

Cuenta Única del Tesoro en América Latina: un instrumento esencial para una gestión de tesorería eficiente

*Israel Fainboim Yaker,
Claudio Manoel de Albuquerque y José Adrián Vargas*

INTRODUCCIÓN

Una buena gestión financiera pública (GFP) requiere asegurar que todo el dinero del Gobierno esté disponible para la administración de la tesorería. Ello exige la creación de una Cuenta Única del Tesoro (CUT), que contribuya al uso eficiente de los recursos financieros y facilite su control. La conformación de una CUT es un paso esencial en el proceso de modernización de la gestión de tesorería. Es el medio para centralizar los fondos públicos y permitir su manejo consolidado y un facilitador y potenciador de las reformas en la gestión de caja, que permite que las Tesorerías se transformen, avanzando más allá del antiguo rol de pagadores, para llegar a desempeñar funciones propias de una gerencia financiera moderna, adoptando mecanismos de pronóstico, planificación, financiamiento e inversión financiera eficientes y una gestión activa de la caja.

Muchos países de América Latina han hecho esfuerzos recientes para mejorar su gestión financiera mediante la adopción de la CUT;¹ otros, como

¹ Los esfuerzos más recientes de implementación de una CUT se están produciendo en El Salvador, Panamá y República Dominicana.

Argentina, Brasil² y Colombia, la adoptaron hace varias décadas, pero todavía siguen buscando manejar la CUT de manera más eficiente. Algunos países han avanzado más rápidamente que otros en las reformas y los modelos operativos, y el alcance y las funcionalidades de sus CUT han sido diversos.

En este capítulo se trata de presentar una visión de la situación actual de implementación de la CUT en 17 países de América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Si bien no se busca establecer un marco o un modelo que deba ser implementado por todos los Gobiernos, sí se ofrecen principios de aplicación ineludibles y se trata de beneficiar los procesos en desarrollo a partir de la identificación y descripción de los logros de los países con mayor nivel de consolidación de esta herramienta. El objetivo es proporcionar una fotografía de la situación actual que permita identificar características y experiencias que clarifiquen el tema y sirvan como elementos orientadores para el desarrollo y/o la consolidación de la CUT en América Latina (y en otras regiones).

El capítulo destaca innovaciones valiosas y áreas en donde es necesario avanzar, con el propósito de orientar las reformas futuras y promover la emulación de las innovaciones. De hecho, han sido en gran medida el aprendizaje entre colegas (*peer learning*) y la emulación promovida con la creación del Foro de Tesorerías Gubernamentales de América Latina (FOTEGAL), el desarrollo de seminarios y programas anuales de trabajo acordados entre FOTEGAL y los organismos internacionales (FMI, BID y Banco Mundial), unidos a la asistencia técnica, los factores clave en determinar las reformas en esta área en los últimos seis años.

El capítulo contiene cuatro secciones, además de la introducción. En la segunda sección se presenta brevemente el marco de referencia utilizado para examinar la situación de implementación de la CUT en América Latina, identificando las características básicas de una CUT eficiente. En la tercera sección se tratan los aspectos relacionados con el diseño conceptual (o estructura) de la CUT, tomando como punto de partida el marco legal, que define algunas características básicas del diseño, y continuando con su cobertura, la fungibilidad de los recursos, los aspectos operacionales

² Véase el anexo 4.1 en el que se proporcionan más detalles sobre el desarrollo de la CUT de Brasil, que es la más avanzada de la región.

(recaudo, pago, registro contable) y el rol que juegan los Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAF) en estas operaciones y en la gestión de la CUT. En la cuarta sección se examinan los aspectos relacionados con la gestión activa de la tesorería, incluidas la remuneración de los saldos en la CUT y la existencia y el uso de instrumentos y mecanismos para el financiamiento de faltantes y la inversión de excedentes temporales de liquidez por la Tesorería, aspectos clave para gestionar activamente la caja y sin los cuales no se obtienen todos los beneficios de la CUT. La última sección concluye con sugerencias de mejoras en áreas que pueden significar avances más sustantivos en dirección a una gestión moderna de la tesorería.

Finalmente, cabe mencionar que el estudio se nutre de diversas fuentes de información, siendo las más importantes las provenientes de las visitas de asistencia técnica realizadas por los autores a casi todos los países de la región, las encuestas anuales a los tesoreros de la región realizadas para los seminarios anuales de FOTEGAL (la última se realizó en julio de 2014), las presentaciones efectuadas por los mismos tesoreros durante un evento sobre el desarrollo de la CUT en América Latina realizado en Cartagena en 2012 y los mencionados seminarios de FOTEGAL.

CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE UNA CUT EFICIENTE

En sentido estrecho, la CUT puede definirse o estar conformada por una sola cuenta bancaria (ubicada preferiblemente en el Banco Central), o por un conjunto de cuentas bancarias y escriturales (subcuentas) vinculadas, a través de las cuales el Gobierno, por medio de un administrador único (generalmente la Tesorería),³ tramita sus cobros y pagos y obtiene una posición consolidada del efectivo al final de cada día y gestiona centralizadamente esas disponibilidades (Fainboim y Pattanayak, 2011). En sentido amplio, la CUT puede considerarse como un conjunto de sistemas, procesos y normas que se aplican a la gestión financiera del tesoro público.

Una CUT eficiente se define por seis características principales (Fainboim y Pattanayak, 2011):

³ Si bien en los países no es uniforme la denominación que se utiliza para referirse a la Tesorería del Gobierno Nacional, en este estudio utilizaremos “la Tesorería” o “el Tesoro”, sin dejar de notar que en algunos países se utilizan los términos Tesorería Nacional, Tesorería General, Dirección General de Tesorería o Tesoro Nacional.

- **Ubicación** — Su ubicación preferiblemente en el Banco Central, pues los recursos allí depositados tienen menores riesgos de contraparte en comparación con su ubicación en un banco comercial privado o público y no enfrentan “riesgo moral”.
- **Cobertura** — Una cobertura que alcance como mínimo a todas las entidades/recursos del Gobierno central.⁴ En la CUT deberían unificarse todas las disponibilidades de efectivo de estas entidades, abarcando tanto los recursos presupuestarios como no presupuestarios, cualesquiera que sean las fuentes de ingreso, las entidades recaudadoras, las entidades beneficiarias y los usos previstos para los recursos, de manera de poder gestionar centralizadamente el máximo posible de recursos de efectivo. Ello reduce los costos explícitos y de oportunidad⁵ para el Tesoro por gestionar el efectivo del Gobierno.⁶
- **Concentración** — Ninguna unidad del Gobierno debe poder mantener saldos de recursos en cuentas bancarias fuera de la supervisión de la Tesorería y esta debe ser quien autorice a abrir/cerrar cuentas bancarias dentro del Gobierno. Esta condición se deriva de la anterior y conlleva que los saldos en cuentas bancarias del Gobierno sean borrados al final del día hacia la CUT.

⁴ Se recomienda incluir también a las entidades descentralizadas no empresariales y entidades autónomas del Gobierno central cuando estas cumplen funciones de gobierno y se financian en gran medida o completamente por el Gobierno, situación que se presenta en muchos países de América Latina. Las entidades descentralizadas empresariales (empresas públicas) solo deberían incluirse en la CUT si una parte importante de su presupuesto se financia con recursos del Gobierno, o cumplen funciones importantes de gobierno cuyo costo no es cubierto por este. La inclusión de los gobiernos subnacionales debería promoverse, mas no forzarse (su grado de autonomía es mayor), especialmente aquellos de mayor presupuesto; y los recursos de la seguridad social deberían incluirse si esta opera como un sistema de reparto. Si no es este el caso, la Tesorería debería procurar que el tramo de corto plazo del portafolio de la seguridad social se preste a esta a tasas de mercado, o que se invierta en Letras del Tesoro (véase más adelante una discusión sobre estos temas).

⁵ Respecto a los costos de oportunidad, la CUT genera ahorros por reducción en las necesidades de emisión de deuda de corto plazo y respecto a los costos explícitos, permite obtener ingresos mayores para el Gobierno por rentabilizar los excedentes temporales, comparado con una situación de menor cobertura de la CUT. Por ejemplo, en Guatemala la Tesorería estimó que se generó un ahorro de cerca de Q42 millones (US\$5,6 millones) en 2014 con la creación de la CUT.

⁶ La centralización de los recursos en la CUT facilita además la automatización del registro, la conciliación y el control de las transacciones financieras, además de proveer más transparencia.

- **Fungibilidad** — La máxima fungibilidad de los recursos, para que el Tesoro pueda realizar la gestión del efectivo estrictamente según principios financieros que permitan alcanzar la mayor eficiencia.⁷ Las cuentas escriturales tienen el objetivo de garantizar la fungibilidad de los recursos de la CUT, para que el Tesoro pueda utilizarlos de manera independiente de las afectaciones.⁸ La principal función de estas cuentas es garantizar a los beneficiarios de las afectaciones la titularidad y disponibilidad de sus recursos, sin tener que mantenerlos en cuentas bancarias separadas. En consecuencia, estas facilitan el mantenimiento de los registros y controles de saldos y flujos que sean necesarios para la gestión operativa, sustituyendo esa función de las cuentas bancarias. La mejor práctica es tener las cuentas escriturales en un SIAF del Gobierno, no en el banco. Sin embargo, es posible adoptar un sistema donde subcuentas de la CUT en el mismo banco funcionen como cuentas escriturales.
- **Oportunidad en recaudo y pago** — Los recursos del Gobierno deben ingresar a la CUT inmediatamente después de ser recaudados (y su recaudo debe ser lo más ágil posible) y su desembolso debe realizarse cuando se deban gastar. En la literatura especializada esto se conoce como minimización del “float”, es decir, minimización del tiempo en que se recauda o se paga, tiempo que tiene un costo de oportunidad para el Gobierno.
- **Información oportuna** — Disponer de información diaria (y preferiblemente en tiempo real) sobre la posición agregada en efectivo del gobierno.⁹ Brindar información oportuna sobre las disponibilidades de efectivo es indispensable para la actualización de la planeación de la caja y para

⁷ Un corolario de estas dos últimas condiciones es que la CUT promueve la eficiencia operativa de las unidades ejecutoras, mediante la racionalización de los procesos de ingreso, transferencias y pagos, incluso al interior del Gobierno. La estandarización de procesos (y documentos) a su vez contribuye a la reducción de los costos operativos y bancarios.

⁸ El uso de estas cuentas debe acompañarse de legislación que impida las destinaciones específicas de recursos, o que, como segundo óptimo, permita la utilización temporal de los recursos por la Tesorería para la gestión de la caja, mientras estos no sean requeridos para el gasto al cual se destinan.

⁹ La información para la toma de decisiones de la Tesorería debe cubrir no solamente los recursos bajo administración de la Tesorería, sino todo el efectivo o equivalente de efectivo que administren las entidades del Gobierno. Además, la Tesorería debe ser capaz de producir, por sus propios medios, reportes sobre los fondos del Gobierno. Ello incluye los montos depositados en las cuentas bancarias de las entidades, las inversiones financieras y los intereses que estas perciben.

las operaciones diarias del Tesoro en el mercado financiero (inversión de los excedentes temporales, emisión de deuda de corto plazo).

Finalmente, una fuerte base legal para la adopción de la CUT, a fin de establecer su cobertura y asignar competencias a su administrador en cuanto a la apertura/cierre de cuentas bancarias constituye un soporte importante para el logro de estas condiciones.

Cabe mencionar que si bien el concepto de unidad de caja y de CUT se viene aplicando hace mucho tiempo, se ha visto potenciado desde la década de 1990 gracias a las facilidades operativas que brindan las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC). Estas han llevado al desarrollo de nuevas herramientas para el registro y la gestión del flujo de ingresos y egresos y de los saldos de efectivo del Gobierno.¹⁰ Como resultado de su aplicación, se han racionalizado los procesos operativos y reducido los tiempos necesarios para el procesamiento de las transferencias de recursos financieros, y se han eliminado controles que antes podían materializarse solo a través de registros y trámites en un amplio conjunto de cuentas bancarias, distribuidas en diversas oficinas y en diferentes localidades.

Asimismo, las TIC han permitido automatizar el registro y la conciliación y fortalecer el control de los flujos y saldos financieros. Aún más importante, las TIC permiten proveer información en tiempo real sobre la totalidad de las disponibilidades financieras del Tesoro¹¹ y proporcionan mecanismos que facilitan la centralización de los recursos para su gestión por la Tesorería, incluso en situaciones en que los procesos operativos o las prácticas

¹⁰ Entre ellas se pueden mencionar la centralización del efectivo (*cash pooling*) y el uso de cuentas de barrido de recursos (*sweep accounts*), las transferencias electrónicas de fondos, los pagos con liquidación bruta en tiempo real (LBTR), las conciliaciones automáticas, entre otras.

¹¹ Para poder producir información financiera, la Tesorería necesita mantener un mecanismo operativo que le garantice recibir información sobre los flujos y saldos de las cuentas bancarias. Es posible desarrollar e implementar funcionalidades en los SIAF para mantener actualizada la información sobre los fondos del Gobierno de cualquier naturaleza, integrantes o no del sistema de la CUT. Cuando no cuenta con un sistema automatizado para el registro de los flujos y saldos en las cuentas bancarias, la Tesorería solamente puede preparar los reportes sobre los fondos del Gobierno si los bancos le envían la información (los extractos bancarios). En este caso el proceso suele requerir demasiado tiempo de procesamiento, de manera que la información se obtiene con rezago y por lo tanto no es apropiada para una gestión financiera activa.



institucionalizadas en el Gobierno todavía requieren el mantenimiento de un sistema que opere diversas cuentas bancarias.

MODELO CONCEPTUAL O DISEÑO DE LA CUT

A pesar de tener el mismo objetivo, se han identificado importantes diferencias en cuanto al diseño o modelo conceptual que se ha adoptado para la CUT en los países de la región. Antes del análisis de las experiencias de los países es necesario realizar algunas precisiones en cuanto a lo que se denomina en este capítulo “modelo conceptual”. Como primera referencia, se utiliza la siguiente definición de la CUT: “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” (Fainboim y Pattanayak, 2011, pág. 3). El mismo documento citado señala que en lo que respecta al diseño de un sistema de CUT, “deberán abordarse como mínimo cuatro aspectos principales: i) la cobertura de la CUT; ii) la estructura de las cuentas bancarias del gobierno, tanto en el Banco Central como en la banca comercial; 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”. A estos elementos se debe añadir la fungibilidad de los recursos del Gobierno a disposición de la Tesorería Nacional (es decir, su capacidad de utilizar los recursos de las entidades titulares de los mismos mientras no son requeridos por estas) y la posibilidad de utilizar temporalmente aquellos recursos que no hacen parte de la CUT (por ejemplo, solicitándolos en “préstamo”), como otras características clave del diseño conceptual.

Estos elementos del diseño conceptual se examinan a continuación en los países de la región. Su examen comienza con el análisis de la base legal de la CUT, pues esta determina algunos rasgos importantes del diseño conceptual y continúa con los aspectos mencionados en el párrafo anterior.

Base legal de la CUT

Como es propio de las actuaciones públicas, la administración de los recursos líquidos del Gobierno debe contar con el correspondiente respaldo jurídico, de conformidad con el principio de legalidad. En este capítulo se examina la naturaleza de la norma que crea la CUT, la cobertura institucional que

establece la norma, las competencias del administrador de la CUT (usualmente la Tesorería) para abrir/cerrar cuentas bancarias y la definición del banco que operará como “cajero general” de la CUT, es decir, donde se concentran los recursos a administrar.

Naturaleza de la norma que crea la CUT

Cuanto más alta es la jerarquía de la norma que dispone la creación de la CUT, más estabilidad tiene el respaldo jurídico y mayores dificultades existen para que se establezcan excepciones que terminen debilitándola y reduciendo sus beneficios.

