



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



Anexo 4 - Gestión de tesorería y buenas prácticas de recaudación

Consultoría para la Elaboración del Marco Conceptual del Módulo de Recaudación y Coparticipación Tributaria en el Sistema de Gestión Pública

30 de octubre de 2020
La Paz - Bolivia

Jaime Coronado Quintanilla
jcoronadoq@gmail.com



Contenido

Gestión de tesorería y prácticas de recaudación	3
Introducción	3
Estructura organizacional de la gestión de tesorería del TGN	3
Cuenta Única del Tesoro (CUT)	6
Ingresos	7
Gasto	8
Sistemas de Información	8
Gestión presupuestaria	8
Costos y tiempos de la recaudación	9
Costos de recaudación en otros países de la región	11
Comparación de prácticas de recaudación y coparticipación	13
Conclusiones	14



Gestión de tesorería y prácticas de recaudación

Introducción

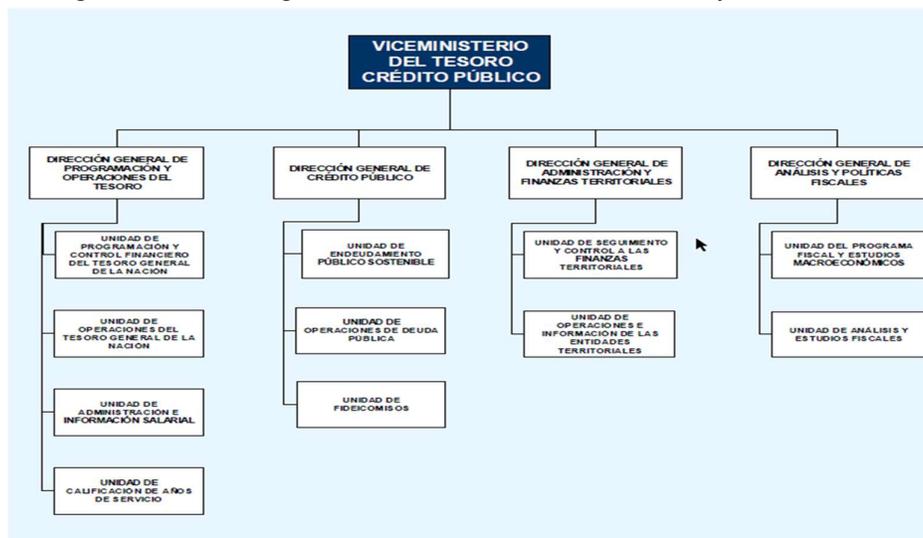
El propósito de este documento es compartir una visión general sobre la gestión de tesorería a nivel del gobierno central, exponiendo sus principales características, para posteriormente enfocarse en los costos de la recaudación tributaria, así como en sus tiempos, comparándolos con las buenas prácticas de otros países de la región.

En consecuencia, no se abordan los aspectos normativos, la descripción de los procesos operativos y otros aspectos que están expuestos detalladamente en el documento de relevamiento realizado paralelamente.

Estructura organizacional de la gestión de tesorería del TGN

La gestión de tesorería a nivel del gobierno central se desarrolla en el Viceministerio del Tesoro y Crédito Público (VTCP) dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas. Los objetivos y funciones del VTCP tienen un alcance mucho mayor que las labores de tesorería, abarcando, entre las principales, aspectos de política fiscal y su monitoreo, la eficiencia en la distribución de recursos, la elaboración e implementación de estrategias de financiamiento y el establecimiento de lineamientos para la gestión de las finanzas públicas de las entidades territoriales o subnacionales, conforme se refleja en la Figura 1.

Figura 1 Estructura organizacional del Viceministerio de Tesoro y Crédito Público



Fuente: MEFP, Manual de Organización y Funciones - MOF, Resolución Ministerial No. 040 de 21 de enero de 2019.

En este marco, la Dirección General de Programación y Operaciones del Tesoro (DGPO) es la repartición del VTCP que concentra la mayoría de las funciones relacionadas con la gestión de tesorería, con excepción de las actividades de financiamiento que está asignadas a la Dirección General de Crédito Público, también dependiente de este viceministerio.



