

La Cuenta Única de Tesorería: Una herramienta esencial para la gestión de tesorería del gobierno

Sailendra Pattanayak e Israel Fainboim

Departamento de Finanzas Públicas

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Departamento de Finanzas Públicas

**La Cuenta Única de Tesorería:
Una herramienta esencial para la gestión de tesorería del gobierno**

Preparado por Sailendra Pattanayak e Israel Fainboim

Autorizada su distribución por Carlo Cottarelli

Agosto de 2011

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD: Esta Nota Técnica de Orientación no debe considerarse representativa de la opinión del FMI. Las opiniones expresadas en esta Nota son las de los autores y no necesariamente representan las del FMI, o las políticas del FMI.

Clasificación JEL:	H29, H59, H62, H63, H68, H69
Palabras clave:	Cuenta Única de Tesorería, CUT, marco de acuerdo de las operaciones bancarias del gobierno, gestión de caja, gestión de liquidez, gestión de tesorería, procesamiento de transacciones, gestión financiera pública
Correo electrónico de los autores:	SPattanayak@imf.org; ifainboim@imf.org

NOTAS TÉCNICAS Y MANUALES

La Cuenta Única de Tesorería: Una herramienta esencial para la gestión de tesorería del gobierno

Preparado por Sailendra Pattanayak e Israel Fainboim

En esta nota técnica se analizan los siguientes temas principales:

- Se examinan los problemas que plantea un marco fragmentado de acuerdos bancarios del gobierno y cómo una cuenta única de tesorería (CUT) podría abordarlos.
- Se explica el concepto de la CUT y se describen sus características.
- Se examinan cuestiones relativas al diseño que deberían considerarse al establecer un sistema de CUT.
- Se analizan las condiciones previas y las principales cuestiones relativas a la estrategia de implementación que deberán abordarse al establecer la CUT.

Introducción¹

El marco de acuerdos de las operaciones bancarias del gobierno es un factor importante para gestionar y controlar los recursos en efectivo del gobierno. Este marco es esencial para asegurar que i) se recauden todos los ingresos tributarios y no tributarios y que los pagos se efectúen correctamente y de manera puntual; y ii) que los saldos de efectivo del gobierno se gestionen de manera óptima para reducir los costos de endeudamiento (o maximizar el rendimiento del excedente de efectivo). Estos objetivos pueden lograrse mediante el establecimiento de una estructura unificada de las cuentas bancarias del gobierno a través de un sistema de cuenta única de tesorería (CUT).

La CUT es un requisito esencial para una gestión de caja moderna y es un instrumento eficaz que permite al ministerio de Hacienda o de Finanzas establecer la supervisión y el control centralizado de los recursos en efectivo del gobierno. Proporciona otros beneficios y, por ende,

Nota: Sailendra Pattanayak e Israel Fainboim son Economistas Principales en el Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional.

¹Esta nota técnica se basa en el documento de trabajo del FMI "Treasury Single Account: Concept, Design and Implementation issues", 2010, 10/143 (<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=23927.0>). En esta nota se incorporaron valiosos comentarios aportados por M. Cangiano, M. Lazare, los colegas de las divisiones de GFP del Departamento de Finanzas Públicas, y por I. Storkey y M. Williams (consultores de dicho departamento).

mejora la eficacia global del sistema de gestión financiera pública (GFP). Por lo tanto, el establecimiento de la CUT debería ser una de las prioridades del programa de reformas de la GFP.

En el capítulo I de esta nota técnica se examina la importancia de la CUT en los sistemas de GFP y se describen sus principales características. En el capítulo II se analizan las principales cuestiones relativas al diseño y las condiciones previas que deberían abordarse para establecer un sistema de CUT, incluida la descripción de estructuras alternativas y sistemas de procesamiento de transacciones según el marco institucional. Por último, en el capítulo III se proporcionan directrices para la elaboración de una estrategia y se presentan las principales cuestiones que deberían abordarse y los pasos que deberían seguirse para implementar la CUT.

I. La Cuenta Única de Tesorería (CUT): ¿Qué es y por qué es tan importante?

A. Importancia de la CUT en los sistemas de gestión financiera pública

Si un país tiene un sistema fragmentado para gestionar los ingresos y pagos del gobierno a través del sistema bancario, tiene una deficiencia fundamental de GFP que debería abordarse. Un país que cuenta con un marco fragmentado para las operaciones bancarias del gobierno se ve penalizado por sus deficiencias institucionales de múltiples maneras. En primer lugar, los saldos inactivos de caja en las cuentas bancarias a menudo no reciben una remuneración vinculada a las tasas de interés de mercado. Segundo, el gobierno, que desconoce la disponibilidad de estos recursos, incurre en costos de endeudamiento innecesarios al captar fondos para cubrir lo que percibe como una escasez de efectivo. Tercero, los saldos inactivos de caja en el sector bancario comercial no son inactivos para los propios bancos, y pueden utilizarse para conceder crédito. Reducir esta liquidez adicional a través de las operaciones de mercado abierto también impone costos al banco central².

Un sistema de CUT ayuda a consolidar los saldos de efectivo del gobierno, permite al ministerio de Hacienda o de Finanzas supervisar todos los flujos de caja del gobierno y mejora el control y el seguimiento presupuestario. La CUT permite llevar a cabo un seguimiento periódico y eficaz de los recursos en efectivo del gobierno al proporcionar información completa y detallada. La CUT también facilita una mejor coordinación de la política fiscal con la gestión de la deuda y la política monetaria, así como una mejor conciliación de los datos fiscales y bancarios, lo que a su vez mejora la calidad de la información fiscal. Por último, el establecimiento de la CUT reduce considerablemente los costos del servicio de la deuda pública, y las necesidades de reservas líquidas, y ayuda a maximizar el rendimiento de las inversiones del excedente de efectivo (véase una descripción detallada de los beneficios de un sistema de CUT en el documento de trabajo del FMI, WP/10/143).

²Cabe señalar que este es un efecto de segundo orden si el gobierno ha emitido deuda para compensar su endeudamiento adicional (dado que la deuda drenará la liquidez).

B. ¿Qué es la CUT?

La CUT puede definirse como una estructura unificada de las cuentas bancarias del gobierno que facilita la consolidación y la utilización óptima de los recursos de efectivo del gobierno. Separa el control de las transacciones de las actividades generales de gestión de caja. En otras palabras, la CUT es una cuenta bancaria o un conjunto de cuentas bancarias interrelacionadas a través de las cuales el gobierno realiza todas sus transacciones de ingresos y pagos y obtiene un panorama consolidado de su posición de caja al final de cada día. Este marco bancario para las transacciones del gobierno se basa en el principio de fungibilidad de todo el efectivo independientemente de su uso final. Si bien es necesario distinguir cada transacción en efectivo (por ejemplo, una transacción típica de ingreso y/o de gasto de una unidad del gobierno) a los efectos de control y declaración de información, estos objetivos se logran a través del sistema contable y no manteniendo y/o depositando efectivo en distintas cuentas bancarias por transacciones específicas. Esto permite al ministerio de Hacienda o de Finanzas desvincular la gestión de caja del control de las transacciones realizadas.

Un sistema de CUT eficaz se basa en tres principios fundamentales:

- El marco de acuerdos de las operaciones bancarias del gobierno debería ser *unificado* para permitir al ministerio de Hacienda o de Finanzas supervisar los flujos de caja del gobierno que entren y salgan de estas cuentas bancarias y facilitar la *fungibilidad de todos los recursos en efectivo*, incluso en tiempo real si se ha establecido un sistema de transacciones bancarias electrónicas. Aunque la estructura de la CUT puede incluir subcuentas de mayor en una sola institución bancaria (no necesariamente el banco central) y permite mantener cuentas externas de saldo cero en varios bancos comerciales³, estas cuentas separadas deberían integrarse con una cuenta principal (denominada cuenta principal de la CUT), mantenida generalmente en el banco central, para registrar sus saldos en cifras netas (normalmente al final del día) a fin de obtener la posición de caja consolidada⁴.
- Ningún otro organismo público deberá operar cuentas bancarias fuera de la *supervisión del tesoro*. Las estructuras institucionales y los mecanismos de procesamiento de transacciones determinan cómo se accede y se utiliza la CUT (véase la sección II). El tesoro, como principal agente financiero del gobierno, debería gestionar las posiciones de efectivo (y de deuda) del gobierno para garantizar que se disponga de fondos suficientes para cumplir las obliga-

³Las cuentas de saldo cero son cuentas transaccionales (mantenidas normalmente en bancos comerciales) que operan con un saldo de cero, es decir, los saldos de efectivo al final del día en estas cuentas se “barren” a la cuenta principal de la CUT periódicamente (preferentemente de manera diaria). Pueden utilizarse para recaudar ingresos públicos o efectuar desembolsos (en cuyo caso el banco correspondiente acepta los pagos de la entidad respectiva y recibe el reembolso de la CUT al final del día). Véase una descripción de los distintos tipos de cuentas bancarias, incluidas las cuentas de saldo cero, en el documento de trabajo del FMI WP/10/143.

