentas creadas en dicha entidad, siempre que ésta no afecte la disponibilidad de recursos requeridos por las entidades y organismos del sector público para cumplir con sus obligaciones de inmediata exigibilidad.

Deuda Flotante

La salida de recursos desde la CUTN se realiza sobre la base de las disponibilidades y programación de caja diaria de aquellas obligaciones, legalmente exigibles, autorizadas por las entidades ejecutoras y por el MEF, previa afectación presupuestaria o registro contable.

Si bien es cierto que no existe explícitamente una definición como “deuda flotante”, la normativa actual establece que se tiene una obligación pendiente de pago¹¹ cuando las obligaciones legalmente exigibles se encuentren pendientes de pago al 31 de diciembre de cada año. Esas obligaciones deberán reflejarse en la contabilidad de las entidades como cuentas por pagar, sin perjuicio de afectar al presupuesto con cargo al cual se crearon. Estas cuentas por pagar son incluidas en la programación de caja como prioritarias para su cumplimiento, acorde a las programación y disponibilidades de caja.

Es importante recalcar que el Tesoro Nacional, a fin de cumplir con estas obligaciones pendientes, viene realizando una gestión de caja mediante la optimización y priorización de los recursos, logrando reducir esta deuda, que tuvo su punto máximo entre 2015 y 2016,

⁸ Artículo 123 del COPLAFIP.

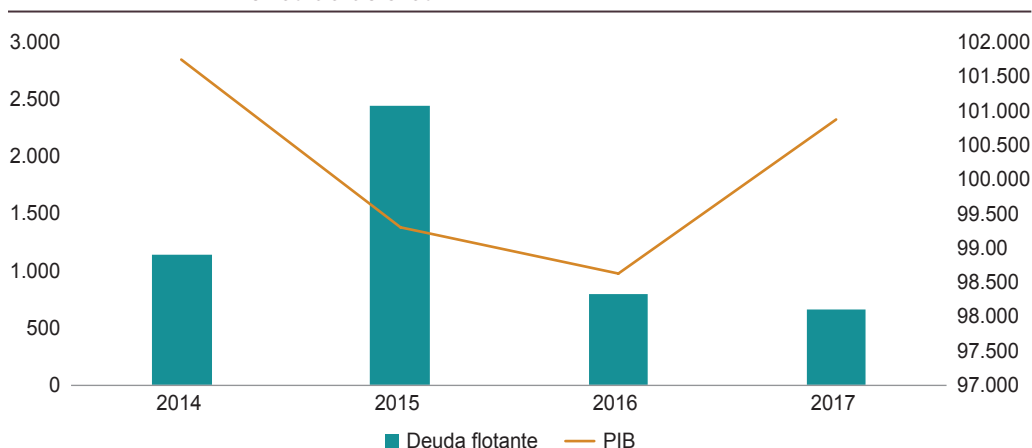
⁹ Artículo 171 del COPLAFIP.

¹⁰ Artículo 173 del COPLAFIP.

¹¹ Artículo 155 del COPLAFIP y Artículo 126 de su reglamento.

GRÁFICO 6.7 Deuda flotante comparada con el PIB

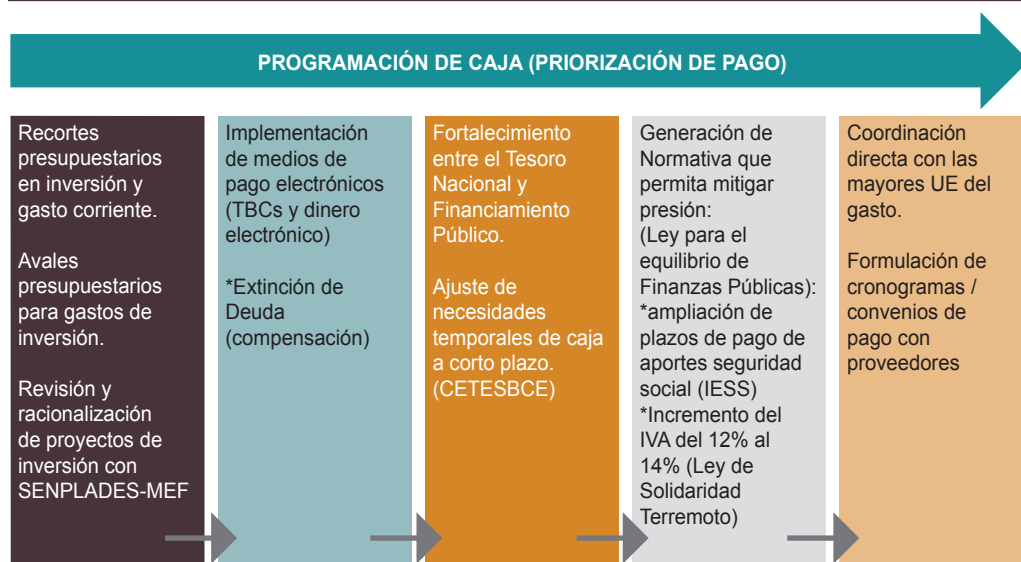
En millones de dólares



Fuente: e-SIGEF, Tesoro Nacional, BCE.

donde la coyuntura económica (ciclo económico recesivo) por los bajos precios del petróleo, apreciación del dólar y menor recaudación tributaria, así como efecto del terremoto de abril 2016, mermaron las disponibilidades de caja; por lo que, en forma coordinada con otras unidades se tuvieron que implementar nuevas políticas y medidas encaminadas a la contención del gasto y obtener otros medios de pago que permitieran cubrir con las obligaciones pendientes, contribuyendo al dinamismo de la economía.

GRÁFICO 6.8 Políticas y medidas adoptadas para cumplir con la deuda flotante (2015-2016)



Fuente: Tesoro Nacional.

Inversiones Financieras

Actualmente el Ministerio de Economía y Finanzas no tiene la competencia directa de realizar inversiones financieras de los recursos que maneja el Tesoro Nacional, en razón a que el Código Orgánico Monetario y Financiero dispone que las instituciones del sector público no financiero deberán efectuar por medio del BCE todas las operaciones financieras, incluyendo los pagos, que requieran¹². Así mismo, el mismo cuerpo legal dispone que el BCE invertirá las reservas internacionales de manera que garantice seguridad, liquidez y rentabilidad económica; y que estos rendimientos de las inversiones de la CUTN deberán ser restituidos en su totalidad a su cuenta, para lo cual existen normas para la remuneración de las cuentas del Sector Público.¹³

Administración de fondos especiales y de fondos soberanos

A partir del año 2008, los fondos especiales que se nutrían de ingresos petroleros pasaron a formar parte del PGE. Los fondos que se eliminaron fueron el Fondo Ecuatoriano para la Inversión en los Sectores Hidroeléctrico y de Hidrocarburos (FEISEH), la Cuenta Especial para la Reactivación Social Productiva (CEREPS), el Fondo de Estabilización Petrolera (FEP) y el Fondo de Ahorro y Contingencia (FAC).

Por la inexistencia de un fondo de contingencia, y con el fin de atender las necesidades producto del terremoto ocurrido el 16 de abril de 2016, se expidió la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las zonas afectadas por el terremoto. En cumplimiento de esta normativa, se creó una cuenta específica del PGE para la recaudación y registro de los recursos netos obtenidos de las contribuciones creadas en esta Ley para su ejecución específica.

OTRAS ACTIVIDADES

Procesos que impactan a la Caja Fiscal

Entre los procesos que trata la STN y que impactan a la Caja Fiscal se han determinado los siguientes:

Sistema de Extinción de Deudas

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en el Artículo 172, señala que cuando el ente rector de las finanzas públicas establezca que, entre dos o más entidades del Estado, o el Estado con otras entidades, pueden extinguirse obligaciones existentes entre ellas, ya sea por haberse efectuado el pago, operado la compensación o por condonación de la deuda. Les conminará a las entidades para que en un plazo determinado suscriban obligatoriamente un convenio de extinción de obligaciones. Para los efectos anotados, las entidades del Estado observarán obligatoriamente las normas que expida el ente rector de las finanzas públicas.

¹² Artículos 41 y 139 de Código Orgánico Monetario y Financiero.

¹³ Resolución 320-2016-M de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera.

En este contexto, el Ministerio de Economía y Finanzas, como ente rector de las finanzas públicas, a través de la STN, expidió las “Normas Técnicas para el Sistema de liquidación y Extinción de Obligaciones entre Entidades del Sector público”, que constituye un mecanismo de cancelación de deudas, que permite su extinción entre dos o más entidades públicas o el Estado representado por el Ministerio de Economía y Finanzas con otras entidades, que se originen por transacciones efectuadas entre las mismas; por la compraventa de bienes y prestación de servicios entre las entidades del sector público; por haberse efectuado el pago; por haber operado la compensación; por condonación de la deuda, y por la recuperación de las subrogaciones de deuda pública efectuadas por el Estado ecuatoriano, cuantificados en moneda de circulación oficial. Las extinciones se realizan sobre aquellas deudas que no comprometan transferencias de recursos de la CUTN o nuevo endeudamiento interno o externo para el Estado ecuatoriano. La determinación de valores será por el menor registrado en la contabilidad de los intervinientes.

Su aplicación tiene el carácter de obligatorio para aquellas obligaciones contraídas en años anteriores al vigente, en el caso de las entidades y organismos que conforman el sector público ecuatoriano y sociedades anónimas o empresas de economía mixta que se encuentren en transición para convertirse en empresas públicas.

Los mecanismos que el Ministerio de Economía y Finanzas utiliza para la extinción de deudas son los siguientes:

1. Extinción de deudas entre dos instituciones públicas.
2. Extinción de deudas entre más de dos instituciones públicas.

En cualquiera de los dos mecanismos, la STN coordina el proceso de extinción. El Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Subsecretaría de Financiamiento Público será parte interviniente cuando se trata de subrogación de la deuda pública.

El proceso de extinción de deudas se sustenta en el registro contable de las cuentas por cobrar y pagar recíprocas, permitiendo: depuración de cuentas contables; eliminación de cuentas por cobrar y pagar; y, la no salida de recursos de la CCU del Tesoro Nacional si se trata de Instituciones del Estado Central y Universidades, y de las cajas institucionales si se trata de Empresas y Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Con la finalidad de facilitar la administración del sistema, se conceptualizó y desarrolló el módulo de extinción de deudas, como parte de la herramienta oficial para la administración de los recursos públicos e-SIGEF, que se encuentra operativo desde enero del año 2011. Este aplicativo permite la captura de información de las cuentas por pagar, por cobrar, anticipos de fondos y fondos de terceros para identificar las deudas de las Entidades del Gobierno Central, mientras que para el resto de entidades del sector público que no tienen la obligación de usar esta herramienta, deben presentar la información física para entrar en el proceso.

Para materializar el procedimiento y para que las instituciones públicas puedan dar de baja de los Estados Financieros las cuentas por cobrar y pagar, motivo del proceso de extinción de deudas, se suscriben entre las instituciones intervinientes y la STN, como coordinadora del Sistema de Extinción de Deudas, un “Convenio de Extinción de Deudas” como documento que sustenta los registros contables que se comprometen en estos casos.

Como productos de este sistema se ha logrado extinguir deudas aproximadamente por USD 366,9 millones en el período 2014-2017.

Figura financiera: Fideicomisos

En la legislación ecuatoriana, la Ley de Mercado de Valores prevé la posibilidad del uso de fideicomisos para las entidades públicas, sin que se especifique de manera particular las restricciones para este sector. Adicionalmente, en la base legal que rige las Finanzas Públicas (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas), una de sus disposiciones generales establece que el Ministerio de Economía y Finanzas autorizará los fideicomisos para todo el Sector Público y con el propósito de orientar el proceso de autorización a este sector se emitió la norma técnica.

Con esta disposición, y sustentada en las atribuciones previstas en el Estatuto Orgánico Funcional del Ministerio de Economía y Finanzas, a la STN le corresponde administrar el proceso para la autorización de fideicomisos del Sector Público.

El contrato fiduciario compromete aportes iniciales y/o futuros, por lo que es necesario se realice el análisis de sostenibilidad financiera o de endeudamiento público. Así, los informes para ello consideran los criterios de las Subsecretarías de Relaciones Fiscales o Financiamiento Público, según corresponda.

El informe técnico se remite a la Coordinación General Jurídica para que lo complemente con definiciones legales, previa suscripción de la máxima autoridad del MEF, que es la instancia que autoriza esta figura para el Sector Público.

Siendo el fideicomiso por principio un ente privado con patrimonio autónomo, el recurso público que lo alimenta no pierde su calidad de tal. El fideicomiso no puede realizar nada más que lo que podría hacer directamente la entidad pública, por lo que dentro de los procesos de regulación se induce al constituyente público a que cumpla con el objeto para el que fue creado, que la cuenta monetaria se la mantenga en el BCE y que la contabilidad institucional registre los Derechos Fiduciarios. De haber incumplimiento del objeto para el que fue creado, la entidad pública constituyente define la pertinencia o no de su finalización.

Del análisis de fideicomisos se concluyó que generalmente no cumplen con el objeto para el que fueron creados por distintas razones, siendo la más recurrente la falta de decisión de los funcionarios de la institución pública constituyente, en virtud de los cambios administrativos dados en las entidades públicas, lo que determina el desconocimiento de la figura de fideicomisos, y el temor para dar disposiciones al administrador fiduciario.

De los fideicomisos en ejecución y creados antes del COPLAFIP, se concluyó que en general fueron contratados para hacer pagos a proveedores privados, prestadores de servicios, siendo una actividad que podían realizar directamente las unidades financieras institucionales, sustentadas en sus presupuestos anuales y una programación de flujos y caja adecuada.

Con el propósito de regular procedimientos, la Dirección Nacional del Sistema Único de Cuentas, encargada de este proceso, planificó el análisis de los fideicomisos con constituyentes públicos, considerando para el efecto la información proporcionada por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, entidad delegada del registro

de estas figuras financieras. Se reportó, en el ejercicio fiscal 2014, un total de 256 fideicomisos, que corresponden a diferentes sectores: Gobierno Central (41), Entidades de Educación Superior (3), Seguridad Social (113); Gobiernos Autónomos Descentralizados (13), Empresas Públicas de la Función Ejecutiva (11), Empresas Públicas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (24), Entidades Financieras Públicas (150) y por determinar sector (9).

Como meta de dicho análisis se planificó que el objetivo es llegar a regular los fideicomisos públicos, determinándose como tal (regularizar) que esta figura financiera debe cumplir ciertos parámetros, que se describen a continuación:

1. Cuando cumpla con el objeto para el que fue creado.
2. Cuando los términos del convenio determinen su permanencia hasta el cumplimiento del objeto.
3. Cuando posea cuenta en el BCE.
4. Cuando se verifique el registro de los derechos fiduciarios en la contabilidad del constituyente.
5. Los de titularización, siempre que la Subsecretaría de Financiamiento Público haya autorizado la titularización (Art. 140 de la Ley de Mercado de Valores. El fideicomiso es el único vehículo para la emisión de títulos valores).
6. Los creados por Ley o Decreto Ejecutivo.

Del análisis de los fideicomisos, se concluye de manera general lo siguiente:

- En la mayoría de los casos no se ha cumplido con el objetivo previsto.
- Se trata de figuras financieras que hacen exclusivamente pagos a solicitud de la Junta del Fideicomiso.
- Los responsables del cumplimiento de los objetivos son los constituyentes públicos y no la fiduciaria o el fideicomiso, porque estos son de medios y no de resultados.
- Las entidades públicas, constituyentes de los fideicomisos, en varios casos no tienen conocimiento de la situación actual por cambio de responsables.
- En la fecha de creación hubo una afectación total al presupuesto y en los años subsiguientes la ejecución presupuestaria no muestra los avances de los objetivos.
- En algunos casos, cuando existe colocación de valores y la recuperación de cartera, es una actividad que no deben manejar los fideicomisos sino las entidades financieras reguladas por la Corporación Nacional de Finanzas Populares.
- La salida de recursos públicos a los fideicomisos afecta la liquidez de las cuentas monetarias: CCU del Tesoro Nacional, si se trata de constituyentes del PGE y cuentas institucionales si se trata de GAD, Empresas, Financieras o de la Seguridad Social.

Por el elevado número de fideicomisos públicos, se estableció para su estudio una programación para ser evaluados en diferentes ejercicios fiscales, obteniéndose como resultado, en el periodo 2014-2017, la regularización de 124 fideicomisos, que representan el 48,44% del total de los 256 fideicomisos públicos.

PLANES Y PROYECTOS A FUTURO

Fortalecimiento de la Gestión del Tesoro Nacional (Nuevo Sistema)

El Ministerio de Economía y Finanzas, con el propósito de mantener una herramienta informática acorde con las necesidades institucionales y los avances tecnológicos, convino con un proveedor internacional la adquisición de un producto informático con un estándar establecido, al cual se implementarán desarrollos adicionales en base a la nueva conceptualización, con miras a mejorar la gestión de las finanzas públicas, específicamente encaminados a fortalecer ciertos procesos y gestión de la Tesorería, transaccionalidad y obtención de información, instrumento que se espera que entre en producción en el 2019.

CUADRO 6.1 Desarrollos previstos en el nuevo sistema

	Situación actual	Situación futura
Sistema Único de Cuentas	Apertura, actualización y cierre de cuentas a través de oficios.	• Interoperabilidad con el BCE para apertura, actualización y cierre de cuentas. • Información en línea de las cuentas de las entidades públicas. • Creación de cuentas del Tesoro, que registrarán los movimientos de disponibilidades de las entidades del PGE.
Carga de estados bancarios	Carga de información de los estados bancarios de las cuentas del BCE de forma manual.	Carga de información de los estados bancarios de las cuentas recolectoras abiertas en el sistema financiero nacional del BCE.
Extinción de deudas	La determinación de entidades del PGE participantes en el proceso se realiza a través de un módulo de la herramienta e-SIGEF, mientras que para las otras entidades públicas es de forma manual.	La determinación de entidades públicas participantes en el proceso es a través de la nueva herramienta.
Fideicomisos	Archivo Excel de los fideicomisos con constituyentes públicos.	Catálogo de fideicomisos con constituyentes públicos.
Programación de Caja	• Programación de caja centralizada. • Desvinculación con la ejecución presupuestaria. • No existe sistematización del proceso. • Procesos manuales de agregación de información. • Coordinación manual con entes recaudadores.	• Programación financiera de caja descentralizada (caja entidad ejecutora). • Vinculación con la programación presupuestaria (compromiso-devengo). • Proceso de agregación y estructuración de programación sistematizada. • Vinculación con Unidad de Financiamiento Público. • Interoperabilidad con entes recaudadores SRI y SENAE (estimaciones y metas).
Pagos y Transferencias del Tesoro	• Centralización de pago de las obligaciones autorizadas por las EOD. • Centralización del empaquetamiento de transferencias al BCE. • Priorización de pagos centralizada por MEF mediante disponibilidad y programación de caja. • No se tiene fecha de vencimiento de obligación. • Pago de deuda pública mediante documento oficial.	• Descentralización de pago y priorización de las obligaciones de las EOS según su programaciones y cuotas de pago asignadas. • Asignación de cuotas de pago. • Centralización de transferencias de las obligaciones pagadas por las EOD. • Obligaciones con fechas de vencimiento según su naturaleza. • Pago automático de la deuda pública. • Interoperabilidad con entidades de control para no ejecución de pagos a deudores del Estado.

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 6.1 Desarrollos previstos en el nuevo sistema *(continuación)*

	Situación actual	Situación futura
Recaudación ingresos del Tesoro	Registro devengado y percibido en un solo momento.	Registro devengado y percibido desde el momento que las cuentas constan en las cuentas recolectoras.
Transferencias del Tesoro	En base a la ejecución de los presupuestos administrados por el Tesoro Nacional.	Transferencias a todas las sociedades financieras manejadas en el nuevo sistema.
Garantías	Manejo y control de las garantías por fuera del Sistema e-SIGEF.	Manejo y control en el nuevo sistema SAP.
Gestión de Indicadores	Se realiza con una herramienta por fuera del sistema, sin ninguna vinculación sistemática.	Gestión de indicadores e información gerencial en módulo del nuevo sistema SAP (reportabilidad BI).

MÉXICO

Luis Octavio Alvarado - Tesorero
Irene Espinosa Cantellano - Ex-Tesorera
María Eugenia Hernández Villaseñor

INTRODUCCIÓN

Breve Reseña del Alcance de la Tesorería

La Tesorería de la Federación (TESOFE) fundamenta sus funciones en la Ley de Tesorería de la Federación (LTF), con el fin último establecido en el Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que impone a la Federación, entre otras, la obligación de administrar con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez los recursos económicos de que disponga.

Funciones específicas

Las Funciones de tesorería consisten en la gestión integral de los procesos vinculados con la recaudación, administración, pago y vigilancia respecto de los recursos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, así como de las garantías otorgadas a favor del mismo, en términos de los Títulos Segundo y Tercero de la LTF.

Derivado de lo anterior, la Tesorería se convierte en un área crítica en el ciclo hacendario y su actuación resulta fundamental para la instrumentación de las políticas públicas del Gobierno Federal.

La TESOFE es la única instancia facultada legalmente para realizar las Funciones de tesorería, y las puede llevar a cabo directamente o a través de Auxiliares (banca múltiple y Banco de México - Banxico). Dentro de las atribuciones que le corresponde ejercer destacan las siguientes:¹

¹ Las atribuciones mencionadas se encuentran establecidas en la Ley de Tesorería de la Federación, así como en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Emitir las disposiciones que regulen las Funciones de Tesorería.
- Autorizar a los auxiliares y determinar en cada caso las funciones que podrán llevar a cabo.
- Administrar el sistema de la Cuenta Única de Tesorería, conforme a la LTF y demás disposiciones jurídicas aplicables.
- Recaudar los recursos provenientes de la aplicación de la Ley de Ingresos de la Federación y otros conceptos que deba percibir el Gobierno Federal.
- Constituir y administrar depósitos, en moneda nacional o extranjera.
- Ejecutar las operaciones de pago que le instruyan las dependencias y entidades con cargo al presupuesto autorizado.
- Autorizar las cuentas bancarias por excepción a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), para efectuar la recaudación y el pago con recursos federales, de acuerdo a las disposiciones aplicables.
- Administrar los recursos financieros propiedad del Gobierno Federal en moneda nacional o extranjera, incluyendo las operaciones de inversiones.
- Fungir como aval del Gobierno Federal.
- Hacer efectivas las garantías no fiscales a favor del Gobierno Federal, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.
- Integrar y controlar la información contable del movimiento de los recursos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal de conformidad con las disposiciones aplicables en materia de contabilidad gubernamental, así como rendir cuentas por el manejo de dichos recursos y valores.
- Ejercer los derechos patrimoniales de los valores que representen inversiones financieras del Gobierno Federal.
- Realizar actos de vigilancia para verificar la adecuada recaudación, manejo, ejercicio, administración, inversión, pago, reintegro o custodia de los recursos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

Estructura, Sistemas de Información y Recursos Humanos

Estructura de la Tesorería de la Federación

La TESOFE forma parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en un nivel equivalente a las Subsecretarías de Ingresos, Egresos y de Hacienda y Crédito Público (del Ramo), a la Oficialía Mayor y a la Procuraduría Fiscal de la Federación. La máxima autoridad de la Tesorería es el Tesorero de la Federación.

Para cumplir con las funciones de tesorería descritas en el apartado anterior, la TESOFE cuenta con cuatro áreas sustantivas a través de las cuales se realizan las funciones que se señalan en el Gráfico 7.1.

La Tesorería realiza sus operaciones a través de 11 procesos sustantivos que se encuentran certificados desde octubre de 2011 bajo la Norma de Calidad ISO 9001:2008 y, a partir de 2017, la Norma ISO 9001:2015, con vigencia de tres años.

Sistemas de Información

Actualmente, la TESOFE cuenta con 20 sistemas informáticos (pago, ingresos, registro de cuentas bancarias, programación y administración financiera, contabilidad, control de

GRÁFICO 7.1 Estructura orgánica de la Tesorería de la Federación



asuntos legales y control de actos de vigilancia de fondos y valores, entre otros), los cuales están soportados en una plataforma tecnológica robusta, que asegura la continuidad de las operaciones de la TESOFE, considerando los incrementos en el número de operaciones de ingreso y pago. Se destacan los siguientes sistemas:

- SIAFF: Sistema Integral de Administración Financiera Federal.
- SICOFFE: Sistema Integral de Contabilidad de Fondos Federales.
- RCB: Sistema de Registro de Cuentas Bancarias.

Para sustentar las funciones que desempeña la TESOFE y de acuerdo a un análisis de la Dirección General de Tecnologías y Seguridad de la Información (DGTSI) sobre las operaciones realizadas durante el 2013, la disponibilidad de los sistemas tecnológicos fue de 99,92%.

Dichos sistemas están basados en plataformas tecnológicas, con un alto grado de confiabilidad, interconexión y alineación a los procesos sustantivos.

Cabe destacar que la provisión de los servicios informáticos, el desarrollo y el mantenimiento de todos los sistemas y la infraestructura tecnológica la realiza de manera centralizada la DGTSI, la cual da servicio a todas las áreas de la SHCP.

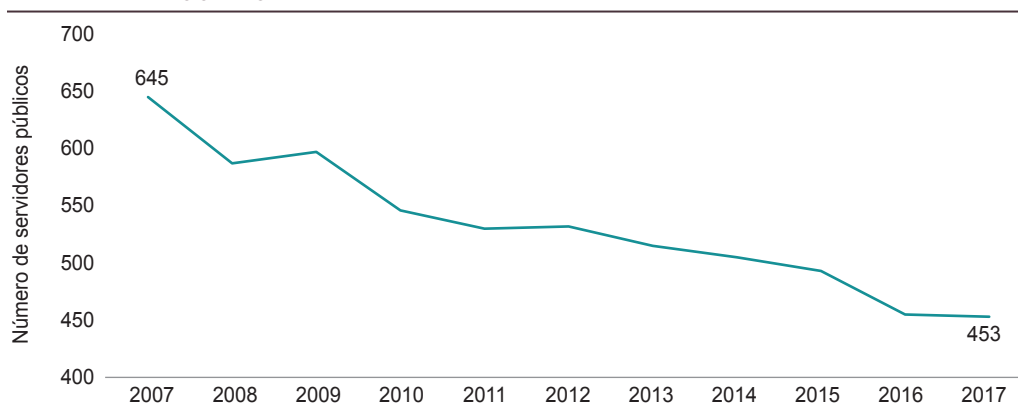
Recursos Humanos

Al cierre de diciembre de 2017, la TESOFE contó con 453 servidores públicos, de los cuales 280 eran operativos (62 por ciento), 159 mandos medios (35 por ciento) y 14 mandos superiores (3 por ciento).

Es importante mencionar que, en los últimos 20 años, la Tesorería ha experimentado un proceso de reducción de personal, lo que ha implicado tanto una reorganización interna como una reingeniería de procesos y la automatización de muchos de ellos ellos (Gráfico 7.2).

GRÁFICO 7.2 Personal de la Tesorería de la Federación

2007-2017



Fuente: Elaborado por la TESOFE con información propia.

CUENTA ÚNICA DE TESORERÍA

Sistema de Cuenta Única de Tesorería

Transformación reciente de la TESOFE

Hasta 2007, la Tesorería llevaba a cabo la administración de los recursos de manera descentralizada; esto es, a través de cuentas bancarias que las unidades ejecutoras del gasto mantenían en la banca comercial, lo cual representaba costos al Gobierno Federal y dificultaba la supervisión y el control de los recursos públicos federales.

Asimismo, la mayor parte de sus procesos se realizaban de forma manual, lo que propiciaba altas probabilidades de error, retrasos en el procesamiento de las operaciones y riesgo de pérdida de la información, ya que todo se llevaba a cabo en papel y ocasionaba falta de oportunidad en la generación de información para la toma de decisiones.

Ante tal situación, a partir del año 2007 se iniciaron acciones para la modernización de la Tesorería, conforme a un Plan Estratégico y al establecimiento de un programa de transformación de la institución bajo los siguientes ejes:

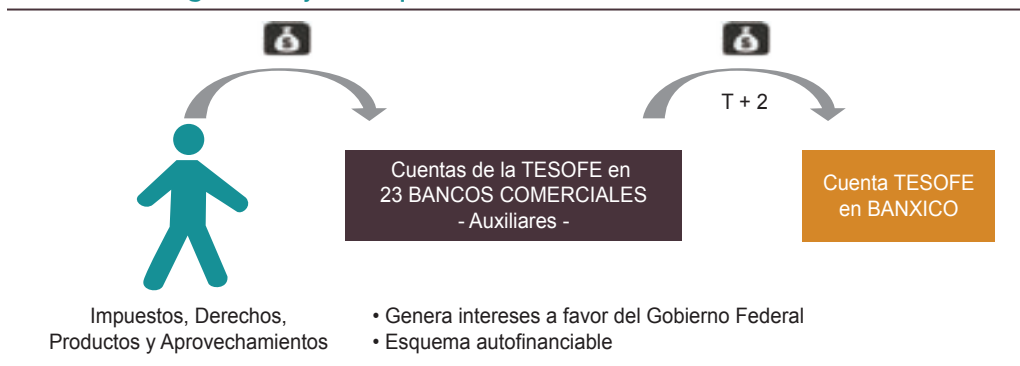
- i. Establecer un Sistema de Cuenta Única de Tesorería (CUT) para hacer más eficiente la administración de los recursos federales.
- ii. Automatizar los procesos.
- iii. Certificar los procesos que realiza la TESOFE bajo la norma ISO-9001:2008, como parte de un Sistema de Gestión de Calidad.
- iv. Emitir disposiciones jurídicas acordes a la nueva forma de operar de la TESOFE, a nivel de Ley como de otras disposiciones jurídicas secundarias.

El eje principal de la transformación de la Tesorería se centró en establecer la CUT para todas las dependencias y entidades de la APF, a través de una administración centralizada de los recursos federales. Pare ello, la TESOFE inició un proceso de implementación gradual de la CUT.

Ingresos

Respecto a los ingresos, el modelo operativo centralizado implicó pasar de un esquema de reciprocidad en que los bancos mantenían por 4 días los recursos de la recaudación a un esquema de pago por operación. Bajo este nuevo esquema (Gráfico 7.3), el contribuyente paga sus obligaciones en la banca comercial (23 bancos) y los recursos se reciben directamente en cuentas que la TESOFE mantiene en la banca múltiple (una cuenta en cada banco recaudador). A través de las cuentas de recaudo, la SHCP: i) conoce en tiempo real los recursos recibidos; ii) obtiene rendimientos por los mismos, y iii) remunera a la banca comercial bajo un esquema de tarifas por operación, siendo éste autofinanciable a través de los intereses que generan las cuentas. Dichos recursos se concentran posteriormente en la Cuenta Corriente que mantiene la TESOFE en Banxico (Cuenta Corriente).

GRÁFICO 7.3 Ingresos bajo el esquema del modelo centralizado



Pagos

En lo que se refiere al gasto, el esquema centralizado de la CUT implica que los recursos presupuestarios se mantienen en todo momento en la Cuenta Corriente; los pagos se realizan por cuenta y orden de los ejecutores del gasto desde la Cuenta Corriente y se transfieren a través del Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI) directamente a las cuentas bancarias de los beneficiarios finales (Gráfico 7.4).

GRÁFICO 7.4 Pagos bajo el esquema del modelo centralizado



Cuentas bancarias

El principio de la CUT establece que, en lo general, la Tesorería funciona como “el banco” del Gobierno Federal. No obstante, la Ley prevé casos de excepción en que las dependencias o entidades recauden o realicen pagos de manera directa. Para ello, las dependencias están obligadas a solicitar a la Tesorería autorización para abrir cuentas bancarias por excepción. El Artículo 18 de la LTF establece los casos de excepción aplicables cuando la recaudación o el pago no pueden realizarse a través de las cuentas de la Tesorería.

Derivado de lo anterior, hoy la Tesorería cuenta con un inventario de cuentas bancarias y puede conocer tanto los saldos existentes en dichas cuentas como las disponibilidades del Gobierno Federal.

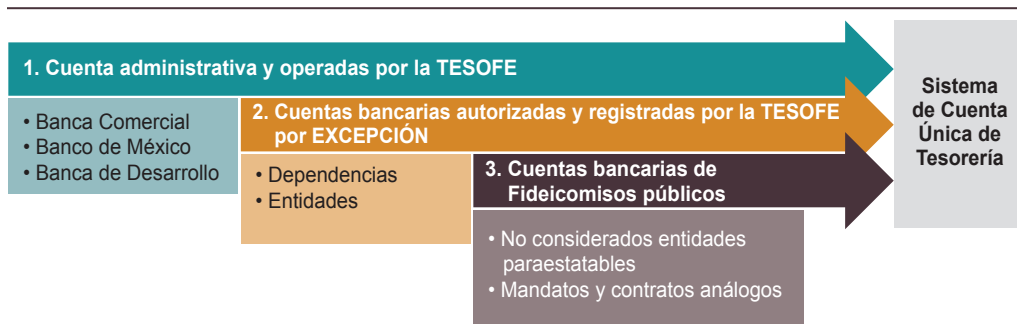
Estructura y Cobertura

Estructura

La CUT está integrada por tres grupos de cuentas bancarias: i) cuentas de la Tesorería (en la banca múltiple, Banxico y Banca de Desarrollo); ii) cuentas autorizadas por excepción a las dependencias y entidades de la APF (en la banca múltiple), y iii) cuentas de fideicomisos públicos (Gráfico 7.5).

En México no hay afectaciones de los recursos recaudados ni el concepto de recursos propios que hay en muchos países, sino que anualmente el uso de los recursos recaudados se define en el Presupuesto de Egresos (asignaciones presupuestales). De esa manera, no fue necesario constituir, en el sistema de la CUT, los mecanismos de cuentas escriturales que suelen detallar los fondos en otros países.

GRÁFICO 7.5 Estructura del Sistema de Cuenta Única del Tesoro



Cobertura

El ámbito de aplicación de la CUT es la APF (dependencias y entidades), entendida como el conjunto de órganos que auxilian al Ejecutivo Federal, en la realización de la función administrativa centralizada y paraestatal comprendida en la Ley Orgánica de la APF.

RECAUDACIÓN DE INGRESOS POR LA TESORERÍA

Mecanismos de Captación

Una de las funciones de la Tesorería es la recaudación (recepción, concentración y entero) de recursos y valores propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, provenientes de

impuestos, derechos, productos y aprovechamientos (IDPA), así como otros ingresos que deba recibir. Esta función puede realizarse con recursos líquidos, o en algunos casos de dependencias y entidades de la APF de manera “compensada” sin impacto en la liquidez.

Para llevar a cabo la función de recaudación, la TESOFE recibe los pagos de los contribuyentes (Personas Físicas, Morales, dependencias, órganos desconcentrados, órganos autónomos, gobiernos estatales y municipales) en cuentas que la Tesorería tiene en 23 bancos auxiliares, ya sea a través de ventanilla o de internet. Todos los IDPA’s son recaudados a través de un código que asigna el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y que constituye una Línea de Captura (depósito referenciado).

Todos los ingresos a la CUT son clasificados y conciliados por el SAT a través de los depósitos referenciados, lo que permite a la autoridad fiscal (SAT) identificar de manera automática el contribuyente y el concepto de pago. El proceso de clasificación y conciliación genera automáticamente los asientos contables que le corresponden a cada concepto, lo que permite la identificación de los montos recaudados, en todo su detalle, a través de la contabilidad.

La TESOFE tiene en cada uno de los bancos auxiliares una cuenta, donde se mantienen los recursos recaudados durante dos días antes de ser transferidos a la Cuenta Corriente; durante este período se generan rendimientos por el saldo promedio diario. Estas cuentas son sólo para ese propósito y no permiten realizar pagos.

Adicionalmente, dependencias, órganos desconcentrados y órganos autónomos, pueden realizar sus pagos por compensaciones presupuestarias (sin flujo de efectivo) o depósitos directos en la Cuenta Corriente.

Costos de Recaudación

Antes de la implementación de la CUT, la recaudación de impuestos a través de la banca múltiple era retribuida bajo un esquema de reciprocidad, en el cual los bancos mantenían los recursos en sus cuentas por tres días hábiles (que se convertían en más de cuatro, considerando días festivos y fines de semana) antes de concentrarlos a la Cuenta Corriente. El esquema de reciprocidad implicaba un costo de oportunidad para la Federación, pues no se recibían intereses por los recursos recaudados y se desconocía el monto recaudado hasta el momento de su recepción en Banxico.

Con la implementación de la CUT, a partir de noviembre de 2007, la forma de retribuir a la banca por sus servicios cambió. La recaudación se transfiere a la Cuenta Corriente el segundo día después del pago y fue adoptado un esquema de tarifas por operación. Las tarifas oscilan entre 13,90 pesos² (equivalente a 0.70 dólares de los Estados Unidos de América – USD) para la recepción de pagos en papel y 4.40 pesos (0.22 USD) para el pago vía Internet. Estas tarifas son públicas y forman parte de las “Reglas de carácter general para la recepción de información de declaraciones fiscales y la recaudación de recursos federales por parte de las instituciones de crédito”, publicadas en octubre de 2007 y modificadas en 2016, en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Este servicio está contratado con 23 bancos comerciales.

² Tipo de cambio 19.73 pesos por dólar EUA (USD), para solventar obligaciones denominadas en moneda extranjera, fecha de determinación (FIX) al final de diciembre de 2017.

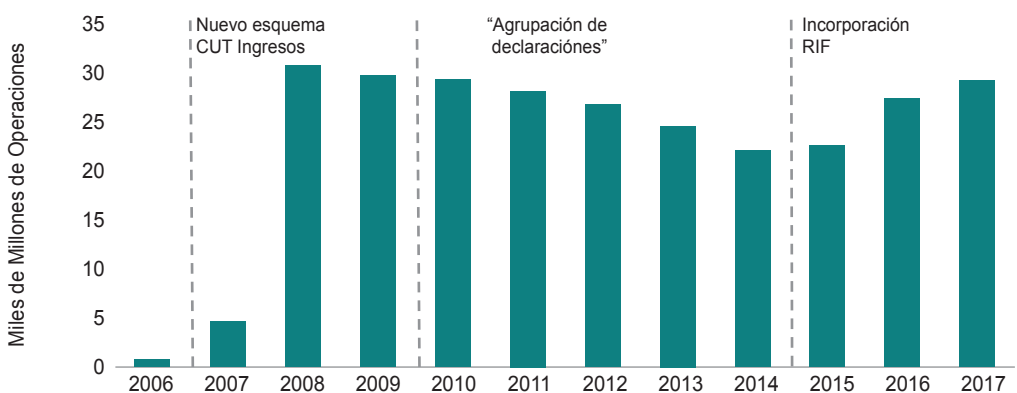
El esquema tiene múltiples ventajas, entre las que destacan las siguientes:

- Es autofinanciable, pues se generan rendimientos desde el momento en que los recursos se depositan directamente en las cuentas de la TESOFE, que son mayores a las tarifas que se pagan a los bancos.
- Ha generado ahorros desde su implementación hasta el cierre de 2017 por alrededor de 4 mil 522 millones de pesos (mp) (equivalentes a 229.2 millones de USD) al Gobierno Federal (el costo actual representa 47.6% del que representaba la reciprocidad).
- Ha permitido a la TESOFE identificar los depósitos (fecha, monto y concepto), con lo que ha mejorado significativamente la planeación de caja.

Estadísticas Generales

Actualmente, la TESOFE recibe directamente en sus cuentas bajo la CUT el 97% de los ingresos que debe percibir el Gobierno Federal; esto ha implicado un incremento en el volumen de operaciones como se observa en el Gráfico 7.6.

GRÁFICO 7.6 Número de operaciones de ingresos – 2006–2017



Fuente: Elaborado por la TESOFE con información propia.

GESTIÓN DE PAGOS

Políticas de Pagos y Madurez de Vencimiento

Al inicio de 2007, los pagos se realizaban en su mayoría a través de las dependencias y entidades. La TESOFE transfería recursos globales a sus cuentas en la banca múltiple, y los ejecutores hacían la administración de los recursos y pagaban a los beneficiarios finales.

Esta situación implicó que hubiera, de facto, otras tesorerías además de la TESOFE y un uso del dinero muy poco eficiente, pues se incurría en un costo de oportunidad y se desconocía el ejercicio del gasto de manera oportuna.

Con la implementación de la CUT para propósito de pagos, a partir de 2008 se migró a un esquema centralizado de los pagos del Gobierno Federal a través de la

Tesorería. Bajo este modelo: i) la dependencia y/o entidad instruye a la TESOFE para que realice un pago con cargo a su presupuesto (es necesario programar el pago con 24 horas de anticipación); ii) la TESOFE, vía sistema, verifica que la dependencia y/o entidad cuenta con la suficiencia presupuestaria, y iii) en caso de contar con suficiencia, instruye a Banxico a realizar la dispersión directamente a las cuentas bancarias de los beneficiarios finales (servidores públicos, proveedores, beneficiarios de subsidios) a través del SPEI.

Para llevar a cabo este cambio, la TESOFE emprendió diversas acciones para ir incorporando de manera gradual los diferentes capítulos del gasto bajo este esquema. La incorporación gradual permitió ir desarrollando y fortaleciendo los sistemas de la TESOFE y de la banca comercial, mejorando los procesos e ir preparando a los ejecutores del gasto para migrar de una administración descentralizada a una centralizada.

Sin duda, haber logrado una alianza estratégica con Banxico y haber contado con un Sistema de pagos robusto de bajo valor y alto volumen, permitieron apoyar la operación en desarrollos tecnológicos eficientes, como el poder vincular hasta 300.000 pagos individuales a través de una sola orden de pago. De esta forma, se han ido sumando diversos conceptos que la Tesorería dispersa directamente a través de transferencia electrónica (nómina, subsidios, pagos a proveedores, pensiones y pagos a Entidades Federativas):

- Al cierre de 2017, la nómina de alrededor de 1.5 millones de servidores públicos, que representa más de 45.2 millones de operaciones anuales, se paga directamente de la Tesorería a los beneficiarios finales. A partir de su implementación, se ha traducido en importantes ahorros para el Gobierno Federal, alrededor de 213 mp (10.8 millones de USD).
- A partir de 2011 se inició con el pago directo de pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y de la extinta Luz y Fuerza del Centro (LyFC). Para finales de 2017, se realizaron mensualmente pagos para alrededor de 3.3 millones de pensionados del IMSS, 1.08 millones del ISSSTE y 18 mil 163 de LyFC. Estos esquemas permitieron ahorrar, por concepto de comisiones bancarias, más de 216.6 mp anuales (10.8 millones de USD).
- En 2015 se migró el pago de la nómina de los servidores de la educación en todas las entidades federativas al esquema centralizado. Esto implicó que para 2017, se realizaran alrededor de 26 millones de operaciones a 892 mil trabajadores en tan solo ese año, con importantes ahorros por cobros que se hacían por emisión de cheques, por el costo financiero derivado de la reciprocidad y por comisiones por depósito que cobraban los bancos dispersores. El nivel de bancarización promedio al cierre del 2017 fue de 91%.
- A partir de 2015 la Tesorería asumió, por modificación a la Ley General de Salud, el pago directo a beneficiarios de diversos conceptos del “Seguro Popular”. A través de este mecanismo, las entidades federativas contratan las compras de medicamentos y la Tesorería paga directamente a los proveedores. En 2017, se administraron 23 mil 953 mp (1,212.7 millones de USD) y se instruyeron 36 mil 745 operaciones de

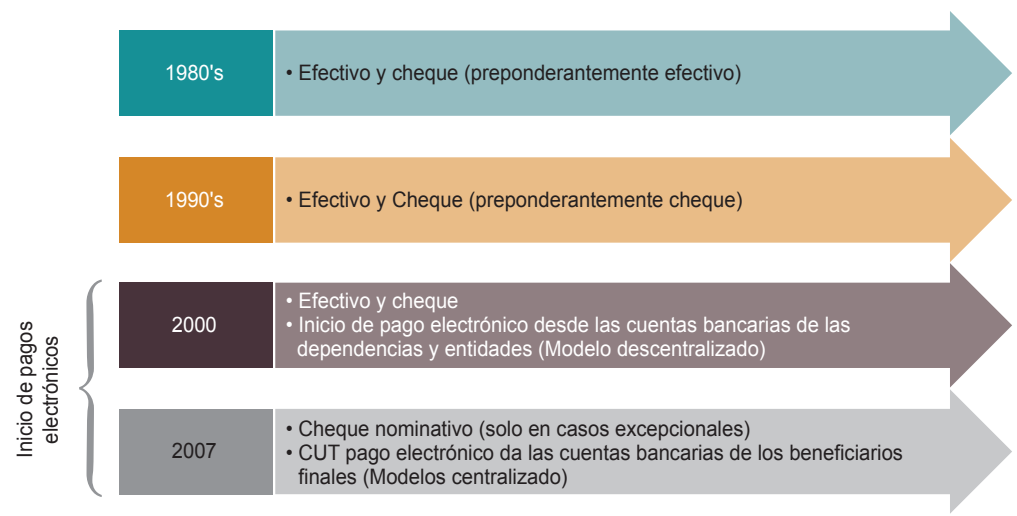
- pagos a proveedores. Además de la transparencia, gracias a este nuevo esquema se incentivó que las entidades federativas ejercieran en tiempo y forma su presupuesto.
- Otro de los rubros que dispersa la Tesorería es el de subsidios en numerario. Para ello, en noviembre de 2014 la Tesorería suscribió el “Acuerdo por el que se determina la forma en que las dependencias y entidades contratarán los servicios bancarios para la dispersión de subsidios, así como las previsiones técnicas para que las mismas instruyan los pagos conducentes”, en el cual se estableció que la dispersión de subsidios debe hacerse por la Tesorería a través de las instituciones de banca de desarrollo o de banca múltiple, en función de su monto, frecuencia y ubicación de los beneficiarios; asimismo, se estableció que las dependencias y entidades deben:
 1. Orientar al beneficiario para contratar cuentas bancarias libres de comisiones.
 2. Considerar la dispersión como el medio más eficiente para la entrega de subsidios y colaborar en la promoción de la inclusión y educación financiera de los beneficiarios, y
 3. Abrir cuentas bancarias a su nombre para el pago en localidades sin servicios bancarios (previa autorización de la TESOFE).