Las principales funciones y atribuciones de la DGPO son las siguientes:¹

- Administrar los ingresos y la utilización de los recursos fiscales para programar la ejecución del Presupuesto General del Estado con recursos TGN.
- Dirigir y controlar los desembolsos programados del Tesoro General de la Nación según Presupuesto General del Estado y de acuerdo a la disponibilidad de recursos.
- Supervisar el cumplimiento de contratos con el Banco Central de Bolivia y las entidades bancarias contratadas y adheridas.
- Dirigir y controlar el registro de las cuentas corrientes fiscales asignadas a las entidades de la Administración Central y Descentralizadas del sector público a través del Banco Central de Bolivia y la banca corresponsal.
- Controlar la impresión, custodia y distribución de valores fiscales no bursátiles del Tesoro General de la Nación.
- Dirigir y controlar la centralización de información de planillas de haberes de las servidoras y servidores públicos, rentas de jubilados y pensiones de beneméritos, viudas y personajes notables.
- Realizar la capacitación y difusión del Sistema de Tesorería, sus instrumentos normativos y técnicos en las diferentes entidades públicas.
- Aprobar la habilitación y suspensión de firmas autorizadas para el manejo de cuentas corrientes fiscales para la administración de rentas nacionales, de manera preventiva y a solicitud expresa de las autoridades competentes.
- Administrar y controlar la asignación de las cuotas de compromiso de gasto a las entidades públicas que financian sus gastos con recursos del Tesoro General de la Nación y otras fuentes, aprobados en el Presupuesto General de la Nación.
- Coordinar con la Dirección General de Análisis y Políticas Fiscales y el Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal, la proyección de flujos financieros mensuales y anual del Tesoro General de la Nación.
- Supervisar los informes y estados financieros periódicos, sobre el comportamiento de los ingresos y gastos del Tesoro General de la Nación.
- Coordinar con los entes recaudadores, Servicio de Impuestos Nacionales, Aduana Nacional y Ministerio de Hidrocarburos y Energía (YPFB), para lograr el cumplimiento de las recaudaciones programadas.

La DGPO cuenta con cuatro unidades organizacionales, dos de las cuales están destinadas enteramente a la gestión de tesorería, tal como refleja la siguiente estructura organizacional.

¹ MEFP - Manual de Organización y Funciones - MOF, Resolución Ministerial No. 040 de 21 de enero de 2019.
GFP-001 Desarrollo de sistemas para el módulo de Recaudaciones No Tributarias del SIGEP



Figura 2 Estructura organizacional de la DGPO



Fuente: Elaboración propia, con base al Manual de Organización y Funciones - MOF, R. M. No. 040 de 21 de enero de 2019.

Como puede inferirse de la figura anterior, la Gestión de Tesorería recae en las siguientes unidades organizacionales:

- **Unidad de Programación y Control Financiero del TGN**, cuyo objetivo es "Efectuar el análisis, seguimiento y programación de los ingresos, gastos y financiamiento del Tesoro General de la Nación – TGN, para el cumplimiento oportuno de obligaciones, y ejecutar otras operaciones de tesorería de Entidades del Nivel Central del Estado".
- **Unidad de Operaciones del Tesoro General de la Nación**, con el objetivo de "Controlar la ejecución del Gasto Público, realizar la distribución de Valores Fiscales No Bursátiles del TGN y canalizar la solicitud de venta de Divisas y/o Transferencias al exterior".

La DGPO tiene a su cargo la gestión de la CUT, para lo cual administra las tablas y matrices de los Módulos de Tesorería en el Sistema de Gestión Pública (SIGEP), tiene a su cargo la creación de cuentas y libretas y, la conciliación bancaria; asimismo, administra el Sistema de Pago del Tesoro (SPT), entre otros.

La DGPO se relaciona al interior del MEFP principalmente con las siguientes áreas organizacionales dependientes del Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal (VPCF):

- **Dirección General de Sistemas y Gestión de Información Fiscal**. En el marco del Plan de Gobierno Electrónico, define las estrategias y supervisa la planificación, desarrollo conceptual e informático, implementación, mantenimiento y seguridad de los sistemas de gestión de Información Fiscal: SIGEP, SIGMA, SICOES y otros. Al interior del SIGEP, el Módulo de Tesorería a través de la Conciliación Bancaria se relaciona con los Módulos de Contabilidad 1) Ejecución de Ingresos y 2)



Ejecución de Gastos para la generación automática de los Comprobantes C-21 y C-31, respectivamente. Supervisa la gestión de la continuidad de los sistemas de gestión fiscal, estableciendo los planes de recuperación adecuados y alineados a las mejores prácticas.

