

PROGRAMACIÓN Y EJECUCIÓN PRESUPUESTAL Y GESTIÓN DE TESORERÍA



WORLD BANK GROUP

Gabriel Yorio

Montevideo, Uruguay
21 de Agosto, 2014

CONTENIDO

1. Antecedentes
2. Objetivo de la nota de política
3. Programación y formulación presupuestaria: una compleja relación entre el presupuesto público y la gestión de tesorería
4. La secuencia importa: importancia del proceso de discusión y aprobación del presupuesto sobre la gestión de tesorería.
5. Gestión de tesorería durante la etapa de ejecución y control
6. Comentarios finales e implicaciones de política

1. ANTECEDENTES

- Última crisis financiera: cuestionó capacidad de reacción ante caída en ingresos.
- Década perdida provoca la primera generación de reformas homogéneas principalmente enfocada a establecer las funciones básicas de presupuesto, tesorería y contabilidad
- Primera generación de reformas fue heterogénea debido a:
 - Arreglos institucionales y políticos de cada país
 - La complejidad de la relación y los mecanismos de coordinación entre las diferentes áreas de la gestión financiera y el manejo del presupuesto
- Necesaria una segunda generación de reformas en Latinoamérica que internalice las particularidades de cada país

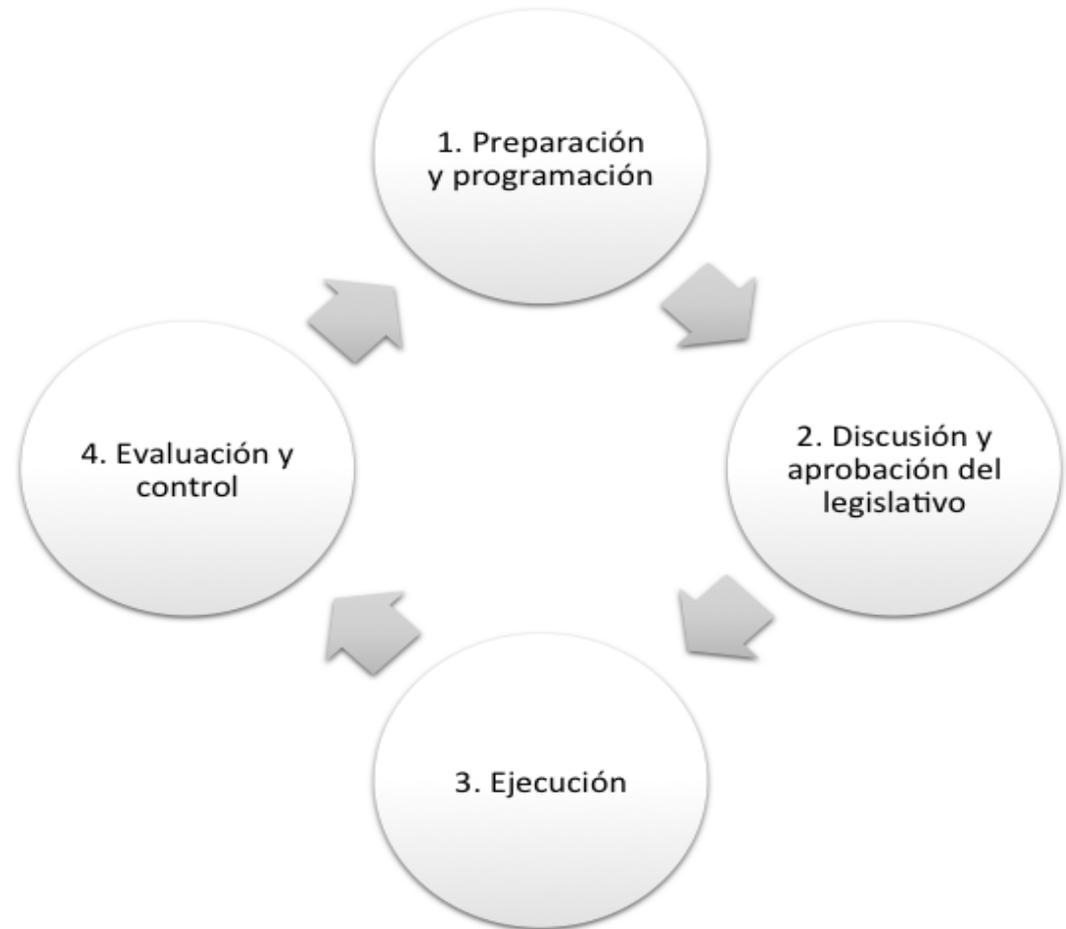
2. OBJETIVO

Establecer un marco conceptual para categorizar las particularidades de cada Ministerio de Finanzas o Hacienda

1. Revisar la interacción e interconexión de las Tesorerías Nacionales hacia el presupuesto público
2. Analizar los etapas del ciclo del presupuesto sobre la gestión de tesorería, principalmente la formulación, discusión y aprobación y ejecución
3. Mapear los efectos y *tradeoffs* de las implicaciones de política dentro del ámbito de las tesorerías nacionales.

