



Gestión de Tesorería

Departamento de Finanzas Públicas del FMI

Israel Fainboim Yaker (ifainboim@imf.org)

José Adrián Vargas (jadrianvargascr@gmail.com)

Claudio Albuquerque (claudianoma@gmail.com)

Brasilia, 14-18 de Septiembre de 2015

Sesión 1

Introducción y cobertura del curso

Agenda del Curso

1. Introducción y cobertura del curso
2. Organización y funciones de una Tesorería moderna (frente a la tradicional) y modelos de organización
3. Ejecución del presupuesto y gestión de tesorería
4. Cuenta Única del Tesoro (CUT): modelos, cobertura , funcionamiento y tratamiento contable
5. Los pronósticos de caja en la práctica: métodos para pronosticar ingresos y gastos; fuentes de información. Efectos de pronósticos sesgados y/o con errores de pronóstico importantes
6. Los procesos de recaudo y pago

Agenda del Curso (cont.)

7. La gestión de caja y el mercado financiero:

- a. Gestión activa del efectivo: opciones y herramientas
- b. El mercado financiero y la suavización de los saldos en la CUT con Letras del Tesoro (Tbills)
- c. Estimación del colchón mínimo de efectivo a mantener en la CUT
- d. Inversión de excedentes temporales y endeudamiento de corto plazo

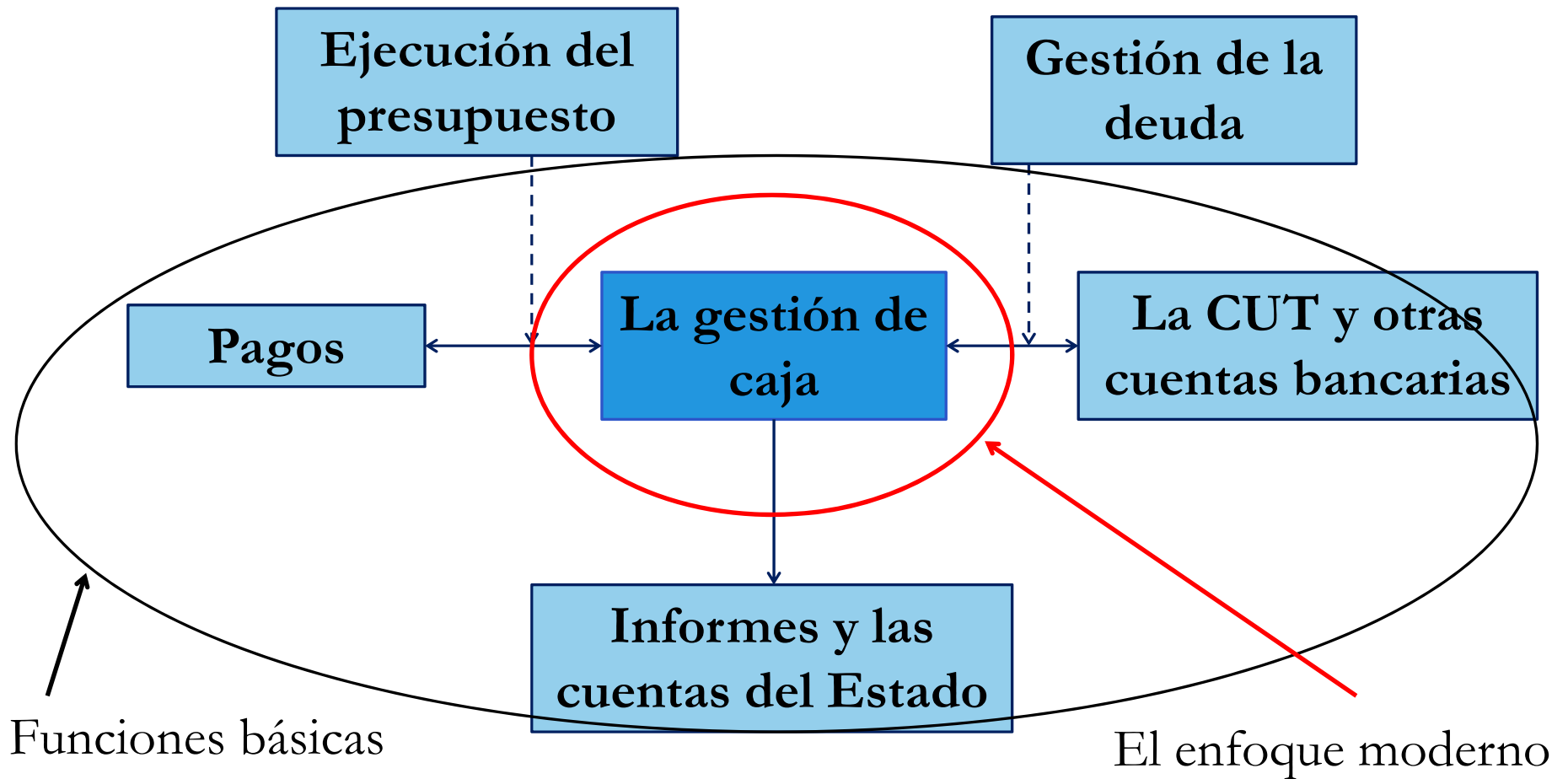
8. Marco de coordinación:

- a. Coordinación entre la gestión de caja y la gestión de la deuda
- b. Coordinación con la oficina de presupuesto y la agencia tributaria
- c. Relación con el Banco Central (coordinación con la política monetaria) y con los bancos comerciales (servicios bancarios)

9. Gestión de tesorería y contabilidad

10. Implementación de las reformas: marco jurídico; necesidades informáticas (IT); recursos humanos necesarios; secuencia y prioridades

¿En qué consiste la Gestión de Tesorería?



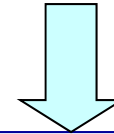
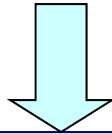
¿En qué consiste la gestión de caja?

- La gestión de caja es:
 - La estrategia y los procesos asociados para gestionar de forma económica y eficaz los flujos a corto plazo y los saldos de caja del Gobierno, tanto dentro del Gobierno como entre el Gobierno y otros sectores.
- La gestión de caja no es lo mismo que la gestión del presupuesto, o la ejecución del presupuesto
 - La ejecución del presupuesto consiste en garantizar que el presupuesto se gestione conforme a los límites financieros acordados, para lo cual se debe realizar la programación de la ejecución.
 - La gestión de caja consiste en garantizar que el Gobierno disponga de la liquidez necesaria para realizar sus pagos en forma oportuna, y requiere una planificación de caja previa.
- Restringir o retrasar los pagos por falta de fondos es racionamiento de efectivo (*cash rationing*), no gestión de caja.
 - Una gestión de caja eficaz elimina la necesidad de racionamiento y evita la deuda flotante (*arrears*).

Objetivos de la gestión de caja

Garantizar la disponibilidad de fondos para cumplir los compromisos de pago

Objetivo primordial al que deben estar sujetos los demás objetivos



- Economizar efectivo dentro del Gobierno
 - Reducir los costos y limitar el riesgo
- Gestionar eficientemente el flujo agregado de fondos a corto plazo del Gobierno
 - Tanto déficits como superávits de caja
- De manera tal que también beneficie a:
 - Gestión de la deuda
 - Política monetaria
 - Mercados financieros (liquidez e infraestructura del mercado)

Enfoques de gestión de caja

Enfoque tradicional (pasivo)

- Mayoritariamente pasivo en el manejo de efectivo
- Monitorear los saldos de caja, mantener una reserva de efectivo para hacer frente a la volatilidad y a las salidas de fondos no previstas
- De ser necesario, restringir/retrasar los gastos o los pagos de facturas (racionamiento): no es gestión de caja, genera deuda flotante

Enfoque moderno (activo)

- Administrar el efectivo de manera más activa
- Tratar de suavizar el flujo semanal o diario de fondos, obteniendo u otorgando préstamos de manera más activa en el mercado monetario
- Permite mantener un promedio de reservas en efectivo (*cash buffer*) más bajo, lo cual beneficia a otras políticas
- Ofrece herramientas para proteger los planes de gasto de la volatilidad de los flujos de caja

En la OCDE, en muchos países de ingreso medio y algunos países de ingreso bajo se está adoptando un enfoque más activo ¿América Latina?

Beneficios de una gestión de caja eficiente

- El objetivo primordial es asegurar que se cumplan las obligaciones de pago a su vencimiento
- Además, una gestión de caja eficiente:
 - Economiza efectivo dentro del Gobierno, minimiza los saldos inactivos y los costos conexos
 - Reduce el riesgo
 - Apoya la gestión de la deuda
 - Facilita la política monetaria (y apuntala la separación de la gestión de caja de la política monetaria)
 - Contribuye al desarrollo del mercado de dinero de corto plazo, y de mercados financieros en general

Características de las mejores prácticas internacionales

1. Procesamiento de las transacciones del Gobierno en pocos pasos, utilizando transacciones electrónicas y sistemas centralizados
 - Diferencia entre los países en el grado de centralización de los procesos de pagos en la Tesorería/Banco Central, o mediante la utilización del sistema bancario comercial.
2. Los sistemas de contabilidad automatizados han hecho redundantes muchas de las actividades tradicionales
 - Tendencia a superar el foco en la ejecución del presupuesto. La función tradicional de pagaduría (procesamiento) en gran medida ya no es necesaria.
 - Pagos y cobros electrónicos, a menudo en tiempo real.
 - Reemplazo de la función de pre-auditoría con controles basados en los sistemas de contabilidad.

Características de las mejores prácticas internacionales

3. Cuenta Única del Tesoro (CUT): todos los saldos de caja del Gobierno se consolidan en una sola cuenta en el Banco Central
 - Facilita el monitoreo y control, y la planificación fiscal y financiera.
 - Permite a la Tesorería reducir al mínimo el volumen de saldos inactivos en el sistema bancario, lo que ahorra costos
4. Sistemas y capacidad propios para pronosticar los flujos diarios de ingresos y pagos del Gobierno
 - Asegurar que los gastos presupuestados se financien sin dificultades
 - Definir estrategias que suavicen el perfil de los saldos de caja, minimicen los saldos inactivos y reduzcan los costos del endeudamiento
 - Contribuir a la implementación de la política monetaria
 - Buenos pronósticos de caja se apoyan en gran medida en las unidades ejecutoras del gasto y las agencias tributarias (impuestos, aduanas), que conocen mejor los flujos de caja

Características de las mejores prácticas internacionales

5. Acuerdos entre el Ministerio de Hacienda (MdeH)/Tesorería y el Banco Central sobre los flujos de información y las respectivas responsabilidades (Memorando de Entendimiento - MdeE)
 - Flujo de información **desde el** MdeH sobre los flujos de caja esperados y los saldos del Gobierno en el Banco Central
 - Flujo de información **hacia el** MdeH sobre el saldo de efectivo del Gobierno en el Banco Central (lo más próximo posible al tiempo real)
 - Forma en que las operaciones del MdeH interactúan con la gestión (operación) de la política monetaria por el Banco Central
 - Remuneración de las cuentas del Gobierno, preferiblemente a tasa de mercado

Características de las mejores prácticas internacionales

6. Uso de Letras del Tesoro o Tbills (y también Repos y Reverse repos) para facilitar la gestión de los saldos y de los desfases cronológicos – particularmente Letras del Tesoro a más corto plazo
7. Interacción estrecha entre la gestión de la deuda y la gestión de caja del Gobierno
 - Las decisiones de emisión de deuda se toman en el contexto del carácter estacional de los flujos de caja del Gobierno.
 - Gestión de caja pasiva reemplazada por una gestión activa.
 - Con el tiempo, mediante una gestión activa de la posición de caja a corto plazo, es más fácil debilitar la vinculación entre el momento en que se producen los flujos de fondos y la emisión de bonos (Tbonds), lo cual permite anunciar con anticipación las fechas de las ventas de bonos

Características de las mejores prácticas internacionales

8. Infraestructura de pagos eficiente
 - Utilización de pagos electrónicos (TEF, DD, Tarjeta de Compras Institucionales) y títulos desmaterializados
 - Liquidación de las transacciones del mercado monetario el mismo día
 - Uso de sistemas de pagos del Banco Central y del sistema bancario (ACH, LBTR).
9. El uso de un Sistema Integrado de Información de Gestión Financiera (IFMIS, o SIAF) moderno, o un sistema central de contabilidad, que implica la necesidad de clasificadores contables y presupuestales consistentes
 - Función reforzada de presentación de informes y contabilidad.
 - Mayor énfasis en el cumplimiento de las normas (estándares) contables y la presentación competente y confiable de informes fiscales y estadísticos

