|  |
| --- |
|  |
| **Programa de modernización de la gestión financiera pública** |
| **(UR – L1089)** |
|  |
| **ANÁLISIS ECONÓMICO** |
|  |
|  |
|  |
|  |
|  |
|  |
|  |
| **Fernando Grafe** |
| **01/11/2013** |

Contenido

[1. Introducción 1](#_Toc373498434)

[1.1 Breve descripción del Programa 1](#_Toc373498435)

[1.2 Principales beneficios esperados del Programa 2](#_Toc373498436)

[1.3 Indicadores seleccionados 3](#_Toc373498437)

[1.4 Tipo de análisis aplicado para la valoración económica 4](#_Toc373498438)

[2. Supuestos y metodología 5](#_Toc373498439)

[2.1 Alternativas consideradas 5](#_Toc373498440)

[2.2 Supuestos 6](#_Toc373498441)

[2.3 Cuantificación de los costos y beneficios 7](#_Toc373498442)

[2.4 Tasa de descuento 7](#_Toc373498443)

[3. Beneficios económicos: supuestos de partida 8](#_Toc373498444)

[3.1 Reducción de los costos financieros asociados a las demoras en los pagos del Estado 8](#_Toc373498445)

[a) Plazo meta de referencia 8](#_Toc373498446)

[b) Montos y plazos observados 10](#_Toc373498447)

[c) Análisis de diferencias (observado versus referencia) 10](#_Toc373498448)

[d) Estimación del costo 10](#_Toc373498449)

[e) Estimación del ahorro 12](#_Toc373498450)

[3.2 Ahorro generado por la reducción de costos por mantenimiento de cuentas y saldos 12](#_Toc373498451)

[a) Planteamiento general 12](#_Toc373498452)

[b) Estimación de los ahorros 13](#_Toc373498453)

[3.3 Flujos previstos de beneficios 13](#_Toc373498454)

[4. Costos considerados en el análisis costo-beneficio 15](#_Toc373498455)

[5. Resultados del análisis económico 16](#_Toc373498456)

[6. Análisis de sensibilidad 17](#_Toc373498457)

[7. Conclusiones 18](#_Toc373498458)

[ANEXOS 19](#_Toc373498459)

# Introducción

## Breve descripción del Programa

1. El objetivo del programa es mejorar el proceso de asignación de recursos en las etapas de formulación presupuestaria, monitoreo y evaluación de la ejecución presupuestal mediante la implementación de un SIAF de nueva generación. Esto significa:
2. Concebirla gestión presupuestal de forma integral, es decir, considerar todo el ciclo de la misma (formulación, ejecución y monitoreo, contabilidad, control y evaluación), para lo cual está prevista una optimización de los procesos;
3. Desarrollar e implementar un sistema informático que permita realizar las transacciones financieras y contables sobre una única base documental, y no registral, y la generación de información (reportes, etc.) de alto valor agregado; y
4. Fortalecer las capacidades técnicas instaladas, tanto en los servicios centrales, como en las unidades responsables de la gestión financiar-contable de los ministerios, unidades ejecutoras y otros organismos.
5. El programa debe permitir resolver los problemas detectados en el proceso de gestión presupuestaria y en el actual sistema SIIF instalado en la Administración Central e incisos (entidades) del artículo 220 de la Constitución[[1]](#footnote-1), actuando sobre las causas de los mismos. Para ello, en el diseño del Programa se ha incorporado un conjunto de acciones estructurados en dos grandes componentes:
6. El componente 1, denominado “Desarrollo e Implementación del SIIF2”, incorpora dos grandes tareas:

* La primera de ellas consiste en una revisión en profundidad de los actuales procesos de gestión del presupuesto de las finanzas públicas uruguayas y su optimización. El resultado esperado es una gestión más eficiente del presupuesto, contabilidad, tesorería y deuda pública, con una normativa renovada que mejora los clasificadores presupuestarios y con un nuevo plan contable ajustado a las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP).
* La segunda de las tareas consiste básicamente en el desarrollo e implementación de un nuevo sistema de gestión informatizado que brinde soporte a la gestión presupuestaria y financiera. Este nuevo sistema sustituiría al Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) actualmente en funcionamiento. El propósito de esta tarea sería que al final del programa la Administración Central y los incisos del artículo 220 tengan en producción un nuevo sistema de gestión, denominado SIIF2.

1. El componente 2, denominado “Fortalecimiento institucional de las unidades del MEF y organismos públicos”, pretende mejorar el funcionamiento de las unidades del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) directamente responsables de la gestión del presupuesto: Contaduría General de la Nación (CGN), Tesorería General de la Nación (TGN) y Unidad de Presupuesto Nacional (UPN). Para ello se proponen actividades de capacitación, mejora de procesos y adquisición de equipamiento tecnológico.
2. Estos dos grandes grupos de actividades, articuladas en los componentes 1 y 2 del Programa, inciden de manera directa en la corrección de las disfuncionalidades observada en la gestión del presupuesto y en la gestión de las unidades organizacionales más directamente involucradas. El componente 3, de administración del Programa (dirección estratégica del Programa, unidad ejecutora, etc.), no tiene un impacto directo al no incidir sobre los procesos sustantivos, pero es relevante en la medida en que garantiza el adecuado funcionamiento de los servicios de apoyo y, por tanto, de la provisión de forma eficaz y eficiente de los recursos necesarios para la ejecución del Programa.

## Principales beneficios esperados del Programa

1. Desde un punto de vista económico y de gestión, pueden identificarse diversos beneficios potenciales directos como consecuencia de las acciones del programa sobre los procesos de trabajo sustantivos:[[2]](#footnote-2)
2. **Mejora de la disponibilidad y calidad de la información para realizar la formulación presupuestal.** En la actualidad el SIIF no provee información oportuna y confiable para realizar los procesos de asignación de recursos en la etapa de formulación financiera, como se muestran en: i) sólo se cuenta con información del Presupuesto Quinquenal en línea y actualizada durante el primer año del quinquenio;[[3]](#footnote-3) ii) la ejecución financiera del presupuesto no está asociada a metas, indicadores de resultados y el avance físico de la ejecución de obras establecidos por los distintos organismos;[[4]](#footnote-4) y iii) la información de formulación y ejecución presupuestaria están disociadas lo que implica que existan dos fuentes de información respecto al Presupuesto Nacional que no son coincidentes.[[5]](#footnote-5)
3. **Mejora de la eficiencia operacional a nivel de ministerios y agencias.** Estas ineficiencias están expresadas en forma de demoras excesivas en la gestión del presupuesto. Un ejemplo de ello es el tiempo promedio de demora para el pago y tramitación de una factura es de 50,95 días calendario, en parte como resultado de que no existe interoperabilidad entre el SIIF y el Sistema de Compras Estatales (SICE) y por lo tanto es necesario ingresar manualmente en el SIIF los datos de las facturas ya ingresadas en el SICE.[[6]](#footnote-6)
4. **Mejora de la capacidad de monitoreo de la ejecución presupuestal**. A la fecha los pagos de la administración central no pueden ser desagregados por objeto del gasto conforme a la clasificación presupuestaria en tiempo real. Esto dificulta enormemente el seguimiento de los fondos depositados por la Tesorería General de la Nación (TGN) en las unidades ejecutoras. Adicionalmente el SIIF no mantiene información confiable y oportuna respecto a la totalidad de los rubros de ingresos que componen las Finanzas Públicas producto de que éste no es inter-operable con los sistemas de la Dirección General Impositiva (DGI).
5. **Mejora de la generación de Estados Financieros en forma oportuna**. En la actualidad sólo dos Estados Financieros –Ejecución Presupuestaria del Gasto y de Recursos Principales– de los siete estados financieros establecidos por las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP) son generados de forma automática. Esto provoca la ausencia de una Contabilidad Patrimonial completa y dificulta las labores de supervisión y control desarrolladas por el Tribunal de Cuentas.[[7]](#footnote-7)
6. Muchos de estos beneficios están recogidos en la matriz de resultados del Programa, pero como se verá a continuación, a efectos del análisis solamente se retienen los dos indicadores directamente vinculados con los resultados.