La situación más frecuente en América Latina es la utilización de una ley para establecer la CUT¹² (cuadro 4.1). Ello se observa en 13 de los 17 países analizados. En 3 países de la región (Costa Rica, Ecuador y El Salvador) existe respaldo constitucional a la creación de la CUT. En Bolivia el respaldo normativo lo proporciona un Decreto Supremo del Ejecutivo.

En 11 países, la ley que norma la creación de la CUT es una ley orgánica o ley especial, situación conveniente pues su rango superior (frente a una ley ordinaria) requiere de una mayoría calificada en el Legislativo para modificarla. Si se agregan los países con esta característica y los que crean la CUT en la propia Constitución, se tiene que en 14 países la norma de creación es de naturaleza especial (de alta jerarquía), lo cual muestra la relevancia que se le presta al tema en la región.

Cabe mencionar que en 2013 se aprobó en Panamá una Ley de Tesorería (Ley No. 56 del 17 septiembre de 2013) y en Guatemala se han producido algunas modificaciones a la normativa (Decreto Legislativo No. 13-2013). En estos dos países ya se contaba con una ley que establecía en términos generales el principio de cuenta única, pero que no lo desarrollaba ampliamente.

Competencia de la Tesorería en relación con la apertura y el cierre de cuentas bancarias

El otorgamiento explícito de la facultad de autorizar la apertura o cierre de cuentas bancarias resulta importante para evitar que se trate de administrar recursos al margen de la CUT, mediante cuentas bancarias no autorizadas por la Tesorería Nacional. En 12 países (Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República

¹² Cabe mencionar, por otra parte, que en solo dos países la norma que crea la CUT es una Ley de Tesorería; en los demás casos es una Ley de Administración Financiera u Orgánica de Presupuesto.

CUADRO 4.1 FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA CUT POR PAÍS

País	Norma	Artículos
Argentina	Ley de Administración Financiera No. 24156 de 1992	80
Bolivia	Decreto Supremo No. 25875 de 2000	3, 4
Brasil	Ley de Finanzas Públicas No. 4.320 de 1964	56
Chile	Decreto Ley No. 1263 de 1975 Orgánico de Administración Financiera del Estado	32
Colombia	Ley de Presupuesto No. 38 de 1989 (norma luego incorporada en la Ley Orgánica de Presupuesto)	73, 98, 101 y 103
Costa Rica	Constitución Política	184
	Ley de Administración Financiera No. 8131 de 2001	66
Ecuador	Constitución Política	299
	Decreto Supremo 1429 de 1977 (Ley Orgánica de Administración Financiera y Control)	166, 172, 173
El Salvador	Constitución Política	224
	Ley Orgánica de la Administración Financiera No. 516 de 1995	72
Guatemala	Ley Orgánica de Presupuesto No. 101 de 1997	55
Honduras	Ley Orgánica de Presupuesto No. 83 de 2004	94
México	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006, última reforma en 2012	51
Nicaragua	Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario No. 550 de 2005	94
Panamá	Ley 56 de 2013 que crea el Sistema Nacional de Tesorería y la Cuenta Única del Tesoro Nacional	6
Paraguay	Ley de Administración Financiera del Estado No. 1535 de 1999	32
Perú	Ley Marco de la Administración Financiera 2812 de 2003	25
República Dominicana	Ley de Tesorería Nacional No. 567 de 2005	11
Uruguay	Ley 17.213 Sustitución de algunos artículos del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF) del 14 de septiembre de 1999	22

Fuente: Elaboración propia.

Dominicana y Uruguay) la ley le otorga a la Tesorería Nacional la facultad para autorizar la apertura de cuentas bancarias y para solicitar el cierre de aquellas que no se hayan ajustado a la correspondiente aprobación, o en procura de una mayor eficiencia de la CUT. En 4 países (Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador), la facultad mencionada se otorga a la Tesorería por medio de un Decreto Ejecutivo, y en el caso de Panamá, por medio de una ley se

otorga la facultad a la Contraloría General de la República (CGR) en lo que corresponde a instituciones no incluidas en la CUT, y a la Tesorería Nacional en lo que corresponde a instituciones incluidas en el ámbito de la CUT.

Banco en el que se centralizan los recursos de la CUT (banco cajero general)

La ubicación de la CUT en el Banco Central presenta varias ventajas y pocas desventajas (cuadro 4.2), respecto a su ubicación en un banco comercial público o privado. Entre las ventajas se destacan que se eliminan o reducen sustancialmente los riesgos de contraparte o de crédito y que no se incurre en el “riesgo moral”, riesgos que pueden ser significativos si la CUT se ubica en un banco comercial. Ello implica que el Banco Central es un refugio mucho más seguro para los depósitos del Gobierno que un banco comercial.

CUADRO 4.2 VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA UBICACIÓN DE LA CUT EN EL BANCO CENTRAL

Ventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo de contraparte (de crédito) es mínimo. • No hay “riesgo moral”. • No se coloca a un banco comercial público en situación ventajosa respecto al resto de la banca comercial. • Si la Tesorería realiza una gestión activa de la caja, lo que implica mantener un saldo bajo y estable en el Banco Central, el impacto monetario directo de los movimientos de efectivo por la Tesorería es mínimo y también es mínimo el esfuerzo que debe hacer el Banco (y menor el costo para este) para minimizar los cambios en la liquidez bancaria. El esfuerzo y los costos de controlar la liquidez recaen en este caso en el Ministerio de Hacienda/Finanzas. • Facilita la coordinación entre la política fiscal y la política monetaria. • Puede facilitar arreglos bancarios costo-efectivos y rápidas liquidaciones (<i>settlement</i>). Podría acordarse con el Banco Central para que actúe como cámara de compensación (<i>clearing house</i>) para las operaciones del Gobierno, lo que puede agilizar las liquidaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo de que el Banco Central remunere los saldos de la CUT o reconozca intereses menores a los de mercado (menores que los que puede pagar un banco comercial público). Pero esta desventaja se minimiza si simultáneamente con la creación de la CUT en el Banco Central se adopta una gestión activa de la caja (manteniendo saldos mínimos en la CUT). • Si la Tesorería no realiza una gestión activa de la caja, se producirá un impacto monetario directo y fuerte de los movimientos de efectivo por la Tesorería (al ser el ente que mayores recursos mueve en la economía) y el Banco Central deberá realizar importantes operaciones de mercado abierto para controlar la liquidez bancaria, lo que afectará su situación financiera. En este caso el esfuerzo y los costos de controlar la liquidez recaen en el Banco Central. Si como resultado de estas actividades el Banco Central genera pérdidas y estas no son cubiertas por el Gobierno, se reducirá la independencia del Banco.

Fuente: Elaboración propia.



En la mayoría de los países (13) de la región se establece mediante ley el banco en que se centralizan los recursos de la CUT (que se denominará como banco “cajero general”¹³ en este documento). En 11 países se le otorga esta función al Banco Central. Es interesante notar que incluso en 2 de los 3 países de la región cuyas economías se han dolarizado (Ecuador y El Salvador), el Banco Central tiene funciones bancarias de reserva y funge como cajero general de los recursos de la CUT. En 6 países, la ley precisa que la función de cajero general debe ser desempeñada por un banco comercial público¹⁴ (Argentina, Chile, Panamá,¹⁵ Perú,¹⁶ República Dominicana y Uruguay).

Participación de bancos comerciales como “cajeros auxiliares”

En todos los países la normativa permite la participación de bancos comerciales tanto como recaudadores como pagadores, aunque el nivel de bancarización de los servicios de Tesorería varía considerablemente entre países, como se evidenciará más adelante.

Existencia de reglamentación específica de la CUT

En 3 países (Costa Rica, Perú y República Dominicana) se ha elaborado un reglamento específico para el funcionamiento de la CUT, siendo más frecuente el caso en que las disposiciones reglamentarias se incorporan en el reglamento general de la ley que regula su creación, el reglamento del subsistema de Tesorería o en normas técnicas del Subsistema de Tesorería. Es fundamental que, independientemente del tipo de instrumento jurídico, se elabore una reglamentación clara y completa, complementada por procedimientos que precisen con claridad el funcionamiento de la CUT.

¹³ En este documento se utilizará el término “banco cajero general” para hacer referencia al banco donde se establece la CUT (que en algunos países no es el Banco Central, sino un banco público comercial) y el de “banco cajero auxiliar” para referirse a los bancos comerciales que prestan servicios al Tesoro.

¹⁴ En Argentina, esa función la ejerce el Banco de la Nación Argentina, el mayor banco comercial público; en Chile, es el Banco del Estado; en Panamá, es el Banco Nacional de Panamá; en República Dominicana, es el Banco de Reservas, y en Uruguay, es el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU).

¹⁵ De hecho Panamá no tiene otra opción, pues su moneda es el dólar y no dispone de Banco Central.

¹⁶ En Perú, la ley establece que la CUT debe ubicarse en el Banco de la Nación, pero la transferencia diaria de una buena parte de los recursos del Gobierno al banco central (BCRP) implica que en la práctica la CUT opera en el BCRP.

Otros aspectos del diseño de la CUT

Estructura de las cuentas bancarias

La clasificación propuesta en Fainboim y Pattanayak (2011) permite identificar tres tipos de estructura diferentes de las cuentas bancarias:

- **Centralizada.** La CUT se compone de una sola cuenta bancaria, mantenida generalmente en el Banco Central. La gestión de este sistema corre a cargo de una autoridad centralizada (por ejemplo, una Tesorería, con o sin unidades regionales) o de los distintos organismos ejecutores del gasto/unidades presupuestarias. En ambos casos, todas las transacciones realizadas a través de esta cuenta son contabilizadas y gestionadas a través de un sistema contable bien desarrollado, que permite identificar la titularidad de los recursos mediante cuentas de registro (que suelen denominarse subcuentas o cuentas escriturales), sustitutivas de las cuentas bancarias.
- **Distribuida.** Conformada por varias cuentas bancarias independientes (que generalmente son cuentas de saldo cero —“*zero-balance accounts*”— mantenidas en bancos comerciales), operadas por organismos ejecutores del gasto/unidades presupuestarias para realizar sus transacciones, bien de recaudación o de pago, con la condición de que los saldos positivos y negativos (cuando se permiten) mantenidos en estas se registren en cifras netas en la cuenta principal de la CUT. 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 cajero general (donde se crea la CUT) proporciona el saldo de caja consolidado al final del día. En esta estructura, la centralización de los fondos se concreta aprovechando las facilidades o procedimientos bancarios conocidos como servicios de “*cash pooling*”.¹⁷
- **Mixta.** Combina los dos casos anteriores. La centralización de fondos se complementa con la utilización de cuentas pagadoras que permiten descentralizar los procesos de pago en las entidades gestoras o

¹⁷ El *cash pooling* se define como “una gestión centralizada de la tesorería para Grupos de empresas, o para Sociedades con muchas delegaciones. Con dicha gestión se permite pasar de las varias cuentas que posee cada empresa del grupo, a una cuenta única y centralizada, con las correspondientes ventajas de información y de reducción de costes”. Véase: www.ibercaja.es/contenidos.php.



tesorerías regionales. En este caso los saldos en el sistema bancario también son “barridos” al final del día a la CUT.

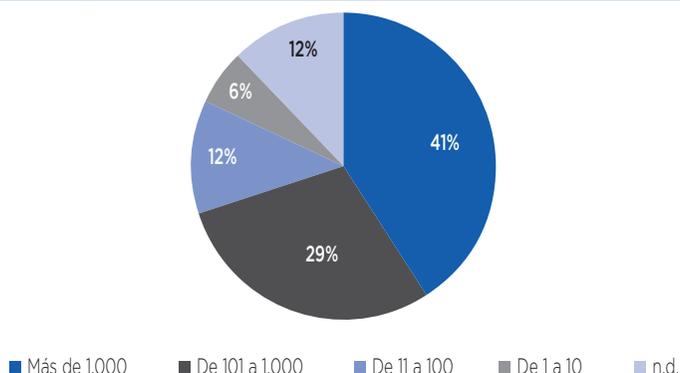
Tomando como referencia estos conceptos, se observa que en América Latina predomina el modelo mixto (8 países) de estructura de cuentas bancarias, lo cual se explica por el uso de cuentas de recaudación y de cuentas pagadoras (aunque en pocos casos son cuentas de saldo cero). Prácticamente la totalidad de los países que utilizan el modelo mixto indican que estas cuentas operan como mecanismos transitorios, hasta tanto se consoliden esquemas más eficientes de recaudación y pagos. En 5 países (Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala y México) el modelo adoptado es descentralizado y en 4 países (Brasil, Ecuador, Honduras y Nicaragua) es centralizado, aunque en los últimos dos con algunas excepciones.

Número de cuentas bancarias

Aún es considerable la cantidad de cuentas bancarias utilizadas en la gestión del efectivo, tanto en el banco cajero general como en los bancos comerciales (cajeros auxiliares), lo cual muestra que no se ha logrado una plena simplificación de la gestión que es propia de la CUT y que no se ha llegado a la materialización completa de las ventajas que ofrece. El reemplazo de cuentas bancarias por cuentas escriturales o contables en los SIAF y por cuentas de balance cero es una tarea pendiente en muchos países. En 7 países aún existen más de 1.000 cuentas bancarias en bancos comerciales para la gestión de los recursos (gráfico 4.1), llegando algunos países a disponer de más de 5.000 cuentas. En Bolivia, por ejemplo, las cuentas fiscales mixtas, pagadoras y recaudadoras en los bancos privados ascienden a 6.800.

De igual manera, 6 países (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador y República Dominicana) disponen de más de 100 cuentas en el banco donde se ubica la CUT (banco cajero general), lo que también evidencia que no se ha logrado simplificar totalmente la estructura de cuentas físicas utilizadas para la gestión de la CUT (gráfico 4.2). En Bolivia hay 395 cuentas fiscales en el Banco Central. En Chile, los recursos del Tesoro se depositan en 5.286 cuentas físicas en el Banco del Estado (donde se ubica la CUT) y en bancos comerciales privados. La permanencia de un número considerable de cuentas bancarias está relacionada con el objetivo de proveer la información necesaria para la gestión operativa, como por ejemplo información sobre el banco recaudador, las fuentes de ingreso o los conceptos de asignación obligatoria (o destinaciones específicas de ingresos o gastos, que en

GRÁFICO 4.1 PORCENTAJE DE PAÍSES SEGÚN NÚMERO DE CUENTAS BANCARIAS EN BANCOS COMERCIALES (CAJEROS AUXILIARES)



Fuente: Elaboración propia.

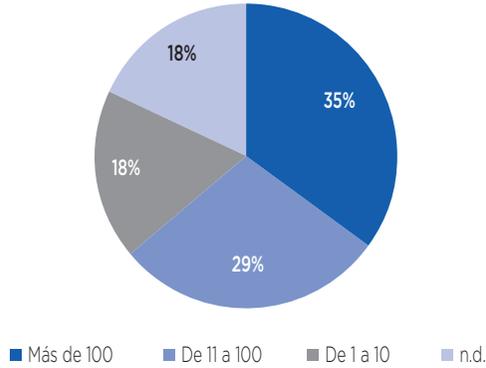
Nota: n.d. = no disponible.

inglés se denominan “*earmarking*”). Ello no contribuye a la eficiencia, ya que requiere mantener las actividades operativas inherentes a la apertura, registro, conciliación y mantenimiento de cada una de las cuentas.¹⁸

Cabe resaltar además que en los países que se utilizan cuentas escriturales, libretas o cuentas de caja única para controlar la titularidad de los recursos en la CUT, la funcionalidad de estas no es la misma y/o su alcance es limitado. En Perú, por ejemplo, las cuentas escriturales tienen alcance limitado: hay subcuentas de la CUT en el Banco de la Nación, para el control y la operación de ingresos y gastos, y cuentas bancarias en el Banco Central, para el control de recursos con afectación de gastos. Además, siguen existiendo cuentas bancarias para la gestión de los recursos propios de las entidades. En Bolivia existen cuentas escriturales, pero los pagos se realizan con cargo a las cuentas bancarias. En Nicaragua, el sistema de cuentas escriturales también tiene alcance limitado, ya que una parte importante de los recursos del Gobierno sigue siendo administrada a través de cuentas bancarias, fuera del sistema de la CUT.