Prácticas en países emergentes

Los objetivos no son muy diferentes, pero tienen un legado desfavorable:

- Las múltiples cuentas bancarias, las destinaciones específicas y los fondos extrapresupuestarios son una complicación
- La gestión de caja se mezcla con la ejecución del presupuesto – o se confunde con el racionamiento de efectivo
- Pronósticos de los flujos de caja poco desarrollados
- La liquidez se gestiona solamente para fines de política monetaria
- Separación de la gestión de la deuda de la gestión de caja

Se están logrando avances:

- Se reconocen los beneficios de una CUT, pero el proceso para desarrollarla plenamente es prolongado
- Varios países realizan un ajuste "grueso" del flujo de caja modificando la emisión de letras de Tesorería (Tbills)
- Los sistema de presupuesto y caja están mejorando
- Varios países están tratando de integrar la gestión de la deuda con la gestión de caja

Identificar las prioridades y la secuencias (ver mas adelante)

Fases típicas de desarrollo de una gestión moderna de tesorería

- **Fase 1: Adopción de una Cuenta Única del Tesoro (CUT)**
 - integración de las cuentas del Gobierno
 - transferencia automática de los saldos a un día ("*overnight balances*") a la cuenta única de la Tesorería en el Banco Central (o al "Banco Cajero General")
- **Fase 2: Capacidad de pronóstico**
 - desarrollo en el MdeH de la capacidad para monitorear y pronosticar la entrada y salida de fondos del Gobierno – es decir, las variaciones de los saldos del MdeH en el Banco Central (o en el "Banco Cajero General")

Fases típicas de desarrollo

- **Fase 3: Ajuste "grueso" (*rough tuning*)**
 - Definición de la reserva mínima a mantener en el Banco Central
 - Emisión de letras del Tesoro (u otros títulos)
 - Diseño del patrón de emisiones con el fin de neutralizar el impacto de los flujos de caja netos diarios en la liquidez, es decir, suavizar el cambio del saldo del MdeH en el Banco Central
 - Cierta grado de gestión de los superávits estructurales
- **Fase 4: Ajuste "fino" (*fine tuning*)**
 - Políticas más activas, utilizando una gama más amplia de instrumentos y opciones institucionales, para suavizar de manera más completa el saldo del MdeH en el Banco Central

Conclusión

- Una gestión de caja eficiente reporta sustanciales beneficios económicos
 - Tanto en reducción de costos, como en las políticas financieras en términos más amplios
- Hay consenso internacional en cuanto a las principales características de una gestión de caja eficiente
- Pero hay algunas diferencias:
 - En qué grado el MdeH/Tesorería trata de cumplir la meta de mantener en el Banco Central un saldo de caja bajo y estable...
 - O dejar que el Banco Central equilibre el flujo de caja residual

Conclusión

- En los países emergentes y en transición, el énfasis está en el desarrollo de una CUT, mejorar los pronósticos de caja y el ajuste grueso (por ejemplo, mediante letras de Tesorería)
 - Planificar las reformas como un proyecto
 - Los problemas abundan, las mejoras pueden ser incrementales
 - Importancia de la continuidad en el proceso de mejora

Sesión 2

Organización y funciones de una Tesorería moderna (frente a la tradicional) y modelos de organización

Función tradicional de la tesorería: *Pagaduría y "Keeper of the Accounts"*

- Procesamiento de pagos: efectivo y cheques
- Recaudación y registro de ingresos
- Mantenimiento de un numero considerable de cuentas bancarias públicas
- Algunas tesorerías desempeñaban una función de pre-auditoría o auditoría ex-ante (en algunos países todavía lo hacen, o el rol lo asume la Contraloría)
 - Esta función puede ser tan sencilla como el control de apropiaciones, o también puede implicar un examen de si los pagos constituyen un uso adecuado de los recursos públicos
- Mantener y publicar las cuentas del Estado
 - Le responde al Congreso por la completitud, exactitud y consistencia con la norma legal

El desarrollo de las funciones de la Tesorería

- Ejecución del presupuesto:
 - Límites respecto a la oficina de presupuesto varían – en unos pocos países de AL el liberar la autoridad para gastar descansa enteramente en Presupuesto
 - Las funciones potenciales incluyen establecer el perfil dentro del año, liberar las apropiaciones, monitorear resultados, manejar solicitudes de reasignación, mantener una reserva de contingencia
 - Interacción importante con la gestión de caja – se verá más adelante
- Financiación del presupuesto
 - Se concreta en las funciones ya familiares de gestión de caja y deuda – que pueden estar completamente integradas o ser semiautónomas – se discute mas adelante-
 - La financiación externa a menudo se mantiene separada (inicialmente se focaliza en créditos de prestamistas multilaterales y bilaterales) – puede vincularse con otras funciones internacionales de política
- Algunas Tesorerías incluyen otras funciones – por ej. contratación pública

Organización de la Tesorería y relación con el MdeH - 1

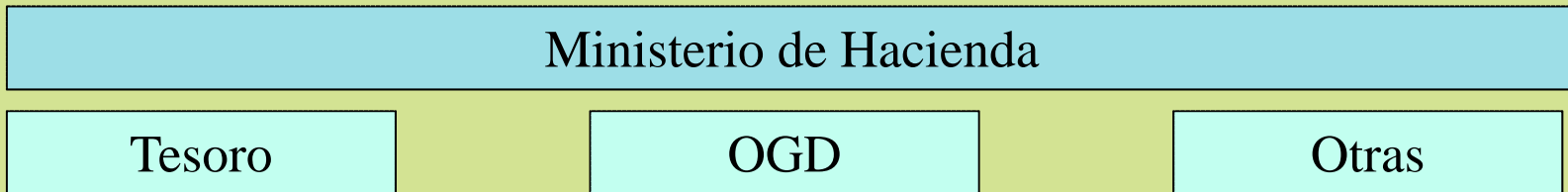
- En la mayoría de países el Ministerio de Hacienda (MdeH) se ocupa tanto de la gestión presupuestaria como de la gestión de caja
 - En algunos países la oficina de gestión de la deuda (OGD) puede ser una agencia separada dentro del MdeH y puede ocuparse también de la gestión de caja (por ejemplo: Reino Unido, Francia)
 - Facilita la formulación coordinada de las políticas
- Dentro del MdeH, algunos países hacen una clara distinción entre la "política" y la "ejecución", esta última a cargo de una agencia
 - Por ejemplo, Suecia: los ministerios centrales tienen poco personal; una agencia, la OGD, es responsable de la gestión de caja y de la deuda.
 - En México y en Filipinas la Tesorería es una agencia separada dentro del MdeH
 - En Costa Rica la Tesorería Nacional goza de autonomía constitucional en el cumplimiento de sus funciones, aunque administrativamente es parte del MdeH.

Organización de la Tesorería y relación con el MdeH - 2

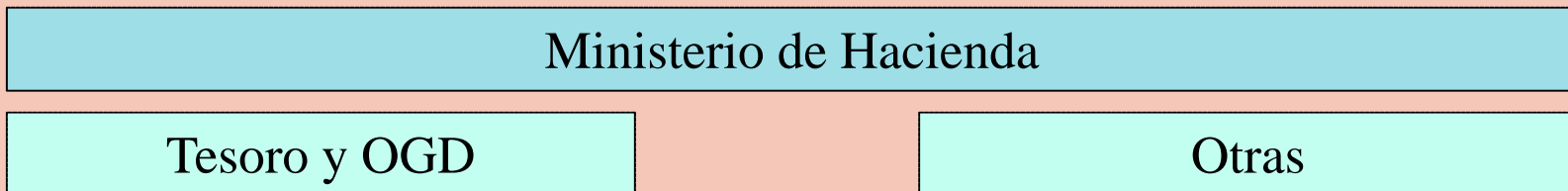
- "Ministerios" separados para las funciones de presupuesto y de tesorería
 - Por ejemplo, Brasil, Francia, Estados Unidos (Ministerios de Hacienda y/o Ministerios de Planeamiento; en los EEUU el 'Treasury' y OMB)
 - Note también que funciones que son centrales para muchos MdeHs y tienen implicaciones sobre la gestión de caja y de deuda, pueden estar asignadas a otros ministerios, por ej. un Ministerio de Planeamiento (e Inversión) con control sobre el endeudamiento externo
- Cuando hay fragmentación se necesita una coordinación estrecha
 - *Los slides siguientes resumen algunos modelos organizacionales, focalizándose en funciones centrales de la Tesorería y también en la gestión de deuda y de caja. La importancia de la coordinación y los mecanismos de coordinación se discuten mas adelante en el Curso*

Diferentes modelos organizacionales

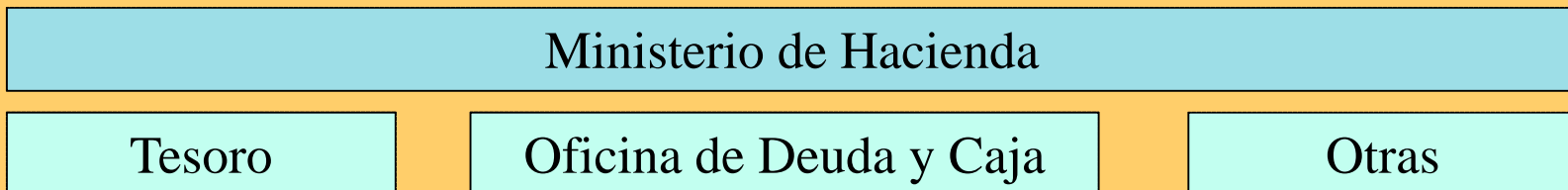
MdeH típico en AL – Tesoro puede ser una “Agencia” de pagos y de gestión de caja y de las cuentas. Tesoro u OGD emiten Bonos (Argentina vs México)



En algunos países el Tesoro y la OGD integran la misma unidad administrativa (Brasil, Colombia, Perú)



Modelo Europeo – OGD separada, con la responsabilidad de ejecutar la gestión de caja (a veces una “agencia”)



OGDs como agencias: diferentes modelos a nivel internacional

- Independencia operacional del MdeH y del Banco Central
- Además de la gestión de caja, las responsabilidades pueden incluir la gestión de activos, pasivos contingentes y el *on-lending*
- Tendencia relativamente reciente – la mayoría de las oficinas de deuda desde finales de los 1990s
- Espectro de esquemas institucionales en la OECD
 - Parte del Tesoro o del MdeH (Italia, Grecia) u otro ministerio (España)
 - “Bureau” dentro del Tesoro o el MdeH (Finlandia, USA)
 - Agencia independiente dentro del Tesoro o el MdeH (Australia, Nueva Zelanda, Holanda, UK, Bélgica, Francia)
 - Agencia dentro del Banco Central (Dinamarca, Islandia)
 - Agencia autónoma dentro del Gobierno (Suecia, Austria, Portugal, Irlanda)
 - Compañía de propiedad del Gobierno (Alemania, Hungría)
- Algunas utilizan al Banco Central como agente; todas lo utilizan para algunos servicios
- En la mayoría de casos la función de pagos del Tesoro está separada

Unidades de Gestión de Deuda: algunos ejemplos internacionales

Agencia o Similar		Dirección/División en el Ministerio de Finanzas	
Agencia u oficina separada	En el Ministerio de Finanzas	Dirección Separada	Integrada con Tesorería
<i>Agencia separada</i> Alemania Hungría	Australia Belgica Finlandia Francia Holanda Nueva Zelanda Nigeria Inglaterra Tailandia Estados Unidos	Albania Bielorusia China República Dominicana Ghana Indonesia Italia Jordania Macedonia México	Bulgaria Colombia Perú Turquía Brasil
<i>Oficina separada</i> Irlanda Portugal Suecia			

Como parte o por fuera del Ministerio de Hacienda

Como parte:

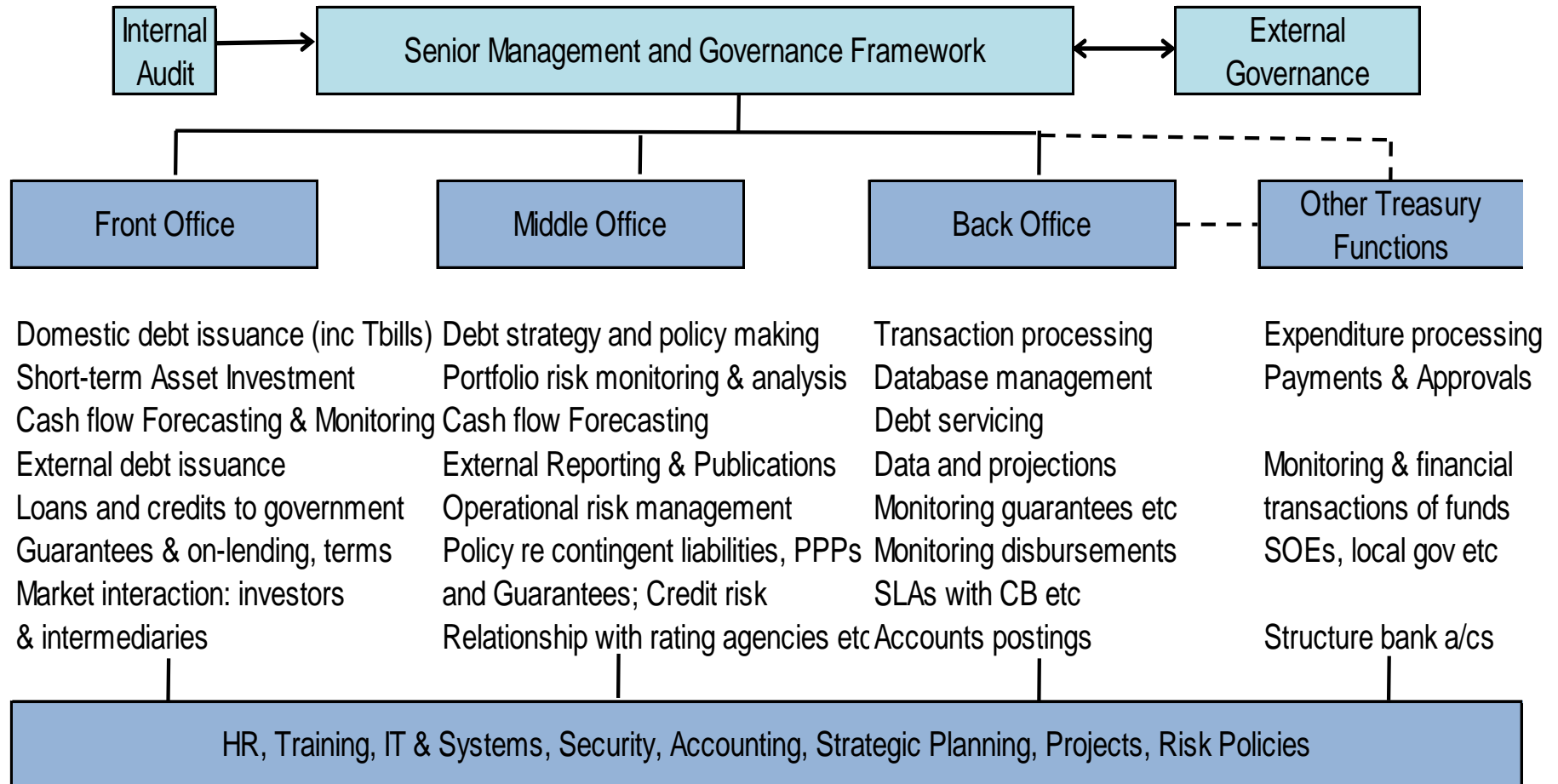
- Coloca menos tensión en el marco de gobernabilidad; reduce los problemas de principal-agente
- Proximidad a presupuesto, planeamiento y otras funciones de tesorería
- Más fácil para el MdeH para monitorear el desempeño; y la OGD provee al MdeH su pericia
- Establecer la oficina es mucho más simple y claro

Por fuera:

- Establece un status separado; señala ruptura con el pasado
- Ayuda a establecer credibilidad con el mercado
- Estimula un enfoque de gestión mas comercial
- Mas fácil reclutar y retener personal calificado

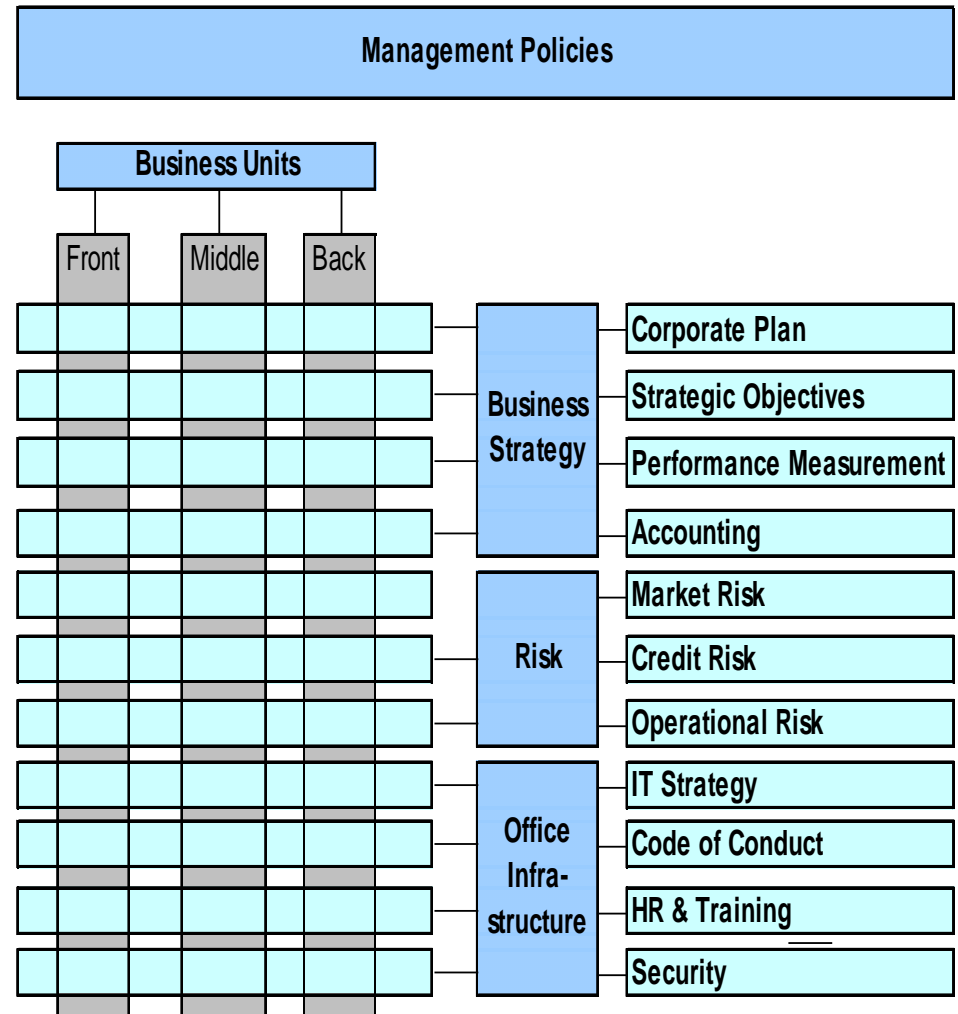
=> Preferible para los EMCs establecer la oficina dentro MdeH

Distribución de funciones de una entidad de gestión de tesorería y deuda

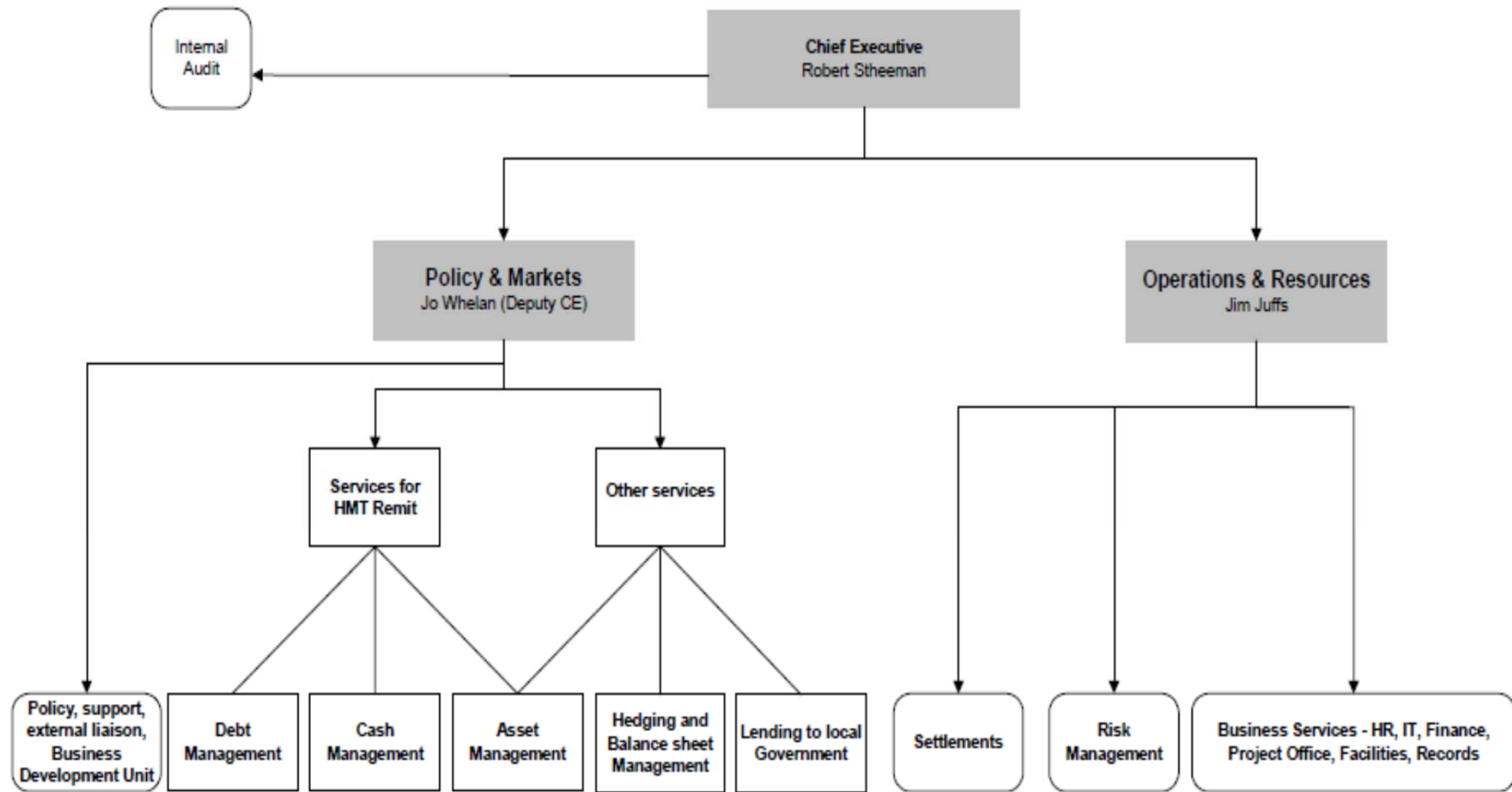


Separación Vertical y Coordinación Horizontal

- La separación vertical entre las front, middle y back office es importante
 - Por razones de especialización y riesgo operacional
 - En particular, se debe separar la ejecución de las transacciones y su procesamiento (reconciliación, liquidación, servicio, etc.); y entre el desarrollo del marco de política y la ejecución de las transacciones dentro de ese marco
- Pero la separación vertical debe ser respaldada por mecanismos horizontales
 - Para la toma de decisiones y la comunicación
 - Para promulgar políticas transversales, aplicables a la oficina en su totalidad.