## Indicadores seleccionados

1. Para la elaboración del análisis costo-beneficio se han seleccionado dos indicadores de la matriz de resultados del Programa, ambos directamente relacionados con los impactos esperados por las actividades de los componentes (ver cuadro 1).
2. El primer indicador es “*Tiempo de demora en el proceso de tramitación de facturas para estar en condiciones de ser pagadas (priorizadas)*”. En el marco del Programa está prevista la optimización de los procesos con el fin de lograr una gestión más eficiente del presupuesto y, más en concreto, en reducir los tiempos de demora en la tramitación de facturas para su priorización en el pago a los proveedores del Estado. Se entiende que en ausencia de tensiones de tesorería, que pueden condicionar los plazos de pago, las demoras que se producen se explican básicamente por ineficiencias en la tramitación de las facturas y su posterior pago.
3. Estas ineficiencias suponen costos por intereses de financiación para los proveedores que los pueden trasladar a los precios de las licitaciones. De acuerdo con la matriz de resultados, en la actualidad el *tiempo promedio de tramitación* desde que se recibe la factura hasta que se prioriza el pago es de 51 días calendario, estando prevista su reducción a 29 días calendario al final de Programa.

**Cuadro 1. Indicadores analizados para el análisis costo-beneficio**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Indicadores de impacto** | **Unidad** | **Línea de base** | **2019** |
| 1. Tiempo de demora en el proceso de tramitación de facturas para estar en condiciones de ser pagadas (priorizadas) | Días calendario | 51 | 29 |
| 1. Costos financieros asociados a cuentas bancarias por fuera de la CUN, de acuerdo a la normativa vigente | Porcentaje de pagos sobre total de pagos 2013 | 100% | 10% |

1. A efectos de análisis costo-beneficio, este indicador de tiempo (días calendario) se monetiza bajo la siguiente forma: “*Reducción de los costos financieros asociados a las demoras en la tramitación de los pagos del Estado*”. Se estima que en la actualidad estos costos suponen USD 5.388.569 anuales, por lo que como resultado del Programa deberían reducirse.[[8]](#footnote-8)
2. El segundo indicador de la matriz de resultados seleccionado para el análisis costo-beneficio es “*Costos asociados a la proliferación de cuentas y mantenimiento de saldos*”. Este indicador estaría reflejando los costos de mantenimiento que actualmente soportan los incisos y el Tesoro como consecuencia del gran número de cuentas abiertas. Por ejemplo, de acuerdo con los datos disponibles, se estima que en la actualidad existen más de 600 cuentas activas para el pago de sueldos. Estos costos deberían reducirse drásticamente con una mejor gestión de tesorería, básicamente con la implementación de una cuenta única para toda la administración pública uruguaya.
3. En el marco de la optimización de procesos auspiciada por el MEF y el Programa, la Tesorería General de la Nación (TGN) está promoviendo la identificación y posterior concentración de cuentas en una Cuenta Única Nacional (CUN), así como la canalización de los pagos a través de su bancarización. Estas acciones permitirán ahorros anuales estimados de UYU 90 millones en la Administración Central (USD 4,4 millones) sobre los UYU 100 millones que actualmente está pagando (USD 4,9 millones).[[9]](#footnote-9) Estos ahorros son recurrentes.
4. A efectos del análisis económico, este indicador queda expresado como sigue: “Ahorro generado por la reducción de costos de mantenimiento de cuentas y saldos” como resultado de la implementación de una cuenta única de tesorería y una mejor gestión de los saldos.

## Tipo de análisis aplicado para la valoración económica

1. Dado que los impactos o beneficios que se deducen de la matriz de resultados están expresados en valores monetarios, para la valoración económica del programa se ha recurrido al análisis costo-beneficio (ACB). Este método compara el valor de los costos (inversiones y otros gastos vinculados) con el valor presente neto (VPN) de los flujos de los beneficios estimados por el programa. Si la diferencia de los beneficios descontados y los costos es positiva, entonces el programa tiene viabilidad económica y es eficiente. Por el contrario, es ineficiente en el caso de que la diferencia sea negativa.
2. Sin embargo, el hecho de que la opción evaluada sea *per se* eficiente no cabe concluir que sea necesariamente la mejor y, por tanto, la elegible. Pueden existir otras opciones que deberían ser sometidas al mismo procedimiento de evaluación que la opción inicialmente considerada. Sólo bajo estas condiciones de comparación de un amplio rango de opciones debe operar el análisis costo-beneficio.
3. Estas consideraciones llevan a establecer las siguientes reglas decisionales: (i) nunca debe ser admitida una opción cuando el valor presente neto de los beneficios (VPB) menos el valor presente de los costos (VPC) sea negativo (NPV = NPB – NPC> 0); (ii) en el caso de restricciones presupuestarias, seleccionar el subconjunto de opciones que maximizan el VPN; y (iii) en el caso de opciones mutuamente excluyentes, elegir la que maximice el VPN.[[10]](#footnote-10)