⁴En algunos países, los saldos del gobierno se consolidan fuera del banco central, en un banco comercial de propiedad del gobierno. Este modelo i) podría debilitar el margen de maniobra del ministerio de Hacienda en la gestión de los flujos de caja del gobierno, a menos que exista un acuerdo marco en el que se otorgue claramente al ministerio de Hacienda el control inequívoco de todos los saldos del gobierno respaldado por un flujo de información, y ii) expone al gobierno a un mayor riesgo de crédito, por ejemplo, cuando el gobierno respalda los riesgos del banco comercial respectivo. También plantea desafíos adicionales para la función de gestión de liquidez que desempeña el banco central, debido a que exige un elemento adicional de coordinación e intercambio.

ciones financieras, que se invierta el saldo inactivo de caja de manera eficiente y que se emita deuda de manera óptima según las normas correspondientes. En algunos casos, la gestión de la deuda, incluida su emisión, está a cargo de una Oficina de Gestión de la Deuda (OGD).

- La CUT deberá garantizar una *cobertura total*, es decir, idealmente deberá incluir los saldos de efectivo de todas las entidades gubernamentales, presupuestarias y extrapresupuestarias, para asegurar la consolidación completa de los recursos en efectivo del gobierno (véase más información sobre la cobertura de la CUT en la sección II).

II. Diseño y condiciones previas para establecer la CUT

A. Diseño de la CUT

Al diseñar un sistema de CUT deberán abordarse como mínimo cuatro cuestiones principales: i) la cobertura de la CUT; ii) la estructura de las cuentas bancarias del gobierno; iii) el sistema de procesamiento de transacciones y los correspondientes flujos de caja; y iv) el papel del banco central y de los bancos comerciales en la gestión de la CUT y la prestación de servicios bancarios.

Cobertura de la CUT

La cobertura de la CUT deberá ser completa e incluir todas las entidades financiadas por el gobierno, incluidos los organismos públicos oficiales y autónomos, así como los fondos extrapresupuestarios (FEP) y las cuentas especiales. Esto garantizará que la CUT abarque, en la mayor medida posible, todos los recursos en efectivo del gobierno⁵. Todos los flujos de caja relacionados con los ingresos públicos, el gasto, el financiamiento de donantes, la emisión y amortización de deuda (incluidos aquellos flujos relacionados con la deuda externa) deberán formar parte integral del sistema de CUT. En algunos casos tal vez sea difícil incluir un FEP dentro de la CUT si este cuenta con un estatuto jurídico propio o desempeña una función pública (por ejemplo, los fondos de salud). No obstante, es necesario encontrar un equilibrio entre, por una parte, el derecho legítimo de un FEP a operar de manera autónoma y, por otra, los posibles costos y riesgos derivados de una gestión fragmentada de los fondos públicos⁶.

Debería alentarse a los donantes a integrar sus fondos con la CUT⁷ o, como mínimo, realizar los pagos finales a través de la CUT. Este sistema permite al gobierno contabilizar y

⁵En este caso, gobierno significa el gobierno central, a menos que se haya tomado la decisión de disponer de una sola CUT que abarque tanto el gobierno central como los gobiernos subnacionales. Podría establecerse una CUT para el gobierno central y los gobiernos subnacionales (e incluso los gobiernos locales), pero requeriría un sistema contable bien desarrollado y un sistema de controles adecuado para prevenir abusos. Ello también podría complicar la predicción de los flujos de caja.

⁶Podría establecerse un sistema en el que el tesoro tiene acceso al efectivo del FEP a precios de mercado; el tesoro incluso podría pagar intereses sobre el efectivo que obtiene en préstamo si ello es necesario para cumplir las obligaciones fiduciarias del FEP. No obstante, en el marco de cualquier sistema, el FEP debe notificar con anticipación al tesoro sus necesidades de liquidez.

⁷Aún es bastante común en los países de bajo ingreso que los donantes y prestamistas externos, por razones fiduciarias, exijan que el gobierno gestione sus fondos a través de cuentas bancarias separadas (mantenidas en los bancos comerciales o en el banco central) y no a través de la cuenta del tesoro (o CUT).

declarar las transacciones financiadas por donantes que se realicen a través de la CUT antes de que se efectúen los pagos a los proveedores y beneficiarios de las cuentas bancarias de donantes⁸.

Debería considerarse la inclusión de los fondos de seguridad social y otros fondos fiduciarios en la CUT, siempre que el sistema contable esté bien desarrollado y existan las salvaguardias adecuadas para prevenir el abuso de los recursos de estos fondos. Se considera una buena práctica internacional incluir dentro de la CUT el mayor número de fondos fiduciarios gestionados por el gobierno que sea jurídicamente posible⁹. Para ello, el sistema de contabilidad pública debería ser completamente fiable y capaz de distinguir de manera precisa los activos del fondo fiduciario en las cuentas del mayor. Dado que los recursos de estos fondos fiduciarios están gestionados por el gobierno únicamente como fideicomisario, también es necesario que el gobierno no utilice las reservas en efectivo de estos fondos para financiar sus déficits presupuestarios haciendo caso omiso de las necesidades de liquidez a corto plazo, los pasivos a largo plazo y las obligaciones jurídicas (por ejemplo, efectuar los pagos de pensiones) de los respectivos fondos fiduciarios¹⁰. En la práctica, los fondos fiduciarios deberían notificar al tesoro sus futuras salidas de efectivo.

A menos que una corporación pública desempeñe una función gubernamental, esta no debería incluirse en la CUT. Las corporaciones públicas¹¹ generalmente proporcionan bienes y servicios basados en el mercado, e incluirlas en la CUT podría entorpecer su autonomía para implementar estrategias de orientación comercial. No obstante, si una corporación pública desempeña una función gubernamental, debería considerarse como una unidad gubernamental (conforme con la definición del *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001*) y sus actividades y recursos deberían integrarse en el presupuesto y la CUT, respectivamente¹².

Estructura de las cuentas bancarias

La estructura de las cuentas bancarias del gobierno en un sistema de CUT podría ser centralizada o distribuida, o podría tener características de ambas estructuras.

⁸Para implementar este sistema, debería establecerse un acuerdo marco que incluyera a los respectivos donantes, el gobierno y el banco central (que suele gestionar la CUT), y a los respectivos bancos comerciales (que gestionan las cuentas bancarias de los donantes). Este acuerdo debería especificar el procedimiento, incluida la forma en que se manejarían las transacciones de flujos y pagos de los donantes, comprendido el momento en que se efectuarían dichas transacciones.

⁹En algunos países, los fondos fiduciarios para fines específicos han dado lugar a la fragmentación total de la gestión de caja.

¹⁰Debería hacerse una distinción entre i) los regímenes/programas contributivos (que requieren el pago de contribuciones por los beneficiarios u otras partes en su nombre para garantizar el derecho a recibir ciertas prestaciones) que distribuyen las prestaciones de la misma forma que otros programas de transferencias (y deberían formar parte de la CUT); y ii) los fondos de pensiones que invierten las contribuciones aportadas en instrumentos a largo plazo (y deberían estar protegidos de las presiones de liquidez a corto plazo, especialmente en los países de bajo ingreso con acceso limitado al financiamiento de mercado).

¹¹Como se define en el *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001* del FMI.

¹²Existen algunas entidades (por ejemplo, en algunos países en transición) definidas legalmente como corporaciones públicas (o instituciones autónomas) pero que realizan fundamentalmente actividades gubernamentales financiadas en gran parte a través de transferencias presupuestarias. En muchos países de América Latina, las instituciones autónomas suelen desempeñar funciones de gobierno (con la excepción de algunas empresas públicas) y reciben transferencias presupuestarias. Estas prácticas diluyen la frontera entre el sector gobierno y el sector público más amplio.