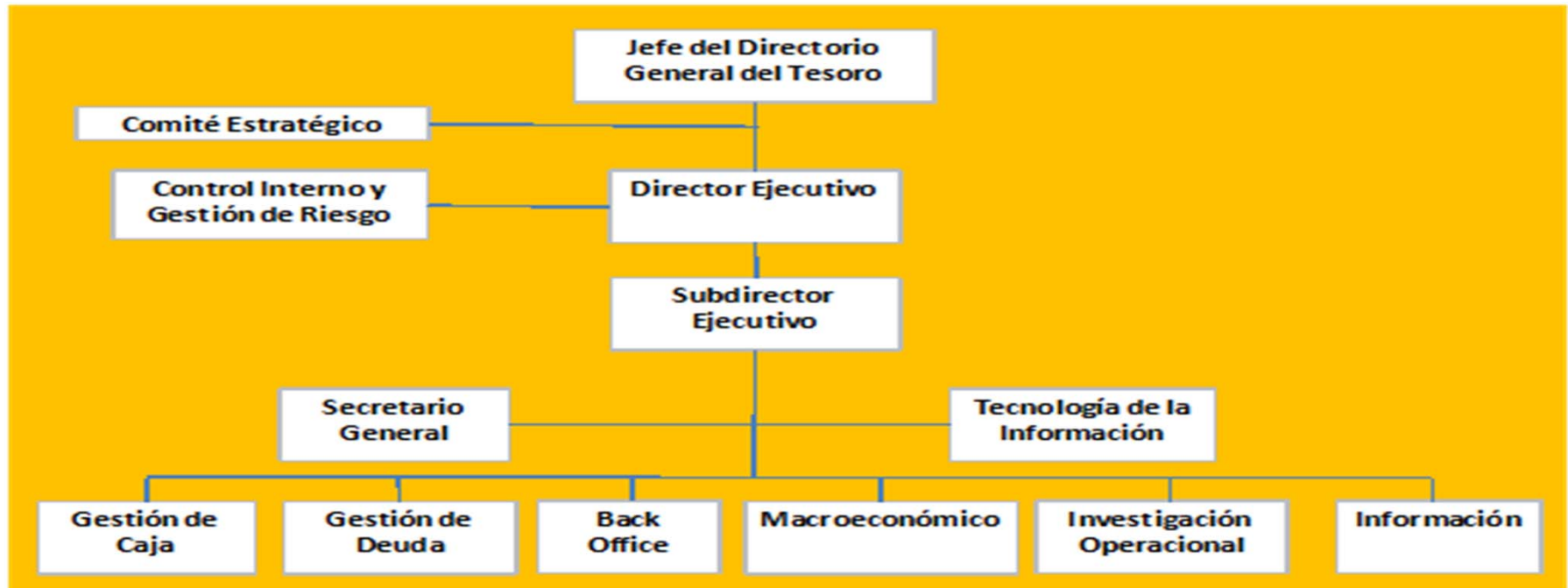
Modelos organizacionales: Reino Unido



Modelos organizacionales: Reino Unido

- HM Treasury estableció una agencia separada – la UK Debt Management Office (DMO), con responsabilidad por la gestión de la deuda y la caja del Gobierno.
 - Legalmente es parte de la HM Treasury, y su staff son funcionarios del Gobierno. Pero el CEO tiene cierta libertad de política y gerencial, aunque dentro de un marco definido.
 - La DMO retomo el poder del Banco Central y desarrollo una función completa de *front office* para establecer una completa separación a ojos del mercado.
 - La DMO recibe pronósticos de los ingresos y pagos del Gobierno de HM Treasury. No dispone de capacidades de pronóstico independientes “por encima de la línea”

Modelos organizacionales: Francia



- La gestión de caja y deuda es responsabilidad de la Agence France Trésor, AFT
 - Agencia del Tesoro Francés (Trésor), parte del Ministerio de Economía, Finanzas e Industria. Es esencialmente un departamento del Tesoro
- AFT maneja activamente la CUT
 - Desarrollo capacidad interna de pronóstico de flujos de caja
 - De la misma forma que la UK DMO, invierte (y si es necesario pide prestado) fondos excedentes en el mercado de dinero, para mantener un nivel bajo y estable del saldo al final del día en la CUT
 - Tiende a estar en una posición “larga en caja”

Principales Funciones de Gestión de Tesorería y de Deuda en AL - 1

	Tesorería o similar, con gestión separado de la Unidad de Crédito Publico		Unidad de Crédito Publico o similar, con gestión separada de la Tesorería		Otra Unidad
Desarrollo del plan de financiación anual (vinculado con la estrategia de deuda)		1		12	Presupuesto, 2
Revisión en el curso del año y coordinación con el plan de financiación anual		5		12	Presupuesto, 1
Emisión de bonos en el mercado domestico		5		12	Banco Central, 1
Emisión de letras de tesoro (de corto plazo) en el mercado domestico		7		8	No se emiten, 1
Emisión de otros títulos (incluyendo repos) en el mercado doméstico		3		6	Presupuesto, 1 Banco central, 2 No se emiten, 1



Principales Funciones de Gestión de Tesorería y de Deuda en AL - 2

	Tesorería o similar, con gestión separado de la Unidad de Crédito Público	Unidad de Crédito Público o similar, con gestión separada de la Tesorería	Otra Unidad
Pronósticos del flujo de caja y elaboración del plan to caja	14		Presupuesto, 1
Monitorio y gestión do la CUT	13		Presupuesto, 1
Inversión de excedentes do caja de corto plazo (incluyendo reverse repos)	10		Presupuesto, 1 Banco Central, 1 No se permite, aplica, realiza, 3
Gestión y análisis de riesgos de mercado	4	9	Presupuesto, 1 Banco Central, 1 No se permite, aplica, realiza, 2
Relaciones con el mercado	4	10	Banco Central, 1 No se aplica 1

Principales Funciones de Gestión de Tesorería y de Deuda en AL - 3

	Tesorería o similar, con gestión separado de la Unidad de Crédito Publico		Unidad de Crédito Publico o similar, con gestión separada de la Tesorería		Otra Unidad
Registro de operaciones financieras		5		8	Presupuesto, 1 Banco central, 1 Contabilidad, 1
Preparación de reportes contables y estadísticos		7		11	Presupuesto, 1 Contabilidad, 1 Controlaría, 1 Otros 4
Pago servicio de la deuda		12		7	Controlaría, 1 Banco Central, 1
Executivo del presupuesto		7		5	Presupuesto, 3 Contabilidad, 1 UE, 1



Algunas consideraciones finales

- La mejor opción es una organización integrada con la gestión de caja y deuda.
- La oficina integrada debería tener cierto grado de autonomía operativa, dentro de políticas y parámetros definidos por el MdH.
- La consolidación de una estructura organizacional adecuada debe verse como un proceso.
- Además de la ubicación y naturaleza de la organización, es fundamental la dotación adecuada de RH, sistemas y normas operativa.
- Necesidad de considerar elementos de los marcos legales y constitucionales al definir la mejor estructura organizacional.

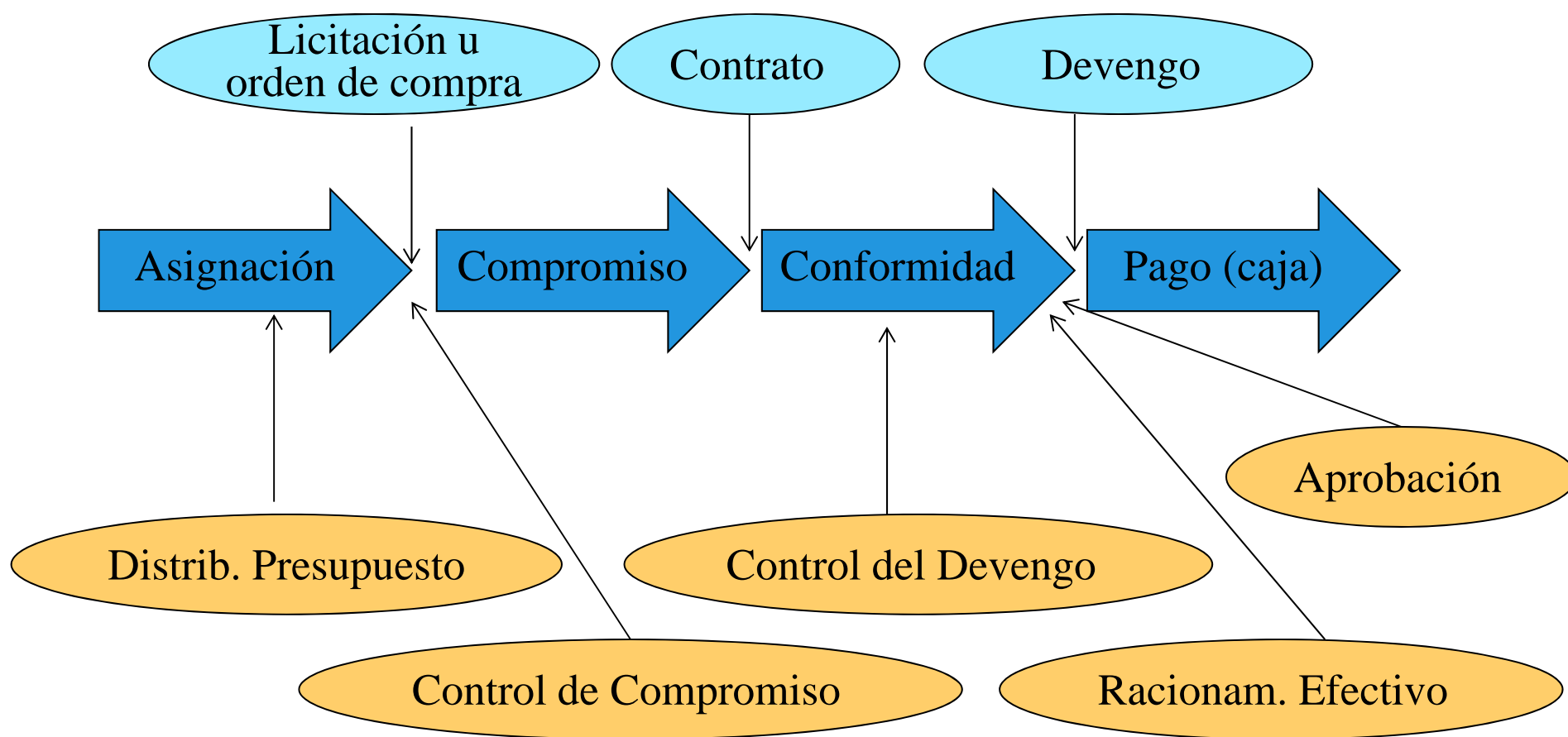
Sesión 3

Ejecución del presupuesto y gestión de tesorería

Panorama general

- Control del gasto según el ciclo de ejecución
- Control de compromisos
- Control de caja

Control del gasto según el ciclo de ejecución



Marco de control del gasto

	<u>Ex- ante</u>	<u>Ex- post</u>
Externo a la unidad ejecutora del gasto (centralizado)	<ul style="list-style-type: none"> • Control de las asignaciones • Control de compromisos • Control de contratos o devengos • Racionamiento de efectivo • Aprobación de pago 	<ul style="list-style-type: none"> • Auditoría interna central • Informes periódicos a la oficina de presupuesto • Auditoría externa, rinde cuentas al Congreso • Control parlamentario
Interno a la unidad ejecutora del gasto (descentralizado)	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación de transacciones por el ministerio o agencia • Procedimientos para reducir al mínimo los riesgos (controles internos) 	<ul style="list-style-type: none"> • Auditoría interna por parte de los ministerios

¿Qué instrumentos se utilizan para controlar la ejecución del presupuesto?

(Porcentajes de todos los países de la OCDE)

- *Distribución del presupuesto (apportionment)* – **Control de la Autorización Presupuestal** : La Oficina de Presupuesto define la parte de la apropiación que los ministerios o unidades ejecutoras pueden usar en cada período. Puede estar vinculada a la aprobación de un perfil: 23%.
- *Aprobación de los planes de gasto de los ministerios* (**Control de compromisos u obligaciones - sub-techo presupuestal**): 27%
- *Secuestro* (**Control del devengo**): bloqueo de las apropiaciones para equilibrar el presupuesto, 9%
- *Aprobación previa* (o "visado") de la oficina de auditoría externa: 9%
- *Racionamiento de efectivo* (**Control o límite de pago**): Se autoriza el uso de los fondos por los ministerios en forma periódica (por ejemplo, mensual) 5%. mas del 90% esta garantizado y el 10% se puede control o limite pago) en brasil se aplica y se equilibra los no pagos con el impuesto inflacionario.
- *Otras prácticas*: 41%
- *Presupuesto no ejecutado en brasil 10%-15%*

Control de compromisos / obligaciones

- **Definición:** "una obligación de efectuar un pago futuro si se materializan ciertas condiciones (contractuales o de otro carácter)"
- **Dos tipos principales de compromisos:**
 - **Compromisos específicos:** Exigirán un pago único o una serie de pagos durante un período de tiempo determinado
 - Incluye contratos de bienes y servicios, o similares, y se produce por un acto formal por un ministerio ejecutor (como por ejemplo, una orden para el suministro de bienes y servicios, emisión de orden de compra local, o adjudicación de un contrato a un proveedor)
 - **Compromisos continuos:** Exigirán una serie de pagos en un período de tiempo indefinido, sin que haya necesariamente un contrato específico (salarios, servicios públicos, pensiones, becas y similares)

Por qué controlar los compromisos?

- Objetivo fundamental del control de los compromisos
 - Controlar el inicio del proceso de gasto para evitar que se generen obligaciones que no puedan pagar (desde el momento de contratación u orden de compra se generan obligaciones)
 - Evitar atrasos en los pagos (Los atrasos pueden menoscabar el control fiscal y se producen comúnmente cuando fallan los controles financieros)
- El registro del compromiso propicia mejor transparencia (sobre los gastos) y seguimiento de la ejecución presupuestal

Por qué controlar los compromisos?