# Supuestos y metodología

## Alternativas consideradas

1. La decisión del MEF de proceder a una mejora de los procesos de gestión financiera y presupuestaria, incluyendo la instalación de un nuevo sistema informático de información y administración financiera, es el resultado de un largo proceso de reflexión estratégica que comenzó en el año 2008 y que culmina en el año 2012, de acuerdo con la Propuesta para el Desarrollo de la Operación (POD).
2. Existen varias razones para explicar la decisión de adoptar esta estrategia y no tomar en consideración otras eventuales opciones, como podría ser tratar de mejorar de forma gradual el sistema actualmente en funcionamiento (SIIF1). Para visualizar estas razones, conviene partir de la situación en la que se encontraba la gestión presupuestaria y financiera en Uruguay.[[11]](#footnote-11)
3. El problema central radica en la elevada ineficiencia de los procesos de gestión financiera y gestión contable asociados al presupuesto del sector público reflejado en: (i) dificultades para tomar adecuadamente decisiones en el proceso de asignación de recursos en la etapa de formulación presupuestaria y realizar reasignaciones en la etapa de ejecución presupuestaria, ante la carencia de información precisa para apoyar los procesos decisionales; (ii) ineficiencias operacionales a nivel de ministerios y agencias, expresadas en forma de demoras excesivas para tener información oportuna y, en muchos casos, con riesgo de baja calidad de la información sobre los parámetros básicos de la gestión del presupuesto; (iii) deficiente capacidad de monitoreo de la ejecución presupuestal y ausencia de estados financieros generados en forma oportuna, en base a información relevante y confiable; y (iv) dificultades para evaluar la ejecución presupuestaria, la calidad del gasto y el proceso de rendición de cuentas.
4. Los principales factores que contribuyen a explicar estos problemas se pueden agrupar en:
5. *Deficiencias del proceso presupuestario*. Las principales debilidades observadas son: (i) incumplimiento del principio básico de que toda transacción debe registrarse sola una vez y en el lugar donde se produce; (ii) ausencia de criterios unificados y protocolizados entre los contadores/interventores en el proceso de intervención del gasto; (iii) falta de especificaciones para facilitar el nexo entre el sistema de expediente electrónico en las Unidades Ejecutoras en los Ministerios y la CGN; (iv) fragmentación del ciclo de gestión presupuestaria, incluyendo los aplicativos de soporte utilizados; (v) ausencia de mecanismos establecidos de evaluación del gasto; (vi) registro fragmentado de transacciones y sin respaldo en el SIIF; y (vii) ausencia de criterios comunes para la gestión presupuestaria, tanto en los ministerios y unidades ejecutoras, como en los servicios centrales del MEF.
6. *Debilidades del actual sistema SIIF1*. Pueden destacarse las siguientes debilidades: (i) ausencia de un modelo conceptual que defina en forma precisa el alcance, las principales funcionalidades en forma integrada y cobertura del SIIF; (ii) orientación exclusiva a registrar las transacciones financieras, en menoscabo del *seguimiento* de las transacciones de producción física de bienes y servicios (no hay registro de inventarios, inmuebles, etc.); (iii) presencia de una arquitectura tecnológica base obsoleta y no consolidada, que no presenta elementos comunes para sus distintos módulos; (iv) excesiva fragmentación de los módulos del SIIF1, con una visión de funciones y no de procesos; (v) debilidades en su capacidad de generación de reportes (imposibilidad de obtener reportes a una fecha distinta a la actual); (vi) ausencia de procesos y mecanismos necesarios para la integración financiero - contable en forma automática; (vii) disociación entre el Sistema de Ejecución del Gasto (SEG) con el Sistema de Evaluación (SEV) y el Sistema de Inversión Pública (SISI); y (viii) debilidades en la política integral de control interno. Además, en el actual SIIF cabe identificar problemas originados por deficiencias en el funcionamiento del propio sistema de información: (i) inconsistencias en las cifras presupuestarias del Sistema de Información Presupuestaria (SIP) y el SEG; (ii) doble digitación de la misma información en distintos módulos del sistema; (iii) información poco oportuna para la toma de decisiones a nivel micro y macro; (iv) dificultades para exportar la información a otros soportes, habitualmente mediante extracciones manuales de los datos de las bases de datos; (v) Sistema de Información Contable (SIC) no se desarrolló por completo, por lo tanto no es posible emitir balance y generar los informes financieros y contables en forma automática desde el sistema; (vi) registros de ingresos y de pago de la deuda (Banco Central) con bajo nivel de integración al SIIF; y (vii) bajo nivel de integración con sistemas de apoyo, como por ejemplo el Sistema Integrado de Compras del Estado (SICE).
7. *Debilidades institucionales para garantizar la sostenibilidad del SIIF*. La decisión adoptada por las autoridades del MEF requiere de capacidades institucionales con un alto grado de especialización técnica y de absorción de innovaciones tecnológicas que aseguren la sostenibilidad del proyecto. En la actualidad, se requiere adoptar nuevas capacidades técnicas en las instituciones responsables de la gestión presupuestaria del Uruguay, para los cual deberá enfrentar las siguientes deficiencias: (i) procesos fragmentados de trabajo, tanto en cuanto a los criterios conceptuales como en los módulos actuales del SIIF (por ejemplo, SIP—SEG, SEG—SDG, SIP—SIR ); (ii) insuficiente capacidad de planificación e innovación tecnológica en los servicios responsables de la gestión del sistema, si bien en los últimos años se introdujeron nuevas herramientas (*business intelligence*) persiste la ausencia de una planificación a mediano y largo plazo; (iii) insuficiente soporte a usuarios para afrontar nuevos retos tecnológicos; y (iv) procedimientos desactualizados, incluyendo manuales escasamente adaptados a procesos claramente identificados.
8. Ante este panorama, en el año 2012 el MEF toma la iniciativa de definir un nuevo marco conceptual para el diseño de un nuevo sistema de información (denominado actualmente SIIF2) como paso previo para una eventual implementación de una nueva herramienta de gestión presupuestaria.[[12]](#footnote-12) Este modelo conceptual concluye, entre otros aspectos, en la recomendación de modificar radicalmente los actuales procesos y en sustituir por completo el SIIF1 actualmente en uso, dado que cualquiera de los eventuales escenarios alternativos sin impracticables por la obsolescencia tecnológica del actual sistema SIIF.
9. Con este bagaje de información, el MEF y la CGN toman la decisión de emprender en los próximos años la modernización del sistema de administración financiera con la implementación de un nuevo sistema (SIIF2), incluyendo la reingeniería del proceso financiero y contable, así como el fortalecimiento de las capacidades técnicas del MEF. Por lo tanto, las razones de decisión política determinan que el análisis costo-beneficio no considere ninguna opción alternativa.

## Supuestos

1. **Duración del proyecto y sus efectos**
2. Está previsto que el proyecto tenga una duración de cinco años, comenzando los desembolsos y las primeras actividades muy probablemente a mediados del año 2014.
3. A los efectos del análisis costo-beneficio, se ha supuesto que los efectos directos del proyecto se prolongan durante diez años más, una vez finalizadas las actividades. De esta forma se pretenden incluir los comportamientos inerciales que puedan generarse, tanto en los proyectos financiados con los recursos del préstamo del BID como con los recursos propios de la institución responsable del SIIF2.
4. **Estabilidad institucional**
5. Dado el periodo tan largo de tiempo considerado para el análisis, es especialmente importante que no se produzcan modificaciones en el contexto institucional, especialmente en lo que serían la actividad estratégica de los distintos órganos del MEF implicados en el Programa: CGN, TGN y UPN.
6. En el análisis de riesgos contingentes realizado no se aprecian eventuales cambios en el entorno legal del MEF que puedan afectar a las funciones misionales de la institución, por lo que cabría pensar que al menos en el periodo de vigencia del proyecto no se producirían alteraciones significativas en sus productos estratégicos.

## Cuantificación de los costos y beneficios

1. Para la monetización de las variables de beneficios incorporadas al análisis se han utilizado precios de 2013. Los costos han sido igualmente valorados a precios de mercado del año 2013.

## Tasa de descuento

1. Para el análisis coste-beneficio del Programa de Modernización de la Gestión Financiera Pública se ha aplicado una tasa de descuento del 12%. La razón para su utilización es básicamente la existencia de una tasa de descuento social que esté siendo utilizada en los proyectos del sector público en materia de inversión promovidos en el marco del Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional (PDGS).[[13]](#footnote-13)