- **Estructura centralizada de las cuentas bancarias.** En una estructura completamente centralizada, la CUT se compone de una sola cuenta bancaria —con o sin subcuentas— mantenida generalmente en el banco central. La gestión de este sistema corre a cargo de una autoridad centralizada (por ejemplo, un tesoro centralizado con o sin unidades regionales), o de los distintos organismos ejecutores del gasto/unidades presupuestarias (véase más adelante el análisis sobre los sistemas de procesamiento de transacciones). En ambos casos, todas las transacciones realizadas a través de esta cuenta única son monitoreadas, contabilizadas y gestionadas a través de un sistema contable bien desarrollado.
- **Estructura distribuida de las cuentas bancarias.** En una estructura distribuida de cuentas bancarias (por ejemplo, Suecia), existen varias cuentas bancarias independientes (que generalmente son cuentas de saldo cero mantenidas en bancos comerciales)¹³ operadas por organismos ejecutores del gasto/unidades presupuestarias para realizar sus propias transacciones, y los saldos positivos y negativos mantenidos en estas cuentas se registran en cifras netas en la cuenta principal de la CUT¹⁴. El dinero se transfiere (normalmente al principio o al final del día) a estas cuentas a medida que se realizan los pagos aprobados, y el banco central, que gestiona la CUT, proporciona el saldo de caja consolidado al final del día.
- **Estructura de cuentas bancarias con características de la estructura centralizada y de la estructura distribuida.** Si bien la estructura totalmente centralizada y la estructura distribuida de las cuentas bancarias son los dos extremos de las distintas estructuras posibles, podrían establecerse combinaciones de ambas estructuras. En estos sistemas, es importante que los saldos pendientes en el sistema bancario sean “barridos” al final del día a la CUT.

Sistemas de procesamiento de transacciones y flujos de caja conexos

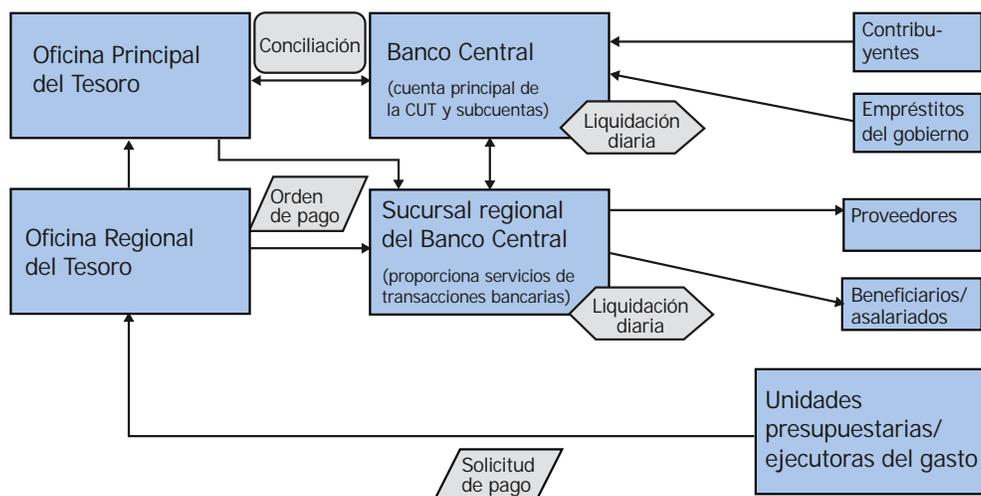
Existen diferentes opciones con respecto a la forma en que la CUT interactúa con los sistemas de procesamiento de transacciones del gobierno para la recaudación de ingresos y el desembolso de pagos. Un sistema de procesamiento de transacciones se basa, entre otras cosas, en la distribución de responsabilidades para la ejecución del presupuesto, el control contable y la administración de los sistemas de recaudación de ingresos y de pagos. En algunos países, todas las transacciones de gasto se aprueban de forma centralizada en el ministerio de Hacienda o de Finanzas y se pagan a partir de la CUT. Otra opción es que cada entidad o unidad presupuestaria se encargue de realizar los pagos y que tenga cuentas de transacciones en el sistema bancario a estos efectos¹⁵. Varios países operan un sistema híbrido según el cual los principales ingresos y pagos se realizan a través de la CUT, pero las transacciones más pequeñas se basan totalmente en el sistema bancario comercial. No obstante, en estos sistemas, se reduce al mínimo el uso de efectivo si los saldos pendientes en el sistema bancario se “barren” a la CUT al final del día.

¹³Las cuentas bancarias deben ser autorizadas por el ministerio de Hacienda o de Finanzas.

¹⁴El sistema de liquidación y compensación interbancaria suele utilizarse para “barren” los saldos de estas cuentas interconectadas a la cuenta principal de la CUT al final del día.

¹⁵Estas cuentas de transacciones podrían ser las subcuentas de cada entidad en la cuenta principal de la CUT (si se ha establecido una estructura centralizada) o las cuentas independientes de saldo cero mantenidas en el banco central y/o los bancos comerciales (si se ha establecido una estructura distribuida de las cuentas bancarias).

Gráfico I. Sistema centralizado típico de procesamiento de transacciones



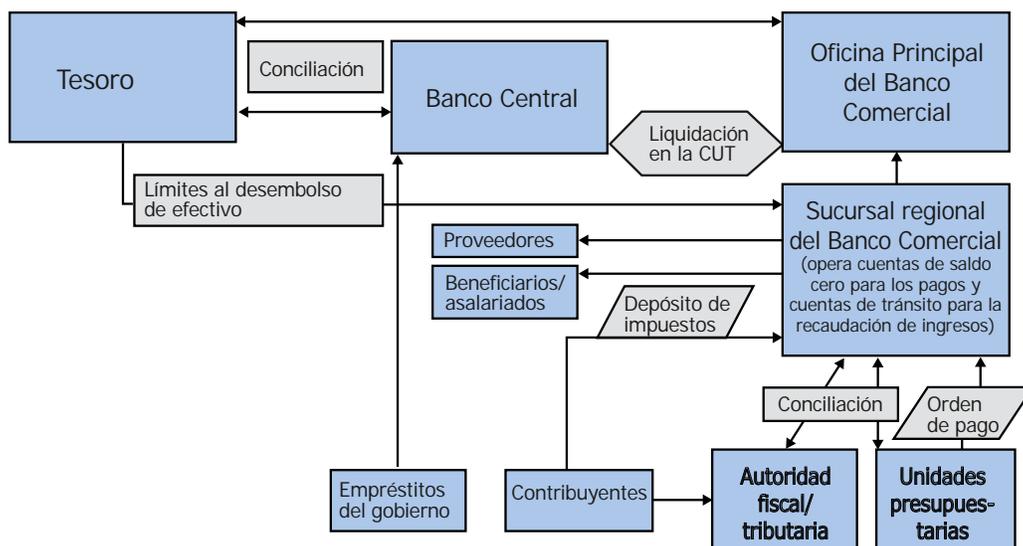
Entonces, los encargados de la gestión de caja del gobierno decidirán cómo gestionar los saldos netos, por ejemplo, invirtiendo cualquier superávit temporal en el sistema bancario.

Un sistema centralizado de procesamiento de transacciones implica una concentración de la autoridad en el tesoro (o en una unidad centralizada) para procesar las transacciones en efectivo y operar la CUT (véase el gráfico I). En este caso, la unidad central (respaldada, si es necesario, por una red de unidades regionales) proporciona servicios de pago a las unidades presupuestarias y tiene la autoridad exclusiva para operar la CUT, incluidas las cuentas de transacciones a nivel regional. Las unidades presupuestarias presentan sus solicitudes de pago a la unidad central. Pueden establecerse subcuentas separadas para cada unidad de tesorería y/o cada unidad presupuestaria regional¹⁶. Este modelo de procesamiento de transacciones podría estar asociado con la estructura centralizada (por ejemplo, Brasil y Francia) o con la estructura distribuida de las cuentas bancarias (por ejemplo, el Reino Unido tiene una estructura distribuida con cuentas de saldo cero, aunque no existe un sistema central de aprobación de pagos; sin embargo, se ha establecido un contrato negociado centralmente por el cual la mayoría de las unidades presupuestarias están separadas pero integradas a nivel central).

Un sistema descentralizado de procesamiento de transacciones implica que cada unidad presupuestaria procesa sus propias transacciones y opera directamente su respectiva cuenta bancaria en el marco del sistema de la CUT (véase el gráfico II). Si es necesario, puede establecerse un límite a los pagos en efectivo para cada unidad presupuestaria contra una subcuenta o una cuenta de transacciones dentro de la CUT, aunque esto sería más sencillo si se contara con un Sistema Integrado de Información de Gestión Financiera (SIIGF). A los

¹⁶Por ejemplo, en el caso de Francia, las cuentas de transacciones (*comptes d'opérations*) del Tesoro regional son solo subcuentas, y todos los pagos a los proveedores, los beneficiarios y los asalariados se procesan a través de la cuenta principal de la CUT.

