



CUENTA ÚNICA DEL TESORO: CONCEPTO, DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN

Israel Fainboim

Departamento de Finanzas Públicas
Fondo Monetario Internacional

Seminario Internacional de Gestión de Tesorería en America Latina, Lima, Abril 15-16

Contenido de la Presentación

1. Definición y principios de una Cuenta Única del Tesoro (CUT)
2. Beneficios de una CUT
3. Cobertura de la CUT: seguridad social, gobiernos locales y recursos de donantes y multilaterales
4. Interface de la CUT con sistemas contables y de procesamiento de transacciones
5. Posibles estructuras de la CUT
6. Gestión del recaudo, los pagos y los saldos
7. Precondiciones para establecer una CUT

1. Definición y Principios de una CUT (1)

- Una CUT es una estructura unificada de cuentas bancarias del gobierno que proporciona una visión consolidada de sus recursos de caja
 - ▣ Puede ser tan solo una cuenta, o un conjunto de cuentas vinculadas (principal y subsidiarias-*sub-accounts*)
 - ▣ Se puede disponer de cuentas en bancos comerciales, pero sus saldos deben remitirse al final del día a la CUT (*ZBAs, transit accounts*). Los bancos usualmente realizan en mejor forma los servicios de transacciones (*retail transactions*)
- Es mas conveniente ubicar la CUT en el banco central: i) minimiza la exposición a riesgos; ii) facilita coordinación con política monetaria (aunque dificulta la política misma); iii) agiliza las consolidaciones (*settlements*), si el banco central actúa como “*clearing house*” para las operaciones del gobierno

1. Definición y Principios de una CUT (2)

- Todos los dineros públicos se consideran fungibles para prevenir su uso ineficiente. (Todos los ingresos del gobierno deben destinarse a un pool común)
 - ▣ En general, no hay necesidad de cuentas bancarias específicas de ingresos o gastos
- Las transacciones de ingresos y gastos deben clasificarse mediante un plan de cuentas y no mediante cuentas bancarias específicas
 - ▣ [Para las diferentes transacciones de una familia, esta no abre y opera cuentas bancarias separadas!]

1. Definición y Principios de una CUT (3)

- La CUT debería contener todas las sub-cuentas contables o escriturales (*ledger sub-accounts*) necesarias para propósitos de seguimiento y control. Estas tampoco deben mantener saldos al final del día (*overnight balances*)
 - ▣ Distinguir transacciones individuales para propósitos de control y reporte se logra mediante el sistema contable y no creando cuentas bancarias. Esto le permite a la Tesorería desvincular la gestión de caja del control de transacciones
- La consolidación de los recursos de caja del gobierno a través de una CUT debe ser exhaustiva (completa)
 - ▣ Debe cubrir todos los fondos presupuestales y extra-presupuestales
- Los saldos en la CUT se deben mantener en un nivel suficiente para cumplir con los requerimientos diarios de operación del gobierno (con un nivel mínimo de reservas de liquidez para cubrir eventos no anticipados)

1. Definición y Principios de una CUT (4)

- En lo posible, no se deben mantener recursos ociosos (*revenue and disbursement floats*) en el sistema bancario
 - ▣ Mantener recursos ociosos significativos en el sector bancario beneficia a los bancos a costa del gobierno
- Hasta tanto se desarrolle la capacidad para la gestión integrada de activos y pasivos (ALM), la CUT debe mantenerse en moneda doméstica
- La CUT debe ser legalmente reconocida, institucionalmente robusta y estable

2. Beneficios de una CUT (1)

- Genera información completa y en tiempo real de los recursos de caja del gobierno (en países con sistemas avanzados de pago y consolidación-*settlement*- y con un IFMIS con adecuadas interfaces con el sistema bancario)
- Ayuda a preparar proyecciones del flujo de caja (plan de caja) más precisas y confiables
- Optimiza el costo de las operaciones del gobierno
 - Minimiza el volumen y costo del endeudamiento del gobierno y maximiza el rendimiento de los recursos de caja
 - Evita situaciones de mantenimiento simultáneo de recursos ociosos en cuentas bancarias y endeudamiento del gobierno para ejecutar el presupuesto
- Reduce las necesidades de reservas de liquidez, al reducir la volatilidad de los flujos de caja a través del Tesoro
- Facilita el uso de mecanismos eficientes de pago