# Beneficios económicos: supuestos de partida

## Reducción de los costos financieros asociados a las demoras en los pagos del Estado

1. Uno de los procesos más frecuentes en la administración pública es la adquisición de bienes y servicios, que se realiza de acuerdo con los diferentes procedimientos de compra (licitación, compra directa, etc.) y mediante las fuentes de financiamiento (rentas generales, endeudamiento, etc.) establecidos en el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF), principalmente. Se estima que en el año 2012 se realizaron casi 70.000 operaciones de pagos por parte de los diferentes organismos de la Administración Central e incisos del artículo 220 de la Constitución.
2. Dentro del proceso de adquisiciones del sector público, el pago a proveedores es un proceso que incide directamente en la actividad económica. El proceso de adquisiciones tiene además el interés de que es muy importante para el funcionamiento adecuado de la administración pública. Un proceso ineficiente de compras puede impactar de manera relevante en las actividades de los organismos públicos, perjudicando las prestaciones de servicios que la administración pública ofrece a la ciudadanía.
3. Un caso particular de ineficiencias son las demoras en los pagos a los suministradores, que pueden explicarse por eventuales problemas de tesorería del sector público, o también por deficiencias en el proceso de pago. En cualquiera de las dos eventualidades, hay un costo de oportunidad derivado de las ineficiencias en el proceso de tramitación del pago de facturas que es soportado por los agentes económicos, incluyendo el sector público. En el presente análisis costo-beneficio se pone más el acento en los costos financieros que deben asumir los *agentes privados* (proveedores) como resultado de la ineficiencia en la tramitación de las facturas.
4. En el diseño del Programa se coloca como objetivo central la mejora de la administración financiera del Estado que incluye la optimización de los procesos de gestión financiera y obviamente el proceso de pago. En este caso, con el Programa se trataría de que los plazos *observados* de pago se aproximen, por un lado, a los plazos legales –en aquellas fases del proceso tasadas por norma—, y por otro lado, a las mejores prácticas. Esto puede ilustrarse mediante la siguiente ecuación:
5. Se estima que una *reducción de la brecha* entre plazos observados en los procesos actuales y plazos eficientes (meta de referencia) puede generar un *beneficio económico cuantificable*. Este es el ejercicio que se describe a continuación.

### Plazo meta de referencia

1. El plazo de referencia es la meta de días calendario que debería alcanzarse en el tiempo de tramitación de las facturas como resultado de la acción del Programa, en especial como consecuencia de la optimización de los procesos y de la implementación del SIIF2. Por lo tanto, cabe esperar que tras la implementación de las acciones previstas en el Programa el tiempo promedio de tramitación de facturas se reduzca de forma significativa con relación a la línea de base actual. Los efectos de esta reducción ya se han mencionado anteriormente.[[14]](#footnote-14)
2. Para establecer la meta de referencia se analizan, en primer lugar, los plazos o días sujetos a restricciones normativas (TOCAF básicamente), y en segundo lugar los días que el Programa propone como meta para la tramitación de las facturas para sus pagos:
3. Por el lado de las restricciones normativas, el artículo 124 del TOCAF que rige el procedimiento de pago de facturas en la Administración Pública fija tres plazos plazos máximos de tiempo en la *fase de intervención* (fases 4, 5 y 6 del cuadro 3), con el fin de dar cumplimiento a las obligaciones de pago. Estos plazos del TOCAF dependen del monto de la factura, tal como puede observarse en el cuadro 3, oscilando desde un máximo de 35 días hábiles para los pagos por facturas de cantidades superiores a UYU 5 millones, a un mínimo de 9 días hábiles, para pagos inferiores a UYU 250 mil.

**Cuadro 3. Plazos para los pagos**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Días hábiles** | **Días hábiles** | **Días hábiles** |
| **Fases Rango de factura** | < 250 mil | >250 mil y < 5 millones | > 5 millones |
| 1. Recibe factura conformada | 1 | 1 | 1 |
| 1. Se ingresa factura al sistema | 2 | 2 | 2 |
| 1. Se firma obligación y lote | 2 | 2 | 2 |
| 1. *Se pasa a intervención CPF* | *2* | *5* | *15* |
| 1. *Se pasa a* Tribunal *de Cuentas* | *2* | *5* | *15* |
| 1. *Vuelve a* intervención *de CPF* | *5* | *5* | *5* |
| 1. Financiero inciso prioriza | 2 | 2 | 2 |
| 1. Tesorería paga | 1 | 1 | 1 |
| **Meta días hábiles** | **17** | **23** | **43** |
| **Meta días calendario** | **-** | **29** | **-** |

Fuente: TOCAF. Rango en UYU.

1. Por el lado de la meta propuesta en el Programa, a estos tiempos en días hábiles establecidos por la normativa del TOCAF habría que añadir los tiempos que se generan en cada uno de las gerencias financieras de las unidades ejecutoras responsables de la tramitación de las facturas (fases 1, 2, 3 7 y 8 del cuadro 3).
2. En condiciones de *eficiencia*, se estima que, independientemente de los montos, estos plazos deberían agregar no más de ocho días hábiles a los tiempos límites establecidos para la intervención. Es decir, cualquiera sea el monto de la factura, las gerencias financieras de los incisos en régimen de eficiencia no deberían incurrir en más de *ocho días* *hábiles* adicionales a los normativos para gestionar el pago.
3. Por lo tanto, el tiempo total de un proceso eficiente sería la suma de los *tiempos legales*, que dependen del monto, y de los *tiempos operacionales*, que dependen exclusivamente de la eficiencia operacional (ocho días hábiles). De acuerdo con estos criterios, la ejecución de una obligación de pago oscila entre los 17 días hábiles, para montos inferiores a UYU 250.000, y 43 días hábiles para montos superiores a UYU 5 millones. El plazo para el rango medio de pago (entre UYU 250.000 y UYU 5 millones) se sitúa en 23 días hábiles.
4. El rango de montos de adquisiciones más frecuente es el de compras por importe inferior a UYU 250.000, que corresponde a un plazo de referencia de 17 días hábiles. Es decir, la gran mayoría de las facturas tienen importes inferiores a UYU 250.000. Sin embargo, para el análisis costo-beneficio se utilizará como *referencia* (*benchmark*) el rango de facturas entre UYU 250.000 y UYU 5 millones, que corresponde a un plazo máximo de pago de 23 días hábiles.
5. Ahora bien, dado que la información disponible en el SIIF sobre el tiempo promedio observado que dura la tramitación de facturas es en días calendarios, la meta de referencia de 23 días hábiles se transforma en *29 días calendario*. Este último dato es el que se utilizará como meta para confrontar con los plazos observados.

### Montos y plazos observados

1. Una vez establecida la meta de referencia, el siguiente paso consiste en estimar los plazos observados en el actual proceso de tramitación de facturas. Para ello se seleccionaron todos los organismos de la Administración Central (ministerios y organismos del artículo 220 de la Constitución) y se analizaron los datos disponibles del SIIF (año 2012) para los siguientes procedimientos de compras que son los utilizados en casi el 100% de los casos de adquisiciones:

* Compra Directa
* Compra Directa por Excepción
* Licitación Abreviada
* Licitación Pública

1. El resultado del ejercicio muestra una duración *promedio* de 51 días calendario para la tramitación de las facturas en los procesos de compra analizados, es decir, desde que se recibe la factura en la unidad ejecutora hasta que se prioriza su pago.

### Análisis de diferencias (observado versus referencia)

1. El cuadro 4 muestra la ineficiencia observada (INEF), medida como la diferencia entre el tiempo promedio observado (OBSPROM) y el plazo utilizado como meta de referencia (META).

**Cuadro 4. Diferencias entre días promedio observados y días meta de referencia**

|  |  |
| --- | --- |
| **Fases** | **Días** |
| **Rango** | >250 mil y < 5 millones |
| 1. Días promedio observados | 51 |
| 1. Días de meta de referencia | 29 |
| **Diferencia (A-B)** | **22** |

En días calendario.

1. Esta diferencia es de 22 días calendario, durante los cuales los proveedores están soportando demoras en el cobro de sus facturas debido a ineficiencias en el proceso de tramitación más allá de lo que se considera la meta de referencia.

