



UNIVERSIDAD LATINOAMERICANA DE CIENCIA Y
TECNOLOGÍA

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS
CON ÉNFASIS EN FINANZAS**

**CAJA ÚNICA DE LA TESORERÍA NACIONAL DE COSTA RICA:
RESULTADOS DEL PRIMER AÑO DE IMPLEMENTACIÓN**

Sustentante: Lic. Marlon Vinicio Zamora Ulloa

**Proyecto de graduación para optar por el grado de
*MAESTRIA EN ADMINISTRACION DE EMPRESAS
CON ENFASIS EN FINANZAS***

**San José, Costa Rica
Marzo 2005**

Caja Única de la Tesorería Nacional de Costa Rica:

Resultados del primer año de implementación

Marlon V. Zamora Ulloa¹

Resumen

El precepto Caja Única del Estado Costarricense fue la aplicación de la normativa vigente en materia de liquidez que administra la Dirección de Tesorería Nacional y Crédito Público del Gobierno de Costa Rica, en donde se pretende dar uso efectivo a los recursos líquidos que manejan las entidades del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial y las instancias adscritas a estas, de forma tal que sin perder la titularidad de los recursos, la Tesorería Nacional pueda reunir dichos disponibles líquidos en una cuenta única de Reserva en el Banco Central de Costa Rica, evitando la ociosidad de los mismos al mantenerlos individualmente en cuentas corrientes en el Sistema Bancario Nacional y ahorrar así el pago de intereses por colocación en títulos de Gobierno, tanto de parte de las entidades tenedoras como por los bancos comerciales que les administraban sus cuentas corrientes, así como la emisión de deuda pública y pago de intereses por los recursos faltantes en los Presupuestos Ordinarios y Extraordinarios, que no se hubieran podido cubrir con los dineros depositados en la Caja Única del Estado Costarricense.

Abstract

The term Unique Box of the Costa Rican State was the application of the effective norm in the matter of liquidity that administers to the Direction of National Treasury and Public Credit of the Government of Costa Rica, in where it is tried to give effective use to the liquid resources that handle the organizations of the Executive, Legislative and Judicial authority and the instances assigned to these, so that without losing the title of the resources, the National Treasury can reunite these available liquids in a unique account of Reserve in the Central Bank of Costa Rica, avoiding the idleness of such when maintaining them individually in current accounts in the National Banking System and saving therefore the payment of interests by positioning in bonds of Government, as much from the holding organizations as by the commercial banks that administered their current accounts to them, as well as the emission of national debt and payment of interests by the lacked resources in the Ordinary and Extraordinary Budgets, that had not been able to cover with the money deposited in the Unique Box of the Costa Rican State

¹ Licenciado en Administración de Negocios con especialidad en Finanzas y Comercio Internacional, Candidato de Maestría en Administración de Empresas, ULACIT, correo electrónico marlontn@yahoo.com.mx

Palabras Claves

Caja Única / Tesorería Nacional / Administración de liquidez / Pago de Intereses / Economías de Estado

Antecedentes Históricos

La Tesorería Nacional de la República de Costa Rica fue creada el 14 de octubre de 1825, mediante decreto del primer Jefe de Estado de Costa Rica Juan Mora Fernández, en donde se estableció la Tesorería Nacional como la primera entidad recaudadora de impuestos al tabaco, aguardiente y la minería.

Es a partir de esa época que la Tesorería Nacional comienza a administrar los bienes públicos destinados al pago de los gastos de Gobierno. Cubillo (2003) en su tesis de Licenciatura de la UNED recopiló:

En 1837 se da la primera regulación de los ingresos y egresos del Estado, a través de decreto, que establece “la tarifa General de Sueldos” que puede ser considerado el primer documento de gastos de Costa Rica, pues antes de su promulgación los sueldos y erogaciones del Estado se dictaban en leyes diferentes. En este mismo decreto se fijan normas fiscales que definen la unidad de presupuesto y de caja, principios de aplicación actual.

A partir de ese año se dieron una serie de reformas al proceder del manejo de las finanzas del Estado, con la creación de bancos emisores como el Banco Nacional de Costa

Rica en 1867 y el Banco de la Unión, en los cuales se ubicó a la Tesorería Nacional y en 1885 se elaboró el Código Fiscal como el centro de las operaciones de todos los pagos que realiza el Gobierno, lo que vino a establecer la centralización de la administración del efectivo del Estado, mismo que estuvo vigente hasta el 6 de setiembre de 1945, año en el que se promulgó la ley N° 201 llamada “Ley Orgánica de la Tesorería Nacional y Proveeduría Nacional” y en la cual estableció en su Artículo 2°, que en lo sucesivo este organismo será el único facultado para efectuar los pagos de la Nación y autorizar todos los ingresos del Estado.

En 1949 con la promulgación de la Constitución Política se estableció la Tesorería Nacional como un órgano de relevancia constitucional:

ARTÍCULO 185.- La Tesorería Nacional es el centro de operaciones de todas las oficinas de rentas nacionales; este organismo es el único que tiene facultad legal para pagar a nombre del Estado y recibir las cantidades que a títulos de rentas o por cualquier otro motivo, deban ingresar a las arcas nacionales.

Es a partir de este principio constitucional que se fundamenta la implementación de una Caja Única, dada la consideración como **único organismo facultado para pagar a nombre del Estado**, situación no atendida en forma debida durante muchos años y que fue reconsiderada a partir de 1994, producto de los cambios tecnológicos que se dieron en la Tesorería Nacional y el sistema bancario nacional.

Con la eliminación de los giros físicos, por depósito directo de pago a las cuentas de los beneficiarios, ya fueran estos asalariados del Gobierno o proveedores de bienes y

servicios, adicionado a la promulgación en el 2002 de la Ley 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, se dio el respaldo total a la consolidación de la Caja Única.

En el año 2000, el Ministerio de Hacienda consideró conveniente la absorción debidamente formalizada, de las labores encomendadas originalmente a la Dirección Nacional y Crédito Público, por parte de la Dirección de Tesorería Nacional y Crédito Público, a efecto de fortalecer la misión que la Constitución asignó a la Dirección de Tesorería Nacional y Crédito Público como único responsable del manejo de las finanzas nacionales. Su objetivo fue mejorar la administración de la deuda, disminuyendo los procesos internos y reduciendo costos administrativos, de modo que se propicie una mayor eficiencia en el servicio por ejecutar.

La nueva Dirección de Tesorería Nacional y Crédito Público ha declarado como Misión la siguiente:

Velar por la adecuada percepción, seguimiento y control de los recursos financieros del Tesoro Público y los pagos de las obligaciones contraídas de conformidad con la ley de presupuesto, de manera eficiente y eficaz, administrando la liquidez del Gobierno de la República en procura del mayor beneficio de las finanzas públicas y ejercer la administración y custodia de los dineros y valores que se generen. Así mismo, obtener, dar seguimiento y controlar los recursos internos y externos originados por la vía del endeudamiento público de mediano y largo plazo, a fin de promover la utilización adecuada del financiamiento por parte del sector público, dentro de los límites del ordenamiento jurídico y las políticas que defina para tal efecto.