2. Beneficios de una CUT (2)

- Mejora el control operacional y de apropiación durante la ejecución del presupuesto
- Aumenta la eficiencia y oportunidad de las reconciliaciones bancarias. Facilita la reconciliación efectiva entre los sistemas contables del gobierno y los estados de flujo de caja y entre los datos fiscales y bancarios, lo que a su vez mejora la calidad de la información fiscal
- Permite que los reportes de estados financieros sean más oportunos y completos
 - Ej: permite un reporte mas completo del estado de fuentes y usos del efectivo
- Facilita la coordinación entre las políticas fiscal y monetaria
- Facilita la gestión de caja (ej: permite un análisis de los movimientos de caja de mayor calidad, identificando los factores de varianza)
- Reduce costos de transacción y comisiones bancarias, al reducir el numero de cuentas

Un paréntesis aclaratorio sobre tipos de cuentas bajo un sistema CUT

Tipos de Cuentas Bajo un Sistema CUT

1. Sub-Cuentas o Cuentas Subsidiarias (*sub-accounts*): arreglo contable que agrupa un conjunto de transacciones para mantener identidades contables distintas para cada entidad presupuestal. Techos de desembolsos para estos ledgers (para cada entidad) puede definirse bajo un sistema CUT

2. Cuentas para Transacciones:

a. Cuentas de Balance Cero (ZBA): para desembolsos o para recaudo (especialmente ingresos no tributarios). Los bancos comerciales honran pagos de las entidades hasta un límite y son reembolsados por la CUT al final del día. Asegura settlement el mismo día para todos ingresos y pagos que pasan por ZBAs (bypass al proceso normal de settlement interbancario, que puede ser demorado)

b. Imprest Accounts (fondos rotatorios): mantienen efectivo hasta un máximo pre-establecido y son reaprovisionadas periódicamente. Pueden requerirse cuando hay limitada disponibilidad de facilidades de settlement interbancario, pero gradualmente deben convertirse en ZBAs

3. Cuentas Transito (*Transit Accounts*): No son para transacciones, sino para monitorear el recaudo de ingresos importantes por el sistema bancario

4. Cuentas Corresponsales (*Correspondent Accounts*): Ledgers (libro mayor con cuentas débito y crédito) separados para cada corresponsal separado en la CUT. Cada entidad tiene información en tiempo real de sus saldos y dispone libremente de recursos cuando necesita ejecutar su presupuesto; el banco central está obligado a pagar si hay saldos disponibles en la cuenta

3. Cobertura de la CUT (1)

- Generalmente debe cubrir como mínimo al gobierno central:
 - ▣ Debe incluir fondos extra-presupuestarios, si los hay
 - ▣ Debería incluir las entidades “autónomas del gobierno”
 - ▣ Podría extenderse a los fondos de seguridad social y a todo tipo de fondos (incluidos los fiduciarios)
 - ▣ También debería incluir recursos de multilaterales y donantes
- Puede cubrir el gobierno central y los gobiernos subnacionales con una única CUT, mediante el uso de cuentas corresponsales (*correspondent accounts*)
 - ▣ El uso de CUT separadas proporciona casi los mismos beneficios

3. Cobertura de la CUT (2)

Inclusión de fondos de seguridad social y otros fondos

- Cada fondo (o fiducia) puede ser identificado y controlado a través de una sub-cuenta de la CUT
- Los temas claves respecto a la seguridad social son:
 - Dificultad de inclusión si tienen status legal separado y menos conveniente la inclusión si el Gobierno no tiene el derecho legal a utilizar, incluso temporalmente, los excedentes de caja disponibles
 - El riesgo (incentivo perverso) de utilizar las reservas de caja de estos fondos para financiar los déficits fiscales (y remunerar los recursos por debajo de las tasas de mercado)
 - Este riesgo es elevado en países de ingresos bajos, particularmente aquellos con sistemas PFM subdesarrollados

3. Cobertura de la CUT (3)

Inclusión de gobiernos subnacionales

- Los temas clave son:
 - ▣ Tiene la ventaja de consolidar los superavit y deficits de todos los gobiernos que participan
 - Puede reducir aun mas el costo de endeudarse para el gobierno general
 - ▣ Requiere un Treasury General Ledger System bien desarrollado para monitorear los saldos de cada corresponsal (*correspondent*)
 - ▣ Requiere salvaguardas para asegurar disponibilidad oportuna de los fondos para cada gobierno corresponsal
 - ▣ Puede requerir un acuerdo para remunerar los excedentes de los gobiernos subnacionales. Sin también implica una obligación de financiar las necesidades de liquidez de corto plazo de estos gobiernos, ello puede aumentar el riesgo para el gobierno central