Gráfico II. Sistema descentralizado típico de procesamiento de transacciones



efectos de gestión de caja, los saldos positivos y negativos en estas subcuentas y las cuentas de transacciones se netean para incorporar en la cuenta principal de la CUT, la cuenta superior en la estructura jerárquica. Este es un modelo de control de caja centralizado, pero descentralizado en cuanto a la responsabilidad por los compromisos, los pagos y la contabilidad. Este modelo de procesamiento de transacciones podría asociarse con la estructura centralizada de las cuentas bancarias (por ejemplo, en India, donde una sola cuenta bancaria mantenida en el banco central se complementa con diversas cuentas auxiliares para registrar y controlar los pagos atribuibles a los diferentes ministerios) o la estructura distribuida de las cuentas bancarias (por ejemplo, en Suecia, donde cada institución presupuestaria descentralizada mantiene una o más cuentas de transacciones en uno o más bancos).

Para establecer un sistema de CUT integrado por una estructura distribuida de las cuentas bancarias y un sistema descentralizado de procesamiento de transacciones es necesario contar con redes de comunicaciones eficientes y fiables y un sistema de liquidación y compensación interbancaria. Esto permitirá el neteo de los saldos de las cuentas de transacciones (operadas por las unidades presupuestarias) con la cuenta principal de la CUT mantenida en el banco central. Si un banco comercial tiene varias cuentas de transacciones (en el marco de un contrato central), todo el registro en cifras netas se realizará inicialmente dentro del banco, de manera que haya una sola transacción neta global en la CUT al final del día. La escasa infraestructura bancaria y tecnológica en algunos países en vías de desarrollo y de bajos ingresos es a veces un obstáculo para combinar la consolidación de los saldos de efectivo con la descentralización del procesamiento de pagos. Una vía frecuente para el desarrollo del sistema implicaría centralizar inicialmente el procesamiento de transacciones para descentralizarlo posteriormente.

La introducción del procesamiento electrónico de transacciones (por ejemplo, el SIIGF) y de sistemas de pago facilita el establecimiento de la CUT. Los procesos de pago modernos

utilizan cada vez más las transacciones electrónicas, centralizando los ingresos y pagos a través de un número limitado de agentes, y procesando las transacciones del gobierno con un mínimo de etapas intermedias. Esto evita el uso innecesario de efectivo y, por lo tanto, reduce el riesgo operacional.

Prestación de servicios de banca minorista

El diseño de un sistema de CUT deberá reflejar las respectivas funciones del banco central y los bancos comerciales en lo que se refiere a los servicios de banca minorista. Una cuestión fundamental es determinar si las transacciones bancarias para todos los ingresos y pagos del gobierno se realizarán a través de bancos comerciales, o si algunas transacciones se efectuarán directamente a través del banco central. En ambos casos, sin embargo, la cuenta principal de la CUT deberá mantenerse en el banco central¹⁷.

Por lo general, el banco central, si bien mantiene la CUT, no necesariamente mantiene cuentas bancarias para las transacciones específicas de cada organismo, especialmente en aquellos países con una red bancaria comercial avanzada. En estos casos, se considera inadecuado que el banco central realice las transacciones de banca minorista del gobierno, sobre todo porque el gobierno normalmente es su único cliente directo. Es poco probable que el banco central se vea como el proveedor permanente de servicios de transacciones de gran volumen, porque no puede competir con los principales proveedores en el mercado en términos de volumen de negocio y economías de escala. Si bien no dejará de prestar servicios a sus clientes existentes, es poco probable que compita para obtener un negocio ofrecido mediante un proceso de licitación competitiva. Por lo tanto, los servicios de transacciones bancarias podrían transferirse gradualmente a los bancos comerciales, dejando solamente las cuentas de bajo volumen y de alto nivel del gobierno dentro de la estructura de la CUT mantenida en el banco central.

Una cuestión relacionada es la gestión de la liquidez del sistema bancario, incluidos los fondos pendientes de liquidación provenientes de la recaudación de ingresos públicos depositados en los bancos comerciales. Las fluctuaciones de los depósitos del gobierno suelen ser un factor dominante y volátil que afecta a la liquidez global del mercado monetario. En la mayoría de los países, los bancos comerciales se utilizan a los efectos de la recaudación de ingresos a cambio de una remuneración. Se considera buena práctica internacional que los bancos transfieran los ingresos recaudados a la cuenta principal de la CUT el mismo día (eliminando una de las fuentes de fondos pendientes de liquidación [el *float*, según su denominación en inglés]). En algunos países, los bancos que proporcionan servicios de transferencia de ingresos mantienen estos fondos pendientes de liquidación sin pagar intereses durante unos pocos días. Este sistema de remuneración no es transparente y no muestra cual es el costo real de los servicios de recaudación de ingresos proporcionados por los bancos.

¹⁷Dado que el banco central desempeña la función de agente fiscal del gobierno, en la mayoría de los países el banco central actúa como custodio de la CUT, aunque en teoría, la cuenta principal de la CUT también pueden mantenerse en un banco comercial. De hecho, no existe una alternativa realista para los países que no tienen un sistema bancario comercial bien desarrollado.

Se plantean problemas similares en el caso de los “seed funds”, en que el tesoro proporciona a los bancos liquidez por adelantado para garantizar que tengan fondos suficiente para financiar los pagos. En los casos en que sea necesario proporcionar liquidez intradía, se deberá “barrer” el saldo a la CUT al final del día. Si esto no es posible, los fondos anticipados deberán ser adecuadamente remunerados.

B. Sistemas de contabilidad y reporte de información para la operación de la CUT

El sistema de contabilidad pública deberá diseñarse para registrar todas las transacciones y obtener la información pertinente independientemente de los flujos de caja mantenidos en cuentas bancarias específicas. En otras palabras, los diferentes tipos de transacciones en efectivo (ya sean ingresos o desembolsos de efectivo) que se realicen a través de la misma cuenta bancaria pueden requerir diferentes tratamientos contables y deben registrarse claramente a través de un sistema de cuentas interconectadas para monitorear y controlar las asignaciones anuales y las autorizaciones mensuales y trimestrales emitidas por el ministerio de Hacienda. Pueden plantearse problemas, en la práctica, para alcanzar este objetivo. En muchos países con sistemas manuales de contabilidad, no existe un sistema general de contabilidad de tesorería y una parte importante de la información requerida para la contabilidad presupuestaria y financiera (por ejemplo, información específica para las unidades presupuestarias, partidas presupuestarias, etc.) sigue proviniendo de la estructura de cuentas bancarias del gobierno¹⁸. A medida que se cierran las cuentas bancarias para establecer la CUT, posiblemente se perderá alguna información disponible a través del sistema bancario. Si esta información es relevante para la gestión presupuestaria, deberá obtenerse a través del plan de cuentas, que puede requerir modificaciones. Esta labor deberá completarse durante la fase de diseño del SIIGF. Este sistema normalmente incluye un módulo de libro mayor general que suele tener varios estratos de cuentas para manejar todos los tipos de operaciones de tesorería relacionados con los ingresos, los pagos, el financiamiento y la colocación del excedente de efectivo¹⁹.

¹⁸En aquellos países con un marco de acuerdos para las operaciones bancarias del gobierno fragmentado, no es inusual observar que existen cuentas bancarias separadas, operadas por unidades presupuestarias, para tipos específicos de gastos (por ejemplo, para pagos de salarios, pagos de gastos de capital, etc.). En el marco de un sistema de CUT, aunque el procesamiento de transacciones esté descentralizado, no es necesario establecer cuentas bancarias para gastos específicos y el sistema contable básico podrá monitorear y reportar el gasto efectivo con cargo a las asignaciones presupuestarias autorizadas y/o los créditos asignados en el ejercicio.

¹⁹Por lo tanto, el módulo del libro mayor general de un SIIGF debería tener las siguientes características funcionales: i) el registro de los pagos y de todas las transacciones en efectivo (transferencias entre cuentas, transferencia a cuentas de depósitos y otras actividades de inversión, transferencias a la cuenta principal de la CUT en el banco central, etc.); ii) el monitoreo continuo del efectivo en las cuentas bancarias; iii) la transferencia de efectivo a cuentas bancarias mantenidas fuera del sistema de CUT (por ejemplo, gastos menores, salarios, pensiones, etc.); iv) la conciliación de los registros diarios en el libro mayor general y en los libros auxiliares con los movimientos de caja en la CUT, incluida la conciliación mensual y diaria de las cuentas de operaciones (como las cuentas de saldo cero) de los organismos ejecutores del gasto; y v) la preparación de estados resumidos de transacciones a los efectos de la declaración de datos y monitoreo.