PROGRAMACIÓN Y FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA: UNA COMPLEJA RELACIÓN

Instrumento que permite recolectar recursos de la economía y distribuirlos de manera responsable, eficiente y efectiva



3. PROGRAMACIÓN Y FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA: UNA COMPLEJA RELACIÓN

RELACIÓN

Interacción básica que surge cuando por cada operación en la ejecución del presupuesto tiene como reflejo un movimiento financiero en la tesorería

Por cada movimiento de ejecución presupuestal que realicen las unidades ejecutoras de gasto, existirá un orden de pago que implicará la salida de recursos de la Cuenta Única del Tesoro (CUT) hacia el beneficiario final, el cual tendrá que ser fondeado, a su vez, por recursos provenientes de la recaudación de ingresos públicos.

3. PROGRAMACIÓN Y FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA: UNA COMPLEJA RELACIÓN

Si en la formulación del presupuesto se desvía de sus objetivos principales (disciplina fiscal, distribución de recursos y administración operacional) durante la ejecución del presupuesto, las operaciones presupuestales no necesariamente pueden ser fondeadas por la tesorería:

- Desfase de flujos financieros reales contra los estimados presupuestales => procesos de racionamiento de efectivo o contratación de deuda



Buenas Prácticas:

- Regla fiscal
- Marco macroeconómico confiable
- Calendario de preparación y guías de formulación para Ministerios de línea

4. LA SECUENCIA IMPORTA: IMPORTANCIA DEL PROCESO DE DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO SOBRE LA GESTIÓN DE TESORERÍA.

Tendencia de los legislativos a sobrestimar los ingresos a causa de incentivos concretos y no necesariamente debido a debilidades técnicas de estimación en los Ministerios de Finanzas