3. Cobertura de la CUT (4)

Recursos de Donantes y Multilaterales dentro CUT

- Se observa una tendencia de estas entidades a aceptar integrar sus flujos de ayuda y crédito en la CUT en varios países; pero todavía algunas exigen el manejo de sus fondos a través de cuentas separadas en bancos comerciales
- Cuales son las preocupaciones de los donantes y las multilaterales?
 - Asegurar el adecuado uso de la ayuda (no desviación fondos)
 - Asegurar pagos oportunos durante la ejecución de proyectos (garantizar que no surjan problemas de liquidez)
 - Minimizar exposición a fluctuaciones en tasa de cambio/perdidas en el valor de la ayuda de los donantes
 - Confiabilidad de los controles y de la información producida por el sistema nacional de PFM

3. Cobertura de la CUT (5)

Existen cuatro opciones para integrar recursos donantes a CUT:

1. Convertir los fondos de donantes a moneda nacional al transferirlos a la CUT e identificar los flujos mediante sub-cuentas del ledger
2. Abrir sub-cuentas separadas en moneda extranjera dentro de la CUT (Ej: Mozambique)
 - Una cuenta por tipo de moneda o para cada una de las principales monedas utilizadas por los donantes
 - Las cuentas del gobierno se reportan en moneda local
3. Mantener cuentas en moneda extranjera fuera de la CUT, pero incorporar los flujos a la contabilidad (Ej: West Bank y Gaza)
 - Debilita el concepto de la CUT y requiere procesos administrativos adicionales, pero permite completa contabilización y reporte de flujos y su utilización
4. Enrutar los pagos finales a la CUT (“shadow CUT”)

4. Interfase de la CUT con sistemas contables y de procesamiento de transacciones (1)

Como la consolidación a través de la CUT debe tener una interfase con el sistema contable y de transacciones?

Dos modelos básicos de procesamiento de transacciones, que pueden ambos asociarse con arquitectura CUT centralizada o distribuida:

- CUT con controles centralizados de pago y contables
 - ▣ Solicitudes de pago se preparan por las entidades presupuestales individuales y se envían a Tesorería centralizada para control y pago. Esta tiene autoridad exclusiva para operar la CUT y sus sub-cuentas
 - ▣ Tan solo la Tesorería se relaciona con los bancos comerciales
- CUT con controles descentralizados de pago y contables
 - ▣ Las entidades presupuestales individuales autorizan los pagos a los proveedores, registran contablemente estas transacciones y operan la cuenta bancaria bajo el sistema CUT
 - ▣ El MF establece los límites de caja (mensuales o trimestrales)

4. Interfase de la CUT con sistemas contables y de procesamiento de transacciones (2)

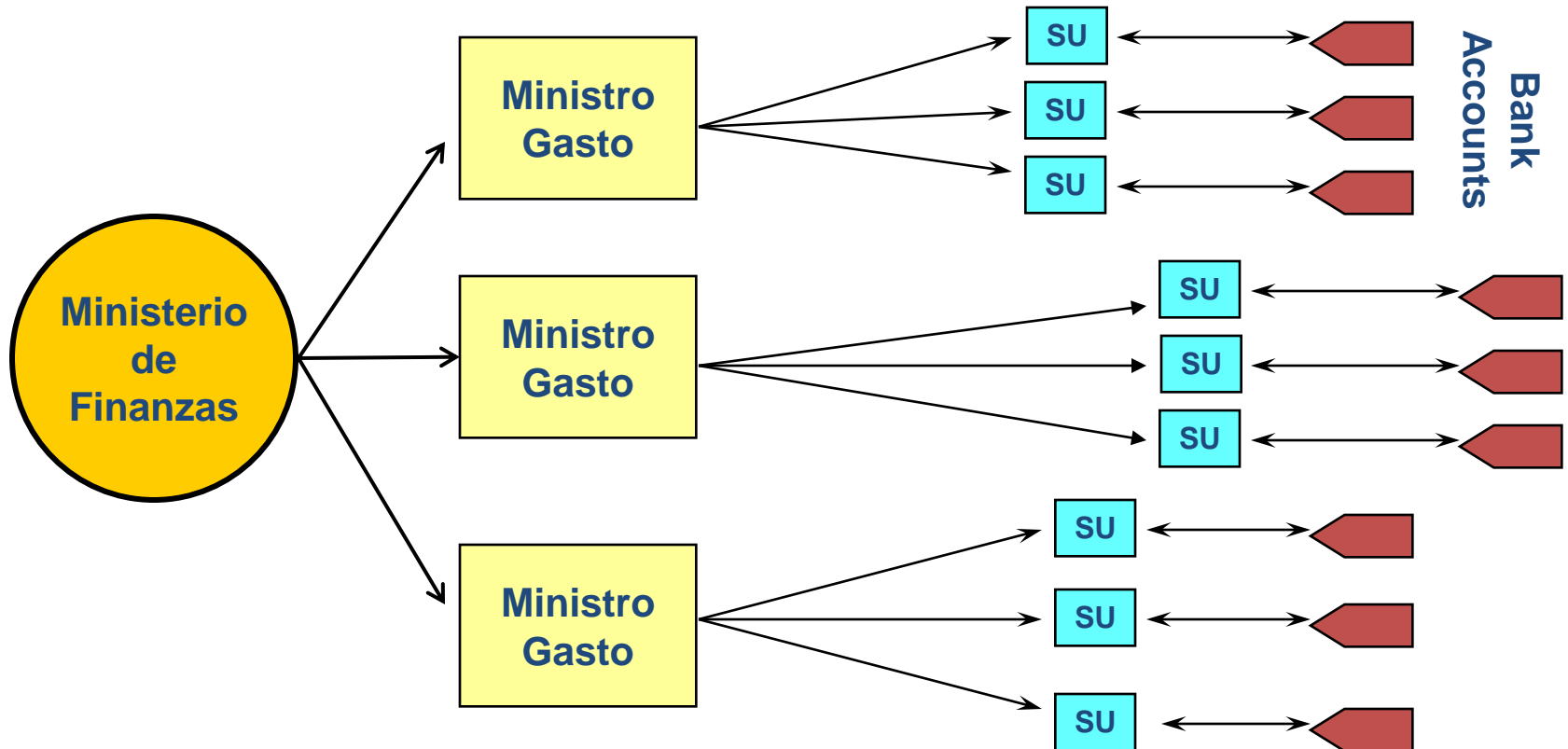
Arquitectura de la CUT:

- Centralizada: Una única cuenta bancaria en (por ejemplo) el banco central y cuentas subsidiarias en el ledger para controlar y registrar pagos (Ej: India)
- Distribuida: Cada entidad presupuestal tiene una o mas cuentas para transacciones, en uno o mas bancos (Ej: Suecia; pero países con inadecuada infraestructura comunicaciones pueden requerir cuentas bancarias adicionales)

Una arquitectura distribuida de la CUT y el procesamiento descentralizado de transacciones requiere de un sistema de comunicaciones eficiente y confiable y un sistema de consolidación interbancaria para netear saldos de varias cuentas de transacciones con la cuenta principal de la CUT

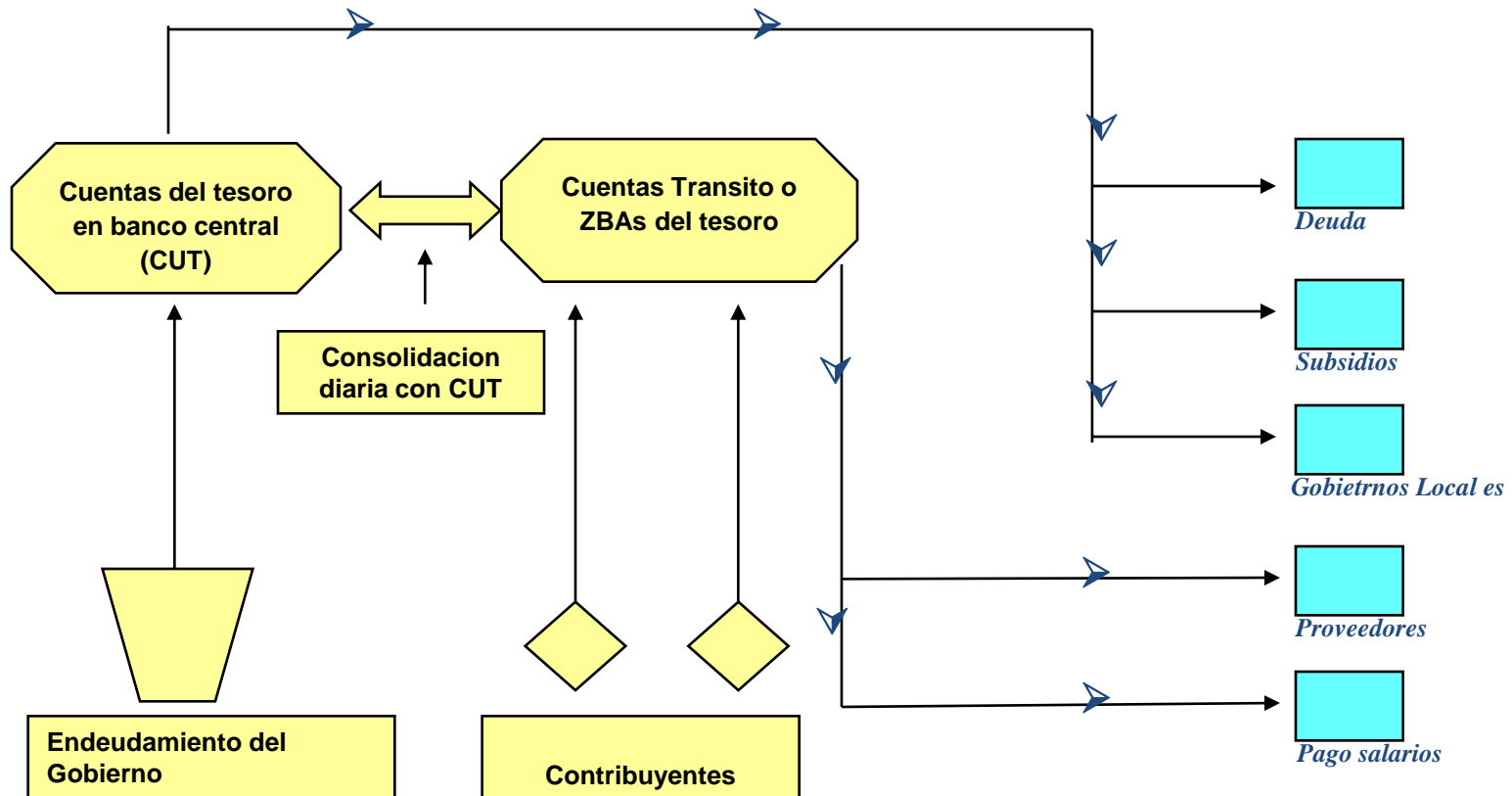
5. Posibles Estructuras de la CUT

Sistema Típico de Pagos con Múltiples Cuentas Bancarias (no CUT)