- **Dirección General de Contabilidad Fiscal.** Por intermedio de la Unidad de Contabilidad y Cuentas Fiscales, analiza y evalúa la consistencia de la información de ejecución presupuestaria de las entidades del Órgano Ejecutivo, de recursos propios administrados fuera de la CUT; analiza, contabiliza y concilia las cuentas bancarias habilitadas en el BCB y libretas de la CUT en bolivianos dólares americanos.
- **Dirección General de Programación y Gestión Presupuestaria.** Analiza y estima los ingresos fiscales para la elaboración del Presupuesto General del Estado y Presupuesto Plurianual; analizar y evalúa la distribución de los recursos públicos del Estado Plurinacional, de acuerdo a la normativa vigente.

Cuenta Única del Tesoro (CUT)

La CUT en Bolivia tiene su origen normativo en 1997 con las Normas Básicas del Sistema Tesorería del Estado que establece el principio de unicidad de caja. El instrumento central de este principio, es la cuenta única implementada en el año 2000.

El modelo de la caja única que administra el TGN (CUT) consta en realidad de dos cuentas que radican en el Banco Central de Bolivia, una en moneda local y la otra en dólares americanos. La DGPO del VTC es la encargada de la administración de la CUT.

En línea con las buenas prácticas en este ámbito, la implementación de la CUT y su fortalecimiento posterior, facilitó entre otros aspectos:

- La administración más eficiente y ordenada de los fondos de todas las fuentes de ingresos públicos corrientes, uso del crédito, o de otra naturaleza del TGN.
- El fortalecimiento de la programación del flujo de caja.
- El adecuado y oportuno registro de ingresos y pagos derivados de la gestión financiera manteniendo individualizados en la TGN los recursos de las distintas instituciones mediante libretas (cuentas escriturales).

Adicionalmente, junto con los desarrollos a nivel de sistemas informáticos, se estandarizaron los mecanismos de recaudación y se automatizaron los asientos contables. Esto a su vez permitió la generación de información de la CUT y las libretas en tiempo real.

La cobertura de la CUT es bastante amplia; incluye un total de 164 entidades correspondientes al gobierno central, las empresas públicas y algunas instituciones financieras, tal como se aprecia en el cuadro siguiente.

TABLA EXCEL de estadísticas de la CUT. En proceso en DGPO

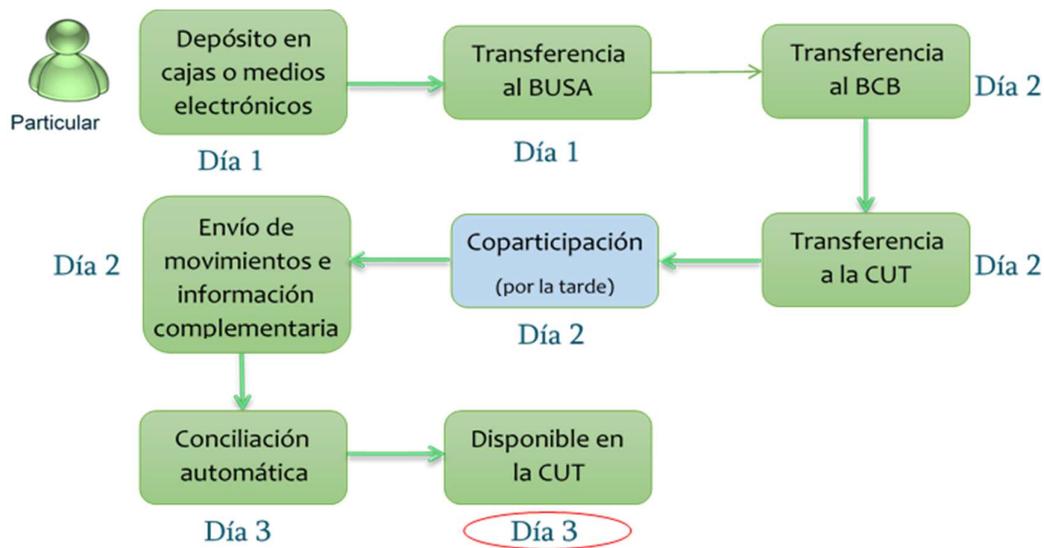


Ingresos

Respecto a los ingresos, el modelo operativo centralizado de la CUT y las normas establecidas para Entidad Bancaria Pública, determinan que el contribuyente o el sujeto pasivo, debe cancelar sus obligaciones en el BUSA o el BCB². Los montos así obtenidos son depositados posteriormente en la CUT.