- Se busca asegurar que las unidades ejecutoras (UEs) puedan celebrar contratos o contraer obligaciones solo si existen saldos suficientes o por ingresar, no afectados a fines específicos
 - Los techos de gasto basados en límites de caja concilian los compromisos con la disponibilidad de recursos

Registro de compromisos

1) Descentralizado

- Más viable cuando hay un buen sistema de información (SIAF) que propicie eficiencia operativa y generación de información, buenas prácticas de control interno y externo y capacitación de las unidades descentralizadas (Ministerios de línea y sus entidades)

2) Centralizado en el MdeH

- Puede abarcar solamente algunas categorías de gasto (personal, deuda) *Mejoras de los procesos informáticos TEF al personal a todo el Estado.*
- Puede aplicarse solo a gastos superiores a determinados límites
- Es más importante si es baja la disciplina de ejecución del presupuesto

➤ *Mejoras de la GFP han propiciado más descentralización (controlar mejor y eficiente)*

Compromisos y sub-techos de gasto

- 1) El compromiso tiene el objetivo de evitar que el gasto supere los techos planeados
- 2) El techo puede ser el monto total de las asignaciones presupuestales o sub-techos de las mismas
- 3) Los sub-techos pueden tener el objetivo de orientar la ejecución presupuesta y/o estar asociados a un plan o pronóstico de caja
- 4) Idealmente el límite de compromisos no debe ser afectado por la gestión de caja, sino por el presupuesto
- 5) Un planeamiento fiscal y un presupuesto realistas evitan la necesidad de sub-techos de ejecución

Condiciones para el éxito del control de compromisos

- Fuerte compromiso político y rendición de cuentas
- Un marco regulatorio sólido que discipline el proceso de ejecución
 - Obligación de registro de las etapas de gasto
 - Sanciones
- Un presupuesto realista y con credibilidad, con cobertura presupuestaria adecuada
 - Incluye todos los gastos obligatorios
 - No se espera que pueda ser modificado
- Pronósticos y gestión de caja eficaces
 - Referencia para establecer techos para los compromisos
- Sistemas debidamente consolidados de contabilidad y presentación de informes. **Todos los gastos se registren.**
 - Registro del gasto independientemente de la ejecución presupuestal.

Control de gastos multianuales

- Requieren control de compromisos multianual (aunque el presupuesto sea anual)
- Inversiones en infraestructura requieren planeamiento de los compromisos que se asumen para los años futuros.
- La ejecución de los proyectos debe ser monitoreada para evitar que la ejecución en cada año supere el monto del presupuesto
- El MdeH debe establecer mecanismos para evitar la asunción compromisos que no sean compatibles con su política fiscal de mediano y largo plazo
- Los compromisos ya asumidos deben ser una base para la preparación de los presupuestos siguientes. **Contratos en proceso de ejecución: construcción de una carretera que abarca muchos años)**
- Algunos compromisos pueden tener la misma prioridad de los gastos fijos u obligatorios (ej. salarios, deuda)

Racionamiento de efectivo

- Impactos negativos:
 - Puede socavar las prioridades presupuestarias
 - Crea trastornos en los programas de los ministerios ejecutores
 - Causa demoras en los pagos a proveedores
 - con riesgos de mayores costos en los contratos futuros así como daño económico
 - Es un recurso de última instancia para la gestión de la liquidez
 - Crea grandes posibilidades de corrupción
- El racionamiento todavía es demasiado común en los países de bajos ingresos y algunos de América Latina.

Atrasos en los pagos

- Concepto genérico: Los atrasos aparecen cuando un pago obligatorio no es hecho hasta la fecha de su vencimiento.
Si el proveedor cumplió en la entrega del producto ya existe una obligación.
- En general no es definido un plazo a partir del cual se considera un pago en atraso: 1, 30, 60, 90 días?
 - En determinados casos se ha recomendado fijar un plazo de 30 días luego de la fecha de vencimiento (contractual).
 - El plazo es establecido para fines de ampliar la transparencia sobre los problemas fiscales y mejorar la disciplina de gasto, incluso a través de la aplicación de sanciones.

Atrasos en los Pagos

- Atrasos persistentes son normalmente síntoma de debilidades de la gestión financiera pública:
 - Debilidades en el control de cualquier etapa de la ejecución presupuestal pueden dar lugar a la acumulación de atrasos en los pagos
 - Muchas veces los atrasos son debidos a que los Gobiernos no son conscientes de que los compromisos fueron asumidos (falta de información)
 - El inadecuado registro y seguimiento de los gastos pueden complicar la prevención y gestión de los atrasos
- Factores que contribuyen a los atrasos
 - Presupuestos no realistas
 - Fallas en el registro de los compromisos
 - Pronósticos de caja deficientes
 - Deficiencias el proceso operativo de pago
 - Inexistencia de sanciones por atrasos o incumplimiento de las normas de ejecución presupuestal
 - Inexistencia de la definición de los atrasos

Consecuencias de los atrasos, su prevención y control

- Consecuencias
 - Aumento de los costos de los bienes y servicios adquiridos por el Gobierno. Proveedores incrementan el precio de los productos o servicios.
 - Reducción o interrupción de la provisión al Gobierno y de prestación por éste.
 - Ampliación de las prácticas de rent-seeking (corrupcion)
 - Aumento de los intereses
 - Reducción de la confianza en la política fiscal
 - Profundización de la crisis fiscal (realimentación de factores negativos)
- Prevención y control
 - Mejorar el marco legal de la ejecución presupuestal
 - Ampliar la eficiencia de los controles interno y externo
 - Ampliar el realismo y la credibilidad del presupuesto (disciplina de los ejecutores)
 - Mejorar la contabilidad y la presentación de informes
 - Fortalecer los controles de compromiso
 - Mejorar la gestión financiera y los pronósticos de caja
 - Mejorar los sistemas de información de gestión financiera del Gobierno.

Impactos macroeconómicos: algunas conclusiones preliminares*

- Las decisiones sobre la velocidad de los pagos del gobierno tienen repercusiones importantes para la economía.
- Un incremento en en el plazo medio de pago puede conducir a:
 - aumento en la probabilidad de incumplimientos del sector privado
 - aumento transitorio en las tasas de interés de corto plazo, es decir, actúa como un shock de liquidez
 - Aumento de la probabilidad de “default”
 - menor crecimiento económico

(*) Estudio de Cristina Checherita-Westphal, Alexander Klemm and Paul Viefers

Sesión 4

Cuenta Única del Tesoro: modelos, cobertura y funcionamiento

Cuenta Única de Tesorería (CUT)

- CUT=estructura unificada de las cuentas bancarias del Gobierno para presentar un panorama consolidado de los recursos de caja del Gobierno
 - Agregación de todos los saldos de caja del Gobierno en una cuenta o un conjunto de cuentas vinculadas entre sí. **No hay limitación lo que importa es el que controla.**
- Una CUT propiamente dicha presenta características esenciales:
 - **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. 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.
 - **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. **En un solo administrador.**
 - **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. **Admon. Recursos sin limitación, garantiza el pago y uso de los recursos Tesorería. Permitir manejar la CUT como una unidad Institucional del Gobierno.**
 - **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.

Cuenta Única de Tesorería (CUT)

- Para establecer una CUT se requiere una base legal adecuada.
 - Obligatoriedad (Normativa) y ámbito de aplicación. Ventaja Servicio pago electrónico eficiente. Tesoro presente el convecimiento de la facilidad del uso de este ingreso a la CUT. Para el resto empresas del estado Primero amigable y despues obligatoria. Tesoro pasa a ser un Banco y se manejan los fondos de empresas como cuentas escriturales. Sea el Tesoro un banco, pero que no compita por los servicios con la banca privada.
 - Esto asegura solidez y estabilidad
 - Particularmente importante en aquellos países donde la presunción de autonomía de algunas instituciones es un obstáculo para implementar una CUT.
- Un sistema de incentivos y penalidades
 - Sustituto o complemento de la obligatoriedad
 - Acceso priorizado a los recursos financieros del Tesoro
 - Facilidades operativas para el manejo de recursos (recaudar y pagar)

Cuenta Única del Tesoro: Objetivos

- El principal objetivo de la CUT es garantizar el control global eficaz de los saldos de caja del Gobierno y su eficiente gestión.
- Permite a la Tesorería reducir a un mínimo el volumen de saldos inactivos en el sistema bancario, con el consiguiente ahorro de costos.
- Facilita el control, y la planificación fiscal y financiera
 - Proporciona información completa sobre los fondos del Gobierno, en los sistemas modernos prácticamente en tiempo real
 - Contribuye a garantizar un sistema presupuestario transparente
 - Contar con información completa sobre los recursos de caja ayuda a la Tesorería a planificar e implementar la ejecución del presupuesto de manera eficiente y transparente
 - Facilita una conciliación efectiva entre los sistemas de contabilidad del Gobierno y los estados bancarios
 - Facilita sistemas de pagos eficientes
 - Reduce al mínimo los costos de transacción durante la ejecución presupuestaria.

Custodia de la CUT

- En la mayoría de los países el Banco Central (BC) es el custodio
 - En teoría, la CUT puede mantenerse en un banco comercial (en algunos países latinoamericanos se mantiene en un banco comerciales de propiedad estatal – Argentina, Chile, Uruguay, Panamá, República Dominicana)
- Colocar la CUT en el BC tiene varias ventajas:
 - Proporciona un refugio para los depósitos de efectivo del Gobierno, lo cual minimiza el riesgo de crédito (contraparte)
 - Facilita la coordinación de las operaciones de política monetaria del BC con las funciones de gestión de caja y de deuda del Gobierno
 - Facilita la liquidación de grandes pagos TEF.
 - Garantiza neutralidad respecto a la competencia entre los bancos comerciales (no concentración de recursos o recibir información privilegiada)

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" . El gobierno salve a un banco comercial por ser mal admon. De los recursos. • 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 no 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.

Observar también que ...

- Es el saldo de caja el que representa la variable relevante para una gestión de caja efectiva
- La CUT puede funcionar con una variedad de sistemas de pago:
 - Procesamiento de los pagos centralizado en el MdeH/la Tesorería, o disperso en las unidades ejecutoras
 - La aprobación puede estar centralizada, aunque el procesamiento y la rendición de cuentas estén dispersos
 - Procesamiento de los pagos centralizado en el Banco Central o disperso en el sector bancario
- Los saldos pendientes al final del día deben ser transferidos a la CUT.
- También se requieren:
 - Mecanismos contables internos (e incentivos) para minimizar el nivel de saldos inactivos y reducir las incertidumbres en cuanto a fechas (*timing*)
 - Estructura de cuentas para compensar ("netear") las transacciones y agregar los saldos en la CUT