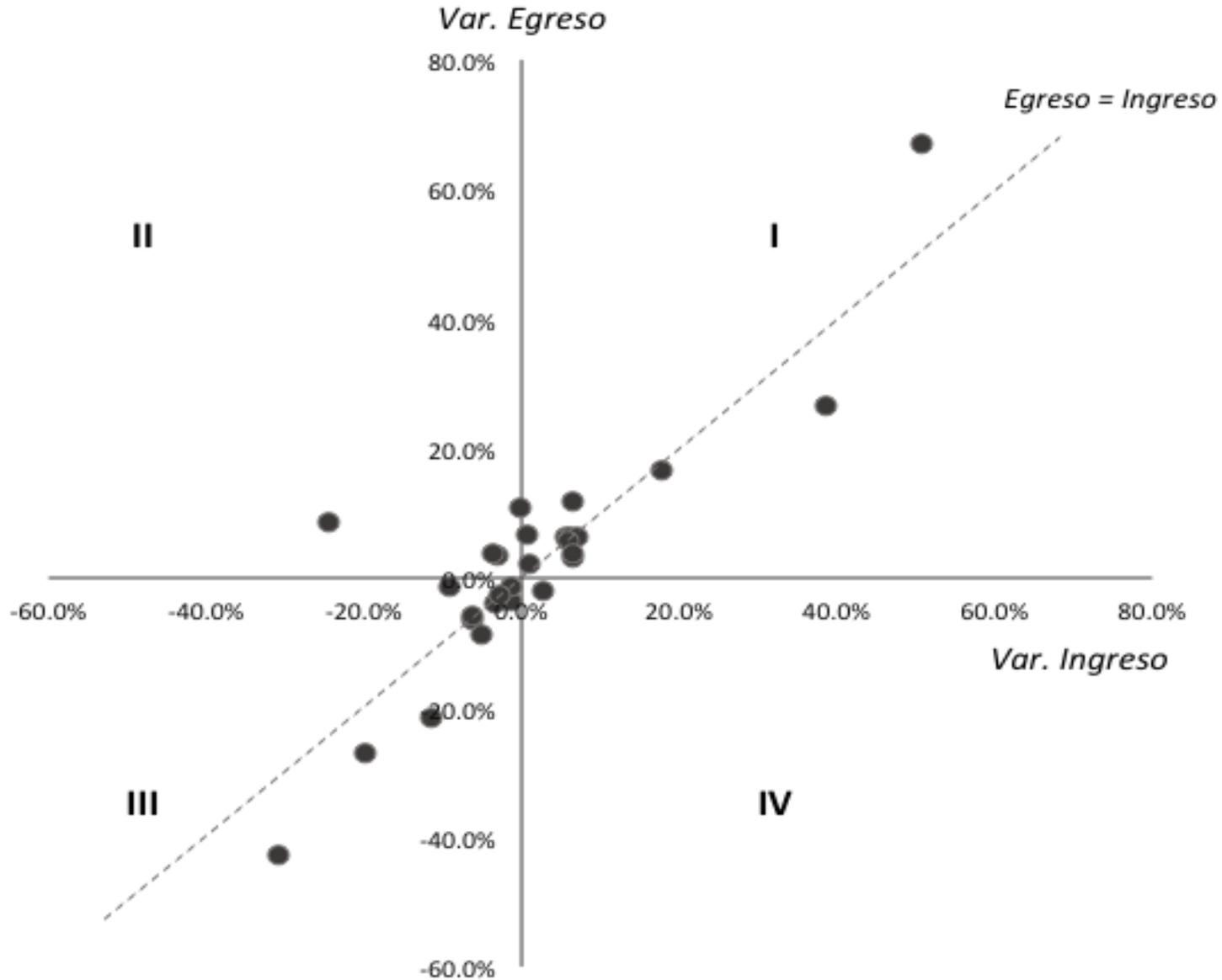
- *Logrolling vs Single-Subject Rule (Proceso de dos etapas de discusión)*
 - Modificar el proceso de discusión y aprobación del presupuesto
- Presupuesto sobreestimado en los ingresos con un gasto sobreestimado autorizado => Tesorerías Nacionales: principales contenedoras del gasto racionando efectivo



Estrategia:

Single-Subject Rule: aprobación de presupuesto por etapas, contrario a la negociación en paquete