La Visión es definida como:

Resumir su papel de rector dentro del sector financiero costarricense, con una mayor capacidad de cobro por medio de la recaudación adecuada de los ingresos correspondientes al Tesoro Público, aprovechando al máximo herramientas y procedimientos de alta tecnología, administrando dichos recursos financieros mediante el Sistema de Caja Única en procura del mayor beneficio para la Hacienda Pública y ejerciendo debidamente la fiscalización de uso de los recursos y potestad de sanción.

La Dirección de Tesorería Nacional y Crédito Público como principal emisor en el mercado financiero nacional, busca tener el liderazgo en la modernización de los sistemas de emisión, colocación, negociación y redención de la deuda interna del Gobierno de la República, y aspira a la promoción de instrumentos que permitan transacciones más líquidas y seguras, a través de una política de modernización de instrumentos financieros y de los mecanismos de captación, a fin de equipararse con economías más desarrolladas y obtener mayor competitividad.

Ser el ente rector que propicia el desarrollo del sector financiero mediante la formulación y seguimiento de las políticas de endeudamiento, la gestión de la deuda de la administración central, el apoyo a las instituciones públicas en la gestión de su financiamiento y la generación de información sobre deuda pública, para facilitar la consecución de los objetivos de dicho sector, reducir el costo del financiamiento y facilitar la toma de decisiones.

Ser una organización interna articulada, tecnológicamente actualizada, con una clara orientación hacia los usuarios, con un recurso humano de gran mística e identificado con la institución, defensores del actuar moral en la función pública, proactivos y en constante aprendizaje.

Establecimiento de la Caja Única del Estado Costarricense

El artículo 66 de ley N° 8131 establece:

ARTÍCULO 66.- Caja única

Todos los ingresos que perciba el Gobierno, entendido este como los órganos y entes incluidos en los incisos a) y b) del artículo 1° de esta Ley, cualquiera que sea la fuente, formarán parte de un fondo único a cargo de la Tesorería Nacional. Para administrarlos, podrá disponer la apertura de una o varias cuentas en colones o en otra moneda.

Los recursos recaudados en virtud de leyes especiales que determinen su destino, se depositarán en cuentas abiertas por la Tesorería Nacional en el Banco Central de Costa Rica. Estos recursos financiarán total o parcialmente, según lo disponga la ley respectiva, el presupuesto de gastos del ente responsable de la ejecución del gasto. La Tesorería Nacional girará los recursos a los órganos y entes, de conformidad con sus necesidades financieras según se establezca en la programación presupuestaria anual.

(Así reformado por el artículo 7 de la Ley N° 8299 de 22 de agosto del 2002, Ley de Reestructuración de la Deuda Pública) (Procuraduría General de la República, 2005)

En este artículo se fundamenta la posición de la Tesorería Nacional para que a partir del año 2003 se iniciara la logística de inducción de las diferentes entidades mencionadas en el Decreto Ejecutivo N° 31527-H Reglamento para el Funcionamiento de la Caja Única, y que posteriormente en Enero del 2004 pasaron a formar parte del grupo de entidades gubernamentales del Poder Ejecutivo central y aquellas adscritas a este Poder.

La Caja Única es un instrumento financiero mediante el cual la Tesorería Nacional se convierte en un cuasi banco de las entidades matriculadas en ellas y que administra los fondos excedentes de éstas, dejándolos disponibles en el momento en que las mismas lo requirieran. A cada entidad periódicamente se le entrega un estado de cuenta de fondos disponibles y por medio informático, se registran y controlan los movimientos de entrada y salida.

Esta opción permite que la Tesorería Nacional obtenga fondos frescos, de un sector público que originalmente no debió tener excedentes, dado que lo no ejecutado presupuestariamente debió ser economía de estado, sin embargo, la política por muchos años fue que la Tesorería Nacional, giraba la totalidad del presupuesto asignado, sin contemplar la periodicidad del gasto ni la ejecución del mismo, problema que generó además en los últimos años un aumento de la deuda pública, que ha sido el mecanismo de

cobertura de los faltantes de recursos, para cubrir la ejecución del presupuesto gubernamental.

Por los fondos en caja única, la Tesorería no está obligada a pagar intereses, situación que anteriormente sí se estaba dando, ya que las entidades involucradas invertían sus excedentes en títulos de Gobierno o peor aún, los dejaban en cuentas corrientes millonarias, que servían para que la banca estatal invirtiera estos recursos en títulos valores, que al final, el Estado terminaba pagando altos intereses y comisiones por intermediación financiera, por su propio dinero.

El proceso de inducción de estas entidades no ha sido fácil, dada la resistencia de los niveles directivos de la mayoría de ellas, en pensar que una vez que la Tesorería administrara sus fondos excedentes, estos iban a ser irrecuperables. Muchos no alcanzaron a comprender desde un inicio el objetivo del principio de Caja única, que concebía una administración efectiva de los fondos por la Tesorería Nacional a manera de cuasibanco del estado, y en donde lo que se pretendía era una utilización efectiva de los recursos excedentes.

La economía generada por la utilización de recursos excedentes, es precisamente el tema que se pretende desarrollar en este artículo, en donde el Estado Costarricense dejó de pagar altos intereses por fondos ociosos en poder de entidades públicas y con ello se le dio giro económico a las necesidades en su momento. Además, con la cuantificación de necesidades propias y temporalizadas del gasto de cada institución por medio de una programación financiera de las necesidades de recursos, la Tesorería Nacional establece un

valioso mecanismo para girar recursos solo cuando se requieren eliminando la posibilidad de que las instituciones mantengan recursos ociosos.

El tema de Caja Única es complejo, máxime que nos es de común manejo entre los administradores públicos y menos aún en el ámbito general. Además las experiencias internacionales al respecto son pocas, dado que cada país estructura su Gobierno de forma distinta y son pocos los que poseen estructuras similares a las nuestras, con un estilo de cobertura de una serie de garantías sociales y de mejoramiento de obra, que provocan tener un aparato estatal desmedido y sumamente caro.

Metodología

El estudio del tema de caja única como se indicó anteriormente es poco conocido como precepto generalizado en el ámbito macro de un aparato inmensamente grande como lo es el manejo de las finanzas de un país.

En un ambiente de empresa privada es más factible y frecuente concebir la concentración de todos los recursos líquidos en una única caja empresarial, la cual girará los recursos según su disponibilidad, y al ritmo de sus actividades cotidianas. En el plano empresarial privado, los gastos se generan en su mayoría una vez obtenidos los ingresos o contemplados los créditos adquiridos, lo que al final se resume en que el gasto está condicionado al ingreso disponible. En contraste en el ámbito público, hay una primera intención de gasto que se esboza en el documento de presupuesto, el cual es una autorización formal por parte del legislativo, estableciendo en el mismo la fuente de financiamiento que respalda el gasto, bajo el principio de partida doble, pero no considera

el ritmo con el que esas rentas, ingresen a las arcas estatales. Es así como vemos a los maestros dando clases o al oficial de seguridad pública brindando vigilancia, independientemente de que el comerciante de la comunidad haya pagado o no pagado sus impuestos, generando desfases entre la ejecución del gasto y la percepción del ingreso, que al final del ciclo presupuestario redunda en déficit fiscal y por ende se recurre a financiamiento, engrosando cada vez más la ya agigantada deuda pública.