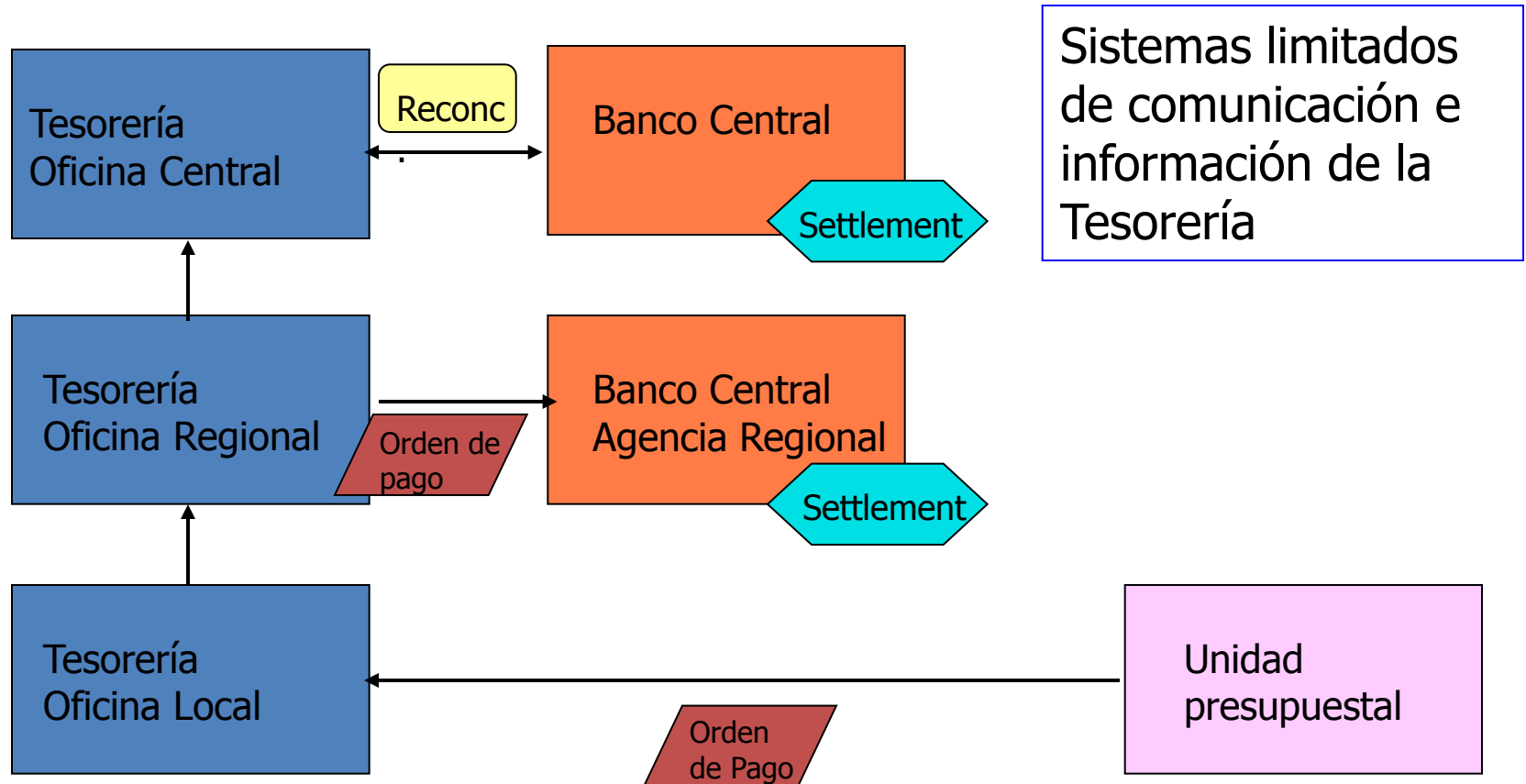


5. Posibles Estructuras de la CUT