### Estimación del costo

1. Esta diferencia de 22 días calendario como indicador de ineficiencia operativa puede generar dos tipos de efectos, no necesariamente excluyentes, en términos de costos:
2. Incremento en los costos de financiamiento de los proveedores, que deben soportar plazos de cobro por encima de los plazos que podrían cobrar si el proceso de tramitación de facturas fuera eficiente. Los proveedores del Estado financian la actividad del sector público a costos de mercado cuando esos recursos podrían utilizarlos para otros fines alternativos. Estos costos de oportunidad o sobrecostos deberán ser absorbidos en los resultados económicos de la empresa proveedora, con el consiguiente perjuicio económico por ello.
3. Incremento de los costos de compra por parte de la administración pública. Es decir, ante la eventualidad de una demora excesiva en los pagos, los proveedores pueden verse tentados a trasladar parcial o totalmente estos costos financieros a los precios de licitación en las compras del Estado.
4. Para el presente análisis costo-beneficio se considera el primero de los efectos, es decir, los costos de oportunidad que soporta el sector privado como consecuencia de la demora en la tramitación de las facturas. Es decir, los proveedores estarían asumiendo costos durante 22 días a una tasa de interés equivalente a la tasa con la que tienen que financiar su actividad comercial.
5. En este caso, se considera que la tasa promedio en pesos uruguayos para descuentos comerciales en el mercado financiero oscila entre un 12% y un 15% nominal.[[15]](#footnote-15) A efectos del análisis costo-beneficio, la tasa de descuento comercial finalmente elegida es 12%, lo que en cierto modo es una elección conservadora pues se sitúa en el rango inferior de las tasas comerciales, muy por debajo de las tasas máximas autorizadas por el Banco Central del Uruguay (BCU).
6. Por lo tanto, los proveedores estarían asumiendo un costo que equivalente a descontar el monto total de los pagos de la Administración Central (USD 745.010.514, año 2012) durante 22 días al 12%. Aplicando la fórmula de descuento con interés simple, el costo estimado es de USD 5.388.569 anuales.

*donde COSTDES es el costo de descuento para los proveedores, P es el monto total de pagos a proveedores, i es la tasa de descuento en días y t es el número de días a financiar.*

1. Estos sobrecostos que deben soportar los proveedores es muy probable que sean trasladados a los precios de las ofertas en las licitaciones. A los efectos del presente análisis costo-beneficio no se han podido estimar la cuantía de esta transferencia a precios de los sobrecostos. La información proveniente de la UCA, que centraliza los procesos de compra de alimentos, material hospitalario y medicamentos, muestra que se han producido reducciones de precio, pero puede ser por efecto combinado de mayores volúmenes de las compras y mejor gestión de los pagos.

### Estimación del ahorro

1. Por lo tanto, la mejora de la eficiencia del proceso de tramitación lograría reducir los costos a los proveedores al menos en la misma magnitud que los costos que deben soportar en el descuento comercial (ver cuadro 5). Este sería el beneficio del Programa como consecuencia del proceso de optimización de los procesos y de la implementación del SIIF2.

**Cuadro 5. Montos ahorrados**

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |
| 1. **Beneficio estimado** | **5.388.569** |

Montos en USD.

1. Es importante señalar que en este ejercicio se ha considerado como supuesto fuerte que las demorasen el proceso de pago son *exclusivamente* imputables a ineficiencias, y no a problemas de tesorería del sector público. Para tratar de validar este supuesto, las consultas realizadas a la TGN permiten concluir que durante los años 2012 y 2013 no se produjeron tensiones de caja, por lo que los tiempos de pagos mostrados por el SIIF para este análisis deberían haberse realizado de acuerdo con los ritmos establecidos en las prácticas habituales.

## Ahorro generado por la reducción de costos por mantenimiento de cuentas y saldos

### Planteamiento general

1. La institución responsable de la gestión de las cuentas públicas es la Tesorería General de la Nación. Una de sus prioridades actuales de la TGN es la consolidación de las diferentes cuentas de los incisos (ministerios) en una cuenta única nacional (CUN), para lo cual se han emprendido los trabajos de identificar y cuantificar el número de cuentas actualmente existentes fuera del control de la TGN[[16]](#footnote-16)
2. En el proceso de implementación del SIIF2 se considera que la instalación de la CUN es un prerrequisito para el desarrollo del nuevo sistema:

* Mejora la eficacia global del sistema de gestión de las finanzas públicas.
* Permite establecer la supervisión y el control centralizado de los recursos.
* Esencial para una gestión de caja moderna utilizando la planificación financiera como herramienta de trabajo.
* Permite supervisar todos los flujos de caja del gobierno, mejorando el control y seguimiento presupuestario.
* Facilita una mejor coordinación de la política fiscal con la gestión de deuda y la política monetaria.

1. Además, esta proliferación de cuentas y de saldos genera costos relevantes por:

* Mantenimiento de saldos ociosos en cuentas bancarias, y necesidades de financiamiento no resuelto.
* Aumento de los costos de gestión de cuentas bancarias originados en numerosas transacciones descentralizadas, costos de chequeras, etc.
* Dificultades para realizar el proceso de rendición de cuentas.
* Diferencias en las estadísticas de financiamiento sobre la línea y bajo la línea para el Gobierno Central.
* Incumplimiento por parte de los incisos (ministerios) en brindar información a TGN (apertura y cierre de cuentas, función de las cuentas).
* Control no formalizado que surge del gran esfuerzo conjunto de TGN y CGN, no permite una revisión sistemática – imposible conocer el universo de cuentas.

1. Se estima que en el 1er trimestre de 2013, el Gobierno Central mantenía saldos en moneda en cuentas por fuera de la Cuenta Única Nacional de unos 12 mil millones de pesos promedio diario (incluyendo a BPS).Para igual período la cuenta del Tesoro mantiene saldos negativos por aproximadamente 5 mil millones de pesos (promedio diario).[[17]](#footnote-17)

### Estimación de los ahorros

1. De todos los costos antes mencionados, a los efectos del análisis costo-beneficio se retienen dos:
2. Pagos al Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) por comisiones de mantenimiento de saldo en cuentas encajadas al 100%.[[18]](#footnote-18) Estos costos se estiman UYU 76 millones anuales (USD 3,7 millones). Los pagos al BROU los asume la TGN.
3. Gastos por administración de cuentas corrientes a cargo de los incisos. El monto anual estimado es de UYU 24 millones (USD 1,2 millones). Este monto lo pagan los organismos del Presupuesto Nacional (ministerios y entidades del artículo 220), incluidos en el Programa
4. Por lo tanto, los costos estimados por la TGN ascienden a UYU 100 millones en la Administración Central (USD 4,9 millones) anuales. Sin embargo, para estimar los ahorros que puedan producirse por la extensión de la CUN en el marco del Programa, es necesario considerar la matriz de resultados, donde se señala que al final del periodo del Programa quedará un remanente de pagos al BROU equivalente al 10% de lo que se pagaba en la línea de base (2013). Es decir, el beneficio al final del Programa sería el resultado de restar USD 491.000 a los USD 4,9 millones que actualmente se paga.
5. De esta forma, tanto la inversión prevista en el Programa para la optimización de los procesos, para lo cual la CUN es un prerrequisito, como la implementación del SIIF2, pueden generar ahorros anuales equivalentes al 90% de los costos que actualmente está soportando. Estos ahorros se elevan a USD 4,42 millones[[19]](#footnote-19) a partir del 5º año de ejecución del Programa, y su efecto se prolonga durante todos los 10 años posteriores a la finalización del Programa.