Aun cuando el enfoque del documento son las finanzas, la información se complementó con la base legal que da sustento a la Caja única, bajo la premisa de que en Administración Pública se sigue el precepto de que se hace lo que la ley estipula y eso muchas veces limita el accionar del administrador. Por otro lado se fundamenta la investigación con documentos de trabajo, informes estadísticos y opiniones de los altos funcionarios de la Tesorería Nacional, denominadas, fuentes de información secundarias,

El propósito de la investigación es evaluar los resultados obtenidos luego de concluir el primer año de implementación de la caja única como principio de administración del efectivo, para las entidades del Poder Ejecutivo y adscritas a este y su impacto en las finanzas públicas.

Así mismo se recopiló la información financiera del sistema informático para el control contable de fondos de la Tesorería Nacional, sobre los movimientos que se reportan desde el arranque del proyecto en el 2003 con el plan piloto y que sirvió de elemento comparativo con el año en estudio del 2004.

Financiamiento del Presupuesto Público

El efecto Bola de Nieve de los Intereses

En la gestión de recursos para el Estado existe toda una estructura de gestión de cobro de tributos, que velará por hacer su función de gestión de ingresos, que se presume permite cubrir las necesidades de gasto, previamente establecidas en la Ley de Presupuesto Público para cada periodo fiscal. Pero qué sucede cuando los recursos provenientes de los impuestos no alcanzan, aquí es donde ingresa la Tesorería Nacional a buscar los recursos faltantes, siempre con la dependencia de una autorización presupuestaria primaria, que le dictará al Tesorero Nacional el límite de endeudamiento para el periodo. Este financiamiento ya sea en deuda interna o externa, implicará un posterior pago de intereses y redención de la deuda, los cuales dado el carácter deficitario de los presupuestos estatales que se tiene hoy, además de la constante evasión fiscal, provoca que esta deuda vaya creciendo día a día, en forma de bola de nieve, la cual si no se contempla cambios en el corto y mediano plazo, será inmanejable.

Al respecto Morun, Martínez, Calvo y Gómez en su trabajo denominado DEUDA INTERNA: ALGUNAS CAUSAS, EFECTOS Y ALTERNATIVAS DE SOLUCION (UCR, 1998) indican *“La deuda interna del Gobierno costarricense se ha considerado como uno de los principales problemas económicos del país. Para algunos investigadores, el origen de ésta se debe a un modelo de desarrollo sin un esquema de financiamiento propio y sostenible, lo cual produce una acumulación del déficit fiscal que se vienen dando desde hace varias décadas. Ello ha permitido que la deuda se convierta en un "ciclo pernicioso", es decir, una mayor deuda interna ocasiona un mayor gasto por intereses, el cual incrementa el déficit y por consiguiente, genera una mayor deuda”*

Por otra parte el déficit fiscal produce presiones inflacionarias con un mecanismo causal que no es directo, sino que la inflación ocurre cuando el déficit del sector público es financiado a través del endeudamiento con el sistema bancario, entre mayor sea la proporción de la cartera de los bancos que se mantiene con el sector público, es probable que se presione mas la inflación.

El dilema de quién pagará la deuda costarricense se discute día a día, en todos los niveles y directamente nos afecta a todos, esto por cuanto el impuesto que mejor maneja el Gobierno y del cual nadie puede oponerse, pero que todos pagamos se llama inflación y definitivamente el déficit de Gobierno y la carga financiera de la deuda pública es uno de los principales componentes de la inflación, además las políticas de los últimos gobiernos no han dado una pauta de posible solución al problema, al contrario cada vez se posterga el problema a años futuros y es así como se autoriza presupuestariamente deuda a largo plazo sin definir el contenido económico para la cancelación de la misma y esto tanto para la deuda interna como la externa, pero el manejo de la deuda pública es otra tesis completa a manejar en otro ámbito, aunque sea el causante directo de iniciativas como la aquí expuesta.

Inicio de la Era del costo cero

Dentro de las facultades y funciones primarias que tiene el Tesorero Nacional, está la de administrar y tratar de disminuir el incremento de la deuda pública o que esta sea cada vez más manejable, con tasas de interés que sean asequibles a un oferente de cero riesgo,

con plazos e instrumentos atractivos, tanto para el inversionista como para el desarrollo nacional, como lo es por tradición invertir en Bonos del Gobierno.

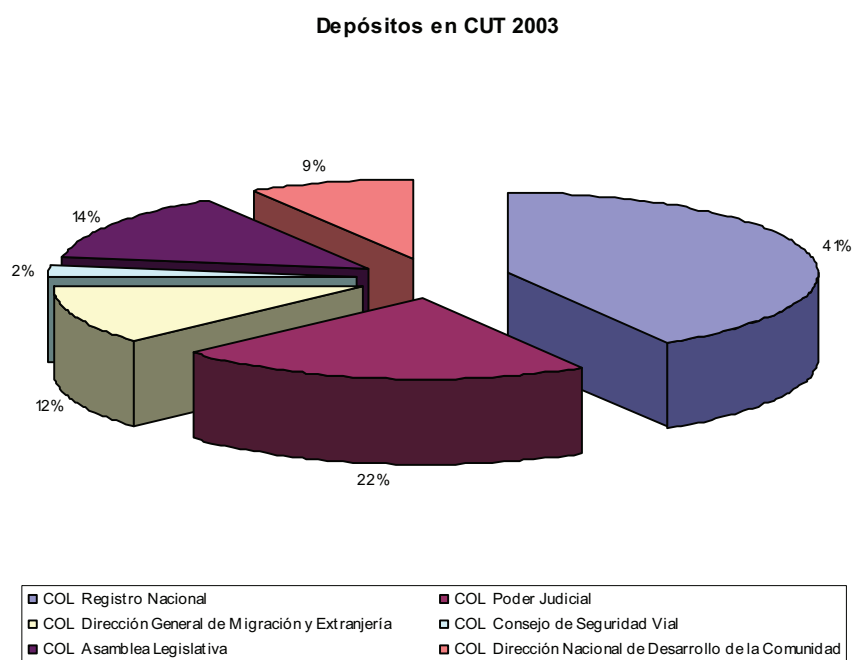
La Caja Única es una de las alternativas más acordes con esta posición, por cuanto permite recuperar fondos inmovilizados durante mucho tiempo en cuentas corrientes pertenecientes a instituciones estatales adscritas y darle un uso eficiente como financiamiento temporal a cero costo, por cuanto por disposición reglamentaria no se está obligado a pagar intereses por esos recursos (Art. 11 Decreto N° 31527-H del 23-10-2003).

Al depositar dineros en Caja Única, la entidad participante debe proveer una programación financiera del uso de esos excedentes, con un horizonte de al menos un año, en donde se programan tanto los traslados de nuevos recursos hacia al fondo general de Gobierno como la eventual devolución de los mismos por parte de la Tesorería Nacional. (Art. 13 Decreto N° 31527-H del 23-10-2003).

Desde Enero del 2003, se inició con un plan piloto con las siguientes entidades: la Dirección General de Migración, el Registro Público de la Propiedad, Consejo de Seguridad Vial, DINADECO y la Asamblea Legislativa. Con estos participantes, el Estado comenzó a recibir una serie de recursos que permitieron ir proporcionando información de cómo se debería desarrollar los sistemas informáticos para control y fue con ello que nació el Sistema de Control Contable de Fondos, propio de la Tesorería Nacional, con el cual se permitió tener información de movimientos, saldos, frecuencias, y otras más.