En lo que se refiere a la madurez de vencimiento, en principio la Tesorería hace los pagos conforme las fechas propuestas por los ejecutores del gasto en sus instrucciones de pago. Ello implica que la Tesorería está comprometida con una programación de caja que permita prever los requerimientos financieros a fin de cumplir las obligaciones del Gobierno Federal.

Medios de Pago

En el Gráfico 7.7 se presenta la evolución que ha tenido la Tesorería en cuanto a los medios de pago utilizados para llevar a cabo los pagos del Gobierno Federal con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF):

GRÁFICO 7.7 Evolución de los medios de pago

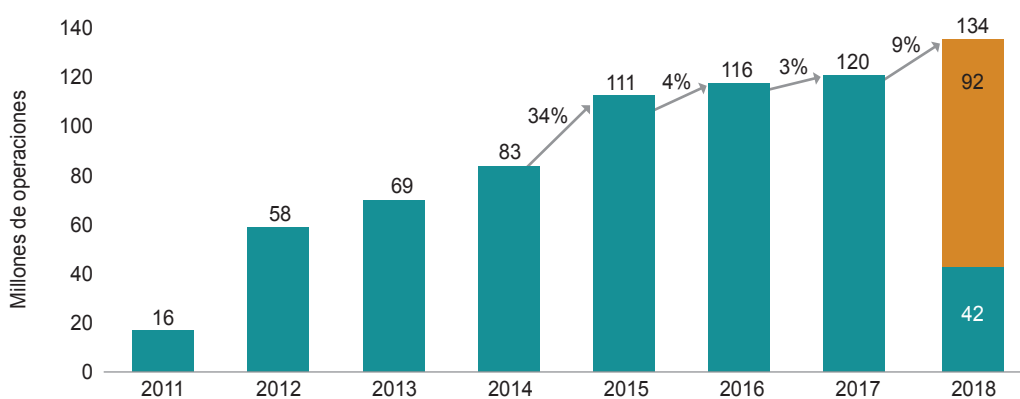


Estadísticas Generales

Antes de la CUT, la Tesorería llevaba a cabo anualmente alrededor de 1,8 millones de operaciones de pago. Con la centralización de esta función, la TESOFE experimentó un crecimiento acelerado de las operaciones a su cargo, como se describe a continuación:

- Al cierre de 2017, se realizaron más de 120 millones de operaciones de pago;
- Durante 2017, se tuvo un promedio diario 461 mil operaciones;
- Se destaca que el mayor número de operaciones que ha realizado la Tesorería en un solo día ha sido de 4.4 millones;
- Actualmente, la Tesorería cuenta con una capacidad instalada de 8 millones de operaciones diarias;
- La TESOFE se ha consolidado como el participante que, de manera individual, genera más operaciones en el SPEI; uno de cada cuatro pagos que se realizan por éste es originado por la TESOFE, cifra mayor a los generados de manera individual por la institución financiera más grande. En el Gráfico 7.8 se muestra la evolución de las operaciones de pago que ha realizado la Tesorería, así como la proyección de las mismas.

GRÁFICO 7.8 Operaciones de Pagos de la Tesorería de la Federación



Fuente: Elaborado por la TESOFE con información propia.

PROGRAMACIÓN DE CAJA

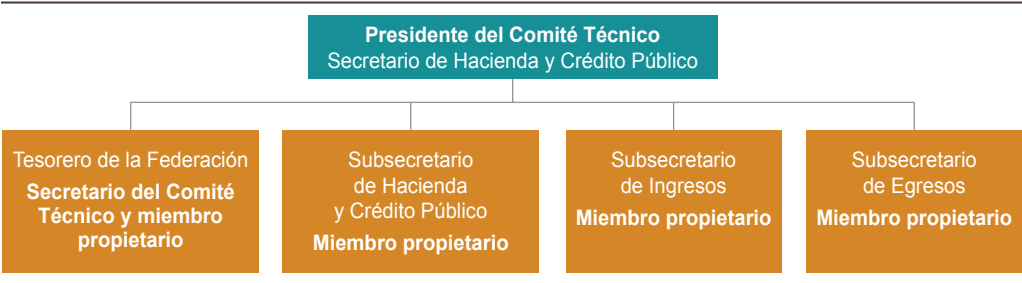
La TESOFE tiene a su cargo la gestión financiera de los recursos y valores del Gobierno Federal, la cual debe asegurar que se cuente con la suficiencia de recursos para el cumplimiento de las obligaciones de pago del Gobierno Federal y que dichos recursos se inviertan bajo las mejores condiciones. Para ello, la Tesorería cuenta con personal especializado, que realiza de forma periódica, a través del uso de herramientas estadísticas y análisis financieros, las estimaciones que permiten hacer una adecuada previsión de recursos para hacer frente las obligaciones del Gobierno Federal.

Se destacan dentro de la SHCP dos figuras clave en la administración de liquidez: el Comité Técnico de Inversión y Administración de la Liquidez (Comité Técnico) y la Comisión

de Trabajo del Comité Técnico de Inversión y Administración de la Liquidez (Comisión de Trabajo). A continuación, se describe a grandes rasgos la composición y funcionamiento de estas dos figuras.

De acuerdo con el Artículo 31 de la LTF, la SHCP debe contar con un Comité Técnico, el cual constituye el órgano máximo para la administración de la liquidez y se conforma por los miembros propietarios con derecho a voz y voto, que se señalan en el Gráfico 7.9.

GRÁFICO 7.9 Estructura del Comité Técnico de Inversión y Administración de la Liquidez



Cabe destacar que, en caso de ausencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Secretario del Comité Técnico preside dicho Comité. Asimismo, puede asistir en calidad de invitado, con voz, pero sin voto, un representante de Banxico que, en todo caso, será el Subgobernador que al efecto designe el Gobernador de ese instituto central.

El Comité Técnico es el que emite las políticas y directrices aplicables en materia de inversión y administración de la liquidez de los recursos propiedad del Gobierno Federal a cargo de la Tesorería. El Comité Técnico se reúne al menos una vez al año dentro del primer trimestre.

Para apoyar el desempeño y dar seguimiento a sus resoluciones, se cuenta con una Comisión de Trabajo, la cual está integrada por los miembros propietarios con derecho a voz y voto, que se señalan en el Gráfico 7.10.

GRÁFICO 7.10 Estructura de la Comisión de Trabajo



Dicha Comisión de Trabajo sesiona por lo menos una vez al mes de manera ordinaria y apoya al Comité Técnico en las propuestas de políticas, directrices y estrategias para la administración eficiente de las disponibilidades de la TESOFE, a través de análisis técnicos, en materia de activos y pasivos, considerando la información de ingresos, egresos y deuda que provean las correspondientes áreas de la SHCP.

Previsión de Recursos y Planes de Caja

La TESOFE lleva a cabo esta función mediante el proceso “Administración de Disponibilidades”, el cual está certificado bajo la Norma ISO 9001:2015, a fin de alcanzar una administración eficiente de los recursos propiedad del Gobierno Federal y una adecuada inversión de disponibilidades a lo largo del ejercicio fiscal.

Dicha función se conforma por:

- Las proyecciones de los flujos de efectivo del Gobierno Federal, con base en la información de ingresos, egresos y deuda que le proporcionen las unidades administrativas competentes de la SHCP, así como las dependencias y entidades.
- La posición diaria de las disponibilidades de la Tesorería que se mantenga en la Cuenta Corriente y en sus cuentas bancarias, así como la proyección de las mismas, con base en la información de los flujos de efectivo a los que se refiere en el punto anterior.
- La determinación de un monto para cubrir posibles variaciones de pronóstico.
- Mecanismos para suavizar el descalce de ingresos y egresos.
- Los criterios para definir montos a invertir, en caso de que existan excedentes de liquidez.

Proyección de Compromisos de la Tesorería

Las proyecciones de los Flujos y de los saldos disponibles, tanto en moneda nacional como en divisas, se realizan de forma diaria, mensual, semestral y anual, tomando como base la información de ingresos, egresos y deuda que proporcionan las diferentes áreas de la SHCP.

Dichas proyecciones se revisan mensualmente en la Comisión de Trabajo, con la finalidad de dar seguimiento a las variables que inciden sobre el saldo disponible, las proyecciones y sus respectivas desviaciones.

El objetivo de estas reuniones es revisar la suficiencia de recursos públicos federales para el cumplimiento de las obligaciones de pago a cargo del Gobierno Federal y recomendar, en su caso, acciones para la implementación de mecanismos.

Reserva de Liquidez y Excedentes de Caja Estructurales

A través la programación del flujo de efectivo, se busca alcanzar la gestión eficiente de los saldos disponibles que permita enfrentar los pagos y afrontar fluctuaciones imprevistas, y desviaciones de pronóstico de los flujos.

Con base en las previsiones, se propone el nivel mínimo de suficiencia para el inicio de cada mes. Asimismo, se estima un monto objetivo de previsión para desviaciones de pronóstico, así como el nivel de inicio para la aplicación de los mecanismos para suavizar el flujo de caja.

Financiamiento del Tesoro y Necesidades de Financiación en el Corto Plazo. Instrumentos Financieros

La responsabilidad de la función de financiamiento se encuentra en la Ley Federal de Deuda Pública (LFDP) y recae en la Unidad de Crédito Público (UCP) de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público. Se cuenta con un mecanismo de coordinación a través del Comité Técnico, así como de su Comisión de Trabajo, en el que la UCP prevé los requerimientos de financiamiento de corto plazo, específicos de la Tesorería y los incorpora en sus programas y calendarios de financiamiento.

Deuda Flotante

Las obligaciones de pago por los compromisos devengados y no pagados al 31 de diciembre del ejercicio anterior, se cubren con cargo al monto autorizado del ramo presupuestario general correspondiente a Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS) y el período para estos pagos es del 2 de enero al 28 de febrero; las obligaciones de pago que no puedan ser cubiertas por este ramo se pagan con cargo al presupuesto autorizado del ejercicio fiscal en curso a las unidades ejecutoras correspondientes.

Inversiones Financieras

La Ley de Tesorería de la Federación establece en el Artículo 31, que la TESOFE llevará a cabo las operaciones de inversión de las disponibilidades de conformidad con las “Políticas y Directrices en materia de Inversión y de Administración de la Liquidez” emitidas por el Comité Técnico.

Dichas políticas y directrices determinan los porcentajes máximos, el régimen, los intermediarios, los instrumentos, los emisores, los tipos de divisas y los plazos en los que la Tesorería podrá invertir con cargo a las disponibilidades, así como las políticas para minimizar los riesgos y la forma en la que se habrán de custodiar y evaluar las inversiones.

Derivado de lo anterior, cuando se identifiquen excedentes en las disponibilidades como resultado del análisis de las proyecciones, dichos montos se podrán invertir en instrumentos financieros, tanto en moneda nacional, en Unidades de Inversión (UDI) como en divisas.

La Tesorería, puede invertir las disponibilidades en:

- Valores Gubernamentales y títulos de crédito emitidos por el Gobierno Federal.
- Depósitos a la vista o a plazo en Banxico, en la Banca de Desarrollo o en la Banca Múltiple.
- Títulos o valores emitidos por el Banxico.
- Instrumentos de deuda emitidos por la Banca de Desarrollo y la Banca Múltiple.
- Instrumentos de deuda emitidos por gobiernos de países extranjeros, la Banca Múltiple, o por alguna Institución Financiera Extranjera.

Adicionalmente, la Tesorería puede celebrar operaciones de reporto denominadas en moneda nacional, UDI o en divisas, a través de Banxico, la Banca de Desarrollo, la banca comercial y de las Instituciones Financieras Extranjeras.

Administración de Fondos Especiales y Fondos Soberanos

La LTF establece en su artículo 29 que la TESOFE puede constituir depósitos, en moneda nacional o extranjera, en los siguientes casos:

- i. Por resolución de autoridades fiscales, administrativas o judiciales.
- ii. A solicitud de los sujetos obligados³ a que se refiere el párrafo segundo del Artículo 1 de la Ley.
- iii. A solicitud de los particulares, por concepto de garantías que se otorguen para el cumplimiento de obligaciones no fiscales a favor del Gobierno Federal.
- iv. A solicitud de quien constituya fideicomisos públicos no considerados entidades paraestatales, mandatos o contratos análogos.
- v. Los demás que establezcan otras disposiciones legales o lo autorice la Secretaría.

Durante 2017, la Tesorería de la Federación administró 136 depósitos de terceros con un valor al cierre del ejercicio de 326,495 mp (16,548 millones de USD), los cuales generaron alrededor de 48.3 mil operaciones, de éstas 7,010 fueron de abono y 41,330 de retiro.

Para la administración de Depósitos de Terceros, la TESOFE cuenta con el Sistema de Depósitos de Terceros (SIDETE), el cual controla, administra y genera reportes y estados de cuenta. Los depósitos se hacen en la CUT a través de los mismos mecanismos de recaudación (depósito referenciado, compensaciones presupuestarias o depósitos directos en la cuenta corriente de recaudo). Durante 2013 a 2015, se trabajó en la automatización y simplificación de los procesos operativos que proporciona el SIDETE a los usuarios externos, para que éstos obtengan información de una manera oportuna y confiable.

Por su tamaño y relevancia destacan el Fondo de Estabilización de Ingresos Presupuestarios (FEIP) y el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), los cuales son considerados como “fondos de estabilización”, con base en la clasificación propuesta por el Fondo Monetario Internacional (FMI).⁴

El FEIP fue constituido en 2001, siendo la SHCP el fideicomitente y Nacional Financiera (NAFIN) el fiduciario. Se estableció que su duración sería de 50 años.⁵

³ Artículo 1, segundo párrafo: “Las disposiciones de esta Ley serán observadas por las Dependencias, Entidades, tribunales federales administrativos, dependencias y entidades paraestatales de las Entidades Federativas, los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación y de las Entidades Federativas, los órganos constitucionales autónomos de la Federación y de las Entidades Federativas, los ayuntamientos de los municipios y las entidades paramunicipales, los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, que ejerzan Funciones de Tesorería conforme a este ordenamiento, así como los servidores públicos y los particulares que realicen los supuestos previstos en dicha Ley.”

⁴ El FMI define un fondo soberano como: “Un fondo propiedad del gobierno que invierte en activos reales y financieros o en inversiones alternativas tales como capital privado o productos de cobertura”. Los ingresos para dichos fondos generalmente provienen de superávit fiscales, ingresos extraordinarios, ingresos por exportaciones de petróleo u otros bienes primarios, así como reservas del banco central.

⁵ De acuerdo con lo establecido en la Cláusula 22ª del Tercer Convenio Modificatorio del Fideicomiso FEIP.

Anualmente se incorporan en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) recursos para el FONDEN, en función de la evaluación de la suficiencia de los montos con que cuente el propio Fondo y las disponibilidades presupuestarias para el ejercicio que se presupuestan derivadas de la situación de las finanzas públicas. Con estos recursos, El FONDEN tiene como objetivo atender los efectos de desastres naturales imprevisibles, cuya magnitud supere la capacidad financiera de respuesta de las dependencias y entidades federales, así como de las entidades federativas; es decir, el FONDEN es un complemento de las acciones para la atención de desastres naturales, relacionadas con las actividades de emergencia, recuperación y reconstrucción después de la ocurrencia de un desastre natural, fenómenos geológicos e incendios forestales.

Ambos fondos se encuentran bajo la custodia y administración de la Tesorería.

COORDINACIÓN CON OTRAS POLÍTICAS

Con Presupuesto (Subsecretaría de Egresos)

Para la proyección diaria de los flujos de efectivo del Gobierno Federal, la Tesorería requiere información de ingresos, egresos y deuda. En particular, con relación al gasto, las cifras se cargan anualmente en los sistemas de control presupuestario y se ajustan con las modificaciones al presupuesto y su calendario.

El calendario mensual modificado de los distintos rubros refleja el importe total de obligaciones del Gobierno Federal a cubrir por mes calendario con las disponibilidades de Caja. Este valor se recalcula diariamente e integra la proyección diaria de requerimiento de flujo.

Adicionalmente, en lo cotidiano, la Tesorería y la Subsecretaría de Egresos tienen acceso de consulta a todos los sistemas presupuestarios y de Tesorería.

Con Crédito Público (Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público)

Para una adecuada planeación financiera se tienen reuniones mensuales de la Comisión de Trabajo, en las que participan las áreas de ingresos, egresos y deuda. En este contexto, a fin de mejorar el manejo de las disponibilidades de la caja de la Tesorería, la UCP ha implementado las siguientes medidas:

- Anunciar trimestralmente montos mínimos y máximos a colocar semanalmente de CETES a 28 y 91 días (Certificados de la Tesorería de la Federación, que son títulos de crédito al portador emitidos por el Gobierno Federal) y aumentar o disminuir dicho monto semanal, a fin de mejorar o disminuir el balance en la Tesorería y poder hacer frente a fluctuaciones imprevistas y errores de pronóstico para acomodar posibles presiones de liquidez.
- Operaciones de recompras y permutas, de acuerdo con las condiciones de mercado, con la finalidad de administrar la parte corta de la curva de rendimientos y manejar adecuadamente el perfil de amortizaciones de los instrumentos gubernamentales.

Cabe destacar que la TESOFE funge como garante del Gobierno Federal, por lo que participa en la emisión de valores gubernamentales junto con la UCP y se coordina para la identificación de necesidades de financiamiento de corto plazo de la TESOFE.

Con Banco Central (Banco de México, Banxico)

Banxico lleva una Cuenta Corriente a la Tesorería de la Federación, en la cual se hacen los cargos o abonos, para lo cual la Tesorería ha celebrado un contrato de comisión mercantil con Banxico.

Las salidas de efectivo de la cuenta corriente y subcuentas están previstas en las disposiciones de Banxico y de la Tesorería: las transferencias de moneda nacional se instruyen con al menos un día hábil bancario de anticipación a la fecha valor de operación, en tanto que para los fondos al extranjero se requieren al menos tres días hábiles previos a la fecha valor de pago.

Con Administración Tributaria (Servicio de Administración Tributaria)

Actualmente, la Tesorería lleva a cabo la recaudación mediante 23 Instituciones de banca múltiple autorizadas como Auxiliares, mientras que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) es el responsable de vigilar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Las instituciones de banca múltiple concentran los recursos provenientes de la recaudación en la Cuenta Corriente y proporcionan al SAT la información de las declaraciones fiscales y de pagos de contribuciones.

OTRAS ACTIVIDADES

Plan de Continuidad de Negocios

El Gobierno Federal ha llevado a cabo esfuerzos en atención de desastres naturales, protección civil y sus daños relacionados a la infraestructura, toda vez que México es un país expuesto a los terremotos, huracanes, y en general a los desastres naturales. Sin embargo, estas disposiciones no proporcionan ningún curso de acción relacionado con la evaluación de riesgos, análisis de impacto de negocio, acciones preventivas para reducir riesgos de operación y, en general, para garantizar la continuidad del negocio.

Por lo anterior, la Tesorería de la Federación consideró en la LTF, que entró en vigor al inicio de 2016, un artículo específico para hacer obligatorio, al más alto nivel, la implementación de un marco completo de continuidad de negocio. Esto otorga a la Tesorería la responsabilidad y las facultades para comprometer a otras unidades de la SHCP y otras partes externas, como Banxico y los bancos comerciales, a cooperar en la construcción de un marco de continuidad de negocio.

Este marco, desarrollado por la Tesorería, se compone de cuatro pilares principales:

i. Gobernabilidad

Se ha establecido un Comité de Continuidad de Funciones de Tesorería que determina los protocolos de acción y procedimientos que el personal tiene que seguir en caso de incidentes, y también estrategias específicas para restaurar operaciones críticas en el menor tiempo posible.

ii. **Tecnología de información y comunicaciones**

Se han hecho esfuerzos significativos para garantizar la operación de los procesos sustantivos de la TESOFE (redundancia en los servidores y en canales de comunicación). A partir de 2014, se trasladó el centro de datos de la TESOFE a un lugar más seguro y se cuenta con un centro de monitoreo de tecnologías de la información que permite verificar el funcionamiento de los componentes de tecnología e identificar cualquier falla, incluso antes de que sea notado por el usuario.

iii. **Estrategias**

Como parte de las estrategias de continuidad operativa implementadas al interior de la TESOFE, se cuenta actualmente con:

- Un sitio alternativo de operación.
- Protocolos con Banxico para operar directamente en sus instalaciones en caso de una contingencia.
- Planes de pruebas y simulacros que permitan detectar áreas de mejora y garantizar la continuidad de las operaciones.
- Árboles de sucesión para la toma de decisiones y mecanismos para comunicar al personal una situación que afecte la operación o incidente, tarjeta de bolsillo con información importante para los empleados y material impreso para la capacitación del personal.

iv. **Equipo de trabajo y personal**

Para el personal de la Tesorería se ha desarrollado un programa de capacitación continua, para aumentar la conciencia y el conocimiento sobre los roles y consolidar una cultura de prevención de riesgos y capacidad de respuesta a incidentes.

Análisis de Riesgos Operacionales

Se están llevando a cabo acciones específicas relacionadas con la evaluación de riesgos, análisis de impacto de negocio, acciones preventivas para reducir riesgos y, en general, para garantizar la continuidad del negocio. En específico, el área de Tecnologías de la Información de la SHCP realizó en diferentes unidades administrativas catalogadas como críticas un “Análisis de Riesgos” referente a la seguridad de la información, con el objetivo de brindar recomendaciones de protección en los activos de información.

Selección de Personal y Capacitación

El proceso de selección que se lleva a cabo en la Tesorería se realiza bajo los dos esquemas que aplican a la APF:

- El primero se basa en un programa denominado Servicio Profesional de Carrera (SPC). Este es un mecanismo que busca garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública para los servidores públicos de confianza (Director General, Director General Adjunto, Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Departamento y Enlace), con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad. Es a través de concursos públicos que incluyen exámenes de conocimiento, habilidades gerenciales y entrevistas.

- El segundo, de “libre asignación”, no requiere un concurso y los candidatos deben cumplir con los requerimientos técnicos establecidos en el perfil del puesto.

Por otra parte, siendo el capital humano uno de los factores clave para la SHCP, se cuenta con un programa de capacitación orientado a proporcionar a los trabajadores herramientas para su desarrollo profesional. Dentro del programa se imparten cursos, diplomas, otorgamiento de becas en materia de funciones de la Tesorería, así como en general de otras habilidades y herramientas que faciliten el trabajo actual de los servidores públicos.

Informes

La TESOFE informa el movimiento de recursos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, a través de la emisión de reportes diarios en los que se rinde cuenta de las operaciones de ingreso y egreso de recursos que se derivan principalmente de la realización de las funciones de recaudación de contribuciones, inversión de disponibilidades, constitución de depósitos, colocación de deuda, custodia de títulos accionarios, así como del ejercicio del PEF, vencimiento de inversiones, amortización de deuda y pago de depósitos de terceros; operaciones que son reconocidas en la contabilidad del centro de registro de la Tesorería para su incorporación mensual al Sistema de Contabilidad Gubernamental, base fundamental de la integración y presentación anual de la Cuenta de la Hacienda Pública.

CONCLUSIONES Y PLANES Y PROYECTOS A FUTURO

Un gran número de las reformas en las tesorerías nacionales ocurrieron en situaciones de crisis financiera, especialmente marcadas por la falta de liquidez para cubrir las obligaciones de los gobiernos, obligando a actuar de manera inmediata no sólo para cubrir los faltantes, sino también para establecer una administración financiera más eficiente de los recursos públicos.

A diferencia de esos casos, en México la implementación de la CUT se inició a finales de 2007, cuando no existía una crisis financiera en el país; el propósito fundamental para decidir instrumentar la CUT en México fue de eficiencia, transparencia y orden para mejorar el manejo de los fondos públicos, eliminando recursos ociosos y concentrándolos en las cuentas de la TESOFE.

A través de la implementación de la CUT, la TESOFE fortaleció sus procesos de operación, incrementó el uso de tecnologías de información y comunicación, redujo riesgos asociados a la operación diaria y coadyuvó a hacer más eficiente las funciones de tesorería, ofreciendo servicios de calidad, eficaces y transparentes, con base en una cultura de mejora continua, además de que ha podido generar información oportuna y relevante para la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

Asimismo, la implementación de la CUT ha contribuido a promover el uso de medios electrónicos de pago por parte del Gobierno Federal, así como a fomentar la inclusión financiera a través de la bancarización de empleados, proveedores y beneficiarios de programas federales, al mismo tiempo de impulsar la Política Nacional de Inclusión Financiera en el país.

A diez años del inicio de su implementación, la CUT ha permitido:

- Reducir los costos financieros asociados al manejo de cuentas bancarias.
- Obtener mayores rendimientos financieros de las disponibilidades.
- Oportuno control de los ingresos.
- Mejor control y conocimiento del ejercicio del gasto.
- Conocer información sobre los beneficiarios de los pagos gubernamentales.
- Impulsar la inclusión financiera de los beneficiarios de pagos del Gobierno Federal.
- Robustecer el SPEI.
- Proveer mayor precisión en la información de ingresos y gastos.
- Brindar mayor transparencia a la asignación de recursos.
- Facilitar el registro contable.

Es importante destacar que la tendencia de centralización de las funciones de la TESOFE continuará en los próximos años, debido principalmente a la necesidad de que la APF fortalezca las acciones conducentes para racionalizar el uso de los recursos públicos —reduciendo principalmente los gastos operativos de las dependencias y entidades de la APF al hacer sus pagos— por lo cual se prevé que seguirán aumentando, entre otros, los siguientes conceptos de pago para que se realicen a través de la TESOFE:

- Subsidios.
- Nómina del sector salud.
- Crecimiento inercial de pensiones a cargo del Gobierno Federal.

Con todo ello, se estima que en 2018 la TESOFE realizará un total de 134 millones de operaciones de pago, lo que representará un crecimiento aproximado de casi 90 por ciento con respecto a lo realizado en 2013.

Por otro lado, la instrumentación de un proyecto de modernización de Tesorería como el que se llevó a cabo en la TESOFE no es trivial, por lo que se considera que los siguientes aspectos fueron elementos clave para lograr el éxito del proyecto:

- Compromiso al más alto nivel:** El compromiso irrestricto y la voluntad de los Secretarios de Hacienda (durante el período de instrumentación ocuparon el cargo cuatro diferentes Secretarios de Hacienda) al modelo de administración centralizada a través de la CUT fue el factor determinante para llevar a buen puerto su instrumentación. En el camino se modificaron significativamente las reglas y los incentivos, y por supuesto algunos sectores/agentes mostraron resistencias. Sin embargo, la firmeza y claridad para encontrar salidas sin sacrificar el objetivo permitió su consecución.
- Adecuar el marco normativo:** Incorporar a nivel de Ley la responsabilidad y facultad de la Tesorería para operar la CUT, dándole permanencia a un modelo basado en un mayor control, eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos públicos. Asimismo, durante su instrumentación, se fue construyendo un andamiaje jurídico que asume la más alta jerarquía al plasmarlo en una nueva LTF que entró en vigor

el primero de enero de 2016. Esta nueva Ley abroga a la anterior Ley de Servicios de Tesorería de la Federación, que data de 1985, por lo que otorga mayor certeza jurídica e institucionaliza las mejores prácticas de tesorería. A partir del primero de julio de 2017 entró en vigor el Reglamento de la nueva LTF, el cual regula y facilita la aplicación de las disposiciones establecidas en la Ley.

- c. **Actualización de la infraestructura informática que permitiera cumplir con los requerimientos técnicos para:** i) soportar grandes volúmenes de operaciones, ii) alta capacidad para explotar grandes volúmenes de operación de manera confiable y oportuna, iii) evitar las discrecionalidad en el registro de operaciones, iv) abatir la probabilidad de error, v) garantizar que la información se mantuviera bajo un estricto esquema de seguridad, vi) aumentar la seguridad en las comunicaciones, vii) operar con esquemas de redundancia conforme a las buenas prácticas y viii) operar bajo una plataforma WEB.
- d. **Términos y condiciones de servicio de Banxico como agente financiero:** Se estableció un contrato con retribución mensual fija, que permite hacer uso a costo marginal cero del SPEI, un sistema de alto volumen, bajo valor, eficiente, seguro y jurídicamente respaldado. Asimismo, el Banco apoyó a la TESOFE con adecuaciones a su sistema, lo que redundó en beneficios operativos y en la consolidación del sistema de pagos. Hoy la Tesorería es el agente que genera alrededor del 25% de los pagos del SPEI, y ello no ha implicado un costo adicional para el erario federal.
- e. **Gradualidad:** Como una medida prudencial y con el fin de minimizar los riesgos en la operación de los programas y el ejercicio del presupuesto por un cambio abrupto hacia el modelo centralizado, en la Tesorería se tomó la decisión de hacer un proceso gradual de implementación. Esto permitió ajustar en tiempo y forma y sin incidencias los procesos y sistemas de la Tesorería, así como dar oportunidad a las Dependencias y Entidades a realizar los ajustes internos para adaptarse a la nueva forma de operar.

Hacia el futuro, la Tesorería deberá enfrentar múltiples retos, tanto de corto como de mediano plazo. Ello, derivado de un contexto económico y financiero nacional e internacional cada vez más complejo y a cambios tecnológicos vertiginosos, que exigen una capacidad de ajuste y flexibilidad para garantizar la operación de manera eficiente, eficaz y transparente. Dentro de las prioridades, la TESOFE ha identificado los siguientes aspectos estratégicos para la atención inmediata:

- Robustecer los controles internos, a fin de asegurar el cumplimiento de las normas que rigen el Sistema CUT.
- Contar con una infraestructura tecnológica de vanguardia, con capacidad de respuesta que se adapte a las necesidades y a los avances globales en medios de pago.
- Disponer de herramientas de análisis y de bases de datos robustos, para una mejor toma de decisiones.
- Aplicar de manera eficiente las facultades de fiscalización que tiene la Tesorería y que han sido robustecidas en la nueva LTF, para vigilar y comprobar el funcionamiento adecuado de la recaudación, manejo, administración o custodia de los

recursos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal y en general, de las funciones de tesorería.

- Continuar con la certificación de calidad de sus procesos bajo la Norma ISO 9001:2015, la cual amplía el alcance de la previa, ya que incluye temas de riesgos operativos, lo que redundará en una operación más segura de la Tesorería.
- Reforzamiento del Marco de Continuidad Operativa de la TESOFE: a más ocho años de trabajo, la Tesorería hoy cuenta con un mandato legal para cumplir esa función, destacando algunos elementos importantes a mencionar y que requiere de:
 - Institucionalizar una cultura de riesgos a través de un proceso continuo de análisis de riesgos.
 - Un cambio organizacional con nuevos perfiles para completar y consolidar una capacidad institucional en continuidad operativa en la Tesorería.

Sin duda, todo lo anterior contribuirá a la consecución de los objetivos estratégicos de la TESOFE y permitirá emplear el “músculo” de la Tesorería para apoyar al Gobierno Federal en la implementación de sus políticas públicas.

PANAMÁ

*Marianela Broce – Tesorera
Iraida Barrios*

SISTEMA NACIONAL DE TESORERÍA

Introducción

La gestión de Tesorería gubernamental en Panamá se rige por la Ley 56 del 17 de septiembre de 2013, que crea el Sistema Nacional de Tesorería, constituido por el conjunto de principios, leyes, organismos, normas y procesos que intervienen o se aplican para la concentración de la recaudación y administración de los fondos públicos, así como en su aplicación para el pago de las obligaciones del Estado.

En materia de administración de los fondos públicos, el Sistema Nacional de Tesorería comprende de las siguientes acciones:

1. Custodia e inversión de las disponibilidades (excedentes) que se generen.
2. Custodia de valores propios y de fondos y valores de terceros.
3. Canalización de los ingresos percibidos a partir de la cancelación de la obligación o del desembolso.
4. Ejecución de pagos para la atención de las diferentes obligaciones.

El sistema Nacional de Tesorería tiene los siguientes objetivos:

1. Organizar la centralización eficaz y segura de los ingresos públicos.
2. Realizar de manera oportuna, eficaz y eficiente, los pagos que correspondan en el marco de la legislación vigente.
3. Administrar en forma eficiente la liquidez de la caja, asegurando un óptimo rendimiento de los recursos financieros disponibles dentro de un nivel de riesgo razonable conforme a las políticas que se establezcan.

4. Coadyuvar en disminuir al mínimo posible el endeudamiento público originado por desequilibrios temporales de caja y su costo.
5. Proveer información confiable y oportuna sobre los ingresos, pagos, fondos y valores en custodia.

El Sistema Nacional de Tesorería se organiza y opera en el marco de los siguientes principios regulatorios:

1. Unidad de Caja.
2. Economía.
3. Equilibrio.
4. Veracidad.
5. Oportunidad.
6. Programación.
7. Seguridad.
8. Principio de transparencia.

Organización del Sistema Nacional de Tesorería y de la Dirección General de Tesorería

El Sistema Nacional de Tesorería está integrado por la Dirección General de Tesorería del Ministerio de Economía y Finanzas y las unidades administrativas responsables de los servicios de Tesorería que operan en las entidades del Gobierno Central, las Instituciones Descentralizadas y las Empresas del Sector Público no Financiero.

La Dirección General de Tesorería está a cargo de un Director General designado por el Ministro de Economía y Finanzas, el cual se encarga de coordinar y velar porque se logre una administración eficiente y efectiva de los fondos públicos.

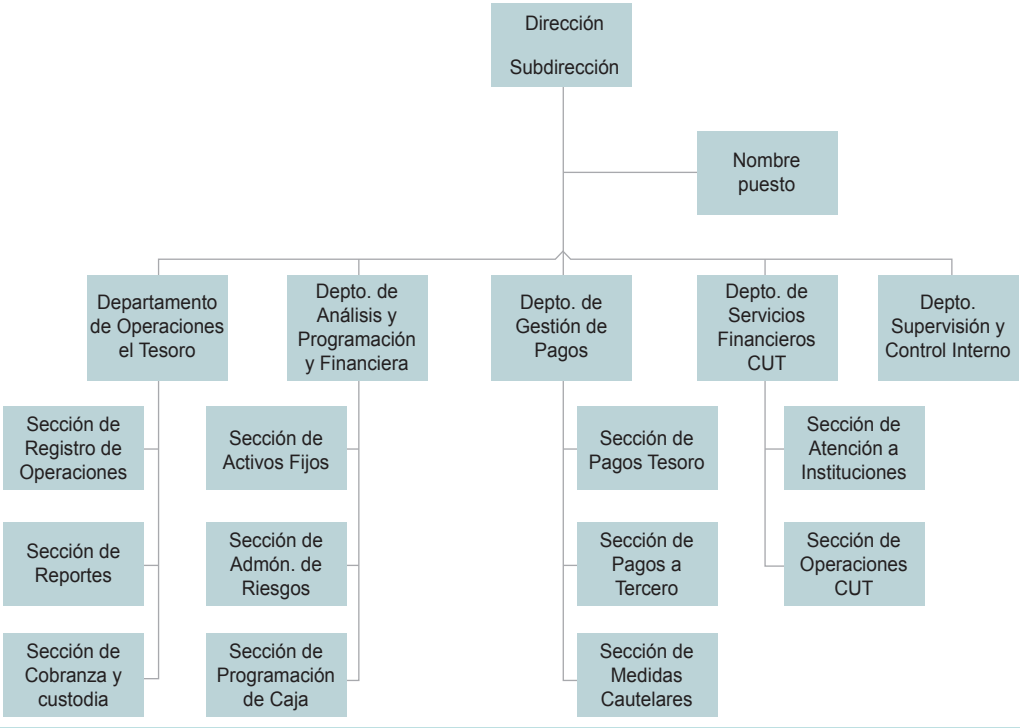
El Director General de Tesorería está asistido por un Subdirector que sea aprobado por parte del reglamento de la Dirección General de Tesorería, quien al igual que el Director General será designado por el Ministro de Economía y Finanzas.

El Director General de Tesorería responde administrativamente al Viceministerio de Finanzas, quien aprobará el reglamento interno de la Dirección General de Tesorería, que incluirá su organización administrativa.

La Dirección General de Tesorería queda facultada para establecer las normas relacionadas con los procesos internos de las unidades administrativas responsables de los servicios de Tesorería que operen en las instituciones del Gobierno Central, las Instituciones Descentralizadas y las Empresas del Sector Público no financieras, sin perjuicio de las funciones y normativas de la Contraloría General de la República.

Todas las operaciones de la Dirección General de Tesorería se procesan a través del Sistema Integrado de Información y Administración Financiera de Panamá (SIAF), cuyos responsables deben asegurar a esta dependencia el funcionamiento eficaz y oportuno del Sistema y el acceso irrestricto a todas las operaciones que tengan relación con el Sistema Nacional de Tesorería.

GRÁFICO 8.1 Organigrama de la Dirección General de Tesorería



CUENTA ÚNICA DEL TESORO

Introducción

La Cuenta Única del Tesoro en Panamá ha sido una realidad después de varios años de estudio y consultas a nivel internacional con el apoyo de varios organismos internacionales. En especial es de mencionar el Foro de Tesorerías Gubernamental de América Latina, que ha invitado a participar en las presentaciones anuales en varios países entre los cuales podemos señalar a Costa Rica, Argentina, República Dominicana, Colombia, Ecuador y Brasil. En esas ocasiones fue posible revisar y comparar los modelos utilizados en los diferentes países, y los miembros del equipo del Tesoro Nacional pudieron asistir durante el transcurrir de los años, con el fin de reunir los elementos fundamentales sobre el funcionamiento de la Cuenta Única del Tesoro en Panamá. De esta manera fue posible obtener una visión para orientar la definición de la normativa y procedimientos requeridos para facilitar la definición del desarrollo de soluciones informáticas y, finalmente favorecer la comprensión del tema y su implementación.

Inicialmente se concretó el Modelo Conceptual de la Cuenta Única de Panamá, el cual fue de gran ayuda para el desarrollo y proceso de aprobación de la Ley 56, en 2013. Esa Ley, además de crear el Sistema Nacional de Tesorería, crea también la Cuenta Única del Tesoro Nacional y establece que ese Sistema deberá estar conceptual, normativa y

funcionalmente integrado con el resto de los sistemas que conforman la Administración Financiera del Estado, que dirige el Ministerio de Economía y Finanzas. Luego de la aprobación de la reglamentación de ese marco legal, mediante el Decreto Ejecutivo 554 del 30 de octubre de 2014, el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Tesorería, dio inicio a los análisis y cronogramas de trabajo para la implementación gradual del Sistema de la Cuenta Única del Tesoro en Panamá.

Generalidades

La Cuenta Única del Tesoro (CUT) es la administración centralizada de todos los fondos públicos, bajo el principio de concentración de las cuentas bancarias en una única cuenta, que plantea la teoría de administración del efectivo.

Se constituye en el instrumento operacional del principio de Unidad de Caja y al administrarla, la Dirección General de Tesorería (DGT) se convierte en custodio y gestor de todos los fondos públicos incluidos en el ámbito de aplicación que la normativa establezca, garantizando el cumplimiento de los desembolsos programados, así como la transparencia y liquidez del sistema, sin que ello cambie la titularidad de los recursos, es decir el dueño continúa siendo la correspondiente institución.

En lo relativo a los fondos que patrimonialmente son diferenciables del Tesoro Nacional, es decir, los que pertenecen a entes contables y patrimoniales diferenciables, la Dirección General de Tesorería en términos prácticos hace las veces de un banco en que se mantienen los recursos líquidos que pertenecen al respectivo titular.

Conforme lo indicado, el régimen de Cuenta Única del Tesoro consiste en el mantenimiento de una o un mínimo de cuentas bancarias oficiales del Tesoro Nacional en el Banco Nacional de Panamá, administrada y operada exclusivamente por la Dirección General de Tesorería, de tal forma que lo característico es un solo administrador de los fondos públicos.

Las principales ventajas de una gestión moderna de Tesorería a través de una CUT son las siguientes:

- Garantizar que se disponga de fondos en efectivo, suficientes para pagar los gastos en el momento de su vencimiento.
- Obtener préstamos sólo cuando sea necesario y minimizar los costos del endeudamiento público.
- Maximizar el rendimiento de los saldos de caja inactivos, evitando la acumulación de depósitos del gobierno no remunerados, o de bajo rendimiento en el Banco Central o bancos comerciales.
- Gestionar los riesgos, invirtiendo los excedentes temporales de manera productiva y con garantías adecuadas.
- Permitir un mejor control de todos los ingresos, al hacerse directamente en la CUT, evitando las desviaciones de fondos con fines fraudulentos o fuera de las asignaciones presupuestarias.
- Gestionar la Tesorería de forma más eficiente, al centralizar las operaciones en una unidad especializada, responsable y profesional encuadrada dentro del Ministerio

de Economía y Finanzas, liberando recursos humanos en las tesorerías de las instituciones para otras funciones que sean necesarias.

Por otra parte, de la Cuenta Única deben hacerse los pagos de las obligaciones de la deuda consolidada, o sea, la deuda pública, las planillas, los impuestos, los contratos de bienes y servicios, los servicios básicos, así como las devoluciones de los fondos en custodia, las transferencias, o cualquier otra transacción que implique un débito al Tesoro Nacional o a las entidades con recursos depositados en la CUT.

Similar al sistema bancario tradicional, en que la titularidad y la disponibilidad de los fondos están controladas por un esquema montado sobre la base de registros en cuentas corrientes, en la CUT la titularidad y la disponibilidad de los fondos propios de las instituciones, depositados en ella, estarán controladas a través de un esquema equivalente denominado Cuenta de Tesorería, que representa para el Sistema de Cuenta Única lo que la cuenta corriente es para el Sistema Bancario.

Por tanto, a partir de la implantación de la CUT, el Tesoro Nacional pasa a funcionar figurativamente como si fuera un banco, manteniendo relación financiera directa con las instituciones públicas como sus clientes. Las actuales cuentas bancarias oficiales serán cerradas y reemplazadas por las cuentas de Tesorería, pero también incluyendo los recursos propios del Tesoro, que desde siempre han sido administrados por la DGT.

A partir de la Programación de Caja, tanto de los fondos propios como de los que administre por cuenta de otras instituciones, la DGT deberá identificar diariamente el nivel de fondos necesario para cubrir los pagos del día tramitados por las instituciones, y consecuentemente, estimar los excedentes o déficits estacionales de caja, tomando las medidas preventivas pertinentes, sea la realización de colocaciones de corto plazo o la utilización de financiamiento de corto plazo proveniente de líneas de crédito u otros mecanismos.

A partir del análisis del Flujo Diario de Caja, de la deuda exigible con proveedores y la programación de caja remitida por las entidades, la DGT generará el Programa de Pago, estableciendo a cada una de las instituciones y a sí misma, límites de desembolso contra la CUT, los cuales se convertirán en los límites a la disponibilidad de los fondos. En el caso de entidades descentralizadas los límites serán resultado de la programación de caja remitida por la propia institución, debiendo al efecto establecerse la periodicidad de dichos límites (diaria, semanal, quincenal o mensual).

Luego de consolidada la implantación de la CUT, las instituciones solamente podrán cancelar, directamente a través de la caja menuda, los pagos inmediatos e imprevistos de pequeños montos y por conceptos definidos en norma específica. Las cajas menudas serán alimentadas por anticipos a través de transferencias recibidas de la CUT, y su uso y manejo se mantendrá conforme lo establecido en el Manual de Procedimientos para el Uso y Manejo de los Fondos de la Caja Menuda en las Entidades Públicas. El manejo de los fondos rotativos y de las cajas menudas se ajustará a lo que establece el procedimiento y la reglamentación actual.

Asimismo, todo movimiento financiero efectuado en la CUT será reflejado por el BNP en el respectivo estado de la cuenta. Este mismo movimiento financiero será cronológicamente

registrado por el SIIAF en el Libro Banco de la Cuenta Única e igualmente reproducido en la Cuenta de Tesorería de acuerdo a la titularidad del fondo.