En el caso de los recursos tributarios, los más significativos para el TGN, el SIN y la AN como entes recaudadores firman convenios con el BUSA para los servicios de recepción de los pagos de los contribuyentes. Eventualmente, el BUSA, mediante convenios específicos, puede delegar este proceso a otras entidades financieras, pero ejerciendo siempre el rol de casa matriz y asumiendo la responsabilidad por el total de las captaciones realizadas por el propio BUSA o entidades financieras delegadas.

El proceso de las recaudaciones tributarias del TGN se presenta de manera muy resumida en el gráfico siguiente.



Fuente: Equipo de trabajo

Como se ve, las recaudaciones están disponibles en el día 3, o t+2 según las convenciones que cuentan los días posteriores al día de recaudación. Así, si el contribuyente deposita en martes, lo recaudado estará disponible en la CUT el día jueves.

Además de recaudar los recursos, existe la obligatoriedad de distribuirlos. Para este proceso, el BCB recibe los recursos en una cuenta concentradora, realiza los cálculos de asignación con base en los

² El BCB puede recibir depósitos por recaudaciones no tributarias, pero no impuestos.



porcentajes establecidos en el ordenamiento legal y distribuye los recursos a las entidades de coparticipación tributaria (TGN, Gobernaciones, Gobiernos Municipales y Universidades).

Gasto

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 con la autorización de la DGPO y se transfieren de la CUT a las cuentas bancarias de los beneficiarios finales mediante el Sistema de Pagos del Tesoro vía electrónica (SPT).

Estadísticas CUT, número de operaciones de pago. En proceso en la DGPO

Sistemas de Información

Información en proceso en la DGPO

Gestión presupuestaria

El proceso de ejecución presupuestaria del TGN para las entidades incluidas en la CUT, desde la programación hasta la ejecución de los pagos, se puede resumir en el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia

Al inicio de cada gestión se elabora el flujo de caja estimado del TGN, proyectando los ingresos, gastos y financiamiento, con base en el Presupuesto General del Estado y los supuestos relevantes. Asimismo, se elabora el Plan Anual de Cuotas de Caja (PACC) que establece la programación mensual de los gastos de cada entidad, que pueden restringirse por el manejo de liquidez y ajuste del flujo de caja. Finalmente, se ejecutan los pagos y, al mismo tiempo, se realiza el registro de los mismos.

Respecto al flujo de caja, los ingresos tributarios por impuestos internos, renta aduanera, impuestos sobre hidrocarburos y otros ingresos, son proyectados, principalmente, tomando en cuenta el comportamiento histórico, las variables determinantes y la eficiencia administrativa de las agencias recaudadoras, aplicando un criterio conservador para las principales variables macro económicas: tasa de crecimiento real del PIB, inflación y precio del barril de petróleo. Los gastos corrientes (sueldos y salarios, bienes y servicios y transferencias) son proyectados por la DGPO, con base en el presupuesto aprobado, la ejecución del periodo anterior y las variables que influyen en el comportamiento de cada objeto del gasto³. En el caso del gasto de capital, la proyección se elabora con base en el presupuesto aprobado y el nivel de ejecución del año anterior, pero focalizando la programación de la inversión en las principales 6 entidades y/o iniciativas que ejecutan la mayor parte de estos egresos⁴.

³ Informe de asistencia técnica del FMI de agosto de 2018. La metodología sigue vigente.

⁴ Agencia Boliviana de Carreteras (ABC), Agencia de Infraestructura en Salud y Equipamiento Médico (AISEM), Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda (MOPSV), Agencia Boliviana de Energía Nuclear (ABEN), Programa Bolivia Cambia, y Ministerio Defensa. Concentran más del 80% de la inversión de 2018.