4. LA SECUENCIA IMPORTA: VARIACIÓN PRESUPUESTOS APROBADOS Y EJECUTADOS



5. GESTIÓN DE TESORERÍA DURANTE LA ETAPA DE EJECUCIÓN Y CONTROL

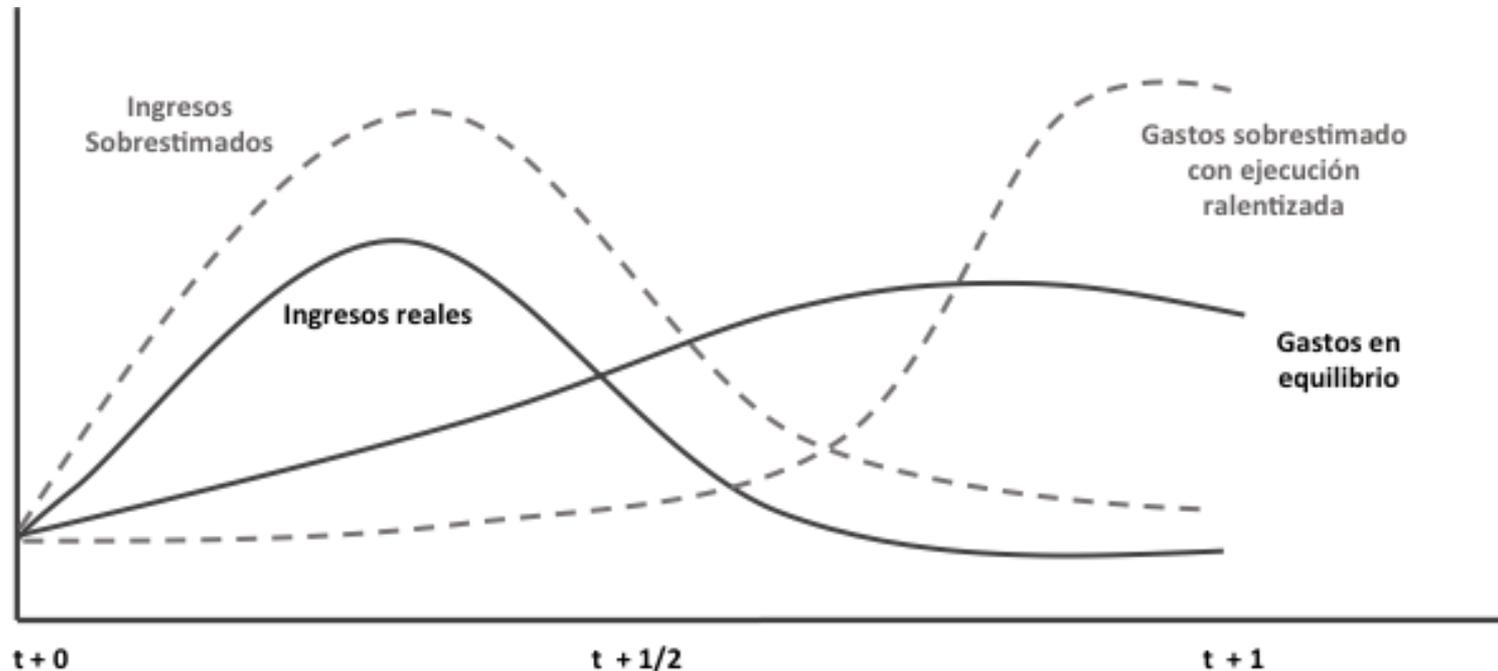
“Presupuesto que es correctamente formulado tiene una mayor probabilidad de ser correctamente ejecutado, mientras que un presupuesto que es mal formulado es imposible que sea ejecutado y controlado correctamente” (Shiavo-Campo y Tommasi, 1999)

Presupuestos sobrestimados = Tesorerías Nacionales tienen mayor relevancia en el control de la programación y ejecución presupuestaria.

- Deberán controlar el gasto programado hasta alcanzar cierto nivel de certeza sobre la recaudación anual
 - Ejecución tiende a ralentizarse y por consecuencia, los compromisos de gasto y ejecución de proyectos
- Por ejemplo, Tesorerías Nacionales emiten certificados de disponibilidad financiera