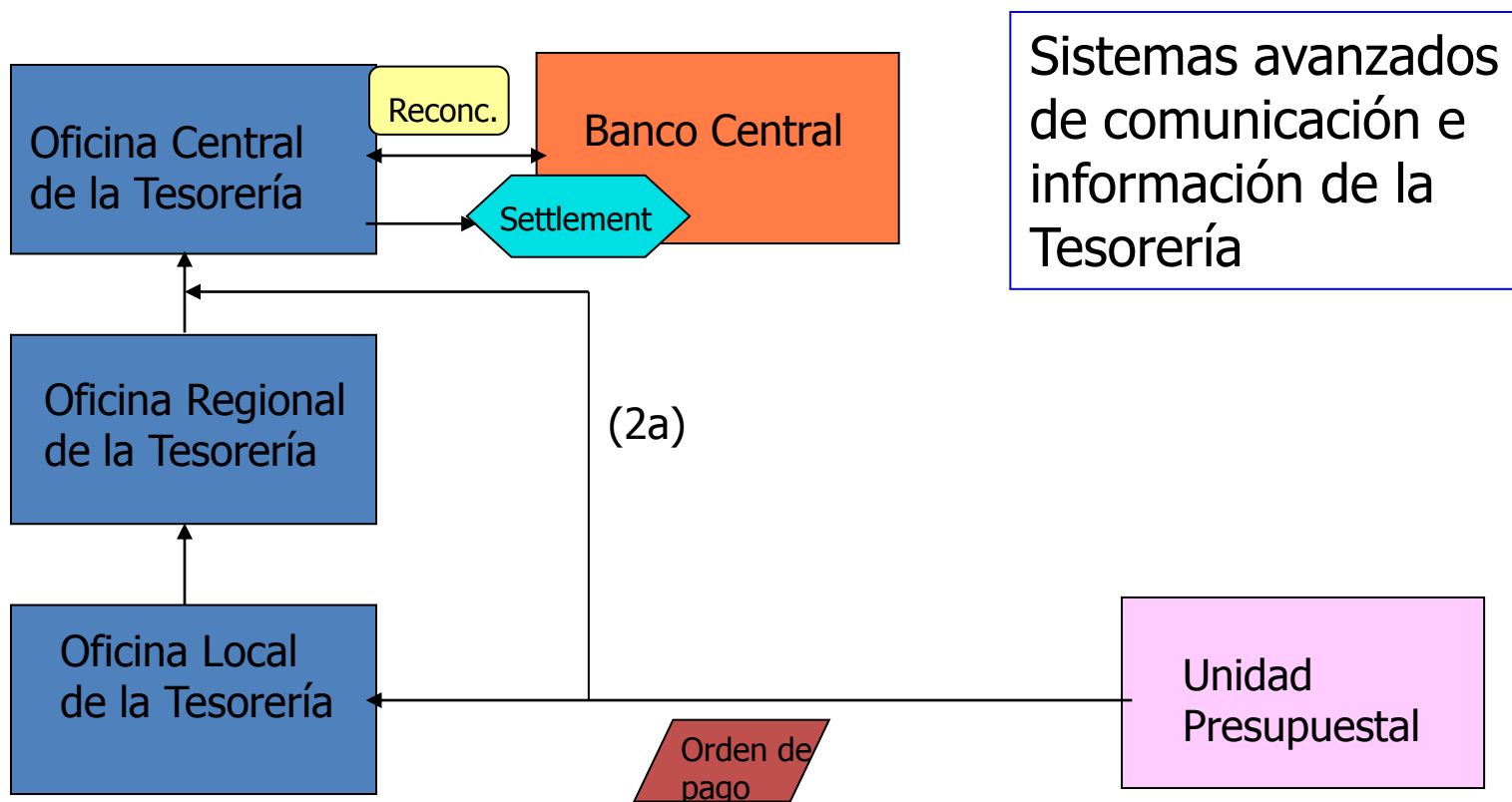
Arreglos Bancarios bajo un Esquema de Cuenta Única