El PACC se elabora al inicio del año por las entidades del Gobierno Central y las Empresas Públicas de acuerdo con los lineamientos de la DGPO, considerando los montos presupuestados y las metas del Plan Operativo Anual (POA)⁵. El PACC se actualiza en forma mensual con las solicitudes que realizan las entidades. El PACC se define por partidas específicas agrupadas en las categorías de gasto, programas y/o actividades.

La programación o ajuste del flujo de caja y la gestión de liquidez que genera la priorización de pagos, que realiza la DGPO, puede implicar que las entidades ejecuten menos del 100% de la cuota mensual asignada para bienes y servicios y activos fijos. De esta manera, los pagos mensuales de las entidades pueden ser menores a la cuota mensual autorizada en el PACC⁶.

Costos y tiempos de la recaudación

Los costos de captación están definidos en los contratos individuales firmados por el SIN y la AN con el BUSA. Estos costos son asumidos por el TGN.

Resumen de comisiones por recaudación y coparticipación		
Tipo	Comisión	Forma de Pago
1. Por recaudación pagadas al BUSA		
SIN	9 Bs. por captura de formulario físico	Pagado diariamente
	8.60 por Número de Trámite (generado por la oficina virtual)	
AN	0,22% sobre el importe recaudado diariamente	Pagado mensualmente
2. Por Coparticipación pagadas al BCB		
Entidades coparticipantes	Bs. 8 por transferencia de coparticipación para montos mayores Bs. 2,000	Por transferencia
	40 Bs. Por mantenimiento de cuenta	Pagado mensualmente
Fuente: Elaboración propia		

En el caso del SIN, las comisiones corresponden a montos en Bs. por formulario físico capturado y pagado. Cuando el formulario es capturado físicamente, la comisión es de Bs.9 y cuando es generado y pagado electrónicamente la comisión es de Bs.8.60. Estas comisiones por servicios de recaudación se pagan diariamente al BUSA.

Con respecto a la AN, la comisión es de 0.22% del importe recaudado en el día. Su facturación y pago es mensual.

Los costos anteriores se asocian con el costo directos de recaudación del TGN.

Adicionalmente, hay un segundo componente de costos (comisiones) pero correspondientes a distribución de las recaudaciones y que pagan las entidades de coparticipación, tales como Gobiernos Autónomos Municipales y Departamentales, así como universidades públicas. Estas comisiones, que excluyen al TGN, son cobradas por el BCB y alcanzan a Bs.8 por cada transferencia (depósito) de recursos además de Bs.40 mensuales por mantenimiento de cuenta.

⁵ El POA es un instrumento de corto plazo de la Dirección General de Programación y Gestión Presupuestaria (DGP) del Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal del MEFP que integra los planes de cada entidad con el presupuesto.

⁶ Las entidades pueden modificar tres veces al año el PACC por reprogramación, aunque no hay restricciones para modificar sueldos y salarios, servicios no personales e inversión pública. La DGPO y las entidades se reúnen trimestralmente para evaluar la ejecución presupuestaria.



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



Los costos de recaudación del TGN pagados al BUSA⁷ correspondientes a primer componente se resumen en la siguiente tabla:

Pago de Comisiones por Recaudaciones (en millones de Bs.)					
Gestión	SIN	AN	Total	% SIN	%AN
2010	30,8	26,9	57,7	53%	47%
2011	24,2	23,9	48,1	50%	50%
2012	27,0	23,7	50,7	53%	47%
2013	22,8	27,0	49,9	46%	54%
2014	18,2	29,6	47,8	38%	62%
2015	26,4	31,1	57,5	46%	54%
2016	27,7	26,8	54,5	51%	49%
2017	27,5	29,1	56,6	49%	51%
2018	33,1	30,0	63,1	53%	47%
2019	32,6	27,6	60,2	54%	46%
En.-Ag. 2020	12,9	12,8	25,7	50%	50%

Fuente: Elaborado con datos del SIN, AN

Los montos de comisiones que el TGN paga al BUSA por los servicios de captación de impuestos es mayor a los Bs. 50 millones desde 2015. En promedio para los 10 años, las comisiones pagadas al BUSA se distribuyen alrededor de un 50% por recaudaciones del SIN y la AN. Sin embargo, la recaudaciones del SIN son significativamente mayores, aun sin considerar los impuestos por hidrocarburos⁸, tal como se muestra en la siguiente tabla. Esto implica que la tasa efectiva de comisiones por recaudación de impuestos internos (SIN) es mucho menor que el correspondiente a las captaciones de la AN. En promedio, para 2015 – 2019, estas tasas son del 0.11% para el SIN y 0.22% para la AN, es decir, el costo de que se paga por recaudaciones de la AN es el doble que el correspondiente al SIN.