Cada institución, así como la DGT, podrá mantener una o más Cuentas de Tesorería en la CUT para control de sus fondos propios. Los fondos de rentas generales recaudados a través de la DGI serán registrados en una cuenta institucional de cuenta única específica denominada cuyo titular es el Tesorero General.

Por concepto fundamental y por rigurosidad y facilidad contable, se abrirán Cuentas de Tesorería únicamente para instituciones que patrimonialmente son diferenciadas del Tesoro General, de conformidad con la definición de ente contable actualmente vigente, o ajustando el criterio según la definición que posteriormente se adopte. No obstante, transitoriamente, a los efectos de la estrategia de implementación se podrá utilizar el sistema de caja única y su estructura de cuentas, para llevar el control de fondos generados por los ministerios u otros, conforme lo defina la DGT, tratándose de manera diferente a los efectos de la contabilidad patrimonial, aunque operativamente funcionen de la misma manera.

Por tanto, para operar la CUT se podrán considerar otras cuentas bancarias oficiales de la DGT además de la cuenta principal, sin que ello signifique transgredir el principio de unidad de caja, en tanto el administrador sea la DGT.

Corresponderá al sistema de información financiero el registro del “libro banco” referido a cada una de las Cuentas de Tesorería que la institución disponga en la CUT, permitir obtener los archivos con los movimientos registrados en cada una de las cuentas.

Los impuestos fiscales que deban cancelar las instituciones públicas incorporadas al Sistema de la CUT a la Dirección General de Ingresos, no serán cancelados a través de emisión de medio de pago sino a través de registros presupuestarios y contables en la CUT referentes a los pagos y a los respectivos ingresos, es decir, no se generarán salidas de fondos de la CUT por los pagos de estos impuestos, como tampoco las respectivas entradas de los mismos fondos a la CUT por la recaudación.

Análogo al ítem anterior, los pagos contra la CUT entre dos instituciones incorporadas a la Cuenta Única serán realizados a través de movimientos de compensación entre las respectivas Cuentas de Tesorería, o sea, se genera un asiento de débito en la Cuenta de Tesorería pagadora y otro correspondiente al crédito en la Cuenta de Tesorería recibidora. Es un procedimiento similar a una transferencia entre cuentas corrientes de un mismo banco comercial, que emite débito y crédito correspondientes sin afectar el activo del banco.

En ambos casos no serán generados movimientos de fondos, y consecuentemente no se afectará el saldo de la CUT. Las instituciones dispondrán de estados individuales de cada Cuenta de Tesorería, de modo y contenido similar a los que emite el BNP, para información y control de las operaciones y saldos, entendiéndose que cada una de ellas será responsable de la conciliación de estos movimientos con el respectivo libro de bancos que opere en el SIIAF.

Alcance

Desde el punto de vista conceptual, el alcance del Sistema de Cuenta Única está implícito en su propia definición, o sea, resulta idóneo que abarque todo el universo funcional de la DGT, de las Tesorerías de las instituciones del Gobierno Central, Instituciones Descentralizadas

y Empresas Públicas y de los organismos no financieros de la administración descentralizada, y que posibilite el manejo de todos los fondos generados por medio de las distintas fuentes de financiamiento.

Idealmente, a la CUT deben ingresar todos los fondos públicos, independientemente del concepto u origen, sean recursos provenientes de rentas generales, de aquellos con destinación específica directamente recaudados por las instituciones, los provenientes de contribuciones y donaciones, de empréstitos internos y externos, los fondos en custodia, los generados por devoluciones de pagos, etc.

Si bien en un primer momento por razones de gradualidad en el proceso de implementación alguno de estos recursos públicos no se incorporarán a la CUT, en la visión conceptual es conveniente plantear el mayor ámbito posible, explicitando los casos en que su incorporación estaría condicionada a la aprobación de modificaciones legales.

En primera instancia, el ámbito de aplicación visualizado contempla el Gobierno Central, en consideración de lo establecido por la legislación vigente y lo ya expresado por la Procuraduría General de la Administración, que al efecto, en Oficio C55-11, del 01 de septiembre de 2011 indicó: *“Por último, estimo oportuno expresar que de ponerse en funcionamiento la Cuenta Única del Tesoro, la Dirección General de Tesorería solo emitirá órdenes de pago para cubrir los compromisos del Gobierno Central, ya que las entidades descentralizadas, las empresas públicas no financieras y los intermediarios financieros emitirán directamente al Banco Nacional de Panamá sus propias órdenes de pago, en razón de su autonomía...”*.

En línea con lo indicado, en la ley ya mencionada se define un ámbito de aplicación, concretamente el Artículo 27 del proyecto que señala:

Artículo 27. La Cuenta Única del Tesoro Nacional es el instrumento operativo a través del cual se da vigencia práctica al principio de Unidad de Caja, abarcando al Gobierno Central, a las Instituciones Descentralizadas y a las Empresas Públicas no Financieras y tiene por propósito lograr la mayor eficiencia, rentabilidad, transparencia y seguridad en la administración de los fondos públicos.

Complementariamente, el Artículo 28, establece las excepciones, a saber:

1. Autoridad del Canal de Panamá.
2. Caja de Seguro Social.
3. Universidades estatales.
4. Municipios.
5. Juntas Comunales.
6. Instituciones Públicas Financieras.
7. Aquellas exceptuadas por Ley.

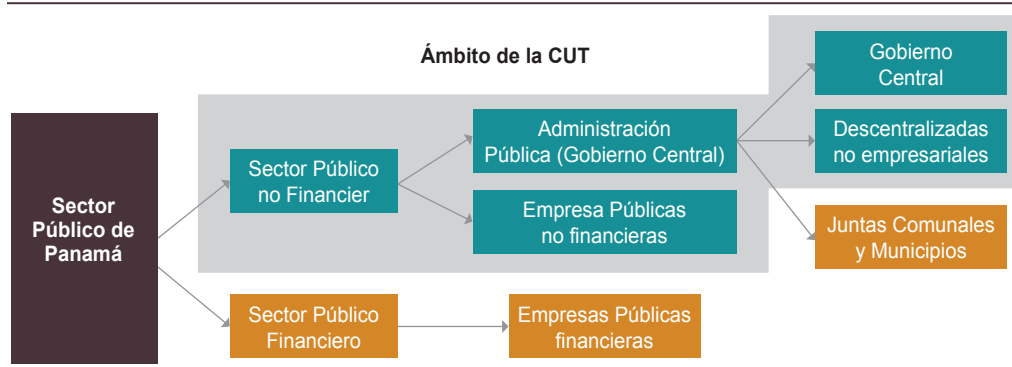
No obstante lo indicado, el Artículo 29 precisa:

“Con respecto a las entidades excluidas del ámbito de la Cuenta Única del Tesoro Nacional según lo indicado en el artículo 28, numerales 3, 4, 5, 6, y 7,

su exclusión solo comprenderá el uso y administración de los recursos propios. Las transferencias que otorgue el Tesoro Nacional a estas entidades, deberán ser administradas en la Cuenta Única del Tesoro Nacional, de conformidad con las disposiciones que establezca el reglamento de funcionamiento de esta, en lo referente a criterios de monto y naturaleza. Los recursos propios de estas instituciones podrán ser incorporados a la Cuenta Única del Tesoro Nacional de manera voluntaria en coordinación con la Dirección General de la Tesorería.”

Conforme lo indicado, en el siguiente diagrama se resume la cobertura de la CUT:

GRÁFICO 8.2 Cobertura de la CUT



Nótese que para las instituciones excluidas las transferencias que reciban del Tesoro Nacional se administrarán dentro de la CUT y que voluntariamente podrían depositar los recursos en la misma, lo cual abre el espacio para diseñar incentivos que hagan atractivo el depósito voluntario de estos recursos.

En virtud de lo indicado sobre la cobertura de la CUT, las instituciones participantes se podrían caracterizar de la siguiente manera:

- **Dirección General de Tesorería:** Por definición es el administrador de la CUT y rector del subsistema de Tesorería, de tal manera que es el primer responsable por el buen funcionamiento de la CUT y por garantizar la disponibilidad de los recursos conforme a la programación de caja realizada según los criterios que se establecerán.
- **Contraloría General de la República:** La Dirección General de Tesorería del Ministerio de Economía y Finanzas, dará acceso a consulta continua y en línea en el sistema CUT y la Información registrada en el Sistema Integrado de Información de la Administración Financiera (SIAF) y los subsistemas que los conforman, entre los cuales figuran el de Cuentas, Caja Única, Cuenta Única del Tesoro, y los otros que le faciliten el cumplimiento de las funciones constitucionales y legales de fiscalización, control y auditoría que le corresponden.
- **Otros órganos rectores:** Los otros órganos rectores de los sistemas de Presupuesto, Crédito Público y Contabilidad Gubernamental, si bien no participan en la

administración de la CUT tienen estrecha relación con la DGT tanto en la coordinación de aspectos comunes como en los flujos de información que se generan en ambas vías.

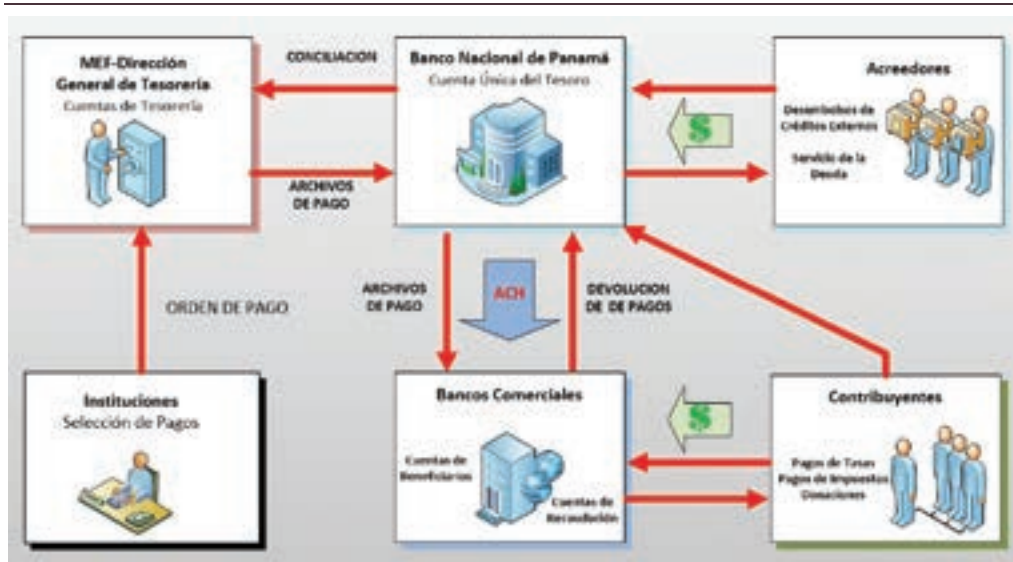
- Instituciones que forman parte del mismo ente contable que la DGT. Las instituciones que junto con la DGT forman parte de un mismo ente contable participan en la CUT, en tanto accedan o requieren las asignaciones de recursos que mediante cuotas de pago les asigne la DGT. Por no tener recursos patrimonialmente separados, estas instituciones solicitarán asignación de los recursos del Tesoro y realizarán los pagos utilizando las asignaciones que les defina la DGT. Un ejemplo es el de los diferentes ministerios de Gobierno.
- Instituciones que constituyen entes contables diferentes del ente al que pertenece la DGT. En este caso, por tratarse de recursos que patrimonialmente pertenecen a un ente contable distinto, la DGT deberá garantizar la disponibilidad de los recursos depositados en la CUT según lo defina la propia entidad. En este grupo se ubicarían las entidades descentralizadas y los Gobiernos Locales en tanto receptores de transferencias presupuestarias.

En el ámbito externo, otros órganos públicos o privados participarían fundamentalmente haciendo consultas para obtener información para sus propios efectos.

Visión general del modelo conceptual de CUT

A los efectos de ofrecer una visión gráfica del modelo conceptual, es necesario, en primer lugar, ubicar el Sistema de Cuenta Única en perspectiva del Sistema Integrado de Información de la Administración Financiera (SIIAF). Al efecto, como un primer elemento considérese la siguiente ilustración:

GRÁFICO 8.3 Visión general de la CUT



Conforme se indica en el gráfico anterior, si bien es cierto se considera que mayoritariamente las entidades participantes en la CUT a su vez utilizarán el SIIAF, también se debe considerar el escenario en que una entidad participante no utilice dicho sistema para el control y ejecución de sus recursos financieros. A estos efectos lo fundamental es establecer claramente el contenido y los formatos de intercambio de información.

El funcionamiento propuesto para la CUT se puede resumir en las siguientes características:

- Será financieramente eficiente: Permitirá el uso temporal de los recursos por parte de la DGT en tanto, no sean requeridos por los titulares.
- No se reconocerán intereses sobre los depósitos en las subcuentas de la CUT.
- La DGT podrá utilizar temporalmente o alternativamente invertir excedentes temporales según la programación de caja.
- Se considerarán distintos escenarios de operación según la naturaleza de la institución y de los recursos involucrados.
- Si bien se considera ideal que las instituciones en la CUT utilicen el SIIAFI, es necesario considerar que también se administren en la CUT recursos de instituciones que no utilicen este sistema.

Esta definición marca la línea adoptada en la concepción del Sistema de Cuenta Única, el cual para efectos prácticos se asemeja en gran medida a un sistema bancario de administración de cuentas bancarias, para lo cual debe proveer las facilidades para el adecuado registro de los diferentes movimientos, así como la realización de pagos y ejecución de cobros, garantizando el adecuado registro de cada una de las transacciones asociadas.

Conforme lo planteado, será a nivel de SIIAF que utilice el titular de la cuenta, que se deberán realizar los controles presupuestarios y propios del control interno para garantizar la legalidad de los pagos que se hagan, mientras que en el sistema de cuenta única fundamentalmente se recibirán los pagos ordenados y se remitirán al banco pagador utilizando los mecanismos propios de esta relación bancaria.

Será fundamental que el sistema permita la trazabilidad plena de cada pago, es decir que se permita identificar de manera plena para cada pago, qué entidad lo propone, a qué Cuenta de Tesorería se deberá cargar, el beneficiario del mismo y el monto. Conceptualmente, el Sistema de Cuenta Única considerará los siguientes procesos:

- a. Proceso de Ingresos
- b. Proceso de Pagos
- c. Administración de Cuentas
- d. Programación de Caja
- e. Administración de Inversiones.

Estadísticas Generales:

La implementación de la CUT inició en noviembre de 2014, luego de que se aprobara su reglamentación mediante el Decreto Ejecutivo 554 del 30 de octubre de 2014. Se dividió

CUADRO 8.1 Avance de incorporación de cuentas recaudadoras y pagadoras a la CUT

Estadística de Avance de Implementación de la Cuenta Única al 31 de diciembre de 2017		
Detalle	No. Cuentas	SalDOS (en millones)
Cuentas Recaudadoras	149	42,9
Cuentas Pagadoras	447	538,2
TOTAL	596	581,1

Fuente: Informe de Avances preparado por el Departamento de Cuenta Única del Tesoro, con cifras del Sistema SICUT y del BNP.

en tres Fases: FASE I: Entidades de Gobierno Central, FASE II: Entidades Descentralizadas y FASE III: Empresas Públicas.

Durante el año 2017 se avanzó en la implementación de la FASE I y el inicio de la FASE II, que consistió en el proceso de análisis y traslado de los fondos de las cuentas de las Entidades de Gobierno Central que quedaban pendientes de la implementación del Sistema Istmo, completando el 90% incorporadas a la CUT (26 entidades, más 78 Municipios para un total de 451 cuentas oficiales distribuidas en Cuentas de Fondos Rotativos, Cuentas Presupuestarias y Cuentas Financieras). Se ha mantenido en el Banco Nacional de Panamá un total de 149 cuentas identificadas como cuentas recaudadoras y 447 cuentas pagadoras permitidas a instituciones con actividades de salud, ayuda social y las de Instituciones Descentralizadas, cuentas de organismos internacionales y cuentas con montos correspondientes a cheques en circulación, cerradas al quedar con montos cero.

Para la implementación de la FASE II, las Instituciones descentralizadas entraron con cuentas pagadoras. Mientras se inicie la implementación del Sistema de Contabilidad Istmo, estas cuentas pagadoras serán analizadas y se irán cerrado según el resultado del análisis.

Al 31 de diciembre de 2017 se habían incorporado un total de 587 cuentas: 13 del Tesoro Nacional, 373 de instituciones de Gobierno Central, 122 de Instituciones Descentralizadas, una cuenta de Empresas Públicas y en atención a la Ley de Descentralización, 78 cuentas correspondientes a los municipios a nivel nacional de los Fondos de Inversión IBI.

Se incorporaron a la CUT las cuentas de las entidades en que se ha implementado el Sistema de Contabilidad Istmo, con el fin de que, además de tomar en consideración

CUADRO 8.2 Avance de incorporación de otras cuentas a la CUT

Estadística de Avance de Implementación de la Cuenta Única al 31 de diciembre de 2017		
Detalle	No. Cuentas	SalDOS (en millones)
Instituciones GC	373	688,7
Instituciones Desc.	122	118,7
Municipios	78	95,5
Tesoro Nacional	13	834,7
TOTAL	272	1.751,7

Fuente: Informe de Avances preparado por el Departamento de Cuenta Única del Tesoro, con cifras del Sistema SICUT y del BNP.

CUADRO 8.3 Cuentas por trasladar a la CUT

Estadísticas de Cuentas por Trasladar a la Cuenta Única del Tesoro al 31 de diciembre de 2017		
Detalle	No. Cuentas	Saldos (en millones)
Pendientes Fase I Gobierno Central	240	142,5
Gob. Central Organismos Internacionales	21	46,2
Fase II – Descentralizadas	57	62,8
Fase II – Desc. Organismos Internacionales	9	2,2
TOTAL	327	253,7

Fuente: Informe de Avances preparado por el Departamento de Cuenta Única del Tesoro, con cifras del Sistema SICUT y del BNP.

los fondos presupuestarios, también se contemplen los fondos de cuentas financieras o no presupuestarios, mayoritariamente las que están sujetas Leyes especiales.

Para el año 2017 quedaron pendientes de la Fase I de Gobierno Central, y de la Fase II de las Entidades Descentralizadas, 327 cuentas con un saldo total de B/.253,7 millones.

La Dirección General de Tesorería en el año 2017 realizó operaciones de inversión con la Caja de Ahorros y el Banco Nacional de Panamá, principalmente en depósitos a plazo, logrando al 31 de diciembre de 2017 el monto de B/. 2.086.784,65 de intereses ganados.

A partir de enero de 2017, el Tesoro Nacional inició en productivo la Consulta en Línea para las entidades adscritas a la Cuenta Única del Tesoro para que emitieran sus Estados de Cuentas y tener a mano información de sus saldos. Otro proyecto muy importante ha sido el uso de la Boleta de Depósito para las Cuentas de Tesorería de Ingresos, correspondiente a las entidades en la CUT, a través de la cual se ha logrado recibir un total de B/.143.826.995,14 de ingresos al cierre del año 2017.

Entre los beneficios más importantes que trajo la implementación de la Cuenta Única del Tesoro para el año 2017, podemos mencionar:

- Ahorro al Estado en contratación de nueva deuda por el orden de los \$1.200 millones, lo que generó un ahorro en intereses de aproximadamente \$50 millones anuales.
- Reducción en los costos de confección de cheques por parte de las entidades, por aproximadamente \$500 mil.
- Disminución de pagos a través de cheques, de un 50% a un 5% del total de pagos, siendo el mayor volumen a través de ACH.
- Reducción en los costos de transacción y comisiones bancarias.

RECAUDACIÓN DE INGRESOS

Los ingresos son recaudados por medio de los siguientes mecanismos:

- **Cancelación en bancos comerciales:** Los bancos son autorizados como cajeros auxiliares, a través de convenios de recaudación que son negociados por las entidades

recaudadoras. Los fondos recibidos son depositados en cuentas bancarias de recaudación de las entidades recaudadoras. Es la modalidad más utilizada en el proceso de ingreso.

- **Cancelación directa en el Banco Nacional de Panamá (BNP):** En este caso, el BNP procesa la recaudación en sus propios cajeros y deposita los montos en cuentas bancarias de recaudación en el mismo Banco.
- **Cancelación en cajas institucionales:** Solamente pueden recaudar las cajas habilitadas por la Dirección General de Ingresos. Es un proceso también aún muy frecuente, aunque en la Dirección General de Ingresos (DGI) esa modalidad solamente se adopta para los arreglos de pagos y multas no tributarias.
- **Sistema de Ingresos del Tesoro:** Cancelación por medio de mecanismos de boleta electrónica vía Internet.

En el caso de cancelación en los bancos comerciales, los fondos son trasladados a las cuentas recaudadoras habilitadas el mismo día en que fueron recibidos, o en la mañana siguiente, de acuerdo con lo definido por la DGT.

En el caso de los recursos de gestión institucional, recaudados por las Tesorerías institucionales, los montos son acreditados en cuentas bancarias de recaudación, siendo que algunas son utilizadas para la identificación o clasificación de los ingresos. Sobre las cuentas recaudadoras no son permitidos giros de cualquier naturaleza.

El BNP procesa los datos de la recaudación y dispone de un máximo de dos días para remitir la “hoja de liquidación”, mediante la cual comunica los movimientos de las cuentas bancarias, incluyendo la recaudación, a la DGT.

GESTIÓN DE PAGOS

El principal medio de pagos adoptado en el Sistema de Cuenta Única del Tesoro Nacional (SICUT) es la orden de transferencia de fondos electrónicos. Se ha adoptado un sistema mixto de pagos donde los montos más grandes (superiores a 1.000 Balboas) son pagos de manera centralizada, con cargo al Tesoro, mientras los montos inferiores son pagos de manera descentralizada, contra fondos rotativos y cajas menudas, definiéndose anualmente los montos para los mismos.

Existen varios procedimientos aprobados para fondos rotativos específicos por parte de la Contraloría General de la República, dentro de los cuales se encuentran aquellos donde los pagos se realizan contra las disponibilidades del Tesoro en la CUT y otros creados mediante la figura de un anticipo financiero, operado por una cuenta bancaria específica que funciona como una cuenta de pago. Para el pago de las planillas, la DGT utiliza subcuentas específicas en el BNP denominadas Fondo Planilla 2010 y Fondo Planilla 2011.

PROGRAMACIÓN DE CAJA

El marco legal recién establecido determina a la DGT elaborar un programa anual y un programa mensual de caja global, siendo ese con la indicación de los montos diarios, detallados por institución y concepto.

Los principales objetivos de la programación de caja son: (i) conocer, con la suficiente antelación, la estimación de los ingresos y los requerimientos de pagos; (ii) garantizar el cumplimiento oportuno de las obligaciones de pago, y (iii) cuantificar y evaluar alternativas de financiamiento estacional o colocación de excedentes de caja.

El programa anual de caja incluye las reservas de caja que sean necesarias para el pago de los gastos incurridos y no pagados al cierre del ejercicio anterior. Para la programación mensual de caja fue establecido que las instituciones deben remitir a la DGT sus estimaciones de gastos incurridos y las fechas para el respectivo pago. Luego de establecida la programación de caja, la DGT asigna y comunica a las instituciones las cuotas periódicas de pago.

Así, la programación de caja de la DGT ha sido realizada a diario, a través de un conjunto de hojas en aplicativo, cubriendo los fondos que administra la DGT, o sea, no incluye los fondos mantenidos en las cuentas de gestión institucional. El horizonte de programación es el período de ejecución del presupuesto. Para ello se adoptan informaciones de las siguientes fuentes:

- El Presupuesto General.
- Las estimaciones de ingresos preparadas por la Dirección General de Presupuesto.
- La serie histórica de gastos que la misma DGT prepara.
- El programa de servicio de deuda proporcionado por la Dirección General de Crédito Público.

CONCLUSIONES

La modernización de la gestión de Tesorería en Panamá ha tenido un impulso relevante con la edición de la Ley 56 de 2013, que creó el Sistema Nacional de Tesorería y la CUT. A partir de entonces fueron aceleradas las actividades hacia la mejora de los procesos operacionales y los sistemas de gestión, mirando los objetivos de consolidación de la CUT y cierre de cuentas bancarias innecesarias, la mejora de los procesos de ingreso y de pagos, de los mecanismos de preparación de pronósticos del flujo de caja y de programación financiera.

Además de los aspectos operacionales, se busca también avanzar hacia las mejoras de la gestión en cuanto a la eficiencia de la gestión financiera. Para el desarrollo e implementación de los cambios se adoptó una estrategia de avances graduales, de manera que se garantice una trayectoria que minimice los riesgos inherentes y que se beneficie de la integridad de las experiencias obtenida a cada paso.

El camino por recorrer aún es largo. Para seguir en esa trayectoria, la TGN seguirá buscando el apoyo de Fotegal y de los organismos que lo soportan, visando adoptar las mejores prácticas en gestión de Tesorería.

PARAGUAY

Oscar Llamosas – Viceministro de Administración financiera
Marco Elizeche – Tesorero

INTRODUCCIÓN

Breve reseña del alcance de la Tesorería

El Tesoro Público tiene a su cargo regular el conjunto de principios, políticas, competencias, normas y procedimientos que interactúan en el proceso de administración de recursos, en sus fases de ingresos y depósitos de fondos públicos, rendición de cuentas de percepción de recursos, programación de caja, proceso de pagos, financiamiento temporal, inversión de excedentes temporales, títulos y valores fiscales. Está constituido por todas las disponibilidades y activos financieros, sean dinero, créditos y otros títulos-valores de los organismos y entidades del Estado.

El Tesoro Público incluye a la Tesorería General, administrada por el Ministerio de Hacienda, y a las Tesorerías Institucionales administradas por cada uno de los demás organismos y entidades del Estado.

La Tesorería General es ejercida por la Dirección General del Tesoro Público (DGTP), dependiente de la Subsecretaría de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda.

Antecedentes

En la década de los 90, los pagos de la administración central y entidades descentralizadas se hacían de manera centralizada y con procesos manuales en el Ministerio de Hacienda, y las dependencias que integraban la Administración Pública se circunscribían a ser meramente entes tramitadores para la satisfacción de sus compromisos derivados de la ejecución presupuestaria.

En ese contexto, surgió la preocupación de las autoridades del Ministerio de Hacienda por mejorar y hacer más eficiente el funcionamiento de los sistemas a su cargo, y se decidió adoptar el denominado Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), que

tuvo por objeto agilizar los procesos relacionados con la Programación Presupuestaria, Tesorería y Contabilidad, aunque persistía el enfoque centralizado.

No obstante, si bien la orientación del SIIF era integral, sus sistemas funcionaban de manera independiente y no era posible obtener información consolidada que relacionara los distintos procesos, para lo cual era necesario efectuar procesos manuales. Aunado a esta situación, el Sistema de Contabilidad no fue desarrollado como un módulo dentro del sistema, situación que dificultó más aún la integración verdadera del sistema en su conjunto.

Ante esta situación, en el Ministerio de Hacienda, después de un exhaustivo estudio de los problemas existentes y de las condiciones prevalecientes en otros países, se tomó la decisión de cambiar radicalmente el enfoque del sistema, dándole una perspectiva más acorde a las necesidades del sistema de la administración financiera del país, dentro de una óptica descentralizada, considerando que era imposible mantener esquemas centralizados, ante la dinámica del cambio que se demandaba para modernizar sus procesos administrativos.

Esta iniciativa llevó al Ministerio de Hacienda a diseñar y desarrollar, entre 1995 y 1996, un moderno sistema de gestión e información financiera descentralizado y de vanguardia en la región, denominado “Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)”, con la característica de estar totalmente automatizado e integrado. Para soportar la operación del SIAF y lograr una intercomunicación entre todos los Organismos y Entidades del Estado, paralelamente se diseñó una Red de Comunicaciones de fibra óptica, que se constituyó en el soporte del SIAF a partir de 1997. En una primera etapa se aplicó a toda la Administración Central, previéndose su expansión a las diversas Empresas del Estado, Organismos Descentralizados y Gobiernos Departamentales y Municipales.

Sin embargo, la implementación del sistema y de su red de comunicación requería su institucionalización para consolidar los esfuerzos del Ministerio de Hacienda. Por tanto, el Poder Ejecutivo y las autoridades del Ministerio de Hacienda, en el año 1999, interesados en fortalecer el sistema de administración financiera del país, motivaron una revisión de los proyectos de Ley relacionados con la materia, y se dieron a la tarea de elaborar e impulsar un Proyecto de Ley de Administración Financiera del Estado.

El proyecto de Ley fue presentado al Honorable Congreso Nacional mediante una petición especial dirigida por el Señor Presidente de la República mediante un “Tratamiento de Urgencia”, para que el Parlamento, con el apoyo de sus cámaras y de comisiones especiales, estudiara y dictaminara la iniciativa presentada en un período extraordinario de aproximadamente 30 días. La combinación de voluntades políticas entre en Parlamento y el Poder Ejecutivo y su preocupación por apoyar el proceso de transformación y modernización del Estado se pusieron de manifiesto con la promulgación de la Ley 1535 de Administración Financiera del Estado, el 31 de diciembre de 1999, y la expedición del Decreto 8127 del 30 de marzo del 2000, por medio del cual se reglamenta la referida Ley y el funcionamiento del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

Conforme a esta Ley, y sus reglamentaciones, se le atribuye a la Dirección General del Tesoro Público la responsabilidad de ser el órgano rector en cuestiones de Tesorería Pública, y del cual se desprenden las responsabilidades enmarcadas en un conjunto de principios, políticas, competencias, normas y procedimientos que interactúan en el proceso de administración de recursos, en sus fases de ingresos y depósitos de fondos

públicos, rendición de cuentas de percepción de recursos, programación de caja, proceso de pagos, financiamiento temporal, inversión de excedentes temporales, títulos y valores fiscales entre otros.

Se puede decir que, en virtud de lo establecido en la propia Ley de Administración Financiera y el Decreto que la reglamenta, el Tesoro Público del Paraguay orienta sus funciones hacia acciones tales como:

1. Participar en la formulación de la política financiera dentro del ámbito del Ministerio de Hacienda, en base al Plan Financiero aprobado por Decreto del Poder Ejecutivo.
2. Participar en la determinación de políticas, criterios y prioridades de gastos, para la atención de los programas de Gobierno y la determinación de topes financieros institucionales, de acuerdo con el resultado de las proyecciones de ingresos del Estado.
3. Participar en el análisis de los lineamientos y criterios de orientación del gasto, bajo los cuales se llevará a cabo la ejecución presupuestaria, de acuerdo con los márgenes presupuestarios, que incidirán directamente en la programación de caja.
4. Dirigir el estudio y análisis del comportamiento de flujo de fondos de ingresos y gastos institucionales y del Tesoro, para evaluar la aplicación de los recursos autorizados en la planeación financiera anual.
5. Aprobar el Plan de Caja y sus modificaciones, en base a las prioridades de gastos establecidos y las proyecciones de ingresos desarrolladas.
6. Controlar la programación de los montos de recursos requeridos por el Tesoro, para pagos de compromisos y obligaciones contraídas por los Organismos y Entidades del Estado que reciben transferencias de la Tesorería General.
7. Dirigir, coordinar y evaluar el sistema de administración de los recursos financieros del Tesoro Público, así como el análisis, verificación y conciliación del movimiento diario de fondos de la Tesorería General.
8. Autorizar las transferencias de recursos para el cumplimiento de los programas, acciones y prioridades establecidos en los planes financieros y de caja aprobados, considerando las disponibilidades de recursos del Tesoro, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes en la materia.
9. Administrar el sistema de pago de remuneraciones al personal por Red Bancaria y otros conceptos; y, evaluar la gestión bancaria que garantice el funcionamiento integral del sistema, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes en la materia.
10. Coordinar las pautas y normas administrativas relacionadas con el registro contable de las operaciones económico-financieras, conforme con las normas y procedimientos vigentes.
11. Supervisar y controlar el registro sistemático de todas las transacciones que afecten la situación económica y financiera de la Tesorería General.

Estructura y Recursos Humanos

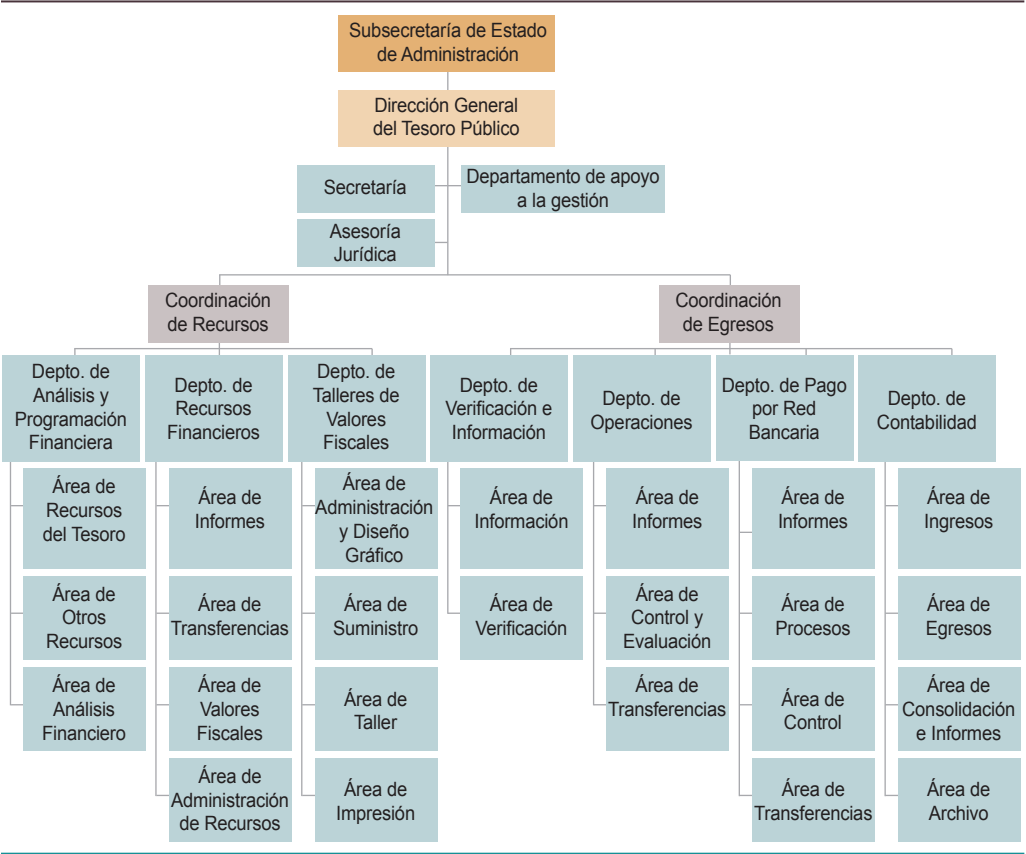
La DGTP es una Dirección integrante de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera, del Ministerio de Hacienda. En la estructura de dicha Secretaría se encuentran las Direcciones de Tesoro (DGTP), Presupuesto, Contabilidad, y Crédito y Deuda Pública, entre otras.

La DGTP mantiene una estructura orgánica centrada en dos ejes principales que son: la administración y registro de los ingresos a través de la Coordinación de Recursos, y las transferencias de recursos y pagos en general enmarcados dentro de las funciones de la Coordinación de Gastos, apuntando a brindar la mejor gestión deseada para sus clientes internos y externos. Actualmente, se encuentra estructurada de la siguiente manera:

Las principales funciones de la Coordinación de Recursos son: la aprobación, conjunta con la Dirección General, de las políticas, normas y demás disposiciones relacionadas con la administración de los recursos; el análisis de los lineamientos y criterios de racionalización y orientación del gasto público, conforme a los cuales se llevará a cabo la ejecución presupuestaria; el control de los informes financieros de flujos de fondos que demuestren la situación financiera y los compromisos de la Tesorería General.

Asimismo, en cuanto a las funciones realizadas por la Coordinación de Egresos, se pueden mencionar: coordinar las tareas relacionadas con el proceso de transferencia de recursos de la Tesorería General de acuerdo a las solicitudes de las Unidades y Sub Unidades de Administración y Finanzas de los Organismos del Estado, conforme al Plan de Caja Institucional; la comunicación y coordinación con los bancos integrantes de la red de pagos de remuneraciones a funcionarios y empleados de la Administración Pública, a fin

GRÁFICO 9.1 Organigrama de la DGTP



de lograr el correcto funcionamiento del mismo; coordinar todas las tareas relacionadas con el registro sistemático contable de todas las transacciones que tengan que ver con la situación económica y financiera de la Tesorería General.

Actualmente la Dirección cuenta con 88 funcionarios, clasificados así:

CUADRO 9.1 Clasificación ocupacional de funcionarios de la DGTP

Grupo Ocupacional	Nombre del Grupo	Cantidad
I	Dirección y Supervisión	11
II	Profesionales	26
III	Técnicos	51

Fuente: DGTP.

Sistema de Tesorería (SITE)

En cuanto a los sistemas utilizados, todos los procesos, tanto de pagos como de administración de los recursos, se llevan a cabo dentro del Sistema de Tesorería (SITE), el cual forma parte del Sistema Integrado de Administración Financiera. El SITE cuenta con módulos de Asignación de Plan de Caja, Gestión de Bonos del Tesoro, Gestión de Solicitudes de Transferencia, Gestión de Órdenes de Transferencia, y Administración de Cuentas Bancarias y Conciliación. Este sistema, que ya cuenta con más de 20 años de implementación, se encuentra en etapa de ajustes en cuanto a su diseño y funcionalidades. Es así como en el año 2016 fue adjudicado el consorcio Quarsoft-CIDESA, que tendrá a su cargo la reingeniería del SIAF y todos los módulos que lo componen.

En la actualidad existe una *interface* entre el SITE y el SIPAP (Sistema de Pagos del Paraguay), administrado por el Banco Central del Paraguay. El Tesoro es un participante del SITE, con la mayor cantidad de transacciones dentro de dicho sistema. Junto con los bancos que integran el sistema financiero del país, intercambia transacciones en tiempo real por medio de las transferencias electrónicas que derivan en pagos de sus diversos compromisos, de manera directa a las cuentas de los diversos proveedores y acreedores del Estado. Asimismo, para el pago de salarios de los funcionarios públicos, jubilados y beneficiarios del sector social, quienes reciben las acreditaciones en sus respectivas cuentas bancarias.

CUENTA ÚNICA DEL TESORO

La CUT puede definirse como una estructura unificada de las cuentas bancarias del gobierno, que facilita la consolidación y la utilización óptima de los recursos de efectivo del gobierno.¹ Dicho concepto se refiere básicamente a la administración centralizada de todos los recursos financieros (liquidez), manteniendo la titularidad de los mismos por parte de las diversas entidades del Estado.

En Paraguay la Ley de Administración Financiera del Estado de 1999² hacía mención a que la administración de los recursos del Tesoro Público se basaría en un sistema de

¹ “Treasury Single Account: Concept, Design and Implementation issues”. Documento de Trabajo del FMI, 2010.
² Artículo 32 de la Ley 1535/1999 “De Administración Financiera del Estado”.

cuentas o fondos unificados que operaría de manera descentralizada. Sin embargo, a finales del año 2013 se inició la implementación gradual de la Cuenta Única de Tesorería (CUT).

Siguiendo la línea de automatización de procesos en la DGTP (Registro Contable y Conciliación Bancaria automatizados, incorporación de la DGTP al Sistema de Pagos automáticos del Banco Central, etc.), y ante el aumento considerable y constante en el volumen de transferencias a las Entidades, y después de varios años de estudio, se aprobó en octubre del año 2013 la Ley 5097, “Que dispone medidas de Modernización de la Administración Financiera del Estado y establece el Régimen de Cuenta Única y de los Títulos de Deuda del Tesoro Público”.

Los objetivos que la Dirección General persigue con la puesta en marcha de la CUT son:

- Administrar en forma ordenada, eficiente y transparente la liquidez del Tesoro Público.
- Fortalecer las capacidades de la Tesorería General en materia de programación financiera, administración de fondos y gestión de caja, incrementando la articulación entre la gestión de caja y la ejecución del Presupuesto General de la Nación.
- Optimizar la productividad de los recursos involucrados en la gestión del Tesoro Público y generar información oportuna y confiable para la toma de decisiones que afecten la política fiscal.

Estructura y cobertura de la CUT

La CUT está conformada por una cuenta bancaria principal en el Banco Central del Paraguay (BCP) y por cuentas escriturales (denominadas subcuentas) administradas dentro del Sistema de Tesorería, SITE.

La alimentación de fondos en la CUT es diaria, los fondos son recibidos desde las cuentas recaudadoras habilitadas en el Banco Nacional de Fomento (Banco comercial del Estado) y otros bancos de plaza autorizados, pasando posteriormente por las cuentas bancarias de ingresos habilitadas en el BCP. Los registros contables y presupuestarios son automáticos y se generan con la confirmación del crédito correspondiente.

Los pagos a proveedores y acreedores varios del Estado son hechos con cargo a la cuenta única del Tesoro, y el débito finalmente es direccionado al registro del saldo de la subcuenta.

Asimismo, además de la cuenta principal en moneda local, la Tesorería mantiene cuentas bancarias en otras monedas (Dólares, Euros e Yenes), correspondientes a cuentas de Créditos Externos, Donaciones, etc.

Todas las cuentas recaudadoras de tributos del Gobierno se encuentran habilitadas en el Banco Central del Paraguay (BCP). De esta manera, las Entidades Bancarias y las Empresas Privadas que realizan la captación tributaria diariamente transfieren los fondos al BCP, para que posteriormente la Tesorería General pueda disponer de dichos fondos. No se mantienen otras cuentas en el Banco Central de Paraguay. Además de las cuentas recaudadoras de tributos en el BCP, las entidades mantienen cuentas de ingresos en el Banco Nacional de Fomento.

La administración óptima de la CUT implica incluir la mayor parte de las cuentas de las entidades financiadas por el gobierno. En Paraguay, más del 40% de las cuentas se encuentran dentro del sistema, siendo las cuentas en guaraníes las que ocupan una mayor proporción, tal como lo muestra el siguiente cuadro.

CUADRO 9.2 Clasificación de cuentas bancarias administradas por la Tesorería General

Moneda	Cantidad de cuentas	CUT (subcuentas)	No CUT
Guaraníes	197	150	47
Dólares americanos	132	0	132
Euros	14	0	14
Yen japones	5	0	5
TOTALES	348	150	198

Fuente: DGTP.

Al igual que los modelos desarrollados por otros países, se diseñó e implementó un Subsistema de Gestión de Cuentas Escriturales o Sub Cuentas en el Sistema de Tesorería, en las que se detallan los montos recaudados y mantenidos a la cuenta principal de la CUT, según las Entidades titulares de los mismos. Un módulo fue desarrollado y puesto en producción, de manera plena, en el año 2014, con el objetivo de manejar las cuentas escriturales de la CUT. Las entidades titulares son casi todas ellas del Poder Ejecutivo, como se ilustra en el siguiente cuadro.

CUADRO 9.3 Clasificación de sub-cuentas que forman parte de la CUT

Nivel de entidad	Cantidad de subcuentas
11 Poder legislativo	0
12 Poder ejecutivo	141
13 Poder judicial	3
14 Contraloría general de la república	0
15 Otros organismos del estado	0
23 Entes autónomos y autárquicos	6
24 Entidades públicas de seguridad social	0
27 Entidades financieras oficiales	0
28 Universidades nacionales	0
TOTAL	150

Fuente: DGTP.

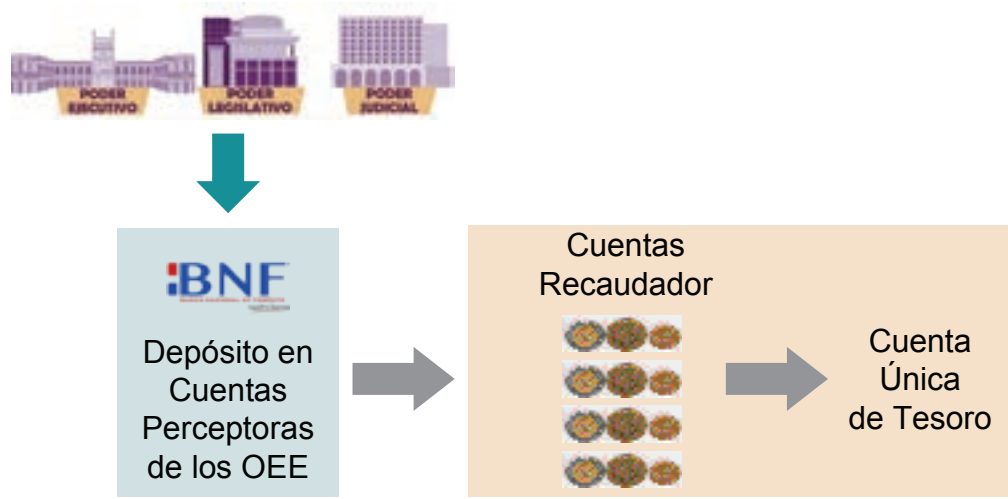
Operativa de Ingresos de la CUT

Cada registro de transacciones financieras (ingresos y emisión de órdenes de transferencia) en el SITE, actualiza simultáneamente las Cuentas Escriturales, inclusive las de la propia Tesorería General, siendo la DGTP la encargada de suministrar a las Entidades los extractos de sus Sub Cuentas, con el detalle de los movimientos y los respectivos saldos, cuyos totales deberán ser el fiel reflejo de la disponibilidad.