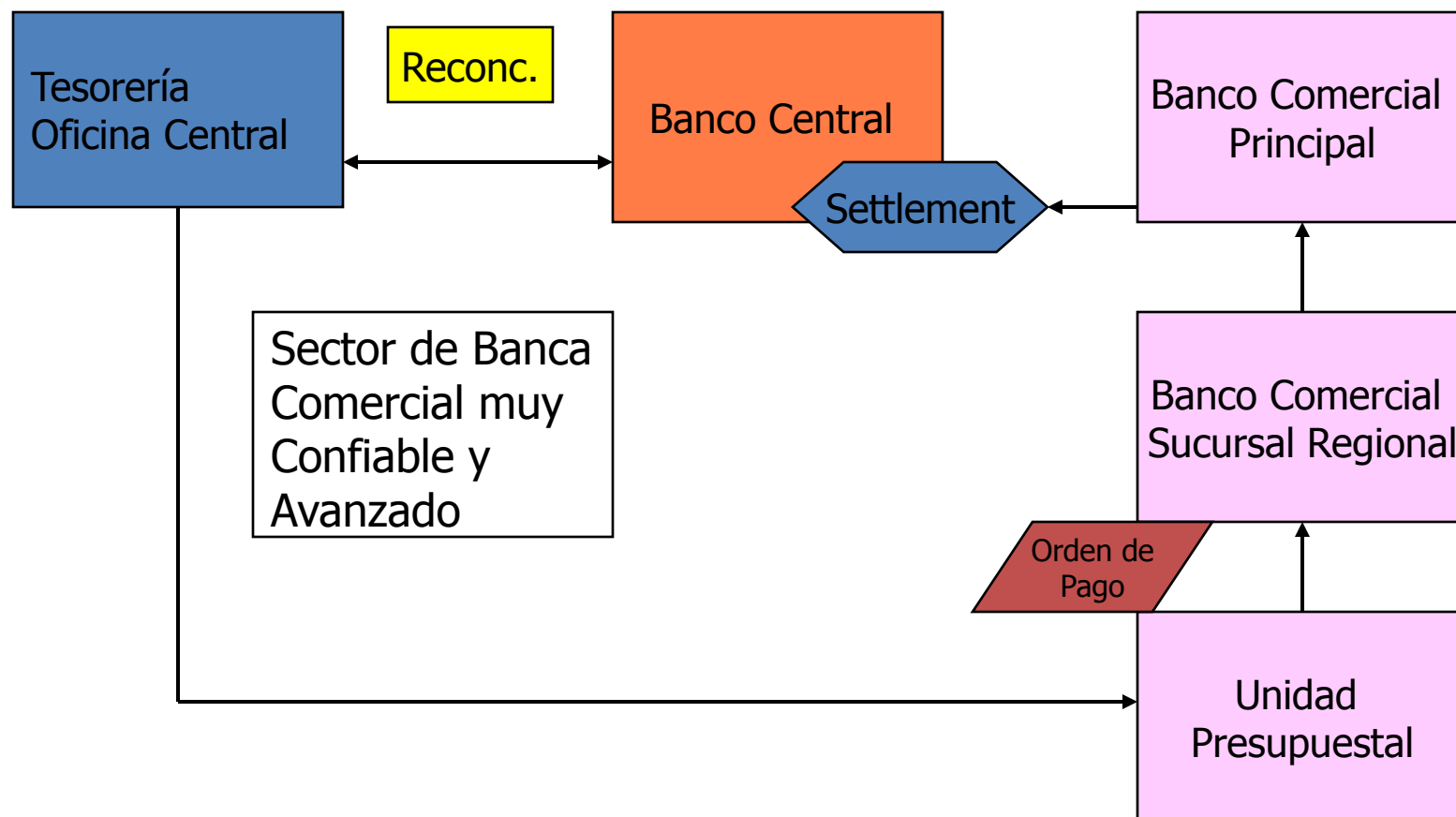
5. Posibles Estructuras de la CUT – Opción 1



