

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT

CONFERENCIA TÉCNICA DEL CIAT



**“EL MEJORAMIENTO DE LA EFICACIA DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS
A TRAVÉS DE NUEVOS MODELOS DE ORGANIZACIÓN”**

Subtema 3.3

“LOS DESAFÍOS, TENDENCIAS Y EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS DE FUSIÓN”

**Oficina Nacional de Administración Tributaria
Cuba**

**París, Francia
18 al 21 de octubre de 2010**

Tema 3.3

LA TESORERÍA EN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA CUBANA

Reinaldo Alemán

Vice jefe

Oficina Nacional de Administración Tributaria
(Cuba)

Sumario: 1. Introducción.- 2. Generalidades del sistema de administración financiera del estado cubano.- 3 Breve panorámica del sistema tributario y la administración tributaria en Cuba.- 4. El sistema de tesorería en Cuba.- 5 El traspaso de funciones de tesorería a la administración tributaria cubana.- 6. Impactos de la asimilación de funciones de tesorería en la administración tributaria cubana.- 7. Consideraciones finales.

1. INTRODUCCIÓN

Las Administraciones Tributarias juegan un papel clave dentro de las Administraciones Públicas de los Estados modernos y en la consecución de los objetivos de las políticas fiscales, pues se encargan de asegurar el grueso de los recursos financieros del Estado para respaldar los programas de gasto público y, por lo tanto, satisfacer importantes necesidades sociales.

La existencia de Administraciones Tributarias fuertes y eficaces es un elemento que refuerza la consolidación institucional y gobernabilidad de los Estados y constituye una herramienta efectiva de lucha contra la desigualdad social.

No es raro, entonces, que este tipo de institución represente una de las organizaciones mejor estructuradas y eficaces dentro del sector público de muchos países, inclusive se configura como tendencia que en la medida de su consolidación e informatización se le vayan asignando funciones extrafiscales, distintas a las que estrictamente se derivan del control de las obligaciones tributarias, como el control de cambio, la entrega de subsidios, entre otras.

La Administración Tributaria cubana no es una excepción, pues desde mayo de 2006, apenas 11 años después de su creación, se le asignaron funciones inherentes al Sistema

de Tesorería, por la necesidad de que este funcionara bajo el principio de verticalidad, en una Organización de competencia nacional ya existente y subordinada al Ministerio de Finanzas y Precios, Organismo de la Administración Central del Estado rector en esta materia.

En aras de reducir las brechas en el control de un importante sector de contribuyentes; contar, de primera mano, con información de trascendencia fiscal para las comprobaciones a realizar; y economizar recursos humanos, materiales y financieros, la Oficina Nacional de Administración Tributaria (ONAT) asumió las nuevas funciones asignadas con la concepción estratégica de llevar adelante la integración de procesos tributarios y de tesorería, concentrando los principales esfuerzos en los procedimientos relacionados con la asistencia activa a los clientes, el control registral, el control de la recaudación, el control extensivo e intensivo de obligaciones fiscales, la cobranza, y las devoluciones de ingresos.

2. GENERALIDADES DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO CUBANO

En la década del 90 nuestro país tuvo que poner en marcha un proceso de transformaciones económicas que incluyó el ordenamiento de las finanzas públicas, destacándose en este sentido la promulgación de la Ley No. 73, “Del Sistema Tributario, el 4 de agosto de 1994, como una de las medidas encaminadas a revertir el desequilibrio financiero por el que atravesaba la economía, y posteriormente se dicta el Decreto – Ley No. 192, de 8 de abril de 1999, “De la Administración Financiera del Estado”, cuyo objetivo esencial fue el ordenamiento de los procesos de planificación, ejecución y control de los recursos financieros públicos acorde y en función del desarrollo económico y social, y fue oportuna su emisión a partir de la necesidad de ajustar las regulaciones de la administración financiera del Estado a las transformaciones que en el orden económico – financiero se venían produciendo en el país.

En el mencionado Decreto – Ley No. 192 se conceptualiza al Sistema de Administración Financiera del Estado cubano como el conjunto de principios, normas, sistemas, instituciones y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos financieros públicos y su aplicación a la consecución de los objetivos del Estado, procurando la satisfacción de las necesidades colectivas de la sociedad.

Sobre la base de lo anterior el Sistema de Administración Financiera del Estado en Cuba persigue dos objetivos esenciales, que se consagran en la mencionada norma y que son los siguientes:

1. Establecer los principios para planificar, organizar, administrar, ejecutar y controlar la obtención y el uso eficaz y eficiente de los recursos financieros públicos para el cumplimiento de las políticas, los programas y la prestación de los servicios del Estado, es decir de las entidades del sector público.
2. Desarrollar los sistemas que permitan disponer de la información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público, que posibilite la dirección, evaluación y control de la gestión de los órganos, organismos, direcciones

administrativas, empresas públicas, unidades presupuestadas, uniones y demás entidades donde tenga intereses el Estado.