Los ingresos institucionales fluyen de las cuentas de ingresos a la CUT de forma diaria. Todo ingreso de recursos por recaudación es registrado en el SIAF a partir de una cuenta de ingreso.

Diariamente, la DGTP transfiere el saldo de cada una de estas cuentas de ingreso a la CUT, o sea el total de los recursos recaudados en el día. Adicionalmente el sistema suministra información respecto a dichas transferencias, a través de extractos bancarios de las cuentas recaudadoras y el de la CUT, a fin de aportar información al proceso de conciliación bancaria. El proceso se resume en el siguiente esquema.

GRÁFICO 9.2 Proceso de ingreso de recursos a la CUT



Operativa de Egresos de la CUT

El módulo de Programación de Caja en el SITE permite a la DGTP asignar límites financieros a las Entidades por cada cuenta escritural, denominados “Cuota Mensual”, que les habilita para solicitar recursos vía la Solicitud de Transferencia (STR).

Dichas cuotas mensuales son programadas y fijadas considerando la disponibilidad en la Cuenta Escritural por la que debe realizarse el pago y, por supuesto, la respectiva deuda que origina la necesidad de cancelación.

Con la implementación de la CUT, y la socialización de la operativa de gastos a todas las Entidades, se ha promovido una mejora constante en la cultura de programación de gastos por parte de las mismas, lo cual se ha constituido en un elemento clave en el proceso.

Los recursos institucionales no requeridos por las Entidades comprendidas en la Cuenta Única del Tesoro, podrán ser utilizados por la Tesorería General, con el objetivo de realizar un manejo eficiente de los fondos que la conforman, y en todos los casos, se garantizará la disponibilidad de los recursos requeridos por los Organismos y Entidades del Estado (OEE).

Consideraciones Finales

Con la puesta en marcha de la CUT se logró una mayor eficiencia en la asignación oportuna de los recursos, en base a la programación de caja (Plan de Caja) y las cuotas mensuales

de gastos, como también la reducción de los tiempos y los costos operativos, al cambiar el modelo de gestión y hacer innecesario el traslado físico de recursos entre cuentas.

Asimismo, se han logrado ahorros importantes, en términos de que cada vez se recurre con menor frecuencia y cuantía a los adelantos de corto plazo del Banco Central para cubrir los déficits temporales de caja, considerando el pago de intereses que estos adelantos generaban.

Actualmente, el objetivo es avanzar en cuanto al alcance de la CUT (ampliar el ámbito de cobertura), incorporando a las Entidades Descentralizadas que no operan con el Tesoro, así como otras fuentes de Financiamiento (Bonos, Préstamos de organismos multilaterales, etc.).

Adicionalmente, se está trabajando en la modificación del marco legal actual de manera que se beneficie la Tesorería con la colocación de instrumentos financieros de corto plazo. El objetivo principal es el de cerrar el círculo de beneficios que se puede obtener con la gestión de caja en base a la CUT, con la gestión de caja proactiva, reduciendo los saldos de efectivo promedios del gobierno a un nivel mínimo, a fin de evitar endeudamiento innecesario y optimizar los recursos del Estado, siempre y cuando se mantengan estables los niveles de liquidez.

RECAUDACIÓN DE INGRESOS POR LA TESORERÍA

Gran parte de los ingresos genuinos de la Tesorería General provienen de la percepción de los impuestos, los que se realizan por intermedio de la Dirección General de Recaudación y de Oficinas Regionales y de la Dirección General de Grandes Contribuyentes, ambas dependientes de la Subsecretaría de Estado de Tributación del Ministerio de Hacienda (SET), así como a través de la Dirección Nacional de Aduanas (DNA).

La SET tiene a su cargo lo concerniente a la aplicación y administración de todas las disposiciones legales referentes a tributos fiscales, principalmente impuestos internos. Por su parte, la DNA es la encargada de aplicar la legislación aduanera, recaudar los tributos a la importación y a la exportación, fiscalizar el tráfico de mercaderías por las fronteras y aeropuertos del país, ejercer sus atribuciones en zona primaria y realizar las tareas de represión del contrabando. La DNA es un órgano del Estado, de carácter autónomo e investido de personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, que se relaciona con el Poder Ejecutivo a través de la máxima autoridad del Ministerio de Hacienda.

Mecanismos de captación

La recaudación de impuestos se realiza casi íntegramente a través de Entidades Recaudadoras Autorizadas, ERAS, que prestan servicios para la percepción de dichos ingresos. Las ERAS pueden ser Entidades Bancarias, Financieras, Cooperativas o Empresas Prestadoras de Servicios.

Las Entidades Recaudadoras Autorizadas, con las que el gobierno acordó o formalizó contratos para la prestación de servicios para la captación de los tributos son: Banco Visión, Banco Nacional de Fomento, Itau Banco, Banco Regional, Banco Amambay, BBVA, Banco Familiar, Bancop, Banco Continental, Banco Atlas, Pronet S.A., Documenta S.A. y Netel S.A.

Existen dos maneras de hacer los cobros tributarios: de manera convencional, que consiste en realizar el pago directamente en ventanilla, donde el contribuyente lo hace personalmente; y de forma totalmente electrónica, es decir, a través de transferencias interbancarias (de cuenta a cuenta).

En lo referente a los Ingresos No Tributarios (Aranceles, tasas, multas, etc.), las Entidades del Estado realizan la percepción de los mismos a través de sus propias bocas de cobranza, como también a través de la contratación de servicios de percepción de Bancos Privados. Los recursos percibidos son depositados en las Cuentas de la Entidad en el BNF para posteriormente ser transferidos al BCP, constituyéndose en Recursos Institucionales disponibles para la ejecución de los distintos programas del Presupuesto de la Entidad.

En algunos casos, los recursos percibidos por los Bancos Privados son directamente transferidos al BCP, a través del SIPAP (Sistema de Pagos del Paraguay).

Costos de Recaudación

Los montos a ser abonados por los servicios de recepción, procesamiento, validación, transmisión y posterior transferencias de los tributos (impuestos), correspondientes a los ingresos genuinos de la Tesorería General, se encuentran contemplados en el rubro presupuestario correspondiente, con el fin de realizar los pagos al contratado (ERAS).

Los pagos se hacen por las transferencias de las recaudaciones, por medio de las Órdenes de Transferencias a las respectivas cuentas habilitadas para el efecto en el Banco Central del Paraguay.

En los contratos celebrados entre el Ministerio de Hacienda y las ERAS, se mantiene una uniformidad en cuanto al criterio de pago, decir, se estipula una comisión sobre las transferencias que el Banco Operante realiza a las cuentas habilitadas por el MH existentes en el BCP. Para ello se abonarán en concepto de comisiones, 0,7% sobre el monto total de recaudación de cada OT transferida y acreditada.

En todos los casos, es la entidad recaudadora la que asume los costos inherentes a la recaudación, incluso para los ingresos no tributarios.

GESTIÓN DE PAGOS

Del papel a la era electrónica

Tal como se mencionó, a comienzos de la década de los 90 el gobierno de Paraguay inició un proceso de modernización de normativas, sistemas y procesos que derivarían en la adecuación de estructuras administrativas hacia nuevos modelos ágiles y flexibles, que permitan la desburocratización sistematizada a la que el Estado estaba acostumbrado, y a la vez converjan en la búsqueda de criterios racionales de actuación e incorporación de nuevas tecnologías de la información al conjunto de la actuación administrativa.

Este proceso fue acompañado de la promoción de una nueva cultura organizacional entre los funcionarios públicos, estableciendo un proceso de capacitación acorde con el modelo de gestión administrativa propuesto en las instituciones, y que colabore y sostenga el mantenimiento de dicha cultura, así como la constante de mejora continua como centro del desarrollo institucional.

Fue así como el Ministerio de Hacienda, y en particular la DGTP, fueron adentrándose cada vez más en la búsqueda de un nuevo modelo de gestión administrativa que permitiera la agilización en los procesos de transferencia de recursos, una mayor respuesta a sus clientes (constituidos por los Organismos y entidades del Estado, funcionarios públicos que perciben sus haberes a través del sistema de Red Bancaria, proveedores y acreedores del Estado, entre otros), un control más eficiente de los recursos a transferir, como así también una mejor clasificación de los mismos, que permita mejorar la calidad de la información financiera, vital para la toma de decisiones.

Medios de pago

Desde la participación del Tesoro en el Sistema de Pagos administrados por el BCP, el ciento por ciento de las operaciones de transferencia de recursos se realiza de manera electrónica. Esto permite que el 95% de los pagos se hagan de manera directa a cuentas de proveedores y acreedores del Estado. El porcentaje restante corresponde a pagos por cuentas administrativas institucionales perteneciente a los diferentes Organismos del Estado, los cuales, en situaciones especiales y debidamente autorizadas por el marco legal, utilizan cheques o pagos en efectivo para ciertos conceptos como pagos judiciales, caja chica, fondos rotatorios y otros. Así, el pago de las obligaciones de las entidades del gobierno se ejecuta a través de los siguientes documentos:

- **Efectivo:** Solo en situaciones especiales, tales como caja chica o pagos por única vez.
- **Cheques:** Adoptados para pagos con recursos de cuentas pagadoras, de caja chica, de fideicomisos, y de entidades no integrantes del sistema de la CUT.
- **Orden de Transferencia de Recursos (OT):** Adoptada para pagos con recursos de la CUT, directamente a los beneficiarios de los pagos, o para transferencias de recursos de la CUT a las cuentas pagadoras, cuentas de caja chica y cuentas de entidades no integrantes de la CUT. Las OT son generadas por la DGTP a través del SIAF, con los datos de las Solicitudes de Transferencia de Recursos (STR) emitidas por las entidades. Luego de emitidas las OT son enviadas al BCP para que los pagos se procesen a través del Sistema de Pagos de Paraguay (SIPAP).

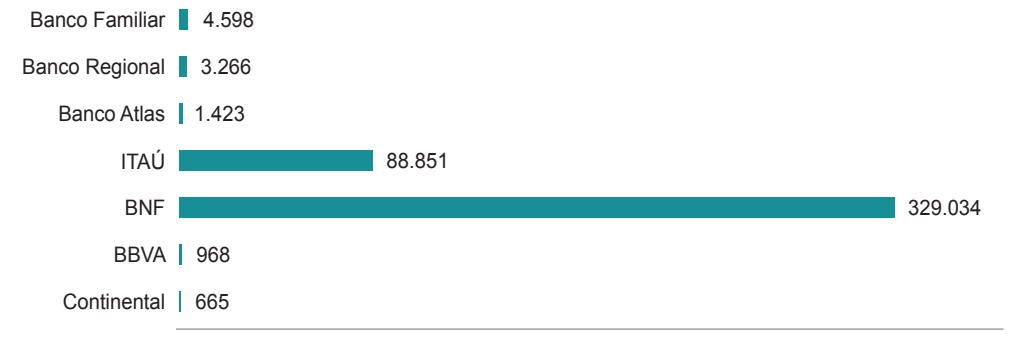
La Tesorería es un participante del SIPAP. Ese sistema es considerado seguro y eficiente y contribuye a la efectividad del sistema financiero y al buen funcionamiento del conjunto de la economía. Los pagos en el SIPAP se llevan a cabo a través de los sistemas interbancarios de transferencias de fondos.

De acuerdo con la información del BCP, alrededor de esta red de comunicación financiera, la estructura del sistema de pagos se da en dos modalidades: de alto valor (LBTR), y la depositaria de valores (DCV), con títulos emitidos por el BCP y el gobierno nacional; de bajo valor, ejecutado a través de cámara compensadora.

El Sistema de Liquidación Bruta en Tiempo Real (LBTR) permite que se elimine la vulnerabilidad generada por el tamaño y duración de la exposición al riesgo de crédito y de liquidez en los procesos de liquidación financiera.

Con ambos componentes esenciales, se logra el desarrollo de un Sistema de Pago moderno, caracterizado por la liquidación en forma electrónica, desmaterializada y en

GRÁFICO 9.3 Cantidad de cuentas bancarias activas para pago de salarios, por banco



tiempo real de las obligaciones entre instituciones financieras, con liquidación en las cuentas corrientes que tienen en el Banco Central del Paraguay.

Pagos a Nóminas

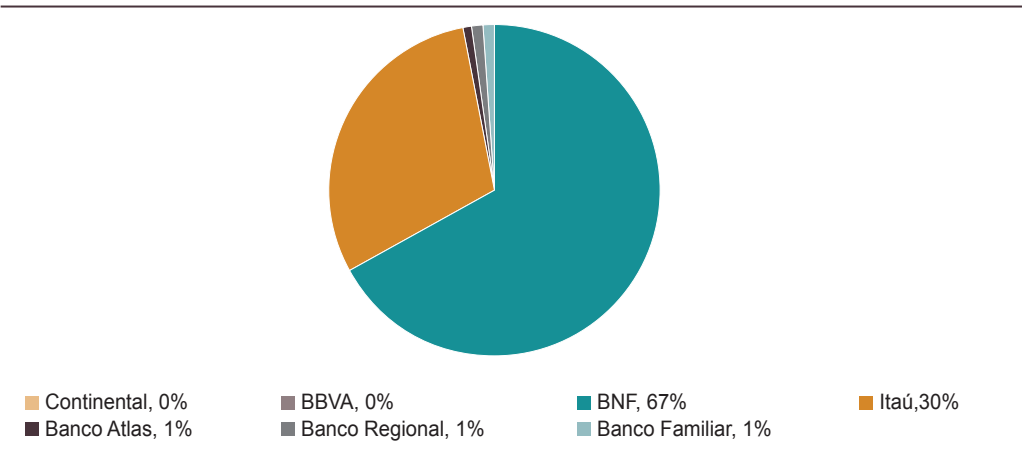
Los pagos de servicios personales son realizados actualmente a través de siete entidades bancarias comerciales, seis de las cuales son privadas y una estatal. Estos pagos son generados y liquidados por cada Organismo y Entidad del Estado y derivados al Tesoro Público para su procesamiento y autorización de pago, de acuerdo con las disposiciones legales que rigen en el ámbito de la administración financiera pública paraguaya. Los responsables en la correcta liquidación de pagos y registro en el Sistema de Recursos Humanos (SINARH) son cada unidad de administración y finanzas.

El Sistema Nacional de Recursos Humanos (SINARH) posee un estricto control sobre la identidad de cada funcionario, los cuales son vinculados con el registro central de identificación paraguaya administrada por el Ministerio del Interior y la Policía Nacional, que hace la verificación de la correcta registración y el número de cédula de identidad, como así también el registro de los familiares de cada funcionario, datos sobre su formación académica y las capacitaciones que puedan eventualmente anexarse al mismo. Asimismo, en el sistema se realizan controles establecidos sobre dobles remuneraciones e incompatibilidades que rigen sobre los funcionarios públicos.

Los Organismos y Entidades del Estado generan la orden de pago de manera mensual para la totalidad de sus funcionarios. Esta información se registra y se aprueba por funcionarios debidamente autorizados e identificados con el rol específico para el efecto, los que son certificados por la Dirección General de Informática del Ministerio de Hacienda. Una vez generada y aprobada la Orden de Pago, a ella se vincula una solicitud de transferencia de recursos (STR), para su envío al Tesoro Público. Estos procesos son realizados de manera electrónica y certificados con estándares de encriptación.

Actualmente, la Tesorería cuenta con más de 428 mil cuentas activas de beneficiarios de pagos de salarios, distribuidas entre los distintos bancos con los que opera la Tesorería. El mayor porcentaje se encuentra en el Banco Nacional de Fomento, que es un banco comercial público.

GRÁFICO 9.4 Participación por banco operante, en base a los recursos transferidos mensualmente



PROGRAMACIÓN DE CAJA

Para que la DGTP pueda cumplir con sus fines, se requiere la participación de los demás Organismos y Entidades del Estado, mediante la programación financiera adecuada para el manejo de los fondos públicos. La ejecución del gasto observa un proceso que contempla las siguientes etapas: (i) elaboración del Plan Financiero; (ii) elaboración del Plan de Caja; (iii) emisión de la Solicitud de Transferencia de Recursos (STR), y (iv) emisión de las Órdenes de Transferencia (OT). De manera ilustrativa, en la siguiente imagen se puede resumir el proceso de ejecución presupuestaria y solicitud de recursos financieros:

GRÁFICO 9.5 Proceso de ejecución presupuestaria



El Plan Financiero contiene la programación financiera estacionalizada, anual y mensual, sobre la base de prioridades de programas y proyectos institucionales y sectoriales, que sirve de marco de referencia al Tesoro Público, para la asignación de cuotas de las diversas fuentes de financiamiento en la programación del Plan de Caja. Dicha herramienta es elaborada por los OEE, de acuerdo con los ingresos proyectados en las diferentes fuentes de financiación y los gastos requeridos para el cumplimiento de sus objetivos, según los programas del presupuesto institucional.

El Plan de Caja es basado en el análisis financiero de los flujos de fondos, que se estructura en base al Plan Financiero de recursos (ingresos) y egresos (gastos) elaborados según el Plan Financiero de cada institución.

Al respecto, el Plan de Caja Institucional es el instrumento de programación de corto plazo de la Tesorería General y que se proyecta trimestralmente, ajustándose y ejecutándose mensualmente sobre la base de la asignación de cuotas de gastos a cada Unidad de Administración Financiera (UAF) de las Instituciones del Estado. Dicha asignación constituye el límite mensual de las instituciones para contraer obligaciones y solicitar recursos.

Una vez que la entidad cuenta con el Plan de Caja Institucional para un determinado mes, procede al registro del compromiso y devengado en el Sistema Integrado de Contabilidad (SICO), cumpliendo así con el primer paso para el Proceso de Pagos y que, en cualquiera de sus formas o mecanismos, se realiza exclusivamente en cumplimiento de las obligaciones legales contabilizadas y con cargo a las asignaciones presupuestarias y a las cuotas disponibles. Estos pagos son ordenados por la máxima autoridad institucional u por otra autorizada supletoriamente para el efecto y por el tesorero, según dictan las normas y reglamentaciones vigentes.

El siguiente paso es la elaboración de la STR por parte de los Organismos y Entidades del Estado que reciben transferencias de la Tesorería General. Hasta el mes de noviembre de 2014, las STR eran presentadas físicamente (en papel) ante la Dirección General del Tesoro Público, para ser verificadas, procesadas y transferidas a las diferentes cuentas de destino, según correspondiera a la instrucción dentro de cada solicitud. Estas STR son presentadas en todos los casos con cargo a cuentas escriturales y/o cuentas físicas (fuera de CUT).

Las solicitudes de Transferencias de Recursos (STR) son clasificadas conforme al tipo de gasto y el nivel de control financiero; en ese sentido, en el año 2011 la DGTP emitió la Circular N° 01 de 2011, por la cual se comunicaban a los Organismos y Entidades del Estado las modificaciones realizadas al Sistema de Tesorería (SITE), para la generación de Solicitudes de Transferencia de Recursos (STR), haciendo una clasificación de las mismas por Tipo (ver cuadro 9.4).

Previsión de Recursos y Planes de Caja

La previsión de recursos y planes de caja tiene como objetivo principal la programación y presentación del estado y flujos de ingresos y gastos públicos, identificando anticipadamente sus magnitudes y teniendo en cuenta su origen. Asimismo, para optimizar la productividad de los recursos involucrados y generar información oportuna y confiable para una acertada toma de decisiones, a manera de prever los recursos necesarios y/o alternativas de financiación, para la administración eficiente de los fondos públicos.

CUADRO 9.4. Clasificación de las STR, por tipo y nivel de control financiero

COD	POR TIPOS STR	NCF	POR GRUPO DE NIVEL
1	Servicios Personales por Red Bancaria	10	Servicios Personales
2	Servicios Personales por Cuenta Administrativa	20	Servicios Básicos
4	Fondo Rotatorio	30	Transferencias
5	Pago de la Deuda Pública	40	Servicio de la Deuda
6	Caja chica	50	Inversiones
7	Anticipo de Fondos	60	Insumos
8	Pago Directo a Proveedores	70	Otros Gastos
9	Pago de Otros Gastos por Cuenta Administrativa		
10	Descuentos a Nóminas		

Fuente: DGTP.

De esta forma, la articulación entre la gestión de caja y la ejecución del presupuesto público asegurará que las entidades ejecutoras del gasto reciban oportunamente los recursos requeridos para poder proveer los bienes y servicios de manera eficiente y efectiva.

La administración eficiente de caja es clave para el Tesoro Público, debido al desfase entre los momentos de los egresos y la disponibilidad de recursos, aún ante estimaciones prudentes de ingresos y gastos.

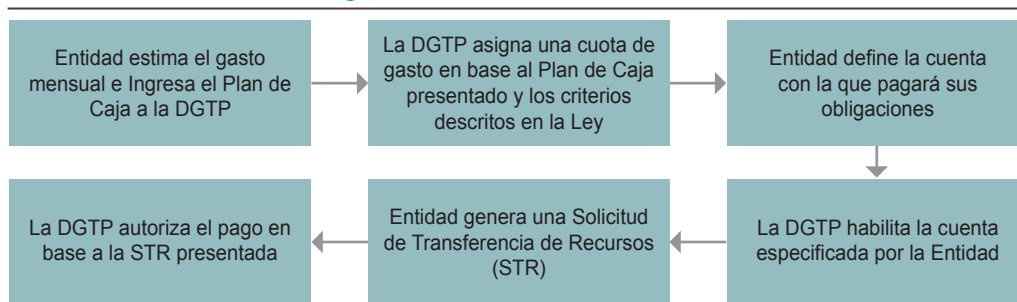
La operativa de programación se basa principalmente en el registro sistemático de los ingresos tributarios y no tributarios efectivamente recibidos, y las solicitudes de transferencias de recursos pagadas en la fecha. Permite, a través de escenarios fiscales, proporcionar información clave impactando en los siguientes aspectos:

- Calendarización de los ingresos y egresos estimados en el mes.
- Establecimiento de niveles mínimos de caja requeridos para la atención de compromisos prioritarios.
- Identificación de eventuales brechas a financiar o de excedentes de caja que se podrán invertir.

Una vez definido el escenario fiscal trimestral, y sobre todo, los límites de gastos que se podrían comprometer, la DGTP recibe, de manera mensual, la programación del Plan de Caja elaborado por los Organismos y Entidades del Estado (OEE). La proyección presentada es trimestral. Sin embargo, se ajusta y ejecuta mensualmente sobre la base de la asignación de cuotas de gastos a cada Unidad de Administración y Finanzas (UAF), por Fuente de Financiamiento (FF) y por rubros de Niveles de Control Financiero (NCF), constituyéndose en el primer elemento a ser analizado para la asignación de recursos en el corto plazo y representa el límite mensual que los OEE podrán disponer para el cumplimiento de sus obligaciones.

Conforme a la Ley 1535, de 1999, De Administración Financiera del Estado, los criterios para las asignaciones de recursos vía Plan de Caja son los siguientes:

GRÁFICO 9.6 Proceso de asignación de recursos a los OEE



- Prioridades fijadas y asignación de recursos autorizados por el Equipo Económico.
- Participación de cada Entidad en el Presupuesto vigente y topes determinados por el Plan Financiero.
- Disponibilidades proyectadas y reales de la Tesorería General y de las Tesorerías Institucionales.
- Estacionalidades del flujo de fondos de la Tesorería General y de las Tesorerías Institucionales.
- Comportamiento de la deuda flotante.
- Ejecución presupuestaria del período inmediato anterior.
- Recursos requeridos conforme al Plan de Caja Institucional.

Proyección de Compromisos del Tesoro

Con el objetivo de optimizar la administración de los recursos públicos, la DGTP integra las proyecciones de los flujos de efectivo de los OEE, en base a los ingresos, egresos y deuda que el Plan Financiero delimita y las disponibilidades reales de caja.

La operativa realizada para hacer los pronósticos, se podría resumir en los siguientes puntos:

- Desarrollo de una base de datos de ingresos y egresos históricos, por fuente de financiamiento y organismo financiador.
- Identificación de las estacionalidades de los flujos de fondos registrados.
- Estudio sistémico del Plan Financiero del año y su evolución.
- Generación de hipótesis y escenarios posibles.
- Registro de las prioridades de pago.

Reserva de liquidez y excedentes de caja estructurales

La programación descrita es una herramienta útil de la Tesorería, ya que ésta, como tal, debe garantizar una ejecución eficiente del Presupuesto General de la Nación, lo que conlleva una buena gestión de los recursos financieros.

La DGTP debe proveer los fondos necesarios a las OEE en forma oportuna y al menor costo posible, vale decir, se debe minimizar el costo de financiación.

Otro de los objetivos de la DGTP es la de obtener el máximo beneficio posible de los saldos de caja inactivos que mantiene la Tesorería. En ese contexto, desde 2013 se viene trabajando en la implementación de la Ley 5097, “Que dispone medidas de Modernización de la Administración Financiera del Estado y Establece el Régimen de Cuenta Única y de los Títulos de Deuda del Tesoro Público”. Ese Régimen expone la normativa en cuanto a las inversiones de la Tesorería, específicamente sobre los excedentes temporales de corto plazo en moneda nacional, depositados en el Banco Central del Paraguay. Con ello se cambia la dinámica utilizada, adoptándose una estrategia de mantener un saldo de caja mínimo, y el resto, invertir en instrumentos que denoten un rendimiento positivo, que en principio estaría compuesto por la remuneración de los depósitos mantenidos en el Banco Central, a una tasa de interés vinculada a las de mercado.

Como se anotó, el SIAF se encuentra en plena reingeniería para el fortalecimiento y modernización de la administración fiscal. En ella se prevé la implementación de módulos que permitan a la Tesorería General contar con instrumentos propios de Inversión que se utilizan en la administración de la liquidez, préstamos entre subcuentas de la CUT, en el caso eventual de que la programación de caja muestre excedentes (exceso de activos líquidos por encima de los requerimientos de liquidez) o a la inversión de los mismos en instrumentos remunerados como la intervención en el mercado interbancario (*overnight*), recibiendo intereses sobre los activos prestados.

Asimismo, se dispondrá de otra herramienta financiera como la Letra del Tesoro, que son activos a corto plazo emitidos por el Tesoro Público para financiar el déficit temporal de caja. Estas constituyen las principales fuentes de financiación de los gobiernos. Se emitirán a plazos muy cortos: 3, 6, 9 y 12 meses.

LOGROS ALCANZADOS Y PROYECTOS A FUTURO

Implantación de las Solicitudes de Transferencia de Recursos (STR)

El marco legal vigente estipula que el Ordenador de Gastos y el Habilitado Pagador son los responsables de que los pagos ordenados cuenten con la documentación de respaldo a las operaciones a cancelar y que cumplan con los requisitos establecidos en las disposiciones legales.

Estas verificaciones, sumadas al volumen de STR presentadas diariamente y otros aspectos de forma y fondo, dificultaban el procesamiento en tiempo y forma de las mismas, recayendo en un atraso innecesario hasta que las operaciones desembocaran en los desembolsos financieros correspondientes.

Esto último obligó a la DGTP a buscar instrumentar soluciones eficientes que facilitasen la gestión administrativa para el procesamiento de las STR, en primer lugar, y, para la toma de decisiones en segundo lugar, apoyándose en los avances tecnológicos producidos en las TIC. Comenzó entonces el análisis del conjunto de tecnologías disponibles que permitan el acceso, producción, tratamiento y comunicación de información presentada en diferentes códigos (texto, imagen, etc.), que pudieran aplicarse a los fines que buscaba la DGTP.

Asimismo, se comenzó a analizar el marco legal para iniciar el proceso de modernización de la gestión para la transferencia de fondos con Solicitudes de Transferencias electrónicas, y en este contexto se encontró suficiente respaldo en lo siguiente:

- Ley 4017 de 2010, “De validez jurídica de la Firma Electrónica, la Firma Digital, los Mensajes de Datos y el Expediente Electrónico”, y su Decreto Reglamentario.
- Ley 4610 de 2012, “Que modifica y amplía la Ley 4017 de 2010”.
- Ley 5097 de 2013, “Que dispone Medidas de Modernización de la Administración Financiera del Estado”.
- Ley 5386 de 2015, “Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2015” (Artículo 77).

Con el suficiente marco legal, se establecieron las etapas o fases del proyecto inicial que consistiría en:

CUADRO 9.5 Fases para la implementación de las STR electrónicas

FASE 1	Generación de la STR como documento PDF para su posterior firma	Período 2014/2015
FASE 2	Distribución de certificados digitales y <i>token</i> a los habilitados firmantes	2° Semestre 2015
FASE 3	Implementación gradual en 2 Entidades del Estado, Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Industria y Comercio	Diciembre de 2015
FASE 4	Implementación del uso de la firma digital en Solicitudes de Transferencias de Recursos, ejecutado por el 100% de Entidades.	Enero de 2016

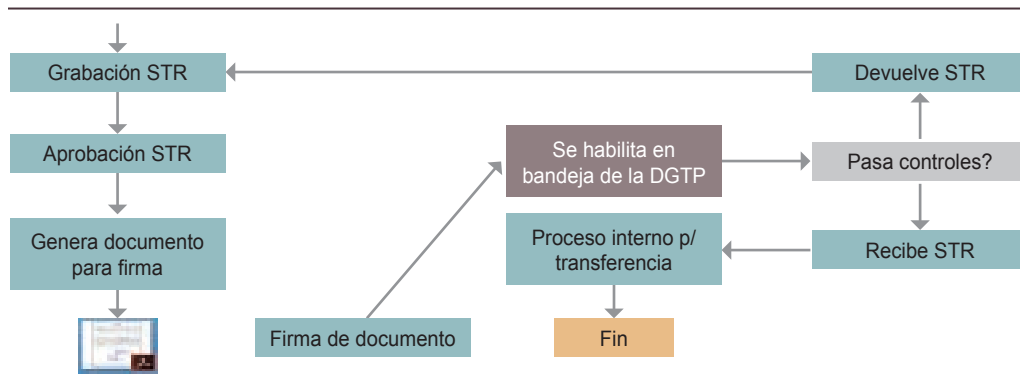
Para la correcta presentación de las STR ante la Dirección General del Tesoro Público, se debían verificar ciertos condicionamientos indispensables, antes de proceder a la transferencia de recursos, a saber: Las STR debían estar firmadas por el Ordenador de Gastos y el Habilitado Pagador de las UAF y/o SUAF debidamente acreditados ante la DGTP, y en el caso de las SUAF, la misma debía contar con la firma del Ordenador de Gastos de la UAF, salvo expresa autorización de la máxima autoridad de la Institución. Toda otra gestión administrativa relacionada a las erogaciones previstas en el presupuesto de los Organismos y Entidades del Estado ante la Dirección General del Tesoro Público, debían estar refrendadas por el responsable de la UAF.

La DGTP dotó a los firmantes y responsables de las diferentes UAF y SUAF de los OEE, de un certificado de Firma Digital (provisto por una empresa privada autorizada por el Ministerio de Industria y Comercio), con su respectivo dispositivo de firma electrónica *token* (uno para cada firmante), los cuales son personales e intransferibles.

Se diseñó un módulo de firma digital dentro del Sistema de Administración Financiera, al cual se puede acceder vía web, donde los autorizados firmantes, una vez gestionado su usuario de acceso al SIAF en el Departamento de Atención al Usuario de la DGIC, debe registrar su cuenta de usuario en el Módulo de Encargados Firmantes.

De esta manera se organizó el flujo de información desde la Entidad hasta la recepción o rechazo (si no cumplía algún requisito formal) por parte de la DGTP, como se muestra en la siguiente gráfica:

GRÁFICO 9.7 Proceso de la STR electrónica



Es así como a partir de finales del año 2015 se implementó, de manera experimental con algunas Entidades, la STR electrónica con firma digital. Considerando que en dicha etapa no surgieron mayores inconvenientes, a inicios del año 2016 se amplió a todas las entidades que operaban con el Tesoro.

Posterior a la implementación, podemos citar innumerables beneficios, tanto para la Dirección General del Tesoro como también para los diversos organismos que reciben transferencias y hacen pagos vía la DGTP, a saber:

- La supresión del uso del papel en la gestión de la STR, sustituyéndolo por su representación electrónica, con el consecuente ahorro de insumos.
- La garantía de la inviolabilidad de la STR, una vez que el documento electrónico (.pdf) fuese generado.
- La sustitución de las firmas holográficas de los responsables de los OEE por la firma digital, integrando el acto al proceso de gestión de las STR en el SITE. Con ello se estaría proporcionando a los habilitados firmantes un medio seguro para autorizar las STR, garantizando la identidad del titular.
- La facilidad en la gestión de las OEE, que ya no requerirán desplazarse físicamente para acercar las STR a la DGTP, con el consecuente ahorro de tiempo, combustible e inclusive viáticos en algunos casos.

Proyectos

Paralelamente a los procesos de mejora implantados por el Tesoro, desde el año 2016 el Ministerio de Hacienda se encuentra embarcado en un proceso de revisión y actualización del Sistema Integrado de Administración de los Recursos del Estado, SIARE.

La administración de los ingresos públicos, generalmente escasos en relación con las demandas para sus aplicaciones por parte de los Gobiernos, exige un esfuerzo constante de buscar nuevos mecanismos y técnicas más eficientes de gestión de tesorería, que superen la tradicional función de recaudar y realizar pagos y conviertan a la Dirección General del Tesoro Público (DGTP) en la Gerencia Financiera del Gobierno.

En ese marco, se pretende, entre otras cosas, la concreción efectiva de la Cuenta Única, el pago electrónico generalizado, una integración de los procesos de endeudamiento, el uso integral de una herramienta de gestión y control de la deuda pública, y una mayor capacidad de programar financieramente la ejecución del Presupuesto General de la Nación.

Se están llevando a cabo acciones tendientes a mejorar el Sistema de Tesorería (SITE), el cual está integrado al SIAF, a manera de consolidar el proceso de implementación de la CUT, mediante:

- Las adecuaciones tecnológicas, normativas y organizacionales en el SIAF y en la DGTP.
- Los ajustes al SITE para la incorporación de la Firma Digital y la Firma Electrónica, para la implementación de los pagos electrónicos y el expediente electrónico.
- La consolidación de la implementación de interfaces para la captura de la información, en línea con los ingresos tributarios y aduaneros, en conjunto con la Subsecretaría de Estado de Tributación, la Dirección Nacional de Aduanas y las Entidades de Recaudación (ERAS).
- La introducción de herramientas para gestionar la liquidez, que incorporen un sistema de priorización de pagos, saldos de cuentas por cobrar, el establecimiento de escenarios de pagos, la proyección de la caja en grandes rubros y la actualización del SIAF con esta información.
- La gestión de inversiones temporales de recursos excedentes, entre otros.

PERÚ

*Jorge Siu – Tesorero
Juan Safra*

 INTRODUCCIÓN***Sistema Nacional de Tesorería***

En Perú, el Sistema Nacional de Tesorería está conformado por el conjunto de órganos, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos orientados a la administración de los fondos públicos, en las entidades y organismos del Sector Público, cualquiera que sea la fuente de financiamiento y uso de los mismos.

El Sistema Nacional de Tesorería está conformado por dos niveles: el nivel central y el nivel descentralizado u operativo. El nivel central lo conforma la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas, que es el órgano rector del Sistema y como tal aprueba la normatividad, e implementa y ejecuta los procedimientos y operaciones correspondientes en el marco de sus atribuciones. El nivel descentralizado u operativo lo conforman las Unidades Ejecutoras y las dependencias equivalentes en las Entidades del Sector Público y sus correspondientes tesorerías u oficinas que hagan sus veces.

Estructura y Atribuciones del Sistema Nacional de Tesorería

La Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público está conformada por las siguientes direcciones:

- Dirección de Créditos.
- Dirección de Gestión de Riesgos.
- Dirección de Gestión de Mercados Financieros.
- Dirección de Normatividad.
- Dirección de Operaciones de Tesorería.

- Dirección de Programación, Presupuesto y Contabilidad.
- Dirección Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales.
- Dirección de Análisis y Estrategia.

Son atribuciones de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público, en forma exclusiva y excluyente: centralizar la disponibilidad de fondos públicos, respetando la competencia y responsabilidad de las unidades ejecutoras y dependencias equivalentes en las entidades que los administran y registran; ejecutar todo tipo de operaciones bancarias y de Tesorería respecto de los fondos que le corresponde administrar y registrar, y elaborar el Presupuesto de Caja del Gobierno Nacional, identificando los déficit o superávit compatibles con los niveles de caja necesarios para la adecuada ejecución del presupuesto del Sector Público.

Asimismo, efectuar todo tipo de operaciones de Tesorería y movimientos de los fondos que administre y requiera para la ejecución del presupuesto de caja; estén denominados en moneda nacional o en moneda extranjera, establecer normas que orienten la programación de caja en el nivel descentralizado, y elaborar y difundir información estadística sobre la ejecución de ingresos y egresos de los fondos públicos.

Además, registra y dicta las normas y los procedimientos del Sistema Nacional de Tesorería, y autoriza, a través del Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF-SP), las operaciones de pagaduría con cargo a los fondos que administra, entre otras.

Por otro lado, la Unidad Ejecutora y la Dependencia Equivalente en las Entidades son las encargadas de conducir la ejecución de operaciones orientadas a la gestión de los fondos que administran, conforme a las normas y procedimientos del Sistema Nacional de Tesorería y en tal sentido son responsables directas de los ingresos y egresos que administran.

Son atribuciones y responsabilidades de las unidades ejecutoras y áreas o dependencias equivalentes en las entidades, a través del Director General de Administración o quien haga sus veces, centralizar y administrar el manejo de todos los fondos percibidos o recaudados en su ámbito de competencia, coordinar e integrar adecuada y oportunamente la administración de Tesorería con las áreas o responsables de los otros sistemas vinculados con la administración financiera así como con las otras áreas de la administración de los recursos y servicios, así como dictar normas y procedimientos internos orientados a asegurar el adecuado apoyo económico financiero a la gestión institucional, implementando la normatividad y los procedimientos establecidos por el Sistema Nacional de Tesorería, en concordancia con los procedimientos de los demás sistemas integrantes de la Administración Financiera del Sector Público.

Asimismo, establecer las condiciones que permitan el adecuado registro y acceso a la información y operatividad de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público en el SIAF-SP por parte de los responsables de las áreas relacionadas con la administración de la ejecución financiera y operaciones de Tesorería; y disponer la realización de medidas de seguimiento y verificación del estado y uso de los recursos financieros, tales como arqueos de fondos y/o valores y conciliaciones, entre otros.



CUENTA ÚNICA DEL TESORO

Sistema de Cuenta Única del Tesoro Público

En Perú, el Sistema de Cuenta Única es conformado por una cuenta bancaria de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público (DGETP), en el Banco de la Nación (BN), con subcuentas bancarias recaudadoras y pagadoras en el mismo banco. Los montos recibidos a través de las cuentas recaudadoras se transfieren al final de cada día a la cuenta única en el BN. Los montos de los pagos ordenados por cada uno de los órganos y entidades del gobierno se registran en sus respectivas cuentas pagadoras en el BN. También al fin de cada día, el total pagado se afecta a la cuenta única en el BN. Además, al fin de cada día el saldo de la Cuenta Única del Tesoro (CUT) se transfiere al BCRP. Una reserva mínima de liquidez se mantiene en el BN cada día.

La CUT abarca todos los recursos financieros del Tesoro Público, incluso aquellos percibidos por las entidades del Sector Público no Financiero, a través de las Unidades Ejecutoras (UE) de las entidades del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades Provinciales y Distritales del país.

Los fondos ingresados a la CUT son registrados en el Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF-SP), que constituye el único y obligatorio medio para el registro de la información de la ejecución financiera de los ingresos y gastos con cargo a fondos públicos. Un mecanismo de cuentas escriturales del SIAFI-SP garantiza la titularidad que cada UE o municipio ejerce respecto de los ingresos que generan o que, por ley, les corresponden.

Para fines de ejecución de pagos, y teniendo en cuenta su planeamiento financiero, la DGETP genera, a través del SIAF-SP, las llamadas Asignaciones Financieras, que constituyen el monto disponible para que las entidades puedan disponer de los fondos depositados en la CUT, únicamente para ejecutar la pagaduría que le corresponde, previo registro del devengado y compromiso presupuestal en el SIAF-SP. Dicha asignación financiera tiene las siguientes características:

- Es autorizada por la DGETP a nivel de cada entidad, fuente de financiamiento, rubro y tipo de recurso.
- Se consume, es decir, se reduce en la medida que se ejecuta la pagaduría dispuesta por la entidad a través de su cuenta bancaria de pago, abierta por la DGETP en el Banco de la Nación.
- Constituye parte del activo de la entidad y, en su caso, del pasivo del Tesoro Público.

El Sistema de CUT permite a las mencionadas entidades el acceso, en tiempo real, a la ejecución de sus operaciones de pago que requieren efectuar, en tanto entidades obligadas a ello, con cargo a su respectiva Asignación Financiera siempre que, previamente, se realice el registro de la afectación presupuestal correspondiente, tanto respecto de la fuente de financiamiento, como de la correspondiente estructura presupuestal del gasto. Este registro también debe ser efectuado por la entidad en el SIAF-SP.

Para la ejecución de las indicadas operaciones de pagaduría, las citadas entidades disponen de las llamadas sub cuentas bancarias autorizadas por la DGETP en el Banco de la Nación, las cuales son dependientes de la CUT.

Si bien las cuentas integrantes de la CUT se mantienen en el Banco de la Nación (BN), los procedimientos implementados por el MEF permiten que la pagaduría, con cargo a fondos públicos, sea de planillas de personal activo y pensionado, así como a proveedores, se efectúe tanto en sus cuentas personales o corporativas en el Banco de la Nación como en el resto de las entidades del sistema financiero nacional.

Las subcuentas bancarias, o también llamadas cuentas de reversión, tienen las siguientes características:

- Dependen de la CUT.
- No reciben abonos o depósitos.
- Sólo registran débitos por la atención de pago de cheques, cartas orden y transferencias electrónicas autorizadas por la DGETP a través del SIAF-SP.
- Mantienen saldo cero al cierre de cada día.

Estrategia de implantación

El desarrollo e implementación de la actual conformación de la CUT se inició en mayo de 2008 con la incorporación, adicionalmente a los Recursos Ordinarios que ya se venían administrando a través de dicha cuenta, de los siguientes fondos: (i) los provenientes de la fuente de financiamiento Recursos Determinados (RD), o sea, recursos con afectación de gasto, y (ii) recursos relacionados con los rubros Canon y Sobrecanon, Regalías, Rentas de Aduanas y Participaciones de las Unidades Ejecutoras y Municipalidades. A partir de entonces, el uso de estos recursos se hace mediante Asignaciones Financieras a través del SIAF-SP.

Posteriormente se han ido centralizando en dicha cuenta los fondos de otras fuentes de financiamiento del Presupuesto del Sector Público con lo cual, a la fecha, se tiene la composición señalada en el primer apartado del numeral 2.4.

Sin embargo, ello no hubiera sido posible si la estrategia de implantación de la CUT no hubiese sido diseñada tomando en cuenta aspectos procedimentales que incluyeron:

- La progresividad en términos de entidades y de fuentes de financiamiento.
- El uso de elementos o medios ya consolidados, con los cuales las entidades estaban familiarizadas por lo que no les representó mayor impacto asimilar el cambio.
- Adecuado nivel de respuesta a sus consultas, así como requerimientos de atención por parte de representantes de las entidades usuarias, tanto en temas operativos, de registro, como normativos.

Estructura y Cobertura

El Sistema de la CUT comprende a las entidades conformantes de los tres niveles de gobierno (Nacional, Regional y Local), lo cual significa la atención del Servicio de Tesorería a alrededor de 2.600 entidades que, de acuerdo con el ordenamiento presupuestal y

financiero del Perú, tienen a su cargo la gestión de los procesos relacionados con la percepción y uso de los fondos públicos.

También comprende a los Fondos constituidos por depósitos con recursos públicos según norma legal expresa, cuyo respectivo régimen de administración determina las políticas y lineamientos para su asignación o aplicación, pero que los recursos financieros que los constituyen también forman parte del sistema de la CUT. A manera de ejemplos, podemos citar el Fondo de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú, constituido por regalías de la explotación de gas, o el Fondo para la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL), que recibe recursos de concesiones y es concursable.

Para efectos del adecuado registro y seguimiento de los movimientos y saldos de los fondos que se mantienen en la CUT, se ha implementado también un Sistema de Cuentas de Registro (SCR) con información detallada por concepto y/o entidad titular de los mismos, facilitando una operatividad integrada o consolidada del flujo de los recursos, independientemente de su finalidad o entidad beneficiaria, aplicándose la premisa de la fungibilidad del dinero. El SCR es un sistema de cuentas escriturales en el SIAF.