Tasas efectivas de comisiones por recaudación (Excluye IEHD e IDH) (en millones de Bs. y en porcentaje)										
Gestión	SIN			AN			Total			Tasa Implícita c/Hidrocarburos
	Comisiones	Recaudación En Efectivo	Tasa Implícita	Comisión	Recaudación 2/ En Efectivo	Tasa Implícita	Comisión	Recaudación 2/ En Efectivo	Tasa Implícita	
2010	30,8	13.395,9	0,230%	26,9	7.075,6	0,380%	57,7	20.471,5	0,282%	0,204%
2011	24,2	16.493,3	0,147%	23,9	9.690,0	0,246%	48,1	26.183,3	0,184%	0,129%
2012	27,0	19.828,0	0,136%	23,7	10.548,1	0,225%	50,7	30.376,2	0,167%	0,116%
2013	22,8	23.195,4	0,098%	27,0	12.091,2	0,224%	49,9	35.286,6	0,141%	0,095%
2014	18,2	26.805,0	0,068%	29,6	13.319,5	0,222%	47,8	40.124,5	0,119%	0,083%
2015	26,4	29.842,1	0,089%	31,1	13.903,4	0,224%	57,5	43.745,5	0,132%	0,100%
2016	27,7	28.864,2	0,096%	26,8	12.161,0	0,221%	54,5	41.025,2	0,133%	0,109%
2017	27,5	28.217,1	0,097%	29,1	13.150,4	0,222%	56,6	41.367,5	0,137%	0,111%
2018	33,1	29.607,1	0,112%	30,0	13.414,4	0,223%	63,1	43.021,5	0,147%	0,117%
2019	32,6	29.966,0	0,109%	27,6	12.355,8	0,223%	60,2	42.321,7	0,142%	0,119%
En.-Ag. 2020	12,9	15.164,0	0,085%	12,8	5.729,1	0,223%	25,7	20.893,2	0,123%	0,099%

Fuente: SIN y AN
1/ Aduana incluye GA, IVA-M, ICE-M e IEHD-M
Nota. Se incluye todos los impuestos excepto IDH e IEHD

Finalmente, a continuación, se presentan los costos de recaudación pagados por el TGN al BUSA y al BCB, según la información disponible.

⁷ El BUSA es el encargado por ley de prestar los servicios de recaudación, pero puede realizar convenios con entidades del sistema para que puedan también participar de estos servicios, por ahora, solo para impuestos internos. En todo caso, el BUSA factura comisiones por el total de la recaudación y transfiere parte a las otras entidades financieras privadas según lo convenido entre partes.

⁸ La recaudación del IDH es significativa, alrededor del 20%, y se paga mensualmente en un formulario con costo de 9Bs. Para tener una mejor comparación, es preferible excluir la recaudación de este impuesto.



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



Pago de Comisiones por Recaudaciones (en miles de Bs.)					
Gestión	BUSA 1/	BCB 2/	Total	% BUSA	% BCB
2016	54.504,7	684,2	55.188,8	98,8%	1,2%
2017	56.581,5	678,4	57.259,9	99%	1,2%
2018	63.114,9	677,2	63.792,2	99%	1,1%
2019	60.177,0	677,1	60.854,1	99%	1,1%

Fuente: Elaborado con datos del SIN, AN y DGSGIF
1/ Fuente: SIN, AN
2/ Fuente: DGSGIF

Como se ve en la tabla anterior, las comisiones pagadas al BCB por el TGN no llegan a los 700 mil Bs. desde 2016, es decir, el 1.1% del total, mientras que el 98.9 % de comisiones se paga al BUSA.

Costos de recaudación en otros países de la región

Un documento conjunto del FMI y BID a partir de una encuesta del Foro de Tesorerías de América Latina (FOTEGAL) a 16 países de la región⁹, señala que los países no han podido reducir los días que los ingresos fiscales permanecen en los bancos antes de remitirlos a la Tesorería. En cada encuesta, el 70% de los países sigue manteniendo que los recursos permanecen entre 1 y 3 días en los entes de recaudación. Solo dos países reciben los recursos luego de 4 días, a pesar del mayor uso de la transferencia electrónica para la recaudación sobre el efectivo, cheque o tarjeta de crédito.