¹⁸ Por otra parte, la mayoría de países tienen además cuentas por cada moneda extranjera como parte de la CUT, lo que implica un costo de inmovilización del capital (*cost of carry*). La decisión de crear este tipo de cuentas debería tomarse solamente cuando el nivel de reservas internacionales es bajo y hay riesgos significativos de no disponer de reservas suficientes para servir la deuda.

GRÁFICO 4.2 PORCENTAJE DE PAÍSES SEGÚN CANTIDAD DE CUENTAS BANCARIAS EN EL BANCO CAJERO GENERAL DONDE SE UBICA LA CUT



Fuente: Elaboración propia.
Nota: n.d. = no disponible.

Cobertura de la CUT

Cuanto mayor sea el volumen de recursos administrados a través de la CUT, mayores serán los beneficios generados. Por ello, se ha argumentado a favor de que la cobertura abarque lo más posible, en tanto se trate de recursos públicos destinados al cumplimiento de funciones gubernamentales. Como indican Fainboim y Pattanayak (2011): “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 extra-presupuestarios (FEP) y las cuentas especiales”.

En esta sección se presenta información sobre la cobertura de la CUT en los países latinoamericanos. Se examina el grado de cumplimiento de la cobertura legal, la cobertura institucional y la cobertura por tipo de fondos (o por fuente de recursos). Respecto a la cobertura institucional, se tomará como referencia la clasificación institucional o administrativa del Sector Público que propone el *Manual de estadísticas de finanzas públicas* (MEFP) (FMI, 2014).¹⁹

¹⁹ De acuerdo con dicho manual, el Sector Público se divide en dos grandes subsectores: Financiero y No Financiero; dentro de este último se identifican el Gobierno General y las empresas públicas no financieras. El Gobierno General se diferencia en sus niveles Central, Estatal y Local y dentro del Gobierno Central se diferencian los ministerios o secretarías y las instituciones descentralizadas no empresariales. La seguridad social puede considerarse como un subsector separado o puede incluirse en el subsector que organiza y administra sus fondos (como el Gobierno central y/o los gobiernos

Conviene recordar que entre los países estudiados existen tres conformados como Estados federados (Argentina, Brasil y México) y el Estado Plurinacional de Bolivia, de tal suerte que para estos cuatro casos el análisis se referirá a la administración de los recursos líquidos en el nivel federal o nacional. Por otra parte, en algunos países se diferencia entre las instituciones desconcentradas y las instituciones descentralizadas, en función del nivel de autonomía que otorga la legislación a unas y otras; no obstante, se tratarán en este capítulo como una sola categoría, bajo la denominación de “instituciones descentralizadas”.

Cobertura legal vs. cobertura real

Solamente en 3 de los 17 países analizados se ha logrado incorporar a la CUT la totalidad de las instituciones que establece la normativa vigente (Argentina, Brasil y Costa Rica). Ello evidencia que, salvo pocos casos, la construcción de la CUT en América Latina es un proceso aún no terminado,²⁰ y que la mayoría de los países tiene un importante reto pendiente en cuanto a cobertura para lograr una plena aplicación de lo dispuesto en la normativa. También subraya que la aplicación de la CUT no solo requiere una norma de respaldo, sino que demanda otra serie de esfuerzos complementarios de carácter operativo y político para lograr su efectiva implementación.

Cobertura sectorial e institucional de la CUT

En lo que respecta a la cobertura institucional, se observa una situación bastante heterogénea, pero además con mucho espacio todavía para incrementar la cobertura en la mayoría de países. En solo 3 países (Brasil, Colombia y Costa Rica) se ha logrado aplicar la CUT en todo el Gobierno central, incluyendo los poderes Judicial y Legislativo²¹ (cuadro 4.3).

En 6 países (El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá,²² Perú y Paraguay) no se incluyen en la CUT los recursos recaudados directamente por

regionales y locales, si hay fondos de seguridad social manejados por estos niveles de gobierno). En ambos casos la seguridad social es parte del Gobierno general.

²⁰ No se discute aquí si la cobertura legal existente es la deseable o debe ser mayor.

²¹ Solo en Brasil la CUT incluye la totalidad de los recursos del Gobierno central y de las entidades descentralizadas no empresariales. Es el único país acerca del cual se puede decir que la cobertura de la CUT es casi completa, con la exclusión de algunos fideicomisos y los recursos de crédito externo. (Véanse también al respecto la nota 29 y el anexo 4.1).

²² En Panamá, la ley estableció que las transferencias que otorgue el Tesoro Nacional a las entidades no incluidas en la CUT deberán ser administradas en la Cuenta Única, de conformidad con las disposiciones que establezca el reglamento de funcionamiento de esta, en lo referente a criterios de monto y naturaleza. Los recursos propios de estas instituciones podrán ser incorporados a la CUT de manera voluntaria en coordinación con la Tesorería.

CUADRO 4.3 SUBSECTORES O TIPOS DE ENTIDADES NO INCLUIDOS EN LA CUT^a

País	Ministerios	Poder Judicial	Poder Legislativo	Segur. Social	Entidad. Descent.	Entidad. Autón.	Universidades	Poder Elect.	Otros
Argentina									(a)
Bolivia									(b)
Brasil									
Chile									(c)
Colombia					(d)	(d)			(d)
Costa Rica				IP	(d)	IP	IP		
Ecuador						RG			(e)
El Salvador	IP								
Guatemala									
Honduras	IP				IP	IP			(f)
México									(g)
Nicaragua	IP								(h)

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 4.3 SUBSECTORES O TIPOS DE ENTIDADES NO INCLUIDOS EN LA CUT^a (continuación)

País	Ministerios	Poder Judicial	Poder Legislativo	Segur. Social	Entidad. Descent.	Entidad. Autón.	Universidades	Poder Elect.	Otros
Panamá	IP								
Paraguay	IP	RG	IP						
Perú	IP			(i)					(i)
Rep. Dominicana									(i)
Uruguay				(k)					

■ Subsector o tipo de entidad no incluido en la CUT □ Subsector o tipo de entidad incluido en la CUT

Fuente: Elaboración propia.

RG = Indica que los Recursos de Rentas Generales no están incluidos en la CUT.

IP = Indica que solo los Ingresos Propios del grupo respectivo de entidades no están incluidos en la CUT.

^a Las anotaciones en paréntesis hacen referencia a otras entidades no consideradas en columnas separadas y que no están incluidas en la CUT, así: (a) Fondos Fiduciarios; (b) Entes Gestores de Salud; (c) Entidades con ingresos propios; (d) Entidades obligadas a invertir sus excedentes de caja en títulos del Gobierno; (e) Contraloría General; (f) Ministerio Público, Tribunal Superior de Cuentas, Secretaría de Seguridad, Presidencia; (g) INEGI, Provisiones salariales y económicas; Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios; (h) Poder Electoral; (i) Fideicomisos, donaciones, créditos externos e internos de proyectos, recursos directamente recaudados de los gobiernos locales; (j) ESSALUD; (k) Recursos de la Administración de los Servicios de Salud del Estado; (l) Junta Central Electoral, Tribunal Superior Electoral, Transferencias a Instituciones Descentralizadas (incluidas seguridad social y universidades) y Ayuntamientos, Procuraduría General de la República, Cámara de Cuentas.



los ministerios, únicamente las asignaciones de recursos provenientes de la recaudación tributaria y de empréstitos que se les asignan en el presupuesto nacional. Por otra parte, en 9 países no se incluyen los recursos del Poder Judicial (y en Paraguay solo parcialmente) y en 10 países no se incluyen los recursos del Poder Legislativo (y en Paraguay solo parcialmente).

En México, la CUT únicamente aplica al Poder Ejecutivo y dentro de dicho poder se encuentran las excepciones siguientes por contar con autonomía presupuestaria y de gestión: Ramos autónomos (Organismos Públicos Autónomos); INEGI; Aportaciones de la Seguridad Social; Provisiones salariales y económicas, y Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. Estos representan un porcentaje significativo del presupuesto; la participación de los poderes Legislativo y Judicial respecto del total del presupuesto es de solo 2%.

Con alguna frecuencia se plantea la no inclusión de los poderes Legislativo y Judicial en virtud del principio de independencia; es importante resaltar, sin embargo, que la incorporación a la CUT de cualquier entidad no implica la pérdida de autonomía respecto a las decisiones de gasto, aspecto que debe enfatizarse durante la construcción de la CUT. Además, ni el Poder Legislativo ni el Judicial tienen capacidad institucional y conocimientos técnicos para hacer un buen manejo de tesorería. Así, se duplican gastos y esfuerzos sin que se consiga un beneficio evidente. En los países que no han incorporado estos Poderes a la CUT, los recursos usualmente se transfieren a cuentas bancarias a nombre del respectivo poder, las cuales se utilizan como cuentas pagadoras, pero conllevan generalmente la existencia de saldos ociosos (los recursos pueden estar invertidos por estos Poderes en la banca privada, pero los intereses no los recibe el Tesoro y la selección del banco generalmente no refleja un análisis del riesgo que el respectivo banco representa).

La distinción entre autonomía de caja y autonomía presupuestal es clave en relación con los poderes Legislativo y Judicial y con las entidades autónomas y descentralizadas. La facultad jurídica de gastar no está representada en el mantenimiento de efectivo por estas entidades y Poderes en sus cuentas. Esto aplica igualmente para los recursos propios de estas entidades. Una legislación moderna debe permitir que los recursos se manejen de manera centralizada, sin afectar la autonomía presupuestaria. Los marcos legales de gestión financiera deberían incluir normas que protejan a estas entidades/ Poderes de riesgos potenciales de acciones del Gobierno que afecten su capacidad de ejecutar con eficacia y eficiencia su presupuesto. Además, los sistemas de contabilidad del Gobierno permiten distinguir con claridad los ingresos propios de estas entidades y los recursos que reciben del Gobierno.

En lo que respecta a las instituciones descentralizadas no empresariales, en solo 3 países (Argentina, Bolivia y Brasil) se han incluido plenamente los recursos de las mismas en la CUT. En 2 países (Colombia y Costa Rica)²³ existen disposiciones legales que obligan a la inversión de excedentes de caja en títulos del Gobierno para los recursos de ciertos subsectores no incluidos en la CUT (por ejemplo, entidades descentralizadas no empresariales), lo cual representa una vía alternativa para que esos recursos pasen a ser administrados por el Tesoro, aunque el logro de una mayor cobertura por este mecanismo conlleva el pago de intereses por parte de la Tesorería. En América Latina, las entidades descentralizadas son entidades jurídicas independientes, creadas generalmente como un brazo ejecutor del Gobierno y en su gran mayoría están financiadas en gran parte (o totalmente) por el presupuesto. En este caso sus recursos deberían incluirse en la CUT.

Por otra parte, únicamente en el caso de Honduras se incluyen parcialmente los recursos de las empresas públicas. Si las empresas públicas no tienen orientación comercial (no venden sus productos en el mercado, siguen políticas gubernamentales y dependen en forma importante de transferencias del presupuesto), nominalmente son empresas pero no lo son en la práctica, y en consecuencia deberían incluirse dentro del sector Gobierno y formar parte de la CUT.

Con respecto a las entidades descentralizadas no empresariales y las empresas públicas, cabe resaltar que debe ser la naturaleza de las actividades de una entidad (de Gobierno vs. comercial) y no su estatus jurídico el criterio relevante para la inclusión de sus recursos en la CUT.

Respecto a las instituciones de seguridad social, en 12 países sus recursos no están incluidos en la CUT (cuadro 4.3) y en otros 2, una parte de sus recursos no está incluida. En 3 países (Bolivia, Brasil y Colombia) se incluyen en la CUT los recursos de la seguridad social, inclusión comprensible para los recursos de los regímenes jubilatorios de reparto o de beneficios definidos (*pay-as-you-go*), donde las pensiones se pagan fundamentalmente con recursos del presupuesto, mas no para aquellos de capitalización (de contribuciones definidas), que dependen de la inversión de las reservas (*fully funded*) en títulos de mediano y largo plazo y que usualmente son gestionados

²³ En Costa Rica no están incluidas en la CUT las entidades desconcentradas (que ascienden a 53) y las entidades descentralizadas no empresariales (30), que en conjunto representan aproximadamente 59% del gasto. Las entidades descentralizadas incluyen las entidades autónomas, las universidades estatales y los colegios universitarios y la Caja Costarricense de Seguridad Social.



por Administradoras Privadas de Pensiones. Sin embargo, la mayoría de los países de la región tienen todavía sistemas *pay-as-you-go*, y su administración por fuera de la CUT se explica por la “autonomía financiera” otorgada por la ley a las instituciones. Esto no desconoce que bajo cualquiera de las dos situaciones, una parte importante de los recursos de las reservas (que en un esquema de reparto son usualmente muy limitadas) se canalice al Tesoro público mediante inversiones en bonos de deuda interna, pues la institución responsable de la administración de los mismos decide sobre la conformación de su portafolio de inversión atendiendo las políticas que establezca la autoridad competente. Lo que debe evitarse es que el Gobierno obligue a las instituciones de seguridad social a adquirir bonos y a hacerlo a tasas por debajo de las de mercado.

Finalmente, solo 3 países (Costa Rica, Panamá y Perú)²⁴ incluyen en la CUT recursos de los municipios, específicamente las transferencias de recursos del Gobierno central a los gobiernos locales, de manera que las mismas se acreditan en la CUT a nombre del respectivo gobierno local y la Tesorería procesa las órdenes de pago que le remite el titular de la cuenta. Con ello, el ámbito de la CUT llega parcialmente a instituciones públicas excluidas en razón de su autonomía, como es el caso de las provincias, los departamentos o las municipalidades. Este puede ser el camino más conveniente a seguir, pues una buena experiencia en el manejo de las transferencias intergubernamentales a través de la CUT puede llevar a los gobiernos subnacionales a considerar seguidamente la inclusión en esta de los recursos generados o recaudados directamente por estos niveles del Gobierno.²⁵ Cabe añadir que, en aquellos países en los que unos pocos gobiernos subnacionales concentran gran parte de los recursos subnacionales, se facilita el manejo de los recursos por la Tesorería a través de la CUT. En algunos países las transferencias intergubernamentales se realizan periódicamente (usualmente cada 10 días, una vez al mes o cada dos meses) y los recursos permanecen en la CUT hasta que se distribuyen; y en unos pocos países las transferencias se entregan bajo condición (por ejemplo, para inversión) y llegan a mantenerse mayor tiempo en la CUT cuando ocurren retrasos en la ejecución de las obras.

²⁴ En Perú solamente parte de los recursos de los municipios se traslada a la CUT; el proceso de cambio no se ha completado todavía. En el caso de Panamá, la ley lo establece, pero no se ha implementado todavía.

²⁵ En Costa Rica se han presentado casos de gobiernos locales que voluntariamente han depositado recursos en la CUT para aprovechar los servicios de pago que se les proporciona.