Además de las sub cuentas bancarias de ingresos y de pagos, todavía hay entidades, de todos los niveles del gobierno, que siguen manteniendo recursos en cuentas bancarias propias, fuera del sistema de la CUT. Así, del total de los recursos del presupuesto anual, 12% sigue fuera de la CUT. En este caso se encuentran los recursos directamente recaudados (RDR). La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), por ejemplo, mantiene en una cuenta bancaria propia una parte de la recaudación tributaria que le es asignada como recurso propio.

También es relevante el monto, fuera de la CUT, de recursos de operaciones oficiales de crédito, o sea, fondos provenientes de operaciones de crédito con instituciones, organismos internacionales y gobiernos extranjeros, así como de operaciones en el mercado internacional de capitales. El gráfico muestra también que no integran la CUT los recursos de donaciones y transferencias, parte de los recursos determinados (RD). Esos recursos se depositan en el BN y en otros bancos, de acuerdo con normas de la DGETP y, en algunos casos, son invertidos en el sistema financiero a través de un Sistema Electrónico de Subastas desarrollado y administrado por la DGETP.

Hay que señalar que el Ministerio de Economía y Finanzas (MF) ha mantenido conversaciones con el Banco Mundial (BM) para que los fondos provenientes de operaciones de crédito con el BM también sean mantenidos en la CUT, con detalle en cuentas escriturales que van a sustituir las cuentas bancarias. Luego de culminadas las coordinaciones técnicas y administrativas con el BM, se va a implementar la incorporación al sistema de la CUT de los desembolsos de multilaterales. Se espera publicar la directiva de la DGETP a corto plazo y, por su parte el BM hará ajustes a sus acuerdos. Conforme otros organismos lo acepten, será de aplicación a todos los recursos de multilaterales.

Los recursos de la CUT en el BCRP se depositan en distintas cuentas bancarias. Las cuentas registran los montos invertidos en depósitos a plazos distintos, en moneda nacional y en moneda extranjera.

Estadísticas Generales

Tomando como base el monto del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) asignado a cada una de las entidades del Sector Público en el Presupuesto Anual 2015, al cierre del 2015 se encuentran centralizados en la CUT aproximadamente 87,98% de los recursos públicos que financian dicho Presupuesto Anual. El detalle se muestra a continuación:

CUADRO 10.1 Distribución de accesos al SIAF-AP

Entidades	Número
Unidades Ejecutoras del Gobierno Nacional	341
Unidades Ejecutoras de los Gobiernos Regionales	532
Unidades Operativas	214
Pliegos Presupuestarios de Gobiernos Locales	1.857
Mancomunidades Municipales	45
Mancomunidades Regionales	1
Institutos Viales Provinciales (IVPS)	102
Entidades de Tratamiento Empresarial	11
TOTAL	3.103

Fuente: DGETP MEF.

En cuanto a la cobertura del SIAF-SP en las entidades de los tres niveles de Gobierno, al 31 de diciembre de 2015 se registraron 3.103 puntos de acceso en línea al sistema para fines del registro de la información y transacciones de tesorería con cargo a fondos públicos.

RECAUDACIÓN DE INGRESOS

Superintendencia Nacional de Aduana y de Administración Tributaria

En Perú, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) es responsable de gestionar los ingresos fiscales y del control aduanero.

La SUNAT es un Organismo Técnico Especializado adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, cuenta con personería jurídica de derecho público y goza de autonomía funcional, técnica, económica, financiera, presupuestal y administrativa. Fue creada por la Ley 24829 en junio de 1988 y su Ley General fue aprobada por Decreto Legislativo en diciembre del mismo año.

Entre los años 1998 y 2000, la SUNAT se consolidó como ente recaudador y asume nuevas funciones como la de recaudar los aportes al Organismo Nacional de Pensiones y las contribuciones al Seguro Social de Salud del Perú. Así mismo, el 12 de julio del 2002 se dispone la fusión por absorción de la SUNAT con la Superintendencia Nacional de Aduanas.

Proceso de recaudación

La recaudación de la SUNAT se ejecuta a través de la red bancaria, por medio de mecanismos por ella establecidos. Los contribuyentes pueden hacer sus pagos directamente por medios electrónicos (Internet *banking* y otros), o por medio de ventanillas, en los bancos recaudadores.

Los recursos recibidos por los bancos se transfieren a la sub cuenta de recaudación de la CUT en el BN, el día siguiente de la recaudación. El BN ejecuta un proceso de clasificación de los recursos, basado en criterios establecidos por la SUNAT. Luego de clasificar los ingresos, el BN transfiere los recursos a las cuentas bancarias de los diferentes beneficiarios, en el mismo BN. En ese proceso es cerrado el saldo de la sub cuenta de recaudación y los recursos son acreditados a cada uno de los beneficiarios, por la parte que les corresponde.

La recaudación de otros ingresos no administrados por la SUNAT, como los ingresos propios de los gobiernos regionales y locales, se hace por medio de mecanismos propios de cada entidad recaudadora, incluso por medio de depósitos a las cuentas bancarias propias.

Costo de Recaudación

Por su aporte en la recaudación de los ingresos tributarios, la SUNAT es remunerada por medio de la deducción, directamente a favor de su cuenta bancaria de RDR en el BN:

- a. El 1,5% de todos los tributos y aranceles, correspondientes a las importaciones, que recaude o administre la SUNAT y cuya recaudación sea ingreso del Tesoro Público.
- b. El 1,6% de todos los tributos que recaude o administre la SUNAT, excepto los aranceles y el Impuesto a las Transacciones Financieras.

Es la SUNAT la entidad que tiene la facultad legal de acordar con los bancos los términos, condiciones y pago por los servicios de recaudo de tributos a su cargo. Así, remunera a los bancos recaudadores con los que ha suscrito convenios de recaudación, incluyendo el BN (en este caso actuando como banco recaudador). El cálculo de la remuneración se hace según una tarifa sobre cada registro o documento de ingreso procesado.

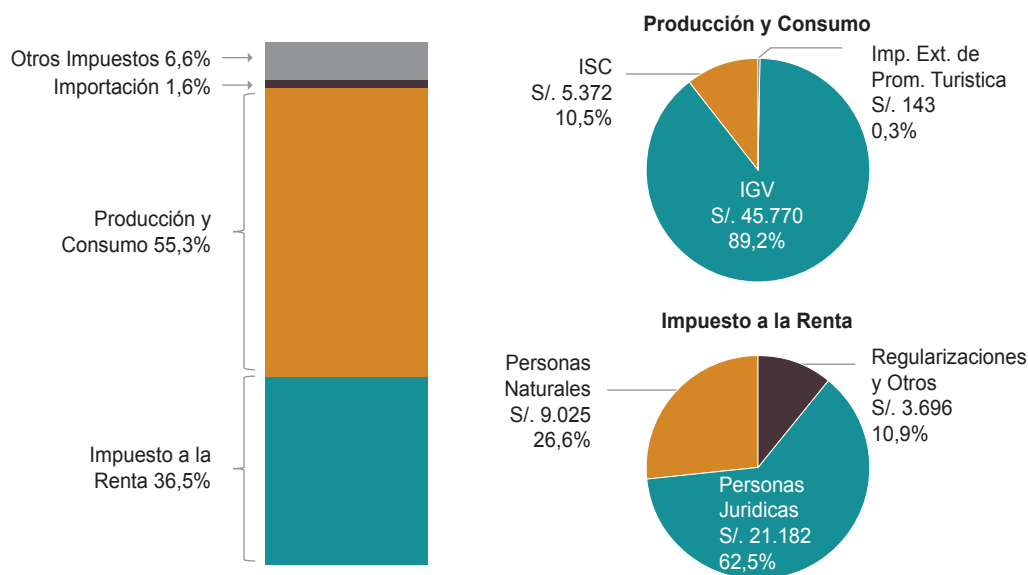
Estadísticas Generales

En el año 2015, los ingresos totales del Tesoro Público ascendieron a S/.98.327 millones. De ese monto, S/.92.788 millones corresponden a la recaudación tributaria y S/.5.540 millones a los otros ingresos en moneda nacional y extranjera. Así, los ingresos disponibles en el mismo año fueron de S/.78.192 millones, luego de deducirse las notas de crédito negociables (S/.11.796 millones). Las transferencias y débitos del Baco de la Nación fueron de S/.8.340 millones.

Los ingresos por recaudación tributaria se desagregan principalmente en: Producción y Consumo (55,3%), Impuesto a la Renta (36,5%) e Importación y Otros Impuestos (8,2%). Dentro del rubro Producción y Consumo, el Impuesto General a las Ventas representa el 89,2%, el Impuesto Selectivo al Consumo el 10,5% y el Impuesto Extraordinario para la Promoción Turística el 0,3%; por el concepto Impuesto a la Renta, Personas Jurídicas representan el 62,5%, Personas Naturales el 26,6% y Regularizaciones y Otros el 10,9%. En tanto que del rubro Otros ingresos, los más representativos son: detracción, Foncomún, incorporación de recursos ordinarios, transferencia SUNAT D.U. N°004-2014, intereses, devolución de saldos no utilizados, utilidades del Banco de la Nación y regalías.

GRÁFICO 10.1 Recaudación por Partida de Ingreso – Año 2015

(En millones de soles)



Fuente: Banco de la Nación.
Elaboración: DGETP – MEF.

GESTIÓN DE PAGOS

Medios de Pago

La Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público ha implementado como procedimiento de pagaduría el pago electrónico de las obligaciones de las Unidades Ejecutoras del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Regionales, así como las Municipalidades, Mancomunidades Municipales y Mancomunidades Regionales y, solo en forma excepcional se permite el uso de cheques y cartas orden impresas.

Es predominante el medio electrónico de pago de nómina de sueldos y pensiones, así como a proveedores, inclusive los tributos a SUNAT y a las AFP. En cuanto a esos pagos, también solamente en casos puntuales (retenciones o descuentos de la nómina) pueden usar cheques. Se está coordinando con el BCRP y BN para utilizar el LBTR (canje interbancario de alto valor), con lo cual se podrá manejar mejor el pago de montos mayores.

Los costos de los servicios de pago que provee el BN al Tesoro Público son pagos a ese banco a través de una retribución calculada según un porcentaje de la recaudación fiscal.

En 2014, la DGETP obtuvo la Certificación ISO 9001:2008 para el Sistema de Gestión de Calidad para el “Servicio de pago electrónico a través del SIAF a proveedores del Estado por bienes y servicios”. El Sistema de Gestión de Calidad se basa en la estrategia para optimizar permanentemente la dirección, control y operatividad del proceso de pago electrónico a proveedores del Estado, con base en las especificaciones y regulaciones

normativas del Sistema Nacional de Tesorería y el soporte técnico y administrativo del Ministerio de Economía y Finanzas; y operativo del Banco de la Nación.

Política de Pagos

La DGETP estableció que el procesamiento del Gasto Girado que transmiten las Unidades Ejecutoras del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Regionales, así como las Municipalidades, Mancomunidades Municipales y Mancomunidades Regionales, con cargo a fondos que administra y canaliza la misma DGETP, se realice el día hábil siguiente de su recepción a través del SIAF-SP.

Únicamente en caso de contingencias expuestas a pedido expreso del Director General de Administración o del funcionario quien haga sus veces en las citadas entidades, se autorizará el procesamiento excepcional del Gasto Girado el mismo día de su recepción, sujeta a la disponibilidad de liquidez de la Cuenta Única del Tesoro Público.

Asimismo, la DGETP estableció que el pago de tributos administrados por la SUNAT, que corresponde efectuar a las Unidades Ejecutoras del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Regionales, así como a las Municipalidades, Mancomunidades Municipales y Mancomunidades Regionales, en su condición de contribuyentes y/o agentes de retención, debe realizarse mediante transferencias electrónicas procesadas a través del SIAF-SP. Dicha transferencia deberá efectuarse 48 horas antes de la fecha en que corresponda hacer el pago, según cronograma establecido por la SUNAT.

Estadísticas generales

El pago de obligaciones mediante el uso de transferencias electrónicas y otros medios que no implican un movimiento de fondos por parte de las Unidades Ejecutoras del Gobierno Nacional y Gobiernos Regionales, así como por sus Unidades Operativas, al 31 de diciembre de 2015, ascendió a un total de S/ 97 568 millones de Soles (81.48%). A su vez, S/ 22 180 millones fueron ejecutados mediante el giro de cheques (18.52%). El detalle se muestra a continuación:

CUADRO 10.2 Medios de pago

Em millones de soles

Tipo de documento	Detalle	Monto	%
065	Cheque girado	22.180	18,56
068	Carta orden	39.208	32,82
074	Documento cancelatorio	93	0,08
077	Oficio Dir. Geral Crédito Público	12.140	10,16
081	Transferencia a cuenta de terceros (CCI)	14.932	12,50
082	Operaciones sin cheque	108	0,09
084	Carta orden electrónica	30.817	25,79
TOTAL		119.478	100

Fuente: DGETP MEF.

CUADRO 10.3 Egresos Totales del Tesoro Público

Montos em millones de soles

Tipo de egreso	2,014	2,015	Var.(%)
I. Gastos no financieros	79.613	83.849	5,3
1. Año vigente	74.190	78.948	6,4
2. Años anteriores	5.423	4.901	-9,6
II. Gastos financieros	8.904	10.031	12,7
III. Operación de administración de deuda	5.592	3.454	-38,2
IV. Redención de Letras del Tesoro Público	555	888	60,0
TOTAL (I+II+III+IV)	94.664	98.222	3,8

Fuente: DGETP MEF.

En el año 2015, la ejecución de egresos del Tesoro Público ascendió a S/. 98.223 millones, mayor en S/. 3.558 millones respecto al año 2014. Los mayores egresos en el año 2015 se explican principalmente por el incremento de pagos del presupuesto vigente en S/. 4.758 millones, así como un mayor pago del gasto financiero en S/. 1.127 millones. Del total de egresos, los pagos del gasto no financiero del año vigente representan el 80,4%, el gasto financiero el 10,2%, el gasto no financiero de años anteriores el 5%, la operación de administración de deuda el 3,5% y las redenciones de letras del Tesoro Público el 0,9%.

Al 31 de diciembre de 2015, el devengado y girado no pagado por recursos ordinarios totalizó S/. 6.527 millones, mayor en 28,1% respecto al año 2014, debido a la mayor ejecución de gastos de capital de los gobiernos regionales y locales; el cual se desagrega, según nivel de gobierno, de la siguiente manera: Gobierno Nacional, S/. 4.075 millones, Gobierno Regional, S/. 1.624 millones y Gobierno Local, S/. 828 millones. Por el lado del

CUADRO 10.4 Devengados y girados no pagados del Tesoro Público Por nivel de gobierno y genérico de gasto

Em millones de soles

Nivel de Gobierno y Genérica de Gasto	Dev. No Girado	Dev. No Pagado	Total 2014	Dev. No Girado	Dev. No Pagado	Total 2015	Var.(%) 2015/2014
I. Gobierno Nacional	2.901	464	3.366	3.583	492	4.075	21,1
1. Gastos vigentes	1.777	385	2.163	2.171	382	2.553	18,0
2. Gastos de capital	1.124	79	1.203	1.412	111	1.523	26,6
II. Gobierno Regional	898	323	1.220	1.335	289	1.624	33,1
1. Gastos vigentes	513	227	740	708	196	904	22,2
2. Gastos de capital	385	96	480	627	92	720	50,0
III. Gobierno Local	420	92	511	752	75	828	62,0
1. Gastos vigentes	32	20	52	69	18	87	67,3
2. Gastos de capital	388	72	460	683	57	740	60,9
TOTAL (I+II+III)	4.218	879	5.097	5.670	856	6.527	28,1

Fuente: DGETP MEF.

Gobierno Nacional, los sectores representativos son: Defensa, Educación, Salud, Interior y Agricultura, que suman S/. 2.532 millones; es decir, el 62,1% del total del Gobierno Nacional. Por otro lado, los Gobiernos Regionales de mayor relevancia son: Puno, Junín, Arequipa, Huánuco y Cusco; que alcanzan S/. 498 millones, es decir el 30,7% del total de Gobiernos Regionales.

El análisis por genérica de gasto nos muestra que para el año 2015, de los S/. 6.527 millones de devengados y girados no pagados, S/. 3.544 millones correspondió a Gastos Corrientes, mientras que S/. 2.982 millones a Gastos de Capital. Adicionalmente, para el año 2014, de los S/. 5.097 millones de devengados y girados no pagados, S/. 2.954 millones correspondieron a Gastos Corrientes y S/. 2.143 millones a Gastos de Capital. Por tanto, a nivel de Gastos Corrientes se produjo un incremento de 20% del devengado y girado no pagado del 2015 respecto al 2014; mientras que, a nivel de Gastos de Capital el incremento fue de 39,2%.

PROGRAMACIÓN DE CAJA

La programación de Caja del Tesoro Público es un proceso de carácter cuantitativo, cuyo resultado presenta uno o más escenarios de proyección para el flujo de caja del Tesoro Público. Tiene en cuenta, por un lado, las particularidades de los ingresos y egresos a proyectar y, por otro lado, la ocurrencia de eventos no previstos que afecten el saldo de caja del Tesoro Público. Para mitigar este efecto, se tiene una continua coordinación con las principales entidades del Estado, a fin de que pueda proveer información relevante que afecte el movimiento de la caja de manera diaria.

Actualmente la DGETP, a través de la Dirección de Programación, Presupuesto y Contabilidad, es la responsable de prever el nivel de ingreso y gasto anual, mensual y diario.¹ Esta proyección sirve de insumo para la elaboración del Flujo de Caja del Tesoro Público, donde se muestran los periodos de probables déficits o superávits temporales en el saldo de caja en los siguientes 12 meses. Esta programación anual, mensual y diaria es la base para identificar el superávit y déficit temporales de caja sobre la cual se toman las acciones correspondientes, como la rentabilización o cancelación de depósitos.

El Plan de Caja del Tesoro Público, es una herramienta financiera que permite a los miembros del Comité de Caja aprobar los niveles de ingresos y gastos para un determinado mes. Dada una situación económica, esta herramienta financiera permite monitorear la liquidez en la Cuenta Única del Tesoro Público (CUT), pudiendo, de ser el caso, racionar el gasto público. En caso de que la coyuntura económica se deteriore y no hubiera liquidez en la CUT, se cuenta con el Calendario de Pagos como herramienta para racionar el gasto (establece un límite de gasto mensual).

En ese sentido, el objetivo de la programación de caja reside en establecer sólidos y confiables mecanismos de procesamiento de la información brindada por diversas entidades internas y/o externas al Ministerio de Economía y Finanzas y, sobre esta base, hacer

¹ La proyección anual se desagrega a nivel mensual para un periodo de 12 meses; en paralelo, la proyección mensual se desagrega a nivel diario para los siguientes 90 días.

proyecciones de ingresos y egresos con un marco metodológico sólido y/o aceptado por la experiencia internacional y que muestre márgenes de error tolerables.

Proyección de Ingresos del Tesoro Público

Aualmente, a través de la Ley de Presupuesto del Sector Público y la Ley de Equilibrio Financiero, se indican, detalladamente, los recursos con los cuales se financian los gastos públicos para cada Año Fiscal. Las fuentes de financiamiento se dividen en Recursos Ordinarios,² Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito, Donaciones y Transferencias, Recursos Determinados y Recursos Directamente Recaudados.

Los Recursos Ordinarios corresponden a los ingresos que provienen de la recaudación tributaria y otros conceptos, luego de haberse deducido los montos correspondientes a las comisiones de recaudación y servicios bancarios. La Recaudación Tributaria es el principal componente del total de ingresos del Tesoro Público. Durante el 2015, la recaudación tributaria representó aproximadamente el 95% del total de ingresos del Tesoro. La mayor participación de la recaudación proviene en su mayoría del Impuesto a la Producción y Consumo³ (55,3%) y del Impuesto a la Renta⁴ (36,5%). Ambos representaron aproximadamente 92% de la recaudación tributaria total en el año 2015.

Por tanto, dada la importancia relativa de la recaudación tributaria en los ingresos totales del Tesoro Público, resulta necesario establecer una metodología para explicar el comportamiento pasado y seguidamente hacer una proyección mensual a 12 meses, ya que, si bien la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT) hace una proyección mensual de la recaudación, esta solo presenta un horizonte de tres meses, lo cual no permite elaborar un flujo de caja a 12 meses. En ese sentido, lo que hace el área de programación financiera es completar la proyección a 12 meses; para ello se emplea un modelo econométrico que cuantifica la relación que existe entre la recaudación tributaria (variable explicada) y el índice del PBI, índices de precios de las exportaciones e importaciones (variables explicativas) y variables *dummy*.

El modelo incluye variables *dummy* que modelan el comportamiento de la regularización del impuesto a la renta y otros eventos que generan distorsiones en alguna de las otras variables, así como correcciones de estimación por presencia de heteroscedasticidad. Además, el modelo también incluye un componente autorregresivo (AR), así como un componente de Medias Móviles (MA) a fin de “corregir” los errores de estimación. Los

² En promedio, en el periodo 2012–2016, los Recursos Ordinarios financiaron el 67% del total del Presupuesto del Sector Público.

³ Incluye principalmente el *Impuesto General a las Ventas (IGV)*: Impuesto indirecto que grava la venta en el país de bienes muebles; la prestación o utilización de servicios; los contratos de construcción; la primera venta de inmuebles y la importación de bienes y el *Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)*: Impuesto indirecto que, a diferencia del IGV, solo grava determinados bienes; una de sus finalidades es desincentivar el consumo de productos que generan externalidades negativas en el orden individual, social y medioambiental, como por ejemplo: las bebidas alcohólicas, cigarrillos y combustibles.

⁴ Impuesto directo que grava las ganancias provenientes del capital, del trabajo o de la combinación de ambos factores. En el Perú, se gravan separadamente las rentas provenientes del capital (a una tasa proporcional), las rentas provenientes del trabajo (a tasas progresivas) y la renta empresarial a una tasa fija sobre la utilidad.

parámetros que acompañan a las variables explicativas son positivos, ya que la correlación entre la recaudación tributaria, el PBI, las importaciones y las exportaciones es positiva. Finalmente, todas las variables se expresan en logaritmos para normalizar las series que están expresadas en diferentes unidades de medida; además, las variables PBI e importaciones se encuentran rezagadas un periodo, mientras el rezago de las exportaciones es de tres periodos.

Esta es una metodología que adopta la DGETP para estimar el flujo de efectivo y apoyar sus decisiones en el proceso de gestión de Tesorería. La DGETP compara sus estimaciones con las que hace la SUNAT y eventualmente discute los resultados con la misma SUNAT y las áreas de gestión macrofiscal del gobierno.

Proyección de Pagos del Tesoro Público

La Ley de Presupuesto del Sector Público proporciona el dato inicial para la programación de gastos del año siguiente, también conocido como el Presupuesto Inicial de Apertura (PIA). Este PIA, según el desenvolvimiento de la economía puede incrementarse (por mayores ingresos a los previstos para el período) y con ello incrementar el gasto a través de créditos suplementarios; o reducirse el nivel de ejecución (frente a menores ingresos a los previstos en el PIA) y con ello el presupuesto, en la práctica, disminuye. Estas variaciones son dinámicas y se realizan durante todo el año y cuando implican incrementos formales en el PIA el presupuesto toma el nombre de Presupuesto Inicial Modificado (PIM).

En el Perú, para efectos de la elaboración de un presupuesto de caja descentralizado, se ha dispuesto la creación de un aplicativo informático (calendario de pagos) que fue creado para ser utilizado en la programación de caja del Tesoro Público. Consta de información respecto a la programación de techos de giro por parte de las entidades, con la versatilidad de poder ampliarlo (sustentado en un mayor devengado) en virtud de mayor necesidad de giro por parte de las unidades ejecutoras. A la fecha, se han hecho varias revisiones al modelo inicial del calendario de pagos con la finalidad de minimizar la variación entre el monto efectivamente pagado y la programación de las entidades, sin embargo, aún sigue pendiente continuar mejorando el modelo, y lograr que las entidades brinden información más certera con respecto a su programación de pagos. En el mes de junio 2016 se logró tener una precisión del 81% aproximadamente utilizando la información del calendario de pagos (100% significa programación perfecta); eso quiere decir que la información brindada por las entidades estuvo distante 19% respecto del monto ejecutado.

Debido a que, por sí solo, el calendario de pagos no provee información determinante en el nivel de pago de las entidades, resulta necesario utilizar una técnica adicional para las proyecciones de pago. En particular, luego de un exhaustivo análisis del comportamiento de los pagos históricos ejecutados, se concluye que el análisis de series de tiempo es la técnica óptima para la modelación econométrica de los pagos históricos.

El modelo que mejor se ajusta a los datos es el modelo ARIMA, ya que luego del análisis de los datos observados se reconoce que se necesita un componente autorregresivo, AR, es decir que los datos pasados tienen información relevante que ayuda a explicar los datos actuales y futuros. Asimismo, se incorpora un proceso de medias móviles MA, para capturar el efecto de los impulsos aleatorios de las observaciones anteriores, y

**CUADRO 10.5 Evaluación de la Proyección de Pagos con Recursos Ordinarios.
Modelo ARIMA**

Em millones de soles

2015	Proy. Pagos	Ejec. Caja	Ratio
Enero	8.201	7.592	91,98 %
Febrero	5.787	5.541	95,58 %
Marzo	6.137	6.025	98,15 %
Abril	6.482	6.395	98,64 %
Mayo	5.994	5.411	89,24 %
Junio	6.465	6.174	95,28 %
Julio	7.086	6.658	93,57 %
Agosto	6.514	6.237	95,56 %
Septiembre	6.310	6.420	98,29 %
Octubre	7.271	7.049	96,85 %
Noviembre	6.530	6.485	99,31 %
Diciembre	11.686	11.372	97,24 %
Promedio (Enero-Diciembre)			95,80 %

Fuente: SIAF.

finalmente, este modelo incluye un proceso integrado de orden o también llamado proceso no estacionario de orden, que en otras palabras significa que la media y la varianza cambian a lo largo del tiempo.

Las especificaciones del modelo ARIMA se revisan mensualmente, buscando siempre que los estadísticos confirmen la robustez del modelo a utilizar. A este análisis de series de tiempo hay que añadir las coordinaciones que se puedan hacer con las entidades, que pueden originar gastos importantes en el corto plazo, y que pueden dar lugar a efectos estadísticos particulares que el modelo no incorpora.

Reserva de liquidez y excedentes de caja estructurales

En el Perú, el Tesoro cuenta con las siguientes reservas:

- Reserva Primaria de Liquidez:* La cual se determina con frecuencia mensual al inicio del mes, y que se constituye en el monto de recursos suficientes para atender las obligaciones de la DGETP en el lapso de un mes. Al 31 de diciembre 2015, la Reserva Primaria de Liquidez fue de S/.10.473 millones, que representan el 12,8% del total de recursos disponibles, recursos administrados y fondos del Tesoro Público en moneda nacional y moneda extranjera.
- Reserva Secundaria de Liquidez:* Esta reserva tiene como objetivo proveer de financiamiento para la ejecución del pago de las obligaciones de la DGETP, en circunstancias en que se perciban menores ingresos a los previstos en la Ley de Presupuesto del Sector Público. Este fondo puede llegar a mantener recursos hasta por el 1,5% del

PBI. Para esto se ha determinado que dicho fondo se constituya con los superávits anuales de la fuente de financiamiento de Recursos Ordinarios; asimismo, se incorporan otros recursos mediante norma legal expresa.

- c. *El Fondo de Estabilización Fiscal:* Este fondo se puede utilizar cuando: se prevea una disminución de los ingresos públicos; se den situaciones de excepción como desastres naturales que pongan en riesgo la viabilidad económica del país; y cuando los recursos del FEF excedan el 4% del PBI, el exceso que debe destinarse a reducir la deuda pública. Este fondo está constituido por los superávits que se han presentado desde el año 2006 y representa el 33% del total de recursos disponibles, recursos administrados y fondos del Tesoro Público en moneda nacional y moneda extranjera al 31 de diciembre del año 2015.

Financiamiento del Tesoro

El financiamiento por desembolsos internos y externos, en el año 2015, ascendieron a un monto equivalente en soles de S/18.924 millones, de los cuales S/14.449 millones corresponden a la emisión de Bonos Soberanos y Globales (S/4.477 millones en Bonos Soberanos y USD\$ 3.089 millones en Bonos Globales); S/3.094 millones corresponden a desembolsos de Créditos Externos (USD\$ 983 millones) y S/. 1.382 millones a la emisión de Letras de Tesoro Público.

CUADRO 10.6 Desembolsos Internos/Externos

Em millones de soles

Tipo de desembolso	2015	Part. %
I. Letras del Tesoro Público	1.382	7,3
II. Bonos soberanos y/o globales	14.449	76,4
1. Bonos globales – Pre financiamiento	9.972	52,7
2. Bonos soberanos – operación de administración de deuda	3.454	18,3
3. Bonos soberanos – Pre financiamiento 2016	843	4,5
4. Bonos soberanos – Subastas ordinarias	180	1,0
III. Créditos externos	3.094	16,3
1. Banco Mundial (BM)	2.986	15,8
2. Kreditanstalt Fur Wiederaufbau (KFW)	108	0,6
TOTAL (I+II+III)	18.924	100,0

Fuente: SIAF.

Inversiones financieras

Los recursos administrados por el Tesoro Público se rentabilizan mediante depósitos en cuentas a la vista y depósitos en cuentas a plazos. Al cierre del 2015, el saldo de las principales cuentas a la vista en moneda nacional en el BCRP fue de S/11.954 millones y el saldo de las principales cuentas a la vista en moneda extranjera en el BCRP fue el correspondiente a US\$ 431 millones.

Asimismo, el saldo en depósitos a plazos en soles en el BCRP al cierre del 2015 fue de S/8.650 millones a una tasa promedio de 2,24%. El saldo en depósitos a plazos en dólares en el BCRP al cierre del 2015 fue de US\$ 4.300 millones a una tasa promedio de 0,27%.

El monto no utilizado de las asignaciones financieras de la DGETP a las entidades integrantes de la CUT (para ejecutar la pagaduría que le corresponde) es remunerado por la DGETP, en beneficio de las mismas entidades. Esa remuneración se calcula sobre la base de los intereses que se generen por los depósitos en el BCRP. La distribución de los intereses se efectúa en la quincena del siguiente mes, también mediante asignaciones financieras. El objetivo es garantizar a las entidades la rentabilización de excedentes, lo que es un incentivo para que mantengan sus fondos en la CUT. Antes de la CUT, esas entidades tenían la facultad de hacer sus propias inversiones financieras en el mercado, fuera de la CUT.

A solicitud del BCRP, el Tesoro Público realiza subastas de depósitos a plazo en el Sistema Financiero, mecanismo que permite al BCRP inyectar liquidez según sus estrategias de estabilidad monetaria. Los saldos de depósitos a plazo en el sistema financiero al cierre del 2015, fue de S/3.050 a una tasa promedio de 5,23%.

Fondo de Estabilización Fiscal

El Fondo de Estabilización Fiscal creado por la Ley 27245 se encuentra adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas y es administrado por un directorio compuesto por el Ministerio de Economía y Finanzas, quien lo preside, por el Presidente del BCRP y por un representante designado por el Presidente del Consejo de Ministros.

Los recursos del Fondo de Estabilización Fiscal se invierten en depósitos a plazo en el BCRP bajo los lineamientos de inversión aprobados por el Directorio, a propuesta de la secretaría Técnica, que recae en la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público. Al cierre del 2015, el saldo de depósitos a plazo en el BCRP fue de US\$7.901 millones a una tasa promedio 0,27%.

COORDINACIÓN CON OTRAS POLÍTICAS

Con presupuesto

La DGETP mantiene una estrecha coordinación con la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP). Las principales actividades que trabajan en conjunto estas direcciones son la revisión del proyecto de ley de Presupuesto del Sector Público y la elaboración del Presupuesto de Caja.

Anualmente, una vez emitido el proyecto de ley de Presupuesto del Sector Público, la DGPP envía la propuesta de ley a la DGETP para su opinión en los temas que le competen. Asimismo, como parte del proceso de la elaboración mensual del Presupuesto de Caja, el cual se presenta en el Comité de Caja, la variable de la estimación del gasto se calcula en coordinación con la DGPP.

Con el Banco Central

La DGETP mantiene una estrecha relación con el BCRP. Para ello se tiene un convenio con el Banco, lo que establece los términos de las operaciones de depósitos y remuneración

de los recursos de la CUT en el BCRP. Recién fueron introducidas modificaciones en el acuerdo, para la reducción del plazo requerido para constituir depósitos a plazo en Dólares Americanos y la incorporación de depósitos a plazos hasta 90 días en otras monedas extranjeras como en dólares australianos, dólares canadienses, euros, libras esterlinas, renminbi *offshore* y yenes.

En caso de estrechez de liquidez, el BCRP coordina directamente con la DGETP la posibilidad de proveer liquidez al sistema financiero a través de depósitos a plazo del Tesoro Público.

Con administración tributaria

En el año 2006 se aprueba el Reglamento del Comité de Caja, el cual determina que dicho comité está conformado por el Viceministro de Hacienda, en calidad de Presidente del Comité, y el Director General de la DNPP, el Gerente General del BCRP y el Gerente General del BN.

Asimismo, en este comité participa un representante de la SUNAT, quien se encarga de explicar la ejecución de la recaudación tributaria, así como las particularidades en la recaudación programada en el mes posterior.

Dada la importancia de la recaudación tributaria en los ingresos totales del Tesoro Público Peruano, es fundamental una estrecha relación con la SUNAT. Es así como el Comité de Caja funge de medio de coordinación entre el Viceministerio de Hacienda y la SUNAT.

OTRAS ACTIVIDADES

Plan de Continuidad de Negocios

El funcionamiento del gobierno nacional debe ser continuo y estar preparado para una situación de desastre o causa de fuerza mayor que limite o impida su operación. El Perú es un país que, por su ubicación geográfica y configuración geológica, está expuesto a riesgos naturales de desastres (sismos, tsunamis, inundaciones). No obstante, no son los únicos factores de riesgo, ya que existen fenómenos antrópicos como el terrorismo, conflictos sociales inmanejables y otros de índole más tecnológico como el corte de las comunicaciones, de la electricidad, *hacking*, fallas de sistemas de información, etc., que también pueden poner en riesgo la operación de las entidades estatales.

Las autoridades relacionadas con el manejo económico del país, lideradas por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), tienen a su cargo funciones esenciales en materia presupuestal, de endeudamiento, contabilidad pública, tesorería, inversiones, política económica, entre otras. La continuidad de los negocios del MEF es indispensable y debe ser asegurada en cualquiera de las circunstancias mencionadas. Como es claro, en caso de una interrupción prolongada de la operación del MEF cuyas funciones son transversales a todo el Estado, la propia sostenibilidad de éste en sus diversas instancias a nivel nacional, regional y local se vería igualmente afectada, ocasionando un daño mayor a la población y al país.

Por ello, el MEF, con la finalidad de instituir un Sistema de Gestión de la Continuidad, cuenta con la Dirección de Gestión de Riesgos (DGR) que tiene entre otras funciones la de

conducir la implementación y seguimiento del plan de continuidad del negocio u operativa del MEF y promover la realización de ejercicios de continuidad operativa de los órganos involucrados. Esa función se ejecuta de acuerdo a lo dispuesto en la Resolución Ministerial N° 028-2015-PCM, “Lineamientos para la gestión de la continuidad en las Entidades Públicas en los tres Niveles de Gobierno”, norma para cuya elaboración la DGR prestó asistencia técnica a la Secretaría de Gestión de Riesgo de Desastres de la Presidencia del Consejo de Ministros.

La DGR formuló una estrategia para la implementación del Plan de Continuidad en base a un enfoque incremental y de mejora continua. De esta manera se desplegaron actividades con el apoyo de la Cooperación Suiza a través del Fondo de Asistencia Técnica inmediata (FATI) para el desarrollo de Planes de Continuidad Operativa (PCO) para tres Direcciones Generales del MEF,⁵ que cubren cuatro Sistemas Nacionales de rectoría del MEF. Dichos planes cuentan con procedimientos documentados y ensayados que guían a dicho órgano a responder, recuperar, reanudar y restablecer sus procesos y servicios de mayor urgencia a niveles aceptables después de la ocurrencia de un evento disruptivo.

Además, la estrategia establece que estos deben ser evaluados y actualizados de forma continua por medio de pruebas y ensayos de diferente nivel de complejidad, los cuales entre otros componentes permitieron evaluar el nivel de madurez alcanzado en relación con las gestiones de la continuidad operativa de los servicios del MEF. Asimismo, se llevaron a cabo capacitaciones y talleres dirigidos a todos los niveles organizacionales para fortalecer la cultura por la gestión de la continuidad en el MEF.

Análisis de Riesgos Operacionales

La DGR, entre otras funciones, tiene la de prestar asistencia técnica a los órganos del Ministerio para la identificación, valoración y tratamiento de sus riesgos operacionales en la aplicación de los lineamientos para la gestión del riesgo operacional.

Durante el año 2015, con la finalidad de fortalecer y lograr una mejor administración de los riesgos operacionales identificados y evaluados en todos los órganos del Ministerio, la DGR, también con apoyo de una consultoría externa financiada por la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos, SECO, en el marco del Programa de Mejoramiento Continuo de la Gestión de Finanzas Públicas (PMC), culminó, con participación de la Oficina General de Tecnologías de la Información (OGTI), el Sistema Integrado de Administración de Riesgo Operacional (SIARIO). Ese aplicativo permite mejorar el seguimiento de los riesgos operativos a los que se encuentran expuestos los principales procesos y servicios del ME. Asimismo, permite registrar y administrar las incidencias reportadas por el personal del MEF.

Igualmente, se finalizó durante 2015, luego de una labor de varios meses en coordinación con los diferentes órganos y unidades orgánicas del MEF, la consolidación y

⁵ PCO de la Dirección de Endeudamiento y Tesoro Público, elaborado durante 2012, PCO de la Dirección General de Presupuesto Público y de la Dirección General de Inversión Pública, elaborados a finales de 2013. Para dichos planes se ha tomado en cuenta la Resolución N° 028-2015-PCM, Lineamientos para la Gestión de la Continuidad Operativa de las entidades públicas en los tres niveles de Gobierno, el Estándar Internacional ISO 22301 y las mejores prácticas internacionales dadas por el Disaster Recovery Institute International (DRII) y el Business Continuity Institute (BCI).

actualización de la matriz de riesgo operacional del MEF, en función del nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) aprobado en 2014 y conforme a la Actividad prevista en el Plan de Implementación del Sistema de Control Interno (PTISCI) en el MEF.

Asimismo, el MEF cuenta con el Comité de Riesgos, el cual define los lineamientos y acciones para la gestión adecuada de los riesgos que afecten toda la Hacienda Pública, y no solamente el área de tesorería. Dicho Comité cuenta con un Reglamento Operativo, que fue aprobado mediante la Resolución Ministerial 112 de 2013, el cual establece la organización y funciones del Comité de Riesgos, abarcando riesgos operativos, riesgos contingentes fiscales y los riesgos de contraparte. Desde su creación, se han tomado decisiones claves relativas a la gestión del riesgo operacional y la implementación de la Continuidad Operativa en el MEF.

Selección de Personal y Capacitación

El Estado peruano cuenta con la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) que es una entidad pública adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, que tiene como finalidad la gestión de las personas al servicio del Estado.

SERVIR nació en junio de 2008 para modernizar la función pública. Busca un servicio civil meritocrático, flexible y con altos niveles de eficiencia que sirva mejor a todos los peruanos.

En el Perú, El Contrato Administrativo de Servicios constituye la modalidad especial de contratación laboral, privativa del Estado. Dicho contrato otorga al trabajador los siguientes derechos: percibir una remuneración no menor a la remuneración mínima legalmente establecida, descanso semanal obligatorio de 24 horas consecutivas como mínimo, y vacaciones remuneradas de 30 días, entre otros. El acceso al régimen de Contratación Administrativa de Servicios se hace obligatoriamente mediante concurso público.

Asimismo, el gobierno peruano cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo de Capacitaciones para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales. Dicho plan es una modalidad para desarrollar conocimientos, habilidades y actitudes en los profesionales de las entidades públicas, para disminuir la brecha existente respecto del perfil para desempeñar sus funciones.

PLANES Y PROYECTOS A FUTURO

Según la Estrategia de Gestión Global de Activos y Pasivos 2016-2019,⁶ los principales lineamientos de acción a desarrollar en los próximos años son los siguientes:

- a. **Mejoras regulatorias para implementar la plena fungibilidad del dinero en la gestión de tesorería de las diferentes fuentes de financiamiento presupuestario.**

⁶ La Estrategia de Gestión Global de Activos y Pasivos 2016-2019 fue aprobada por Resolución Ministerial N°213-2016-EF/52 el 7 de julio de 2016. https://www.mef.gob.pe/contenidos/tesoro_pub/gestion_act_pas/Estrategia_Gestion_Activos_2016_2019.pdf

Las experiencias anteriores con déficit y endeudamientos excesivos se han traducido en un conjunto de mecanismos de control de tesorería muy rígidos e inclusive en ocasiones innecesarios o contraproducentes para los fines perseguidos. Estos mecanismos son altamente distorsionadores de la actividad financiera propiamente dicha y conllevan elevados costos asociados. Por ejemplo, el elemento más perturbador de la actividad es la vinculación entre determinados gastos y sus fuentes de financiación presupuestaria, lo que lleva al extremo de controlar el origen de la fuente de cada pago realizado por el Tesoro Público, lo cual impide la fungibilidad del dinero mismo.

Por ello se continuarán mejorando las normas que impiden una plena fungibilidad de todos los fondos, sin perjuicio de continuar efectuando su control presupuestario. En particular, se evaluará una propuesta legislativa que permita darle un tratamiento flexible a la utilización de los recursos del endeudamiento, particularmente de aquellos provenientes de la colocación de bonos soberanos en moneda local, de manera que puedan ser aplicables al financiamiento de proyectos de inversión en general y así evitar la separación rígida de tales recursos a favor de determinados proyectos preestablecidos en la norma que los autorice.

b. **Desarrollo de un sistema de previsión diaria de recaudación en las cuentas del Tesoro y aumento de la eficiencia del sistema de cobranza del Estado.**

En coordinación con la SUNAT, se efectuará el desarrollo e implementación de un sistema de previsión diaria de cobros de tal manera que la información de la recaudación, que constituye recursos del Tesoro Público, esté disponible o sea de acceso en los plazos y condiciones que lo requiere la DGETP y que incluya la actualización regular de las estimaciones o proyecciones diarias de recaudación, así como el seguimiento de sus diferencias con la recaudación efectiva para el aumento de su eficiencia. Para los ingresos del Tesoro a cargo de entidades públicas diferentes de la SUNAT, se estudiarán y evaluarán soluciones que permitan mejorar su predictibilidad. Asimismo, se continuará apoyando a la SUNAT, en el ámbito de las competencias de la DGETP, en el incremento de la recaudación fiscal y se establecerá que dicha recaudación sea depositada en las cuentas del Tesoro en los plazos y mecanismos o procedimientos que la DGETP determine.

c. **Consolidación del sistema de previsión diaria de pagos a ser cargados en las cuentas del Tesoro y aumento de la eficiencia del sistema de pagaduría del Estado.**

Desde el año 2016 ya se han establecido reglas de organización de la mayoría de pagos periódicos para las diferentes entidades públicas, a través de sus respectivas oficinas de tesorería, las que implican el procesamiento de los gastos girados transmitidos por las mencionadas entidades el día siguiente hábil de recibida dicha transmisión por la DGETP (t+1). Para completar dicho sistema de previsión de pagos, se adicionarán mecanismos tales como el establecimiento de cronogramas para el pago de obligaciones por la adquisición de bienes y prestación de servicios y obras que contraen las diferentes entidades públicas, de manera similar al ya existente cronograma de pagos de remuneraciones, pensiones y similares que aprueba anualmente el Viceministro de Hacienda. Asimismo, se buscará la correspondiente

difusión y capacitación, de manera que se contribuya al fortalecimiento de la oportuna programación de pagos y las buenas prácticas en la ejecución presupuestal y financiera de los recursos del Estado.

d. **Implementación de normas que regulen a las entidades para proveer información sobre sus pronósticos de cobros y pagos, así como los términos y condiciones para operar con el Tesoro Público.**

Teniendo en cuenta las necesidades de información del Tesoro Público, resultan necesarios el diseño y la publicación de normas que consoliden la gestión de tesorería como, por ejemplo, la apertura de cuentas bancarias, los procesos de cobros y de pagos, así como también los mecanismos de programación financiera, lo cual incluye el envío a la Tesorería de las estimaciones de ingresos y egresos.

e. **Operaciones de recompra y reventa de títulos del Tesoro en forma contracíclica, para proveer liquidez y contribuir a la estabilidad de las tasas de interés.**

A fin de proveer una liquidez mínima a sus valores y contribuir, de manera contracíclica, a la estabilidad de las tasas de interés de la curva soberana, el Tesoro indistintamente efectuará subastas de recompra y de reventa de bonos soberanos o ejecutará recompras y reventas de los mismos a través de plataformas de subastas o de negociación como un actor más del mercado secundario de valores local.