Según las estadísticas que lleva la Unidad de Operaciones Bancarias de la Tesorería Nacional, durante el año 2003, año del plan piloto, la Tesorería Nacional logró captar para

la Caja Única un aproximado a ¢23.000 millones de colones de las entidades mencionadas , con una participación individual como se muestra en la gráfica:



De esta estadística, se destacó la participación del Registro Nacional que para ese año había depositado un equivalente al 47% de la captación total, seguido por el Poder Judicial con una participación del 22% de los ¢23.000 millones de colones que ya contaba la Caja Única al cierre del 2003. También se llevan registros de la contabilización de depósitos en dólares, en donde a esa fecha se contabilizaba un depósito por un millón de dólares (\$1.000.000 USD) de la Dirección de Migración y Extranjería.

Con estos recursos el Estado dejó de pagar una suma considerable de intereses, dado que los mismos no generaban costos financieros, tema a tratar más adelante.

Como inició la Caja Única

Oficialización de la Caja Única, Enero 2004

Un año después de que arrancó el proyecto con las entidades piloto, los jefes de la Tesorería Nacional en común acuerdo con el Ministro de Hacienda de ese momento, impulsaron el inicio oficial para todas las entidades incluidas en el reglamento de Caja Única según el Decreto N°31527-H del 23 de Octubre del 2003, mismas que serían todas aquellas del Poder Ejecutivo o adscritas a este y que tuvieran manejo propio de recursos.

La lista inicial de entidades que por Reglamento debían de incorporarse a la Caja Única a partir del 1 de enero del 2004 fue la siguiente:

- **Lista de Entidades adscritas a ministerios**

Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes

1. Centro Costarricense de Producción Cinematográfica
2. Centro Cultural Histórico José Figueres Ferrer
3. Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia
4. Comisión Nacional de Conmemoraciones Históricas
5. Orquesta Sinfónica Nacional
6. Dirección General del Archivo Nacional
7. Dirección General de Museos
8. Escuela Casa del Artista
9. Instituto Costarricense del Deporte y Recreación
10. Movimiento Nacional de Juventud
11. Museo de Arte y Diseño Contemporáneo

12. Museo de Arte Costarricense
13. Museo Histórico Juan Santa María
14. Museo Nacional
15. Museo Rafael Ángel Calderón
16. Orquesta Sinfónica Juvenil
17. Compañía Lírica Nacional
18. Coro Sinfónico Nacional
19. Sistema Nacional de Radio y Televisión
20. Teatro Nacional
21. Teatro Popular Melico Salazar
22. Festival de las Artes
23. Compañía Nacional de Teatro
24. Taller Nacional de Teatro
25. Compañía Nacional de Danza
26. Taller Nacional de Danza

Ministerio de Gobernación y Seguridad

27. Dirección General de Migración y Extranjería
28. Servicio Nacional de Guardacostas

Ministerio de Ambiente y Energía

29. Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos
30. Fondo Nacional Ambiental
31. Fondo de Vida Silvestre

- 32. Instituto Meteorológico Nacional
- 33. Servicio de Parques Nacionales
- 34. Administración Forestal del Estado
- 35. Instituto Geográfico Nacional

Ministerio de Justicia y Gracia

- 36. Registro Nacional
- 37. Consejo Nacional de Drogas

Ministerio de Ciencia y Tecnología

- 38. Academia Nacional de Ciencias

Ministerio de Obras Públicas y Transportes

- 39. Consejo de Seguridad Vial
- 40. Consejo Nacional de Vialidad
- 41. Consejo Técnico de Aviación Civil
- 42. Consejo Nacional de Concesiones

Ministerio de Agricultura y Ganadería

- 43. Estaciones Experimentales del Ministerio de Agricultura y Ganadería
- 44. Oficina Nacional de Semillas
- 45. Servicio Fitosanitario del Estado
- 46. Programa Integral de Mercadeo Agropecuario
- 47. Dirección de Salud y Producción Pecuaria

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

- 48. Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF)

49. Consejo de Salud Ocupacional

Ministerio de Salud Pública

50. Consejo Técnico de Asistencia Médico-Social

51. Oficina de Cooperación Internacional de la Salud

52. Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Salud y Nutrición
(INCIENSA)

• **Lista de otras entidades públicas estatales**

1. Junta Administrativa del Archivo Nacional
2. Comisión Nacional de Emergencias
3. Editorial Costa Rica
4. Junta de Defensa del Tabaco
5. Junta Administrativa de la Imprenta Nacional
6. Patronato de Construcciones y Adquisición de Bienes
7. Instituto Costarricense de Pesca y Agricultura (INCOPECA)
8. Tribunal Supremo de Elecciones

Lista de entidades del Poder Legislativo y Judicial

1. Poder Judicial
2. Asamblea Legislativa
3. Contraloría General de la República
4. Defensoría de los habitantes

Estas entidades fueron convocadas a una reunión general el 23 de setiembre del 2003, en donde se explicó con detalle la visión de Caja Única, los modelos operativos a utilizar, los modelos de programación, y la fecha de arranque oficial (1 de Enero de 2004). En esta oportunidad el Tesorero Nacional indica:

“Caja Única es el conjunto de mecanismos y sistemas que interactúan entre sí, para que el Fondo General –cuenta única del Estado ubicada en Banco Central- reciba el 100% de los fondos recolectados por las instituciones del Gobierno Central, y sobre estos fondos realizar las erogaciones del Estado, eliminando en su totalidad las cuentas corrientes, cuentas de ahorros e inversiones de estas instituciones en el sector financiero nacional, así como las inversiones de las mismas en títulos del propio Estado. Caja Única es sinónimo de eficiencia óptima sobre el manejo de los Fondos Públicos.

El Sistema de Caja Única permitirá –en sus relaciones de pago- convertir a la Tesorería Nacional en un banco: el banco de las entidades del Gobierno Central. De esta forma, las entidades indicadas que mantengan cuentas en bancos comerciales, trasladarán los recursos de su banco comercial a la Tesorería Nacional. La Tesorería Nacional le brindará una o varias cuentas llamadas “Cuentas de Caja Única” (CCU), en donde los recursos estarán totalmente identificados y a disposición de la entidad según las normas de operación establecidas por la Tesorería Nacional. De esta forma, los dineros líquidos existentes en entidades financieras se transforman en saldos contables en la Tesorería Nacional”