Con la incorporación de las tecnologías de información y comunicación en la recaudación y el pago electrónico en los sistemas de compensación interbancarios, existe una tendencia a disminuir las cuentas ordinarias en bancos comerciales; no obstante, en tanto que esto no se optimice, existen varios mecanismos a través de los cuales se retribuye al sistema financiero por la intermediación/transferencia de la recaudación. Las tres modalidades son:

- i) comisión explícita como porcentaje de la recaudación;
- ii) días de retención de los cobros (float), y
- iii) comisión por transacción.

La modalidad de remuneración de servicios más común es el pago por transacción, que está en práctica en 12 de los 16 países. Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica no la han implementado. Cuatro países (Guatemala, Honduras, Panamá y Uruguay) tienen las tres modalidades de remuneración. Brasil combina dos métodos de remuneración, ya que los bancos reciben un porcentaje de lo recaudado y también se benefician con unos días de retención. En Colombia los bancos pueden mantener los recursos cinco o más días antes de transferirlos a la CUT. Es importante indicar que en este proceso también intervienen las unidades responsables de la recaudación tributaria.

Respecto a los pagos por medio electrónico, la información no es uniforme, y pocos países tienen desglosado su método de pago por tipo de gasto. Trece países (Brasil, El Salvador, Colombia, Uruguay, Ecuador, Guatemala, México, Perú, República Dominicana, Bolivia, Honduras, Costa Rica y Chile) muestran porcentajes de pago electrónico de entre 90% y 100% de los gastos. La operatividad de las TIC en el sistema de pagos ha mejorado sustancialmente a pedido de los beneficiarios de los pagos (transferencia electrónica).

⁹ Gestión financiera pública en América Latina. La clave de la eficiencia y la transparencia. (2015)
GFP-001 Desarrollo de sistemas para el módulo de Recaudaciones No Tributarias del SIGEP



A continuación, y con base en otro documento de FOTEGAL¹⁰, se presentan individualmente las prácticas de varios países de la región en materia de costos de recaudación o captación, que vienen asociados con los tiempos de recaudación por el costo de oportunidad representado por el floating citado anteriormente.

Brasil

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.

Los bancos recaudadores disponen de un día hábil (t+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). Los pagos entre unidades integrantes del Sistema Integrado de Administración Financiera (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.

Chile

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 Cuenta Única Fiscal que les ha sido asignada para el cash pooling, para posteriormente direccionarlos a la Cuenta Única Fiscal¹¹. Por tanto, el costo o la remuneración de la captación viene dado por los tres días hábiles que las IRA mantienen los recursos en sus cuentas.

Colombia

Los costos de recaudación de impuestos están dados por los días de reciprocidad que tiene cada entidad bancaria como contraprestación por la captación de los mismos en sus oficinas. Estos se determinan de acuerdo con las variables que maneja la Dirección de Impuestos y Aduanas 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.

¹⁰ La Gestión de Tesorería en América Latina, FOTEGAL (julio 2018).

¹¹ 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.



Costa Rica

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. Adicionalmente, hay costos asociados a los servicios ofrecidos por el Banco Central de Costa Rica (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.

México

Mientras no se transfieren los recursos captados a la CUT, los fondos deber ser remunerados. La recaudación se transfiere a la Cuenta Corriente el segundo día después del pago y se aplica un esquema de tarifas por operación. Las tarifas oscilan entre 13,90 pesos (equivalente a 0.70 dólares de los Estados Unidos de América – USD¹²) 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”. Este servicio está contratado con 23 bancos comerciales.

El esquema es autofinanciable, pues se generan rendimientos desde el momento en que los recursos se depositan directamente en las cuentas de la Tesorería de la Federación, que son mayores a las tarifas que se pagan a los bancos.

Comparación de prácticas de tiempos de recaudación y coparticipación

La tabla siguiente muestra la comparación de las variables que se consideran relevantes para el costo de recaudación para 7 países además de Bolivia.

