

Fomento a la construcción de capacidades en relación a las políticas públicas
apoyadas por Contratos de Reforma Sectorial (CRS) en Bolivia 2014/25

Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial en Bolivia

*Desarrollo de Sistemas para el Módulo de Recaudaciones
– Módulo de Recaudación y Coparticipación Tributarias*

Componente 2

Contrato N° DCI/LA/2017/392-699

N° de identificación: EuropeAid/138320/IH/SER/BO



Proyecto Financiado por la
Unión Europea



Implementada por el consorcio:

AGRER — AECOM — TRANSTEC

Bruselas, diciembre 2020

Disclaimer:

Este informe ha sido elaborado por el consorcio AGRER/AECOM/TRANSTEC con financiamiento de la Unión Europea. Las opiniones aquí expresadas son del consultor y no expresan necesariamente las de la Comisión Europea.

**Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores
de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y
seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo
presupuestario sectorial en Bolivia (DITISA)**

Contrato N° DCI/LA/2017/392-699

GFP-001 Desarrollo de Sistemas para el Módulo de Recaudaciones
del SIGEP – Marco Conceptual del Módulo de Recaudaciones y
Coparticipación Tributarias

Informe Final Componente 2

Autor:

Jaime Coronado Quintanilla

La Paz / Bruselas, diciembre 2020

Consorcio AGRER – AECOM – TRANSTEC





CONTENIDO

Abreviaturas y siglas.....	5
I. Introducción	6
II. Antecedentes.....	6
III. Objetivos de la Consultoría.....	7
Objetivo General.....	7
Objetivos Específicos	7
IV. Metodología de trabajo.....	8
V. Identificación de usuarios y actores	8
VI. Resultados alcanzados.....	10
VII. Conclusiones.....	11
VIII. Recomendaciones.....	12
Anexos al informe final (en archivos separados)	¡Error! Marcador no definido.
1. Términos de Referencia.....	¡Error! Marcador no definido.
Productos de la consultoría:.....	¡Error! Marcador no definido.
2. Plan de trabajo	¡Error! Marcador no definido.
3. Documento del relevamiento de información del actual Sistema de Recaudaciones Tributarias Boliviano.....	¡Error! Marcador no definido.
4. Documento de buenas prácticas de países seleccionados de América Latina sobre los procesos de recaudación y coparticipación tributarias.....	¡Error! Marcador no definido.
5. Documento de Alternativas para el diseño del Marco Conceptual del Módulo de Recaudación y Coparticipación Tributaria en el SIGEP	¡Error! Marcador no definido.
6. Documento del Marco Conceptual del Módulo de Recaudaciones y Coparticipación Tributaria para el Tesoro General de la Nación en el SIGEP	¡Error! Marcador no definido.

ANEXOS

- Anexo 1_TdR de la Misión
- Anexo 2_Plan de trabajo y Metodología
- Anexo 3_Documento de relevamiento
- Anexo 4_Gestión de Tesorería y buenas practica
- Anexo 5_ Documento de Alternativas y Modernización
- Anexo 6_Marco Conceptual Modulo de Recaudaciones y Coparticipación Tributaria para el Tesoro General de la Nación en el SIGEP



Abreviaturas y siglas

AN	Aduana Nacional
ASFI	Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero
BCB	Banco Central de Bolivia.
BUSA, BUN	Banco Unión
CCT	Código de Cobro Tributario
CUT	Cuenta Única del Tesoro
DA	Dirección Administrativa.
DGCF	Dirección General de Contabilidad Fiscal
DGPOT	Dirección General de Programaciones y Operaciones del Tesoro
DGSGIF	Dirección General de Sistemas de Gestión e Información Fiscal
EBP	Entidad Bancaria Pública
EFA	Entidad Financiera Adherida
ETA	Entidades Territoriales Autónomas
GAD	Gobiernos Autónomos Departamentales
GAM	Gobiernos Autónomos Municipales
MEFP	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
ODS-T	Orden de Deposito del SIGEP Tipo Tributario
SPT	Sistema de Pagos del Tesoro
SRT	Sistema de Recaudaciones del Tesoro
SIGEP	Sistema de Gestión Pública
TGN	Tesoro General de la Nación
VPCF	Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal
VTCP	Viceministerio del Tesoro y Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.