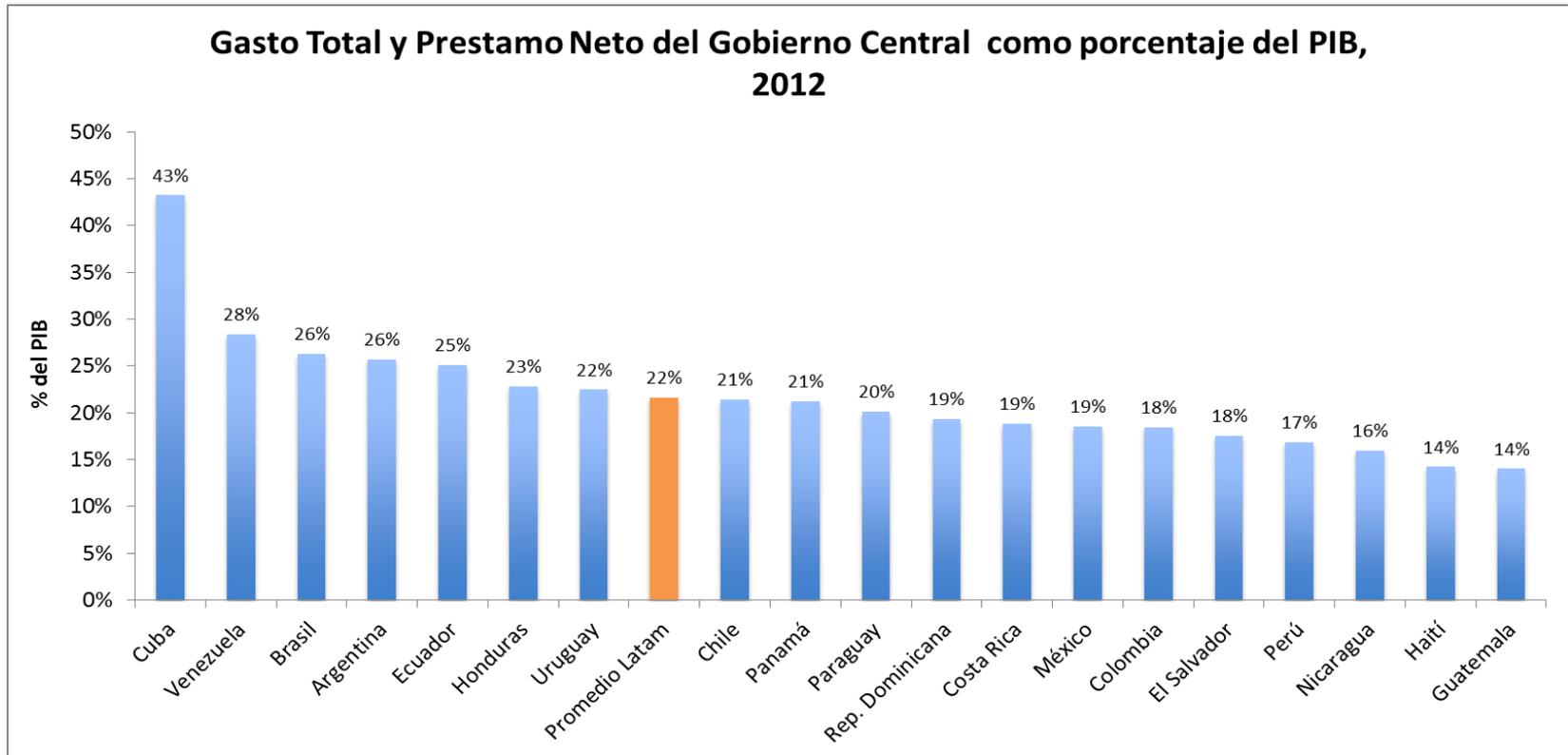
5. GESTIÓN DE TESORERÍA DURANTE LA ETAPA DE EJECUCIÓN Y CONTROL

Quando las Tesorerías Nacionales toman una posición conservadora en el racionamiento de efectivo la ejecución se ralentiza. Los flujos de gasto se concentran pagos en la segunda mitad del año fiscal. Esto es contrario a la suavización de flujos de ingreso y egreso que debe hacer la gestión de tesorería



5. GESTIÓN DE TESORERÍA DURANTE LA ETAPA DE EJECUCIÓN Y CONTROL

Dependiendo del tamaño del aparato gubernamental, esta situación podría tener un impacto significativo en la economía