La experiencia del primer semestre del 2004

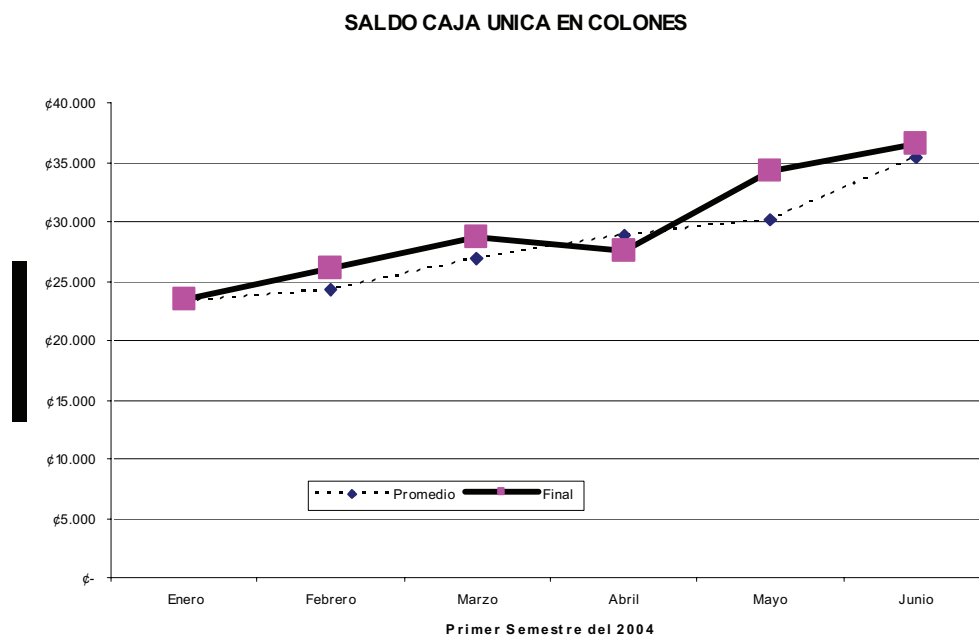
Durante el primer semestre del 2004, la inducción de las entidades antes mencionadas hacia la Caja Única, se enmarcó en explicar a los administradores financieros de las entidades participantes en lo que correspondía a programación financiera, sea, el uso efectivo de los recursos ya existentes y el de los nuevos recursos a recibir durante el periodo 2004. Esta programación financiera fue tema nuevo para la mayoría de los administradores financieros, ya que los mismos estaban acostumbrados a manejarse en el ambiente presupuestario y en donde la política general tanto de la administración central del disponible (Tesorería Nacional) como de los encargados de la asignación de recursos (Presupuesto Nacional), era la disposición de un doceavo de la cuota de presupuesto de cada año, independientemente de la periodicidad del gasto y la estacionalidad del mismo. Con ello, en muchos de los casos, la administración central asignaba recursos a programas que en realidad iban a necesitar dichos recursos meses y hasta años después. Al respecto Cubillo (2003) de sus entrevistas a los jefes financieros de las entidades que conformaron el plan piloto recopiló las siguientes consideraciones sobre el uso de los recursos “1- Muchos de estos recursos respaldan contratos de obras, que pueden llevarse varios periodos fiscales en su ejecución. 2- Otros si bien fueron solicitados a la Tesorería Nacional, no van a ser usados en el periodo presupuestario actual debido a que los límites de gasto fijados por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria no lo permite. 3- Algunos recursos provienen de impuestos específicos que ingresan directamente a las cuentas de las instituciones y esperan el trámite presupuestario. 4- Lamentablemente no hay capacidad para una ejecución eficiente de los recursos, sea por la lentitud de la contratación

administrativa o bien, por incumplimientos de parte de los contratistas. 5- Los recursos en cada cuenta corriente dan seguridad a los diferentes proveedores de que el trámite de pago va a ser expedito, pues el periodo de pago en la administración central es superior a los 60 días.”

Esta capacitación en programación financiera estuvo a cargo de personeros de las Unidades de Programación Financiera y de Operaciones Bancarias de la División de Programación y Gestión de Caja de la Tesorería Nacional, al respecto en entrevista con la Gerente de dicha División indicó “El enseñar Programación Financiera a las entidades participantes resultó meticulosa y en ocasiones cansada. Muchos de los encargados de las entidades venían una y otra vez a consultar a los ejecutivos de cuenta y los programadores financieros sobre lo mismo, les fue difícil distinguir entre manejo presupuestario y flujo de caja, que es el centro de la programación financiera. Algunas veces una vez que entendían como hacer la programación financiera, no querían incluir en esta los excedentes de periodos anteriores por temor a que la administración central les diera uso y los dejara desposeídos de los mismos. Los jefes de las entidades no querían domiciliar las cuentas bancarias, para que la Tesorería Nacional pudiera debitar o acreditar directamente de las mismas. Algunos, inclusive interpusieron recursos de amparo ante la Sala Cuarta y trataron de escudarse en independencias que al final no lograron demostrar, al no contar con personerías jurídicas instrumentales, requisito indispensable para operar fuera de la Caja Única.”

Durante el primer semestre del año 2004 se incluyeron varias de las entidades participantes, las cuales además de las cinco entidades del plan piloto hicieron que el saldo

de la caja única en colones pasara de ¢23.000 millones a ¢35.000 millones con un crecimiento que se muestra en la siguiente gráfica:



Fuente: Tesorería Nacional, datos SCC.

En esta gráfica se evidencia la resistencia de muchos de los jefes de las entidades participantes en la Caja Única a trasladar sus excedentes, y que no fue hasta en Mayo del 2004 que realmente comenzó dicho traslado. Aquí es importante la mención que hizo uno de los Programadores Financieros de la Tesorería Nacional que al escoger a las entidades piloto se seleccionó a las más grandes y que en su mayoría las que quedaron para el 2004 eran aquellas con poco saldo y el cual era producto de sus excedentes, por lo que una vez traspasados los mismos, el movimiento de su cuenta individual iba a ser mínimo.

Es importante destacar que muchos de estos recursos durante mucho tiempo fueron deuda para la Tesorería Nacional como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Saldo de inversiones en títulos de deuda pública por instituciones del Gobierno Central

(en millones de colones)	
Instituciones	Total
Consejo Nac. Drogas	73,00
Consejo Nacional de Vialidad	3.988,25
Consejo Nal de Concesiones	785,97
Consejo Seg. Vial	552,49
Consejo Tec.Aviac. C.	622,69
CTAMS	5.888,88
Direcc. Migración	4.275,00
FODESAF	23.887,14
Fondo Preinversión Mideplan	2.672,95
IAFA	27,14
Imprenta Nacional	531,44
Instituto Geográfico Nacional	220,57
Oficina Nac.Semillas	100,16
Editorial Costa Rica	5,83
Poder Judicial	2.233,57
Contraloria General de la República	2.645,90
Mideplan otros	1.935,74
Mirenem fondo parques nacionales	49,83
Mirenem fondo forestal	149,74
oficina del arroz	980,35
Asamblea Legislativa	843,00
	52.469,64

Fuente: Tesorería Nacional, según datos al mes de Agosto del año 2001.

Los resultados del año 2004

Al cierre del 2004 ya se habían incluido a la mayoría de las entidades que regulaba el principio de caja única, aunque no todas habían trasladado sus excedentes como lo confirmó la unidad de Programación Financiera de la Tesorería Nacional, con lo cual los recursos de la Caja Única al 31 de diciembre de 2004 eran ¢51.000 millones (cincuenta y

un mil millones) de colones, de los cuales el 62% se concentraba en 8 entidades, el 12% pertenecía a 78 municipalidades y el restante 25 % pertenecían a otras 40 entidades, para un total de 126 participantes. Es importante rescatar que esta figura fue utilizada por la Tesorería Nacional para administrar recursos de otras entidades que no estaban obligadas a trasladar o dejar sus recursos en la Caja Única, pero que confiaron en ésta dado el esquema consolidado que había adquirido y es así como al final del 2004 se habían dejado dineros de 78 municipalidades por un monto de ¢6.000 millones de los recursos que se emplearán en el 2005 para el mejoramiento de caminos en todo el país.