Así, cuando los rendimientos de la curva aumenten o disminuyan sostenidamente por la falta de posturas de compra o de venta, respectivamente se recomprarán o revenderán los títulos que puedan estar teniendo un exceso de oferta o de demanda. Estos títulos podrán ser comprados a través del Fondo de Deuda Soberana y podrán ser objeto de una operación de administración de deuda, con el fin de poder reemplazarlos por otros que, ayudando a suavizar las amortizaciones de deuda, puedan tener una escasez relativa en algunos segmentos del mercado.

f. **Implementación de una ventanilla de colocación y captación temporal de valores de deuda pública a través de operaciones de reporte.**

El Tesoro, como parte de sus operaciones de recompra y reventa de valores de deuda pública como un participante más en el mercado, con el fin de ayudar a dar mayor dinamismo al mercado de valores de deuda pública y a reducir la volatilidad de la curva de rendimiento, abrirá una ventanilla para la captación y la colocación temporal de los valores que tenga en el Fondo de Deuda Soberana, dirigida a los inversionistas locales a cambio de una tasa de interés que será definida por el Tesoro Público.

REPÚBLICA DOMINICANA

Alberto Perdomo – Tesorero
Angel Estrada

INTRODUCCIÓN

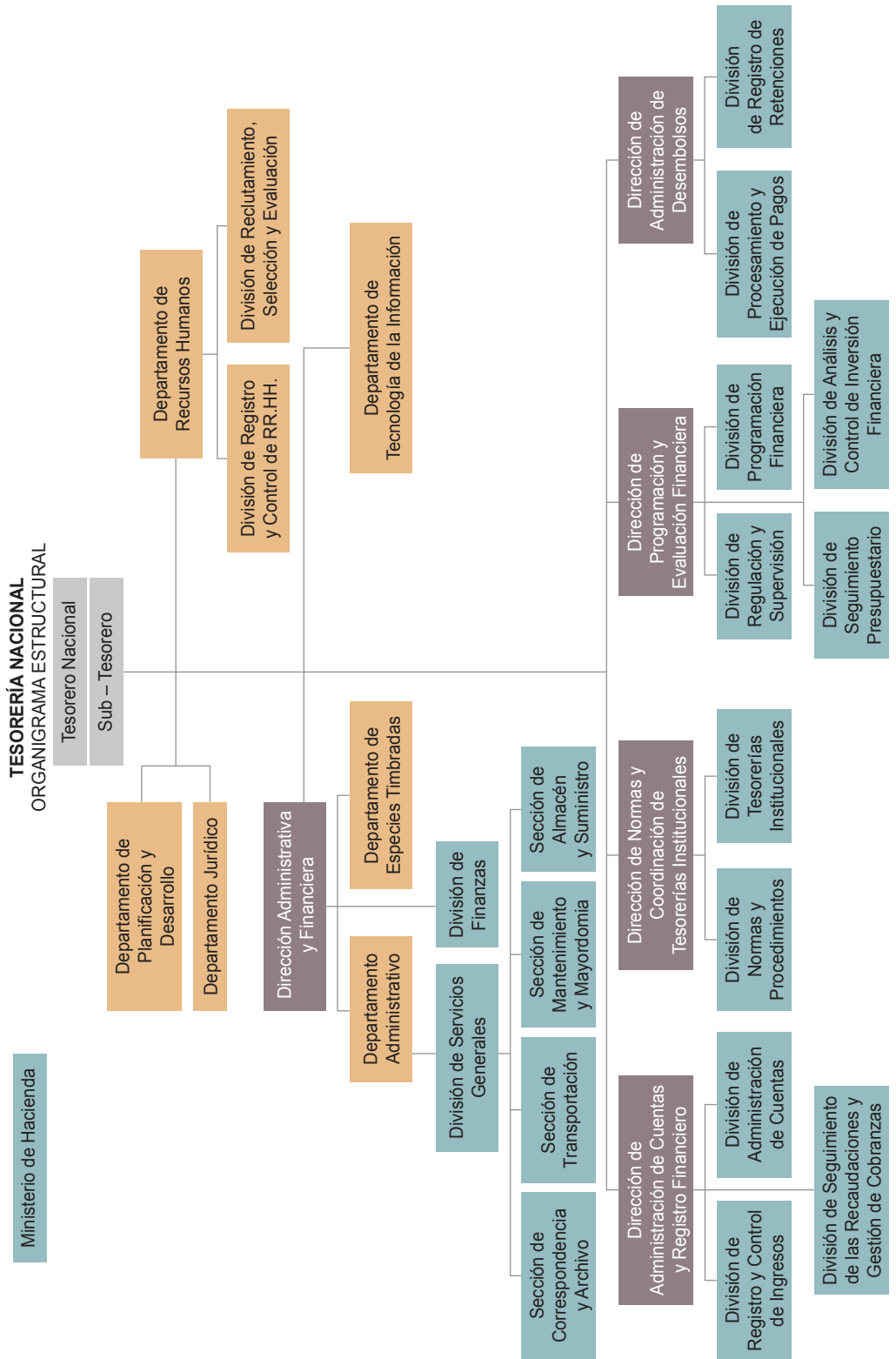
La Tesorería Nacional de la República Dominicana es el Órgano Rector del Sistema de Tesorería, entidad que funciona bajo la dependencia del Ministerio de Hacienda. Conjuntamente a la Dirección General de Crédito Público, la Dirección General de Contabilidad Gubernamental y la Dirección General de Presupuesto, conforman el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAFE), el cual está integrado por el conjunto de principios, normas y procesos a través de los cuales se lleva a cabo la captación de ingresos; el registro y custodia de los fondos y valores emitidos (o puestos bajo su responsabilidad); la administración de las cuentas bancarias y los pagos que se ordenen por la autoridad competente. Los objetivos estratégicos principales son: regular y supervisar el funcionamiento del Sistema de Tesorería en el Sector Público no Financiero, y la gestión activa de la caja a través de modelos de programación fluidos, que permitan prever niveles de disponibilidad de caja que garanticen el cumplimiento de las obligaciones del Tesoro.

Las funciones de la Tesorería Nacional, están fundamentadas en el Artículo 8 de la Ley 567-05, del 30 diciembre 2005, y son las siguientes:

1. Participar en la definición de la programación financiera del Sector Público no Financiero que, en el marco de la política fiscal, apruebe el Poder Ejecutivo.
2. Elaborar, en coordinación con la Dirección General de Presupuesto, la Programación Anual de Caja del Gobierno Central y evaluar su ejecución.
3. Aprobar la Programación Anual de Caja elaborada por las Instituciones Descentralizadas y Autónomas no Financieras y remitirla a la consideración del Ministro de Hacienda.

4. Realizar el seguimiento y evaluación de la ejecución de la Programación Anual de Caja a la que se refiere el numeral anterior.
5. Percibir, centralizar y registrar los ingresos públicos recaudados, tanto en el territorio nacional como en el exterior.
6. Participar en la fijación de las cuotas periódicas de compromiso, en coordinación con la Dirección General de Presupuesto y la Dirección General de Inversión Pública.
7. Fijar cuotas periódicas de pago del Gobierno Central en coordinación con la Oficina Nacional de Planificación y la Oficina Nacional de Presupuesto, basándose en la disponibilidad de fondos, en la programación de los compromisos y en los gastos efectivamente devengados.
8. Administrar los recursos a disposición del Tesoro Nacional tomando en cuenta los flujos previstos de ingreso, financiamiento y gastos.
9. Ejecutar los pagos originados en obligaciones previamente contraídas por el Gobierno Central, así como las transferencias que requieran los restantes organismos públicos, siempre que estén ordenadas por la autoridad competente.
10. Registrar en el sistema de información financiera los movimientos de ingresos y egresos que ejecuta.
11. Realizar la colocación de recursos financieros de la Tesorería Nacional y las operaciones de mercado que resulten convenientes.
12. Establecer las normas metodológicas y de procedimiento relativas al manejo de las tesorerías que operen en el ámbito del sector público no financiero, y ejercer la supervisión técnica de dichas tesorerías.
13. Administrar el sistema de Cuenta Única del Tesoro (CUT).
14. Mantener informado permanentemente al Ministro de Hacienda sobre los movimientos y la situación de las cuentas del Tesoro.
15. Suscribir conjuntamente con el Ministro de Hacienda, las Letras del Tesoro previamente autorizadas por el Presidente de la República.
16. Llevar a cabo la administración de las cuentas bancarias bajo su cargo, así como de las que correspondan entre las subcuentas que integren la Cuenta Única del Tesoro.
17. Autorizar la apertura y cierre de las cuentas bancarias requeridas por los Organismos del Gobierno Central y las Instituciones Descentralizadas o Autónomas no Financieras, comunicando formalmente tales decisiones a la Dirección General de Contabilidad y a la Contraloría General de la República.
18. Supervisar que las instituciones comprendidas en el ámbito de esta Ley lleven a cabo la conciliación de las cuentas bancarias que administren, sin perjuicio de las atribuciones de los demás organismos rectores de control y registro.
19. Ejecutar los embargos que ordene la justicia y las cesiones de crédito de terceros, de acuerdo con lo que establezca el reglamento de esta Ley.
20. Custodiar los fondos, garantías y valores pertenecientes al Gobierno Central o de terceros que se pongan a su cargo.
21. Custodiar todas las especies timbradas no distribuidas, registrando sus existencias y movimientos en el sistema de información financiera. Las instituciones receptoras de las especies timbradas serán responsables de su administración y control.
22. Todas las demás actividades que le asigne el Reglamento de la presente Ley.

GRÁFICO 11.1 Organigrama estructural de la Tesorería Nacional



La estructura organizacional de la Tesorería Nacional está conformada por el nivel Ejecutivo, las direcciones sustantivas y las áreas de apoyo.

- El *Despacho del Tesorero y Subtesorero Nacional*, tiene la responsabilidad de dirigir la Tesorería Nacional, haciendo cumplir las funciones y ejerciendo las atribuciones que la Ley 567 de 2005 y sus Reglamentos de Aplicación, 441 de 2006 y 579 de 2011 le confieren.
- La *Dirección de Administración de Cuentas y Registro Financiero*. Es la unidad de gestión y control de las operaciones financieras que afectan la Cuenta Única del Tesoro, las subcuentas administradas por el Tesoro, así como también es la responsable de la percepción y registro de los ingresos.
- La *Dirección de Normas y Coordinación de Tesorerías Institucionales*. Es responsable de gestionar la elaboración y evaluación de las Normas regulatorias, que como Órgano Rector deba emitir la Tesorería Nacional, así como también los manuales de procedimientos del Sistema de Tesorería. Es la unidad que brinda asistencia y ejerce la supervisión técnica de las Tesorerías Institucionales, para asegurar el cumplimiento de las regulaciones establecidas.
- La *Dirección de Programación y Evaluación Financiera*. Es responsable de la elaboración de la programación anual de caja, y el seguimiento y evaluación de la misma, así como de definir las estrategias de gestión de activo y pasivo, en función de la posición de caja.
- La *Dirección de Administración de Desembolsos*. Ejecuta los pagos originados en las obligaciones previamente contraídas por el Gobierno Central y las entidades Descentralizadas y Autónomas no Financieras. Coordina las operaciones de verificación y procesamiento del medio de pago (transferencia electrónica, cheques, notas de pago, entre otros), para el pago a acreedores u otros beneficiarios (Nóminas, suplidores del Estado, servicio de la deuda y otros que se requieran).
- Las áreas de apoyo desempeñan funciones complementarias y dan soporte a las funciones sustantivas de la Tesorería Nacional.

Sistemas de Información

El Sistema de Información de la Gestión Financiera (SIGEF) es la herramienta modular automatizada que integra y estandariza todos los registros de la gestión financiera pública, a la vez que vincula los procesos operativos y administrativos de los sistemas relacionados. El SIGEF está integrado por los siguientes subsistemas:

- **Presupuesto:** Elaboración y ejecución, con el registro de las etapas del ciclo del gasto del gobierno, incluyendo el control de las cuotas de compromiso.
- **Tesorería:** Control de las cuotas de pago, cuentas bancarias bajo la administración de la CUT y emisión de los documentos de pago.
- **Contabilidad:** Registra todos los hechos económicos y financieros del gobierno central, las instituciones descentralizadas, las empresas públicas y las municipalidades.
- **Crédito Público:** gestión y control de los pagos del servicio de la deuda.

Recursos Humanos

La Tesorería Nacional cuenta con 190 servidores, agrupados de acuerdo a la siguiente clasificación indicada en el cuadro 11.1:¹

CUADRO 11.1 Recursos humanos de la Tesorería Nacional

Grupo Ocupacional	Nombre del Grupo	Cantidad
V	Dirección y Supervisión	31
IV	Profesionales	61
III	Técnicos	25
II	Apoyo Administrativo	35
I	Servicios Generales	38

Elaboración: Tesorería Nacional.

CUENTA ÚNICA DEL TESORO (CUT)

Sistema de Cuenta Única del Tesoro

La implementación de la Cuenta Única del Tesoro (CUT) en la República Dominicana es un mandato de la Ley 567 del 30 de diciembre del 2005. Su puesta en operación se fundamenta en las ventajas que ésta genera para las finanzas públicas y para la adecuada gestión de los recursos financieros del Estado; además, contribuye a una administración pública eficiente y transparente, así como a la consolidación de una gestión de las finanzas públicas sostenible, objetivos de la Estrategia Nacional de Desarrollo.

La orientación es la plena centralización de la liquidez, de manera que la Tesorería Nacional administre los recursos de conformidad con la legislación, incorporándolos a la CUT y no concebidos como un enfoque meramente contable. De este modo se logra la plena concreción de los beneficios que genera el eliminar la simultánea existencia de saldos ociosos por una parte y requerimientos de endeudamiento por otro.

A pesar de ser un proyecto de mediano plazo, su puesta en operación se concibió como un proceso en el que se muestran gradualmente resultados concretos, de manera que se avanzara hacia la consecución de la visión o modelo ideal definido. La obtención de resultados da credibilidad al proceso; permite comprometer a los actores y eliminar prejuicios en torno a las implicaciones de incorporarse a la CUT.

La gradualidad se concibe en una doble dimensión: (i) en cuanto al ámbito, la incorporación de instituciones se realizó por etapas, iniciando con un grupo piloto y posteriormente incorporando otras instituciones; (ii) en cuanto al perfeccionamiento de los mecanismos y criterios operacionales con las diferentes instituciones.

El alcance de la CUT está definido en la Ley 567 de 2005 y establece la aplicación en el ámbito del Gobierno Central (incluyendo los poderes y organismo especiales), el Sector Descentralizado y Autónomo no Financiero y las entidades de la Seguridad Social

¹ Manual de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo. Decreto 468 de 2005.

(sólo los recursos operativos). Desde sus inicios hasta la fecha, se ha logrado la incorporación de 99% de las entidades del Gobierno Central, faltando los poderes y organismos especiales, y 95 % de las entidades Descentralizadas y Autónomas no Financieras y la Seguridad Social.

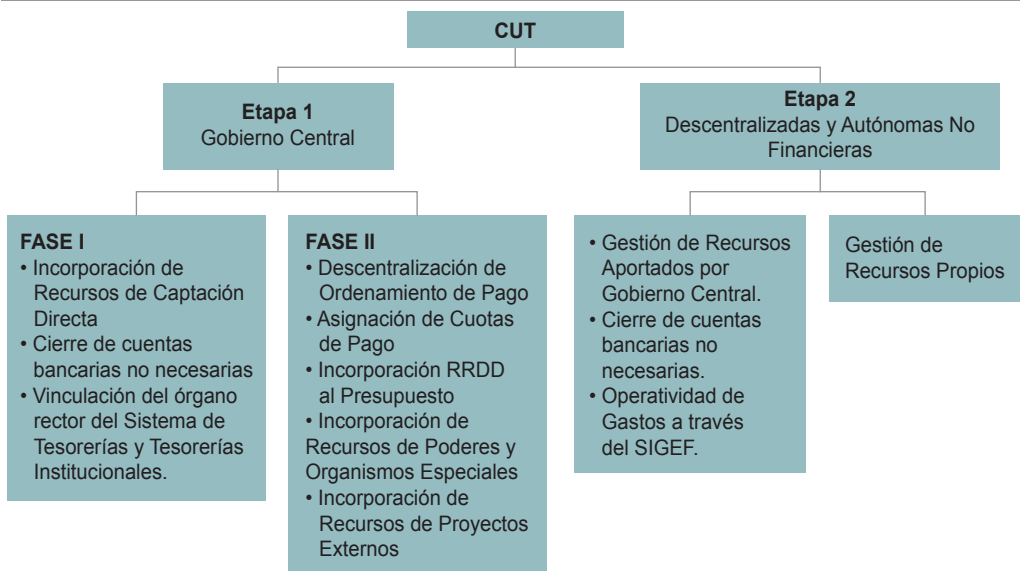
Por otro lado, la coordinación con los demás Órganos Rectores del Sistema de Administración Financiera del Estado y la Contraloría General de la República en su rol de Control Interno, potencian los beneficios de la CUT, de manera que las disposiciones que cada uno emita en su propio campo se complementen y faciliten en lo pertinente a la aplicación de esta herramienta de gestión de caja.

Otro de los puntos estratégicos definidos para la implementación de la CUT, se enfocó en el uso adecuado e intensivo de la Tecnología de la Información, la cual se promovió con el apoyo del Programa de Administración Financiera Integrada (PAFI), que es el responsable del desarrollo del Sistema de Información de la Gestión Financiera (SIGEF), herramienta tecnológica que da soporte a la Administración Financiera del Estado. La implementación de los módulos de la CUT en el SIGEF fue un empuje a la masificación de su uso.

Mantener la independencia administrativa y financiera de las instituciones era uno de los mitos a superar en la implementación de la CUT, de manera que las entidades mantuvieran su responsabilidad en la gestión de sus funciones, ejerciendo su rol de independencia en lo que respecta a sus decisiones administrativas, por lo que la Tesorería Nacional sólo se convertiría en un “banco virtual”.

De conformidad con lo establecido en la Ley 567 de 2005 de Tesorería Nacional y considerando el principio de gradualidad incluido en la estrategia, se definieron diferentes etapas y fases para el proceso de implementación, acorde con el siguiente esquema.

GRÁFICO 11.2 Etapas y fases de implementación de la CUT



Con el interés de aplicar la CUT de forma gradual y que las instituciones fueran familiarizándose con la nueva herramienta, se desarrolló la primera etapa (Fase I de la CUT). Esta ha tenido como objetivo incorporar al Tesoro, los recursos de captación directa que tenían las instituciones del Gobierno Central, entre el año 2011 y el 2014, los cuales no operaban en la corriente presupuestaria. Ni se incorporaban al flujo de caja del tesoro.

El esquema que se estableció para la gestión de estos recursos consistió en habilitar una cuenta colectora en el Banco de Reservas (Banco Comercial del Estado Dominicano), el cual percibe los recursos que generan las instituciones públicas. Diariamente el Banco de Reservas, en su condición de Banco Agente de la Tesorería, transfiere dichos recursos a la CUT. Al día siguiente la Tesorería Nacional concilia los movimientos de las cuentas colectoras e imputa las en las respectivas subcuentas de CUT, asociadas a dichas cuentas colectoras de las instituciones. De esta forma, los recursos quedan debidamente individualizados en subcuentas de la CUT, pero aplicando el criterio de fungibilidad, por lo cual las disponibilidades quedan a disposición del Tesoro cuando las entidades no los demanden, tal como lo indica la Ley 567 de 2005 de Tesorería Nacional y el Reglamento de Aplicación, Decreto 441 de 2006.

Para hacer uso de los recursos que poseen en la CUT, las instituciones elaboran una programación de ingresos y gastos (pagos) que debe ser enviada a la Tesorería Nacional. Posteriormente, y en plazo previamente acordado mediante normativa, la Tesorería Nacional, a partir de las solicitudes de recursos, la programación y la disponibilidad en la subcuenta de disponibilidad institucional, autoriza al Banco la transferencia parcial de los recursos en CUT a una cuenta operativa, con lo que se reducen los recursos ociosos en cuentas bancarias. El Grafico 11.3 presenta de manera gráfica el proceso.

Un elemento importante que destacar en la Fase I, es el que buscaba crear la interrelación y confianza entre la Tesorería Nacional y las instituciones públicas.

GRÁFICO 11.3 Proceso operativo de la CUT



Las instituciones mantienen una Cuenta Colectora del Tesoro, para realizar los Depósitos.

Una vez que los recursos se gestionan en la CUT conforme el modelo operativo de la Fase I, en la siguiente fase son incorporados al presupuesto y ejecutados directamente por medio del SIGEF, de manera que se prescinde de la cuenta operativa pagadora. En esta fase los pagos se ordenan mediante el SIGEF contra los recursos depositados en la subcuenta CUT, simplificándose en consecuencia el uso de cuenta operativa, por no requerirse traslados desde la CUT a la cuenta bancaria operativa.

El proceso antes descrito, inició en el mes de mayo 2011,² con la incorporación a la CUT de las entidades del Ministerio de Hacienda y sus dependencias. En un primer grupo, se inició con cuatro entidades: el Centro de Capacitación en Política y Gestión Fiscal (CAPGEFI), la Administración General de Bienes Nacionales, la Dirección General de Catastro y el propio Ministerio de Hacienda, que eran las únicas entidades que tenían recaudación directa en el Ministerio.

El Decreto 579 de 2011, establece que las instituciones piloto que se incorporarían para la puesta en marcha del Sistema de Cuenta Única del Tesoro, fueron los siguientes ministerios: Hacienda, Deportes y Recreación, Relaciones Exteriores, Mujer, Cultura, Juventud y Turismo.

Se logró iniciar en 2011 de manera gradual con las entidades indicadas como piloto, pero en el año 2012, con el ascenso a la Presidencia de la República del Licenciado Danilo Medina, se da el empuje para que se extienda la aplicación de la CUT a los demás ministerios del Gobierno Central.

En ese mismo año, con el apoyo del Programa de Administración Financiera Integrada, PAFI, actualmente Dirección de Administración Financiera Integrada (DAFI), se logra concretar el desarrollo de los módulos que daban el respaldo funcional para la operación de la CUT en el SIGEF; en ese sentido, la Tesorería Nacional inicia un proceso de descentralización de los ordenamientos de pago de los recursos presupuestados, esto a partir de cuotas de pago que se asignan a las instituciones en las subcuentas vinculadas al Fondo General.

En el año 2014 se concretó la Fase II dentro del Gobierno Central, logrando la incorporación al Presupuesto Nacional de los recursos de captación directa de 27 entidades, lo que eliminaba el uso de recursos fuera de la corriente presupuestaria, facilitando la ejecución de pagos con recursos depositados en la CUT.

En el mismo año 2014 se inició la aplicación de la CUT en el Sector Descentralizado y Autónomo No Financiero y de la Seguridad Social. En ese sentido se asumieron 37 entidades, las cuales pasaron a operar su presupuesto en el SIGEF y gestionar sus recursos a través de la Cuenta Única del Tesoro.

Estructura y Cobertura

La estructura operativa de la CUT está basada en una cuenta bancaria para cada moneda (RD\$, US\$ y EUR), en el Banco de Reservas. Esas cuentas son administradas por la Tesorería Nacional y se alimentan de las recaudaciones que se perciben a través de cuentas collectoras habilitadas en el mismo banco y que al final del día transfieren el saldo acumulado a la CUT.

² Resolución 384 de 2011 del Ministro de Hacienda.

CUADRO 11.2 Trayectoria de implementación de la CUT

Resumen Avances Cuenta Única del Tesoro

El porcentaje de avance en la incorporación de los recursos de captación directa o recursos propios es de **99%** en las entidades del Gobierno Central y **85%** en las entidades descentralizadas, autónomas no financieras y de la Seguridad Social.

Desde 2012 a julio de 2017 se han centralizado **RD\$235.463,87** millones en la CUT (Equivalente a aproximadamente a US\$4.943,92 millones). Este monto incluye unos **RD\$75.615,61** de recaudación directa de entidades del Gobierno Central (93% se opera a través de Libramientos de Pago y el restante 7% aún se opera a través de la Fase 1 en cuentas operativas), y los restantes RD\$159.737,46 millones corresponden a entidades descentralizadas y de la seguridad social (RD\$148.102,35 transferidos del Gobierno Central y RD\$11.635,11 de recaudación propia).

Se trabaja con tres proyectos financiados con Recursos Externos (UEPEX) que han representado un monto de RD\$186,24 millones.

A julio de 2017 se habían cerrado **3.468** cuentas bancarias que operaban en el Gobierno Central y las entidades Descentralizadas y de la Seguridad Social.

Se incorporaron al sistema de CUT los recursos que aporta el Gobierno Central a **57** Instituciones Descentralizadas y de la Seguridad Social, así mismo los recursos propios que generaban 18 de ellas.

Se han incorporado siete hospitales de la Regional Metropolitana, restando tres para completar la matrícula de centros de salud que poseen recursos de captación directa.

A julio 2017, en la CUT operaban 269 instituciones, quedando pendiente de incorporar las entidades del Poder Legislativo, Poder Judicial, Tribunal Constitucional, Tribunal Superior Electoral, Junta Central Electoral, otros organismos especiales y universidad pública; de igual manera está pendiente la incorporación de algunas entidades de la Seguridad Social que se financian con recursos que no corresponden a aportes del Tesoro, como son la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales y la Superintendencia de Pensiones.

Elaboración: Tesorería Nacional.

De igual manera, en el Banco Central se mantienen cuentas centralizadoras de recursos tipificadas como CUT y cuentas de Proyectos que canalizan los recursos a través de la CUT, aunque no barren sus saldos de manera automática.

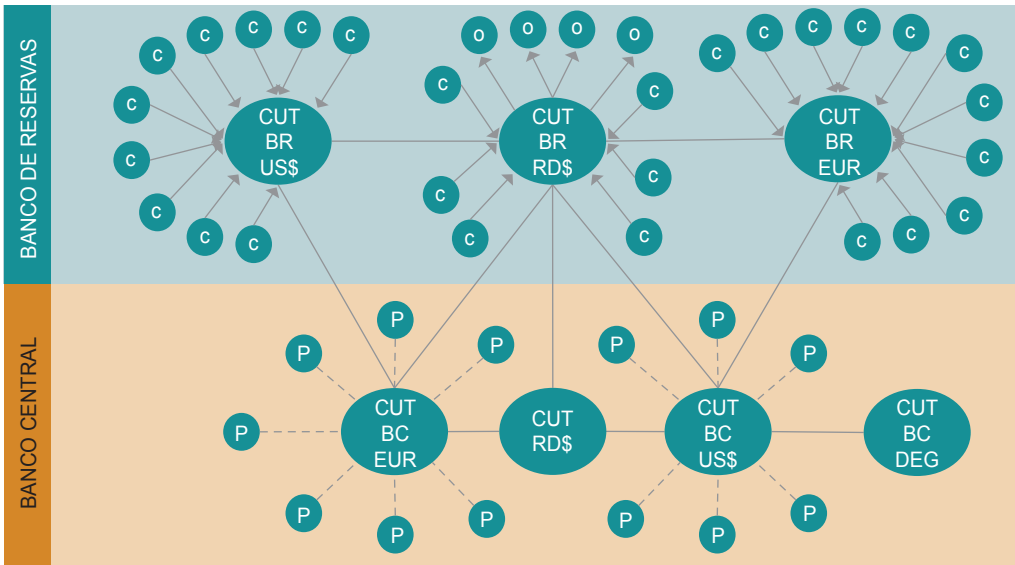
En términos de cobertura de la CUT, la Ley 567 de 2005 de Tesorería Nacional, establece que en la CUT se centralizarán, en el banco contratado al efecto y de acuerdo como lo indique el reglamento, todos los ingresos y pagos del Gobierno Central y de las Instituciones Descentralizadas y Autónomas no Financieras. Hasta la fecha ya están incorporados el ciento por ciento de los recursos tributarios que corresponden al Tesoro, la totalidad de los recursos colectados por 22 ministerios y sus dependencias, y se encuentran en más de 90% los recursos captados por otros dos ministerios (Salud y Agricultura), lo cual se espera concluir en el año 2017.

RECAUDACIÓN DE INGRESOS POR LA TESORERÍA

Mecanismos de Captación

En la República Dominicana, la Tesorería Nacional es la responsable de la percepción de los ingresos, función que desempeña amparada en la Ley 567 de 2005 de Tesorería, que en su Artículo 10 designa como organismos auxiliares de recaudación a la Dirección General de Aduanas para los aranceles y la Dirección General de Impuestos Internos para los ingresos tributarios, y las instituciones del Sector Público no Financiero que perciban ingresos provenientes de tasas, cuotas, multas, cargos y servicios administrativos.

GRÁFICO 11.4 Estructura de la CUT



Colectora

P: Cuenta de Proyectos Rec. Externos
US\$: Dólares estadounidenses

O: Cuenta Operativa Institucional
DEG: Derechos Especiales de Giro

RD\$: Pesos dominicanos

Esta función es respaldada en la Ley 423 de 2006, Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, que establece en su Artículo 24: “Todos los ingresos corrientes y de capital, donaciones y desembolsos de préstamos en efectivo o en valores percibidos deben ser depositados en la Tesorería Nacional.”

Para la percepción de los ingresos se dispone de cuentas colectoras por moneda, para cada entidad que participa en el proceso de recaudación, con las cuales se identifica el origen y concepto del ingreso. Para las entidades de la administración tributaria y aduanera por la diversidad de conceptos de ingresos que éstas administran, está establecido un mecanismo electrónico que vincula el detalle de los rubros de recaudación con los depósitos en las cuentas colectoras.

Una vez que los recursos son depositados en las cuentas colectoras, son transferidos a la CUT en un plazo no mayor de 24 horas, que antes era de 48 a 72 horas. Esto representó un logro del Tesoro Dominicano, el cual orientó sus esfuerzos en la reducción significativa de los plazos para disponer de los recursos. Entre las principales acciones estuvo la coordinación con las entidades auxiliares de recaudación para el depósito oportuno, la eliminación de cuentas intermediarias y la suscripción de un contrato marco con el Banco Agente, que formaliza las relaciones en materia de recaudación.

La Tesorería Nacional hace el registro consolidado de los ingresos en el SIGEF, como establece la Ley 567 de 2005 en su Artículo 8.

El país, en aras de mejorar la percepción y gestión de los recursos, así como las informaciones de las recaudaciones de los ingresos no tributarios, está implementando un Sistema Único de Recaudación. Entre los beneficios previstos con este sistema, se pueden citar:

- Descentralizar el pago para dar facilidad al ciudadano/cliente.
- Automatizar el registro contable y presupuestario de lo recaudado, para mantener una base histórica actualizada.
- Disponer en tiempo real de información acerca de los recursos recaudados, para lograr mayor eficiencia financiera.
- Optimizar los mecanismos y actividades de control de las recaudaciones.
- Reducir los costos institucionales/ciudadanos.
- Permitir una auditoría directa de la recaudación diaria.

Costos de Recaudación

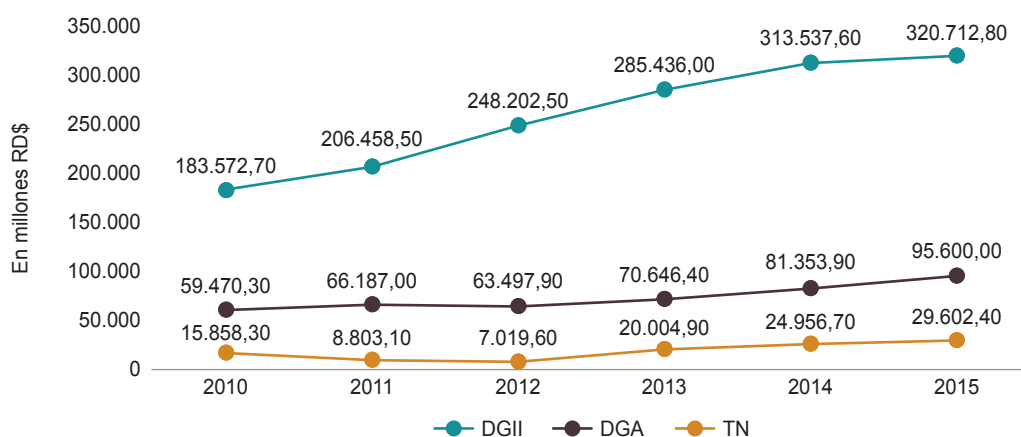
Los costos de las recaudaciones son establecidos mediante contratos suscritos entre las Instituciones de la Administración Tributaria y Aduanera con las entidades financieras, según la vía de pago y la cantidad de transacciones efectuadas. Los costos de las transacciones son variables en función del tarifario de servicios en la entidad financiera contratada.

Por otro lado, en las contraprestaciones de servicios y/o mercancías, los costos son incluidos como parte del pago que deben realizar los ciudadanos. Las instituciones utilizan como banco agente el Banco de Reservas. El costo es variable en función de la extensión del servicio que suministre la entidad financiera en el proceso de recaudación.

Estadísticas Generales

En el periodo 2010 a 2015, se han administrado recursos fiscales por la suma de RD\$2,10 billones de pesos dominicanos, lo que representa unos US\$51.172 millones; de estos

GRÁFICO 11.5 Recaudación de los ingresos por oficina recaudadora - 2010/2015



Fuente: Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF).

corresponden, 74,15% a la Dirección General de Impuestos Internos, 20,79% a la Dirección General de Aduanas y 5,06% de la Tesorería Nacional.

GESTIÓN DE PAGOS

La gestión de los pagos de obligaciones contraídas por el gobierno dominicano es un proceso que se tramita a la Tesorería Nacional y se origina a partir de órdenes de pagos (libramientos), registradas por las instituciones públicas (Unidades Ejecutoras del Presupuesto) en el SIGEF. Estas órdenes de pago son previamente revisadas y aprobadas por la Contraloría General de República (CGR) y posteriormente ejecutadas (ordenadas por el Tesoro y las tesorerías institucionales, generado el medio de pago) por la Tesorería Nacional.

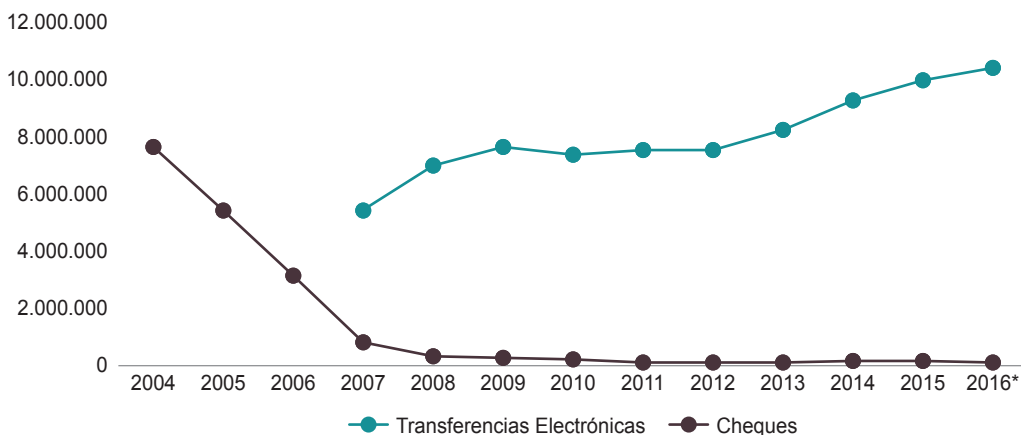
En la Tesorería Nacional, se utilizan como medio de pago del Tesoro: transferencias electrónicas, y cheques y notas de pago (instrucciones físicas remitidas al banco Agente, en las cuales se indica el beneficiario de un pago, generalmente en moneda extranjera), todo ello amparado en lo establecido en el Artículo 21, Ley de Tesorería. Los siguientes gráficos muestran la evolución que han tenido los diferentes instrumentos:

Política de Pagos y Madurez de Vencimiento

En mayo de 2012 la Tesorería Nacional estableció una Política de Pago de las Obligaciones del Estado, la cual define las condiciones bajo las cuales se ejecutarán los pagos financiados con el Presupuesto General del Estado.

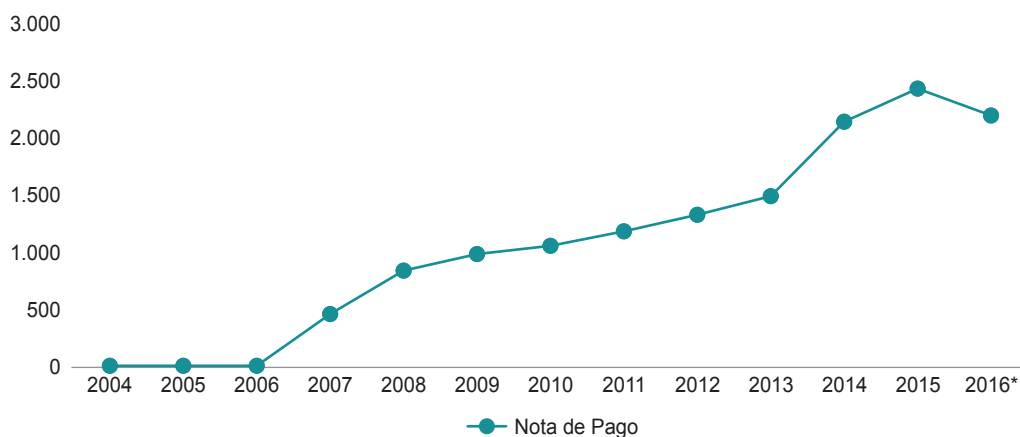
Los resultados de la aplicación de la Política de Pagos han sido satisfactorios. De acuerdo con las informaciones sobre el tiempo que duran las órdenes de pago en ser canceladas y depositados los recursos en las cuentas de beneficiarios, el 75% de los pagos se efectúa en menos de 20 días y el 98,96% en menos de 45, con apenas 1% por encima de los 45 días.

GRÁFICO 11.6 Evolución de los medios de pago



Fuente: Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF).

GRÁFICO 11.7 Evolución de las notas de pago

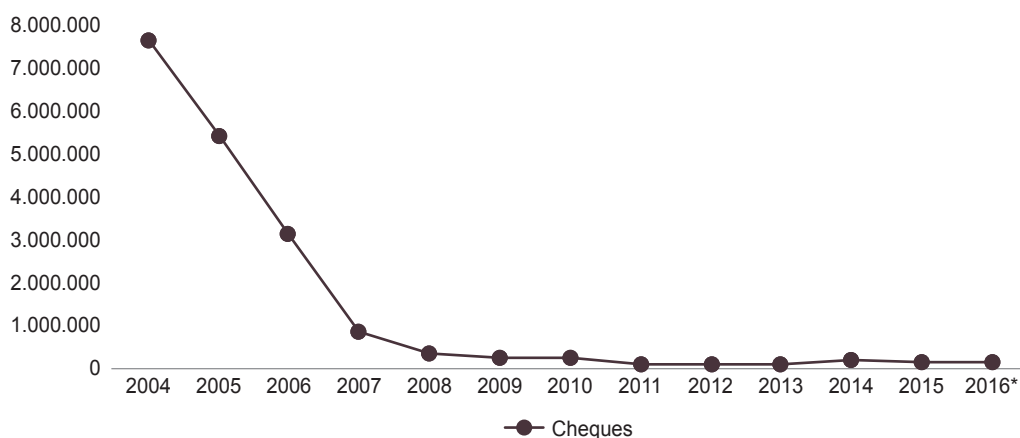


Fuente: Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF).

Asimismo, la Política de Pagos considera la descentralización de los ordenamientos de pago. En el esquema anterior cada pago que se tramitaba al Tesoro debía ser ordenado por el Tesorero Nacional. Con el nuevo procedimiento establecido a partir de la Política de Pagos, los ordenamientos se descentralizaron hacia los tesoreros institucionales y el Tesoro Nacional sólo asume el rol de asignar las cuotas de pago para que las entidades puedan efectuar los ordenamientos contra la CUT. La puesta en marcha de este mecanismo concentró en el Tesoro únicamente los pagos de nómina, servicio de la deuda, transferencias a entidades públicas que operan fuera de CUT (municipios) e inversiones.

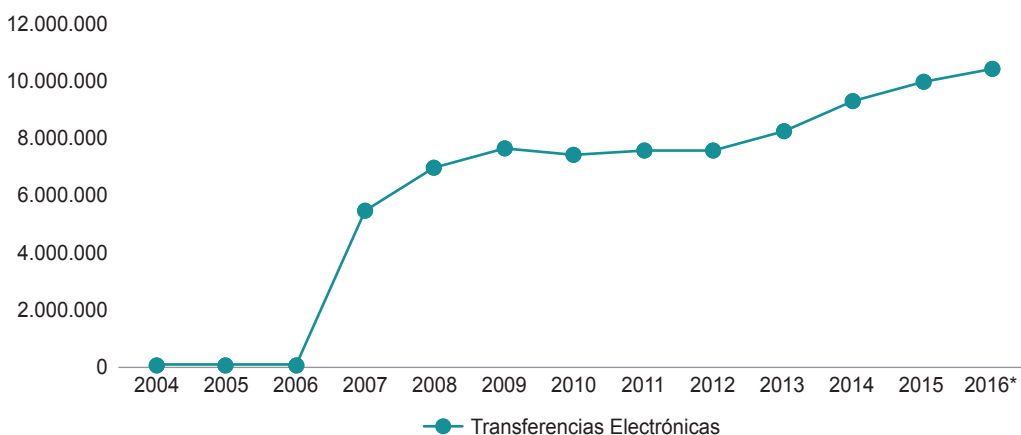
El impacto, en términos de ordenamiento de pago, podemos observar que 49% de los pagos de libramientos han sido ordenados por las Tesorerías Institucionales y el

GRÁFICO 11.8 Cantidad de cheques procesados por año



Fuente: Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF).

GRÁFICO 11.9 Evolución de las transferencias electrónicas por año



Fuente: Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF).

restante 51% por el Tesorero Nacional; sin embargo, en términos de recursos, 49% de los pagos que ordenan las instituciones sólo representa 5% de los montos que ha pagado el Tesoro, eso en virtud de que los grandes pagos (nómina, servicio de deuda, transferencias e inversiones) quedan reservados para el Tesoro en la Política de Pagos.

PROGRAMACIÓN DE CAJA

La ejecución del gasto presenta un proceso que contempla: (i) la elaboración de la Programación Anual de Caja; (ii) la fijación de cuotas de compromiso, y (iii) la fijación de cuotas de pago.

En la programación de la ejecución se definen las metas de producción de bienes y servicios, que se financian con las apropiaciones presupuestarias y los aspectos financieros que la impactan. La provisión de recursos producidos por las recaudaciones y las disponibilidades de caja se traducen en elementos fundamentales para una efectiva programación de la ejecución; esto demanda, como insumos, la programación de cuota de compromiso y programación del devengado, los cuales tienen una estrecha vinculación con los ingresos esperados y las disponibilidades de caja. La programación de devengado es una estimación que hace la Tesorería, teniendo en cuenta las cuotas de compromiso.

Programación Anual de Caja

La Programación Anual de Caja del Gobierno Central es elaborada por la Tesorería Nacional, en coordinación con la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES). A su vez, la Programación Anual de Caja de las Instituciones Descentralizadas y Autónomas no Financieras las preparan las mismas entidades.

El objetivo fundamental de la Programación Anual de Caja es identificar la posición financiera de la Tesorería que le permite determinar la brecha de financiamiento y definir la política de gestión de activos y pasivos de corto plazo. Si la brecha de financiamiento

es positiva, la Tesorería tiene la oportunidad de colocar el excedente en el mercado financiero, si es negativa, operará de forma inversa, la Tesorería deberá acudir al mercado financiero en busca de financiamiento.

La Programación Anual de Caja es la herramienta utilizada para prever cómo las recaudaciones, los egresos y el financiamiento impactarán en la liquidez, a partir de lo establecido en el presupuesto, la estacionalidad de las recaudaciones y la ejecución del gasto de las instituciones públicas que se considera en la programación financiera del presupuesto. Además, contiene aquellos ingresos y egresos de carácter no presupuestario y no recurrente, que podrían impactar la gestión de caja.

La estacionalidad de los ingresos y de los gastos es considerada por la Tesorería Nacional en la definición de los objetivos, lo que permite la vinculación entre la gestión de caja y la ejecución presupuestaria, teniendo como meta la determinación de los déficits y/o superávits estacionales, a los fines de lograr que exista la disponibilidad de recursos para cubrir el pago de las obligaciones.

El prever las necesidades de financiamiento de corto plazo, bien así las oportunidades de colocaciones de excedentes, le permite a la Tesorería Nacional planificar su programa de pago, con un mayor grado de certidumbre y evitar un costo de oportunidad, para lograr mejores condiciones de negociación con el mercado financiero.