Diseño Conceptual del Módulo de Recaudaciones y Coparticipación Tributarias del Tesoro General de la Nación

Introducción

El presente informe final resume las actividades y resultados del componente de la consultoría GP 001 referido al Diseño Conceptual del Módulo de Recaudaciones y Coparticipación Tributarias del Tesoro General de la Nación, llevada a cabo presencialmente, entre los meses de agosto y diciembre de 2020, en el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas del Estado Plurinacional de Bolivia (MEFP).

El trabajo fue realizado con el apoyo de la Unión Europea (UE), mediante el Programa de Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial (DITISA), destinado al cofinanciamiento del Desarrollo de Sistemas para el Módulo de Recaudaciones del Sistema de Gestión Pública (SIGEP) que viene llevando a cabo el MEFP, por medio, principalmente, de la Dirección General de Programación y Operaciones del Tesoro (DGPO) en coordinación con la Dirección General de Sistemas de Gestión de Información Fiscal (DGSIGIF) y la Dirección General de Contabilidad Fiscal (DGCF).

La metodología utilizada para efectuar las actividades se centró en el trabajo conjunto con los funcionarios de las tres direcciones citadas, mediante la conformación de un equipo de trabajo específico, lo que contribuyó enormemente al intercambio de ideas, la organización e implementación de las reuniones del proceso de relevamiento con diferentes instituciones, la recopilación y distribución de la información enviada por las entidades y, finalmente, la definición de la orientación y de los elementos principales del marco conceptual. Asimismo, este proceso se vio facilitado por el diálogo abierto, la retroalimentación y las contribuciones significativas del equipo, enmarcado en una actitud de cooperación francamente destacable.

Antecedentes

En la gestión 2018, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) elaboró el Plan de Acción para la Mejora de la Gestión de las Finanzas Públicas (PAMGFP), aprobado con la Resolución Ministerial N°1258, de 19 noviembre de 2018, el cual comprende una serie de acciones orientadas a mejorar el desempeño de los procesos y sistemas de la gestión de las finanzas públicas y fortalecerá la capacidad administrativa del Estado sobre los recursos públicos.

En este marco y en función al pilar 5. “Previsibilidad y control de la Ejecución Presupuestaria”, en el indicador 20 Contabilidad de los Ingresos, 20.3 Conciliación de cuentas sobre Ingresos, se definió la acción de elaboración del marco conceptual del Módulo de Recaudaciones que permita identificar recursos no tributarios para su conciliación.



Asimismo, el MEFP a partir de la gestión 2010 ha efectuado el desarrollo informático del Sistema de Gestión Pública (SIGEP) bajo Plataforma Web, como principal herramienta de Gobierno Electrónico que permitirá modernizar, simplificar, agilizar la gestión gubernamental y promover la transparencia y el control social. A la fecha el SIGEP ha sido implantado en el 85% de las entidades públicas y requiere el desarrollo de módulos adicionales necesarios para la modernización del Estado. Entre estos se encuentra el Módulo de Recaudaciones Tributarias y No Tributarias, Automatización del Flujo de Caja, y la creación de un Business Intelligence para la Tesorería, entre otros.

En este contexto, la Dirección General de Programación y Operaciones del Tesoro (DGPO) en coordinación con la Dirección General de Sistemas de Gestión de Información Fiscal (DGSGIF), han elaborado el Diseño Conceptual del Módulo de Recaudaciones No Tributarias del Tesoro en el Sistema de Gestión Pública (SIGEP), cuyo objeto es automatizar la identificación, procesamiento y conciliación de los abonos en la Cuenta Única del Tesoro. Este módulo, incluye en su primera fase el desarrollo de la Matriz de Recaudaciones (Conceptos, Intermedia y de Configuración), del Portal de obtención del Código de Recaudación SIGEP (CRS) y de la interfaz con Cajas del Banco, trabajo que viene ejecutándose con el apoyo de DITISA a través de una consultoría.