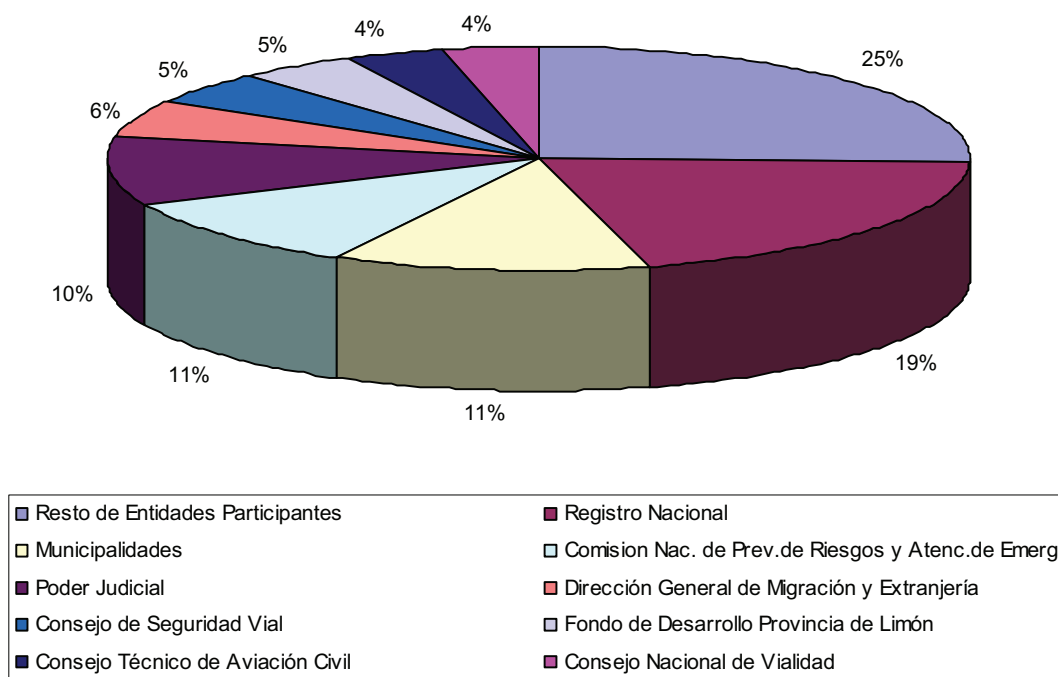
El siguiente cuadro resume las participaciones en la Caja Única al cierre del 2004 en colones:

Registro Nacional	¢ 10.458.560.864,68	20,23%
Comisión Nac. Prev.de Riesgos y Atenc.Emerg.	¢ 5.471.192.214,73	10,58%
Poder Judicial	¢ 5.009.012.267,68	9,69%
Dirección General de Migración y Extranjería	¢ 2.892.711.908,33	5,60%
Consejo de Seguridad Vial	¢ 2.430.000.000,00	4,70%
Fondo de Desarrollo Provincia de Limón	¢ 2.327.500.000,00	4,50%
Consejo Técnico de Aviación Civil	¢ 1.921.690.223,11	3,72%
Consejo Nacional de Vialidad	¢ 1.832.435.774,97	3,54%
Municipalidades	¢ 6.099.440.919,84	11,80%
Resto de Entidades Participantes	¢ 13.257.176.557,85	25,64%
Total	¢ 51.699.720.731,19	

Fuente: Tesorería Nacional, SCC

Gráficamente se denota la concentración de recursos en pocas entidades:

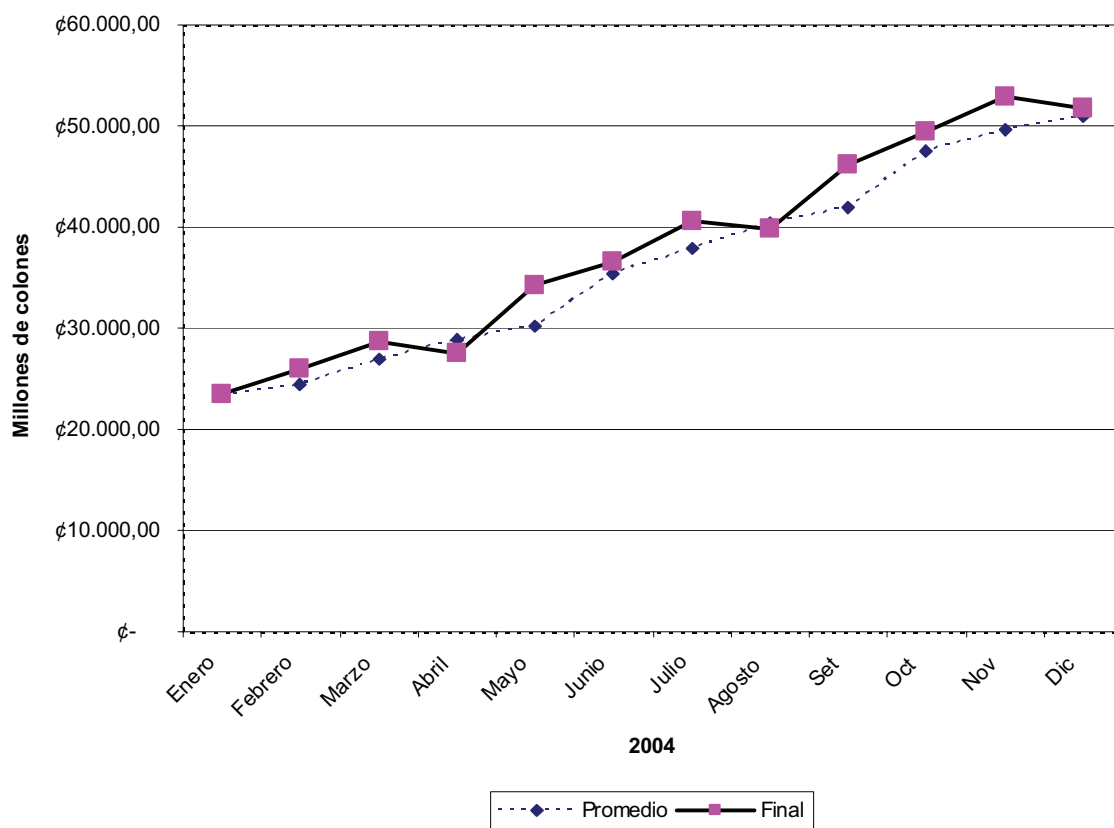
Distribución CUT 2004



Fuente: Tesorería Nacional, SCC

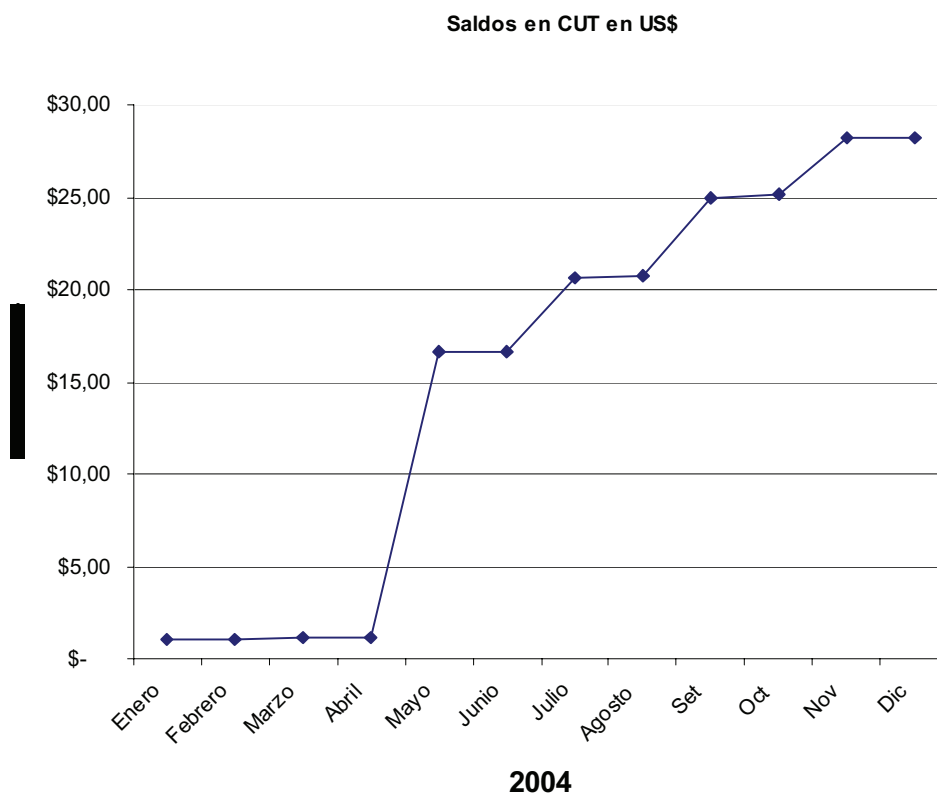
En cuanto a la evolución de los traslados, según los Ejecutivos de la Tesorería Nacional, fue a mediados del año 2004 que el Señor Tesorero Nacional comenzó a gestionar directamente los traslados de los excedentes de las entidades a la Caja Única y fue por medio de diversos medios de presión que los recursos ingresaron a las cuentas de la Tesorería como se muestra en la siguiente gráfica:

Saldo de Caja Única en Colones



Fuente: Tesorería Nacional, SCC

Con esta gráfica se aprecia que la Caja Única creció 124% pasando de 23.000 millones a 51.700 millones en colones. Es importante recordar que la Caja Única también contaba con un millón de dólares al inicio del 2004 y según los datos de la Tesorería Nacional, los depósitos en esta moneda llegaron a veintiocho millones de dólares (\$28.000.000), los cuales tuvieron el siguiente comportamiento de ingreso a la Caja Única:



Fuente: Tesorería Nacional, SCC

Al igual que lo sucedido con los recursos en colones, fue a partir de Abril del 2004 que las entidades trasladaron sus excedentes a la Caja Única. Según la Unidad de Operaciones Bancarias de la Tesorería Nacional, considerando los tipos de cambio promedios de cada mes, conforme fueron ingresando los recursos, la Caja Única al final de diciembre del 2004 en total administraba ₡64.500 millones de colones, que fueron dejados de colocar en el mercado de capitales y no aumentaron la deuda pública del estado costarricense.

Las economías de la Caja Única

La importancia de recuperar aquellos recursos que se encontraban ociosos en cuentas bancarias de entidades que no los habían ejecutado presupuestariamente en el periodo que correspondían y que forman parte de sus superávits presupuestarios, fue precisamente que esta ociosidad era proporcionalmente inversa para la Tesorería Nacional, dado que los déficits presupuestarios primarios habían obligado a recurrir a endeudamiento público en el mercado de valores para cubrir los faltantes y los mismos generan una carga de intereses que día con día incrementa más el déficit. Aunado a esto, por las limitaciones que tenían las entidades de colocar dichos excedentes en el mercado financiero, los mismos se quedaban en cuentas corrientes y las entidades financieras luego los colocaban en títulos de Gobierno o del Banco Central, presionando aún más el déficit, por cuanto se tenía que pagar intereses y comisiones sobre los propios recursos del Estado.

Por otra parte, la práctica financiera dicta que en materia de inversiones, el mayor rendimiento siempre lo pagará el oferente más riesgoso, con lo cual el oferente de menor o ningún riesgo estará obligado a ofrecer la menor tasa para obtener los recursos excedentes en el mercado, siendo en la generalidad el Gobierno el oferente de menor riesgo en cualquier mercado financiero estable. Sin embargo, en Costa Rica está máxima irónicamente no aplica, más bien, el déficit fiscal a obligado al Estado como emisor de títulos valores a ofrecer las mejores tasas de interés para poder obtener los pocos recursos de un mercado financiero pequeño y poco desarrollado, como lo es el mercado costarricense.

En este sentido, se infiere que la recuperación de ¢51.000 (cincuenta y un mil millones de colones) y los \$28.000.000 (veintiocho millones de dólares), tuvo un doble efecto para la economía costarricense, primero se dejaron de pagar intereses a entidades financieras que los tenían colocados en el Gobierno Central y que irónicamente eran recursos dejados en cuentas corrientes por excedentes de entidades participantes. Por otro lado, permitió no tener que recurrir al mercado financiero a colocar dichos recursos para financiar el déficit del presupuesto del 2004, con lo cual, en promedio del Gobierno Central hubiera incurrido en un costo financiero devengado aproximado de ¢5.140 (cinco mil ciento cuarenta millones de colones), y \$425.000 (cuatrocientos veinticinco mil dólares,) , posteriormente al finalizar el plazo de colocación haber tenido que recurrir nuevamente al mercado financiero para colocar nuevamente títulos para poder cancelar los colocados en el 2004 y así sucesivamente generando lo que se había denominado anteriormente el efecto bola de nieve hasta que el Estado tuviera en sus ingresos primarios (por recaudación de impuestos) excedentes que permitieran ir disminuyendo la deuda pública, lo cual no tiene un horizonte claro de concretarse, dado que tendrían que duplicarse los ingresos actuales, con incrementos de los actuales impuestos o mejoras en la recaudación, pero ambos no se vislumbran en el corto plazo.

Esta estimación se realizó promediando las entradas de fondos a la Caja Única en los meses correspondientes, calculándose un interés devengado dejado de pagar durante cada mes sobre tasas de Tasa Básica Pasiva del 13.5% anual para los colones y de un 3% de interés anual para los dólares. Es importante destacar que los mecanismos de endeudamiento frecuentemente utilizados por la Tesorería Nacional ubican el pago de

intereses al vencimiento del plazo establecido (Títulos Cero Cupón), de allí que se hable de intereses devengados.