A pesar de que hay mucho camino por recorrer en materia de cobertura, se vienen produciendo avances alentadores. En 7 países la cobertura de la CUT ha aumentado en los últimos tres años, de la forma siguiente: i) se incorporaron cuentas de 4 organismos en Argentina; ii) en México se incluyó el pago de las pensiones y los pagos de algunos programas sociales a población vulnerable y se normó que todas las devoluciones fiscales se deben hacer vía la CUT; iii) en Perú se incluyeron los recursos directamente recaudados por las unidades ejecutoras de los Gobiernos nacional y regionales, los recursos determinados de universidades (transferidos a estas), el Fondo de Compensación Municipal y las transferencias de desembolsos de organismos internacionales; iv) en Bolivia se incluyó el Órgano Judicial y entidades que antes no estaban conectadas al Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa; v) en Guatemala, los préstamos y donaciones; vi) en República Dominicana, los recursos recaudados directamente por entidades del Gobierno central y están en proceso de incorporación los recursos captados por hospitales públicos, y vii) en Uruguay se está en proceso de negociación para el ingreso a la CUT de la Administración de los Servicios de Salud del Estado.

Como estrategia para seguir incrementando la cobertura de la CUT se recomienda que, con las entidades reuentes a integrar sus recursos a esta (principalmente las entidades autónomas), se debería desarrollar primero una tarea de persuasión, enfatizando los beneficios para el Gobierno en su conjunto de la consolidación de los recursos (que incluyen el ahorro por intereses y un mejor control del gasto), los beneficios para las entidades ejecutoras (en términos de facilidades operativas para recaudar recursos propios y para gastar), la no pérdida de autonomía para gastar cuando lo requiera cada entidad y los beneficios operacionales de no tener que mantener personal especializado en gestión financiera, sistemas y controles y de utilizar un sistema informático que tiende a estar mejor desarrollado y mantenido, comparado con una situación en que estas entidades tuvieran que desarrollar sistemas propios. Si bien no se recomienda reconocer intereses por los recursos presupuestales, se podrían remunerar los ingresos propios de estas entidades a las mismas tasas que reciba el Tesoro por sus inversiones financieras, que en general tenderán a ser mayores que las que las entidades podrían obtener en el mercado, dado el volumen de transacciones mucho menor que tienen estas entidades. Esta medida ha permitido diluir en algunos países la principal resistencia al ingreso en la CUT de las entidades autónomas, pues estas no ven reducidos sus ingresos por no realizar inversiones financieras con sus recursos propios.

El caso de Brasil, que implementó una CUT muy amplia en solo un año, muestra que las condiciones técnicas dejaron de ser un limitante para su



implementación (véanse más detalles al respecto en el anexo 4.1). Las resistencias son de naturaleza política y para superarlas es necesario un fuerte compromiso de las altas autoridades (incluso del propio gabinete del presidente) con esta reforma.

Cobertura por tipo de fondos (o fuente de recursos)

En lo que respecta a la cobertura por tipo de fondos, se separaron en tres categorías: recursos impositivos, de crédito externo y de donaciones. Si bien 12 países incluyen los recursos provenientes de la recaudación de impuestos, en 5 países no se ha logrado plena cobertura de estos recursos, un objetivo que reviste gran importancia y una oportunidad de mejora sustancial. Lo indicado resulta especialmente de la existencia de algunos impuestos y tasas con destinos específicos que se administran fuera de la CUT, lo cual deriva principalmente de las propias disposiciones legales que crean esos ingresos, las cuales parten de la premisa equivocada de que para garantizar la aplicación del recurso al destino establecido, este debe administrarse sin atender al principio de caja única.

Por otra parte, solo 4 países²⁶ (Bolivia, Costa Rica, Ecuador y México) han logrado incorporar los recursos de crédito externo dentro de la CUT, lo cual es explicable por las condiciones que tradicionalmente imponen los acreedores para la administración de dichos recursos. Respecto a los recursos de donaciones, prácticamente en ningún país se han incorporado, por razones similares (Guatemala puede ser la excepción y en Costa Rica se ha iniciado el proceso de incorporación de estos recursos). Los prestamistas y donantes imponen a menudo la exigencia de mantener los recursos en cuentas bancarias separadas, debido generalmente a las preocupaciones de riesgo fiduciario. Ellos podrían relajar este requisito una vez que las prácticas de gestión de efectivo hayan mejorado, de tal forma que la disponibilidad de fondos esté asegurada para los proyectos u otros usos establecidos, el control sobre el gasto haya mejorado y la transparencia y la rendición de cuentas se hayan fortalecido a través de una mejor comunicación, auditoría y supervisión externa. Las mejoras en la ejecución del presupuesto y en los controles internos en las entidades pueden proporcionar más seguridad a los prestamistas y donantes de que sus riesgos fiduciarios se pueden abordar. Estos querrán estar

²⁶ En Brasil los recursos de crédito externo desembolsados por los organismos internacionales se depositan en cuentas bancarias en moneda extranjera en el Banco de Brasil, hasta que se transfieren a la CUT para reembolso de los pagos realizados por las unidades ejecutoras del presupuesto. Estos pagos se hacen vía anticipos del Tesoro. Ello significa que no se depositan los recursos de crédito externo en la CUT.

convencidos además de que existen procedimientos para garantizar que no se puede negar el dinero a un proyecto (o a otro uso) cuando lo necesita.

Cuentas bancarias por fuera de la CUT

La cobertura incompleta de la CUT se refleja también en la existencia de un número importante de cuentas bancarias públicas fuera del control de la Tesorería, tanto en el Banco Central o en el banco público comercial donde opera la CUT, como en los bancos comerciales privados (cuadro 4.4). Cabe

CUADRO 4.4 CUENTAS BANCARIAS POR FUERA DEL CONTROL DE LA TESORERÍA

País	Cuentas bancarias con recursos públicos fuera del control de la Tesorería (en el Banco Central o en bancos comerciales públicos o privados)
Argentina	1.100 (seguridad social, poderes Legislativo y Judicial, universidades, etc.)
Bolivia	Cuentas de las universidades públicas
Brasil	Cuentas de fideicomisos en bancos comerciales públicos y de recursos de crédito externo
Chile	No disponible
Colombia	300 (en bancos comerciales)
Costa Rica	Menos de 30, algunas tiene autorización del Tesoro Nacional
Ecuador	Gobiernos autónomos descentralizados, 4.400; seguridad social, 182
El Salvador	Cuentas de las instituciones descentralizadas (58 entidades), que reciben fondos del Estado
Guatemala	No disponible
Honduras	Como mínimo 1 cuenta por institución (hay al menos 25 instituciones)
México	324 fideicomisos
Nicaragua	No disponible
Panamá	No disponible (en proceso de implementación de la CUT)
Paraguay	Aproximadamente 50
Perú	14.000 cuentas en el Banco de la Nación (cuentas de ingresos de los municipios, transferencia de fondos entre entidades del Gobierno nacional y gobiernos subnacionales, depósito de garantía de obras e intervención económica)
Rep. Dominicana	6.006 cuentas (2.640 del Gobierno central, 468 de instituciones públicas descentralizadas, 156 de instituciones de seguridad social, 2.392 de gobiernos municipales, 350 de empresas públicas no financieras)
Uruguay	1.780 (Banco Central, 113; Banco Comercial [BROU], 1.667)

Fuente: Elaboración propia.



destacar el caso de Perú, donde están por fuera del control de la CUT cerca de 14.000 cuentas, que corresponden mayormente a cuentas abiertas antes de la implementación de la CUT y por operaciones vía transferencias financieras de programas nacionales de saneamiento y programas sociales; y el de República Dominicana, donde las cuentas fuera del control de la CUT representan el 92% del total de las cuentas bancarias públicas.

Fungibilidad de los recursos

El nivel de acceso o posibilidad de administración unificada (grado de fungibilidad) de los recursos de las diversas entidades por parte de la Tesorería es también fundamental en el diseño de la CUT. Se puede disponer de una estructura centralizada pero combinada con ninguna o muy poca capacidad de la Tesorería para utilizar los recursos de las entidades titulares de los mismos mientras no son requeridos por estas. Este aspecto tiene relación con el grado en que se aplica en sentido estricto el concepto de unidad de caja. El modelo ideal es aquel en donde existe irrestricta capacidad de la Tesorería para administrar los recursos depositados en la CUT mientras no son requeridos por el titular, teniendo únicamente que considerar la programación de caja acordada con este. Sin embargo, pueden darse situaciones en que, por la conceptualización inicial definida, o por obligación normativa, se establecen restricciones al uso de los recursos, como es el caso cuando se deben “respetar” los recursos correspondientes a los destinos específicos establecidos por la legislación o los recursos directamente recaudados por las instituciones. Otra situación es aquella en la cual se dispone de la estructura para centralizar recursos mediante el uso de cuentas escriturales (libretas o subcuentas), pero no se ha concebido la utilización de los recursos de cuentas escriturales distintas a las del propio Tesoro, lo que da lugar a que la Tesorería recurra al endeudamiento, mientras simultáneamente custodia saldos significativos en estas cuentas.

Son una minoría los casos en que el acceso al uso de los recursos es pleno (Brasil, Costa Rica, Ecuador). En 12 países se presentan limitaciones al uso temporal de la totalidad de los recursos del Gobierno por parte de la Tesorería.²⁷ La situación descrita es principalmente resultado de disposiciones

²⁷ En Argentina en el caso de los Fondos Fiduciarios (FF), las universidades públicas y las empresas estatales (que no están incluidas en la CUT), el Tesoro puede utilizar la liquidez ociosa de estas entidades para atender necesidades de caja del Gobierno central y hacer inversiones financieras. Algo similar ocurre en Colombia con los excedentes de liquidez de las entidades descentralizadas.

legales que restringen el uso de la Tesorería de recursos con afectaciones específicas o de recursos externos, lo que evidencia una confusión entre el principio presupuestario de no afectación de los recursos y el principio de unidad de caja, puesto que el uso temporal de los recursos no va en detrimento del respeto al destino específico, en tanto la Tesorería garantice la disponibilidad de los recursos cuando sean requeridos.

En otros casos (Honduras y Nicaragua) no se presentan limitaciones al principio de unidad de caja en la normativa, sino que, por limitaciones del modelo conceptual, el desarrollo informático para la administración de las cuentas escriturales no previó un mecanismo de registro del uso temporal de recursos sin que se redujera el saldo de las cuentas escriturales.²⁸ En algunos países se restringe explícitamente la utilización temporal de los recursos al mismo período presupuestario, de tal suerte que debe concretarse la “reposición” antes de que finalice el mismo, lo cual también restringe la eficiencia financiera.

Otro aspecto importante relacionado con la unidad de caja es la existencia de fondos cuyos recursos deban gestionarse de forma separada, fragmentando la unidad de caja. Una práctica común en diversos países de la región es la constitución de fondos con el objetivo de garantizar recursos para fines específicos y/o administrarlos de manera más independiente de los controles a que se someten los demás recursos fiscales. Algunos son constituidos con recursos fiscales, otros con recursos de origen no fiscal, y varios tienen fuentes mixtas.

Una distinción importante a efectos de determinar el rol de la Tesorería en la gestión de estos fondos, es su horizonte de utilización. Por ello es importante distinguir entre fondos especiales y fondos soberanos. Estos últimos incluyen los fondos de estabilización, de ahorro o de inversión y de pensiones, entre otros. Por fondo especial se entiende en este capítulo el fondo constituido con recursos del presupuesto de destinación específica y que persigue objetivos específicos (o focalizados) de política, y frecuentemente su horizonte es de menor plazo y puede gestionarse (parcial o totalmente) con el resto de los recursos de caja. Por ello usualmente sus recursos los gestiona la Tesorería (pero no necesariamente en forma unificada). Son en general fondos extrapresupuestales.

Por fondos soberanos se entienden los fondos o entidades de inversión de propiedad del Estado que invierten usualmente en activos financieros o

²⁸ En algunos países la solución implementada permite superar esta limitación, mediante el uso de una cuenta operacional que registra el total de recursos utilizado temporalmente por la Tesorería y que sirve como contra-cuenta para los incrementos en el saldo de la cuenta escritural de esta.



reales (como bonos, acciones, propiedades inmobiliarias, metales, fondos privados de capital de riesgo, fondos de cobertura, etc.), y en gran medida en el exterior. Generalmente su creación responde a un objetivo macroeconómico (la estabilización fiscal) o para ahorrar recursos para las generaciones futuras. Sus recursos provienen de excedentes fiscales, ingresos de exportación de materias primas, ingresos de privatizaciones, etc. Son también fondos extrapresupuestales.

La definición de fondos soberanos excluye las reservas internacionales y los fondos de pensiones de empleados públicos (financiados por contribuciones de empleador/empleado). Los fondos de estabilización tienen objetivos macroeconómicos y un horizonte de mediano plazo, aunque una parte de sus recursos puede tener un horizonte menor. Finalmente, los fondos de pensiones y los fondos de ahorro o inversión tienen un horizonte de largo plazo (y objetivos como el de ahorrar parte de los ingresos por recursos naturales para las próximas generaciones) y su gestión debe ser más especializada e incorporarse en la gestión de activos y pasivos del Gobierno; a su vez, sus recursos deben invertirse en un portafolio de largo plazo. Por ello usualmente son gestionados por un ente especializado, y la gestión de su portafolio puede contratarse incluso con el sector privado.

Uno de los mayores desafíos para una gestión eficiente de la CUT en América Latina, junto con las limitaciones en cobertura, es la proliferación de los fondos especiales. En total 8 países de la región²⁹ (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, República Dominicana y Uruguay) administran fondos especiales.³⁰ Ellos incluyen fondos de garantía, de organismos internacionales (como Naciones Unidas), de educación, de promoción de la inversión pública regional y local (varios países), de mantenimiento, de donantes, y de terceros, entre otros. Unos fondos se gestionan en forma conjunta (dentro de la Tesorería), otros en forma individual. En aquellos países en que se gestionan en forma conjunta, se mantiene el registro y la custodia de forma separada.

En algunos países, la ley que crea estos fondos especiales establece cómo se deben invertir sus recursos. En Colombia, se administran de acuerdo con la política de inversión a la que estén atados los recursos, que generalmente coincide con la correspondiente a los recursos propios de la Nación. Por ejemplo,

²⁹ En países como Colombia, México y Perú los fondos especiales y de estabilización tienen un peso promedio elevado en el total de recursos que gestiona la Tesorería.

³⁰ Por su parte, 8 países no administran fondos especiales en la Tesorería y un país (Costa Rica) contrató un custodio para la administración de los recursos (corresponden a un fondo de pensiones).

algunos fondos cuya administración se ha entregado a la Tesorería (de las áreas de comunicaciones, aeronáutica civil, transportes, fondos rotatorios y otros) deben colocarse en títulos de deuda pública por el 100% del promedio trimestral de las disponibilidades de caja. Varios de estos fondos son de pensiones de entidades liquidadas y personal con pensiones anticipadas y por lo tanto los recursos deben mantenerse líquidos. La Tesorería puede pedir prestado de todos estos fondos para cubrir las necesidades temporales de caja. En Argentina y Uruguay los recursos también pueden prestarse al Gobierno. En Uruguay, se administran en forma integral con los demás recursos de la Tesorería.

Una figura que se utiliza bastante en la región es la de los fideicomisos, que en ocasiones está asociada con la administración de los recursos de fondos especiales, pero que en otros casos resulta de la decisión de cada entidad pública. En 14 de los 17 países se utiliza la figura de fideicomisos³¹ en la administración de recursos públicos, y de esos países únicamente en dos se han incluido estos fideicomisos en la CUT (Costa Rica³² y Ecuador), lo cual refleja el hecho de que se ha recurrido a esta figura para administrar recursos públicos con flexibilidades propias del sector privado, y ese proceso en la mayoría de los casos los lleva fuera del ámbito de las disposiciones que establecen el principio de unidad de caja.³³

El hecho de que en los dos países indicados se hayan logrado incluir los recursos de fideicomisos, evidencia que no es incompatible la utilización de esta figura con el principio de unidad de caja, de manera que se pueden lograr simultáneamente las ventajas que cada uno ofrece a la gestión de los recursos públicos. El uso de fideicomisos debería sin embargo limitarse o evitarse, pues implica duplicar los costos de gestionar los recursos públicos (y a menudo fragmenta la caja).

