



¿CUÁNTO DEMORAN LAS ENTIDADES EN PAGAR?

Primer estudio exploratorio – Año 2012

OFICINA DE ESTUDIOS ECONÓMICOS



¿CUÁNTO DEMORAN LAS ENTIDADES EN PAGAR?
Primer estudio exploratorio año 2012

Magali Rojas Delgado
Presidenta Ejecutiva del OSCE

Milagritos Pastor Paredes
Secretaria General del OSCE

Miguel Caroy Zelaya
Jefe de la Oficina de Estudios Económicos

Analistas:
Carla Torres Sigueñas
Francisco Saravia Ortiz
Adela Herrera Villena
Arturo Huanca Quispe
Rolf Ruiz Casapia
Janet Pérez Ricaldi

Fecha de Elaboración: Octubre de 2012 a Febrero 2013

El presente estudio se realiza sobre la base de la información que las entidades públicas, bajo responsabilidad, han proporcionado a la empresa Proyecta Corporation, en el marco de la ejecución contractual de la AMC 030-2012-OSCE “Estimación del tiempo de duración del pago a proveedores” y que corresponde a los expedientes de pago de los procesos convocados en año 2011.

INDICE

1	<i>INTRODUCCIÓN</i>	4
2	<i>METODOLOGÍA</i>	4
3	<i>DEFINICIONES PREVIAS</i>	5
4	<i>EL PROCESO DE PAGO Y LOS HITOS DE REFERENCIA</i>	6
5	<i>RESULTADOS</i>	8
5.1.	Características de la información recogida	8
5.2.	Resultados respecto al tiempo de pago	8
5.3.	Resultados respecto al tiempo para brindar conformidad	10
5.4.	Plazo total para el pago, desde el punto de vista del proveedor	11
5.5.	Otros resultados	12
6	<i>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</i>	13

¿CUÁNTO DEMORAN LAS ENTIDADES EN PAGAR?

1 INTRODUCCIÓN

Una de las preguntas que genera inquietud entre los proveedores es saber cuánto se demora el Estado en pagar. De hecho, en los estudios relacionados con la percepción de barreras de acceso al mercado estatal, los proveedores señalan que las demoras en el pago los desincentiva a participar en los procesos de selección.

En ese sentido, la Oficina de Estudios Económicos realizó el estudio “Estimación del tiempo de duración del pago a proveedores”, cuyo objetivo principal es estimar el tiempo que transcurre entre la conformidad de la prestación y el pago. Para tal fin, a través de la AMC 030-2012-OSCE¹, se contrató el servicio del levantamiento de información correspondiente, el mismo que se inició en octubre de 2012 y culminó en diciembre del mismo año.

Dado que no se conocen investigaciones similares realizadas con anterioridad, el alcance de este es de carácter exploratorio. No obstante, como resultado del presente estudio, se determina que el procedimiento de pago no es estándar en todos los casos, incluso existen muchas regularizaciones que, de considerarlas, alterarían los resultados.

Del mismo modo, además de determinar el plazo promedio que existe entre la presentación del entregable y la conformidad, y entre esta y el pago, también se evidencia que estos plazos pueden ser, en casi la tercera parte de los casos, extraordinariamente mayores.

Ello conlleva a la necesidad de realizar estudios complementarios, de tal manera que permitan explicar estas situaciones, identificar las causas de los problemas identificados y proponer las medidas correctivas correspondientes.

2 METODOLOGÍA

A fin de asegurar que todas las contrataciones a estudiar estén efectivamente pagadas a la fecha del levantamiento de información, se recurrió a los procesos de selección de bienes y servicios adjudicados durante el año 2011. Era de esperar que, al segundo semestre de 2012, la ejecución contractual de estos procesos hayan culminado (incluso los contratos de suministro periódico de bienes y servicios) y, por lo tanto, todos se encuentren pagados.

El estudio se realizó en 3 etapas. Las 2 primeras a cargo de la empresa consultora y la tercera, a cargo de la Oficina de Estudios Económicos.

En la primera etapa (investigación cualitativa) se realizaron entrevistas a profundidad dirigida a funcionarios de las áreas de tesorería y de logística de entidades públicas, a fin de esbozar el circuito que sigue el procedimiento de pago a proveedores. Con ello se elaboró la ficha de recojo de información utilizada en la siguiente etapa (investigación cuantitativa).