Retribución y tiempos de recaudación en América Latina

Chile	Modalidad de Retribución	Día Pago Contrib.	Entidades del Sistema Financiero Intervinientes	Float	Disponible CUT
Argentina	Comisiones Explícitas	t	BNA Ctas. Recaud. por Impuesto (Autorizadas por TGN) BNA reparte diariamente a TGN y GS	0	t+1
Brazil	Comisiones Explícitas	t	Entidades Financieras Procedimiento normal Procedimiento excepcional	1 2	t+2 t+3
Chile	Float	t	Instituciones de Recaudación Autorizadas	3	t+4
Colombia	Float	t	Entidades Administrativas de Recaudo	6	t+7
Costa Rica	Comisiones Explícitas	t	BCRA, Bcos Privados y Estatales Cámara de Compensación Acuerdos de cobro de impuestos	0 1.5	t t+1.5
México	Comisiones Explícitas	t	23 Ctas Recaudadoras Banxico	2	t+3
Paraguay	Comisiones Explícitas	t	BNF (similar a BUSA) + diversas entidades financieras	0	t+1
Bolivia	Comisiones Explícitas	t	BUSA, BCB	1	t+2

Fuente: Elaboración propia con información páginas Web de tesorerías y FOTEGAL.

El cuadro confirma que se emplean diferentes modalidades de retribución a las entidades financieras por el servicio de captación con un mayor empleo de las comisiones o tarifas explícitas que la opción de reciprocidad a través del float. La literatura no es concluyente sobre que práctica puede

¹² 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.



considerarse mejor; sin embargo, la tendencia es a reducir el número de días de float y adoptar los esquemas de pago por operación en términos absolutos (por ejemplo, por formularios de recaudación) o en porcentaje del monto de la captación. Bolivia tiene un esquema mixto de comisiones explícitas; es decir, tarifas por operación de bolivianos para las recaudaciones provenientes del SIN y un porcentaje fijo sobre el total recaudado en el caso de la AN.

Respecto al tiempo que transcurre entre el pago del contribuyente y su disponibilidad en la CUT, ningún país de la muestra, con excepción de Costa Rica para una parte de su recaudación, capta los recursos en una forma que le permita contar con los recursos disponibles en la CUT en tiempo real. Si bien, en varios de ellos se utilizan cuentas fiscales recaudadoras para el depósito de los contribuyentes, su transferencia a la CUT se realiza en el mejor de los casos al día siguiente, salvo la excepción señalada.

Comparativamente, se puede inferir que el tiempo de demora para la disponibilidad de los recursos en Bolivia (t+2) es inferior al promedio, característica que puede asociarse con una buena práctica. Aún más, de acuerdo con el relevamiento que realizó el equipo del MEFP para el sistema de recaudaciones tributarias durante esta consultoría, este tiempo podría reducirse a t+1.5 con la tecnología actual y con algunos cambios operativos.

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 el caso de Argentina, el Banco de la Nación, transfiere automáticamente a cada provincia y al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias, el monto de recaudación que les corresponda, de acuerdo con los porcentajes establecidos por Ley. Dicha transferencia es diaria y el Banco de la Nación Argentina no percibe retribución de ninguna especie por estos servicios. Por tanto, como la transferencia es diaria su disponibilidad se efectúa en el mejor de los casos en t+1.

En Brasil las transferencias que deben realizarse a entidades subnacionales están calendarizadas cada año por periodos de 10 días y se depositan normalmente 9 o 10 días después al último día del período correspondiente. Por ejemplo, la coparticipación de un período del 21 al 31 de diciembre se transferiría el 10 de enero.

Respecto a Colombia, se infiere del cuadro comparativo que las coparticipaciones podrían ser transferidas en t+7 en el mejor de los casos.

En el caso de México, no hay coparticipación automática. El monto de las transferencias (participaciones) al ámbito subnacional en una determinada gestión se programa e incluye en el Presupuesto de la Federación y se van desembolsando como cualquier transferencia o gasto común.

Conclusiones

- Bolivia tiene un esquema mixto de comisiones explícitas; es decir, tarifas por operación de bolivianos para las recaudaciones provenientes del SIN y un porcentaje fijo sobre el total recaudado en el caso de la AN. Asimismo, la literatura no presenta una comparación de costos



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



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 a Bs. 59 millones en promedio 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 son, en promedio para los últimos años, el doble que las correspondientes al SIN. Por ejemplo, para 2019 la tasa implícita es de 0.22% y de 0.11% respectivamente.
- 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.