La CUT puede incluir múltiples subcuentas (o cuentas de mayor), por ejemplo, para mantener la identidad contable distintiva de los ministerios ejecutores del gasto, los organismos y los departamentos tributarios. Esta distinción entre las subcuentas (o cuentas de mayor) y las cuentas bancarias efectivas es importante. La autoridad de una unidad presupuestaria para gastar no está representada por la disponibilidad de efectivo. En todo momento, los permisos agregados para gastar (o la autoridad de gasto emitida a todas las unidades presupuestarias) puede superar el saldo de caja consolidado indicado en la cuenta principal de la CUT. Esto no plantea un problema siempre que el efectivo esté disponible cuando lleguen a concretarse los pagos.

La implementación de la CUT puede requerir una redistribución de las funciones y responsabilidades contables entre el tesoro, los ministerios ejecutores del gasto y las unidades presupuestarias de nivel inferior. Según la estructura de la CUT, el tesoro o los ministerios ejecutores del gasto/unidades presupuestarias, o ambos, mantendrían los registros contables iniciales (por ejemplo, libros de caja) y tendrían responsabilidades de conciliación bancaria. Dado que los compromisos probablemente seguirán siendo autorizados por cada una de las unidades presupuestarias incluso en un sistema de pagos centralizado, es necesario asegurar que los sistemas de control de los compromisos y de pagos estén integrados para evitar el riesgo de atrasos en los pagos cuando los compromisos se concreten. Esta cuestión debería abordarse cuando se esté configurando el SIIGF.

Los datos contables sobre ingresos y gastos mantenidos por el tesoro/organismos ejecutores del gasto deberían estar totalmente conciliados con los datos sobre transacciones bancarias²⁰. La CUT facilita la conciliación entre los datos contables del gobierno y los estados de flujo de caja del banco central y los bancos comerciales. Deberían conciliarse los flujos de datos sobre transacciones paralelos, pero relacionados. En primer lugar, a nivel del organismo ejecutor del gasto/unidad presupuestaria, las instrucciones de pago o los cheques emitidos deberían conciliarse con los pagos efectuados por los bancos; en segundo lugar, a nivel del tesoro, los ingresos recibidos de los bancos deberían conciliarse con los pagos realizados por los contribuyentes²¹, y los saldos de efectivo mantenidos en los bancos deberían netearse contra las transacciones realizadas por los organismos ejecutores del gasto/unidades presupuestarias (véase el recuadro 1). Si existe una infraestructura de comunicaciones adecuada, el tesoro deberá estar conectado electrónicamente al banco central y a los bancos comerciales para permitir la transferencia electrónica de las instrucciones de pago, el recibo electrónico de los estados bancarios y el intercambio de información para facilitar la conciliación bancaria automática.

²⁰La conciliación bancaria es un elemento importante para gestionar y contabilizar las transacciones del gobierno realizadas a través del sistema bancario. La ventaja de conciliar el estado bancario es asegurar que el monto de efectivo declarado por el tesoro (a partir de sus propios libros) coincida con el monto de efectivo que figura en los registros de los bancos. La transparencia fiscal también requiere la conciliación regular (normalmente con una periodicidad mensual) de los estados bancarios con los datos contables del gobierno (*Manual de Transparencia Fiscal*, pág. 55, 2007, FMI).

²¹Diariamente, todos los bancos que recaudan ingresos tributarios deberían presentar a la administración tributaria y al tesoro los estados de cuentas bancarias, que se utilizarán para conciliarlos con los registros de los contribuyentes y el libro mayor general del tesoro.

Recuadro 1. Procedimiento de conciliación bancaria

Paso 1: Verificar el Estado de Conciliación Bancaria anterior. Confirmar que los asientos y errores pendientes incluidos en el último Estado de Conciliación Bancaria aparecen en el estado de cuenta bancaria del período corriente. Deberían explicarse todos los asientos pendientes de la conciliación anterior y trasladarlos al Estado de Conciliación Bancaria corriente, y deberían indicarse las medidas de seguimiento correspondientes.

Paso 2: Comparar el mayor general y el estado de cuenta bancaria. Comparar los asientos de ingresos que figuran en el mayor general con las transacciones de depósito en el estado de cuenta bancaria, y los asientos de pagos del mayor general con las transacciones de pagos en el estado de cuenta bancaria. Se verificarán los asientos que aparecen tanto en la cuenta de efectivo en banco como en el estado de cuenta bancaria. Los asientos restantes, en los que el mayor general y el estado de cuenta bancaria varían, pueden deberse a: i) los depósitos pendientes o con retraso que aparecen en la cuenta de efectivo en banco y no en el estado de cuenta bancaria; ii) los cheques no presentados o las transferencias electrónicas de fondos (TEF) que aparecen en la cuenta de efectivo en banco y no en el estado de cuenta bancaria; iii) los asientos que aparecen solamente en el estado de cuenta bancaria que no figuran en la cuenta de efectivo en banco, por ejemplo, comisiones, cargos y depósitos electrónicos; o iv) los errores efectuados al registrar los asientos en la cuenta de efectivo en banco y/o los errores efectuados por el banco (que proporciona los servicios de transacciones bancarias) en el estado de cuenta bancaria.

Paso 3: Preparar diarios para los asientos en el mayor general. Preparar diarios para las transacciones que aparezcan solamente en el estado de cuenta bancaria y que se haya confirmado que son transacciones legítimas. Estos asientos podrán tildarse cuando hayan sido registrados en la cuenta de efectivo en banco, dado que ahora son comunes a ambos conjuntos de registros.

Paso 4: Preparar diarios de ajuste para incluir las correcciones del mayor general. Preparar los diarios de ajuste para incluir los errores identificados en la cuenta de efectivo en banco. Cuando estos errores se hayan ajustado en la cuenta de efectivo en banco, los asientos deberán coincidir con las transacciones del estado de cuenta bancaria y también podrán verificarse.

Paso 5: Notificar al banco los errores que aparezcan en el estado de cuenta bancaria. Se notificarán al banco (que proporcione los servicios de transacciones bancarias) los errores que aparezcan en el estado de cuenta bancaria. Estos asientos aparecerán en el estado de conciliación bancaria. El banco deberá corregir los errores y registrarlos en el subsiguiente estado de cuenta bancaria.

Paso 6: Preparar el nuevo Estado de Conciliación Bancaria. Las diferencias restantes incluidas en el Estado de Conciliación Bancaria son aquellos asientos que aparecen en la cuenta de efectivo en banco pero no en el estado de cuenta bancaria, es decir, los depósitos pendientes y los cheques no representados o las TEF. Los errores efectuados en el estado de cuenta bancaria y los asientos aún pendientes desde el último Estado de Conciliación Bancaria también deberán incluirse en el nuevo Estado de Conciliación Bancaria.

C. Condiciones previas para establecer la CUT

Es necesario examinar algunas cuestiones importantes antes de tomar las decisiones clave sobre el diseño y la estrategia para establecer la CUT. Si no se examinan estas cuestiones, es poco probable que la implementación de la CUT sea eficaz, como lo demuestra la experiencia de muchos países. Para implementar la CUT de manera eficaz, también es necesario establecer sistemas y procesos de tesorería sólidos. Por lo tanto, la CUT y las reformas del tesoro deben considerarse como un programa integrado.

- **Un inventario completo de las cuentas bancarias existentes.** Como prerrequisito fundamental, el gobierno debería disponer de información completa sobre las cuentas bancarias abiertas/operadas por las distintas entidades bajo su control. En algunos países, existe un número desconocido de cuentas bancarias del gobierno abiertas por ministerios ejecutores del gasto y unidades presupuestarias, a veces fuera del control del tesoro²². Por lo tanto, tal vez sea necesario realizar un censo de las cuentas bancarias de todos los organismos gubernamentales, solicitando a cada uno de ellos que proporcionen información sobre el número y el tipo de cuentas mantenidas en los bancos comerciales y los montos depositados en estas cuentas, y explicar las razones por las cuales mantienen dichas cuentas. Incluso esta tarea sencilla puede resultar difícil de lograr ante la resistencia de los organismos gubernamentales y sus respectivos banqueros²³. Después del censo, se preparará un inventario completo de las cuentas del gobierno (incluida su naturaleza, tipo y saldos de efectivo).
- **Respaldo político para reformar el marco de acuerdos de las operaciones bancarias del gobierno.** Para el establecimiento de la CUT puede resultar necesaria la adopción de decisiones difíciles, como la de cerrar las cuentas bancarias existentes de las unidades presupuestarias (fuera del control del tesoro), que pueden provocar una fuerte oposición. Para llevar a buen término la reforma de la CUT es necesario contar con el apoyo explícito y firme de los más altos niveles de gobierno. Para iniciar o fortalecer la reforma es útil adoptar decisiones a nivel del gabinete ministerial.
- **Red bancaria y tecnología.** Deberán establecerse la viabilidad tecnológica y la capacidad del sistema bancario para participar en el sistema de CUT y declarar las transacciones de CUT²⁴. Esto incluye la existencia de un sistema de pagos interbancarios, un sistema de compensación de pagos de poca magnitud, un sistema de liquidación bruta en tiempo real (SLBTR) mantenido en el banco central para las transacciones de alto valor, y la conexión de los principales bancos comerciales con el SLBTR. Este requisito es especialmente importante en el caso de una estructura distribuida de las cuentas bancarias del gobierno.