Establecimiento de la CUT: Precondiciones

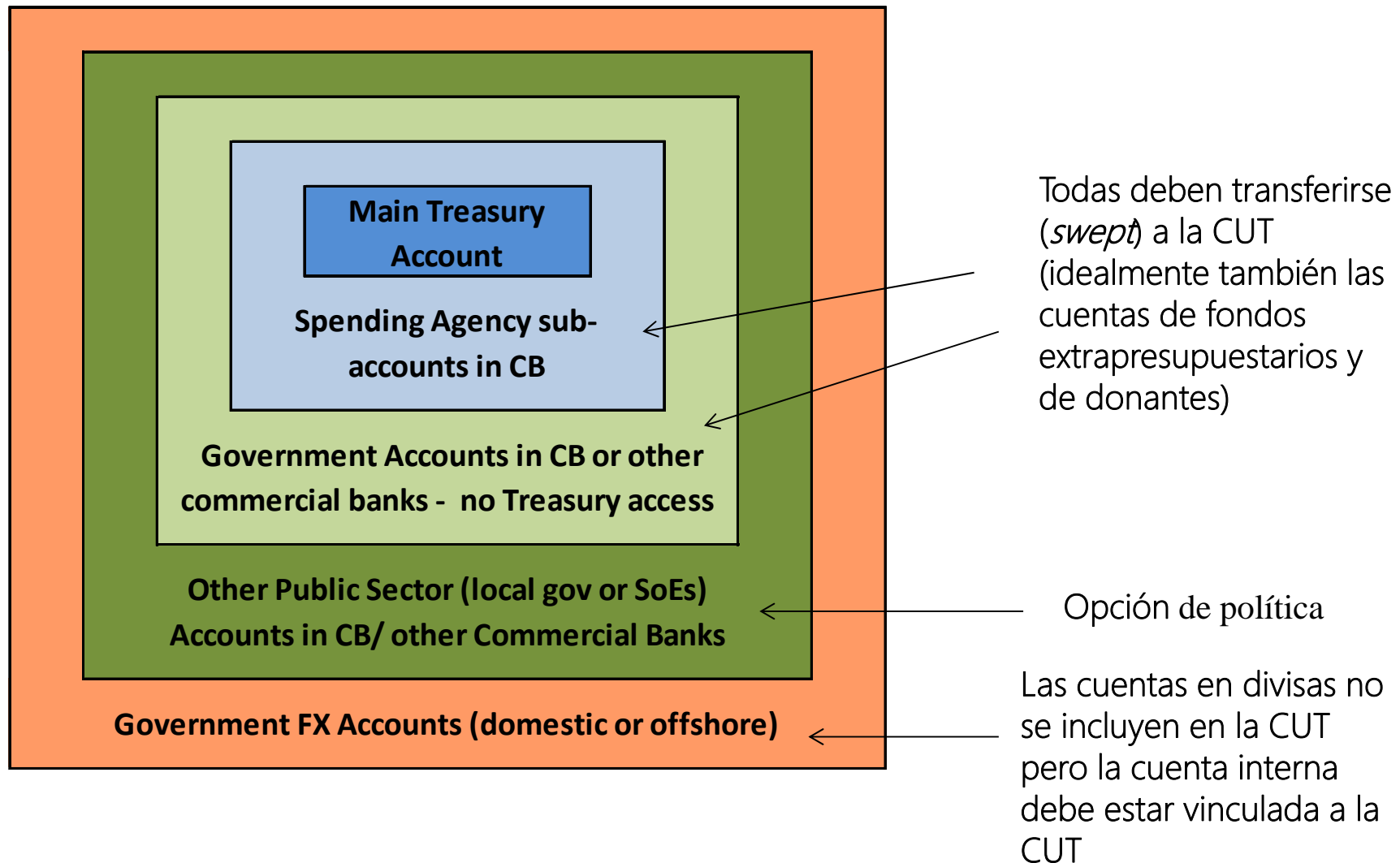
- Disponer de un inventario de las cuentas bancarias existentes Solo las necesarias.
- Apoyo político de alto nivel (Presidencia)
- Requerimientos legales y de reglamentaciones
- Requerimientos tecnológicos (se profundizará posteriormente) información adecuada.
- Infraestructura de pagos: Sistema de liquidaciones interbancarias (*interbank settlement systems*)
 - Tanto para pagos de alto valor como pagos pequeños (ACH, LBTR)
 - También una interfaz adecuada entre la Tesorería y la red bancaria
- Plan de cuentas integral (registro de los recursos en la CUT)
- Capacitación de los usuarios de la CUT

Modelos de CUT

Modelo Conceptual

- Estructura centralizada
 - Una sola cuenta (con o sin subcuentas)
 - Gestión a cargo de una unidad centralizada
 - Un sistema de registro sustituye las cuentas bancarias
 - Pagos desde la CUT hacia los beneficiarios
- Estructura distribuida
 - Varias cuentas bancarias **modelo saldos ceros o barridos al final del día.**
 - Registro del saldo neto de las cuentas y traslado diario a la CUT
 - Traslado desde la CUT a cuentas pagadoras y de estas hacia los beneficiarios finales.
- Estructura mixta
 - Combinación de los modelos anteriores
 - Cuenta única y cuentas bancarias (ingresos y/o pagos)
 - Barrido diario a la CUT

Estructura de las cuentas bancarias



CUT: Problemas y opciones - 1

- En qué medida las unidades presupuestarias deben tener cuentas bancarias?
 - Cuando se necesitan cuentas para transacciones, los saldos se transfieren periódicamente (preferiblemente en forma diaria) a la CUT (cuentas de saldo cero - ZBA)
 - Pero pueden mantener el "permiso de gasto", por ejemplo con sus propios recursos. Es permisible el manejo de recursos cuentas pagadoras y recaudadoras, pero que permita la fungilidad.
- Los saldos de los fondos extrapresupuestarios preferiblemente se incluyen en la CUT
 - La práctica internacional recomendada es incluir en la CUT la mayor cantidad posible de fondos controlados por el Gobierno y fondos extrapresupuestarios (seguridad social en salud, pensiones y otros fondos fiduciarios)

CUT: Problemas y opciones - 2

- Los saldos de los fondos extrapresupuestarios preferiblemente se incluyen en la CUT (cont.)
 - Tener en cuenta el riesgo de que el Gobierno utilice las reservas de efectivo para financiar déficits presupuestarios de corto plazo y descuide obligaciones a mediano y largo plazo y obligaciones establecidas por ley (pertinente mantener subcuentas separadas)
 - Puede ser necesario intercambiar pronósticos de los flujos de caja
 - Si no forman parte de la CUT, la Tesorería de todos modos podría obtener préstamos de los fondos extrapresupuestarios (a tasas de mercado) (en algunos países se establece obligatoriedad de inversión)
- Preferiblemente incluir los recursos donantes
 - En algunos países los donantes han sido flexibles – por ej. Rwanda, Sudáfrica

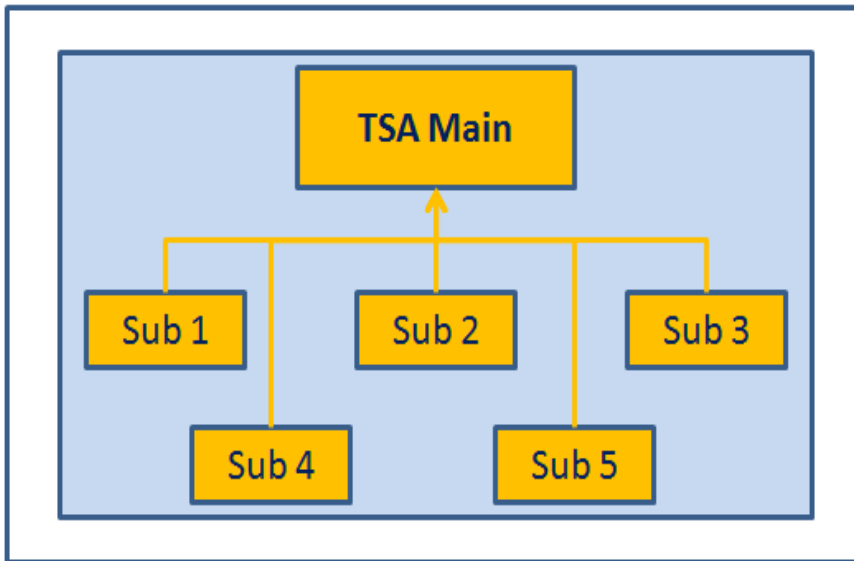
Cobertura de la CUT

- La cobertura de la CUT deberá ser completa e incluir todas las entidades financiadas por el Gobierno, incluidos los organismos públicos oficiales y autónomos, así como los fondos extra-presupuestarios (FEP) y las cuentas especiales
- Entre mayor sea el volumen de recursos administrados a través de la CUT, mayores serán los beneficios generados para el Gobierno
- La reducción en volatilidad de los saldos es mayor con mayores volúmenes administrados

Ampliar la cobertura

- Saldos de los Gobiernos sub-nacionales (Ej.: Francia)
 - Hay ventajas y desventajas de incluirlos en la CUT
 - Desventaja: se necesita conocer su planificación de caja
 - Ventaja: Aumento de los recursos, facilidades o incentivos
 - Pero requiere un sistema contable bien desarrollado; también un sistema adecuado de frenos y contrapesos para evitar abusos
- Saldos de las empresas públicas
 - En general no se recomienda incluir a las empresas públicas orientadas comercialmente: podría limitar su independencia operativa
 - Incluir aquellas que son un brazo del Gobierno (transferencias del Gobierno para ejecutar políticas gubernamentales, no venden servicios a precios significativos)
- Adelanto de fondos
 - Deben evitarse (salvo que estén sujetos a ser transferidos a la CUT–*sweeping*). Ejem Fondos rotativos y fideicomisos.

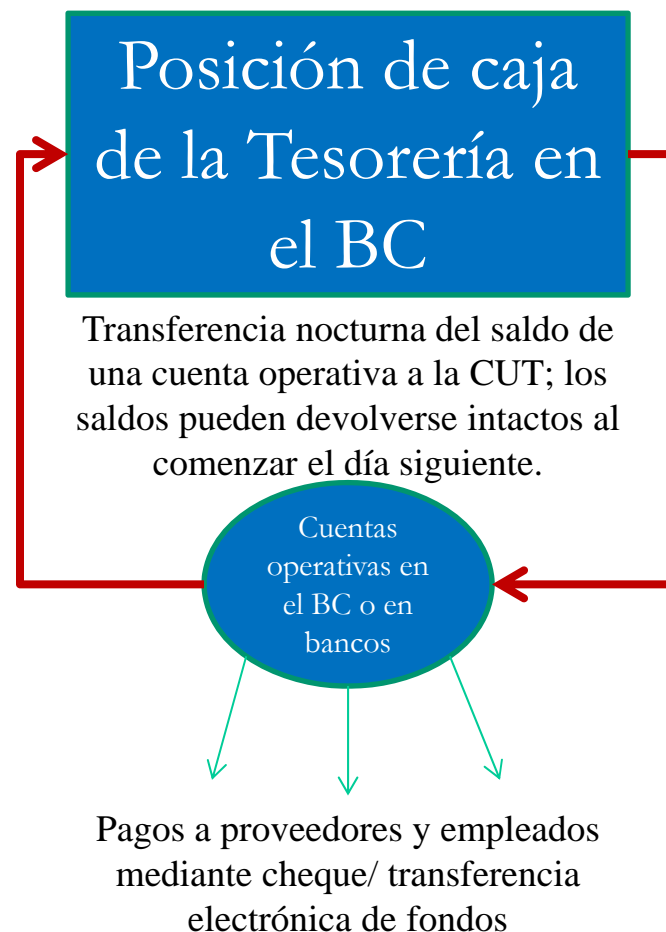
CUT con subcuentas bancarias



- Permite tener una CUT principal y dos o más subcuentas en el banco custodio.
- Los saldos de estas cuentas pueden consolidarse para presentar una posición de caja unificada a los efectos de la gestión de caja

Conceptos de la CUT: Cuentas de saldo cero (ZBA), Opción 1 - Mecanismos de transferencia (*sweeping*) a la CUT

- Transferencia de fondos a las cuentas operativas de las unidades ejecutoras
- Las unidades ejecutoras realizan pagos que no excedan del total acumulado de transferencias de fondos
- Al cierre de cada día hábil, el BC o el banco transfiere el saldo de la cuenta a la CUT, que tiene acceso al saldo de un día para otro ("*overnight*")
- Al comenzar el día hábil siguiente, el saldo intacto se vuelve a transferir a la cuenta de la unidad ejecutora



Conceptos de la CUT: Cuentas de saldo cero (ZBA), Opción 2 – Límite de desembolso