Para la Tesorería, los beneficios de administrar esos fondos de forma unificada pueden ser: i) utilizar los recursos para el financiamiento de sus

³¹ En muchos casos se ha abusado de la figura del fideicomiso para eludir las restricciones legales y presupuestarias.

³² En los fideicomisos incluidos en la CUT de Costa Rica el fiduciario es un banco, pero los recursos, mientras no son utilizados, permanecen en la CUT sin que la Tesorería remunere el saldo de los mismos. Al igual que en los casos de entidades descentralizadas, la Tesorería garantiza la disponibilidad de los recursos según la programación de caja que le remite el fiduciario (la Tesorería funge como “banco” del fiduciario, aunque este último sea también un banco). Varios de los fideicomisos incluidos en la CUT son fideicomisos de crédito constituidos con recursos públicos.

³³ En México, por ejemplo, el cuadro 4.4 muestra la existencia de 324 fideicomisos por fuera de la CUT. En Guatemala está muy generalizado el uso de fideicomisos cuyos recursos no están integrados en la CUT.



necesidades temporales (de corto plazo) de efectivo; ii) garantizar una gestión más eficaz en cuanto a los rendimientos y a la reducción de los costos administrativos, y iii) reducir los riesgos del tesoro, considerándose una visión global de activos y pasivos donde el tesoro no es solamente la Tesorería, sino el conjunto de fondos especiales de todas las entidades del gobierno financiadas por recursos públicos. Es necesario que la Tesorería tenga capacidad operativa para mantener registros detallados sobre los montos invertidos por cada uno de ellos y que se garantice simultáneamente la fungibilidad y la titularidad de los recursos, así como los intereses que les correspondan. Además, debe disponer de recursos humanos especializados en la gestión financiera de portafolios de corto y mediano plazo.

Por otra parte, existen en la actualidad 8 fondos soberanos en América Latina (cuadro 4.5), 4 de ellos de estabilización (Chile, Colombia, México y Perú), 1 de ahorro (Brasil), 2 de estabilización y ahorro (México y Panamá) y 1 de pensiones (Chile). Los fondos de estabilización tienen usualmente un tramo de corto plazo que puede administrarse de forma similar a la CUT (y parte de los recursos pueden invertirse en Letras del Tesoro). En Perú se administran en forma separada (y cuentas separadas), en tramos estratégicos, en parte a la vista y en parte a plazo, de forma similar a la CUT.

Arriba se trató la inclusión de los fondos de pensiones en la CUT. Los fondos de ahorro o de inversión tienen usualmente un horizonte de largo plazo, no hacen parte de la gestión de caja, sino de la política pública de mediano y largo plazo, y no dependen propiamente de la adopción de uno u otro modelo de CUT. En general, estos fondos no son administrados por la Tesorería, sino por entes autónomos y en unos pocos casos por el Banco Central, pero los Ministerios de Hacienda tienen la función de definir las políticas de inversión, y con frecuencia representantes de estos ministerios forman parte de la Junta de Administración de los fondos.

Según sea el origen del auge económico, los recursos de los fondos de estabilización o de ahorro tendrán que ser invertidos, en algunas circunstancias, en el exterior o en el Banco Central, para evitar afectar la inflación y la tasa de cambio real (lo que se denomina en la literatura especializada como la “enfermedad holandesa”).

Aspectos operativos: recaudación, pagos, conciliación de cuentas y registro contable

En esta sección se analizan los aspectos operativos de la CUT, con el propósito último de identificar los mecanismos más eficientes para cuatro de

CUADRO 4.5 FONDOS SOBERANOS DE AMÉRICA LATINA

País	Nombre del fondo	Activos en millones de US\$^a	Año de creación	Fuente de recursos
Brasil	Fondo Soberano de Brasil	6,6	2008	Financiado con el superávit presupuestal de 2008
Chile	Fondo de Estabilización Económica y Social	15,9	2007	El saldo positivo que resulte de restar al superávit fiscal los aportes al FRP — Cobre
Chile	Fondo de Reserva de Pensiones (FRP)	8,2	2006	Aporte mínimo de 0,2% del PIB del año anterior — Cobre
Colombia	Fondo de Ahorro y Estabilización	—	2011	Petróleo
México ^b	Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros (FEIP)	3,5	2000	Petróleo
México ^b	Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo	n.d.	2014	Petróleo
Panamá	Fondo de Ahorro de Panamá	1,3	2012	FFD y la Autoridad del Canal de Panamá
Perú	Fondo de Estabilización Fiscal	9,1	1999	Saldo presupuestal por Recursos Ordinarios, % de venta de activos y por concesiones

Fuentes: ESADE *et al.* (2014); Leyes de creación de los fondos, y reportes de su gestión.

Nota: n.d. = no disponible.

^a Cifras de 2014.

^b México dispone de otros cinco fondos que clasifica como fondos de estabilización presupuestaria (además del FEIP): el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIF), el Fondo de Desastres Naturales, el Fondo de Reconstrucción de Entidades Federativas, el Fondo de Apoyo para Infraestructura y Seguridad y el Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos. El FEIF y el Fondo de Desastres Naturales disponen de saldos elevados. Se considera que todos son fondos especiales, aunque quizás el FEIF pueda catalogarse como fondo soberano. Este además transfiere recursos a los fondos de estabilización y otros fondos.



los procesos fundamentales de la gestión de la liquidez: la recaudación, los pagos, la conciliación y el registro contable. La buena gestión de estos aspectos permite que se obtengan mayores beneficios por disponer de una CUT. También se examina como los SIAF han apoyado (o pueden apoyar) estos procesos.

Cabe advertir que la utilización de mecanismos como las transferencias electrónicas de fondos, los débitos directos a cuentas bancarias o los esquemas de pagos con LBTR están en gran medida condicionados por el desarrollo del sistema nacional de pagos, el cual tiene diferentes niveles de avance en los países de la región. Por ello, las diferencias que se identifiquen entre países pueden obedecer en algunos casos, no a la falta de interés de las Tesorerías por hacer más eficientes los procesos, sino a condicionantes externos como los mencionados.

El proceso de recaudación de ingresos fiscales

En esta sección se examina no solo la recaudación de tributos o tasas que corresponden al Gobierno central, sino también los denominados “ingresos propios” de instituciones con personería jurídica autónoma incluidas en el ámbito de la CUT. Estas instituciones tienden a definir o establecer sus propios mecanismos de recaudación, que incluyen en muchos casos la utilización de cajeros físicos en la propia institución, y a no remitir estos recursos a la CUT. En algunos países, incluso los ingresos propios de entidades no independientes, como ministerios y entidades desconcentradas, tampoco se remiten a la CUT.

Los procesos de recaudo de ingresos en la región son variados, reflejando en parte las particularidades de los países (tamaño, infraestructura, grado de bancarización, etc.). En Brasil, los recursos se recaudan por más de 100 bancos privados y públicos y se transfieren directamente a la CUT, en el Banco Central, a través de los mecanismos del sistema nacional de pagos. En México y Bolivia, la Tesorería tiene una cuenta de recaudación en cada banco recaudador, los cuales transfieren los montos percibidos directamente a la CUT al final de cada día. En Perú se adopta un mecanismo donde la recaudación se realiza a través de una red de bancos estatales y privados, los cuales transfieren los recursos percibidos a las subcuentas del Banco de la Nación (banco público con limitada actividad comercial) que indican las entidades que administran la recaudación. De ahí, una parte importante de los recursos se transfiere diariamente, en proceso automático, a la CUT en el Banco Central. En Argentina, cada organismo integrante de la CUT puede tener una cuenta recaudadora en el Banco de la Nación Argentina (banco público donde se ubica la CUT)

por cada concepto de ingreso y fuente de financiamiento. Diariamente los recursos recaudados se transfieren automáticamente a la CUT en ese banco.

En una buena parte de los países de la región las agencias tributarias se han independizado, otorgándoseles personería jurídica propia. Asociada a esa independencia se les concede la facultad de negociar las condiciones del servicio bancario (plazos de reciprocidad u otra remuneración). La Tesorería participa en estas negociaciones solo en 8 países (Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua y Uruguay), lo cual es de especial relevancia para que se concrete el traslado ágil de los recursos a la CUT. En los demás países son el Banco Central, los bancos del sistema o la agencia tributaria quienes determinan o negocian estas condiciones.

En la mayoría de los países, los recursos se depositan primero en cuentas bancarias de las agencias de recaudación y posteriormente se trasladan a la CUT. Como complemento a lo indicado, en 12 países se utilizan cuentas bancarias de recaudación que no son de balance cero, lo cual evidencia el espacio existente para promover mecanismos de recaudo más eficientes. Al no ser cuentas de balance cero, tienen procedimientos de traslado del dinero que conlleva rezagos en su percepción efectiva en la CUT, lo cual aumenta la retención (*float*) para el gobierno y los costos de recaudar. Lo deseable es que los recursos se depositen lo más rápido posible y directamente en la CUT, para lo cual los mecanismos de LBTR son sin duda esquemas ideales.³⁴

Asimismo, si bien 14 países han introducido la remuneración a los bancos comerciales por el servicio de recaudo y traslado a la CUT con base en una comisión por transacción, tan solo en 5 de ellos (Argentina, Bolivia, Brasil, México y Costa Rica) predomina esta forma de remuneración (cuadro 4.6). En la mayoría de países que remuneran a los bancos por días de reciprocidad, es decir, días en que los recursos pueden ser utilizados por la banca comercial sin costo alguno, predomina esta otra forma de remuneración.

Como muestra el cuadro 4.7, en 10 países los ingresos fiscales permanecen en los bancos comerciales entre 1 y 3 días y en 2 países, 4 o más días. Es de destacar que 4 países han logrado reducir los días de reciprocidad en los últimos cinco años.

En todos los países se utiliza el pago en efectivo y mediante cheque para la cancelación de impuestos, que son los mecanismos tradicionales de pago; los mecanismos de cargo a cuenta bancaria (CB) son menos comunes, y

³⁴ Brasil no utiliza cuentas de recaudación; los recursos recaudados se transfieren directamente a la CUT, con retención (*float*) de un día. Argentina, Bolivia, México y Perú utilizan cuentas de recaudación, con transferencia a la CUT al final del día del ingreso.

CUADRO 4.6 MÉTODO DE REMUNERACIÓN A LOS BANCOS POR EL SERVICIO DE RECAUDO

País	% del recaudo	Días de reciprocidad	Por transacción
Argentina	X		X
Bolivia			X
Brasil			X
Chile		X	
Colombia		X	
Costa Rica ^a		X	X
Ecuador		X	X
El Salvador		X	X
Guatemala	X	X	X
Honduras	X	X	X
México			X
Nicaragua		X	
Panamá	X	X	X
Paraguay		X	X
Perú		X	X
Rep. Dominicana		X	X
Uruguay	X	X	X
Total	5	13	14

Fuente: Elaboración propia.

^a Se remunera por transacción el recaudo del 100% de los recursos de Aduanas y un alto porcentaje de los impuestos internos. Gravámenes menores tienen esquemas de remuneración del recaudo por días de reciprocidad.

el pago por medio de tarjeta de crédito aún menos (gráfico 4.3). En 4 países (Argentina, Costa Rica, México y Perú) se menciona la utilización de los débitos directos a cuenta,^{35, 36} mecanismo mediante el cual a partir de la

³⁵ La particularidad del débito directo es que la transacción de cobro la genera la administración y el titular de la cuenta debe autorizar previamente el cargo a su cuenta en favor de la administración.

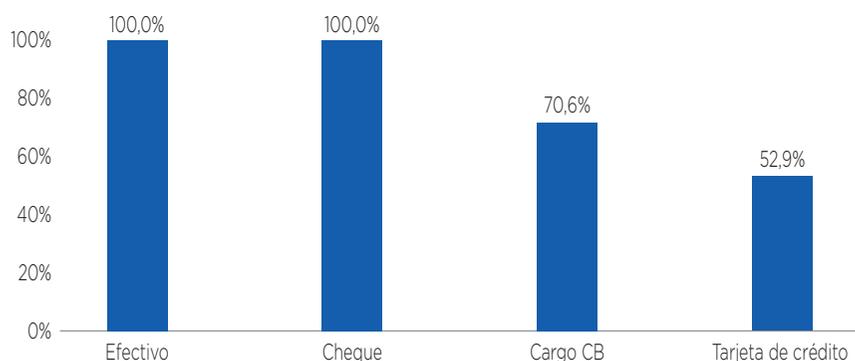
³⁶ Es necesario hacer una distinción entre el cargo a cuenta bancaria, que requiere que en cada caso el titular autorice el cargo a la cuenta, y el débito directo, que conlleva la “domiciliación” de la cuenta, mediante la cual el titular emite una única autorización y la administración queda autorizada para enviar los débitos a la cuenta, que se ejecutan de manera directa y sin una autorización específica.

CUADRO 4.7 DÍAS QUE PERMANECEN LOS INGRESOS FISCALES EN LOS BANCOS COMERCIALES ANTES DE REMITIRSE A LA TESORERÍA

Condición	Tiempo	País
Días de permanencia de los ingresos fiscales en los bancos	0 días	Bolivia, Costa Rica (80% de los recursos), México, Paraguay, Uruguay
	Entre 1 y 3 días	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica (20% de los recursos), Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana
	Entre 4 y 5 días	Guatemala
	≥ 5 días	Colombia
Reducción reciente en el número de días de permanencia	1 día	El Salvador, Perú, República Dominicana

Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 4.3 MECANISMOS DE PAGO UTILIZADOS PARA LA CANCELACIÓN DE IMPUESTOS SEGÚN PORCENTAJE DE PAÍSES QUE LO UTILIZAN



Fuente: Elaboración propia.

declaración presentada por el contribuyente a la administración tributaria se genera una transacción electrónica que produce un débito de la cuenta bancaria registrada previamente por el contribuyente. Sin duda este mecanismo resulta todavía más eficiente, aunque requiere que el sistema de pagos electrónicos desarrolle los medios informáticos necesarios para la operación. Por otra parte, 9 países han implementado el pago de obligaciones tributarias mediante tarjeta de crédito, mecanismo que genera una facilidad adicional

para el contribuyente³⁷ y que sin duda se irá expandiendo en el futuro cercano.

La utilización de bancos e instituciones financieras como “cajeros auxiliares” recaudadores es común a la totalidad de los países, aunque 5 de ellos (El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana) lo combinan con oficinas de recaudo de la administración tributaria, es decir, funcionarios que reciben pagos directamente en ventanillas o cajas de pago habilitadas con ese propósito. Como ilustración, en El Salvador cerca de 12% de los recursos son recaudados a través de un mecanismo llamado “gestión directa”, a cargo de las Colecturías de la Dirección General de Tesorería y de las Colecturías Auxiliares Institucionales, atendidas por funcionarios que son responsables de la percepción, liquidación, custodia y depósito de los fondos. En Nicaragua se ha iniciado el proceso de recaudación a través de los bancos, pero la administración tributaria sigue utilizando algunas colecturías.