¹ La buena pro se adjudicó a la empresa Proyecta Corporation SAC.

La segunda etapa consistió en registrar en una base de datos, todas las fechas correspondientes al circuito de pagos previamente identificado: presentación y recepción del entregable, solicitud de conformidad, certificaciones de cobertura presupuestal, el compromiso, control previo (contabilidad), el devengado, girado y pagado entre otros. Del mismo modo, se solicitó a la consultora que se registre información adicional, tales como el mecanismo de pago (cheque, transferencia, etc.), tipo de factura (físico, electrónico), monto que ascendió la penalidad (si fuera el caso).

Considerando que esta información no se encuentra en el SEACE sino en el expediente de pago, se tomó una muestra de expedientes.

Dada la dificultad y los costos de acudir a cada provincia para obtener datos de los expedientes de las distintas entidades públicas, se optó por utilizar el muestreo no probabilístico. Para ello, se visitó en total 101 entidades, 59 de Lima Metropolitana y Callao y 42 entidades del interior del país pertenecientes a las principales ciudades de los departamentos de Arequipa, Lambayeque, Loreto y Junín. En total se recogió información de 561 expedientes de pago.

La tercera etapa, consistió en el análisis de toda la información obtenida (las entrevistas realizadas y el reporte de los datos recogidos por la empresa consultora), la misma fue contrastada tanto con la señalado en las directivas de tesorería como con el Reglamento de la Ley de Contrataciones, con la finalidad de interpretar los resultados que se muestran en el presente documento.

3 DEFINICIONES PREVIAS

A fin de facilitar la comprensión de los resultados, es importante establecer las siguientes definiciones previas:

Conformidad del bien o prestación: Es el acto mediante el cual el área usuaria o área técnica certifica o confirma que los bienes o la prestación del servicio recibido se realizó conforme a lo solicitado en las bases del proceso y el contrato.

Compromiso: Es la primera fase del proceso de ejecución del gasto público. Se realiza cuando la entidad reserva parte de su presupuesto para el cumplimiento de determinada obligación derivada de un contrato u orden de compra o servicio. El área responsable de registrar el “Gasto comprometido” en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) es el Órgano Encargado de las Contrataciones.

Devengado: Es la segunda fase del proceso de ejecución del gasto público. Se entiende por “devengar” a la acción de adquirir un derecho y, correlativamente, una obligación por el cumplimiento de la condición pactada. Por ejemplo, si un proveedor tiene que cumplir con el pintado de un local, una vez que lo termina ha ganado el derecho al pago y, por lo tanto, se ha devengado su ingreso. El devengado en el proceso de ejecución del gasto público se realiza cuando el área usuaria o técnica otorga la conformidad al contratista por la entrega del bien o la prestación del servicio. El área responsable de registrar el “Gasto devengado” en el SIAF es Contabilidad.

Girado: Es la tercera fase del proceso de ejecución del gasto público. Consiste en emitir el comprobante de pago correspondiente a nombre del contratista que entrego el bien o prestó el servicio a la entidad. El área responsable de registrar el “Gasto girado” en el SIAF es Tesorería.

Pago: Es la última fase del proceso de ejecución del gasto público. Se realiza cuando la entidad cumple con abonar, parcial o totalmente con el monto de la obligación al contratista.

Expediente de Pago: Forma parte del expediente de contratación. Contiene todos los documentos generados a partir de la suscripción del contrato o emisión de la orden de compra o servicio hasta el pago.

Entregable: Son los productos o servicios medibles y verificables que el contratista entrega a la entidad de acuerdo a las características y plazos establecidos en las Bases y el contrato. Por ejemplo, una entidad puede requerir que la entrega de alimentos demandados se efectúe de manera mensual o puede solicitar que, para la prestación de un servicio, se presenten avances parciales de la ejecución del mismo. En estos casos, el entregable es cada una de las partes que el proveedor está obligado a entregar, y en función a cada uno de ellos se efectúa el pago.