La Administración Financiera está compuesta por cinco sistemas, los cuales tienen una estrecha relación de interdependencia e integración. Ellos son: Sistema Tributario, Sistema Presupuestario, Sistema de Crédito Público, Sistema de Tesorería, y Sistema de Contabilidad Gubernamental.

3. BREVE PANORÁMICA DEL SISTEMA TRIBUTARIO Y LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN CUBA

La Ley No. 73, “Del Sistema Tributario” estableció una estructura tributaria conformada por once impuestos (sobre Utilidades, sobre los Ingresos Personales, sobre las Ventas, sobre los Servicios Públicos, Especial a Productos, sobre la Propiedad, sobre el Transporte Terrestre, sobre las Transmisiones de Bienes y Herencias, sobre Documentos, sobre la Utilización de la Fuerza de Trabajo, y sobre la Utilización de los Recursos Naturales y para la Protección del Medio Ambiente), una contribución (a la Seguridad Social) y tres tasas (por Peaje, por Servicios Aeroportuarios, y por la Radicación de Anuncios y Propaganda Comercial)

Por su parte, el Decreto – Ley No. 169, de 10 de enero de 1997, establece las normas generales y los procedimientos administrativos del sistema tributario, y tiene como fundamentos: dotar a la Administración Tributaria de las normas generales y los procedimientos para aplicar la Ley No. 73, dar carácter general a los procedimientos tributarios, eliminar la dispersión legislativa sobre esta materia, y modernizar los procedimientos tributarios y armonizarlos con la legislación tributaria internacional.

La máxima autoridad tributaria es el Ministro de Finanzas y Precios, a cuyo Ministerio se encuentra adscripta la ONAT.

La competencia de la Administración Tributaria abarca la gestión, control, determinación, recaudación, y fiscalización de los tributos que por ley se establecen, y se extiende a la aplicación de los recargos y sanciones que en su caso correspondan. Los tributos se pagan en las oficinas bancarias y las formas principales de tributación son las autodeterminaciones y la retención.

Los principios rectores del modelo de organización escogido para la Administración Tributaria cubana son: el estímulo al cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, y la creación de una capacidad de riesgo adecuada.

El sistema para evitar el incumplimiento está integrado por: los recargos, las sanciones tributarias, y el cobro forzoso de la deuda tributaria.

El sujeto pasivo de las obligaciones tributarias tiene derecho a apelar los actos de la Administración, tanto en la vía administrativa (a través de Recurso de Reforma y Recurso de Alzada) como en la vía judicial (mediante Demanda ante la Sala de lo Civil, Administrativo y Laboral del Tribunal correspondiente) una vez agotada esta.

El Acuerdo No. 2819, de 25 de noviembre de 1994, del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, aprobó la creación de la ONAT, cuyos objetivos, funciones y atribuciones fueron aprobadas por el Acuerdo No. 2915, de 30 de mayo de 1995, del propio Comité.

La estructura de la ONAT parte del principio general de una sola administración tributaria en el territorio nacional dividida en tres niveles.

La Oficina Central, primer nivel, es el máximo órgano ejecutivo y de dirección, coordinación y control dentro del sistema de administración tributaria, es además quien centraliza la información estadística y diseña las metodologías y los procedimientos.

El segundo nivel, con funciones de dirección, control y ejecutivas, son las Oficinas Provinciales, que existen en cada una de las provincias del país. Este nivel intermedio tiene la responsabilidad de dirigir, asesorar y supervisar el trabajo de las oficinas municipales de la provincia.

El tercer nivel, con funciones totalmente ejecutivas, son las Oficinas Municipales ubicadas en los municipios según la división política-administrativa del país, y con una dimensión atendiendo al número de contribuyentes, índice de recaudación y extensión territorial.

Las funciones principales de la ONAT consisten en: velar por la aplicación estricta de la legislación tributaria; favorecer las condiciones para el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias; gestionar el Registro de Contribuyentes y las cuentas control de estos; efectuar la determinación administrativa de la deuda tributaria cuando corresponda y actuar conforme a derecho; fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, entendiéndose como tal la realización de acciones de inspección, investigación y auditoría fiscal; ejercitar la vía de apremio administrativa para el cobro forzoso de la deuda tributaria, conforme a lo establecido legalmente; imponer los recargos y sanciones que procedan por el incumplimiento de las obligaciones tributarias; y resolver las reclamaciones que se interpongan contra los actos administrativos.

4. EL SISTEMA DE TESORERÍA EN CUBA

El Decreto – Ley No. 192, conceptualiza el Sistema de Tesorería como el conjunto de instituciones, normas y procedimientos que intervienen en la recaudación de los recursos financieros y en los pagos que configuran el flujo de fondos monetarios del sector público, en sus operaciones entre sí y con entidades de otros sectores de la economía, así como en la custodia de las disponibilidades que se generen.