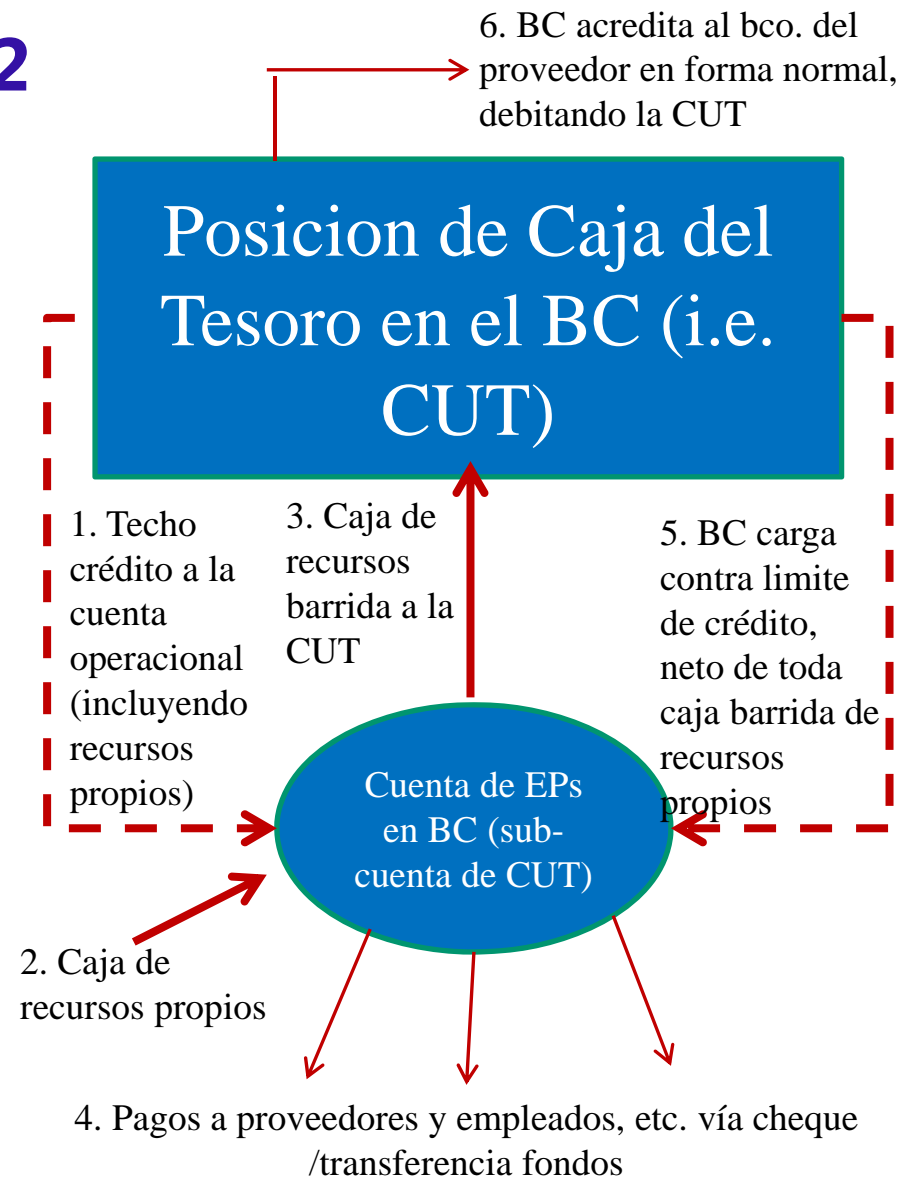
- Techos de crédito comunicados al BC o a los bancos comerciales. (El GIFMIS debe comprobar la disponibilidad de fondos)
- Los límites de crédito son acumulativos a lo largo del año fiscal, y vuelven a cero al final del año
- Las unidades ejecutoras ejecutan los pagos contra las cuentas bancarias. Los pagos reducirán el monto de crédito disponible. El BC/los bancos comerciales previenen que se supere el límite de crédito
- Al cierre de cada día hábil, el BC/los bancos comerciales solicitan que la CUT les reembolse los pagos realizados durante el día. La CUT realiza una transferencia para reembolsar al banco los pagos efectuados
- La CUT retiene todos los fondos hasta que se requieran para liquidar obligaciones



Conceptos CUT: Opción 2 (con recursos propios)

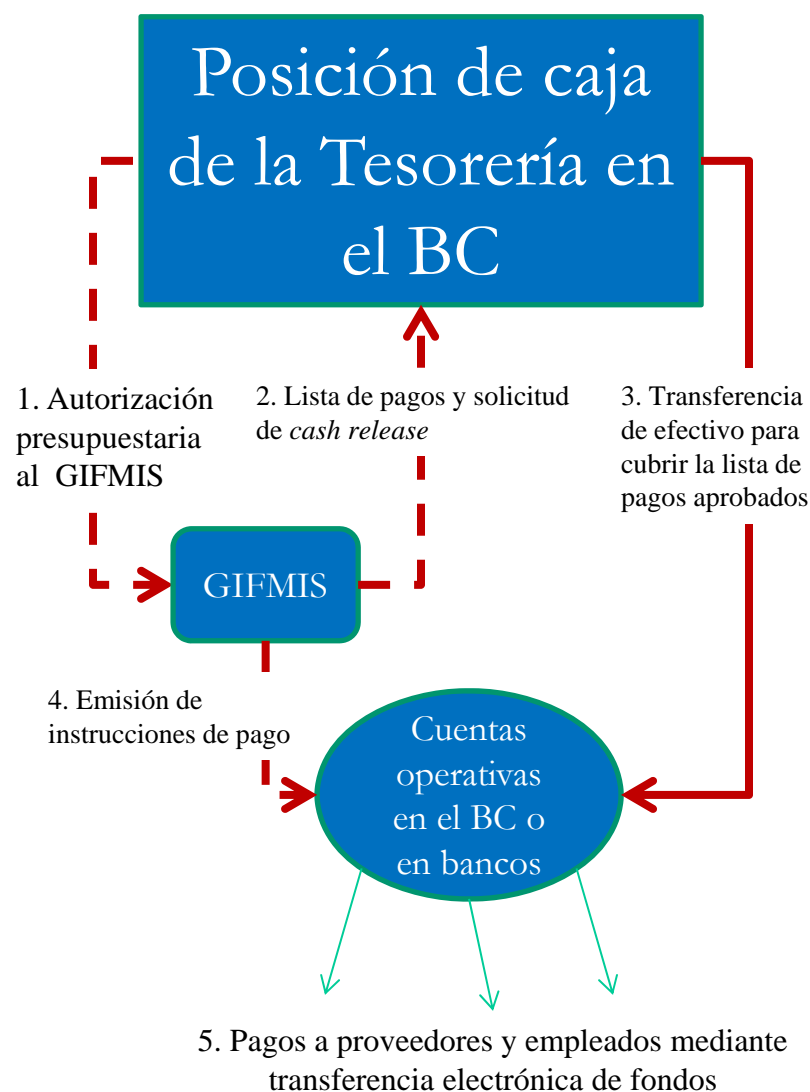
- La cuenta nocional de UEs en el BC - una combinación de recursos propios (caja barrida a la CUT) más toda provisión de gasto otorgada por el presupuesto (en forma de un límite de crédito presupuestal, no caja, que es añadido a los recursos nocionales propios).
- Los límites de créditos del presupuesto serán acumulativos durante el año Fiscal, revirtiendo a cero al final del año, excepto por el gasto elegible para *carry forward*.
- Las UEs realizan los pagos en forma normal; al final del día (COB), el BC solicita el reembolso de la CUT por pagos honrados durante el día.
- Estos pagos reducen la cantidad de créditos disponibles (netos de todos los recursos propios nuevos). El BC evita que se exceda el límite total de créditos.
- La CUT retiene todos los dineros hasta que son requeridos para liquidar obligaciones.

* Note que para un Ministerio el “límite” de crédito puede ser un desembolso [mensual] de la apropiación o la aprobación de transferencias individuales u de órdenes de pago



Conceptos de la CUT: Cuentas de saldo cero (ZBA), Opción 3: transferencias de efectivo "justo a tiempo"

- Solicitudes de pagos están sujetas a la disponibilidad de fondos; se registran en el SIAF
- Se transfieren fondos equivalentes de la CUT a la cuenta de la unidad ejecutora.
- La unidad ejecutora realiza los pagos según la lista de pagos aprobados y los fondos autorizados.
- Si no hay cambios en los pagos propuestos, después de la liquidación el saldo de la cuenta bancaria vuelve a cero.
- La CUT retiene todos los fondos hasta que se requieran para liquidar obligaciones.
- En general, la opción menos preferida entre las cuentas de saldo cero y solo adecuada cuando el método de pago es la transferencia electrónica de fondos.



Consideraciones respecto ZBA

- Es un modelo hasta ahora poco utilizado en América Latina
- El mejor modelo es el que permite en cada caso la consecución de la mayor eficiencia financiera y operativa
- El modelo a escoger debe considerar las características y posibilidades de cada país
- Las características tanto del sistema bancario como capacidades institucionales de la Tesorería

La CUT en América Latina: Visión resumida

- En lo que respecta a la cobertura institucional, se observa una situación bastante heterogénea, pero además con mucho espacio para incrementar la cobertura en la mayoría de países. En solo 3 países se ha logrado aplicar la CUT en todo el Gobierno Central, incluyendo los poderes Judicial y Legislativo.
- Pocos países han incorporado los recursos externos a la CUT.
- En la mayoría de los casos aún se mantiene una gran cantidad de cuentas bancarias (en banco custodio y bancos comerciales)
- En su mayoría no se ha logrado debida integración de la CUT y la contabilidad, que se orienta especialmente a la rendición de cuentas y no a la gestión financiera.

La CUT en América Latina: tareas pendientes

- Lograr implementar en toda la cobertura prevista por la ley, reforzando convencimiento por servicio e incentivos.
- Que las subcuentas o cuentas escriturales sean un sustituto pleno de las cuentas bancarias y se logre reducir efectivamente la cantidad de éstas.
- Consolidar la integración entre la CUT y la contabilidad gubernamental.
- Aprovechar en mayor grado la posibilidad de consolidar esquemas de cuentas de balance cero en la gestión de la liquidez, especialmente para recaudación y también para los pagos
- Consolidar 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.

América Latina: Ámbito de la CUT

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

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

* 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) INEG, 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.

Sesión 5

Los procesos de recaudo y de pago en un sistema de CUT

Rol del Banco Central en un sistema de pagos moderno

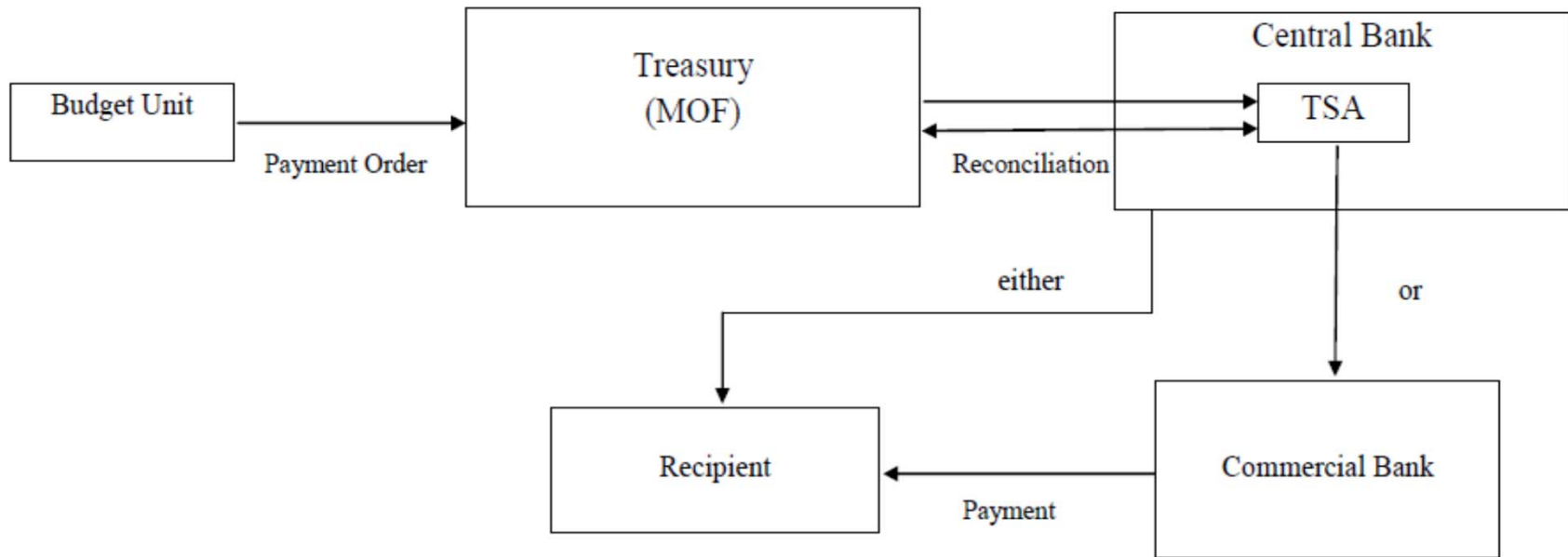
- En la operación de la CUT se espera que el Banco Central provea diferentes de servicios relacionados con el pago:
 - Custodia de la CUT
 - Transferencia en bloque de fondos
 - Agente primario de liquidación (settlement), vía mecanismos inmediatos de transferencia de fondos entre bancos sobre base bruta (LBTR) o con rezago sobre una base neta (ACH)
 - Desembolsos a beneficiarios vía LBTR y/o ACH
 - Acceso en tiempo real a estados de cuenta/acceso online a datos de transacciones y saldos de cuentas
 - Pagos en moneda extranjera

Rol del Banco Central en un sistema de pagos moderno

- En algunos países el Banco Central puede estar dispuesto a realizar desembolsos de alto valor/baja frecuencia vía el LBTR, pero no estar dispuesto a procesar archivos vía ACH (por ejemplo, de nomina). En estos casos un banco comercial podría proveerlos. Oportunidad de negocio para el BCN.
- Los bancos comerciales además podrían proveer servicios de recaudo electrónico (los bancos agentes transfieren los ingresos a la CUT en forma diaria a través de conexiones online a LBTR/ACH), esquemas de tarjetas de compra o de pago para pagos de bajo valor (cajas chicas)