4 EL PROCESO DE PAGO Y LOS HITOS DE REFERENCIA

Según lo señalado en el artículo 177^o del Reglamento de la Ley de Contrataciones, luego de haberse dado la conformidad a la prestación, se genera el derecho al pago del contratista. Por ello, el **hito inicial** considerado para esta medición es la emisión de la conformidad, el cual acredita que el contratista cumplió con la prestación del servicio o la entrega del bien conforme a lo señalado en las bases y el contrato. La conformidad puede ser emitida por el área usuaria o por el responsable de almacén o algún representante del área técnica, según sea el caso (puede ser consignada incluso en la misma orden de compra o de servicio, en otras palabras, la conformidad no necesariamente se acredita a través de un documento adicional, puede constar a través de un sello o Vo.Bo en la orden de compra o servicio)².

El **hito final**, es el pago efectuado por la entidad. Se considera “pagado” dependiendo del mecanismo de pago. Si se efectúa el pago a través de cheques, se considera pagado desde que el proveedor cuenta con el cheque (previa firma del comprobante de pago). Si el pago se realiza a través de transferencia electrónica, se considera pagado cuando se efectúa el abono en la cuenta del proveedor (previa constancia de abono emitida por el sistema del MEF).

Hasta antes del inicio del estudio, era de esperar que la ejecución contractual preceda al procedimiento de pago, de manera secuencial, como se representa en el siguiente esquema:

² Artículo 176 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado

de ser emitida la orden de compra o servicios (no se precisa el momento). Luego de que el área de contabilidad y/o finanzas recibe la orden de pago, realiza un control previo de toda la documentación, en el que verifica, entre otros, la existencia de la conformidad. Con ello procede a realizar y formalizar el devengado de los recursos⁴. A partir de este punto, siguen las siguientes etapas del proceso de ejecución del gasto, como el girado y el pago.

Como se señaló, el estudio tiene como finalidad principal estimar el tiempo que existe entre la conformidad y el pago. No obstante, desde el punto de vista del proveedor, el plazo que tiene para realizar la cobranza comienza desde que él hace entrega del bien o servicio, por lo tanto el estudio también abordó la medición desde dicha fecha.

5 RESULTADOS

5.1. Características de la información recogida

Del trabajo de campo, se determinó que las entidades no siguen una secuencia estándar para el proceso de ejecución del gasto. No sólo se encontraron casos en donde las fechas de algunos hitos no se podían determinar, sino que se evidenciaba la regularización de estos momentos previos al pago.

Así tenemos que de los 561 expedientes revisados, 21 expedientes no registraban la fecha correspondiente a alguno de los hitos necesarios para la estimación (la emisión de la conformidad o el pago) y 44 expedientes registraba plazos entre 0 a 4 días calendario (entre la conformidad y el pago, habiéndose brindado conformidad en fecha posterior al devengado), por lo tanto, no fueron considerados en el cálculo.

Los resultados del estudio se toman de los 496 expedientes restantes, de los cuales 391 corresponden a bienes (303 expedientes con un único pago y 88 registraron varios pagos) y 105 a servicios (70 expedientes con un único pago y 35 registraron varios pagos)⁵.

Como se señaló, el devengado (según directiva) se realiza luego que se tiene la conformidad. Se han encontrado 90 expedientes de un único pago que no registraban la fecha del devengado así como 59 expedientes donde la conformidad se otorgó con posterioridad al devengado. Estos casos, se trataría de regularizaciones del documento que contiene la conformidad, para efectos de pago.

5.2. Resultados respecto al tiempo de pago

Según la normativa de contrataciones⁶, el funcionario competente de otorgar la conformidad de recepción de los bienes o servicios (área usuaria o área técnica de la entidad) deberá hacerlo en un plazo de 10 días calendario de ser estos recibidos, a fin de que la entidad cumpla con la obligación de efectuar el pago dentro de los 15 días