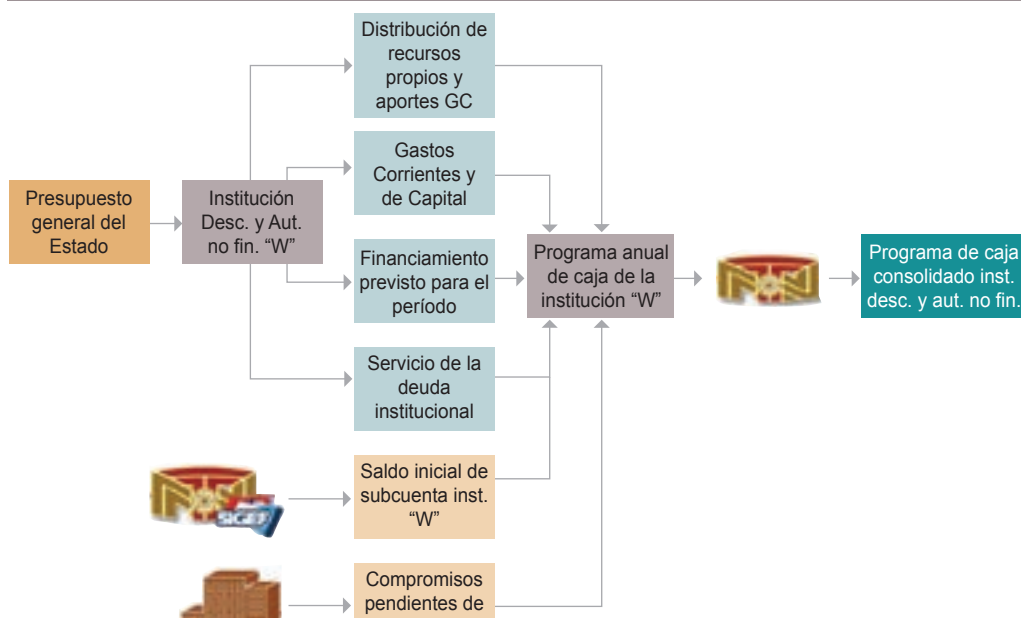
En sentido amplio, las tareas y actividades vinculadas a la elaboración del plan de caja incluyen: efectuar un diagnóstico a partir de los diferentes horizontes temporales seleccionados; establecer las metas, seleccionar los instrumentos de políticas para el Sector Público No Financiero y cuantificar los valores apropiados de esos instrumentos para lograr las metas propuestas. El plan de caja de la Tesorería Nacional cubre las instituciones del Sector Público no Financiero.

GRÁFICO 11.10 Actores e Insumos del Programa Anual Caja – Gobierno Central



Fuente: Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF).

GRÁFICO 11.11 Instituciones Descentralizadas y Autónomas No Financieras



Fuente: Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF).

Para la elaboración de la Programación Anual de Caja la Tesorería Nacional utiliza la metodología del Fondo Monetario Internacional (FMI), ajustada a los requerimientos y necesidades que les son propios.

Los elementos fundamentales que intervienen en la elaboración de la Programación Anual de Caja como variables determinantes son: los ingresos, los gastos, las fuentes de financiamiento y las aplicaciones financieras, ingresos y gastos por arriba de la línea y financiamiento y aplicaciones por debajo.

La proyección de los compromisos parte del devengado ejecutado por las instituciones que son financiadas por los recursos del presupuesto. Este dato se utiliza como insumo en la elaboración del flujo de caja, donde se desagregan de forma diaria el comportamiento de los ingresos, los egresos y el financiamiento.

Para observar el comportamiento de las diferentes variables que intervienen en el proceso, se elaboran diferentes escenarios de programación a nivel anual, trimestral y mensual.

- Programación Inicial Anual: en este escenario se consideran las estimaciones de ingresos y egresos, con los cuales se inicia la ejecución del presupuesto aprobado, este se actualiza con las modificaciones que se introducen en el ejercicio.
- Programación Trimestral: es un nivel de desagregación de la programación anual que parte de la asignación de la cuota de compromiso elaborada por la DIGEPRES, con la participación de los demás Órganos Rectores que intervienen en el proceso. La base de esta programación es a nivel mensual.

- c. Evaluación de la Ejecución: consiste en verificar el nivel de ejecución acumulada por los organismos, ministerios y entidades, con el objetivo de validar con la programación mensual.
- d. Remanente de Programación Mensual: se refiere al residuo después de la ejecución programada.

El Programa de Caja incluye las informaciones de lo que se previó en un inicio, lo que ha sucedido y lo que se prevé en base a lo sucedido, con relación a los ingresos percibidos y egresos de la Caja.

Cuota de compromiso

La cuota de compromiso es fijada por la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES) por medio de un proceso en el cual participa un “Comité de Cuotas”, integrado por la misma DIGEPRES, la TN, la Dirección General de Crédito Público, la Dirección de Política y Legislación Tributaria y la Dirección General de Inversión Pública.

En ese orden, la Ley 567 de 2005 de Tesorería Nacional, establece que la cuota de compromiso será fijada por la Dirección General de Presupuesto en coordinación con la Tesorería Nacional, a fin de garantizar la correcta articulación entre la gestión de caja y la ejecución presupuestaria del gasto.

La coordinación y el control del nivel de los gastos se efectúan a través de la Cuota de Compromiso. Con el compromiso nace el gasto y por ello la importancia de contar con una buena proyección de los compromisos.

La Cuota de Compromiso es el límite o techo de gasto que se le asigna a las instituciones para que puedan comprometer gastos con cargo al monto de las Apropriaciones Presupuestarias asignadas del Presupuesto General de Estado; este límite se define en función de la disponibilidad de caja, el monto de los ingresos, los ingresos proyectados y el monto del financiamiento de mediano y largo plazo estimados. La asignación se realiza a nivel trimestral con una distribución mensual, para la asignación se consideran los requerimientos presentados por las instituciones. Una vez definido y aprobado el monto de la cuota que regirá para el trimestre, se les notifica a las instituciones para que éstas procedan a realizar la correspondiente distribución por categorías de gastos. El nivel de control de la ejecución del límite asignado se hace a través del Sistema Integrado de la Gestión Financiera (SIGEF), con el objetivo de que las entidades respeten su techo o límite.

Cuota de pago

Con la implementación de la CUT se estableció la cuota de pago a todas las obligaciones del Tesoro, lo que demandó desarrollar una herramienta que permitiera desagregar las obligaciones del Tesoro por instituciones, fuente específica y fecha de vencimiento. Igualmente, el proceso de Programación de Caja toma en consideración la programación de caja que reportan las instituciones.

La proyección de los compromisos y la programación del devengado son elementos claves para la elaboración de la cuota de pago y la gestión de caja, ya que a partir de ello

la tesorería puede cuantificar y proyectar la demanda de recursos. Al surgir, con el devengado, la obligación de pagar, es de interés básico para la Tesorería Nacional, conocer las fechas de sus vencimientos.

Financiamiento del Tesoro y necesidades de financiación en el corto plazo, Instrumentos Financieros

Las necesidades de financiamiento de corto plazo, la Tesorería Nacional las cubre básicamente accediendo a Líneas de Créditos negociadas con su banco agente, que también es una entidad de carácter público. El marco legal de la Tesorería Nacional en sus Artículos 8 y 19 faculta a la Tesorería Nacional a emitir letras del tesoro redimibles en el mismo ejercicio presupuestario como otro instrumento de financiación; sin embargo, hasta la fecha este instrumento de financiación no ha sido utilizado directamente por la Tesorería.

Deuda Flotante

En el caso dominicano se considera Deuda Flotante el monto de los compromisos devengados que al cierre del ejercicio no son cubiertos y pasan al ejercicio del año siguiente; el monto de esta deuda, por lo general, no excede el 3% del total de gastos del ejercicio. Este monto en algunos casos está vinculado al tipo de gasto y a las condiciones contractuales que lo generan.

Inversiones Financieras

A partir de la promulgación de la Ley 567 de 2005 (Artículos 8 y 18) a la Tesorería Nacional se le facultó para colocar recursos financieros como forma de gestionar de manera eficiente los excedentes temporales de caja y realizar una mejor administración de la liquidez.

La Tesorería Nacional incursiona en esta práctica, que antes de la existencia de la citada ley no realizaba, por cuanto su práctica se asociaba a la de una gestión de tesorería tradicional y pasiva; es con la promulgación de la Ley 567 de 2005 que asume el rol de gerencia financiera del Sector Público no Financiero e inicia el proceso de cambio y modernización que llevan a realizar una gestión de tesorería moderna y activa.

Cuando se presentan excedentes estacionales de caja la Tesorería Nacional realiza colocaciones en certificados financieros de corto plazo con el Banco Agente, aunque está facultada para realizarlas en cualquiera de las entidades del Mercado Financiero Nacional.

Administración de Fondos Especiales (Fondos de Terceros)

La Tesorería Nacional administra los fondos especiales, los cuales son denominados Fondos de Terceros. La Ley 567 de 2005 de Tesorería Nacional en su Artículo 8, le designa la función a la Tesorería Nacional de custodiar dichos fondos. Los fondos de terceros mantienen su titularidad mediante una subcuenta dentro de la CUT y para efectos de programación financiera y seguimiento presupuestario se les da un tratamiento de Fuentes de Financiamiento No Presupuestarias.



COORDINACIÓN CON OTRAS POLÍTICAS INSTITUCIONALES

Con la Dirección General de Presupuesto

En la República Dominicana el Sistema de Administración Financiera del Estado (SIAFE) está integrado por los subsistemas de Presupuesto, Contabilidad, Crédito Público y de Tesorería, los cuales mantienen una interrelación conceptual, normativa y funcional entre sí, esto contribuye a racionalizar y optimizar los procesos de planificación, captación y asignación de recursos públicos.

A través del Sistema Presupuestario se ejecutan más del 90% de los egresos que se financian con recursos del tesoro, por lo que existe una alta y efectiva coordinación entre estos subsistemas del SIAFE

Indicado lo anterior y de acuerdo a los roles y funciones que asignan las leyes a la Dirección General de Presupuesto (Ley 423 de 2006) y a la Tesorería Nacional, podemos decir que existe una estrecha vinculación entre estas entidades, las cuales se fundamentan principalmente en los siguientes renglones:

- La Tesorería Nacional, participa con la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES) en la elaboración de la Programación Anual de Caja.
- La Tesorería Nacional, participa en la fijación de la Cuota de Compromiso que elabora la DIGEPRES, para lo cual existe institucionalizado un “Comité de Cuotas”, integrado, además, por la Dirección de Crédito Público, la Dirección de Política y Legislación Tributaria y la Dirección General de Inversión Pública.
- Asimismo, existe una estrecha coordinación entre la DIGEPRES y la Tesorería para la especificación de las cuentas de ingresos presupuestarios contemplados en el Presupuesto, de manera tal que se pueda realizar el correcto registro presupuestario de las recaudaciones.
- Periódicamente, la Tesorería Nacional suministra a la DIGEPRES estadísticas sobre la evolución de las recaudaciones, a fin de que esta disponga de información pertinente para la fijación de la Cuota de Compromiso.

Con la Dirección General de Crédito Público

El Sistema de Crédito Público es uno de los subsistemas del SIAFE que mantiene vinculación con el Sistema de Tesorería, en el entendido que es la unidad que mantiene el control y gestión de los pagos del servicio de la deuda, valores que por su cuantía impactan significativamente en el flujo de caja del tesoro.

De igual manera, el sistema de Crédito Público es el responsable de la programación de los desembolsos de financiamiento destinados a proyectos, así como también, de la colocación de los instrumentos de financiamiento contemplados en el Presupuesto General del Estado de cada año, por lo que los trabajos de coordinación deben ser constantes en el tiempo.

Un elemento a destacar con el Sistema de Crédito Público tiene que ver con la colocación de un instrumento de financiamiento a corto plazo, específicamente en lo referente a la colocación de Letras del Tesoro reembolsables en el mismo ejercicio fiscal, las

cuales son una responsabilidad de la Tesorería Nacional, pero que la legislación vigente,³ ordena que se realice de manera coordinada con la Dirección General de Crédito Público.

Con el Banco Central

El Banco Central de la República Dominicana es la autoridad monetaria y financiera que tiene la función de ejecutar las políticas monetaria, cambiaria y financiera, de acuerdo con el Programa Monetario aprobado por la Junta Monetaria; asimismo es la entidad responsable de la supervisión y liquidación final de los sistemas de pagos, así como del mercado interbancario.

El Banco Central opera como Banco Agente de la Tesorería Nacional en el marco de las operaciones que involucran al Servicio de la Deuda Externa; de forma que todos los pagos de capital e intereses de la misma se canalizan a través de dicha entidad; para canalizar estos pagos se mantiene una cuenta centralizadora de recursos (CUT) en monedas extranjeras (dólares estadounidenses y euros), así como una cuenta en Derechos Especiales de Giro (DEG) para el pago de los compromisos con el FMI.

El Banco Central no opera transacciones de pagos internos. Para ello la Tesorería Nacional utiliza los servicios del Banco de Reservas (entidad financiera estatal).

Por otro lado, el Banco Central actúa como receptor de los recursos correspondientes a Proyectos Financiados con Recursos Externos, para lo cual se habilitan cuentas bancarias que son operadas por las entidades públicas y los recursos que estas perciben son gestionados a través de la CUT, concentrándose las divisas en la Tesorería para el pago de los compromisos en el exterior.

Con Administración Tributaria

Existe una estrecha y estratégica vinculación entre Tesorería y la Administración Tributaria, conforme el Numeral 5 del Artículo 8 de la Ley 567 de 2005 de Tesorería Nacional, corresponde al Tesoro: Percibir, Centralizar y Registrar los ingresos públicos recaudados en el territorio nacional o en el exterior. El literal A) del Artículo 10 establece que son organismos auxiliares de la Tesorería Nacional, las oficinas recaudadores del Ministerio de Hacienda.

Con el Ministerio de Hacienda

Al Ministerio de Hacienda en su condición de Organismo Rector de las Finanzas Públicas, le corresponde la función de vigilancia sobre las actuaciones de los órganos de la Administración Tributaria, a los fines de verificar que su funcionamiento se ajuste a las disposiciones legales.

- Tesorería percibe, centraliza y registra por tipo de impuestos los ingresos que recaudan la Dirección General de Impuestos Internos y la Dirección General de Aduanas.
- Tesorería remite, a la Dirección General de Impuestos Internos, los archivos sobre los pagos y retenciones que realiza el Tesoro a los proveedores del Gobierno Central y demás instituciones que registran gastos a través del SIGEF.

³ Acápite h, Artículo 18, Ley de Crédito Público 6-06.

- Tesorería incluye en su programa las estimaciones de ingresos de las entidades recaudadoras, básicamente las de la Dirección General de Impuestos Internos y la Dirección General de Aduanas.

Con la Dirección de Administración Financiera Integrada, DAFI

La Tesorería Nacional mantiene una relación estrecha con la DAFI, debido a que la misma es la responsable del Sistema de Información de la Gestión Financiera-SIGEF, herramienta tecnológica que integra los subsistemas que componen Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado -SIAFE, el cual está integrado por el conjunto de principios, normas y procesos a través de los cuales se lleva a cabo la captación de ingresos; el registro y custodia de los fondos y valores emitidos (o puestos bajo su responsabilidad).

CONCLUSIONES, PLANES Y PROYECTOS A FUTURO

La Tesorería Nacional de la República Dominicana, se encuentra en un proceso permanente de cambios e innovación, que le permita lograr una gerencia financiera eficiente, oportuna y transparente, en ese orden mantiene una serie de proyectos y planes que apoyan ese objetivo.

Incorporación de los recursos externos a la CUT

La Tesorería Nacional está desarrollando, con el apoyo del Banco Mundial y la Unión Europea, un proyecto que busca incorporar plenamente al flujo del tesoro los recursos que corresponden a Proyectos financiados con recursos externos, de manera tal que los mismos se mantengan en la CUT en moneda extranjera y no en las cuentas del Proyecto. Este proyecto inició con un piloto de tres (3) entidades y está contemplado avanzar un 50% en el 2017 y concluir la incorporación plena en el año 2018.

Con este mecanismo la Tesorería ampliará su poder de acción en el mercado, dado el incremento de disponibilidad que poseerá.

En la actualidad, los recursos externos se manejan en cuentas de proyectos y sólo pasan a la CUT para ser convertidos en moneda local y para la Tesorería percibir las divisas para el pago de servicio de la deuda.

Pago electrónico de nómina en moneda extranjera

Es un proyecto que busca lograr que los beneficiarios de pago de nómina del servicio exterior se procesen de manera automática a través del SIGEF.

En la actualidad el pago del Servicio Exterior se maneja en archivos planos que son remitidos al Banco Agente para que ellos procesen, de manera manual, las transferencias de recursos a los beneficiarios.

Desmante de Anticipos Financieros mediante medios alternativos de pagos

Este proyecto busca la eliminación y reducción de los Anticipos Financieros para fondos reponibles institucionales, que son transferencias de recursos que amparadas en un

preventivo presupuestario se ordenan para que las instituciones públicas ejecuten gastos de acuerdo a los límites establecidos, los cuales deben imputarse presupuestariamente para su reposición y/o liquidación.

El mecanismo de Anticipo Financiero se nutre de los recursos que son retirados de la CUT y depositados en cuentas bancarias, reduciendo la disponibilidad de los recursos de la Tesorería.

REFERENCIAS DOCUMENTALES

- Ley de Tesorería 567 de 2005. Congreso Nacional, República Dominicana. Diciembre 2005.
- Ley 5-07 sobre el Sistema de Administración Financiera del Estado, República Dominicana.
- Reglamento de Aplicación de la Ley 567-05, Decreto 441-06 Poder Ejecutivo, República Dominicana.
- Domper, Jorge. Modelo Conceptual del Sistema de Cuenta Única del Tesoro para RD (Revisada Comisión Técnica Tesorería Nacional), 2010.
- Informes de seguimiento Implementación CUT, República Dominicana.

Otras fuentes

- Reportes de Ingresos y Reportes de Pagos Sistema Información de la Gestión Financiera, República Dominicana.

URUGUAY

Adriana Arosteguiberry – Tesorera
Natalia Alonzo

INTRODUCCIÓN

Breve reseña del alcance de la Tesorería

La Tesorería General de la Nación (TGN) es una de las Unidades Ejecutoras del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y es el organismo responsable de la ejecución financiera del Presupuesto Nacional (PN). Su misión incluye, entre otras, la de administrar los fondos y valores que recauden los organismos o entes del Gobierno Central o que ingresen a sus cajas por otras operaciones.¹ La legislación nacional define a estos organismos como Incisos del PN.

Para dar cumplimiento a su misión, la TGN debe formular, ejecutar y controlar la planificación financiera del gasto público tomando como base y meta la consistencia entre el programa financiero y el PN.

Las principales funciones —asociadas en particular a la misión de administración financiera— consisten en:² centralizar la recaudación de los recursos y fuentes de financiamiento del PN y el pago de las obligaciones generadas por los organismos que integran el mismo; controlar la disponibilidad y flujo de fondos; formular el programa de caja anual en base mensual; administrar las disponibilidades de los recursos y fuentes de financiamiento del PN; emitir normas técnicas y de procedimiento relacionadas con la administración de fondos; custodia de fondos, títulos o valores que estén a su cargo; y asesorar al Poder Ejecutivo y al MEF en la materia de su competencia.

¹ Ley 15903 de 1987.

² Ley 17213 de 1999. En general, el marco de actuación de la TGN, así como todas las normas referentes a la Administración Pública, están recopilados en el Texto Ordenado Ley de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF).

En este marco legal se define asimismo la normativa general por la cual la TGN debe gestionar las cuentas bancarias del Gobierno Central.³ Finalmente, tiene a su cargo el control y registro de los beneficiarios no proveedores del Estado.

Además de las competencias atribuidas por ley, la TGN ha adquirido otras funciones. En particular, es la encargada de generar la información para la construcción de estadísticas fiscales con datos de ingresos y gastos del Gobierno Central (resultado sobre la línea).

En el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) se centraliza la información sobre todos los recursos administrados por la TGN. Éstos se pueden clasificar por su origen o por el gasto al que financian. En el primer caso, la Tesorería centraliza tanto recursos tributarios como no tributarios (tasas y contribuciones especiales). En el segundo caso, es decir, como fuente de financiamiento, administra los recursos de Rentas Generales (financian la mayor parte de los gastos del Gobierno Central), los recursos de afectación especial, los fondos por cometidos de organismos del PN declarados fondos de terceros por ley, los préstamos contraídos con organismos multilaterales, y donaciones, entre otros.

Estructura, sistemas de información y recursos humanos

En el año 2011 la nueva Dirección de la TGN identificó la necesidad de una modernización de la gestión que permitiera cumplir con sus cometidos en forma más eficiente. El diagnóstico inicial puso en evidencia problemas en la estructura organizativa de la Unidad Ejecutora e importantes limitantes en los recursos humanos, en su mayoría administrativos públicos de carrera que no habían sido formalmente capacitados.

En cuanto a la estructura organizativa, existían cuatro jefaturas: Contralor, Pagos y cheques, Contabilidad y Habilitaciones. Existía además una Asesoría Técnica sin jefatura y un funcionario dedicado a asuntos vinculados al personal. Prácticamente la totalidad de las actividades giraban en torno a la función de caja pagadora. En consecuencia, laboralmente no constituía una oferta laboral atractiva para atraer a profesionales y jóvenes. A lo anterior se sumaba que la mayor parte de las decisiones se tomaban centralizadamente desde la Dirección, con poca participación de los jefes de área, y prácticamente no existían instancias de coordinación entre áreas y entre estas y la Dirección.

La concentración exclusiva en la función de caja del Gobierno Central también provocó poca visibilidad de la Tesorería, como agente financiero. La falta de visibilidad redundaba en poca participación en los procesos decisorios sobre temas que afectaban directamente el funcionamiento de la TGN. Tal es así, que la TGN prácticamente no tuvo participación en la definición del Sistema Integrado de Información Financiera, incluso en el módulo de Tesorería. Tampoco era invitada a participar activamente en las reuniones para generar los Balances de Ejecución Presupuestal, etc.

A partir de este diagnóstico, la nueva Dirección de la TGN entendió fundamental definir una nueva estructura orgánica. Actualmente, la TGN se organiza en: una Dirección General, dos divisiones (Asesoría Técnica y Unidad de Pagos) y tres departamentos (Unidad de Cuentas Bancarias, Unidad de Gestión Interna y Unidad de Beneficiarios).

³ Artículo 22 de la Ley 17.213 de 1999.

La Dirección General está integrada por la Tesorera General, dos asesores y una oficina de secretaría. El cambio de un subtesorero por dos asesores directos de la Dirección permite contar con perfiles especializados en distintas actividades, abarcando de esta forma gran parte de los temas relevantes de la actividad diaria. Si bien en todos los casos que así lo requieran la Tesorera participa activamente, la tarea rutinaria que debe realizar es reducida a su mínimo, lo que ha permitido llevar a cabo otras actividades fundamentales para la modernización de la gestión. Entre ellas, se destacan las de fortalecer el vínculo con todas las unidades del MEF, con los bancos agentes y con los ministerios ejecutores mediante interacciones regulares con sus jerarcas. Además de las anteriores, se ha logrado aumentar la visibilidad de la institución, al participar en las actividades críticas durante los procesos de licitación de bienes y servicios estratégicos para alcanzar el cumplimiento de sus competencias.

Otro cambio fue la creación de divisiones, y las instancias de coordinación entre supervisores y con la Dirección. Asimismo, se definieron los requerimientos para el funcionamiento eficiente en cada unidad, y se describieron las capacidades de recursos humanos necesarias para cumplir los diferentes roles de la TGN. Para alcanzar este último objetivo, se diseñó un plan de incorporación de jóvenes profesionales a la institución y un plan de capacitación integral de conocimiento sobre el rol de la TGN dentro de la Administración Central, sobre el SIIF y sobre otras herramientas informáticas específicas que se desarrollarían para cumplir los cometidos.

La división de Asesoría Técnica hace las proyecciones de ingresos y egresos, la estimación del resultado del Gobierno Central, y la compilación de estadísticas fiscales. Además, lleva adelante actividades de asesoramiento en temas asociados a los cometidos de la TGN, en particular a la planificación financiera, y la coordinación con unidades externas a la TGN (Banco Central del Uruguay (BCU), Unidad de Gestión de Deuda, Unidad de Presupuesto Nacional, ministerios y otros incisos del PN, entre otras). Esta oficina está conformada casi en su totalidad por contadores, la mayoría de los cuales ingresaron a partir del 2011.

La división de Unidad de Pagos tiene como objetivo llevar a cabo la función de pagos en la TGN. Para ello, se encarga de ejecutar la Programación Financiera de los Incisos del Gobierno Central cumpliendo en tiempo y forma con el calendario de pagos que surge de dicha programación. Asimismo, a esta unidad le compete brindar asesoramiento a los beneficiarios finales sobre el estado de los documentos de pago generados y orientarlos en las diferentes etapas del proceso. La unidad está conformada por contadores, técnicos en administración pública y funcionarios de carrera.

La Unidad de Cuentas Bancarias fue creada en 2012 con el fin de fortalecer la Cuenta Única del Tesoro. Tiene dentro de sus atribuciones: autorizar aperturas y modificaciones de cuentas bancarias de incisos, solicitar cierres de cuentas inactivas al banco agente respectivo, monitorear los saldos ociosos en cuentas de incisos y consolidar la información de diversas bases de cuentas bancarias. Adicionalmente, realiza asesoramiento específico en los temas de su materia a la Dirección y coordina reuniones con actores claves (por ejemplo, con gerentes financieros de incisos, con los bancos agentes, con la Contaduría General de la Nación, entre otros). Esta unidad está integrada por economistas y contadores.

La Unidad de Gestión Interna tiene como fin garantizar las condiciones para el buen funcionamiento de la TGN. Dentro de sus atribuciones está la gestión administrativa y financiera de la TGN como Unidad Ejecutora del MEF. Además, es a través de la Unidad de Gestión Interna como se gestiona la capacitación del personal en coordinación con la oficina de Recursos Humanos del MEF. Esta unidad está integrada por técnicos en administración y funcionarios de carrera.

Finalmente, la Unidad de Beneficiarios se encarga del registro y modificación de información de beneficiarios y proveedores del Gobierno Central en el SIIF y el Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE). Esta unidad brinda asesoramiento notarial a los beneficiarios del Gobierno Central sobre temas relacionados con su inscripción en la Tabla de Beneficiarios dentro del SIIF. Estudia las solicitudes de sanciones denunciadas por los organismos contratantes a beneficiarios del Gobierno Central, para su correcto ingreso al SIIF, entre otras. Además, le compete asesorar en materia notarial a la Dirección de la TGN. La unidad está compuesta por notarios y funcionarios de carrera.

Como parte del plan integral de capacitación, la Dirección de la TGN promueve la participación de sus funcionarios en talleres y jornadas. Algunos ejemplos son:

- Jornadas de discusión sobre el rediseño del SIIF.
- Curso sobre Normas Contables aplicadas a la Función Pública.
- Taller de Excel, Access, etc.
- Curso de Programación Financiera.
- Curso de manejo de una herramienta de base de datos de Oracle (Business Intelligence).
- Posgrado de Gestión Financiera en Instituciones Públicas, dictado por el Centro de Posgrados de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración.
- Modelado de procesos de negocio de acuerdo al estándar BPMN (Business Process Model and Notation).
- Certificación de Project Manager Professional del PMI (Project Management Institute).

Sistemas de información

El principal sistema de información para la gestión de las finanzas públicas (SIIF) fue implementado a partir de la Ley 17213 de 1999. Este es accesible a todas las unidades del Gobierno Central a través de terminales. Actualmente se está desarrollando una versión mejorada de este sistema integrado, el SIIF2.

Por otro lado, debido a que el SIIF no cubría algunas necesidades de la TGN fue necesario desarrollar soluciones informáticas para suplir esas carencias.

En primer lugar, se desarrolló un *software* para la programación financiera y la comunicación con los Incisos (Sistema de Información Presupuestal y Financiera, SIPREF).

En segundo lugar, está en sus últimas etapas de desarrollo un *software* para la administración de información sobre cuentas bancarias y sus disponibilidades (SIGED).

En tercer lugar, la TGN se encuentra implementando un sistema en convenio con el BCU para el pago directo con recursos de préstamos internacionales a cuentas de

proveedores de los ministerios y otros incisos del PN (es decir, sin necesidad de utilizar cuentas intermediarias en el banco comercial público).

Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF)

El SIIF ha sido una herramienta valiosa para la gestión integrada de las finanzas públicas, al permitir el seguimiento de todos los pasos del proceso presupuestal (ingresos y gastos).⁴ Sin embargo, el sistema no ha podido acompañar adecuadamente los cambios en la gestión de las finanzas públicas a lo largo de los últimos veinte años, lo que se suma a falencias en la propia construcción del sistema.⁵

Por este motivo, el Ministerio de Economía y Finanzas se ha comprometido con el rediseño del SIIF. En 2014 comenzó con la etapa de relevamiento de requerimientos para el diseño del nuevo sistema, y en 2017 se publicaron los pliegos de licitación para su implementación. A lo largo del proceso, a diferencia de lo sucedido en el diseño original del SIIF, la TGN ha participado activamente. Por tanto, se espera que el SIIF2 sea altamente funcional a la Tesorería.

La TGN es parte del comité de Dirección del SIIF2. Además, integrantes del equipo de asesores de la TGN forman parte de los grupos de enlace (grupos encargados de evaluar los procesos y a partir de ellos redactar los términos de referencia de la licitación), del comité de evaluación de SIIF2 para el análisis de las ofertas que se reciban.

El SIIF2, al igual que la versión actual, es un sistema para el registro diario de las transacciones presupuestarias, las contables, las de tesorería y las de servicio de deuda, realizadas como resultado de la operativa habitual de la administración de las finanzas públicas. El sistema se compone de un conjunto de módulos que operan interrelacionados: de Presupuesto, de Contabilidad, de Tesorería y de Deuda Pública.

En cuanto al registro de los ingresos, el módulo de Tesorería en el nuevo sistema va a brindar la posibilidad de registro de las propias Unidades Ejecutoras, y a permitir la interoperabilidad con los sistemas propios de los grandes recaudadores y el registro de los ingresos en las cuentas del Tesoro. Asimismo, a diferencia del actual sistema, va a permitir el registro por desembolsos de préstamos internacionales.

En cuanto a los reportes, el módulo permitirá el reporte de crédito y ejecución presupuestal con detalles, de vinculación entre la ejecución presupuestal y financiera, y reportes necesarios para la elaboración de estadísticas fiscales. Vale aclarar que el sistema actual no habilita este tipo de reportes.

También en base a las restricciones enfrentadas con el SIIF, para el módulo Tesorería del SIIF2, la TGN ha establecido la necesidad de que registre el monto ingresado en la Cuenta Única por desembolsos de préstamos internacionales, colocaciones de bonos y letras y otras operaciones financieras.

Dentro del módulo también se puede hacer una conciliación de ingresos y pagos a través de los extractos bancarios de los Bancos Agentes.

⁴ El sistema SIIF abarca la Administración Central y los organismos del Artículo 220 de la Constitución, dejando fuera a los gobiernos departamentales y entes públicos comerciales.

⁵ Por ejemplo, módulos que no resultaron funcionales y por tanto están subutilizados, reportes muy estructurados y de poca utilidad para las necesidades actuales.

Otra característica del nuevo sistema solicitado por la TGN es la necesidad de asignación del cupo financiero mensual de forma centralizada en la Tesorería, inter-operando con el Sistema de Información Presupuestal y Financiera (SIPREF).

Los requerimientos del sistema de pagos dentro del Módulo Tesorería no sufrieron modificaciones sustantivas, debiendo al igual que en el sistema actual contar con las funcionalidades necesarias para registrar los pagos presupuestarios y no presupuestarios (devolución de garantías, fondos de terceros, etc.).

Finalmente, para el control de cuentas bancarias y sus disponibilidades, el módulo Tesorería contará con un registro de cuentas bancarias oficiales asociadas a cada organismo y la posibilidad de interactuar con el Sistema de Gestión de Disponibilidades (SIGED).

Sistema de Información Presupuestal y Financiera (SIPREF)

El SIPREF es un desarrollo informático diseñado en conjunto por la TGN y la Unidad de Presupuesto Nacional (UPN). El objetivo del sistema desde el punto de vista de Tesorería es agilizar y mejorar la eficiencia de una de las principales actividades que lleva a cabo: la programación financiera de los ministerios y otros incisos del PN, y sus reprogramaciones.

Anteriormente, el análisis de los créditos presupuestales, aprobados por UPN, frente a la programación de caja, de los ministerios y otros incisos del PN, se hacía manualmente mediante planillas de Excel. El SIPREF permitió sustituir procesos manuales por procesos automatizados libres de errores, así como alcanzar trazabilidad de la información, logrando detectar diferencias y casos excepcionales.

El SIPREF presenta beneficios para todos sus usuarios, particularmente para la TGN, pero también ha sido muy bien recibido por los ejecutores. Previo a éste, los cambios en la planificación eran enviados en planillas electrónicas y los funcionarios de la TGN debían realizar los ajustes manualmente, con un costo de tiempo considerable.⁶ En el SIPREF, todas las solicitudes de cambios son automáticas, lo que además de disminuir el tiempo de procesamiento reduce la posibilidad de errores humanos en el proceso manual. Por otro lado, la mejor comunicación entre los ministerios y la trazabilidad de las operaciones, posibilita evaluar con mayor profundidad y efectividad los cambios de escenario y permiten mejorar la proyección del gasto de la TGN.

El nuevo sistema se desarrolló en base a dos módulos en los que se transita por todas las etapas de programación financiera y modificaciones en línea.⁷ En uno de los módulos se ingresan las proyecciones presupuestales anuales en base mensual, la UPN controla en base a los créditos y aprueba la proyección. Los créditos aprobados pasan al segundo módulo, en el que interviene la TGN, mediante controles y habilitación de crédito financiero.

El sistema permite que las actualizaciones de las necesidades de los ministerios y otros incisos del PN puedan ser revisadas y autorizadas por la TGN en forma automática.

⁶ 27 incisos podían hacer cambios más de una vez al año.

⁷ Algunas etapas del proceso son: Negociación del presupuesto estimado entre UPN y los incisos, control con restricciones presupuestarias, comunicación del presupuesto estimado a la TGN y análisis de disponibilidades financieras por parte de la Tesorería.

Otra funcionalidad del sistema es que une la planificación con los pagos observados, mejorando el control *ex post*.

Algunos de los beneficios asociados a la utilización de este nuevo sistema son:

- Simplificación del ciclo y mejora de la calidad de las proyecciones y reprogramaciones, a través del armado de los datos de forma colaborativa mediante la participación de las gerencias financieras de los ministerios y otros incisos del PN.
- Programaciones y reprogramaciones financieras documentadas, con posibilidad de verificar los datos desde su origen hasta las cifras finales.
- Toma de decisiones oportunas, basadas en información confiable mediante el análisis en tiempo real y distribución de la información.
- Promoción de buenas prácticas de trabajo, así como también mejoras de calidad, integridad y disponibilidad de la información.

Esta solución, sumada a la mejora de las proyecciones y reprogramaciones, permite fortalecer la Planificación Financiera como herramienta para mejorar la previsibilidad de pago.

El módulo de planificación financiera de SIPREF fue presentado en Estados Unidos en el marco de un evento internacional de IBM sobre Finanzas, al poco tiempo de su puesta en marcha.⁸ Cabe destacar que fue el único proyecto sobre Finanzas Públicas elegido en Latinoamérica para esta presentación.

Sistema de gestión de disponibilidades (SIGED)

El SIGED surgió para alcanzar tres objetivos principales: (i) contar con una base única de cuentas bancarias de ministerios y resto de incisos del PN que provea datos confiables y oportunos para la toma de decisiones; (ii) generar una plataforma informática para canalizar los procedimientos de apertura de cuentas entre los ministerios y la TGN, así como intercambiar información de cuentas y saldos; (iii) complementar la información de las disponibilidades con información de los pasivos del gobierno, de forma de poder avanzar hacia la estimación del resultado por fuentes de financiamiento.

Para el primer objetivo, el SIGED logró sintetizar las diez bases de datos vinculadas a cuentas bancarias que antes se analizaban en forma independiente en una única base de datos relacional. A partir de este desarrollo, se cuenta en una única base con información estadística coherente sobre el universo de cuentas y sus saldos. En dicha base existe información histórica que es a su vez alimentada con nueva información en base diaria, lo que permite evaluar en todo momento la liquidez de la que dispone el Tesoro. Esta información se utiliza para la elaboración del flujo proyectado de efectivo y para la toma de decisiones acerca de los pagos.

Otra de las fortalezas de incorporar este sistema de gestión de información responde a la necesidad de detectar y corregir inconsistencias y de esta forma continuar avanzando en el proceso de racionalización de las cuentas bancarias de los ministerios ejecutores del Presupuesto Nacional.

⁸ Evento IBM Visión 2016. Orlando, Florida (Estados Unidos), 10 de mayo de 2016.

Además de lo anterior, el SIGED provee información sistematizada para la decisión sobre apertura y cierre de cuentas, al tener información disponible y de fácil acceso sobre las cuentas bancarias de todas las unidades ejecutoras y su movimiento diario.

El segundo objetivo está aún en proceso de implementación. Se busca modernizar el proceso de gestión de cuentas de los ministerios, que actualmente se realiza en forma presencial, por escrito y con dificultades de seguimiento por parte del ejecutor en cuanto al estado del trámite. En la nueva plataforma el inciso completa un formulario con la solicitud (apertura, cierre, modificación) y puede chequear el estado de la misma durante todo el proceso. Cuando la solicitud es aceptada, se despliegan las alertas de los pasos que se deben seguir en la TGN.

En cuanto al tercer objetivo, corresponde a uno de más largo plazo, por lo que aún no está implementado totalmente dentro del SIGED. La unidad de cuentas bancarias se encuentra actualmente elaborando los requerimientos concretos para su desarrollo, si bien estaba prevista la existencia de este módulo desde la planificación inicial del sistema. Este módulo permitirá tener una ganancia de eficiencia muy importante cuando esté en funcionamiento. Actualmente, la información del resultado fiscal bajo la línea del Gobierno Central se calcula en el BCU, mientras el resultado sobre la línea se calcula en el MEF con información de la TGN. En forma sistemática, se debe recurrir a procesos de conciliación entre ambos resultados, que son difíciles de rastrear debido a que el origen de los cálculos involucra a distintos recursos humanos y distintos sistemas de información. Las necesarias reuniones para analizar dichas diferencias llevan a una gestión ineficiente de los recursos humanos tanto del MEF como del BCU.

CUENTA ÚNICA DEL TESORO

Mediante el sistema de Cuenta Única de Uruguay, el Tesoro maneja directamente un conjunto de cuentas en el Banco República Oriental del Uruguay (BROU) y el BCU, mientras se prevé que por autorización expresa de la TGN otras entidades del gobierno mantengan sus propias cuentas bancarias en el BROU si bien éstas deben estar encajadas al ciento por ciento en el Banco Central.

Sistema de Cuenta Única del Tesoro (CUT)

El Sistema de Cuenta Única Nacional (CUN) se comenzó a implementar en Uruguay a partir del año 1999, en el marco de una reforma del sistema de administración pública, que perseguía mayor eficiencia, transparencia y evaluación en la gestión del Gobierno Central. Con tal fin, se desarrolló el SIIF.

Este nuevo sistema implicó, entre otras cosas, la paulatina centralización de los fondos públicos: primero los recursos de rentas generales (1999), en segundo lugar, los fondos correspondientes a préstamos externos (2000) y más adelante los fondos de afectación especial (2001). Asimismo, el proceso fue acompañado de la centralización de los créditos provenientes de préstamos externos en el BCU. Uno de los objetivos de la creación de la CUN fue el de racionalizar recursos mediante la reducción de fondos ociosos en los organismos del PN, sustituyendo múltiples cuentas bancarias por un conjunto reducido de cuentas.

Con este fin, se creó el módulo de Cuenta Única dentro del SIIF, que permitía sustituir cuentas bancarias pagadoras y recaudadoras por registros auxiliares en el SIIF, cuya titularidad mantenían los ministerios y otros Incisos del PN. Estos registros tienen su respaldo de caja en las cuentas integrantes del Tesoro Nacional en el banco agente (BROU). La estructura organizacional de las cuentas auxiliares fueron los denominados códigos SIR (Sistema Integrado de Recursos), que permitieron la identificación de los saldos de las anteriores cuentas bancarias dentro de la CUN.

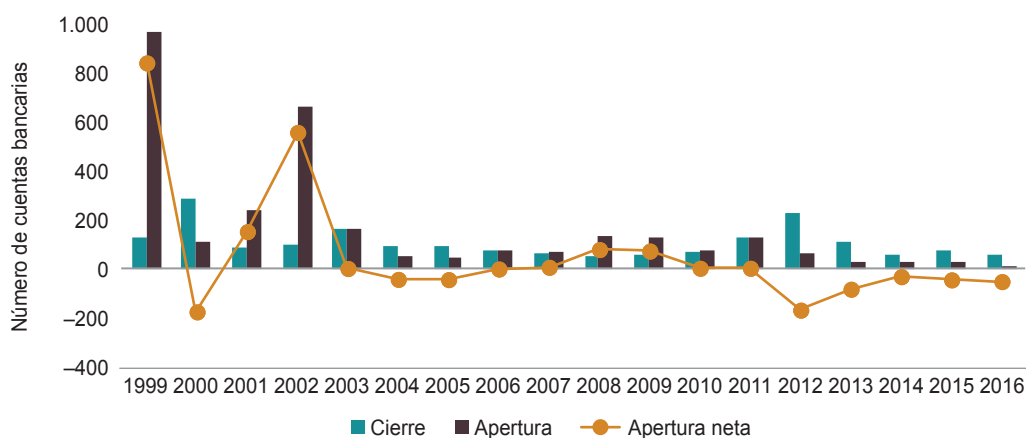
Bajo este nuevo sistema, la TGN tiene la potestad de autorizar la apertura de nuevas cuentas corrientes a nombre de los ministerios en el BROU y el BCU sólo cuando fuera justificable para fines de buena administración. La normativa financiera habilita entonces la existencia de cuentas de los incisos, pero obliga a que todas las cuentas oficiales estén radicadas en bancos oficiales y que sean autorizadas por la TGN.

En los primeros dos años del sistema de Cuenta Única se llevó a cabo un ordenamiento de cuentas bancarias, que implicó la apertura de nuevas cuentas y el cierre de otras (ver gráfico 12.1). Hacia el año 2002, ya con el sistema en funcionamiento se dio igualmente una apertura importante de cuentas. En el año 2003, cuando se implementó el pago centralizado con financiamiento de fondos de afectación especial, la tendencia se revirtió dando lugar a un cierre neto de cuentas en los siguientes tres ejercicios. Sin embargo, en los años subsiguientes el sistema se desvirtuó verificándose una apertura neta de cuentas bancarias hasta el año 2011. Es decir, durante una década la CUN sufrió un fuerte deterioro, independientemente del cambio en el marco legal que posibilitaba su funcionamiento.

En el año 2011 asumió la nueva Dirección de la TGN, haciendo especial énfasis en el fortalecimiento de la Cuenta Única. Como consecuencia, a partir de dicho año se ha producido un cierre neto de cuentas bancarias, que se mantiene hasta el presente.

El cambio en la tendencia de los últimos años respondió a un conjunto de medidas que la actual Dirección de la TGN llevó a cabo en forma gradual, con el fin de disminuir el manejo de cuentas bancarias de los ministerios y otros incisos del PN. Algunas de estas

GRÁFICO 12.1 Cuentas bancarias del Gobierno Central en el BROU



Fuente: Elaboración propia a partir de registros del BROU.

medidas apuntaron a disminuir los incentivos a mantener cuentas; otras condujeron a una mayor coordinación y comunicación con los bancos agentes (BCU y BROU); otras apuntaron directamente a modificar aspectos grises en la normativa vigente sobre mantenimiento de cuentas y otros productos financieros por parte de los ministerios y otros incisos del PN; y no menos importante, se ha profesionalizado el manejo de pagos y el control de la TGN. A continuación, se resumen algunos ejemplos relevantes de acciones tomadas dentro de cada grupo de medidas.

Disminución de incentivos a mantener cuentas:

- Se mantuvieron reuniones frecuentes con jerarcas financieros de los ministerios y otros incisos del PN para informar sobre los desvíos encontrados entre las prácticas recomendadas por la TGN y las prácticas actuales del inciso. Como resultado, se redactaron documentos con recomendaciones y compromisos asumidos por los jerarcas en dichas reuniones. Por otro lado, las reuniones fueron utilizadas para enfatizar los beneficios de manejar las disponibilidades desde la CUN y los costos asociados a mantener saldos ociosos.
- Se identificaron cuentas bancarias del Gobierno Central sobre las que no se realizaba rendición de cuentas con el departamento de control presupuestario de la Contaduría General de la Nación (CGN). Un grupo de trabajo conformado por la TGN y CGN convocó a los ministerios que presentaban irregularidades para trabajar sobre la regularización y cierre de las cuentas no rendidas.