²²Las cuentas bancarias desconocidas u ocultas plantean desafíos específicos para los objetivos globales del concepto de la CUT y los beneficios que comporta.

²³Los bancos, para evitar que se realice el censo y suponiendo que las cuentas se cerrarán posteriormente, sostienen que las normas de secreto bancario les impiden proporcionar esta información al tesoro, y algunos organismos públicos “autónomos” tienden a señalar que no están obligados a proporcionar esta información.

²⁴De hecho, la decisión sobre la CUT podría contribuir a que el sistema bancario adquiriera la tecnología necesaria, ya que los servicios bancarios serán remunerados.

- **Examen del marco legal/regulatorio.** En algunos casos los marcos legales y regulatorios existentes permiten a las unidades presupuestarias mantener cuentas bancarias independientes. Estos deberán ser modificados y se considera una buena práctica internacional delegar en el ministerio de Hacienda o de Finanzas la autoridad legal exclusiva para abrir cuentas bancarias del gobierno. Para que la CUT se convierta en un elemento estable de la gestión de tesorería, una buena práctica sería incluirla (en leyes conexas, como la ley de tesorería o una ley general sobre la gestión financiera pública) como elemento fundamental del sistema de gestión financiera pública de cada país.

III. Cuestiones fundamentales relativas a la estrategia de implementación

A. Estrategia de implementación

Una vez examinadas las condiciones previas, deberían establecerse una estrategia clara y un plan de acción para la implementación de la CUT. Esta estrategia debería reflejar las decisiones sobre algunas cuestiones fundamentales relativas al diseño (véase la sección II.A), en particular: i) identificar las entidades paraestatales y autónomas, y los FEP bajo la cobertura de la CUT; ii) especificar la estructura de las cuentas bancarias y los sistemas de procesamiento de transacciones correspondientes; esta decisión también está vinculada a la arquitectura del SIIGF (si se está implementando o se proyecta implementar un SIIGF); iii) especificar las respectivas funciones del banco central y de los bancos comerciales, incluidos los servicios de transacciones bancarias; y iv) identificar los cambios necesarios en el sistema contable, incluidas las regulaciones e instrucciones contables, y las funciones y responsabilidades de los diferentes interlocutores.

Un comité directivo y un comité técnico complementario podrían supervisar y coordinar la implementación de la CUT y proporcionar apoyo técnico, según sea necesario. El comité directivo/grupo de trabajo debería estar dirigido por el ministerio de Hacienda o de Finanzas y estar integrado por representantes de alto nivel del banco central, los organismos recaudadores y algunos ministerios ejecutores del gasto más importantes. Este comité participaría en todas las decisiones fundamentales. El comité técnico, por otro lado, haría el trabajo técnico necesario, incluida la preparación de documentos funcionales y de procedimiento relativos a los procesos operativos relacionados con la CUT. También debería estar dirigido por el tesoro e integrado por miembros de los principales ministerios ejecutores del gasto/unidades presupuestarias, los organismos recaudadores, el banco central, el equipo del proyecto del SIIGF y el órgano superior de auditoría.

Si bien el objetivo debería ser establecer la CUT completa, las fases de implementación deberían calibrarse teniendo en cuenta las necesidades tecnológicas y los cambios requeridos en los procedimientos institucionales. La introducción de la CUT no debería considerarse como una actividad independiente y debería integrarse con las demás reformas de tesorería, incluidos los cambios en los procesos de ejecución del presupuesto. También podría

considerarse el uso de proyectos piloto en algunos ministerios/organismos. Si se ha proyectado o se está implementando un SIIGF, algunas medidas relacionadas con la CUT deberán adoptarse al mismo tiempo que el SIIGF²⁵. Por ejemplo, puede introducirse gradualmente un sistema de CUT con un sistema centralizado de procesamiento de pagos a medida que se implementa el SIIGF (si existe una interacción adecuada entre los organismos ejecutores del gasto y el tesoro).

El ministerio de Hacienda o de Finanzas debería negociar un acuerdo sobre el nivel de servicios (ANS) con el banco central para el establecimiento y mantenimiento de la CUT (véase el recuadro 2). El acuerdo debería incluir: el reporte puntual de datos sobre transacciones en un formato especificado e informes sobre los saldos de efectivo del banco central y sus sucursales (si prestan servicios de banca minorista); los requisitos de validación de las transacciones; el procedimiento de conciliación bancaria; las comisiones y cargos por los servicios bancarios, y los mecanismos de seguimiento.

Si los bancos comerciales proporcionan servicios de transacciones bancarias en el marco del sistema de CUT, su remuneración deberá negociarse de manera competitiva (en lugar de remunerarlos a través de los fondos pendientes de liquidación). La relación entre los bancos comerciales y el banco central debería definirse claramente. Las comisiones/cargos pagados a los bancos comerciales por sus servicios de banca minorista, las sanciones por incumplimiento de sus obligaciones, las normas de reporte de datos, el procedimiento de conciliación bancaria, etc., deberían especificarse en los acuerdos marco, preferiblemente a través de un proceso licitatorio competitivo. Estos acuerdos deberían establecer las salvaguardias adecuadas para el gobierno contra los retrasos deliberados en la transferencia de saldos de las cuentas de transacciones a la cuenta principal de la CUT mantenida en el banco central.

Una cuestión que debe abordarse es si se celebrarán ANS separados con el banco central y los bancos comerciales. Algunos argumentan que es preferible firmar un solo acuerdo con el banco central, el cual, a su vez, subcontrata los servicios de transacciones bancarias a los bancos comerciales a título de agente²⁶. Dado que el banco central tiene experiencia en el seguimiento del desempeño de los bancos comerciales y puede evaluar mejor la exposición al riesgo derivada de los servicios de transacciones ofrecidos por los bancos, podría ser conveniente para el gobierno firmar un acuerdo según el cual el banco central contrata los servicios en nombre del tesoro, aunque ello implique mayores comisiones por servicios del banco central. Por otro lado, el gobierno puede hacer valer que es el mayor cliente del sector bancario obteniendo directamente servicios bancarios a tasas muy competitivas y especificando claramente (a través del proceso de contratación) los servicios requeridos a fin de fomentar el desarrollo de los

²⁵Entre las ventajas de trabajar con un SIIGF cabe señalar la posibilidad de crear tantas cuentas de sub-libro como sean necesarias para la gestión financiera. El SIIGF también debería facilitar la interacción electrónica entre el tesoro y los organismos ejecutores del gasto, y el sistema bancario (incluidos los bancos comerciales que proporcionan servicios de transacciones bancarias), a fin de reducir los costos de transacción y facilitar los pagos electrónicos y las transmisiones de ingresos.

²⁶En India, por ejemplo, se sigue esta práctica.

servicios bancarios y la infraestructura²⁷. Aunque el gobierno decida obtener directamente del mercado los servicios de transacciones bancarias (y no a través del banco central que actuaría como su agente), el establecimiento de objetivos comunes para que los organismos ejecutores del gasto adopten un enfoque consolidado —en particular, planificando conjuntamente sus servicios bancarios y adoptando un enfoque consolidado para la gestión y prestación de servicios— aumentaría la eficacia y la eficiencia. El tesoro debería fomentar este enfoque y elaborar un ANS estándar para obtener servicios de transacciones bancarias²⁸.

La estrategia de implementación de la CUT debería incluir medidas para preparar pronósticos de flujos de caja fiables. Si el tesoro no puede preparar estos pronósticos, es muy difícil implementar la CUT, sobre todo con un sistema descentralizado de procesamiento de transacciones.