## Flujos previstos de beneficios

1. En el cuadro 6 pueden observarse los flujos no descontados de beneficios para los dos indicadores seleccionados. Ambos indicadores están incluidos en la matriz de resultados como indicadores de impacto.

**Cuadro 6. Beneficios previstos**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Año** | **B1. Reducción de los costos financieros asociados a las demoras en los pagos del Estado** | **B2. Ahorro generado por la reducción de costos por mantenimiento de cuentas y saldos** | **Total** |
| 1 |  |  |  |
| 2 |  |  |  |
| 3 |  |  |  |
| 4 | 2.694.285 |  | 2.694.285 |
| 5 | 2.694.285 |  | 2.694.285 |
| 6 | 5.388.569 | 4.420.432 | 9.809.001 |
| 7 | 5.388.569 | 4.420.432 | 9.809.001 |
| 8 | 5.388.569 | 4.420.432 | 9.809.001 |
| 9 | 5.388.569 | 4.420.432 | 9.809.001 |
| 10 | 5.388.569 | 4.420.432 | 9.809.001 |
| 11 | 5.388.569 | 4.420.432 | 9.809.001 |
| 12 | 5.388.569 | 4.420.432 | 9.809.001 |
| 13 | 5.388.569 | 4.420.432 | 9.809.001 |
| 14 | 5.388.569 | 4.420.432 | 9.809.001 |
| 15 | 5.388.569 | 4.420.432 | 9.809.001 |

Montos en USD. Si se cumplen las previsiones, el año 1 correspondería a mayo/junio de 2014.

1. En el caso del indicador “Reducción de los costos financieros asociados a las demoras en los pagos del Estado, cuyos resultados dependen en parte de la terminación de la optimización de los procesos, se ha considerado que a partir del 4º año la mitad de los pagos comienzan a realizarse con los nuevos procedimientos. Por esa razón aparecen beneficios aunque el Programa no haya concluido. Es a partir del 6º año, ya con el SIIF2 plenamente en producción, cuando se estima que los efectos del Programa serán totales.

# Costos considerados en el análisis costo-beneficio

1. En el cuadro 7 pueden observarse los flujos previstos, no descontados, de los costos del Programa, de acuerdo a las estimaciones realizadas y el plan de adquisiciones. Los costos considerados son: C1. Componentes; C2. Administración Programa; y C3. Depreciación.

**Cuadro 7. Costos previstos**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Año** | **C1. Componentes** | **C2. Administración Programa** | **C3. Costos de mantenimiento y reposición** | **Total** |
| 1 | 1.451.524 | 406.417 |  | 1.857.941 |
| 2 | 2.913.572 | 412.046 |  | 3.325.618 |
| 3 | 5.606.632 | 412.046 |  | 6.018.678 |
| 4 | 7.972.196 | 412.046 |  | 8.384.242 |
| 5 | 6.407.920 | 412.046 |  | 6.819.967 |
| 6 |  |  | 793.000 | 793.000 |
| 7 |  |  | 793.000 | 793.000 |
| 8 |  |  | 793.000 | 793.000 |
| 9 |  |  | 793.000 | 793.000 |
| 10 |  |  | 793.000 | 793.000 |
| 11 |  |  | 793.000 | 793.000 |
| 12 |  |  | 793.000 | 793.000 |
| 13 |  |  | 793.000 | 793.000 |
| 14 |  |  | 793.000 | 793.000 |
| 15 |  |  | 793.000 | 793.000 |

Montos en USD. Si se cumplen las previsiones, el año 1 correspondería a mayo/junio de 2014.

1. Hasta el año 5º, incluido, la práctica totalidad de los gastos cabe imputar a los gastos de ejecución de los distintos proyectos amparados en el programa de préstamo BID. A partir de este año, los gastos son de mantenimiento y reposición de activos fijos, básicamente equipos informáticos, asumiendo por tanto que la administración del nuevo sistema y de los nuevos equipamientos queda absorbida por la estructura administrativa regular del MEF-CGN.
2. Para la reposición se calcula una tasa de depreciación del 20%, es decir, que cada cinco años se renueva la totalidad del parque de equipos y licencias invertidos con la financiación del Programa.

# Resultados del análisis económico

1. En el cuadro 8 puede observarse los flujos agregados y no descontados de beneficios y costos, así como el saldo entre ambos. Salvo en los cinco primeros años, coincidentes con el periodo de ejecución del Programa, en el resto los resultados el saldo resultante muestra signo positivo.

**Cuadro 8. Flujos previstos**

|  | **Beneficios** | **Costos** | **Saldo** |
| --- | --- | --- | --- |
| 1 | 0 | 1.857.941 | -1.857.941 |
| 2 | 0 | 3.325.618 | -3.325.618 |
| 3 | 0 | 6.018.678 | -6.018.678 |
| 4 | -1.857.941 | 8.384.242 | -7.052.890 |
| 5 | -3.325.618 | 6.819.967 | -5.488.614 |
| 6 | -6.018.678 | 793.000 | 8.112.641 |
| 7 | -5.689.954 | 793.000 | 8.112.642 |
| 8 | -4.125.677 | 793.000 | 8.112.643 |
| 9 | 9.016.007 | 793.000 | 8.112.644 |
| 10 | 9.016.008 | 793.000 | 8.112.645 |
| 11 | 9.016.009 | 793.000 | 8.112.646 |
| 12 | 9.016.010 | 793.000 | 8.112.647 |
| 13 | 9.016.011 | 793.000 | 8.112.648 |
| 14 | 9.016.012 | 793.000 | 8.112.649 |
| 15 | 9.016.013 | 793.000 | 8.112.650 |

Montos en USD. Sin descontar.

1. Descontando los flujos, en el cuadro 9 se muestra que los beneficios igualan a los costos con una tasa interna de retorno del 25,4%, netamente superior a cualquiera de las tasas de descuento alternativas (6% y 12%). Los flujos descontados de beneficios son superiores en un 97,6% a los flujos descontados de costos, para una tasa de descuento del 6%. En el caso de aplicar la tasa del 12%, similar a la tasa social de descuento, los flujos descontados de beneficios superan en un 70,6% al de costos.

**Cuadro 9. Resultados**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **TIR** | **25,4%** | |
|  |  |  |
| Tasa de descuento | 6,0% | 12% |
| Beneficios (VPB) | 58.095.896 | 34.689.637 |
| Costos (VPC) | 25.864.752 | 20.334.613 |
| Saldo neto (VPN) | 32.231.144 | 14.355.024 |
| Beneficios sobre costos (VPB/VPC) | 97,6% | 70,6% |

Montos en USD.

1. Por tanto, en relación con estas tasas de descuento y aplicando el criterio de Kaldor-Hicks, el proyecto es altamente eficiente y superior a las tasas de descuento de referencia que puedan aplicarse (6% y 12%). Por tanto, el Programa se justificaría independientemente de su comparación con otras alternativas.[[20]](#footnote-20)

# Análisis de sensibilidad

1. Siguiendo los criterios que se establecen en Drummond *et alia* (2005: 42y ss.), con la realización del análisis de sensibilidad se trata básicamente de conocer la robustez del análisis económico realizado, independientemente de la previsibilidad de la ocurrencia de un suceso. Para ello los resultados del análisis se han sometido a un análisis de sensibilidad, consistente en determinar la reducción de beneficios y el aumento de los costos que harían que la TIR se situara por debajo del umbral crítico del 12%.
2. En el cuadro 10 se muestran los resultados de una simulación en la que los beneficios se reducen un 30% y los costos aumentan un 20%. Este es un escenario bastante extremo. La TIR resultante es del 12,0%.