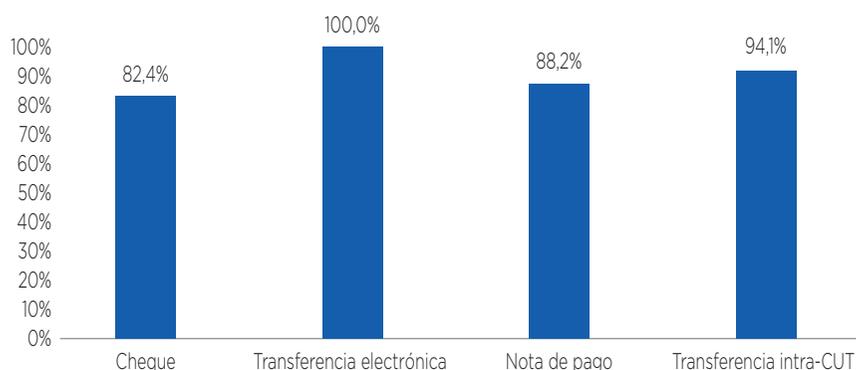
En todos los países existen mecanismos de presentación de declaración y pago por medio de Internet, especialmente para grandes contribuyentes. Sin embargo, no se dispuso de información sobre la importancia relativa de estos mecanismos en el total de los recaudos. Se destaca que al menos en dos países (Brasil y Costa Rica) ya se ha condicionado la presentación de declaraciones para que únicamente pueda ser realizada por medio de Internet. Resulta también interesante la experiencia de la Tesorería General de Chile en la implementación del concepto de un portal para pago por Internet de obligaciones a favor de cualquiera de las entidades públicas en la CUT, experiencia que puede sin duda servir de referencia, especialmente por los potenciales ahorros y economías de escala que genera este mecanismo.

Los procesos de pago de las obligaciones del Gobierno

En lo que respecta a mecanismos de pago (gráfico 4.4), persiste en la mayoría de países la utilización del cheque (que se usa en el 82,4% de los países para algunos pagos y en algunos casos solo para situaciones excepcionales)

³⁷ El uso de la tarjeta de crédito como medio de pago de impuestos no solo es una opción adicional para el contribuyente, lo que genera un incentivo mayor a la recaudación, sino que también le proporciona facilidades adicionales (aunque con costo) en comparación con la transferencia electrónica desde la cuenta bancaria, por razones de alineamiento de flujos (se puede pagar hoy y cancelar en la fecha de pago de la tarjeta). Sin embargo, la transferencia de los fondos a la CUT cuando el pago se realiza con tarjeta debe ser inmediata para que sea comparable para el gobierno con la alternativa de transferencia electrónica desde las cuentas bancarias.

GRÁFICO 4.4 MECANISMOS DE PAGO DE OBLIGACIONES DEL GOBIERNO (EN PORCENTAJE DE PAÍSES QUE USAN CADA MECANISMO)



Fuente: Elaboración propia.

junto con el depósito electrónico a cuenta bancaria, que se utiliza en todos. Se ha avanzado bastante en el uso del pago o depósito electrónico: un total de 12 países (Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay) muestran porcentajes de pago electrónico superiores al 90% de los gastos; en 4 de ellos (Colombia, Costa Rica, Ecuador y Guatemala) este mecanismo es generalizado y en República Dominicana representa el 99,2% de las operaciones. En Argentina representa el 99% de los pagos en moneda nacional. Los avances son menores en otros países, pero existe el compromiso de ampliar la utilización de este mecanismo.

El pago vía transferencia electrónica directa al beneficiario reduce los costos para la Tesorería y minimiza los espacios de intervención de intermediarios en la cadena de pago. En México se estimó que el pago electrónico de salarios por el Gobierno federal genera un ahorro de Mex\$5 billones anuales y el de pensiones un ahorro de Mex\$11,5 billones (Babatz, 2013).

Si bien la eliminación completa del cheque continúa siendo un reto para la mayoría de los países, debe destacarse que en varios de ellos los pagos con cheques son en la actualidad un porcentaje muy bajo del total de pagos. Por otra parte, cabe señalar que también se utilizan la Nota de Pago (instrucción de pago mediante oficio físico) y la transferencia entre subcuentas de la CUT o "libretas".

De un total de 12 países que identificaron los principales obstáculos para la adopción del pago por medios electrónicos, 5 mencionaron que enfrentan obstáculos de tipo tecnológico (Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Perú y

Uruguay), como la falta de integración del sistema de compras con el sistema de administración financiera; 3 países (Bolivia, Ecuador y República Dominicana) presentan dificultades derivadas de la cobertura de la infraestructura de comunicaciones (por ejemplo, existen lugares en los que la señal no es adecuada); 2 países tienen dificultades asociadas al bajo nivel de bancarización (Nicaragua y República Dominicana); Panamá menciona como obstáculo la insuficiente coordinación entre las partes involucradas, y México menciona la resistencia de algunos beneficiarios de los pagos.

Solamente en 3 países (Panamá, Paraguay y Perú) está pendiente la implementación de transferencias entre subcuentas o libretas de la CUT como forma de pago, mecanismo que es especialmente útil para la cancelación de impuestos al Tesoro, o para concretar transferencias entre instituciones. En los demás países los pagos o transferencias entre las entidades bajo el ámbito de la CUT se realizan mediante registros contables, sin que medie el traslado físico de fondos. Ello constituye uno de los importantes beneficios que se generan con la aplicación de la CUT. Para cancelar impuestos mediante transferencia entre subcuentas, el SIAF genera la información de cancelación del impuesto y la envía a la entidad de recaudación, como si fuera un banco.

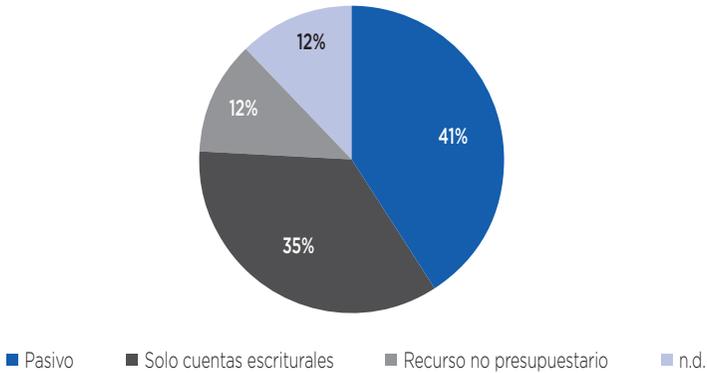
Casi todos los países utilizan las cajas chicas o los fondos para gastos menores (o “fondos rotatorios”) como mecanismo para atender pagos urgentes y por montos poco significativos. Solamente en 3 de ellos (Brasil,³⁸ Costa Rica³⁹ y Ecuador) se ha logrado prescindir de los fondos rotatorios, los cuales no dejan de ser una excepción al principio de Caja Única y plantean un reto para llegar a su eliminación. Estos fondos conllevan manejo de cuentas bancarias fuera de la CUT y, frecuentemente, el uso de cheques en la realización de los pagos. Los fondos rotatorios se están reemplazando en algunos países por el uso de tarjetas de débito, que constituyen un mecanismo más ágil que el mismo pago electrónico, pues este último requiere registro previo en los SIAF y un plazo para su procesamiento, de modo que no es la solución adecuada para pequeños pagos.

Registro contable de los recursos depositados en la CUT

Respecto al registro contable de los recursos depositados en la CUT, existen diferencias importantes entre lo practicado por los países de la región (se

³⁸ En Brasil se opera la caja chica a través de tarjeta bancaria con débito a la CUT.

³⁹ En Costa Rica las cajas chicas operan con pago por transferencia, sin usar las tarjetas. Las tarjetas de compra institucional se utilizan como medio de pago en compras de combustible y pasajes, con cargo a la CUT.

GRÁFICO 4.5 TRATAMIENTO CONTABLE DE LOS RECURSOS EN LA CUT

Fuente: Elaboración propia.

Nota: n.d. = no disponible.

obtuvo información al respecto para 15 de los 17 países). Si bien es mayoritario el uso de subcuentas o cuentas escriturales para el control de los recursos depositados, el tratamiento de estas, desde el punto de vista de la contabilidad patrimonial, no es uniforme.

En 2 países (Brasil y Chile) los recursos que corresponden a otros entes contables⁴⁰ se registran como ingreso (presupuestario en Brasil y no presupuestario en Chile), pero no se reflejan en la contabilidad patrimonial de los entes beneficiarios, mientras que en 7 países se registran y son tratados como un pasivo (Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México y Perú), que se incrementa cuando se depositan los fondos y se reduce cuando se concretan retiros o pagos con respaldo en dichos recursos. Según se observa (gráfico 4.5), los tratamientos más usuales son el registro como un pasivo (41% de los casos) y el registro únicamente en las cuentas escriturales (35%), concebidas a los efectos como registros contables auxiliares. El tratamiento como un pasivo no solo es más riguroso, sino que también fortalece la disposición de la entidad titular a depositar los recursos, ya que se acerca más al tratamiento que se da cuando los recursos se depositan en una cuenta bancaria, en tanto que se respeta la titularidad de los recursos.

⁴⁰ La definición de ente contable no es uniforme en la región; no obstante, en una mayoría se hace referencia a entidades con personería jurídica, presupuesto y patrimonio propio, como el caso de la administración central, y las entidades descentralizadas o las empresas públicas.

Rol de los SIAF en el apoyo de los procesos de recaudación, pago y registro contable

La gestión financiera pública requiere la ejecución de un conjunto de macroprocesos de negocio, que incluyen: i) la preparación y la ejecución del presupuesto; ii) la gestión de los ingresos; iii) la programación de caja; iv) la gestión de los pagos; v) la gestión de la deuda, y vi) la contabilidad. El empleo de las TIC facilita la simplificación y automatización de los procesos operativos, generando mejoras sustanciales en la gestión, en las diversas áreas de actividad de las organizaciones. Los beneficios incluyen la eliminación de actividades manuales, la reducción de errores y de los tiempos de procesamiento de las operaciones y la constitución de una base de datos amplia que puede ser utilizada para la generación de información para la toma de decisiones, tanto a nivel operativo como a nivel estratégico.

Los SIAF son herramientas informáticas desarrolladas para el soporte a la ejecución de las actividades inherentes a la GFP. Subsidiariamente, en muchos casos los SIAF adoptan interfaces con los sistemas administrativos (personal, bienes, compras) o con otros sistemas de las entidades del gobierno, para intercambiar información de manera más eficiente. El capítulo 8 trata con más detalle la situación de los SIAF en la región.

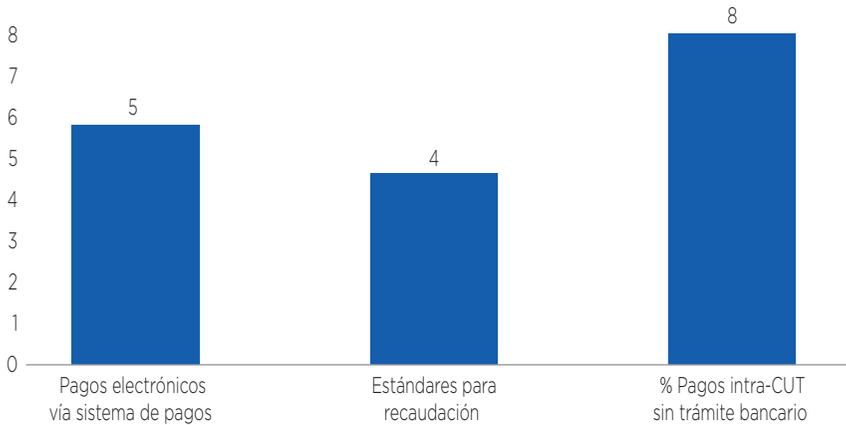
El análisis de los distintos sistemas informáticos adoptados en los países de América Latina indica que no hay un modelo predominante de sistemas para respaldar las actividades del Estado en la ejecución de los diversos procesos. En algunos casos, el SIAF es un sistema en módulos integrados. En otros, diferentes sistemas operan los diversos procesos. No hay país donde un solo sistema informático soporte todos los procesos de la GFP. En general, estos sistemas brindan apoyo a las actividades de ejecución presupuestal, gestión de caja y contabilidad.

Tres países (Chile, Ecuador y Honduras) no disponen todavía de un sistema de información para la gestión de la CUT, o un módulo para la gestión centralizada del efectivo completo. A continuación, se presentan los principales elementos y funcionalidades de la operatividad de la CUT que se han incorporado en los SIAF en los países latinoamericanos.

Recaudación

En general, la recaudación tributaria en todos los países es administrada por una o algunas pocas entidades del gobierno. Esas entidades suelen tener sus propios mecanismos y acuerdos operativos con el sistema financiero, los cuales no integran el SIAF. Para proveer servicios de recaudación más eficaces en beneficio de los contribuyentes y de los gobiernos, en casi toda la

GRÁFICO 4.6 NÚMERO DE PAÍSES SEGÚN EL MECANISMO DE PROCESAMIENTO BANCARIO



Fuente: Elaboración propia.

región las administraciones tributarias utilizan servicios informáticos del sistema bancario. Las aduanas y agencias tributarias no suelen actuar sobre todos los recursos que tiene que recibir un Gobierno, en especial los recursos no tributarios. Hay casos donde un gran número de entidades del Gobierno administra la recaudación de ingresos por concepto de recursos propios. Así, brindar a través del SIAF un módulo para la gestión de los ingresos en sus diferentes etapas (determinación, recaudación, clasificación, contabilización) puede agregar eficiencia al proceso. Sin embargo, solamente un país (Argentina) tiene en su SIAF funcionalidades para este propósito. En 4 países (Argentina, Brasil, Guatemala y México), el desarrollo del SIAF ha incluido la adopción de estándares de documentos bancarios para los procesos de recaudación (gráfico 4.6).

Pagos

Los SIAF pueden proveer mecanismos para pago con cargo a los distintos tipos de cuentas, incluso las cuentas escriturales. Los mecanismos del SIAF en los distintos países, según las clases de cuentas que pueden ser debitadas para pago, presentan las siguientes características:

- En 8 países (Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú) el SIAF está preparado para procesar el pago con cargo directamente a sus propias cuentas escriturales.



- En 3 países (Argentina, Bolivia y Colombia) se puede procesar el pago a través del mecanismo del SIAF también para recursos de cuentas o subcuentas bancarias integradas a la CUT.
- Otro modelo, adoptado solamente en Perú, provee un mecanismo para procesar, a través del SIAF, el pago con cargo a una cuenta bancaria por fuera de la CUT, a través de las mismas funcionalidades del SIAF para la CUT, abarcando el giro, la emisión de documentos de pago y la interconexión con la red bancaria.
- En los 4 países donde los sistemas no incluyen un módulo para la gestión de la CUT (Chile, Ecuador, Honduras y Panamá), la operación de pago sigue haciéndose a través de los mecanismos manuales de emisión de cheques y otros documentos de pago.
- República Dominicana, donde la CUT está en proceso de implementación, todavía no está preparada para realizar pagos vía el SIAF, de manera que estos siguen haciéndose a través de cuentas bancarias.

En cuanto a las facilidades operativas que pueden proveer los SIAF, se destacan los siguientes mecanismos (gráfico 4.6):

- En 5 países (Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú) se permiten pagos electrónicos a través del Sistema Bancario de Pagos, lo que permite transferencias directas a cuentas bancarias en cualquier banco, sin trámite por el banco cajero del Gobierno.
- En 8 países (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana) se pueden ejecutar transferencias o pagos entre unidades integrantes de la CUT, sin trámite bancario.

Registro contable

Una buena gestión financiera requiere información sobre todos los activos y pasivos financieros del Gobierno, además de datos producidos de acuerdo con requisitos que solamente una buena contabilidad puede proveer. Sin embargo, muchos gobiernos producen información contable muy rezagada, además de enfocada en la ejecución presupuestal. Por ello, los tesoreros dependen de datos enviados por los bancos, y no producidos por sus propios sistemas y no pueden estar seguros de los montos existentes fuera de las cuentas que maneja la Tesorería.