El cuadro siguiente muestra la economía mes a mes durante el 2004 de acuerdo a los saldos reflejados en la Caja Única:

Mes	Saldo Colones		Intereses	Saldo Dólares		Intereses
	Promedio ¢	Final ¢	13,5% anual	Promedio \$	Final \$	3% anual
Enero	¢ 23.247,44	¢ 23.497,73	¢ 264,35	\$1,04	\$1,05	\$0,003
Febrero	¢ 24.339,50	¢ 25.997,93	¢ 292,48	\$1,06	\$1,08	\$0,003
Marzo	¢ 26.884,84	¢ 28.652,99	¢ 322,35	\$1,09	\$1,18	\$0,003
Abril	¢ 28.828,77	¢ 27.486,56	¢ 309,22	\$1,19	\$1,20	\$0,003
Mayo	¢ 30.119,04	¢ 34.234,20	¢ 385,13	\$9,47	\$16,60	\$0,024
Junio	¢ 35.427,70	¢ 36.545,66	¢ 411,14	\$16,60	\$16,58	\$0,041
Julio	¢ 37.942,25	¢ 40.503,19	¢ 455,66	\$18,53	\$20,63	\$0,046
Agosto	¢ 40.447,49	¢ 39.837,60	¢ 448,17	\$20,66	\$20,70	\$0,052
Set	¢ 41.916,88	¢ 46.099,80	¢ 518,62	\$21,54	\$24,99	\$0,054
Oct	¢ 47.453,30	¢ 49.473,56	¢ 556,58	\$25,16	\$25,20	\$0,063
Nov	¢ 49.636,80	¢ 52.943,43	¢ 595,61	\$25,33	\$28,18	\$0,063
Dic	¢ 50.964,83	¢ 51.699,72	¢ 581,62	\$28,17	\$28,17	\$0,070
Totales			¢ 5.140,94			\$0,425

Fuente: Tesorería Nacional, SCC

Perspectivas futuras de caja única.

El 28 de Enero del 2005, el señor Tesorero Nacional en la presentación de los Planes Operativos de la Tesorería Nacional ante los Coordinadores y Gerentes de todas las áreas que componen la estructura administrativa de la Tesorería, reunión celebrada en el auditorio del BCIE expuso:

“ La Caja Única del Estado ha sido un éxito para la Tesorería dado la cantidad de recursos que se lograron captar y que hoy permiten que hayamos tenido un cierre de año libre de presiones y sosteniendo las tasas de interés. Es claro que muchos de estos recursos

provenían de saldos acumulados de muchos años y que ya hoy los tenemos en nuestras cuentas ahorrándonos considerables intereses. También sabemos que el flujo futuro será menor ya que de ahora en adelante manejaremos solo los resultados de cada periodo, pero que no dejan de ser importantes dentro del ámbito de la programación, por eventuales salidas principalmente. Es por ello que hoy seguimos buscándole aprovechamiento al éxito de la Caja Única y para este año 2005 queremos consolidar el esquema de las Cuentas de Manejo de Liquidez con aquellas entidades públicas no obligadas a participar en la Caja Única pero que pueden aliviar la presión de recursos para la Tesorería Nacional, en un esquema ampliamente beneficioso para todos”

Este esquema de cuentas de manejo de liquidez es la consolidación de una obligación que en los últimos dos años tomó la Dirección de la Tesorería Nacional como su caballo de batalla y que ya rinde sus primeros frutos para la economía nacional. El poder ofrecer a la mayoría de las entidades gubernamentales un manejo eficiente de sus saldos en cuenta corriente, garantizándole a aquellas entidades que por su autonomía como por ejemplo RECOPE, ICE, CCSS, y muchas otras más, que los saldos que depositen en la Caja Única del Estado Costarricense los tendrán disponibles a su discreción y que además por no estar obligadas, podrían estar recibiendo un rendimiento similar o superior al que actualmente les ofrecen las entidades financieras (entre un 8% y un 12% anual, sobre saldos de mas de 30 días), pero que se sabe no vendrán a presionar las altísimas colocaciones que realizan los bancos en títulos del estado, a sabiendas de la estacionalidad y ociosidad de estos recursos, es una iniciativa que propone excelentes resultados.

Es importante recalcar que el manejo de fondos de liquidez es completamente distinto al manejo de caja única tradicional, dado que estos recursos serán propios del cortísimo plazo, de uso a la vista, con lo que debe proveerse de información oportuna, clara y concisa entre la entidad participante en una cuenta de manejo de liquidez y la Tesorería, por cuanto el fondeo temporal es frecuente dada la estacionalidad de los ingresos. Por otra parte, el recurrir a captación en subasta es una definición de fechas previamente coordinadas entre el Banco Central y la Tesorería, con las cuales debe preverse el mantener dentro del saldo de caja un disponible suficiente para cubrir los requerimientos de las entidades, por cuanto lo sustancial para consolidar esta figura es mantener la confianza de los participantes y esto solo se logra respondiendo a sus requerimientos sin objeción alguna, salvo los plazos propios de los horarios transaccionales de los sistemas.

Es importante la divulgación de los resultados de las gestiones de la Tesorería Nacional como entidad encargada del manejo financiero del Estado Costarricense, por cuanto dentro del ámbito político las necesidades de disponible monetario en muchos casos se confunden con exceso de gasto presupuestado, con lo cual se presiona al eventual pago de mayores intereses a los inversionistas producto de un mal manejo de la información. La consolidación de la Tesorería Nacional es vital para la buena salud de las finanzas públicas. Si se considera que ahorros de ¢5.000 millones anuales son vitales para el desarrollo del país, también lo es que todos los Presidentes Ejecutivos, Directivos, Gerentes, y todos los administradores públicos de Costa Rica tienen la obligación de apoyar gestiones como la que actualmente trata de consolidar la Tesorería Nacional, llamada Caja Única.

Bibliografía:

Constitución Política de Costa Rica. 1949

Cubillo, J.M. (2003). *Evaluación del Sistema de Administración del Efectivo en el Sector Gobierno Central de Costa Rica*. Tesis de licenciatura no publicada, UNED, San José, Costa Rica.

Cubillo, J.M. (1998). *Propuesta Alternativa Para La Implementación Del Principio De Caja Única En Costa Rica*. Documento de Trabajo, Proyecto de Modernización de la Administración Financiera, Ministerio de Hacienda.

Cubillo y Morales (1997). *La programación de la Ejecución del Gasto*. Proyecto de Modernización de la Administración Financiera. Documento de Trabajo, Ministerio de Hacienda

Decreto Ejecutivo N° 31527-H Reglamento para el Funcionamiento de la Caja Única, Publicado en la Gaceta del 23 de Octubre de 2003

Durán, M (2004). *Historia de la Tesorería Nacional*. Documento de Trabajo, Tesorería Nacional, Ministerio de Hacienda.

Ley 8131, Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, 2001

Meléndez, C. (2002). *Sistema de Caja Única del Estado. Documento Visión*. Documento de Trabajo, Tesorería Nacional, Ministerio de Hacienda.

Morun, Martínez, Calvo y Gómez (1998) *Deuda Interna: Algunas Causas, Efectos Y Alternativas De Solución*. Tesis de Licenciatura no publicada, UCR, San José, Costa Rica

Ortiz, H. (1996). *Análisis Financiero Aplicado con Ajustes por Inflación*. Universidad Externado de Colombia, 9ª Edición.

Sistema Costarricense de Información Jurídica (2005). Recuperado el 3 de febrero de 2005 de

http://www.pgr.go.cr/Scij/index_pgr.asp?url=busqueda/normativa/normas/nrm_articulo.asp?nBaseDato=1&nNorma=1915&nVersion=1&nArticulo=199300

Tesorería Nacional. (2001). *Documento de Reestructuración*. Documento de Trabajo, Ministerio de Hacienda