**Cuadro 10. Resultados del análisis de sensibilidad**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **TIR** | **12%** | |
|  |  |  |
| Tasa de descuento | 6,0% | 12% |
| Beneficios (VPB) | 40.667.127 | 24.282.746 |
| Costos (VPC) | 31.037.702 | 24.401.535 |
| Saldo neto (VPN) | 9.629.425 | -118.790 |
| Beneficios sobre costos (VPB/VPC) | 131,0% | 99,5% |

Montos en USD.

1. De este análisis de sensibilidad puede concluirse que no existen riesgos de pérdida de rentabilidad, lo que indica en todo caso la seguridad del retorno económico del Programa.

# Conclusiones

1. Los resultados del análisis costo-beneficio no ofrecen dudas acerca de la contundencia de los beneficios a obtener en relación con los costos estimados. La tasa interna de retorno prevista es del 25,4%, con unos flujos de beneficios en valor presente superiores en un 97,6% a los costos en el caso de aplicar una tasa de descuento del 6%, y del 70,6% para una tasa de descuento del 12%.
2. Desde este punto de vista, siguiendo el criterio de Kaldor-Hicks de eficiencia absoluta, quedaría justificada la inversión prevista dentro del marco del Programa BID.

ANEXOS

Anexo A. Referencias

Campbell H. y Richard Brown (2003). Benefit-Cost Analysis. Cambridge University Press.

Caplin A. y John Leahy (2004). The Social Discount Rate. New York University.

Cowen T. (2001). What is the Correct Intergenerational Discount Rate?

CPA-Ferrere (2008). *Diagnóstico del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF)*.

CPA-Ferrere (2012). *Modelo conceptual del SIIF* (borrador de informe).

Drummond M., Mark Sculpher, George Torrance, Bernie O´Brian y Greg Stoddart (2005). Methods for the Economic Evaluation of Health Care Programmes. Oxford University Press.

Fuguitt D. y Shanton J. Wilcox (1999). Cost-Benefit Analysis for Public Sector Decision Makers. Quorum Books.

Graves, P. E. (2007). Environmental Economics. A Critique of Benefit-Cost Analysis. Rowman& Littlefield Publishers.

López H. (2008).The Social Discount Rate: Estimates for Nine Latin American Countries. Policy Research Working Paper 4639.

Pasqual J. (1999). La evaluación de políticas y proyectos. Icaria.

Petitti D. (2000). Meta-Analysis, Decision Analysis, and Cost-Effectiveness Analysis. Oxford University Press.

Tesorería General de la Nación – TGN (2013). La Cuenta Única Nacional a lo largo del SIIF – el caso uruguayo. II Jornadas MEF – CGN.

Anexo B. Matriz de resultados

RESULTADOS ESPERADOS

**Programa de modernización de la gestión financiera pública para una mayor eficiencia del Gasto (UR-L1089)**

**MATRIZ DE RESULTADOS**

| **Indicadores Propuestos** | **Unidad de Medida** | **Línea de Base** | | **Valores intermedios (según año)** | | | | **Meta (2019)** | **Fuente / Medio de Verificación** | **Observaciones** | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Valor** | **Año** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **Valor** |
| **I. OBJETIVO:**  Mejora de la eficiencia en la gestión financiera pública, incluyendo la gestión contable, presupuestaria, deuda y de tesorería.  **Indicadores de IMPACTO** | | | | | | | | | | |
| 1. Tiempo de demora en el proceso de tramitación de facturas para estar en condiciones de ser pagadas (priorizadas) | Días calendario | 51 | 2014 | - | 45[[21]](#footnote-21) | - | - | 29 | SIIF | Días promedio contados desde el momento de entrega de la factura por parte del proveedor hasta su priorización. | |
| 1. Costos financieros asociados a cuentas bancarias por fuera de la CUN, de acuerdo a la normativa vigente. | Porcentaje de pagos  (total costos 2012: USD 4,9 millones) | 100% | 2014 | - | - | 80% | - | 10% | Informe TGN | **Costos incluidos**: (a) Pagos al BROU por activos inmovilizados a cargo de la TGN; y (b) gastos de administración de cuentas corrientes a cargo de los incisos  **Cálculo**:  Numerador: Pagos al BROU por conceptos (a) y (b)  Denominador: Pagos al BROU año base |

| **Indicadores Propuestos** | **Unidad de Medida** | **Línea de Base** | | **Valores intermedios (según año)** | | | | | **Meta (2019)** | **Fuente / Medio de Verificación** | **Observaciones** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Valor** | **Año** | **2015** | **2016** | | **2017** | **2018** | **Valor** |
| **II. EFECTOS ESPERADOS:**  El sistema ofrece información oportuna, integral y con adecuados niveles de apertura para la gestión financiera pública.  **Indicadores de RESULTADOS** | | | | | | | | | | | |
| P1. Años del presupuesto quinquenal con información presupuestaria en línea y actualizada. | Años | 1 año | 2014 | - | | - | - | 2 | 5 | SIIF 2 / Informe de UPN |  |
| P2. Número de sistemas de gestión que interoperan con el SIIF 2. | Sistemas interoperables con SIIF 2. | 0 | 2014 | - | | - | - | 2 | 5 | Informe de la división de sistemas del MEF | Al menos 5 entre los siguientes: SICE, SNIP, SGH, RUPE, BCU-Deuda Pública, BCU-Pagos, BROU-Pagos |
| C1**.** % de asientos contables financieros automatizados sobre total de asientos financieros procesados por el sistema. | Asientos contables generados por movimientos financieros. | 0% | 2014 | - | | - | - | 100% | 100% | SIIF 2 / Informe de CGN | Universo de asientos financieros anuales igual a 900 mil asientos. |
| C2 Estados financieros principales emitidos en forma automática y oportuna por el sistema, armonizados con los estándares internacionales. | Estados financieros | 2 | 2014 | - | | - | - | - | 7 | SIIF 2 / Informe de CGN | Actuales: Ejecución presupuestaria de Gasto y de Recursos  Principales: Est. Situación Patrimonial, Estado de Resultados, EOAF, Evolución del Patrimonio, Notas a los Estados Contables, Cuadro de Bienes de Uso |
| T1. Nº de cuentas fuera de la CUN, de acuerdo a la normativa vigente. | Porcentaje de reducción  (total cuentas 2014: 576) | 576 | 2014 | - | | - | - | - | 90% | Informe de TGN | **Tipos de cuentas:**:   1. cuentas para el pago de nóminas (140), y 2. nómina y otros gastos (436)   **Cálculo**:  Numerador: Cuentas a) y b) por fuera CUN  Denominador: Cuentas al año base (576) |
| T2. % del gasto de la administración central con el registro de pagos desagregado por objeto del gasto conforme a la clasificación presupuestaria, en tiempo real. | Pagos por objeto del gasto. | 0% | 2014 | - | | - | - | 5% | 60% | SIIF 2 / Informe de TGN | Desagregación: gastos de funcionamiento por objeto del gasto, inversiones por proyecto |
| TECNOLÓGICO: Número de transacciones por segundo procesadas por la base de datos | Transacciones por segundo | 5 | 2014 | - | | - | - | 7 | 10 | SIIF 2 / informe de División Sistemas |  |