5. Posibles Estructuras de la CUT – Opción 2



5. Posibles Estructuras de la CUT – Opción 3



6. Gestión del recaudo, los pagos y los saldos (1)

Gestión del Recaudo

- Recaudo a través de bancos comerciales es lo usual; en sistemas modernos los dineros del contribuyente se depositan en cuentas transito y via RTGS se remiten los recursos a la CUT frecuentemente durante el día
 - Alternativamente via sistema de tesoreria (oficinas regionales y locales), si la red bancaria no es de amplia cobertura
- Acuerdos Marco entre MH/Tesoreria y los bancos agentes
 - Servicios estandarizados y comisiones transparentes, definidas competitivamente (cuando surgen RTGs que permiten a bancos comerciales entrar en red con otros bancos y el banco central, las comisiones pueden reducirse sustancialmente)
 - Multas por retrasos y bajo desempeño

6. Gestión del recaudo, los pagos y los saldos (2)

Gestion de los Pagos

- En un sistema centralizado, las unidades de gasto remiten solicitudes de pago y se paga desde la CUT despues del control y verificacion
- Maximizar el uso de transferencias electronicas bancarias directas
 - Un IFMIS y una infraestructura de telecomunicaciones avanzada permiten la transferencia electronica de fondos de la CUT a la cuenta del proveedor o recipiente
- Uso de cheques y efectivo debe tender a desaparecer, al igual que las imprest accounts (fondos rotatorios)
 - Cheques reducen velocidad de desembolsos pueden ser robados o alterados, introducen errores y crean necesidad de un proceso separado de reconciliacion
- Asegurarse que los pagos se hagan en fecha debida

6. Gestión del recaudo, los pagos y los saldos (3)

Gestión de los saldos

- Definir pools separados de fondos dentro de la CUT, para:
 - ▣ Operación
 - ▣ Reserva de Liquidez o de contingencias, para responder a volatilidad fiscal inesperada
- Diferenciación basada en necesidades de liquidez, nivel incertidumbre, costo fuentes alternativas, etc
- Seleccionar instrumentos que permitan coincidir con las necesidades proyectadas de caja
- Depósitos e inversiones de recursos públicos en el sistema bancario deben estar colateralizadas para minimizar riesgos
- Integrar gradualmente la gestión de activos y pasivos
- Fijación de precios transparente y eficiente de activos, pasivos y servicios

7. Precondiciones para establecer una CUT (1)

- **Un adecuado TGL.** La vinculación del uso de recursos (por ej., de un donante) con una categoría específica de gasto puede implementarse mediante sub-cuentas contables (ledger accounts) de la CUT
- **Necesidad de transit accounts** para monitorear el recaudo de impuestos importantes y su remisión a la CUT
- **Garantizar factibilidad técnica de la consolidación** diaria entre las ZBAs de las entidades presupuestales y la CUT
- **Establecer interface entre la CUT y los sistemas contables y de procesamiento de transacciones**
 - Esto debe examinarse cuidadosamente en la fase de diseño conceptual del IFMIS
- **Desarrollo de estrategia de relación con bancos comerciales** para obtener servicios de estos, incluyendo el uso de pago electrónico

7. Precondiciones para establecer una CUT (2)

- **El apoyo político es esencial** (para, por ejemplo, la racionalización de cuentas bancarias)
- **Sólidos fundamentos legales** y regulatorios
 - ▣ La CUT debe ser legalmente reconocida
 - ▣ La autoridad para abrir/cerrar cuentas bancarias debe otorgarse al MH/Tesorería
- **Requisitos tecnológicos determinan el modelo inicial**
 - ▣ Alcance de la red bancaria
 - ▣ Arquitectura IFMIS (Treasury General Ledger)
 - ▣ Sistemas de clearing y consolidación (settlement) interbancaria
- **Necesidad de formalizar acuerdos** entre la Tesorería, el banco central y los bancos comerciales que proveen servicios a la Tesorería
 - ▣ Deben incluir servicios ofrecidos por el sistema bancario, cargos/comisiones por servicio, multas por non-performance, arreglos para el reporte y la reconciliación, etc.
 - ▣ Service Level Agreements entre Tesorería y el banco central son necesarios
- **Necesidad de desarrollar** capacidades por los usuarios de la CUT