El uso de la información contable para la gestión financiera debe tener en cuenta dos aspectos relevantes:

- La Tesorería no debe depender de la información enviada por los bancos. El mejor camino es garantizar que todas las entidades del Gobierno registren diariamente en su contabilidad los movimientos financieros a su cargo.
- Aunque los sistemas administrativos diferentes al SIAF pueden proveer la información necesaria para la gestión de tesorería, solamente la contabilidad garantiza la calidad de la información y por lo tanto las Tesorerías deberían enfocarse en la calidad de la contabilidad.

Realizar la gestión de la CUT a través de la información contable implica que el control de las cuentas escriturales o subcuentas de la CUT está debidamente integrado en los SIAF y en la contabilidad patrimonial (que esté en el SIAF no necesariamente conlleva un pleno y adecuado reflejo en la contabilidad patrimonial). La no integración a la contabilidad plantea un problema de registro contable adecuado y la debida conciliación. El SIAF puede proveer toda la información necesaria a la gestión financiera. Sin embargo, la contabilidad, con sus mecanismos de estandarización, conciliación, partida doble y auditoría regular ofrece mejor calidad de información, en especial si no es rezagada. Las conciliaciones, cuando el sistema de gestión de la CUT está separado del SIAF (es un sistema administrativo diferente), plantean la necesidad de interfaces para realizarlas. Mientras no se disponga de estas se tienen que realizar conciliaciones *a posteriori*, usualmente de manera manual.

Solamente algunos países de la región realizan la gestión de la CUT a través de la información contable. En la mayoría de los países, la información de las cuentas escriturales está registrada en un sistema administrativo, es decir un sistema específico, apartado de la contabilidad. En Brasil, el SIAF es la propia contabilidad, donde los registros se hacen y concilian todos los días. Por ello, el tesorero dispone en cualquier momento de la información sobre los saldos existentes en todas las cuentas de las entidades del Gobierno. En Argentina, la generación de los asientos contables y la conciliación de cuentas se hacen automáticamente, de manera que la información contable en su SIAF está disponible, y con calidad, para la gestión de tesorería. En Guatemala, el sistema desarrollado es similar al de Brasil, pero se está perfeccionando para lograr mayor eficiencia financiera y pleno control contable de las transacciones de la CUT.

El modelo de gestión de tesorería en México dispone de un mecanismo de registro contable automático, pero la Tesorería utiliza para su gestión



varios sistemas informáticos, no integrados.⁴¹ Básicamente, se realiza una gestión conjunta con el Banco Central (Banxico) para fines de gestión de la liquidez diaria. El proceso consiste en preparar un reporte de liquidez, donde se registran los montos existentes en las cuentas bancarias y en la CUT. Para ello se utiliza la información enviada por los bancos.

Otros países usan sistemas administrativos, no contables, para la gestión financiera (como por ejemplo, Perú). Es decir, el SIAF u otro sistema administrativo de operación de la CUT detallan los montos de la CUT (y a veces de otras cuentas) en mecanismos de registro simple (no de partida doble). Hay también algunos países que todavía no tienen un sistema para la gestión financiera.

Según se observa, los tratamientos más usuales son el registro como un pasivo y el registro únicamente en las cuentas escriturales, concebidas a los efectos como registros contables auxiliares. El tratamiento como un pasivo no solo es más riguroso, sino que también fortalece la disposición de la entidad titular a depositar los recursos, ya que se acerca más al tratamiento que se da cuando los recursos se depositan en una cuenta bancaria, en tanto que se respeta la titularidad de los recursos.

El proceso de gestión financiera requiere de mecanismos para identificar los fondos bajo diferentes conceptos (tipos de tributos, fuentes de recursos, afectaciones de gasto, recursos propios de las entidades, etc.). En muchas situaciones, cuando el SIAF no provee los mecanismos adecuados para el control de los ingresos y gastos con el nivel de detalle necesario a la gestión financiera de cada entidad del gobierno (incluso la Tesorería), las entidades suelen recurrir a la apertura de cuentas bancarias para detallar la información que el sistema no provee. Este no es un procedimiento eficaz en las condiciones tecnológicas actuales. De hecho, eliminar las cuentas y proveer la información a través de los registros en el SIAF, además de contribuir a la efectiva unificación de los recursos de caja, propicia la eliminación de muchas actividades, como las transferencias entre cuentas y la conciliación bancaria, lo que mejora la eficiencia operativa de la gestión pública. En

⁴¹ Ellos incluyen, entre otros: el SIAFF (Sistema Integral de Administración Financiera Federal), el PIPP (Sistema del Proceso Integral de Programación y Presupuesto), el SICOP (Sistema de Contabilidad y Presupuesto), el SICOFFE (Sistema Integral de Contabilidad de Fondos Federales), el SICOM (Sistema de Compensación de Adeudos de la Tesorería de la Federación), el SII (Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gastos Públicos) y el RCB (Sistema de Registro de Cuentas Bancarias).

los sistemas más sofisticados, el SIAF detalla los recursos en cuentas escriturales, que pueden reflejarse en cuentas contables o solamente en el registro simple del sistema. Ese tipo de detalle de la información permite dispensar la existencia de cuentas bancarias, lo que a su vez permite converger a un modelo que, de hecho, es de cuenta única.

En solo 6 países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, México, Nicaragua y Perú) el SIAF detalla los recursos por fuentes y otros conceptos. Asimismo, solo 6 países disponen de mecanismos para la generación de asientos contables automáticos, a partir de la ejecución presupuestal y financiera registrada en el SIAF (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala y México). Por otra parte, solamente 4 países reportan poseer mecanismos de conciliación automática de la CUT (Argentina, Brasil, Colombia y Perú), y solamente 2 (Paraguay y República Dominicana) adoptan mecanismos de conciliación automática de otras cuentas bancarias.

Todos los sistemas SIAF de los países incluidos en este estudio están preparados para proveer información oportuna sobre los recursos existentes en la CUT. En cuanto a los fondos existentes en otras cuentas, las funcionalidades de los sistemas son en general limitadas. Se pueden mencionar como excepciones los modelos adoptados en Brasil y Guatemala, que permiten el registro en cuentas contables de todos los fondos existentes en cuentas de las entidades del Gobierno, independientemente de que formen o no parte de la CUT. En este caso, el sistema puede proveer información financiera oportuna sobre todos los fondos del Gobierno. El recuadro 4.1 detalla el modelo de estos dos países.

GESTIÓN ACTIVA DE LA TESORERÍA

Uno de los objetivos de la centralización de los recursos de caja (quizás el principal) es facilitar una gestión activa del efectivo, con el propósito de reducir los costos de financiamiento del Gobierno y obtener mayor rentabilización sobre los excedentes financieros. Una gestión activa de la Tesorería del Gobierno se puede definir como el conjunto de estrategias y procesos adoptados con el objetivo de rentabilizar los saldos de efectivo de corto plazo, bajo niveles aceptables de riesgo. En ese sentido, se debe buscar la reducción de los saldos ociosos en cuentas bancarias, invertir los excedentes de liquidez y mantener bajo control los riesgos operativos y de crédito que enfrentan estas operaciones. Además, se debe procurar minimizar los descálces entre ingresos y egresos de efectivo.

RECUADRO 4.1: EL SIAF COMO UN SISTEMA DE CUENTAS CONTABLES

En por lo menos dos países (Brasil y Guatemala), el SIAF es un sistema concebido para la preparación de la contabilidad. No hay un módulo administrativo para la ejecución presupuestal, para la gestión de caja o de la CUT. La ejecución presupuestal se hace a través de registros en cuentas contables. Diferentes cuentas contables registran, con el nivel de detalle necesario, el monto del presupuesto aprobado, el compromiso, el devengo y el pago. El acto de comprometer un gasto, devengar o pagar es una operación contable en el SIAF, que afecta a las cuentas contables que les correspondan. Lo mismo pasa con la programación y la ejecución financiera (control de límites de pago, detalle de las fuentes y usos de los recursos y otras informaciones financieras). En Brasil, una herramienta de reporte genera los informes necesarios para la gestión, a partir de los flujos y de los saldos en esas cuentas.

Así, la administración de la CUT se hace a través de registros contables y con la información que provee la contabilidad. Cada entidad del Gobierno (o entidad ejecutora del presupuesto) es una unidad contable que administra una cuenta contable del activo, donde registra el monto de sus recursos en la CUT. La suma de los saldos de las cuentas de todas las unidades es el monto depositado en la CUT en el banco central.

En este modelo, los ingresos a la CUT generan el correspondiente registro contable, ampliando el saldo de la unidad recaudadora. La transferencia de recursos de una entidad o unidad a otra se realiza a través de asientos contables que reducen el monto disponible de la que transfiere y amplía el monto de la que recibe. Lo mismo ocurre cuando una unidad hace un pago a otra, como en el caso de la compra de bienes producidos por entidades del mismo gobierno. El pago a un beneficiario no integrante de la CUT genera el registro contable de reducción del monto existente en la CUT.

La ventaja de un sistema contable para la gestión financiera es que sigue los estándares de control inherentes a la contabilidad, tales como el sistema de partida doble, la adopción de reglas internacionalmente reconocidas y la sistematización de la auditoría.

En general, en los países de la eurozona y en el Reino Unido las Tesorerías mantienen un monto mínimo y relativamente estable en el Banco Central.⁴² El resto de los saldos en efectivo es invertido donde sea más conveniente (bajo condiciones de riesgo prudentes), consideradas las alternativas ofrecidas en el mercado financiero. Este monto mínimo es establecido como una meta y tiene que ser apoyado a través de la adopción de instrumentos financieros (como las Letras del Tesoro y los repos) que permitan alcanzarla, suavizando los picos y puntos bajos en los saldos. Realizar un proceso de “sintonización cruda” (o bruta, o tosca) consiste en reducir las fluctuaciones semanales o mensuales utilizando operaciones de colocación de Letras del Tesoro; y la “sintonización fina” implica suavizar los saldos diarios mediante operaciones de recompra

⁴² Este objetivo se considera en estos países como elemento central de la gestión activa de la caja.

de títulos (repos). Esto requiere mercados operativamente sofisticados y financieramente líquidos y capacidad dentro del Gobierno para preparar pronósticos de caja realistas (y monitorear su ejecución y actualizarlos si fuera necesario) y para participar activamente en el mercado monetario.

Ese tipo de gestión propicia la reducción de la incertidumbre sobre la liquidez bancaria, facilita la política monetaria y puede contribuir a la reducción de la volatilidad de las tasas de interés a corto plazo. Además, un manejo del efectivo más eficiente contribuye al desarrollo del mercado de valores a corto plazo, lo que, a través de un círculo virtuoso, facilita una mejor gestión de los excedentes de la Tesorería.

Sin embargo, todavía son muy pocos los países de América Latina que han implantado mecanismos para una gestión de caja efectivamente activa. La mayoría de las Tesorerías de los países de la región siguen siendo muy pasivas en su gestión financiera, manteniendo sus disponibilidades en depósitos en el Banco Central.

Remuneración de los depósitos en el banco de la CUT

En 8 países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay y Perú) se reconocen intereses sobre los montos depositados en la CUT, que en 6 de ellos está ubicada en el Banco Central. Costa Rica, Chile y Nicaragua invierten en títulos del Banco Central.

En 8 países (Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana), la Tesorería mantiene sus recursos depositados en el Banco Central sin recibir remuneración. En 5 países (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, República Dominicana y Uruguay), las leyes orgánicas de los bancos centrales impiden pagar intereses sobre los depósitos del Gobierno.⁴³ En República Dominicana, el Banco Central no paga intereses sobre saldos en cuenta, pero sí cuando la Tesorería los invierte a plazo; esta realiza esporádicamente inversiones a plazos inferiores a seis meses en el Banco Central, sobre las cuales se reconocen intereses de mercado. Algo similar ocurre en Nicaragua, donde se adquieren Depósitos a Plazo emitidos por el Banco Central de Nicaragua (BCN) con base en un plan anual que es aprobado por el Comité de Operaciones Financieras del Ministerio de Hacienda y por el Consejo Directivo del BCN. En Uruguay, el Banco

⁴³ El Consejo Directivo del Banco Central de El Salvador puede autorizar el pago de intereses sobre los depósitos del Gobierno con el voto de por lo menos cuatro de sus miembros.



de la República Oriental del Uruguay (BROU), donde se ubica la CUT, no reconoce intereses sobre los saldos en esta cuenta.⁴⁴ En Bolivia, la recaudación y los pagos se hacen a través de cuentas bancarias denominadas “cuentas bancarias fiscales”, abiertas en bancos privados que subscriben un contrato con el Banco Central de Bolivia (BCB) para la prestación de servicios bancarios al Tesoro. Los saldos de las cuentas de recaudación se transfieren al fin de cada día a la CUT en el BCB. Para los pagos, los recursos son transferidos de la CUT a las cuentas bancarias fiscales. Los saldos que se mantienen en las cuentas bancarias fiscales, mientras no son retirados por los beneficiarios, tienen encaje monetario de 100%.

Esta situación de no remuneración de los depósitos, además de desconocer el costo de oportunidad de los recursos y generar la posibilidad de distorsionar las decisiones de inversión financiera de la Tesorería, desincentiva a las instituciones con independencia administrativa a incorporarse a la CUT y las lleva a buscar que sean eximidas legalmente.

En aquellos países donde el Banco Central reconoce intereses, la remuneración no se fija con base en un referente de mercado, con la única excepción de Colombia. En este país, la remuneración se basa en una curva de proyección de tasas de interés a plazo, que incorpora la situación del mercado monetario y de renta fija. En Ecuador, que tiene una economía dolarizada, el Banco Central remunera los depósitos considerando los resultados generados por los activos de inversión internacionales.

En Brasil, los intereses son calculados según la mediana de las tasas que se aplican sobre la cartera de títulos que el Tesoro mantiene en el Banco Central. En México, la remuneración es calculada con base en la tasa de referencia objetivo del propio Banco Central (tasa de política). En Perú, un acuerdo con el Banco de la Nación estableció que la remuneración se calcula según una tasa discrecional que define periódicamente el Banco Central (el Comité de Operaciones Monetarias y Cambiarias), que en los últimos años ha sido más baja que las tasas referentes de mercado.

Inversiones en el mercado financiero

Tres países realizan inversiones de sus excedentes de caja exclusivamente en bancos públicos (Argentina, Costa Rica y República Dominicana) y otros 4

⁴⁴ En Argentina, los recursos depositados en el Banco de la Nación Argentina (BNA) reciben remuneración; alternatively, pueden ser invertidos en el mercado financiero (aunque no se hace).

CUADRO 4.8 INVERSIONES DE EXCEDENTES DE LIQUIDEZ DE CORTO PLAZO

Instrumentos	Países	#
Inversiones a un día (<i>overnight</i>) en el mercado interbancario	Chile, México, Panamá	3
Certificados de depósito de bancos comerciales u otros títulos de la banca comercial	Argentina (en el BNA), Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, Perú, ^a República Dominicana	7
Reportos pasivos (" <i>reverse repos</i> ")	Chile	1

Fuente: Elaboración propia.

^a Hasta el mes de mayo de 2015, el Tesoro no realizaba inversiones en bancos comerciales, pero las municipalidades y entidades del Gobierno central podían invertir recursos propios en el mercado. En ese mes, el Ministerio de Economía y Finanzas, a través del Banco Central (BCRP) y en coordinación con este, realizó la primera colocación de recursos del Tesoro en el sistema financiero (en depósitos a plazo) vía subasta. Se subastaron fondos del Tesoro mantenidos en el BCRP. La subasta tuvo en consideración límites individuales de exposición crediticia para cada una de las entidades financieras autorizadas a participar. Su base legal fue la Circular N° 021-2015 del BCRP, que contempla un tratamiento similar para subastar los recursos del Tesoro en el Banco de la Nación.

invierten también en banca comercial no pública (Bolivia, Chile, Colombia y Perú). Cabe también mencionar que en Chile, México y Panamá la Tesorería realiza operaciones a un día (*overnight*) y en Chile, operaciones de reporto pasivo (cuadro 4.8).