En una segunda fase se profundizará el desarrollo del Proceso de Recaudación y Conciliación Bancaria en el SIGEP, asimismo, se podrá Interfazar dicho módulo con sistemas de recaudación de otras entidades, y finalmente alcanzar la Facturación electrónica. La elaboración del diseño conceptual del Sistema de Recaudaciones Tributarias constituye la parte inicial de esta fase, que se lleva a cabo mediante esta consultoría.

Objetivos de la Consultoría

Objetivo General

El objetivo de la consultoría individual de corta duración fue la elaboración del marco conceptual del Módulo de Recaudación y Coparticipación Tributaria en el SIGEP que permita efectuar la recaudación y coparticipación en línea, conciliación automática, disponibilidad inmediata de los recursos en cuentas de los beneficiarios, información detallada a los beneficiarios y eficiencia en costos.

Objetivos Específicos

Los objetivos específicos de la consultoría fueron:

- Realizar el relevamiento de información del proceso de recaudación y coparticipación tributarias en Bolivia.
- Conceptualizar el Módulo de Recaudaciones y Coparticipación Tributarias que permita efectuar la recaudación y coparticipación a los beneficiarios de los recursos, con procesos informáticos en línea, conciliación automática, disponibilidad inmediata de los recursos, información en línea y detallada de los beneficiarios, recaudación por impuesto y eficiencia en costos acorde a los lineamientos definidos por la DGPO y la DGSGIF.



Metodología de trabajo

De acuerdo con los Términos de Referencia, el trabajo se realizó presencialmente en las oficinas del MEFP y en las entidades relacionadas con el sistema de recaudaciones del TGN a fin de levantar los procesos y obtener la información necesaria para el análisis.

La consultoría se estructuró en cinco Fases en función a los productos de la consultoría:

Fase I - Elaboración del plan de trabajo y de la metodología a aplicar.

Fase II - Relevamiento de información del actual Sistema de Recaudaciones Tributarias del T.G.N.

Fase III - Experiencias internacionales sobre sistemas de recaudación.

Fase IV - Elaboración del Marco Conceptual del Módulo de Recaudaciones y Coparticipación Tributaria

Fase V - Informe final

Se conformó un equipo de tarea entre la DGPO (VTCP), DGSGIF y DGCF (VPCF) que realizó un trabajo conjunto con la consultoría en la mayor parte de las actividades, principalmente en la planificación y la realización del relevamiento, y la definición de la orientación y los elementos clave del marco conceptual. Esta metodología facilitó sustancialmente el alcance de los objetivos planteados mediante:

- La realización de presentaciones internas, que además de proporcionar información valiosa a la consultoría facilitó el establecimiento de una visión compartida sobre los objetivos deseados y la forma de encarar el relevamiento.
- Gestión y realización de las reuniones con las instituciones relacionadas con el proceso de recaudación y definidas en el plan de trabajo de la consultoría. Para las instituciones más importantes en el proceso, SIN, AN, BUSA, BCB, se realizaron dos rondas de reuniones: la primera, para el relevamiento del proceso operativo de recaudación y, la segunda, para plantear alternativas de mejora que el grupo de trabajo definió al final de la primera etapa de relevamiento.
- Coordinación de la recopilación y distribución de la información enviada por las entidades.
- Sesiones de intercambio de ideas y discusión sobre diferentes temas y en diferentes momentos, incluyendo los aspectos más relevantes del marco conceptual.

Identificación de usuarios y actores

Como se explicó en la metodología, la mayor parte de las actividades se realizó de manera conjunta con el grupo de trabajo conformado por la DGPO, DGSGIF y DGCF y que serán también los principales usuarios, particularmente en la organización y realización de las reuniones de relevamiento con diferentes entidades relacionadas con el sistema de recaudaciones tributarias del TGN.