B. Pasos principales para implementar la CUT

La implementación de la CUT comprenderá generalmente las medidas siguientes:

- Debería examinarse el censo de las cuentas bancarias del gobierno para identificar las cuentas bancarias que se van a cerrar. Concretamente, deberían cerrarse las cuentas bancarias que ya no sean útiles (y que ya no sean necesarias) y sus saldos deberían transferirse a la CUT.
- Algunas cuentas bancarias de efectivo mantenidas en los bancos comerciales podrían convertirse a cuentas de saldo cero a los efectos de realizar transacciones bancarias.
- El tesoro/comité técnico debería preparar un documento de requerimientos funcionales y técnicos, en el que se identifiquen claramente los cambios en los procedimientos institucionales y las enmiendas necesarias a la regulación financiera y a cualquier otra ley o reglamentación para apoyar la ejecución del presupuesto y los procedimientos contables en el marco del sistema de la CUT.
- El diseño del SIIGF debería incluir el interfaz necesario entre la CUT y los sistemas de procesamiento de transacciones y de contabilidad, ya sean centralizados o descentralizados. Con la introducción de las transferencias electrónicas de fondos (TEF) en el sector bancario, se podría avanzar hacia un sistema de pagos directos a partir de la cuenta principal de

²⁷Aunque el gobierno es el mayor consumidor de servicios de transacciones bancarias en casi todos los países (sino en todos ellos), puede que no exista un único canal de comunicación entre el gobierno como consumidor, y el sector bancario, y que los ministerios ejecutores del gasto/unidades presupuestarias operen en compartimentos estancos o “silos”. Si el gobierno actúa colectivamente como un único cliente, sus necesidades se toman en serio y crean suficiente demanda en el mercado para que los bancos comerciales inviertan en tecnología, etc. para asegurarse el contrato con el gobierno. Así ocurrió en Nueva Zelanda donde Westpac desplegó recursos por todo el país para satisfacer las necesidades del gobierno y desarrolló el sistema DeskBank. En algunos países de Asia, los bancos consideran que los contratos de servicios con el gobierno son tan ventajosos que han competido para obtener estos contratos ofreciendo comisiones negativas (es decir, que ellos pagan al tesoro).

²⁸Para lograr que la solución que incluye múltiples bancos funcione de manera eficaz, algunos países, como el Reino Unido, utilizan un “integrador de servicios” para proporcionar lo que, de hecho, constituye una única solución bancaria unificada para los ministerios ejecutores del gasto/unidades presupuestarias. El servicio integrador combina los flujos de datos sobre transacciones de los diferentes bancos a fin de presentar a estos ministerios/unidades un único panorama de sus cuentas y flujos de datos, lo que, de hecho, consigue reunir los distintos servicios requeridos en un solo punto de ejecución.

Recuadro 2. Acuerdo sobre el nivel de servicios entre el banco central y el ministerio de Hacienda

En el acuerdo sobre el nivel de servicios (ANS) se deberían especificar los términos y condiciones (incluidas las comisiones) en virtud de los cuales el banco central i) gestiona las cuentas y subcuentas del tesoro en el marco del sistema de CUT; ii) recauda ingresos y realiza pagos en su nombre (opera como el banquero y el agente de pagos del gobierno); y iii) actúa como su agente fiscal (gestionando la emisión de bonos y letras, atendiendo el servicio de la deuda pública, realizando inversiones, y comprando y vendiendo moneda extranjera) y su agente liquidador. Por lo tanto, la lista de cuestiones que se incluirán en este acuerdo podría ser la siguiente:

- La base para estimar las comisiones por servicios y las circunstancias que pueden modificarlas. La comisión debería reflejar los costos del banco central y debería cobrarse por transacción¹.
- La base para remunerar los saldos del gobierno mantenidos en el banco central. Normalmente está vinculada a la tasa a la cual el banco central concede préstamos a los bancos comerciales, o al rendimiento promedio de la cartera de préstamos del banco central.
- La información requerida en tiempo real para gestionar la CUT, en relación con los flujos de entrada y salida de la CUT. En el acuerdo se debería especificar el grado de detalle de la información suministrada. Entre los elementos clave de los informes diarios de los bancos deberían incluirse los saldos diarios de apertura y cierre, y un resumen de las transacciones de ingresos y pagos con una periodicidad diaria. También debería desarrollarse un formato adecuado para la presentación de informes globales mensuales.
- El tiempo que el banco central tardará en ejecutar las transacciones, ya sea en calidad de agente fiscal, liquidador o de pagos.
- La gestión de riesgos operacionales comunes, incluido el manejo de problemas relacionados con la continuidad de las operaciones (causados, por ejemplo, por una falla del sistema informático).
- Mecanismos para examinar el desempeño del banco central en el marco del acuerdo y disposiciones sobre compensaciones en caso de incumplimiento del contrato.

¹En algunos países el tesoro paga al banco central una cuota fija mensual por todos sus servicios independientemente del número de transacciones realizadas, una práctica que debería evitarse.

Adaptado de Williams, Mike, 2010, "Government Cash Management: its Interaction with Other Financial Policies", documento de la serie *Technical Notes and Manuals*, Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional.

la CUT, sobre todo para pagos de gran valor a proveedores, o transacciones regulares por un volumen importante (como los salarios).

- Debería implementarse la transferencia ordenada y gradual de los saldos de efectivo de las cuentas existentes en los bancos comerciales (que deban cerrarse o convertirse a cuentas de saldo cero) a la CUT, con el fin de garantizar una perturbación mínima de la liquidez del sistema bancario y la política monetaria (esta actividad deberá coordinarse con el banco central).

- Actualmente en la mayoría de los países los impuestos son recaudados por los bancos comerciales y un sistema eficiente de CUT requerirá que los ingresos recaudados se transfieran a la CUT al final del día. Los bancos deberían poder reportar al tesoro los montos recaudados con una periodicidad diaria a los efectos de gestión de caja. Se requerirá la participación de los respectivos bancos comerciales para poner en marcha la recaudación electrónica de impuestos. Los servicios de recaudación de ingresos y remesas deberían ser remunerados por cada transacción²⁹. Normalmente estos servicios bancarios son contratados por un organismo tributario autónomo.
- Para contratar los servicios de los bancos comerciales de una manera eficaz y eficiente en función de los costos, durante el proceso de adquisiciones deberían considerarse los factores siguientes, entre otros: i) diseñar los criterios de selección de ofertas para evitar contratar los servicios de un solo banco, en circunstancias en las cuales esto podría generar riesgos sistémicos, dado que es probable que el tesoro sea el principal cliente del sistema bancario; ii) asegurar una cobertura geográfica adecuada de las sucursales bancarias; y iii) garantizar que los bancos cumplan unas normas mínimas de servicios y establecer mecanismos eficaces para exigir el cumplimiento de estas normas (por ejemplo, sanciones por desviaciones con respecto a las normas)³⁰.
- Tal vez sea necesario establecer mecanismos especiales —por ejemplo, cajas de seguridad y anticipos— para organismos/unidades ejecutoras del gasto que se encuentren en ubicaciones remotas sin acceso a la red bancaria. También pueden considerarse diversas opciones de banca móvil, si están disponibles. No obstante, debería examinarse cuidadosamente la necesidad de disponer de cuentas de anticipos, y a medida que se desarrolla el sector bancario, estas cuentas deberían cerrarse progresivamente³¹.
- Los usuarios del sistema de CUT, dentro del ministerio de Hacienda o de Finanzas y los ministerios/organismos ejecutores del gasto, deberían recibir capacitación para mejorar sus conocimientos sobre el nuevo marco de las operaciones bancarias, los pagos y la contabilidad, incluido el SIIGF. También debería prepararse un manual sobre los procedimientos de recibo y pago.
- A efectos contables, podría ser preferible que la adopción del nuevo marco de acuerdos de las operaciones bancarias coincidiera con el comienzo del ejercicio fiscal.

El régimen de la CUT debería complementarse con una gestión de caja proactiva. Esto implica una planificación prospectiva de la situación de caja como condición previa y el desarrollo de una estrategia para remunerar los excedentes temporales de caja y financiar las necesida-

²⁹Sin embargo, en muchos países en desarrollo el servicio aún es remunerado por los días en que los ingresos pueden mantenerse en el banco sin pagar intereses antes de ser depositados en el banco central. Por ejemplo, en la mayoría de los países de América Latina el número de días es, en promedio, de 2 a 4 días.

³⁰Los objetivos i) y ii) pueden ser incompatibles en algunos casos (por ejemplo, un banco comercial dominante puede tener la mejor cobertura geográfica).