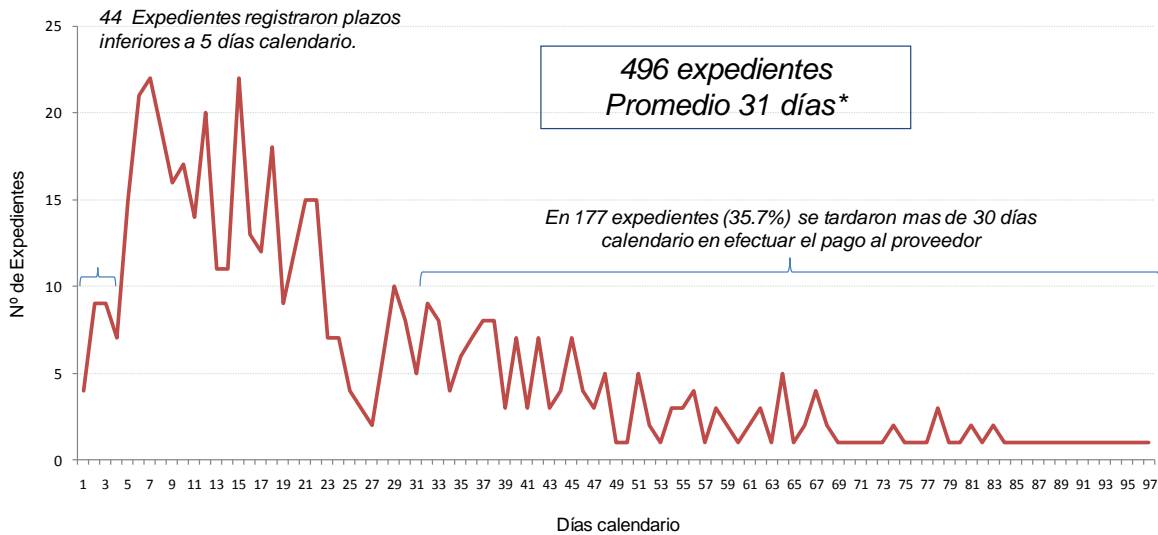
⁴ El registro del gasto devengado en el SIAF se debe realizar dentro de los tres días hábiles de producida la conformidad (según el artículo 3 de la Resolución Directoral N°001-2001-EF donde se dictan disposiciones complementarias a la Directiva de Tesorería).

⁵ En estos casos, para determinar el plazo que existe entre la emisión de la conformidad hasta el pago correspondiente, se determinó el plazo entre estos dos hitos por cada pago y se consideró el promedio.

⁶ Artículo 181 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.

calendario siguientes. Según los resultados obtenidos de la muestra, en promedio, las entidades pagan a los 31 días calendario luego de brindarse la conformidad, como se aprecia en el siguiente gráfico.

Gráfico N°3
Distribución del N° de expedientes según la estimación del tiempo de duración del pago a proveedores (desde la emisión de la conformidad)