La consultoría en sus diferentes fases apeló al conocimiento y cooperación de diversos funcionarios del MEFP y de otras instituciones mediante las reuniones con ellas, cuyos nombres se listan a continuación:

1. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Viceministerio del Presupuesto y Contabilidad Fiscal

Oscar Navarro, Viceministro

Dirección General de Operaciones del Tesoro

Sergio Callisaya, Jefe de Unidad Programación y Control Financiero del TGN

Juan Carlos Gonzales, Jefe de Operaciones

Adriana Hernandez, Responsable

Johnny Mamani, Analista

Dirección General de Sistemas y Gestión de la Información

Karin Daza Vega, Directora

Rocío Quinteros, Jefe de Unidad

Rodolfo Silva, Especialista

José Luis Batuani, Especialista

María Eugenia Ticonipa, Analista

Dirección General de Contabilidad Fiscal

Judith Quevedo, Directora

Gonzalo Mondaca, Jefe de Contabilidad Fiscal

Paulina Larico, Responsable

Malcom Zeballos, Analista

2. Servicio de Impuestos Nacionales

Luis Alberto Ustares, Gerente Nacional de Recaudación y Empadronamiento

Patricia Peñaranda Encinas, Jefe de Departamento de Red Bancaria

Hernán Ugarte Gómez, Jefe de Departamento de Soporte y Aplicaciones

Miguel Arce Giraldes, Gerente Nacional de Informática y Telecomunicaciones

Pedro Machicado López, Profesional Red Bancaria

Gonzalo Morales, Profesional Soporte Aplicaciones

3. Aduana Nacional de Bolivia

Arturo Navia, Supervisor

José Luis López, Supervisor de Recaudaciones

Patricia Gómez, Profesional en Desarrollo de Sistemas

4. Banco Central de Bolivia



Guido Quispe, Jefe de Operaciones
 Lupe Estrella, Supervisora
 José Pol, Analista de Sistemas
 Víctor Chávez, Jefe de Desarrollo de Software
 Jorge Álvarez, Analista de Sistemas

5. Banco Unión S.A. (BUSA)

Cecilia Calvo, Jefe Nacional de Cuentas Fiscales
 Pablo Tristán, Analista Proyectos
 Liliana Santander, Jefe Nacional de Recaudaciones
 Jacqueline Rosales, Asistente de Cuentas Corrientes Fiscales

6. Bancosol

Luis Bejarano, Gerente Nacional de Operaciones a.i.
 Carlos Higuera, Cuentas Fiscales

7. Ministerio de Hidrocarburos

Alejandro Beltrán, Director General de Producción, Recaudación e Incentivos
 Oliver Pérez, Jefe de Unidad de Producción, Recaudación e Incentivos
 Álvaro Uberhuaga, Especialista en Ingresos por la Producción de Gas Natural
 Pamela Ramos Maldonado, Analista Técnico de Comercialización y Combustibles Líquidos

8. Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPFB)

Pablo Oropeza, Director Administrativo Financiero.
 Walter Monasterios, Director de Tributos Corporativos

Resultados alcanzados

De acuerdo con los TdR, los resultados alcanzados con la presente consultoría son los que se especifican en la tabla siguiente, a los que se añade uno adicional al final de esta sección.

Matriz de Resultados

Productos	Resultados y comentarios
1. Plan de trabajo	Se elaboró el plan de trabajo que fue puesto a consideración del equipo de trabajo, el Viceministro de Presupuesto y Contabilidad Fiscal, DITISA y la Delegación de la UE. El plan de trabajo fue aprobado por todas las partes.
2. Documento de relevamiento de información del actual	Se realizó la recopilación y sistematización de la información sobre el marco legal, institucional y operativo, incluyendo los procesos actuales.



Productos	Resultados y comentarios
Sistema de Recaudaciones Tributarias del T.G.N	El documento preliminar se envió el 30 de octubre y la versión final se remite en los anexos de los productos de este informe.
3. Documento de las experiencias internacionales sobre sistemas de recaudación	Se definieron los temas relevantes requeridos por el equipo, se revisó la literatura correspondiente y se incluyó la parte de costos y tiempos de recaudación en el documento: Gestión de tesorería y prácticas de recaudación. El documento para comentarios se envió el 30 de octubre y una versión con la inclusión de conclusiones se adjunta a este informe.
4. Documento del Marco Conceptual del Módulo de Recaudaciones y Coparticipación Tributaria en el SIGEP.	Este documento constituye el producto principal. Plasma todo el trabajo previo realizado en la consultoría y estructura el marco conceptual de acuerdo con los lineamientos de la DGSGIF en función de la alternativa consensuada por el grupo de trabajo. El documento enviado el 11 de diciembre, también se adjunta a este informe final en la sección de productos.
5. Informe Final	Corresponde al presente Informe.