³¹En varios países de América Latina que han desarrollado una CUT, todavía existen muchas cuentas de anticipos (denominadas ‘fondos rotatorios’), que se utilizan para las transacciones de gastos menores, pero sus saldos no se “barren” al final del día a la CUT. Además de ser ineficientes, estas cuentas podrían utilizarse de manera indebida.

des temporales de caja. El objetivo general de una gestión de caja eficaz es reducir los saldos de efectivo promedios del gobierno a un nivel mínimo (en consonancia con las variaciones imprevistas con respecto a pronósticos razonablemente exactos), a fin de evitar endeudamiento innecesario y mantener niveles de liquidez estables siempre que sea posible³². De hecho, muchos países avanzados tratan de reducir el nivel de los saldos de efectivo en la CUT. Fijan una meta, por lo general baja, para los saldos al final del día, y luego gestionan activamente los saldos de la CUT de manera que no sobrepasen el límite representado por la meta, asegurándose al mismo tiempo de no recurrir al sobregiro.

La forma en que el ministerio de Hacienda o de finanzas decide gestionar el saldo de efectivo fijado como meta tiene repercusiones en la política monetaria y en el desarrollo del mercado financiero³³. Los instrumentos y métodos utilizados para la fijación de la meta del saldo de efectivo varían ampliamente³⁴. Para garantizar una interfaz única entre el gobierno y el mercado, la integración de las funciones de deuda y de gestión de caja es especialmente importante. Las necesidades de gestión de caja y la política monetaria normalmente coinciden cuando se utilizan metas del saldo de efectivo. Cuando el tesoro logra fijar una meta estable del saldo de efectivo en la CUT, esto beneficia la política monetaria. En particular, el efecto de las transacciones fiscales del gobierno se neutraliza en gran medida a los fines del mercado monetario y la política monetaria, lo que simplifica la tarea de gestión de la liquidez interna del banco central. En este sentido, la fijación de una meta del saldo de efectivo facilita la política monetaria. Sin embargo, puede haber tensiones entre la gestión de caja y la política monetaria, especialmente cuando el banco central no tiene medios suficientes (es decir, colateral) para absorber el exceso de liquidez interna a través de *operaciones de reporto*, independientemente de que dicha liquidez esté generada por el ministerio de Hacienda o de Finanzas que registra un déficit o por las entradas de moneda extranjera (por ejemplo, grandes ganancias provenientes de las exportaciones de minerales y de petróleo). Será difícil para muchos países en desarrollo y de bajo ingreso fijar metas del saldo de efectivo si no tienen un mercado interno de valores a corto plazo bien desarrollado, o mecanismos establecidos con los bancos comerciales para prestar dinero al tesoro en un plazo muy breve. También es un proceso complejo en términos operativos. Sin embargo, la formulación de una política de fijación de metas del saldo de efectivo debería ser un objetivo a largo plazo, que debería implementarse cuando se hayan establecido las condiciones previas necesarias.

³²Véase un análisis más detallado de esta cuestión en *Modernización de la gestión de caja* de Ian Lienert (2009), documento de la serie *Technical Notes and Manuals*, Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional.

³³Véase un análisis más detallado sobre este tema en *Government Cash Management: its Interaction with Other Financial Policies* de Mike Williams (2010), documento de la serie *Technical Notes and Manuals*, Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional.

³⁴Por ejemplo, la mayoría de los países comienzan con un proceso de “ajuste aproximado” (*rough tuning*) que esencialmente implica el uso de letras del tesoro u otros instrumentos de deuda a corto plazo para compensar el impacto de los flujos de caja netos que entran y salen de las cuentas del gobierno en el sector bancario. Las operaciones de ajuste más afinado (*fine tuning*) se basan en políticas más activas que hacen uso de una mayor variedad de instrumentos (los *repos* son los instrumentos preferidos) para fijar el saldo diario de efectivo en la CUT.

Conclusión

Un marco fragmentado de acuerdos de las operaciones bancarias del gobierno es un obstáculo para una gestión de caja eficaz. El principal objetivo de la CUT es garantizar el control global eficaz de los saldos de efectivo del gobierno. La consolidación de los recursos en efectivo a través de la CUT ayuda a evitar el endeudamiento y el pago de cargos adicionales por intereses para financiar el gasto de algunos organismos mientras otros mantienen saldos inactivos en sus cuentas bancarias. El control global eficaz de los recursos en efectivo también es un elemento fundamental de la gestión monetaria, presupuestaria y de la deuda.

Un sistema de CUT debería apoyarse en los siguientes principios: i) el marco de acuerdos de las operaciones bancarias del gobierno debería unificarse para garantizar la fungibilidad de los recursos en efectivo del gobierno; ii) no se debería permitir a ningún otro organismo público operar cuentas bancarias sin la supervisión del tesoro; y iii) la cobertura de la CUT debería ser amplia, y abarcar todo el efectivo del gobierno presupuestario y extrapresupuestario.

El diseño de la CUT en un país determinado depende de la etapa de desarrollo de las instituciones públicas y de los sistemas de gestión financiera y del grado de madurez de su sistema bancario, incluida la tecnología utilizada para los sistemas de liquidación y compensación interbancaria. En aquellos países que cuentan con un sistema de GFP desarrollado y una red bancaria avanzada, una buena práctica sería crear la CUT en el banco central y un sistema contable bien desarrollado que registre todas las transacciones de las diferentes entidades que puedan tener cuentas de saldo cero en los bancos comerciales.

Las cuestiones relacionadas con la consolidación de los recursos en efectivo en la CUT a los efectos de la gestión de caja no deberían confundirse con otras cuestiones vinculadas a la distribución de responsabilidades para el control contable y el procesamiento de ingresos y pagos. La CUT puede operar en un sistema centralizado o descentralizado de procesamiento de transacciones y control contable.

Independientemente de su grado de desarrollo, todos los países deberían procurar establecer la CUT, siempre que se tengan en cuenta las condiciones previas identificadas en esta nota y se aborden las diferentes cuestiones relativas a su implementación. Si bien el objetivo debería ser establecer la CUT completa, deberán calibrarse las etapas de implementación teniendo en cuenta los requisitos tecnológicos y los cambios necesarios en los procedimientos institucionales, los cuales deberán adoptarse de una forma que refleje plenamente las circunstancias específicas de cada país. La adopción de la CUT no debería considerarse como una actividad independiente y debería integrarse con otras de reformas de tesorería, incluidos los cambios en los procesos de ejecución del presupuesto. Si se está implementando o se proyecta implementar un SIIGF, deberán adoptarse varias medidas orientadas al establecimiento de la CUT al mismo tiempo en que se implementa este sistema.

Referencias

- A. Khan y M. Pessoa, 2010, “Conceptual Design: A Critical Element of a Government Financial Management Information System Project”, documento de la serie *Technical Notes and Manuals* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Fondo Monetario Internacional, 2001, *Manual de estadísticas de finanzas públicas* (Washington).
- Fondo Monetario Internacional, 2007, *Manual de Transparencia Fiscal* (Washington).
- I. Lienert, “Modernización de la gestión de caja”, documento de la serie *Technical Notes and Manuals* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Karen A. Horcher, 2006, *Essentials of Managing Treasury*, John Wiley & Sons, Inc.
- Lawrence H. White, 2006, “Payments System Innovations in the United States since 1945 and their Implications for Monetary Policy”, capítulo 1 en *Institutional Change in the Payment System and Monetary Policy*, compilado por Stefan W. Schmitz y Geoffrey E. Wood (Routledge).
- M. Williams, 2010, “Government Cash Management: its Interaction with Other Financial Policies”, documento de la serie *Technical Notes and Manuals* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- S. Pattanayak e I. Fainboim, 2010, “Treasury Single Account: Concept, Design and Implementation Issues”, documento de la serie *IMF Working Paper 10/143* (Washington: Fondo Monetario Internacional). (<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=23927.0>).
- S. Pattanayak y J. Cooper, 2011, “Chart of Accounts: A Critical Element of the Public Financial Management Framework”, documento de la serie *Technical Notes and Manuals* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Stefan W. Schmitz y Geoffrey E. Wood, 2006, “Institutional Change in the Payments Systems and Monetary Policy—An Introduction”, en *Institutional Change in the Payment System and Monetary Policy*, compilado por Stefan W. Schmitz y Geoffrey E. Wood (Routledge).
- Teresa Ter-Minassian y Pedro Parente, 1995, “Setting Up a Treasury in Economies in Transition”, documento de la serie *IMF Working Paper 95/16* (Washington: Fondo Monetario Internacional).

TNM/11/04 (S)

Fondo Monetario Internacional
Departamento de Finanzas Públicas

700 19th Street NW

Washington, DC 20431, EE.UU.

Tel: 1-202-623-8554

Fax: 1-202-623-6073