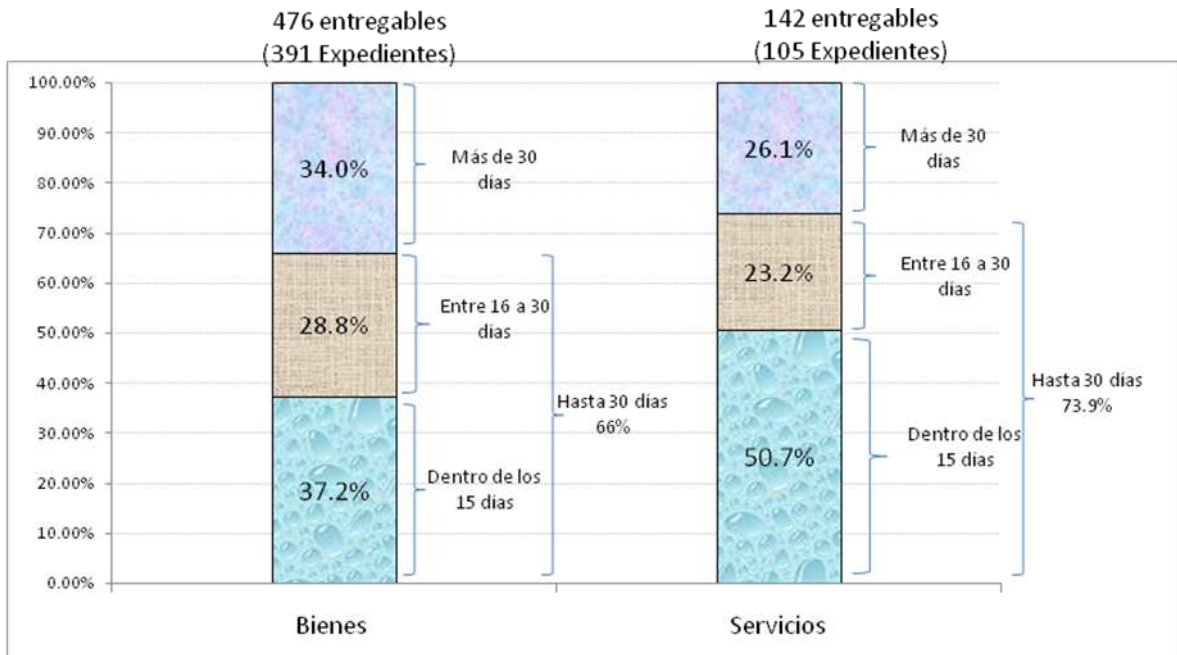


*No se está considerando para el cálculo los 44 expedientes que registraron plazos inferiores a 5 días calendario debido a que se trata de regularizaciones del documento que otorga la conformidad. De considerarlo, el promedio entre la emisión de la conformidad hasta el pago se reduce a 28 días calendario.

Si analizamos los pagos por cada entregable y no por el total de cada expediente, y se divide el análisis según objeto contractual, se determina que el 37.2% de los entregables de bienes fueron pagados dentro de los 15 días de contar con la conformidad, en tanto el 66% de los entregables fueron pagados dentro de los 30 días de contar con conformidad

De otro lado, para el caso de Servicios, el 50.7% de los entregables fueron pagados dentro de los 15 días de contar con la conformidad y el 73.9% fue pagado dentro de los 30 días de contar con la conformidad.

Gráfico N°4
Distribución % del N° de Entregables por objeto según el rango de tiempo que tardó la entidad en efectuar el pago al contratista (desde la emisión de la conformidad)



De los 177 expedientes (con 199 entregables) que tardaron plazos mayores a los 30 días, 66 corresponde a municipios distritales y provinciales, 25 a empresas del Fonafe (destaca el Banco de la Nación) y 9 a la PNP.

5.3. Resultados respecto al tiempo para brindar conformidad

Como se señaló, la normativa precisa que el área usuaria tiene plazo que no debe exceder los 10 días calendario para brindar la conformidad. De otro lado, de existir observaciones, se brindará al contratista un plazo no menor de 2 ni mayor a 10 días para que los subsane.

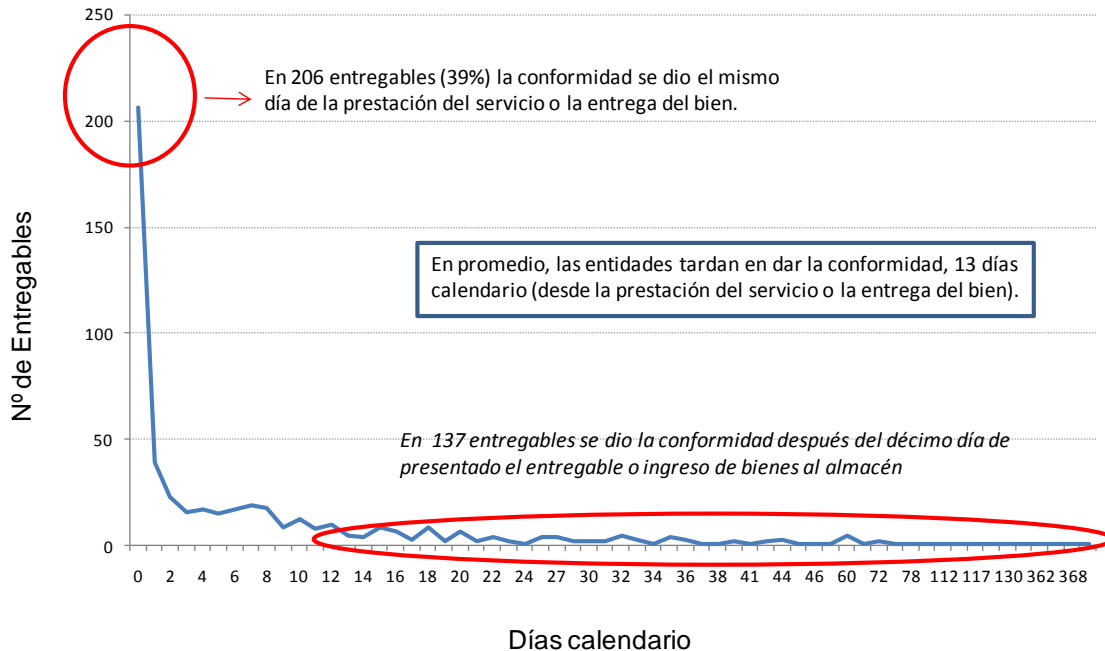
Para determinar el plazo promedio que las entidades tardan en dar la conformidad al contratista, desde que éste efectuó la entrega del bien o la prestación del servicio, necesitamos contar con dos hitos. El primero de ellos es la fecha de entrega del servicio (por cada entregable), o la fecha de ingreso de los bienes al almacén por parte del contratista y el segundo, la fecha de emisión o recepción de conformidad para cada caso.