Este Sistema de Tesorería debe garantizar el cumplimiento de los objetivos siguientes:

- Elaborar el presupuesto de caja que contenga tanto la recaudación de los recursos financieros del Estado, como su distribución para el pago de las obligaciones, en concordancia con las autorizaciones contenidas en el presupuesto.
- Controlar los flujos de fondos de acuerdo con las obligaciones de pago y las disponibilidades de recursos existentes y bajo el principio de la unidad de caja.
- Emitir letras del tesoro para cubrir desbalances estacionales de caja.

- Custodiar los títulos-valores de propiedad del Estado o de terceros que se establezca legalmente que se depositen a su cargo.
- Participar en la formulación de las cuestiones monetarias de la política financiera para el sector público de la nación.
- Administrar, en coordinación con el Banco Central de Cuba, la liquidez del sector público en cada coyuntura económica, fijando políticas sobre el mantenimiento y utilización de saldos de caja.
- Mantener, por parte del Estado, en las entidades del Sistema Bancario Nacional, cuentas para el funcionamiento del Sistema de Tesorería y recibir de éste las informaciones que se requieran.

Las instituciones encargadas de ejecutar y participar en la materialización de estos objetivos están dirigidas y rectoradas por el Ministerio de Finanzas y Precios, encabezadas por la Dirección General de Tesorería de este Ministerio, que es la responsable de proponer y velar por el cumplimiento de las políticas establecidas, emitir la normatividad y procedimientos de su nivel de competencia y garantizar la supervisión del proceso de forma integral.

Un importante momento en el desarrollo del Sistema de Tesorería en Cuba lo constituyó la aprobación de la Cuenta Única de Tesorería por la Resolución No. 66, de 1ro de marzo de 2004, de la Ministra de Finanzas y Precios.

Este mecanismo consiste en la centralización en una o varias cuentas, según los niveles presupuestarios establecidos en el país (Central, Provincial y Municipal), de la totalidad de los recursos del Presupuesto del Estado y, a partir de las disponibilidades existente, revisa y autoriza la realización de los pagos del sector público con el propósito de hacer más eficiente la gestión financiera. Con este sistema se puede ejercer un control estatal previo, procurando que los pagos autorizados respondan a los niveles y conceptos de gastos autorizados, con el objetivo primario de lograr eficacia y eficiencia en el uso del Presupuesto.

La Cuenta Única de Tesorería en nuestro país tiene como principales objetivos los siguientes:

- ✓ Fortalecer el control interno sobre el uso de los recursos presupuestarios. Como mecanismo previo de revisión, al servir como un filtro que detecte los gastos superfluos, violatorios o indebidos que realizan las entidades presupuestadas, posibilitando ahorros en el gasto público.
- ✓ Eliminar la inmovilidad de recursos financieros ociosos en las entidades presupuestadas, al ser centralizados en una Cuenta Única.
- ✓ Incrementar la disciplina financiera en la actividad presupuestada, estableciendo cuotas de pagos como límite de egresos presupuestarios en cada entidad.

- ✓ Evitar la insuficiencia de recursos financieros en el financiamiento de las necesidades de las unidades presupuestadas, al centralizar la administración de los recursos.
- ✓ Reducir los ciclos de los pagos a los proveedores de las entidades presupuestadas, contribuyendo a la reducción de las cuentas por pagar y consecuentemente de la cadena de impagos.
- ✓ Contar con información precisa y oportuna de la ejecución de caja del Presupuesto.
- ✓ Contribuir en el cumplimiento de la disciplina de la política de precios.
- ✓ Fijar la responsabilidad en los máximos dirigentes administrativos de las entidades presupuestadas en el uso de los recursos financieros, por medio de las solicitudes oficiales para la autorización de los pagos.

Como usuarios principales de los servicios de tesorería dentro del mecanismo de Cuenta Única, se destacan esencialmente las unidades presupuestadas en los tres niveles presupuestarios y todas aquellas entidades relacionadas con créditos, subsidios y transferencias presupuestarias.

La puesta en práctica del mecanismo o sistema de Cuenta Única de Tesorería no implica que las unidades presupuestadas integradas al mismo pierdan la alta responsabilidad que tienen de velar y responder por el presupuesto que le ha sido aprobado, toda vez que la administración del presupuesto sigue siendo función de las unidades presupuestadas, manteniendo a su cargo importantes funciones, tales como el proceso de contratación económica para la adquisición de bienes y servicios que requieren para la realización de su objeto social; el registro de los hechos económicos de la entidad, según lo establecido; velar por el destino y uso racional de los recursos materiales y humanos a su cargo; y evaluar sistemáticamente la marcha en la ejecución de sus presupuestos, rindiendo las informaciones correspondientes y proponer a la instancia superior las modificaciones que se requieran, conforme a lo establecido en las directivas y normas presupuestarias.

Este esquema de operación, con las aprobaciones gubernamentales correspondientes, comenzó en febrero de 2004 de forma experimental incorporando a las unidades presupuestadas de subordinación municipal en los municipios Nueva Paz, Los Arabos y Bolivia, pertenecientes a las provincias La Habana, Matanzas y Ciego de Ávila, respectivamente.

En mayo de 2004 comenzó la extensión de esta experiencia al resto de los municipios del país según cronograma de implantación a concluir en junio de 2005, iniciándose su implementación a través de las Direcciones Municipales de Finanzas y Precios, subordinadas a los Consejos de la Administración de los Órganos Locales del Poder Popular.

5. EL TRASPASO DE FUNCIONES DE TESORERÍA A LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA CUBANA

En febrero de 2005, apenas nueve meses después de comenzada la extensión de este proceso al resto del territorio nacional, se inició en la provincia Ciego de Ávila la

incorporación de las unidades presupuestadas de subordinación provincial y nacional, bajo la responsabilidad de la ONAT.

El 30 de septiembre de 2005 se dicta el Acuerdo No. 5539 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, en que se aprobó consolidar la experiencia de la provincia Ciego de Ávila e iniciarla en la provincia Matanzas, y mediante el Acuerdo No. 5621, de 3 de marzo de 2006, de dicho órgano de gobierno se incorporó al Municipio Especial Isla de la Juventud y a las provincias Cienfuegos y Granma.

Finalmente por Acuerdo No. 5675, de 8 de mayo de 2006, del propio Comité, se determinó el traspaso a la ONAT de determinadas funciones inherentes al Sistema de Tesorería, en lo concerniente al Presupuesto Central, Presupuesto Provincial y Presupuesto Municipal, incorporando el resto de las entidades presupuestadas a la Cuenta Única de Tesorería.

A partir de ese momento la operatoria relacionada con este mecanismo es realizada por las áreas de Tesorería de las Oficinas Municipales y Provinciales de la ONAT, dirigidas por la Dirección de Tesorería de su Oficina Central, para lo cual fue necesario previamente modificar el organigrama de la Organización e incrementar su plantilla.

La atribución de las funciones de tesorería a la ONAT estuvo motivada esencialmente por la necesidad de que el mecanismo de Cuenta Única de Tesorería funcionara bajo el principio de verticalidad, respondiendo directamente en el cumplimiento de sus funciones al Ministerio de Finanzas y Precios, como organismo rector en esta materia.

Al mismo tiempo, era necesario lograr la integración de los procesos de captación de los recursos financieros públicos con los de asignación de los mismos, de manera de contar con información y evaluación oportuna de las disponibilidades de caja, así como conseguir eficiencia, efectividad, optimización y racionalidad en el uso de recursos.

Asimismo se requería que las áreas de Tesorería funcionaran eficazmente como mecanismo de contrapartida en la ejecución del gasto en el sector presupuestado, en específico de los gastos en los presupuestos locales, y al unísono se integraran como una herramienta más de trabajo en su evaluación para contribuir al proceso adecuado de toma de decisiones tanto en los ajustes presupuestarios como en la solución a los desbalances de caja.

La decisión de otorgarle verticalidad al mecanismo de Cuenta Única de Tesorería, subordinada al Ministerio de Finanzas y Precios, es medular para alcanzar los objetivos propuestos en tanto la subordinación directa permite que la Tesorería pueda ser metodológica y operacionalmente asesorada y controlada, propicia una especialización técnica en la materia, y se logra el nivel de contrapartida necesario en todo mecanismo de control por la independencia e imparcialidad en la toma de decisiones que permiten el cumplimiento de la normativa establecida.

Crear una tercera entidad para el ejercicio de las funciones de tesorería con Cuenta Única, subordinada directamente al Ministerio de Finanzas y Precios, implicaba un costo financiero muy alto al país, que financieramente no estaba en condiciones de poder

asumirse en ese momento y, al mismo tiempo, se dilataría en el tiempo la generalización y consolidación de este sistema.

Con la transferencia de las funciones de tesorería a la ONAT, sin perjuicio del nivel de inversiones que se requería ineludiblemente para la generalización del mecanismo de Cuenta Única a todo lo largo y ancho del país, se logra optimizar la utilización de los recursos materiales y humanos al ubicarse en una entidad que cuenta con una infraestructura en los 169 municipios y con experiencia en la puesta en práctica de sistemas de gestión y organización.

Los aspectos esenciales del traspaso de estas nuevas funciones a la ONAT fueron regulados por la Resolución No. 146, de 31 de mayo de 2006, de la Ministra de Finanzas y Precios, siendo derogada por la Resolución No. 83, de 11 de abril de 2008, la que se encuentra actualmente vigente. Este proceso de transferencia de funciones se realizó de forma de gradual.

Las funciones de tesorería transferidas a la ONAT son las siguientes:

- Elaboración, actualización y control de la ejecución del Programa Anual de Caja en los tres niveles presupuestarios.
- Administración y control de los flujos de fondos y la situación de la Caja de acuerdo con las obligaciones de pago y otros compromisos presupuestarios y las disponibilidades de recursos financieros existentes.
- Administración de las cuentas bancarias correspondientes al Sistema de Tesorería.
- Revisión de las solicitudes que se reciban con el objetivo de que se realice un pago o una salida de recursos financieros por parte de una cuenta del Sistema de Tesorería que funciona a su nivel, mediante análisis riguroso de las mismas, comprobando que la solicitud en cuestión cumpla con todas las regulaciones establecidas en los Procedimientos Normativos de la Tesorería emitidos al respecto o en cualquier otro documento legal dictado por autoridad competente, por los conceptos siguientes:
 - a) Pagos de obligaciones presupuestarias, contabilizadas como tal por las entidades presupuestadas incorporadas a una Cuenta del Sistema de Tesorería que funciona a su nivel, atendiendo a las solicitudes que dichas entidades realicen.
 - b) Asignaciones de recursos financieros y subsidios a empresas públicas y otras entidades pertenecientes o no al sector público en cumplimiento de las disposiciones legales vigentes y en respuesta a las solicitudes que al respecto realice la Dirección de Finanzas y Precios del Órgano Local del Poder Popular que corresponda, que es la entidad que las aprueba por función propia o delegada por este organismo.
 - c) Transferencias de recursos financieros por ajustes de ingresos recaudados que erróneamente fueron transferidos a una Cuenta del Sistema de Tesorería que funciona a su nivel (reparos), en respuesta a las solicitudes que realice el área de Recaudación de la misma Oficina Municipal de la ONAT.

- d) Devoluciones a personas naturales y/o jurídicas de ingresos indebidos o en exceso de lo debido transferidos a una Cuenta del Sistema de Tesorería que funciona a su nivel, en respuesta a las solicitudes que al respecto se realice por las instancias correspondientes, según lo establecido.
- e) Constitución, ampliación y reintegros del Fondo Fijo para Pagos Menores y de los Fondos Rotatorios autorizados por un Procedimiento Normativo de Tesorería, constituidos en las entidades presupuestadas incorporadas a una Cuenta del Sistema de Tesorería que funciona a su nivel, en respuesta a las solicitudes que ellas efectúen.
- Realización del registro y la información de las operaciones realizadas en las áreas de Tesorería, la conciliación bancaria de las cuentas de tesorería y las operaciones asociadas al control interno y la contabilidad.

En adición a estas funciones, es necesario destacar las funciones específicas que se realizan en el área de Tesorería municipal que atiende las unidades presupuestadas de subordinación municipal, provincial y nacional enclavadas en su territorio, constituyendo el nivel primario y clave de la operatoria de este mecanismo, siendo las fundamentales las siguientes:

- Emitir el instrumento de pago o la transferencia de recursos financieros que corresponda por los conceptos de salidas que se autorizan para cada Cuenta del Sistema de Tesorería que funciona a su nivel, una vez efectuada la revisión correspondiente, garantizando su procedencia y legitimidad.
- Ejercer el control sobre el comportamiento de las entradas a la Caja de las cuentas del Sistema de Tesorería que funcionan a su nivel, informando a quienes corresponda de los incumplimientos que ocurran con relación a lo contemplado en la Programación del Flujo de Caja de dichas cuentas, a fin de buscarles solución.
- Garantizar el equilibrio y liquidez de la caja en cada Cuenta del Sistema de Tesorería que funciona a su nivel, no pudiendo emitir ningún instrumento de pago que no haya sido contemplado en la Programación del Flujo de Caja de dichas cuentas, mediante una Cuota de Disponibilidad autorizada previamente, y/o no se posean los recursos financieros necesarios para satisfacerlos.
- Velar por que no se sobrepase la Cuota de Disponibilidad autorizada en la Programación del Flujo de Caja de las cuentas del Sistema de Tesorería que funcionan a su nivel, para cada entidad presupuestada y solicitante de salidas de recursos financieros, por las notificaciones presupuestarias establecidas para cada caso.
- Garantizar que los conceptos de débitos automáticos que hayan sido autorizados por un Procedimiento Normativo de Tesorería a una Cuenta del Sistema de Tesorería que funciona a su nivel, tengan habilitadas sus respectivas Cuotas de Disponibilidad en la Programación del Flujo de Caja de dichas cuentas, a fin de que cuenten con el importe requerido para satisfacerlos.

- Otorgar fondos rotatorios autorizados por un Procedimiento Normativo de Tesorería, a las entidades presupuestadas incorporadas a una Cuenta del Sistema de Tesorería que funciona a su nivel, ejerciendo el control sobre los mismos y realizando los reintegros que correspondan.
- Controlar los pagos anticipados que se realicen por una Cuenta del Sistema de Tesorería que funciona a su nivel, garantizando su liquidación oportuna y correcta, atendiendo a lo establecido al respecto.
- Mantener completo y actualizado el expediente que para cada solicitante de recursos financieros a una Cuenta del Sistema de Tesorería que funciona a su nivel, se dispone en la normativa vigente o en un Procedimiento Normativo de Tesorería.
- Emitir información periódica a las entidades presupuestadas incorporadas a una Cuenta del Sistema de Tesorería que funciona a su nivel y a otros solicitantes de salidas de recursos financieros de dichas cuentas, sobre el estado de su Cuota de Disponibilidad, atendiendo a la forma y momento establecidos.
- Emitir la información a su nivel administrativo superior y a quienes más se disponga, sobre la situación y resultado de cada Cuenta del Sistema de Tesorería que funciona a su nivel, en la forma y momento establecidos.
- Emitir la información sobre las solicitudes rechazadas por violaciones de lo establecido u otras causas y enviarla a su nivel administrativo superior y a quienes más corresponda, en la forma y momento establecidos, independientemente de las acciones legales a que dé lugar la violación detectada.
- Realizar análisis conjunto con la sucursal bancaria donde operen las cuentas del Sistema de Tesorería que funcionan a su nivel, al menos una vez al mes, sobre las dificultades confrontadas en el trabajo de tesorería.

6. IMPACTOS DE LA ASIMILACIÓN DE FUNCIONES DE TESORERÍA EN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA CUBANA

La transferencia de estas funciones elevó sustancialmente la responsabilidad y compromiso de la ONAT, pues además de garantizar el control de la aplicación de la normativa fiscal, asume la responsabilidad en el manejo de los fondos del Estado de acuerdo a las autorizaciones presupuestarias emitidas y el control del gasto público, en cuanto a la consistencia y racionalidad de los pagos.

En los más de cuatro años que lleva la ONAT ejerciendo las funciones de tesorería que le han sido asignadas, se ha producido un impacto importante en esta Organización, evidenciado principalmente en:

- El diseño de una estrategia en la preparación y capacitación de sus directivos y especialistas principales, y diversificar y perfeccionar el proceso de captación de personal y los indicadores que miden su desempeño.

El objetivo fundamental de esta estrategia fue lograr la estabilidad del personal que labora en las áreas de Tesorería y mantener su constante capacitación, pues en una primera etapa la fluctuación del personal fue alta y su preparación insuficiente, lo que requirió de un proceso continuo y cíclico de capacitación a través del autoestudio, el entrenamiento en el puesto de trabajo, y la capacitación tanto presencial como a distancia, además de la realización de encuentros y talleres nacionales y regionales de tesorería como parte del proceso de retroalimentación y captación de experiencias necesarias en esta actividad.

- El establecimiento de sistemas de trabajo que permitan la necesaria agilidad y atención a los trámites solicitados y garantizando el control de los pagos en la actividad presupuestada.

El principal objetivo de estos sistemas de trabajo fue perfeccionar la prestación del servicio a los clientes de las Tesorerías.

En este sentido ha sido en extremo difícil lograr en la totalidad de las Tesorerías municipales el registro diario automatizado de las operaciones contables y su cuadro diario expresado mediante la conciliación bancaria, lo cual es imprescindible para la emisión, en el término establecido, de los instrumentos de pago, así como la entrega diaria del Estado de la Cuota de Disponibilidad a las entidades incorporadas a la Cuenta Única de Tesorería.

Las razones fundamentales han sido los problemas operacionales y, en un principio, el déficit de personal y la falta de entendimiento de la necesidad diaria de contar con el Estado de la Cuota de Disponibilidad, tanto de su entrega por parte de las Tesorerías como de su recepción por parte de las propias entidades presupuestadas para conocer la disponibilidad con que cuentan y poder tomar las decisiones acertadas en la administración y gestión de los recursos que le han sido asignados.

La atención al cliente y la calidad de los procesos conciliatorios Tesorería – entidades presupuestadas requirió de su mejoramiento continuo. En este aspecto se aprovechó la experiencia de las áreas de Servicios Fiscales en su atención a los contribuyentes.

Así se emitieron indicaciones para el ordenamiento de los horarios de atención, los principales aspectos de conocimiento que sobre las entidades presupuestarias, su función social y operatoria debía dominar la Tesorería en las que estaban insertadas y, en específico, aquellas de mayor volumen de operaciones, o que realizan actividades sociales de alto interés para el país como son los sectores de la educación y la salud.

Se incrementaron sustancialmente las acciones de asistencia activa, priorizando la divulgación de los trámites necesarios y de las principales regulaciones emitidas, se estableció la celebración de seminarios trimestrales como retroalimentación del servicio prestado, se puso a disposición de los clientes de la Tesorería otras facilidades ya existentes tales como el Servicio Telefónico de Respuesta y Orientación (SERTERO) y el paquete de mensajería electrónica compuesto por el Servicio Informativo Automático (SIA), el Servicio Especializado de Consultas (SEC), el Servicio Informativo por Suscripción (SIS) y el Servicio de Información Orientada

(SIO), y se elaboró el plegable “La Tesorería y sus trámites”, muy similar a otros de índole tributario.

Se indicó mantener el chequeo diario de todos los aspectos que pudieran atentar contra la prestación de un buen servicio, incluyendo la realización de encuestas para medir la calidad del servicio, informar inmediatamente al nivel organizacional superior, con vistas a agilizar el proceso de toma de decisiones y búsqueda de soluciones, así como tramitar las quejas según lo establecido en el “Reglamento de Tramitación de Planteamientos” de la Organización, puesto en vigor por la Resolución No. 92, de 26 de mayo de 1999, del Jefe de la ONAT, modificada parcialmente por la Resolución No. 82, de 1ro de abril de 2002, de la Jefa de la ONAT.

Se utilizaron sistemas automatizados ya existentes para el procesamiento de las encuestas de calidad del servicio (SAEnCal) y los planteamientos (Asistencia 2000).

Se le suministró a los clientes de la Tesorería dos aplicaciones informáticas muy difundidas entre los contribuyentes, orientadas a facilitar el pago voluntario de sus obligaciones fiscales: el Centinela, para la alerta previa del vencimiento de las obligaciones definidas previamente por el cliente, y el SACR-09, para la elaboración de los modelos de aportes al Presupuesto del Estado.

Se sistematizaron, además, las conciliaciones con el Sistema Bancario para resolver cualquier problema surgido con los instrumentos de pago emitidos a favor de los suministradores de bienes y servicios, así como con los débitos y créditos realizados a la Cuenta Única de Tesorería no identificados correctamente en los Estados de Cuenta.

- Los reajustes de su sistema de control interno, con niveles de contrapartidas importantes al tener que gestionar el funcionamiento de un mecanismo con numerosos riesgos.

El objetivo fundamental de estos reajustes fue disminuir las brechas que faciliten las actitudes impropias y los hechos de corrupción, aplicando mecanismos ya existentes para los procesos tributarios.

Para ello se incrementaron sustancialmente las acciones concretas encaminadas a elevar la exigencia en la correcta realización y oportuna actualización del análisis de riesgos, el Plan de Prevención, y las pruebas y revisiones; se fortalecieron los equipos de supervisión a nivel provincial y central, tanto del área de Tesorería como del área de Control y Auditoría Interna; se desarrolló la auditoría informática remota a las bases de datos de la Tesorería; y se incrementó anualmente la cantidad de acciones de supervisión y control al área de Tesorería y a las áreas tributarias especialmente vinculadas a ella.

- La adaptación acelerada del sistema automatizado que soporta la Tesorería y su constante perfeccionamiento, en la búsqueda de aplicaciones que permitan mejor gestión y control.

En la automatización de la Tesorería se aplicaron los conocimientos acumulados por el área de Tecnologías Informáticas en materia de administración de redes de área local (LAN) y de área amplia (WAN), y de gestión de bases de datos a través de aplicaciones cliente – servidor basados en Oracle, aunque en el caso de la Tesorería fue necesario lidiar con SQL – Server,

Asimismo se potenció el uso de la existente plataforma de comunicaciones de la Organización sobre tecnología Frame Relay.

- La integración de sus procesos de trabajo: gestión fiscal y gestión de tesorería, priorizando el control registral, el control de la recaudación, el control extensivo e intensivo de obligaciones fiscales, la cobranza, y las devoluciones de ingresos.

La concepción general de la integración es que todos los clientes de la Tesorería son contribuyentes para el Fisco.

En materia de control registral se avanzó hacia la conformación del Expediente Único, tomando en consideración que las entidades presupuestadas que se incorporaron al mecanismo de Cuenta Única de Tesorería tenían al inicio del proceso de traspaso dos expedientes, ubicados uno en el área de Registro de Contribuyentes como contribuyente, y otro en el área de Tesorería como cliente de la Tesorería, lo que significaba duplicidad de información, posible desigual actualización de ambos expedientes, trámites dobles para el contribuyente-cliente, entre otras dificultades.

El Expediente Único del cliente de la Administración Tributaria radica en el área de Registro de Contribuyentes y es el fruto de la implementación gradual de mecanismos conciliatorios entre las dos áreas involucradas.

En lo referente al control de la recaudación se trabajó en minimizar las transferencias de recursos financieros realizadas por el área de Tesorería motivadas por ajustes de ingresos recaudados que erróneamente fueron transferidos a una Cuenta del Sistema de Tesorería (reparos), en respuesta a las solicitudes realizadas por el área de Recaudación, aprovechando la ventaja de que en Cuba el Banco es el único agente recaudador de la Administración Tributaria.

Ambas áreas establecieron mecanismos diarios de conciliación a partir de la información contenida en los Estados de Cuenta de las cuentas recaudadoras y de tesorería, en estrecha colaboración con la agencia bancaria concentradora, donde radican las referidas cuentas.

En cuanto al control extensivo de las obligaciones fiscales, su objetivo fundamental fue maximizar el cumplimiento tributario de las entidades presupuestadas incorporadas al mecanismo de Cuenta Única de Tesorería, y minimizar las determinaciones administrativas de deudas por incumplimientos, debido a que las obligaciones fiscales están contempladas en la programación de solicitud de recursos financieros de la entidad presupuestada por el concepto de Gastos de Bienes y Servicios, mientras que las deudas fiscales originadas por incumplimientos, que incluyen también los correspondientes recargos y sanciones, no están programadas de antemano, por lo que tienen que ser satisfechas a través de la solicitud de recursos financieros de la

entidad por el concepto de Gastos de Bienes y Servicios, en detrimento del verdadero objetivo de esta.

Sin embargo, en este caso el proceso de cobranza se simplifica, es decir, el cobro ejecutivo de la deuda fiscal es muy sencillo, pues el área de Tesorería cuenta con los recursos financieros necesarios para solventar la misma de forma inmediata, siempre y cuando exista disponibilidad en la programación de solicitud de recursos financieros de la entidad presupuestada por el concepto de Gastos de Bienes y Servicios.

No obstante, la filosofía de trabajo consiste en no tener que utilizar este mecanismo de determinación de deudas y cobranza, toda vez que se puede planificar el pago de los tributos y garantizar el aporte al Presupuesto del Estado en la cuantía y término oportuno.

El control intensivo de las obligaciones fiscales es otro de los procesos tributarios donde también puede aprovecharse la Tesorería. En este sentido, las estadísticas del área de Tesorería sobre los niveles de solicitudes de pago rechazadas por esta y sus causas, por suministrador y entidad presupuestada, constituyen un criterio más de selección de contribuyentes a fiscalizar para el área de Fiscalización.

Por otra parte, la información del área de Tesorería acerca de los pagos realizados a los suministradores de bienes y servicios de las entidades presupuestadas incorporadas al mecanismo de Cuenta Única de Tesorería constituyen una valiosa fuente para estimar la capacidad contributiva de estos, sobre todo en el Impuesto sobre las Ventas y en el Impuesto sobre Utilidades.

La integración de procesos también se aplicó en las devoluciones de ingresos indebidos o en exceso de lo debido transferidos a una Cuenta del Sistema de Tesorería, en respuesta a las solicitudes realizadas por las instancias correspondientes, según lo establecido.

En Cuba, las principales entidades ordenantes de este tipo de trámite son las Oficinas de Control y Cobro de Multas subordinadas a las Direcciones Municipales de Finanzas y Precios, la Aduana General de la República, los Tribunales Populares y el área de Servicios Jurídicos de la Administración Tributaria, mientras que la entidad ejecutora es el área de Tesorería de esta

Por lo tanto, las áreas de Servicios Jurídicos y Tesorería establecieron mecanismos diarios de conciliación de las devoluciones ordenadas y ejecutadas, con vistas a minimizar su tiempo de tramitación y ejecución, contribuyendo con esto a elevar la percepción en los clientes de la ONAT acerca de la prestación de un buen servicio.

7. CONSIDERACIONES FINALES

En nuestro país el control en el uso racional, eficiente y eficaz del gasto presupuestario toma mayor prioridad e importancia toda vez que el Presupuesto del Estado mantiene y consolida el crecimiento sostenido que viene experimentando la economía cubana desde hace ya varios años, y el sostenimiento del nivel de actividad en el sector social.

La Cuenta Única de Tesorería cubana, como mecanismo previo de control y parte de un sistema que integra la Administración Financiera del Estado, es muy joven, y ha transitado sólo por seis años, dos de ellos en fase prácticamente experimental, y cuatro años de desarrollo, estos últimos en la Administración Tributaria, sin embargo, ya se pueden apreciar los efectos que este mecanismo ha producido en el fortalecimiento del necesario control interno y la disciplina financiera de las entidades presupuestadas.

La ONAT, una Organización también joven, que acaba de cumplir 15 años de creada, ha realizado un esfuerzo inestimable en el desarrollo de la Cuenta Única de Tesorería, demostrando así la entrega y sentido de pertenencia de sus recursos humanos, y profundizando cada vez más en la función diaria de filtro y control previo de los pagos presupuestarios puesta a su cargo, para garantizar que los niveles de actividad en el orden social y económico puestos a disposición de las entidades encargadas de prestar los servicios sociales y de venta de bienes y servicios de nuestro pueblo se caractericen por su transparencia y legalidad.

La integración en los flujos de información entre la Tesorería y las principales áreas encargadas del control fiscal redujo las brechas en el control de un importante sector de contribuyentes, y permitió contar, de primera mano, con información de trascendencia fiscal para las comprobaciones a realizar. Un enfoque sistémico, integrado y armónico facilitó la gestión de la ONAT en aras de su eficiencia.

Las Administraciones Tributarias son organizaciones tremendamente dinámicas, a las que se les exige la rápida adaptación a los cambios y tendencias que las condiciones económico-sociales acarrearán, y la ONAT no ha sido una excepción, por eso asumió el reto de implementar las funciones del Sistema de Tesorería a ella traspasadas, con el desafío constante de economizar recursos humanos, materiales y financieros, en un ambiente de integración con su misión fundamental, la gestión fiscal, que apenas comienza.