5. GESTIÓN DE TESORERÍA DURANTE LA ETAPA DE EJECUCIÓN Y CONTROL



Buenas Prácticas

De gestión financiera:

- Mecanismos de coordinación como el Sistema de Integrado de Administración Financiera (SIAF)
- Ventanilla única
- Comités de programación presupuestaria
- Controles previos a la realización del compromiso presupuestario a través de sistemas de información
- Cuenta Única del Tesoro implementada
- Centralización normativa
- Descentralización administrativa

6. COMENTARIOS FINALES E IMPLICACIONES DE POLÍTICA

Mayor control de Tesorería

Menor control de Tesorería

Discusión del presupuesto en dos etapas

- Presupuesto equilibrado
- Resultado fiscal refleja variaciones mínimas contra el estimado aprobado
- Programación presupuestal administrada por las áreas de control presupuestal
- Mayor inversión de excedentes de efectivo en tesorería
- Endeudamiento controlado dentro de una senda de sostenibilidad
- Efectiva ejecución del presupuesto

- Menor probabilidad de presupuesto sobrestimado
- Variaciones moderadas entre el resultado real contra los estimados de presupuesto aprobado
- Programación presupuestal administrada por las áreas de control presupuestal
- Existe cierto nivel de inversión de excedentes de efectivo en tesorería
- Menor propensión al uso de endeudamiento
- Efectiva ejecución del presupuesto

Discusión del presupuesto en paquete (una etapa)

- Mayor probabilidad de presupuesto sobrestimado
- Variaciones moderadas entre el resultado real contra los estimados de presupuesto aprobado
- Programación presupuestal modulada por racionalización de efectivo en la tesorería
- Existe cierto nivel de inversión de excedentes de efectivo en tesorería
- Mayor propensión al uso de endeudamiento
- Lenta ejecución del presupuesto

- Mayor probabilidad de presupuesto sobrestimado
- Mayores variaciones entre el resultado real contra los estimados de presupuesto aprobado
- Programación presupuestal presiona la racionalización de efectivo en la tesorería
- Inversión de excedentes de tesorería inexistente
- Endeudamiento fuera de la senda de sostenibilidad
- Lenta ejecución del presupuesto

6. COMENTARIOS FINALES E IMPLICACIONES DE POLÍTICA

La gestión de tesorería se encuentra intrínsecamente vinculada a todas las etapas del ciclo del presupuesto.

Por lo tanto, la revisión de todo el ciclo y proceso de presupuesto es parte crucial de la agenda de reformas.

- Etapa de la formulación y planeación: la Tesorería debe ser una unidad proveedora de información y participar activamente
- Etapa de discusión y aprobación del presupuesto: la Tesorería no tiene un papel activo. Pero puede atenuar los impactos.
- Etapa de ejecución: Si el presupuesto está sobrestimado, la Tesorería se verá forzada tomar una mayor posición de control para la ejecución.

6. COMENTARIOS FINALES E IMPLICACIONES DE POLÍTICA

Las Tesorerías demandarán:

- Mayores habilidades de programación financiera, pronóstico, estimación, y contabilidad.
- Esquemas de contrapesos entre lo presupuestal y lo financiero, a fin de controlar la ejecución del gasto sin ralentizarlo.
- Implementación de una mayor coordinación con las unidades de crédito público para el racionamiento de efectivo y la deuda de corto plazo.
- Más capacidades de toma de decisiones y planeación para la colocación de deuda en el mercado a través de notas del tesoro
- Consolidar la implementación de las funciones básicas de la gestión financiera como lo son los sistemas de Cuenta Única del Tesoro, el uso de la Banca Privada como auxiliares de tesorería, la integralidad de los sistemas de información

PROGRAMACIÓN Y EJECUCIÓN PRESUPUESTAL Y GESTIÓN DE TESORERÍA



WORLD BANK GROUP

Gabriel Yorio

Montevideo, Uruguay
21 de Agosto, 2014