De los 496 expedientes analizados, 373 corresponde a expedientes con un único pago (se considera 373 entregables) mientras que 123 expedientes registran más de un pago (se registra en total 398 entregables).

En total se cuenta con 771 entregables, de los cuales 242 no cuentan con información de alguno de los hitos necesarios para determinar el plazo que transcurre desde el

entregable hasta la conformidad. Con los 529 entregables restantes, se obtuvo la siguiente distribución de plazos:

Gráfico N°5
Distribución del N° de entregables según la estimación del tiempo entre la prestación del servicio o la entrega del bien hasta la emisión de la conformidad



El tiempo promedio que transcurre desde que el contratista realiza la prestación del servicio o hace entrega de su producto hasta que la entidad emita la conformidad del mismo es, en promedio, 13 días calendario, plazo superior a lo señalado por la normativa de contrataciones (10 días calendario).

Si separamos los entregables por tipo de objeto contractual se tiene que para el caso de servicios, las entidades tardan 20 días calendario en dar la conformidad del mismo, mientras que para el caso de bienes, el tiempo promedio es de 11 días calendario (desde la entrega del bien). Complementariamente a lo anterior, se observa que en el 39% de los entregables revisados, la conformidad se realiza el mismo día de prestado el servicio o entregado el bien. Esto regularmente ocurre para el caso de bienes, donde se requiere la conformidad de los productos para que sean internados en el almacén de la entidad (91% de casos corresponde a bienes).

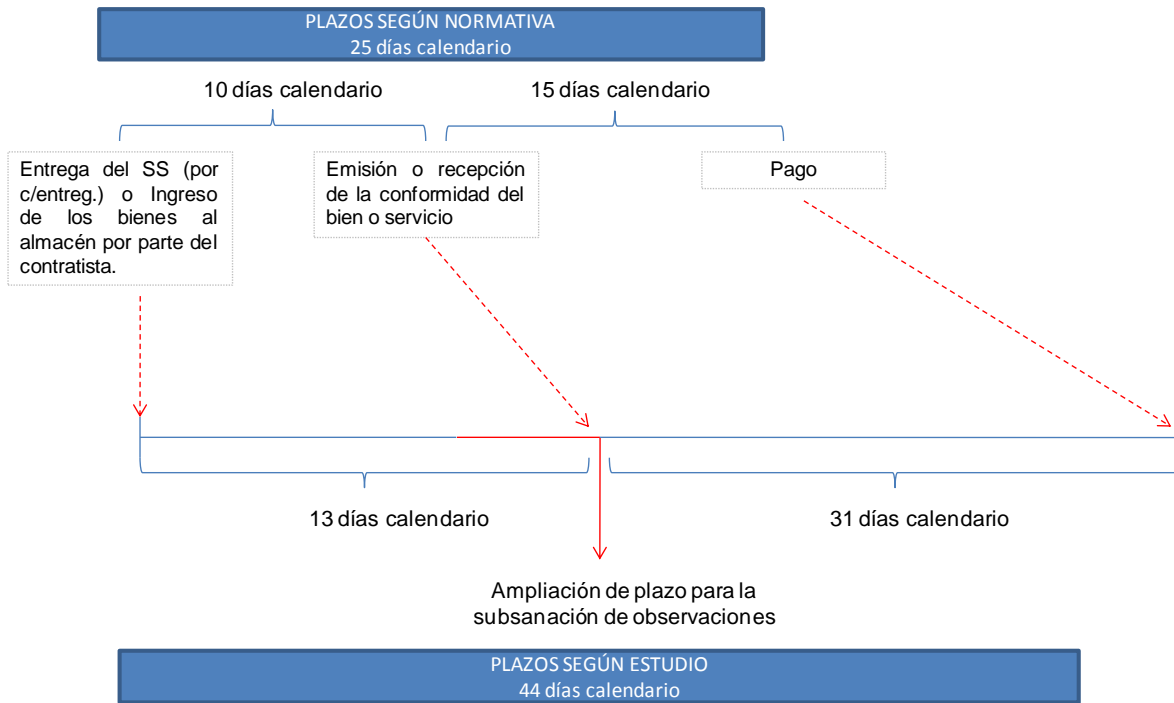
Este resultado contrasta con el plazo para el pago, hay mayor tendencia a pagar en menor plazo para el caso de servicios respecto a bienes (ver gráfico N°4), pero más celeridad en dar conformidad en el caso de bienes.