Adicionalmente se elaboró el **Documento de Alternativas para el diseño del Marco Conceptual del Módulo de Recaudación y Coparticipación Tributaria en el SIGEP**. Este documento, enviado el 9 de noviembre, se basó en el intercambio de criterios del grupo de trabajo durante toda la etapa de relevamiento. Expone y explica las opciones consideradas: a) Proceso de recaudación tributaria en línea, y b) Optimización del proceso actual. Adicionalmente, presenta la propuesta de contenido del documento del marco conceptual que se desarrolló con base a la alternativa elegida por el grupo de trabajo.

Conclusiones

A continuación, se presentan las principales conclusiones de todo el trabajo.

- Bolivia tiene un esquema mixto de comisiones explícitas; es decir, tarifas por operación en moneda nacional para las recaudaciones provenientes del SIN y un porcentaje fijo sobre el total recaudado en el caso de la AN. Asimismo, la literatura no muestra una comparación de costos con otros países porque varios de ellos tienen esquemas de comisiones implícitas (floating) lo que imposibilita cálculos estándar.
- Las comisiones pagadas por el TGN por el proceso de recaudaciones tributarias alcanzaron, en promedio, a Bs.59 millones para el periodo 2016 -2019. La mayoría, alrededor del 98.8% se destina en promedio al BUSA y el resto al BCB (1.2%).
- Las tasas implícitas de comisiones que cobra el BUSA por recaudaciones provenientes de la AN es, en promedio, para los últimos años, el doble de las correspondientes al SIN. Por ejemplo, para 2019 la tasa implícita es de 0.22% (AN) y de 0.11% (SIN).



- Respecto a los tiempos de recaudación, es decir, el tiempo que transcurre entre el pago del contribuyente y su disponibilidad en la CUT, ningún país de la muestra considerada para América Latina, con excepción de Costa Rica y para una parte de su recaudación, capta los recursos automáticamente de una forma que le permita contar con los recursos disponibles en la CUT en tiempo real.
- Comparativamente, el tiempo de demora para la disponibilidad de los recursos en Bolivia (t+2) son inferiores al promedio de los países considerados, característica que puede asociarse con una buena práctica.
- Respecto a la coparticipación de tributos, la disponibilidad en t+2 para Bolivia, no solo rige para el ámbito del gobierno central sino también subnacional. Esto también permite inferir que el tiempo en que las recaudaciones se coparticipan a los gobiernos subnacionales es razonable e inferior al promedio de los países que deben transferir recursos al nivel subnacional, tales como Argentina, Brasil, Colombia y México.
- En general el proceso de recaudación de recursos tributarios, si bien robusto, no es automático en su totalidad y demora tres días en completarse (o dos días, t+2, después de que el contribuyente haya efectuado el pago por tributos) y, por tanto, puede optimizarse.
- El equipo de trabajo, en conjunto con la consultoría, consideraron y analizaron diferentes alternativas de optimización. Tomando en cuenta los procesos de modernización y desarrollos en curso en el MEFP, los resultados de las reuniones de relevamiento con los actores institucionales y el intercambio de criterios sobre las alternativas al interior del propio grupo de trabajo, se determinó que el documento del marco conceptual se desarrolle con base en el proceso de recaudación tributaria y coparticipación en línea, que constituye el producto principal de la consultoría.

Recomendaciones

- La implementación del Marco Conceptual del Módulo de Recaudación y Coparticipación Tributaria en el Sistema de Gestión Pública será un esfuerzo de mediano y largo plazo muy significativo no solo para las Direcciones que coordinan esta iniciativa al interior del MEFP, sino también para todas las instituciones involucradas en el sistema de recaudaciones. Por esta razón, se deberán realizar labores de concienciación con las demás instituciones a partir de un claro liderazgo del MEFP y el compromiso de sus autoridades del MEFP con el proyecto.
- Del análisis realizado, al considerar las alternativas de modernización, resulta clara la necesidad de implementar previamente el Módulo de Recaudaciones No Tributarias del SIGEP, por lo que sería preciso enfocar los esfuerzos de corto plazo en la implementación de este módulo y asignar los recursos humanos, financieros y técnicos necesarios.