Solamente un país de la región (Chile) adopta mecanismos de gestión de caja más activa, que garantizan la inversión de todos los excedentes de efectivo. Los excedentes se invierten en el mercado financiero, siendo el banco estatal donde se ubica la CUT uno de los bancos donde se pueden invertir los recursos. Las inversiones se deciden a través de una plataforma de licitación de depósitos operada por la Bolsa de Comercio de Santiago, similar a la usada para la negociación de bonos. La política de inversiones en Chile considera los análisis de riesgos, la evaluación de las entidades financieras elegibles y las valorizaciones de mercado (*mark-to-market*) de los instrumentos financieros existentes en el portafolio de inversión nacional e internacional del tesoro.

En México se produjo una actualización del régimen de inversión en 2010, que contempla una gran variedad de opciones de inversión. La Tesorería tiene un Régimen de Inversión emitido por un Comité Técnico. México prioriza sus inversiones: primero en el Banco Central, luego en la banca de desarrollo y por último en la banca comercial.

En Argentina, el marco legal autoriza a la Tesorería a adoptar un amplio abanico de opciones para la inversión de los excedentes, pero sus inversiones se concentran en depósitos a plazo fijo en el Banco de la Nación

Argentina (BNA), con la limitación de un plazo mínimo de treinta días. En República Dominicana, la normativa establece que la Tesorería Nacional está facultada para colocar sus disponibilidades en cuentas remuneradas del país y/o del exterior, pero todavía no se adoptan prácticas de manejo activo de excedentes temporales. Dos países (El Salvador y Uruguay) no invierten sus excedentes de liquidez.

A excepción de Chile, en ningún país se subastan los recursos a invertir entre los bancos. Aquellos países que invierten en depósitos en la banca pública no obligan a los bancos a proveer colateral para garantizar las inversiones, enfrentando el riesgo de contraparte; y aquellos que lo hacen en la banca privada, tampoco obligan a ello debido a que las inversiones son de muy corto plazo. Los países que manejan inversiones en bancos comerciales los seleccionan en función de la evaluación de la calificación de riesgo (de contraparte) y del rendimiento que ofrecen sobre la inversión. En Bolivia, la calificación de riesgo del banco no puede ser menor de A – y la del instrumento de corto plazo no menor a P-1. En Colombia, la Subdirección de Riesgo evalúa el riesgo de emisor y contraparte para asignar cupos a bancos locales y extranjeros. Para bancos locales se utiliza la metodología CAMEL (por las siglas de *capital, assets, management, earnings and liquidity*), y para bancos extranjeros, una metodología de calificación basada en la probabilidad de incumplimiento por parte de la entidad utilizando la información de los *swaps* de incumplimiento crediticio y en la calificación de las agencias calificadoras de riesgo. En México se emplea la calificación de riesgo de contraparte emitida por las calificadoras internacionales; y en Perú, la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público comunica a cada unidad ejecutora trimestralmente el cupo máximo con cada entidad financiera como contraparte para todas las operaciones, tomando en consideración la calificación crediticia y un ratio de suficiencia.

Cabe mencionar que Perú promulgó en junio de 2013 una nueva Ley de Operaciones de Reporto (repos) –Ley 27.06.2013– y en la República Dominicana se está realizando una reestructuración organizacional que considera la creación de un área de inversiones dentro de la Tesorería Nacional.

Financiamiento de faltantes de corto plazo

Los faltantes de corto plazo se pueden financiar con Letras del Tesoro en 11 países (cuadro 4.9). Sin embargo, en 3 de ellos (Bolivia, Nicaragua y Panamá) se faculta la emisión de Letras, pero estas no hacen parte de la política vigente. En Nicaragua, el Banco Central emite títulos de corto plazo y el Ministerio

CUADRO 4.9 FINANCIACIÓN DE FALTANTES DE LIQUIDEZ DE CORTO PLAZO

Instrumentos	Países	#
Letras de Tesorería	Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú	11
Créditos de corto plazo del Banco Central	Perú, Uruguay	2
Créditos de corto plazo del banco comercial donde se ubica la CUT	Panamá, República Dominicana	2
Otros ^a	Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras	5

Fuente: Elaboración propia.

^a Préstamos inter-fondos; uso temporal de recursos provenientes de ingresos con destino específico, en cuentas administradas en la CUT.

de Hacienda y Crédito Público, de mediano y largo plazo. Por otra parte, los faltantes se financian con créditos de corto plazo del Banco Central en Uruguay y Perú, del Banco Nacional en Panamá (donde se ubica la CUT) y mediante una línea de crédito banco agente (Banco de Reservas) en República Dominicana. En la actualidad, Perú emite Letras para desarrollar el mercado, mas no para el financiamiento de faltantes temporales.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Si bien la implementación de la CUT ha avanzado en forma importante en los últimos 10 años, en la región todavía se reportan importantes desafíos para su adopción plena en un buen número de países.

La mayoría de los países todavía no han logrado implementar una CUT que cubra por lo menos el Gobierno central de manera completa. Se presenta como obstáculo para ello el principio de autonomía de determinadas entidades, así como las limitaciones a la fungibilidad de los recursos afectados (y/o de fondos especiales) y del crédito externo.

En consecuencia, un cambio jurídico de relevancia es la ampliación de la cobertura de la CUT para que incluya todos los recursos del Gobierno central. Cuando la inclusión de algunos entes y recursos sea política o jurídicamente difícil, se podría buscar garantizarle a la Tesorería la fungibilidad sobre los recursos de la CUT en forma de préstamo; o atraerlos mediante



las mejores facilidades de recaudo, pago y contabilización que puede ofrecer la Tesorería.

Son pocos los países que han consolidado plenamente un modelo para la CUT que centraliza los fondos en una cantidad mínima de cuentas bancarias (en su mayoría de balance cero), complementado con la utilización de una solución informática para controlar la titularidad de los fondos mediante subcuentas o cuentas escriturales (el más eficiente). En consecuencia, debe avanzarse hacia un modelo conceptual donde:

- El control en cuanto al cumplimiento de las reglas de afectación de los recursos recaudados (propios o no de las entidades) se ejecute a través del presupuesto y de los registros de los sistemas del Gobierno (SIAF u otro), y no mediante las cuentas bancarias donde se los deposita.
- Se adopten cuentas escriturales en el SIAF o en un sistema de gestión en interface, para sustituir la información que proveen las cuentas bancarias.
- Se eliminen (o reduzcan sustancialmente) las cuentas bancarias. El cierre de cuentas puede tener, sin embargo, efectos temporales sobre la liquidez bancaria, que deben anticiparse; debe por ello ser gradual y coordinado con los bancos afectados.
- Se considere la posibilidad de consolidar esquemas de cuentas de balance cero en la gestión de la liquidez, especialmente para recaudación y también para los pagos que deban realizarse de forma descentralizada.
- Finalmente, se adopte un modelo de CUT coherente con la independencia administrativa de las entidades y que contemple mecanismos operativos compatibles con sus características y necesidades específicas de gestión.

La casi totalidad de los países de la región no realizan una gestión activa de la caja. El uso de Letras para cubrir faltantes temporales es muy limitado, y casi inexistente el uso de operaciones de reporto. En los pocos casos en que se invierte en depósitos o certificados de la banca privada, los recursos no se subastan (con una excepción). Es cierto que en muchos países no hay mercados de dinero desarrollados que ofrezcan instrumentos financieros líquidos, necesarios para la gestión diaria del efectivo. Sin embargo, en algunos casos el obstáculo no está en el mercado financiero, sino en aspectos legales, capacidades institucionales y/o aspectos impositivos, que hacen difícil la transición hacia un modelo más eficiente.

Se reconoce el uso creciente en la región del pago de impuestos por Internet y la transferencia inmediata de estos a la CUT, pero todavía hay limitaciones operativas; y aunque el pago de obligaciones del Gobierno por medios electrónicos ha estado en aumento, aún persiste en muchos países el pago por medio de cheques. La implementación de la CUT debe hacer más efectiva, segura y económica la gestión financiera, aprovechando al máximo la tecnología y las herramientas modernas para el registro, centralización de los fondos y generación de información para la toma de decisiones (tanto el SIAF como los servicios de automatización bancaria ofrecidos por las entidades del sistema financiero del país).

Las soluciones informáticas para la gestión de los recursos financieros deberían considerar todas sus etapas: i) la recaudación, identificación, clasificación y registro de los ingresos; ii) la gestión de las cuentas bancarias, la conciliación y las transacciones con la red bancaria; iii) los pagos y las transferencias, incluso entre entidades que estén integradas a la CUT; iv) las inversiones financieras de recursos propios de las entidades integrantes de la CUT, y v) la programación del flujo de efectivo y la identificación de excedentes por invertir o brechas por financiar.



ANEXO I

BRASIL: PAÍS PIONERO Y CON UNA IMPLEMENTACIÓN EFICIENTE DE LA CUT

La implementación de la CUT en Brasil fue parte de un conjunto de reformas de GFP en el Gobierno central que tenían como objetivo enfrentar la crisis macroeconómica de la década de 1980. Luego de la creación de la Secretaría del Tesoro Nacional (STN) en marzo de 1986, se inició la preparación para el desarrollo del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI). Su implementación no tomó más que ocho meses, desde la decisión de desarrollo (algunos meses después de creada la STN) hasta la implantación y la rendición de cuentas de las entidades, que ese año se hizo a través de los estados financieros producidos por el sistema. Cabe mencionar que el SIAFI fue implementado inicialmente con las funcionalidades principales, y avanzó posteriormente con el desarrollo de otras funcionalidades.

La adopción del SIAFI en todas las entidades del Gobierno (solo las empresas públicas que no dependen de transferencias regulares del tesoro público no están integradas al sistema) no enfrentó grandes resistencias, porque en esa época pocas entidades tenían sistemas propios de contabilidad y gestión financiera, y el SIAFI era un sustituto natural para los procesos manuales entonces existentes. Asimismo, los propios parlamentarios entendieron los beneficios del alcance del sistema y recomendaron su adopción a todo el Gobierno.

La CUT fue implementada en el año siguiente (1988), como una cuenta contable en el SIAF (cuenta escritural), acompañada de cuentas de orden para el control de los recursos (del Tesoro o propios de las entidades), por fuentes de ingreso, afectación de gasto y cualquier otro detalle necesario. La CUT abarcó primero los recursos administrados por la Tesorería. Seguían existiendo cuentas bancarias para la recaudación de recursos propios y préstamos externos, para caja chica, para inversiones de recursos propios de las entidades en el sistema financiero y para algunas operaciones especiales. También los recursos de la seguridad social seguían depositados en cuentas bancarias en el Banco de Brasil (banco comercial público). Sin embargo, desde la implementación de la CUT los débitos a cualquiera de esas cuentas solamente se hacían a través de órdenes bancarias emitidas en este sistema, requiriendo los correspondientes asientos contables (excepto para las cuentas de caja chica, que siguieron requiriendo pago por cheque).

La cobertura de la CUT fue ampliándose gradualmente: a principios de la década de 1990 cerca de la mitad de los fondos del Gobierno ya habían sido

integrados y al final de esa década el monto fuera de la CUT ya no era importante. Solamente unas pocas cuentas bancarias seguían existiendo, básicamente para los recursos de préstamos externos y caja chica.

Para lograr ampliar la cobertura fue necesario desarrollar normas y mecanismos operativos para recaudar recursos propios directamente en la CUT, operar la caja chica a través de tarjeta bancaria con débito a la CUT, generar un mecanismo de inversión de recursos propios en la misma CUT y realizar todos los demás ajustes necesarios para la eliminación de las cuentas bancarias. En el caso de los recursos de la seguridad social, se exigió su integración a la CUT cuando la misma pasó a ser deficitaria, como condición para que el Tesoro garantizase fondos para la cobertura de los déficits.

Unas pocas resistencias a integrarse a la CUT fueron vencidas a través de incentivos y sanciones a las entidades. Entre los incentivos vale la pena mencionar las facilidades operativas, un mejor acceso a los recursos del tesoro y, en el caso de las cuentas bancarias en las que se invierten los excedentes de liquidez, la oferta de una remuneración más alta que la ofrecida por el mercado. Se creó un mecanismo de inversión financiera en el SIAFI. Ello fue posible porque en el país el costo de financiamiento del Tesoro es mayor que los intereses que pagan los bancos a sus inversionistas en depósitos a término. Así, el Tesoro decidió pagar una tasa igual al 97% de su costo medio de financiamiento, tasa más alta que la que el sistema bancario reconocía. Gracias a ello fue fácil superar algunas resistencias, ya que las entidades no tenían como justificar, en sus rendiciones de cuentas, las pérdidas financieras que habrían tenido si hubieran seguido invirtiendo sus excedentes de liquidez en el mercado. Cabe mencionar que la STN solo paga intereses a entidades que tienen recursos propios y autorización por Ley para invertirlos (solamente algunas entidades autónomas tienen esa condición; básicamente, las fundaciones universitarias y unos pocos organismos autónomos adicionales). Entre las sanciones, se emitió una Ley que obligó a todas las entidades a integrarse a la CUT, bajo el riesgo de no aprobación de sus rendiciones de cuentas anuales.

El principal factor facilitador de la implementación del SIAFI y de la CUT fue contar con un equipo bien preparado, que conocía informática, contabilidad y ejecución presupuestal y financiera pública, y tenía la experiencia de desarrollo de sistemas contables transaccionales similares en el Banco Central y en la Marina de Brasil. El equipo tenía también muy alta capacidad operativa (lo que es muy raro en el sector público). La implementación rápida y solida de estas herramientas también se explica por el liderazgo de las autoridades del Ministerio de Hacienda. Muchos de sus funcionarios, incluso



el Ministro que asumió el cargo en enero de 1988, habían participado en los trabajos de preparación de la reforma de las finanzas públicas desde 1984, con apoyo y orientación del FMI. O sea, existió un fuerte liderazgo, apropiada visión de futuro, decisión firme de realizar el cambio (ya que era urgente responder a la crisis económica y tener el apoyo del FMI) y un equipo muy capaz para desarrollar la reforma e implementarla. Finalmente, disponer de una agencia gubernamental de TIC fue también un facilitador de la implementación del SIAFI y de la CUT, ya que no se necesitó contratar un desarrollador externo (tan solo la contratación puede tomar entre 6 meses y 1 año); en ese momento no se contaba con buenos desarrollos en el mercado (*off-the-shelf*) fácilmente adaptables al Gobierno, pero ese no fue el elemento más importante.

REFERENCIAS

- Babatz, G. 2013. "Sustained Effort, Saving Billions: Lessons from the Mexican Government's Shift to Electronic Payments", Better than Cash Alliance, Evidence Paper, noviembre. Disponible en: <http://betterthancash.org/wp-content/uploads/2013/12/Evidence-Paper-English1.pdf>.
- ESADE, KPMG e Invest in Spain. 2014. *Fondos Soberanos*. Madrid, España: Invest in Spain.
- Fainboim, I. y S. Pattanayak. 2011. "La Cuenta Única del Tesoro: Una herramienta esencial para la gestión de tesorería del gobierno". Notas Técnicas y Manuales del FMI. Washington, D.C.: FMI.
- _____. 2010. "Treasury Single Account: Concept, Design, and Implementation Issues." IMF Working Paper 10/143. Washington, D.C.: FMI.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2014. *Government Finance Statistics Manual 2014*. Washington, D.C.: FMI.