| **Indicadores Propuestos** | **Unidad de Medida** | **Línea de Base** | | **Valores intermedios (según año)** | | | | | **Meta (2019)** | **Fuente / Medio de Verificación** | **Observaciones** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Valor** | **Año** | **2015** | **2016** | | **2017** | **2018** | **Valor** |
| **Indicadores de PRODUCTOS** | | | | | | | | | | | |
| * 1. Procesos de: (i) ejecución presupuestaria, (ii) registración contable, (iii) gestión de tesorería y (iv) registro de deuda; mapeados, optimizados, validados e integrados hasta el nivel 3 (tareas) en BPM. | Proceso | 0 | 2014 | - | | 4 | - | - | 4 | Informes de procesos validados por el MEF |  |
| * 1. Marco normativo contable adaptado a los procesos optimizados y manuales armonizados con los estándares internacionales. | Manuales | 0 | 2014 | - | | 4 | 1 | - | 5 | Informe CGN | Manual de Contabilidad Gubernamental, Normas Particulares  Presupuesto, Activos, Consolidación y Matriz de Conversión |
| * 1. Plan de Cuentas Contables y Clasificadores Presupuestarios, actualizados e integrados. | Manuales | 0 | 2014 | - | | 2 | - | - | 2 | Informe CGN |  |
| * 1. Arquitectura tecnológica del SIIF2 definida y operativa.   + Arquitectura y ambientes tecnológicos del SIIF2 definidos y dimensionados.   + Ambientes tecnológicos del SIIF2 instalados (desarrollo, *testing*, pre producción y producción). | Informe  Ambiente | 0  0 | 2014  2014 | 1  - | | 1  - | -  4 | -  - | 2  4 | Informe de la UCP | Informe de arquitectura (2015), el informe de dimensionamiento (2016).  Ambientes a partir del 2017. |
| * 1. Cantidad de funcionalidades/requisitos del SIIF2 correspondientes a: (i) Módulo Transaccional; (ii) Módulo Agregación (BI); (iii) Mecanismos de Interoperabilidad, desarrolladas. | Funcionalidades / requisitos | 0 | 2014 | - | | 50 | 200 | - | 250 | Meta original: TDR del SIIF 2.  Matriz de aceptación de entregables. | Valores intermedios de avance: 2016, 20% de la meta, 2017, 80%, de acuerdo a la metodología de desarrollo. |
| * 1. Cantidad de Unidades Ejecutoras de la administración central con SIIF2 en operación. | Unidades Ejecutoras | 0 | 2014 | - | | - | - | 10 | 70 | SIIF 2 / Informe de CGN | 126 unidades ejecutoras en la Administración Central |
| * 1. Diagnóstico y propuesta de fortalecimiento de la CGN. | Informe | 0 | 2014 | 1 | | - | - | - | 1 | Informe de la UCP |  |
| * 1. Personal de la CGN capacitado | Personal | 0 | 2014 | 20 | | 20 | 80 | 80 | 200 | Informe de la UCP |  |
| * 1. Ejecución del plan de gestión del cambio en la CGN. | Informe | 0 | 2014 | 1 | | - | - | - | 1 | Informe de la UCP |  |
| * 1. Sistemas de gestión de UPN y TGN desarrollados. | Informe | 0 | 2014 | 1 | | 1 | - | - | 2 | Informe de UPN y TGN |  |
| * 1. Personal de UPN y TGN capacitados | Personal | 0 | 2014 | 20 | | 20 | - | - | 40 | Informe de la UCP |  |

1. Dentro de la Administración Central se enmarcan todos los ministerios del Poder Ejecutivo. Además, los incisos o entidades del artículo 220 son Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Universidad de la República y ASSE. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ver Propuesta para el Desarrollo de la Operación (POD). [↑](#footnote-ref-2)
3. El Sistema de Información Presupuestaria (SIP) sólo cuenta información del Presupuesto Quinquenal en línea y actualizada durante el primer año del quinquenio. Esto se debe a que se ingresa la información en el momento en que el Presupuesto Quinquenal es aprobado por el Parlamento a valores históricos y posteriormente no sufre actualizaciones. Ver EEO1. [↑](#footnote-ref-3)
4. En la actualidad el SIIF no es interoperable con ningún otro sistema financiero del Sector Público. [↑](#footnote-ref-4)
5. Para la formulación y ejecución presupuestaria se utiliza el SIP y el Sistema de Ejecución de Gasto (SEG), ambos módulos cuenta con la información del Presupuesto Nacional, sin embargo el SIP cuenta con la versión aprobada formalmente por el Parlamento y a valores históricos. Por su parte el SEG cuenta con información actualizada del presupuesto a valores monetarios corrientes. [↑](#footnote-ref-5)
6. Dato proporcionado por el MEF. [↑](#footnote-ref-6)
7. Ver la Presentación del Tribunal de Cuentas en el anexo EEO4. [↑](#footnote-ref-7)
8. En la sección 3.3 se analiza en detalle la metodología de cálculo y monetización. [↑](#footnote-ref-8)
9. Aplicando el tipo de cambio medio del año 2013 (UYU 20,36 por dólar). [↑](#footnote-ref-9)
10. Para un mayor detalle de estas reglas y sus distintas variantes, puede consultarse Fuguitt y Wilcox (1999: 82 y ss.). [↑](#footnote-ref-10)
11. Para un análisis exhaustivo de la situación de la gestión presupuestaria y del funcionamiento del SIIF se puede consultar CPA-Ferrere (2008). *Diagnóstico del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF)*. [↑](#footnote-ref-11)
12. CPA-Ferrere (2012). *Modelo conceptual del SIIF* (borrador de informe). [↑](#footnote-ref-12)
13. El BNDES aplica otros criterios en sus estudios de viabilidad de las inversiones, donde priman los factores de rentabilidad de muy largo plazo [↑](#footnote-ref-13)
14. Ver párrafo 29. [↑](#footnote-ref-14)
15. El máximo permitido por el Banco Central del Uruguay (BCU) es del 16,68%, para préstamos comerciales empresas pequeñas con un plazo de vencimiento no superior a 366 días. Para empresas grandes y medianas y con el mismo vencimiento, la tasa máxima fijada por el BCU es del 14,02% (fuente: <http://www.bcu.gub.uy/Servicios-Financieros-SSF/Tasas%20Medias%20de%20Inters/tasas_medias_interes.pdf>). [↑](#footnote-ref-15)
16. La CUN puede definirse como una estructura unificada de las cuentas bancarias del Tesoro Nacional que facilita la consolidación y la utilización óptima de los recursos de efectivo del gobierno (TGN 2013). Engloba a los organismos del Presupuesto Nacional (ministerios) y organismos del artículo 220 de la Constitución (Tribunal de Cuentas, Corte Electoral, ANEP, ASSE, Poder Judicial y Universidad de la República). [↑](#footnote-ref-16)
17. Se sigue TGN (2013). [↑](#footnote-ref-17)
18. El encaje al 100% está determinado por el artículo 8º de la Ley 14.867 que regula el ordenamiento financiero del Estado. [↑](#footnote-ref-18)
19. Resultado de la operación: USD 4,9 millones menos USD 491.000. [↑](#footnote-ref-19)
20. Fuguitt y Wilcox (1999: 82 y ss.). [↑](#footnote-ref-20)
21. Reducción de seis días imputable a la finalización de la optimización de procesos. [↑](#footnote-ref-21)