Mayor coordinación y comunicación con los bancos agentes:

- Se analizaron y reclasificaron las cuentas bancarias bajo la órbita de la TGN tanto en el BROU como en el BCU.
- Se realizó un trabajo de investigación sobre la existencia de cuentas bancarias del Gobierno Central radicadas en el BROU, que no contaron con la autorización de la TGN, o que estuvieran en falta legal por ser instrumentos de ahorro. Los resultados fueron sistemáticamente informados al BROU para que tomaran acciones.
- Se solicitó al BROU la introducción de instrumentos financieros que favorezcan el manejo de fondos de los ministerios y otros incisos del PN por medios electrónicos (tarjetas prepagas) para sustituir los fondos rotatorios y las cajas chicas. Dados los argumentos irrefutables que presentó la TGN, se espera contar con este desarrollo en el futuro cercano. Cuando se haga efectivo, se habrá alcanzado un hito en el proceso de cierre de cuentas bancarias de ministerios y otros incisos del PN.⁹
- En el BCU, se estudiaron los saldos y movimientos de cuentas del Gobierno Central, se investigó el origen de los fondos en aquellas cuentas sin movimientos en los últimos años y se acordaron estrategias con los ministerios para normalizar la situación

⁹ Esto es debido a que en la actualidad gran parte de las cuentas bancarias de los incisos en el BROU se utilizan para el manejo de cajas chicas y fondos rotatorios.

de dichos fondos y posteriormente cerrarlas. Se han cerrado cuentas de préstamos externos que permanecían abiertas injustificadamente.

Modificaciones normativas:

La TGN introdujo en la Ley de Presupuesto Nacional 2015–2019, una extensión a las disposiciones legales respecto a la apertura de cuentas corrientes bancarias. En la nueva legislación, todos los productos financieros¹⁰ oficiales que se radican en el BROU deben ser previamente autorizados por la TGN.

En la misma ley se generaliza a cajas de ahorro y plazos fijos que estén a nombre de ministerios y otros incisos del PN, la obligación de la TGN de solicitar su cierre cuando las mismas se encuentren inmovilizadas por un año. Los saldos serán automáticamente volcados al Tesoro Nacional.

La TGN ha utilizado su potestad de emitir ordenanzas sobre la administración financiera del Gobierno Central, solicitando volcar saldos ociosos de cuentas en CUT, entre otros.

Profesionalización del manejo de pagos y el control de la TGN:

- La creación de la Unidad CUT dentro de la estructura orgánica de la TGN, contribuyó a la elaboración sistemática de reportes sobre el funcionamiento de la cuenta única. Además, se generaron mecanismos ordenados para la autorización de aperturas de cuentas bancarias, para el control y cierre de cuentas inactivas, y para el control de saldos en cuentas bancarias oficiales.
- La gestión para incorporar bancos privados en su totalidad dentro del sistema de pagos centralizados desde la CUT eliminó la necesidad de que los ministerios mantengan cuentas corrientes bancarias para el pago vía cheque o efectivo a sus proveedores. Actualmente, se encuentra incorporado el 100% de la banca privada. Desde septiembre de 2015, todos los pagos desde la CUN son realizados través de medios electrónicos.
- La mejora en la previsión de caja y procesos de pago han disminuido sensiblemente el atraso en el pago a través de la CUN. La reducción en el atraso de pago le ha dado mayor poder de persuasión a la TGN frente a los ejecutores para requerir la gestión de sus fondos desde la CUN.

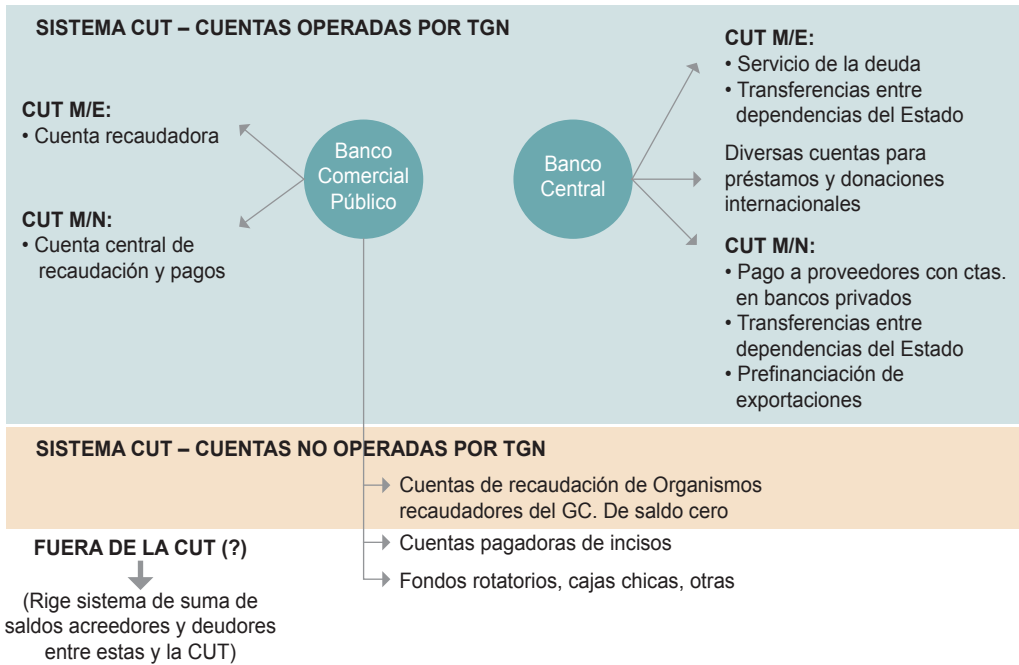
En el período 2012–2016 se han cerrado un total de 466 cuentas bancarias en el BROU.¹¹

¹⁰ Se cambió la redacción dada en la Ley 17296 (que define el sistema de cuenta única). Previo a la introducción de este artículo, la legislación obligaba a este proceso exclusivamente a cuentas corrientes, lo que había provocado una proliferación de cajas de ahorro a nombre de Incisos y la existencia de plazos fijos a nombre de incisos del Gobierno Central.

¹¹ Se utiliza como fuente la información que brinda el BROU sobre fecha de apertura y cierre de cuentas oficiales. Sólo se consideran las cuentas del Gobierno Central (no Banco de Previsión Social, así como tampoco cuentas que abre de oficio el poder judicial).

GRÁFICO 12.2 Estructura de la CUT

Cuentas del Gobierno Central:



Fuente: Elaboración propia de la TGN.

Estructura y Cobertura

El sistema de cuenta única abarca los ingresos y gastos de todos los organismos del PN.¹² El sistema en la práctica está estructurado en base a tres grupos de cuentas: cuentas del Tesoro operadas por la TGN radicadas en el BCU y en el BROU, cuentas del Tesoro que no son operadas por la TGN, y cuentas del Gobierno Central que no son cuentas del Tesoro pero que se computan a efectos de determinar la disponibilidad del Tesoro Nacional (ver gráfico 12.2). Ese diseño está definido en el Artículo Octavo de la Ley 14867 de 1979 (Ley de Ordenamiento Financiero). Por ello, a ese conjunto de cuentas se da el nombre “cuentas del Artículo Octavo”.

En el BCU, la CUT está formada en primer lugar por una cuenta en moneda nacional (MN), por la cual se paga a proveedores del Gobierno Central con cuentas en bancos privados. Existen además CUT en moneda extranjera (ME) a través de las que se paga el servicio de deuda y otros pagos, tanto del exterior como locales, así como se depositan donaciones internacionales. El Decreto 332, del año 2000, establece el rol de la TGN como encargada de centralizar las órdenes al BCU sobre la liberación de los fondos, a solicitud de los beneficiarios. Actualmente no hay un módulo específico en el SIIF para el manejo global de los fondos de los proyectos con financiamiento internacional. Sin embargo, la entrada de recursos provenientes de endeudamiento se encuentra en un sub-módulo del Sistema de Tesorería,

¹² Quedan fuera los ingresos genuinos y gastos de los gobiernos departamentales, así como los correspondientes a Empresas Públicas.

dentro del SIIF, llamado de disponibilidades financieras, lo cual permite el seguimiento de los fondos de recursos externos en su ejecución presupuestal y financiera.

En el caso del BCU existe un acuerdo de no remuneración de excedentes de la CUT entre esta institución y el MEF y de no cobro de servicios del banco agente (BROU).

En el BROU están radicadas las Cuentas del Tesoro Nacional en dólares y en moneda nacional, ambas operadas por la TGN. Complementariamente, existe un grupo de cuentas recaudadoras de los principales organismos recaudadores (impositivos, aduanas, loterías) que diariamente vuelcan su saldo a la CUT. Adicionalmente, todavía existen cuentas bancarias oficiales que son operadas por los ministerios y otros incisos del PN. Como ya ha sido dicho, si bien la TGN cuenta con los instrumentos para pagar todos los gastos a terceros excepto los que corresponden a retribuciones personales, la normativa vigente habilita la existencia de fondos rotatorios y cajas chicas fuera de la unidad de caja en el Tesoro Nacional.¹³ Por convenio entre la TGN y el BROU, los saldos de estas cuentas son sumados al de la CUT para calcular el límite de sobregiro de la última.¹⁴

En cuanto a las remuneraciones por los servicios de banco agente, existe un convenio de servicios y remuneración entre el Tesoro y el BROU. Vale decir que todos los saldos de las cuentas bancarias oficiales se encuentran encajados al ciento por ciento, por lo cual el BROU no puede hacer inversiones financieras con estos recursos.

Estadísticas generales

En el gráfico 12.3 se muestra la evolución de saldos de la CUT, considerando la suma de saldo en moneda nacional y extranjera. Se puede observar que el saldo varía intermensualmente, justificado por las variaciones en la CUT, además de las variaciones en los saldos del resto de cuentas incluidas en el Artículo 8. Las cuentas del Artículo (sin la CUT) son el piso del colchón de efectivo, como se puede ver en el gráfico 12.2 (líneas verde y violeta). Entre septiembre de 2014 y mayo de 2015, el saldo total del Tesoro bajaba mensualmente hasta este piso. Sin embargo, a partir de este mes se ha mantenido en más de quinientos millones por encima de ese mínimo.

GESTIÓN DE PAGOS

Política de Pagos y madurez de vencimiento

Los pagos se hacen a través de un proceso centralizado en la TGN. Previamente, se deben de cumplir los procesos de asignación presupuestal, ejecución del crédito presupuestal, asignación mensual de disponibilidad financiera del inciso por la TGN y priorización del pago por parte del gerente financiero de cada inciso.

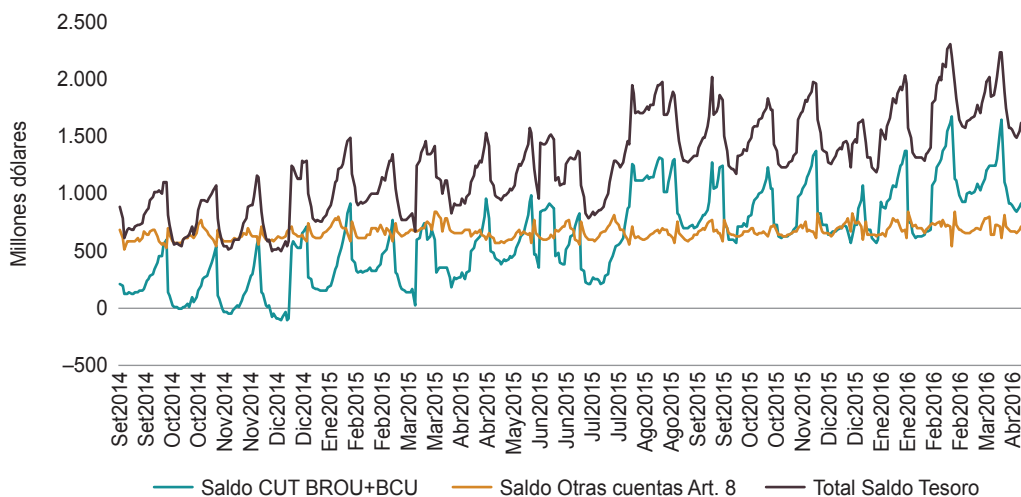
Medios de Pago

En los últimos años, la TGN ha modernizado los servicios de pago. Uno de los avances más importantes en términos de modernización es la eliminación de los pagos en che-

¹³ Previstos en el Artículo 76 del TOCAF.

¹⁴ Este sistema de suma de balances está respaldado en el Artículo 8 de la Ley 14867 de 1979.

GRÁFICO 12.3 Saldo diario total de las cuentas del Tesoro



Fuente: Elaboración propia en base a bases mensuales de Proyección de Flujos de la Asesoría Técnica de la TGN.
Nota: los saldos incluyen cuentas en moneda nacional y extranjera.

ques. Si bien hacia fines de la primera década del 2000 ya se realizaba gran parte de los pagos y transferencias por medios electrónicos, la actual Dirección de la TGN ha logrado la adhesión de la totalidad del sistema bancario comercial privado para habilitar el pago a sus beneficiarios mediante transferencia electrónica. Por tanto, el pago a proveedores se ejecuta en su totalidad por medios electrónicos, a las cuentas bancarias correspondientes.

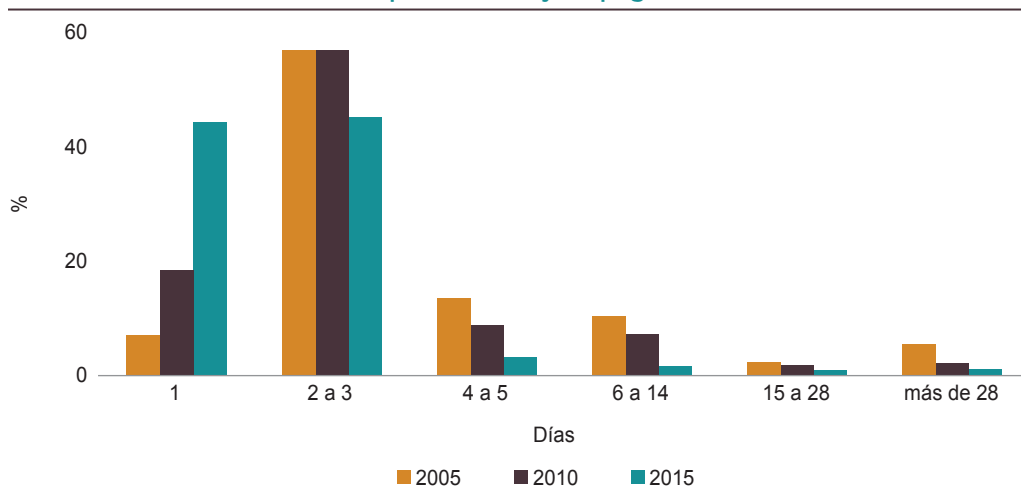
Otros ejemplos de modernización de la gestión de pagos de tesorería han sido el trámite de Cesión de Créditos a favor de la Dirección General Impositiva y del Banco de Previsión Social, que actualmente se pueden hacer en línea, y el comienzo del trámite de inscripción de beneficiarios del Gobierno Central. Ambos mecanismos aumentan la eficiencia del trabajo y minimizan los tiempos de espera para los usuarios. Estos cambios se han dado en un contexto general de modernización de los servicios del Gobierno Central.¹⁵

El pago a beneficiarios y proveedores del Gobierno Central con cuentas en el BROU se realiza desde la página web del BROU, mientras los pagos electrónicos a beneficiarios de otros bancos se procesan a través del BCU. Para los pagos a proveedores, así como para transferencias a ministerios, unidades ejecutoras y entes autónomos se utiliza el Sistema de Liquidación Bruta en Tiempo Real.

Los recursos provenientes de préstamos externos se encuentran depositados en el BCU. El pago con cargo a recursos de préstamos externos aún requiere el tránsito en

¹⁵ El Decreto Presidencial 184 de julio de 2015 prevé la transición de los servicios públicos hacia “Trámites ciento por ciento en línea”. La TGN ha sido uno de los primeros organismos del Ministerio de Economía y Finanzas en transformar trámites presenciales en el uso de nuevas tecnologías de información.

GRÁFICO 12.4 Distribución porcentual de la cantidad de días hábiles transcurridos entre la fecha de priorización y de pago



Fuente: elaboración propia en base a datos del SIIF.

Nota: Se toman trámites de gastos iniciados en el año de referencia o el anterior.

cuentas bancarias de las unidades ejecutoras. Las transferencias en tiempo real para operaciones con cuentas de préstamos internacionales se realizan mediante el Sistema Electrónico de Comunicaciones (SEDEC). El BCU ha implementado recientemente un nuevo sistema denominado Es RTS/X, y se prevé una funcionalidad que posibilite que los pagos desde cuentas de préstamos se emitan directamente a la cuenta de los beneficiarios.

Para los pagos que actualmente se efectúan con cargo a cuentas de fondos rotatorios y cajas chicas, la Dirección de la TGN ha solicitado al BROU el desarrollo de instrumentos financieros utilizados en plaza, encontrándose en proceso de implementación.

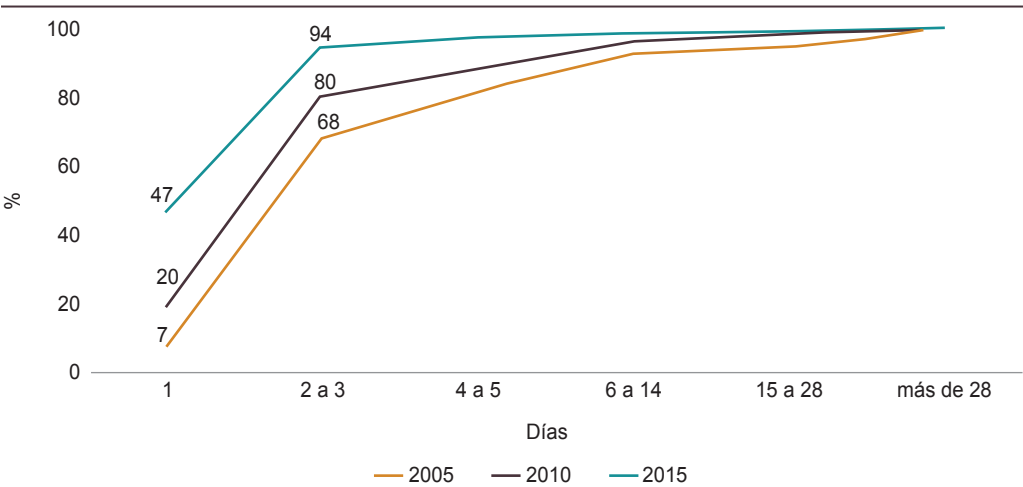
Estadísticas Generales

La mejora en la planificación de caja y ejecución de pago ha tenido como resultado un importante progreso en los tiempos de pago de la TGN. El gráfico 12.4 muestra los tiempos de espera entre la priorización del gasto y el pago efectivo. Por otro lado, se puede ver que el porcentaje de pagos cuya demora fue mayor a seis días fue pequeño en 2015 con relación a los años 2005 o incluso 2010.

En el gráfico 12.5 se puede observar la distribución acumulada de los días de espera entre priorización y pago, se puede ver que en 2015 un 94% de los pagos se ejecutó en menos de tres días hábiles desde su priorización, mientras en 2010 un 80% de los pagos se habría hecho efectivo en menos de tres días, y en 2005 un 68%.

En el cuadro 12.1, se desglosa la información por concepto de gasto y por fuente de financiamiento. Puede verse que la disminución en los tiempos es generalizable a todos los tipos de gasto, siendo particularmente alta en el caso de transferencias. Asimismo, se observa que la mejora en los tiempos de espera alcanza tanto a los fondos de rentas

GRÁFICO 12.5 Distribución acumulada de la cantidad de días hábiles transcurridos entre la fecha de priorización y la de pago



Fuente: elaboración propia en base a datos del SIIF.
Nota: Se toman trámites de gastos iniciados en el año de referencia o el anterior.

CUADRO 12.1 Promedio de días hábiles entre priorización y pago

Concepto de pago	2005	2010	2015
Gastos	4,2	3,3	1,9
Transferencias	9,0	3,4	2,0
Inversión	4,6	3,1	1,6
Inversión remuneración	2,8	2,7	2,3
Fuente del financiamiento			
Rentas generales	5,1	3,2	1,7
Recursos con afectación especial	4,7	3,6	2,2

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIIF.
Nota: Se consideran trámites iniciados en el mismo año que se hace efectivo el pago. En la distribución por origen del financiamiento sólo se toman los dos más importantes (representan más del 95% de la cantidad de movimientos).

generales como a los fondos de afectación especial (es decir cuya titularidad la tienen los ministerios).

PROGRAMACIÓN DE CAJA

Uno de los cometidos más importantes de la TGN es elaborar el programa anual de caja del gobierno. Esta actividad es clave para asegurar el equilibrio en el flujo de fondos, así como para planificar las necesidades y plazos de endeudamiento. La programación financiera se realiza para todo el año con detalle mensual, a partir de la estimación de ingresos para todas las fuentes de financiamiento y de egresos.

En cada ejercicio, cada programa de cada unidad ejecutora tiene asignada una serie de créditos presupuestales para atender los gastos de funcionamiento y de inversiones. Desde el punto de vista financiero, existen proyecciones de ingresos y metas fiscales que deben ser contempladas para asegurar una trayectoria sustentable de la deuda nacional. La TGN considera ambas restricciones y logra la consistencia entre la programación financiera y los créditos presupuestales.

Si bien existe un módulo en el SIIF, denominado PAC, para programación anual de caja, éste no se utiliza para programación ya que es poco flexible, no cuenta con información del crédito presupuestal, presenta problemas de reportabilidad y no permite incorporar los Fondos de Afectación Especial. Por tanto, el PAC ha sido utilizado únicamente para establecer el límite de la disponibilidad financiera de la caja del Tesoro Nacional. Es decir, la programación financiera se hace por fuera del SIIF (usando el SIPREF) y coordinando con otras unidades (Unidad de Presupuesto, Asesoría Macroeconómica del MEF, Unidad de Gestión de Deuda, UGD).

Previsión de Recursos y Planes de Caja

El principal recurso de rentas generales lo constituye la recaudación de impuestos nacionales, cuya estimación *a priori* se basa en la proyección de recaudación que provee la Dirección General Impositiva. Otros elementos menos relevantes por su cuantía pero que deben considerarse para la previsión de recursos (por ejemplo, los ingresos de Aduanas) también son aportados a la TGN por las propias unidades recaudadoras.

La estimación de los egresos se lleva a cabo mediante procedimientos específicos según la naturaleza del gasto. El pago de remuneraciones es estimado por la TGN, con base en el valor histórico de los gastos mensuales. Para los pagos del Banco de Previsión Social se adoptan las estimaciones enviadas por esa institución. Los pagos de los servicios de la deuda se estiman con base en información que la UGD envía a Tesorería con detalle de montos y fechas de vencimiento.

El proceso más complejo de estimación de egresos es la planificación de otros gastos, transferencias e inversiones de los ejecutores. Hasta el año 2015, los mecanismos de programación de caja eran prácticamente manuales, a partir de información que se transmitía por e-mail y analizado mediante planillas de cálculo convencionales. La TGN desarrolló, junto con la UPN la nueva plataforma tecnológica para la programación, el SIPREF, lo que modificó sustancialmente el proceso de recopilación y análisis de todos los actores involucrados, facilitando la comunicación en línea entre ellos.¹⁶

La nueva plataforma, que la TGN comenzó a utilizar a partir del año 2016, promueve la modernización de los procesos tanto operativos como de gestión. Esto ha permitido mejorar la gestión de la información mediante la optimización de los tiempos asignados a las tareas de recopilación y armado de datos, verificación de descuadres y construcción de reportes automatizados, generando una nueva forma de trabajo.

Proyección de compromisos del Tesoro

Además del pronóstico del flujo de efectivo, la TGN establece las disponibilidades financieras para el gasto mensual. Esto significa que define la caja máxima disponible para la

¹⁶ En la sección 1.3 se desarrollaron las principales características del SIPREF.

ejecución de pagos en el ámbito de cada inciso. Este monto es informado mensualmente a los ministerios y otros incisos del PN.

La programación de caja permite controlar que las erogaciones diarias no disminuyan el saldo de la CUT en el BROU por debajo del límite diario de sobregiro. Para lograr este equilibrio, en la TGN se lleva a cabo el seguimiento diario de la ejecución del flujo de efectivo.

En general, las proyecciones de requerimientos de caja buscan ser realistas dados los requerimientos de créditos y teniendo como meta la consistencia entre programa financiero y crédito presupuestal.

Reserva de liquidez y excedentes de caja estructurales

La CUT radicada en el BROU¹⁷ mantiene un colchón de liquidez con el objetivo de reducir el riesgo de sobregiro. Además, la TGN no está habilitada para realizar inversiones financieras con fondos excedentes, como sucede en otros países. Finalmente, la existencia de cuentas bancarias del Gobierno Central cuyos saldos se suman al de la CUT, pero cuyos movimientos son en gran parte no previsibles por la TGN, requieren que la CUT mantenga un margen de exceso ante posibles reducciones.

Dada la política de ciento por ciento de encaje sobre las cuentas oficiales que se mantienen en el BROU, en la práctica es como si toda la liquidez del Tesoro se mantuviera en el BCU. Sobre todas las disponibilidades, el BCU otorga diferente tratamiento según la moneda de que se trate.

En el caso de las disponibilidades en moneda extranjera, estas se tratan como otras reservas internacionales. Las reservas internacionales administradas se encuentran asignadas a diferentes tramos, cada uno con cometidos y lineamientos de inversión individuales: i) Fondo Liquidez, se utiliza para hacer frente a los pagos de endeudamiento externo de la República y a retiros de los depósitos del sistema financiero; ii) Fondo Precautorio, actúa como seguro ante retiros superiores a los previstos para el Fondo Liquidez y se colocan en activos de hasta un año en forma escalonada, y iii) Fondo Inversión que se colocan por un horizonte mayor a un año. Los saldos del Tesoro en moneda nacional (depositados en el BCU o por encaje) no son invertidos.

En cuanto al piso formal precautorio de la caja del Gobierno Central, el MEF mantiene una política de colchón de caja, cuya definición está en manos de la Unidad de Gestión de Deuda. El objetivo de esta política es disminuir el riesgo de financiamiento y no un manejo de caja óptimo. Esta política persigue el fin de contar con liquidez para hacer frente a los vencimientos de deuda de los próximos doce meses, y define además un colchón adicional para enfrentar una coyuntura desfavorable. La definición de los 12 meses de servicio de deuda (amortizaciones) para determinar la estrategia de reservas precautorias del Tesoro surge del trabajo de Della Mea (2008)¹⁸ que utiliza el método “*Access-at-Risk*”.¹⁹

¹⁷ En la sección dos se había mencionado que en Uruguay se cuenta con una CUT en el banco agente comercial (BROU) y una CUT en el BCU.

¹⁸ A note on the optimal precautionary reserves of the Uruguayan Treasury; an Access at Risk Approach.

¹⁹ En dicho trabajo se estudia el comportamiento histórico de la tasa EMBI+ para definir cuáles son las probabilidades de que el país pueda no acceder a financiamiento internacional a un costo razonable en determinado período de tiempo.

Una actualización del trabajo mencionado ha sido realizada por integrantes de la UGD con datos de 2007 al 2013. Este consideró únicamente el componente de riesgo de cierre de mercado para el financiamiento. La recomendación de colchón de reserva propone 3 meses en el cálculo estricto; sin embargo, el colchón se mantuvo en 12 meses, aplicando una posición muy conservadora.

Financiamiento del Tesoro y necesidades de financiación en el corto plazo. Instrumentos financieros

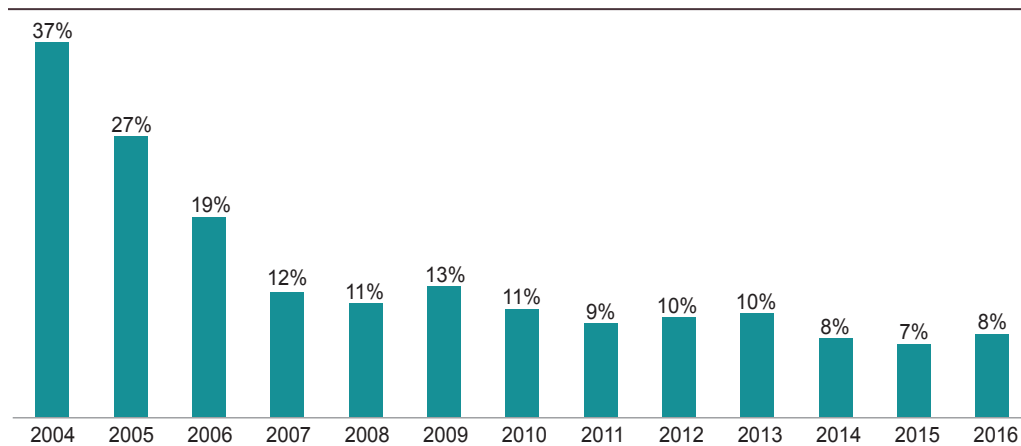
En aquellos casos en que la programación de caja estima que los gastos del día presentarán un monto superior al límite de sobregiro, se adoptan medidas de ajuste: reducción de los pagos del día, posponiendo lotes de pago; transferencia de recursos del Tesoro en el BCU, a la CUT en el BROU; excepcionalmente, operaciones de SWAPS de monedas con el BCU han funcionado como una línea de crédito, donde se intercambian distintas monedas por un valor determinado.

Deuda flotante

Analizada en términos globales, la deuda que mantienen los ministerios, los poderes del Gobierno Central y organismos del Artículo 220 (Universidad, etc.), con sus proveedores, tanto internos como externos, ha disminuido significativamente. En el gráfico 12.6 se muestra la evolución de la deuda flotante del Gobierno Central, en comparación con los egresos anuales de caja.

El atraso en el pago de los compromisos de corto plazo se había profundizado durante la crisis económica de los años 2002-2003, y en un marco de gestión de las finanzas públicas caracterizada por créditos presupuestales que no necesariamente

GRÁFICO 12.6 Deuda flotante del Gobierno Central como porcentaje de sus egresos totales



Fuente: elaboración propia en base a datos del MEF.

Nota: Egresos totales del GC incluyen egresos corrientes GC, consolidado con BPS e intereses (no incluye inversiones por no estar disponible el dato desagregado).

tenían asegurado un financiamiento. Esto había provocado que en las licitaciones públicas las empresas proveedoras sumaran un sobre costo a sus bienes y servicios. En los últimos años, se ha dado una reducción significativa en la deuda flotante del Gobierno Central, como se puede apreciar en el gráfico 12.6. Si bien no está cuantificado, se puede esperar que la disminución en la deuda flotante redunde en menores costos para el Gobierno Central, explicado por vía de mayores oferentes que se incorporen, alentados por la seguridad del cobro y ofertando menores precios por la pugna en la licitación.

Detrás de la disminución en la deuda flotante hay varios factores que interactúan. Por un lado, la mejora en la proyección financiera del Gobierno Central y en la planificación del gasto. Por otro, el hecho de que el crédito presupuestal tiene asegurado su financiamiento.

COORDINACIÓN CON OTRAS POLÍTICAS

Las políticas de gestión de caja que lleva adelante la TGN no son independientes de la política fiscal a cargo del MEF y de la política monetaria a cargo del BCU, por lo que la coordinación es necesaria.

En el primer caso, las fechas de cobro y devolución de impuestos, así como los cambios restrictivos o expansivos en la política fiscal son argumentos clave en las proyecciones de caja.

En el segundo caso, las fluctuaciones de los depósitos del gobierno son en general un factor que afecta la liquidez del mercado monetario. Cuando el Gobierno Central realiza pagos, por un lado transfiere parte del saldo de sus cuentas en el BROU al sector privado y por otro, reduce sus encajes por un monto de igual magnitud, lo que lleva a un aumento de la base monetaria. Lo inverso sucede cuando el Gobierno Central recauda: aumenta el saldo de sus cuentas en el BROU (con ciento por ciento de encaje) y se reduce la base monetaria por la caída en los saldos de cuentas bancarias del sector privado. En el período en que el Gobierno Central y BPS gastan más de lo que recaudan, generalmente al principio del mes, liberan dinero que puede ir a liquidez, mercado cambiario, o reservas bancarias, y al final del mes, cuando el gobierno recauda más de lo que gasta se reducen los pasivos monetarios del BCU (base monetaria o instrumentos de esterilización).

En cuanto a la política de gestión de la deuda, no existe en la TGN un enfoque de manejo de activos líquidos ya que el manejo lo hace el BCU, siguiendo los mismos lineamientos que las reservas internacionales y los pasivos se manejan desde la UGD. Sin embargo, cuando el BCU hace las colocaciones de las reservas tiene en cuenta los vencimientos de deuda, y también requiere información provista por la TGN sobre transacciones que impliquen un pago extraordinario.

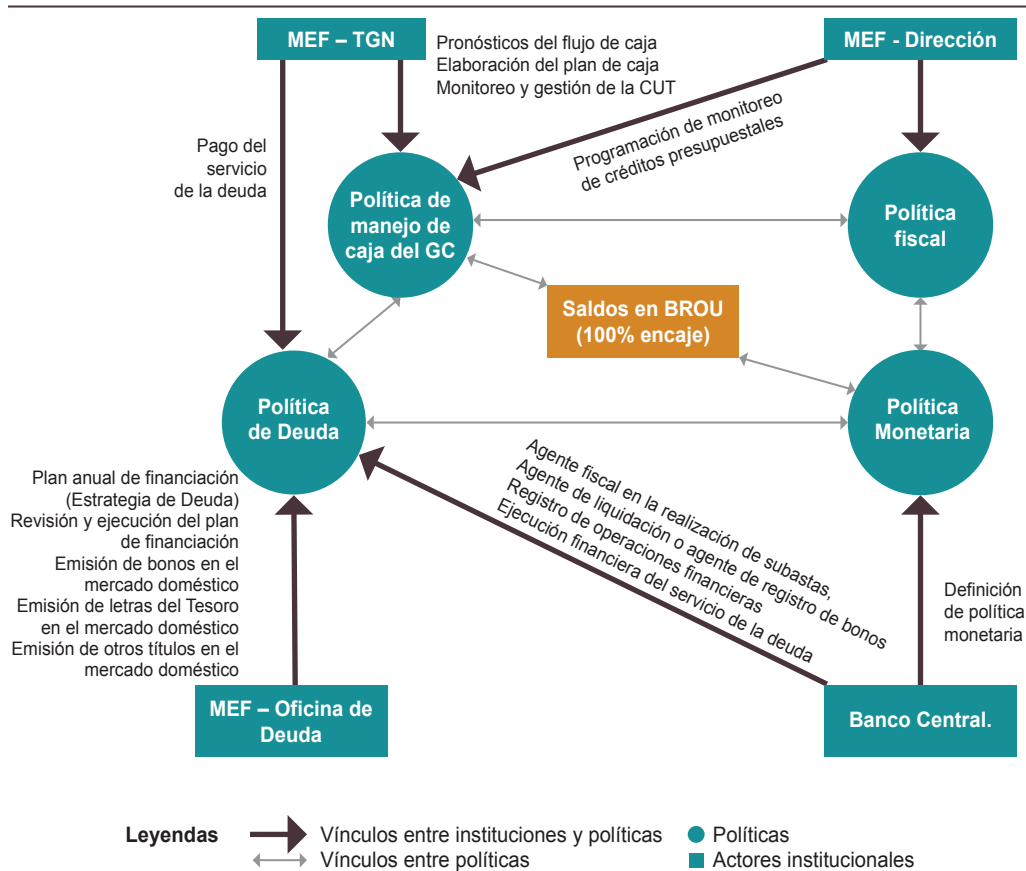
El gráfico 12.7 muestra las principales interrelaciones entre los organismos.

A continuación, se mencionan las interrelaciones y actividades de coordinación que involucran individualmente a la TGN con cada organismo.

Con Presupuesto

La Unidad de Presupuesto se creó como una unidad independiente dentro de la Dirección del MEF. Las interacciones entre la TGN y esta unidad refieren fundamentalmente a los

GRÁFICO 12.7 Coordinación con otros organismos y políticas



créditos presupuestales de los ministerios y otros incisos del PN y su traslación a la gestión financiera con base caja. El desarrollo del SIPREF ha repercutido en una coordinación más fluida entre ambos organismos desde su puesta en marcha en el año 2016. Las instancias de coordinación formales tienen una periodicidad mensual, aunque existen intercambios constantes ante cada modificación del crédito financiero que es requerida por los ministerios.

Con Unidad de Gestión de Deuda

La UGD del MEF se encarga de la emisión de bonos, de letras del tesoro y otros títulos en el mercado doméstico. El objetivo principal de la coordinación apunta a la planificación de necesidades de financiamiento anuales. Al comienzo del año, la TGN provee a la UGD información del programa de caja del Gobierno Central para el plan anual de financiación desde el punto de vista de la estrategia de deuda. Este plan está sujeto a revisiones que implican una comunicación fluida entre ambas unidades. En particular, se enfatiza la coordinación con TGN previo a cada licitación de títulos.

Con Banco Central

Con el Banco Central existen varios niveles de relación entre la política de caja llevada adelante por la TGN y las funciones que corresponden a este banco. Una fue comentada previamente y se refiere al impacto de las políticas de caja sobre la política monetaria. Además, por ser agente financiero del Gobierno Central, el BCU gestiona los egresos por pago de intereses y obtiene ingresos por el pago a cuenta de resultados que mensualmente realizan las empresas públicas y que son parte de los recursos del Gobierno Central. En tercer lugar, los pagos a proveedores con cuentas en bancos privados se hacen desde el BCU a pedido de la TGN. Otra instancia de coordinación se refiere a los ingresos del Tesoro por colocación de instrumentos financieros que realiza el BCU (e.g. Letras de Tesorería) que deben ser previstos en la proyección de ingresos de la TGN. Finalmente, la utilización de *swaps* como mecanismos de financiamiento del Tesoro de corto plazo en determinada moneda ha requerido mayor coordinación entre ambos organismos.

Con Administración Tributaria

Las proyecciones de recaudación de la administración tributaria (DGI) son un insumo fundamental para la programación financiera del Gobierno Central que elabora la TGN. La primera informa sus expectativas de recaudación anualmente, y ajusta dichas estimaciones con base mensual para mejorar las previsiones.

CONCLUSIONES Y PLANES Y PROYECTOS A FUTURO

Desde el año 2011, la Dirección de la TGN ha implementado cambios en varios ámbitos de acción con el objetivo de modernizar su gestión y alcanzar en forma más eficiente sus cometidos. En este documento se han sintetizado los de mayor impacto, y se han mostrado algunos de los resultados inmediatos de dichas medidas. Las principales líneas de acción se pueden agrupar en aquéllas que modificaron el ámbito organizativo, el operativo y en tercer lugar el posicionamiento institucional de la Tesorería.

En el ámbito organizativo, se llevó a cabo una reestructura con el fin de nuclear las principales funciones de tesorería en cinco unidades independientes, aunque interconectadas. El resultado fue una mayor especialización de los funcionarios y una más clara delimitación de responsabilidades. Esto fue complementado por el ingreso de varios profesionales a cada una de las áreas y una política integral de capacitación.

En el ámbito operativo, la estrategia ha estado concentrada en fortalecer dos áreas asociadas a los cometidos prioritarios de la TGN: la administración de la cuenta única y la planificación financiera. En la actualidad TGN se encuentra avocada a la optimización del proceso de pagos del Gobierno Central.

Los avances en el fortalecimiento de la CUN fueron el resultado de varias acciones concomitantes, entre ellas: la creación de la Unidad de Cuentas Bancarias, una mayor coordinación con los bancos agentes, el fortalecimiento de vínculos con los ministerios, y la modificación del marco legal. Además de lo anterior, se encuentra en sus últimas etapas de desarrollo un *software* para la administración de información sobre cuentas bancarias y sus disponibilidades (SIGED).

En cuanto a la planificación financiera, los principales esfuerzos se centraron en el desarrollo de un *software* a medida (SIPREF), en forma coordinada con la UPN. Algunos beneficios observados sobre el uso del nuevo sistema incluyen la mejora en la calidad de las proyecciones y reprogramaciones o la trazabilidad de las programaciones y reprogramaciones financieras.

En relación a la optimización del proceso de pagos la TGN se encuentra revisando su operativa de pagos, así como la interoperatividad con sus bancos agentes. En esta instancia se cuenta con el apoyo de una consultoría internacional especializada en estos temas.

Estos cambios, entre otros mencionados a lo largo de este capítulo, han tenido como consecuencia una reducción en los tiempos de pago, mayor credibilidad del sistema de cuenta única, mejora de la calidad y seguridad de la información y mayor credibilidad del gobierno frente a sus proveedores.

En el ámbito institucional, se ha procurado otorgar mayor visibilidad a la TGN, tanto interna como internacionalmente. Internamente ha habido una creciente participación de la Tesorería en eventos interministeriales vinculados a las finanzas públicas, así como un progresivo rol activo en equipos de trabajo dentro del MEF. En cuanto a la visibilidad internacional, en los últimos años la Dirección de la institución y sus asesores han participado como expositores en diferentes talleres de gestión de finanzas públicas nacionales e internacionales. La participación en el Foro de Tesorerías Gubernamentales de América Latina (FOTEGAL), ha enriquecido a la institución mediante el intercambio con pares de la región. La organización de las conferencias de tesoreros ha dado contexto y validación internacional a gran parte de los lineamientos que la Tesorería ha venido implantando dentro del Gobierno Central.

Sin embargo, aún queda mucho trabajo por delante. A continuación, se mencionan algunas líneas de acción que forman parte de la agenda de trabajo de la TGN en el corto y mediano plazos.

En el ámbito organizativo, es fundamental revisar el instrumento con el cual se evalúa el desempeño del personal. Este podría ser un insumo valioso para el diseño de un plan de capacitación a nivel individual y colectivo y para desarrollar un sistema de reconocimiento basado en el desempeño.

En el ámbito operativo se destacan cinco líneas de acción definidas. En primer lugar avanzar en la implementación del SIGED, para optimizar la administración de las disponibilidades del Tesoro, y mejorar la información disponible del universo de cuentas bancarias oficiales, a efectos de contar con información oportuna para la toma de decisiones. Una vez que este programa esté completamente en funcionamiento se aprovecharán sus reportes para retomar la interacción con los ministerios, con el fin de alcanzar nuevas metas en cuanto a reducción de cuentas bancarias y de saldos fuera de la CUN.

Paralelamente se buscará ampliar el uso de la CUT mediante estímulos de oferta y de demanda. Desde el lado de la oferta, se continuará negociando con el BROU para la innovación de productos financieros que sean funcionales a los ministerios y otros incisos del PN, con el fin de sustituir el uso de cuentas bancarias. Desde el lado de la demanda se promoverá la capacitación en buenas prácticas de manejo de disponibilidades a gerentes financieros a través de organismos públicos de capacitación especializados.

En segundo lugar, se deberán explotar al máximo las funcionalidades del SIPREF, así como su potencial para el trabajo colaborativo entre la TGN y las gerencias financieras de los ministerios. Para llevar a cabo esta tarea, será importante realizar un adecuado mantenimiento evolutivo del sistema, que permita recoger los avances y mejoras que surjan durante la utilización de la herramienta.

En tercer lugar, se consolidarán los servicios de valor a la ciudadanía a través de la pasarela de pagos del programa “Trámites en Línea”, tendiente a optimizar la calidad de los servicios públicos, en coordinación con AGESIC. Durante los últimos años, la TGN ha participado en definiciones en un comité de gestión para avalar las cuentas bancarias que van a formar parte de los trámites en línea.

Históricamente, la TGN ha dependido en gran medida de consultas a distintos organismos para obtener información relevante para el cumplimiento de sus cometidos. Por este motivo, un cuarto objetivo prioritario es mejorar la reportabilidad de los sistemas de información a través de herramientas de Business Intelligence elaboradas a medida para la Tesorería. Mediante estas herramientas, se ampliará la posibilidad de consultas directas con buena reportabilidad en áreas tales como estadísticas fiscales, deuda flotante, retenciones, y extractos bancarios, entre otros.

En quinto lugar, la Asesoría Técnica y la Unidad de Pagos de la TGN están comenzando a trabajar en forma coordinada para el desarrollo de un *software* que permitirá la conciliación automática de las cuentas del Tesoro y de las cuentas especiales en el BCU. Dado que actualmente la conciliación automática se realiza con cuentas del Tesoro en el BROU y las cuentas de pago en el BCU, el nuevo *software* permitirá conciliar en forma automática la totalidad de cuentas del Tesoro, minimizando los posibles errores asociados a dicha tarea.

Desde el punto de vista del posicionamiento institucional, la TGN ha asumido compromisos como integrante del comité de dirección para el desarrollo del nuevo SIAF (SIIF2), que requieren su involucramiento en el corto y mediano plazo. Durante los próximos meses continuará participando en la evaluación de cumplimiento y de calidad de las ofertas que se recibieron para el rediseño. En el mediano plazo, es decir una vez que se adjudique el proyecto, actuará como contraparte de los especialistas funcionales. Como ya se anotó en secciones anteriores, ésta constituye la primera vez que la Dirección de la TGN participa en la gobernanza de un proyecto de esta magnitud.

Finalmente, la TGN será la encargada de coordinar al interior del Ministerio de Economía una comisión de trabajo para armonizar las estadísticas fiscales, proyecto que se realizará en conjunto entre el MEF y el BCU.



Apoyado por: