DIRECCIÓN DE CONTROL DEL SECTOR DE LA ECONOMÍA

OFICINA NACIONAL DEL TESORO (ONT)

PROCESO DE PLANIFICACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO

La Oficina Nacional del Tesoro (ONT) es un órgano desconcentrado del Ministerio del Poder Popular para Economía y Finanzas (MPPEF), que actúa como unidad especializada en la coordinación y planificación financiera del Sector Público Nacional, encargada de captar y custodiar los Fondos Valores pertenecientes a la República, hacer los pagos autorizados por el Presupuesto y las demás actividades propias del Servicio de Tesorería Nacional. Según la estructura organizativa, aprobada en fecha 12-04-2007, por el Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo (MPPPD), está conformada por tres áreas: Estratégica, integrada por el Despacho del Tesorero y del Sub-Tesorero Nacional; de Apoyo, a la que pertenecen las Direcciones Generales de Administración y Servicios, Recursos Humanos, Tecnología de Información y la Consultoría Jurídica; y Sustantiva, conformada por las Direcciones Generales de Cuenta Única, encargada de ejecutar las funciones de administración de la Cuenta Única del Tesoro y el registro contable de los movimientos de ingresos y egresos del Tesoro Nacional; planificación y análisis financiero, que realiza las funciones de planificación y programación de la ejecución financiera del Presupuesto Nacional; inversiones y valores, cuya función es planificar y coordinar la administración de los fondos no comprometidos del Tesoro Nacional, la custodia de valores y la cobranza de títulos a favor de la República; Egresos, que garantiza la ejecución de los egresos de la Nación a través de los pagos a la Administración Pública, e ingresos, a la que compete procesar, controlar y certificar los Ingresos al Tesoro Nacional. El procedimiento utilizado por la ONT para el registro de Ingresos del Tesoro Nacional, se compone de 3 fases, donde la primera es registrar los lotes, en los cuales se reciben, por parte de las instituciones financieras, las planillas correspondientes a los comprobantes de pagos de tributos y tasas; la segunda consiste en conciliar los lotes procesados diariamente, y verificar en el módulo del Sistema de Planillas de Recaudación (SIPREC), que la información contenida en cada planilla coincida con lo que se ingresó en el sistema durante la primera fase, y la tercera fase consiste en validar las diferencias presentadas a nivel de organismo, forma, agencia, monto, ramo y lote, hasta generar la cuenta de ingresos fiscales.

Alcance y objetivos

La actuación estuvo orientada a evaluar selectivamente, las actividades inherentes al proceso de planificación financiera del Sector Público Nacional, realizadas por la ONT; oportunidad

de los registros contables de las transacciones correspondientes a los movimientos de egresos e ingresos de las operaciones de Tesorería; y al cumplimiento de la normativa aplicable a las cuentas bancarias pertenecientes al Sistema de Cuenta Única y a las Inversiones del Sector Público Nacional, realizadas durante el ejercicio económico financiero 2007.

Observaciones relevantes

Los Reglamentos Orgánico e Interno del MPPEF, no han sido adaptados, a lo establecido en el Título IV de la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gacetas Oficiales Nros. 38.198 y 38.661 de fechas 31-05-2005 y 11-04-2007, respectivamente, desde su entrada en vigencia, (septiembre, 2000), en el sentido de incluir a las Oficinas Nacionales, en concordancia con el artículo 7 del Reglamento N° 3 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público sobre el Sistema de Tesorería (LOAFSP), Gaceta Oficial Nº 38.433 de fecha 10-05-2006, toda vez que no incluye a la ONT, por lo cual a nivel Ministerial, no se han formalizado las atribuciones de las áreas que la conforman, debido a que los proyectos de tales instrumentos normativos se encuentran en proceso de revisión y análisis por parte del MPPPD y de la Procuraduría General de la República, para su aprobación y consecuente publicación.

El Reglamento Interno y los Manuales de Normas y Procedimientos de la ONT, no han sido aprobados por la máxima autoridad, ya que actualmente se encuentran en revisión, contrario a lo que establecen los artículos 20 y 22 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial Nº 36.229 del 17-06-97, sobre la obligación de definir las funciones de cada cargo, su nivel de autoridad, y responsabilidad dentro de la estructura organizativa, además, incluir los diferentes pasos y condiciones de las operaciones a ser autorizadas, aprobadas, y registradas, ocasionando discrecionalidades en la administración de los procesos.

La Cuenta de Ingresos Fiscales de la ONT, se encuentra formalmente disponible al 31-05-2007, es decir, presenta un atraso de 1 año y 4 meses a la fecha de la auditoría (09-09-2008), debido a que la segunda fase de conciliación del proceso de registros, es realizado de forma manual (planilla por planilla), por un personal de 19 trabajadores, y la tercera fase requiere una reingeniería del sistema por el cambio de “Presupuesto por Programa” a “Presupuesto por Proyecto” durante el año 2006. Situación contraria a lo establecido en los artículos 4, numeral 3, y 6 numeral 2, de las Normas Generales de Contabilidad del Sector Público (NGCSP), Gaceta Oficial Nº 36.100 del 04-12-96, en el sentido de que los hechos contables deben reconocerse, registrarse y estar disponibles oportunamente a los usuarios, por lo que

dicha información no garantiza a los mismos, la adopción de decisiones pertinentes en materia de gestión financiera pública, y no se disponga de los insumos necesarios para la realización de la Cuenta General de Hacienda.

La ONT no dispone de información exacta relativa a los intereses devengados, tanto en moneda nacional como extranjera, por las cuentas bancarias de los organismos pertenecientes al Sector Público Nacional, por lo que no está dando cumplimiento a la función de administración de la cuenta única por parte de esta Oficina, al cual aluden los artículos 17 y 20 del Reglamento N° 3 de la LOAFSP, referido a la obligación de ingresar al Tesoro Nacional, cualquier tipo de interés o rentas que produzcan las cuentas bancarias del Sector Público Nacional. Así mismo, de la data suministrada por la ONT, correspondiente al registro de cuentas bancarias del Sector Público Nacional al 31-12-2007, constituida por 26.909 cuentas, se determinó que 1.095 cuentas (4,07%), se encuentran inactivas, por lo que tales fondos deberían haberse reintegrado al Tesoro Nacional, de conformidad con lo establecido en el artículo 58 del Reglamento N° 3 de la LOAFSP, referente a las devoluciones de fondos de cuentas sin utilizar por más de 4 meses, sin embargo, no se ha materializado por la inexistencia de sistemas y conexiones con las instituciones financieras, circunstancias que afectan el conocimiento exacto que debe tener la República, respecto a los recursos públicos que puede destinar a inversión social o infraestructura, según las prioridades que establezca el Ejecutivo Nacional, a los fines ejercer su política de prestación de servicios públicos y elevar el bienestar social.

El registro de cuentadantes, administradores o funcionarios que manejan las cuentas bancarias incorporadas al Sistema de Cuenta Única que, según el artículo 22 del Reglamento N° 3 de la LOAFSP, debe mantener la ONT, se encuentra incompleto, ya que del análisis efectuado por este Organismo Contralor a la data suministrada por la ONT, de 26.909 cuentas bancarias, sólo se evidenció la identificación de 1.522 cuentadantes, debido a la alta rotación de los mismos, dificultándose la actualización de su registro; lo que trae como consecuencia que no se tenga conocimiento de los responsables directos de la administración y manejo de fondos del Tesoro Nacional, y se dificulte la obtención de información que la ONT requiera a los fines de su efectivo control.

La ONT ejerce control sobre los fideicomisos en moneda nacional y extranjera por ella administrados, así como, sobre aquéllos en los cuales el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES) es fiduciario, en tanto que la vigilancia de los que son manejados por el resto de los órganos y entes públicos, es ocasional, en términos de análisis

cuantitativos con información suministrada por la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras (SUDEBAN), contrario a lo estipulado en el artículo 8, numeral 3 del Reglamento N° 3 de la LOAFSP, relativo a la obligación que tiene la ONT de vigilar el manejo de las cuentas abiertas con fondos del Tesoro Nacional. Circunstancia que no permite a la ONT, disponer de una información exacta relativa a los intereses devengados tanto en moneda nacional como extranjera, por los fideicomisos de los organismos pertenecientes al Sector Público Nacional, señalados en el artículo 56 del citado Reglamento, lo cual impide a la ONT, conocer la totalidad de los fondos públicos a fin de optimizar el flujo de caja del Tesoro de la República.

La ONT no posee normativa que establezca el criterio a considerar para la selección de las instituciones financieras, a las cuales se invitó a participar en la oferta de las "Notas Estructuradas" que para los ejercicios económico financieros 2007 y 2008, representó 61,22% y 70,00% del Sistema Bancario Nacional, respectivamente. Al respecto, la ONT señalo que para adjudicar directamente tales instrumentos, consideró la solvencia económica, el nivel de capitalización, así como la capacidad operativa de las instituciones financieras, sin embargo este Organismo Contralor no evidencio expediente alguno en el cual se sustente tal afirmación, contrario a lo establecido en los artículos 22 y 23 de las NGCI, referidos a la aprobación por parte de las máximas autoridades jerárquicas de los manuales técnicos y de procedimientos, así como a la documentación justificativa de todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas, respectivamente, lo cual puede ocasionar discrecionalidad y falta de transparencia en las operaciones, así como, obviar el trato equitativo a todos los participantes del mercado bursátil, al cual hacen referencia las Directrices del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

La ONT no cuenta con un inventario al 31-12-2007, que refleje la actualización de los valores de la República, debido a la falta de contratación con una empresa especializada, que pueda realizarla, contrario a lo establecido en el artículo 26 de las NGCI, que indica que las transacciones que ejecute un organismo, y produzcan variaciones en cualquiera de las cuentas que conforman el sistema, deberán ser objeto del registro contable en los libros principales y auxiliares correspondientes, siendo que la inexactitud del citado valor actual, impide contar con la información necesaria para conocer la situación financiera de la República.

Conclusiones

De la evaluación realizada a las actividades inherentes al proceso de coordinación de la Planificación Financiera del Sector Público Nacional, se detectaron debilidades que no contribuyen a garantizar la optimización del flujo de caja, entre las que destacan: parcial registro contable de los movimientos del Tesoro Nacional, ya que, el SIGECOF permite hacer un seguimiento y registro automático de las órdenes de pago emitidas por los organismos ordenadores de compromisos y pagos, derivando en que el registro de los egresos se efectúe en línea, sin embargo, en materia de ingresos la cuenta presenta un retraso de 1 año y 4 meses, agravado por el hecho de que no existen mecanismos que garanticen el enteramiento de las rentas e intereses generados por las cuentas abiertas con fondos del Tesoro Nacional, tanto en moneda nacional como extranjera, incluyendo los fideicomisos; además de la carencia de dispositivos para el reintegro de los fondos correspondientes a cuentas inactivas pertenecientes al citado Sistema de Cuenta Única, que afectan la disponibilidad presupuestaria de tales fondos. Por otra parte, la ONT presenta deficiencias en cuanto a su estructura y procedimientos; en lo relativo al registro de los cuentadantes responsables del manejo de los fondos pertenecientes a la Cuenta Única; y en las funciones de administración de las inversiones de la República, toda vez que no se ha determinado el valor actual de las especies, títulos y demás valores de la República, ni se dispone de instrumentos normativos legales y sublegales que regulen el proceso de adjudicación directa que ha venido realizando la ONT al Sistema Financiero Nacional, de los instrumentos financieros denominados “Notas Estructuradas”.

Recomendaciones

El Jefe de la ONT, girar las instrucciones pertinentes a los fines de:

- Realizar las gestiones a que haya lugar, por medio del Ministro del Poder Popular para Economía y Finanzas, a fines de acelerar el proceso de aprobación de su Reglamento Interno y Orgánico, para que a nivel Ministerial, se formalice la estructura organizativa de la ONT, así como, aprobar los Manuales de Normas y Procedimientos y el Reglamento Interno de la ONT, necesarios para regular sus operaciones.
- Optimizar el proceso correspondiente a la segunda y tercera fase del registro de ingresos del Tesoro Nacional.
- Establecer mecanismos de regulación y supervisión de las cuentas bancarias y fideicomisos en moneda nacional pertenecientes al Sistema de Cuenta Única del Tesoro, coordinando de ser necesario, con los entes de la República encargados de regular la actividad bancaria-financiera, tales como SUDEBAN y Banco Central de Venezuela

(BCV), a los fines de desarrollar sistemas que permitan su automatización; así como, hacer efectivo el enteramiento de los intereses y rentas generadas por tales instrumentos financieros, el reintegro de los fondos de cuentas inactivas y el conocimiento de los cuentadantes responsables de las mismas. Asimismo, implementar las medidas necesarias para ejercer control sobre las cuentas y fideicomisos en moneda extranjera, constituidos con fondos provenientes del Tesoro Nacional.

- Regular, mediante instrumento normativo debidamente aprobado, todas aquellas operaciones de administración y negociación de títulos valores e inversiones que posea la República, incluyendo el mecanismo de adjudicación directa de las "Notas Estructuradas" y el criterio de selección de las instituciones financieras beneficiadas.
- Proceder a la contratación de una empresa capacitada en la evaluación de las especies, títulos y demás valores, a objeto de establecer su valor actual, y poder contribuir a determinar la situación financiera de la República.