5.4. Plazo total para el pago, desde el punto de vista del proveedor

Si sumamos los 10 días para la conformidad con los 15 días para el pago, hace un total de 25 días calendario en promedio para que la entidad cumpla en pagar al contratista (suponiendo que no hay observaciones al entregable), desde que este hizo entrega del bien o de la prestación, conforme a lo esperado por la Entidad.

Lo hallado indica que las entidades brindan conformidad a los 13 días calendario. Si le agregamos a dicho plazo los 31 días calendario que en promedio la entidad demora desde emitida la conformidad hasta efectuar el pago al contratista, se tiene 44 días calendario.

Gráfico N°6
Los plazos que señalan la normativa Vs los plazos obtenidos en el estudio



Estos plazos pueden variar, dependiendo si el área usuaria presenta observaciones y concede plazos adicionales para la subsanación.

5.5. Otros resultados

A propósito de las subsanaciones, se observa que en 137 entregables (26%) la conformidad se emitió luego del décimo día de ser estos recibidos por la entidad (ver gráfico N°5). Esto quiere decir, que en tales situaciones la entidad estaría otorgándole plazo al contratista para que subsane las observaciones que esta tuviere con respecto a su entregable⁷.

No obstante, de haber otorgado el décimo día el plazo de 10 días para la subsanación y, de haber demorado otros 10 días para la conformidad final, se tendría hasta 30 días contados desde la recepción de la primera versión del entregable hasta la conformidad final. Sin embargo, del estudio se encontraron 52 entregables (10%) en los que los plazos para la conformidad superaron los 30 días.

⁷ La normativa señala que de existir observaciones, la entidad podrá otorgar un plazo para su subsanación que no podrá ser menor de dos ni mayor de 10 días calendario.

Paralelamente a la falta de uniformidad en el procedimiento de pago por parte de las entidades, son considerables los expedientes que no contaban con cada una de las fechas de realización de las actividades identificadas en el circuito de pago o de obrar en los expedientes de pago, se trataba de regularizaciones de documentación e información por parte de las entidades.

Finalmente, otro resultado obtenido es que el mecanismo utilizado para hacer efectivo el pago por parte del contratista es principalmente a través de transferencias a la cuenta del contratista (40%). La emisión de cheques tiene una participación menor.

6 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Como se señaló, este es un primer estudio referido a estimar el tiempo del pago, así como comprender cada uno de los pasos que se siguen para realizarlo. Como se evidencia, hay demoras en el pago en un importante porcentaje de los casos, sin embargo, entre el 66% y 74% de los casos se paga dentro de los 30 días de contar la conformidad. Es importante contrastar este plazo, con los plazos de pago del sector privado.

De otro lado, se ha determinado que las entidades no estarían cumpliendo con otorgar la conformidad en el plazo establecido por la normativa.

Lo anterior promueve, conforme a lo señalado en el PEI 2012 – 2016, estudios complementarios tal que propicien medidas para acelerar el proceso de ejecución del gasto. Entre ellas, determinar las razones por las cuales las áreas usuarias no remiten la conformidad oportunamente, si es por falta de conocimiento de las disposiciones de la norma o por razones atribuibles al contratista. Del mismo modo, es importante estudiar los casos en los cuales el plazo del pago es mayor a los 60 días, así como también los casos de las regularizaciones, pues evidencia vacíos en la normativa de tesorería.

Finalmente, surge la necesidad de registrar en el SEACE las fechas referidas a los hitos relevantes del proceso de pago, principalmente (fecha de entregable o recepción de los bienes por parte de la entidad, la conformidad de bienes y servicios y el pago). Esto nos permitirá hacer seguimiento a este indicador e iniciar estudios de casos más precisos.