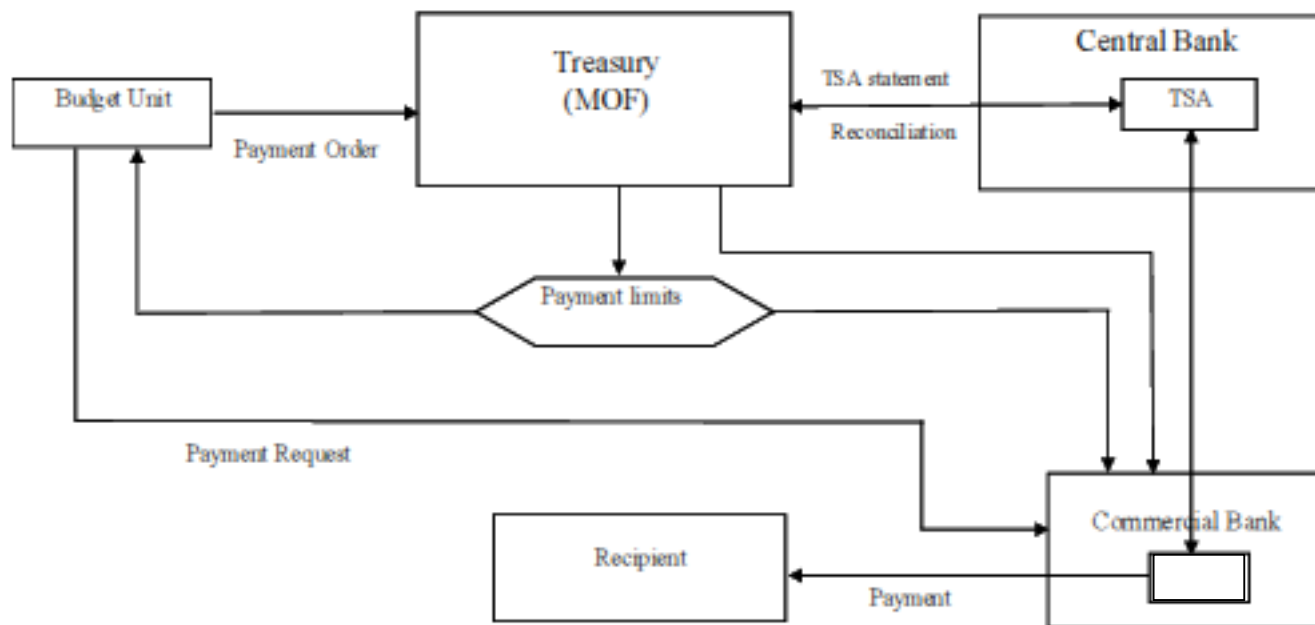
Sistemas de pagos centralizados

- La orden de pago se verifica y autoriza por la Tesorería, que la transmite al Banco Central o al banco comercial donde esta la CUT.
- La transferencia directa desde la CUT al beneficiario puede coexistir o ser una alternativa a la transferencia al banco comercial para que este realice el pago. El cambio tecnológico facilita la primera alternativa



Sistemas de pagos descentralizados

- En un sistema descentralizado, las unidades ejecutoras emiten las órdenes de pago y las presentan a los bancos comerciales para su pago.
 - Hay un control central a través de límites a los desembolsos totales de efectivo.
 - Los límites se comunican a los controladores de pagos en las unidades ejecutoras (ver más adelante) Sistema de informacion financiera.



Recaudación

- Es necesaria una adecuada delimitación de competencias entre la Tesorería y la agencia tributaria:
 - Administración tributaria: gestionar la relación con el contribuyente. *Se recomienda el código de barras que simplifica la digitación.*
 - La Tesorería: la gestión de la relación con los bancos comerciales, registro y controlar el traslado del efectivo (*sistema bancario incluyendo el BCN*).
 - En muchos países esta asignación de competencias no es tan clara
- *Plan de caja es responsabilidad de la tesorería. Negocia los costos en los servicios del manejo de fondos.*
- En algunos países de América Latina además de utilizar bancos comerciales para la recaudación utilizan oficinas de la administración tributaria o se contrata con una entidad privada.
- La práctica recomendada es que los bancos (u otros recaudadores) transfieran los fondos a la CUT el mismo día.

Recaudación en América Latina

Los procesos de recaudación de ingresos y transferencia de estos a la CUT en la región son variados:

- **Argentina:** cada organismo integrante de la CUT puede tener una cuenta recaudadora en el Banco de la Nación Argentina, por concepto de recaudación y fuente de financiamiento. Los recursos se transfieren a la CUT diariamente.
- **Brasil:** Ingresos se transfieren de los bancos directamente a la CUT en el Banco Central a través del sistema nacional de pagos al día siguiente.
- **México y Bolivia:** Ingresos se acreditan a una cuenta de recaudación en cada banco y se transfieren a la CUT cada día.
- **Perú:** Ingresos se transfieren a subcuentas de recaudación en el Banco de la Nación (por entidades recaudadoras). De ahí se transfieren a la CUT cada día.

Temas de recaudación a tratar con los bancos comerciales

- Los bancos no deben recibir el beneficio del "dinero gratis"
 - Necesidad de un método alternativo para compensar a los bancos por los servicios prestados
 - Remuneración por transacciones compatible con los costos de los servicios (no por días de reciprocidad, o por valor de la transacción).
 - Generalmente el Gobierno se beneficia con un sistema basado en comisiones (salvo cuando las tasas de interés son muy bajas)
- Acordar tabla de comisiones por servicio
 - Contratos formales o acuerdos sobre el nivel de servicios (*service level agreement. SLA*)
 - El costo por servicio bancario es más transparente; debe incluirse explícitamente en el presupuesto
 - Considerar también procesos de licitación (algunos ejemplos en Asia donde los bancos se han mostrado dispuestos a **pagar al Gobierno** para obtener un contrato ante la posibilidad de mayores beneficios por proporcionar servicios adicionales a los "clientes" del Gobierno) (Ventaja para los Bancos Comerciales el pago de nomina, porque es un grupo cautivo de determinadas empresas.

Mecanismos electrónicos de recaudo y pago y la reducción del “float”

- Además de consolidar los flujos en la CUT, es importante que se reduzcan progresivamente los tiempos que toma para que los pagos del Gobierno lleguen a los beneficiarios o proveedores y para que los ingresos del Gobierno fluyan a la CUT. Entre menores sean los rezagos temporales y los pasos intermedios, menor el riesgo operacional y las posibilidades de fraude y menor la incertidumbre para efectos de la planificación de caja.
- Existen varios tipos de “float” (o tiempo muerto) asociados con el recaudo y el pago (y dependiendo de los medios utilizados – efectivo, cheque, tarjeta, TEF, etc.): i) *invoicing float* (envío de la cuenta) ; ii) *credit float*; iii) *mail float* (tiempo del correo); iv) *processing float*; v) *availability float* (disponibilización del dinero); y vi) *bank float*.
- El cambio técnico (las nuevas tecnologías de ICT) ha permitido reducir o eliminar casi totalmente el “float”. Se procesan las actividades del Gobierno con un mínimo de pasos intermedios.
- Con el recaudo y pago electrónicos, la adopción de SIAF y el uso de teléfonos móviles , se ha pasado incluso de una situación denominada “cashless banking” a una situación de “bankless banking”

Desventajas de los pagos mediante cheque

- Las desventajas de los pagos mediante cheque son numerosas:
 - Los cheques impresos numerados deben controlarse.
 - Los cheques manuales son producidos independientemente del sistema contable, lo que genera la posibilidad de inconsistencias entre los cheques y el sistema contable
 - Los datos se ingresan dos veces: en el cheque y en el sistema contable
 - Los cheques en ocasiones se pierden, son hurtados u olvidados, resultando en la necesidad de resolver disputas y escribir cheques duplicados
 - Hay incertidumbre sobre cuando el cheque será presentado para ser pagado, aumentando la dificultad de pronosticar los flujos de caja
 - Si los contratistas/proveedores del Gobierno conocen al funcionario que escribe o firma el cheque, surgirá el incentivo a visitarlo para hacer mas expedita su emisión; o el funcionario puede retenerlo y lo entregara a cambio de recibir favores del contratista



Beneficios del recaudo y pago por medios electrónicos

- Hay considerables beneficios de reemplazar el efectivo o el cheque por modos o sistemas electrónicos de recaudo y de pagos:
 - Reducción del *float*
 - Facilita la reconciliación bancaria (automática/inmediata)
 - Mejoras en gestión, al obligar a los usuarios del sistema a cumplir con los procedimientos, pues el sistema puede configurarse para no aceptar pagos si no se cumple un número de condiciones, por ej. el compromiso previo y propiamente establecido.
 - Se eliminan las actividades manuales utilizadas para eludir requerimientos procedimentales
 - Como efecto de segundo orden, reduce las oportunidades de corrupción
 - Brinda mayor control sobre los momentos de los flujos de caja (mayor certidumbre en el "*timing*" de los flujos), lo que permite predecirlos con mayor exactitud, facilitando los pronósticos y la planeación de la caja

Beneficios del recaudo y pago por medios electrónicos

- Beneficios (cont.)
 - Como consecuencia, los pagos pueden agendarse diariamente, facilitando los pronósticos de caja
 - Las transferencias electrónicas de fondos no pueden perderse o hurtarse (aunque una codificación inadecuada puede resultar en que la transferencia electrónica no sea procesada).
 - Iniciar los pagos a través de los SIAF vía transferencia electrónica de fondos mejora el control del gasto y la seguridad y confianza en el sistema, pues las funciones contables y de pago son inseparables dentro del sistema, reduciendo significativamente la oportunidad de errores y de fraude

Grado de Madurez de los Métodos de Pago de Impuestos y su Costo

GRADO DE AUTOMATIZACION	OPCIONES		NIVEL DE COSTES
	DESCRIPCION	COSTES CONTRAIDOS	
BAJO (LIMITADO)  ALTO (TOTALMENTE AUTOMATIZADO)	<ul style="list-style-type: none"> Pagos en persona en el organismo tributario; captura de datos vía electrónica al recibirse 	Tiempo de los contribuyentes para pagar; costes de tramitación o procesamiento para el organismo tributario	ALTO  BAJO
	<ul style="list-style-type: none"> Pagos en persona en la agencia (por ej. un banco); captura de datos vía electrónica 	Tiempo de los contribuyentes para pagar; comisión por transacciones de la agencia	
	<ul style="list-style-type: none"> Cheque enviado por correo al organismo tributario; captura de datos de pago automatizada 	Costes de tramitación o procesamiento de los bancos y del organismo tributario	
	<ul style="list-style-type: none"> Utilización de la banca telefónica por el contribuyente 	Tiempo de los contribuyentes y llamada telefónica	
	<ul style="list-style-type: none"> Utilización por el contribuyente de medios de pago por Internet (a través del banco u organismo tributario) 	Tiempo de los contribuyentes	
	<ul style="list-style-type: none"> Utilización por los contribuyentes de la autoridad de "debito directo" para el pago (modalidad deuda por deuda) 	Tiempo de los contribuyentes en la renovación de cada autorización	
	<ul style="list-style-type: none"> Utilización por los contribuyentes de la autoridad general de pagar sus obligaciones tributarias a través del "debito directo" 	Tiempo de los contribuyentes para dar su autorización de debito directo continua	

Algunos requerimientos para implantar el recaudo y pago por medios electrónicos

- Sistemas de liquidación (LBTR y ACH), que aumentan la capacidad del sistema financiero de realizar transacciones electrónicas.
- Sistemas en línea con LBTR/ACH, para poder acreditar y debitar directamente los recursos. Interface ya sea entre el SIAF y el sistema de información del Banco Central (y este en interface con LBTR/ACH), o directamente entre el SIAF y el LBTR y/o ACH
- Interfaces entre el SIAF y los sistemas de los bancos comerciales agentes y las agencias de impuestos y aduanas para recibir información diaria sobre el recaudo y los detalles de las transacciones

Algunos requerimientos para implantar el recaudo y pago por medios electrónicos

- Los riesgos de los pagos y recaudos electrónicos son diferentes a los de métodos de pago por cheque o efectivo. El control interno debe apoyarse en una validación muy exigente de las cuentas bancarias. Esto requerirá incorporar al SIAF los controles requeridos y asegurar que su interacción con el sistema de transferencias electrónicas sea completamente segura.
- Controles de seguridad de la información (autenticación y autorización, acceso privilegiado) y de su integridad, enfocados en las fases sensitivas del proceso de pagos (acceso de individuos al procesamiento de pagos y a la autorización, la identificación segura de usuarios, etc.).
- Redes de comunicación robustas y esquemas de redundancia que garanticen servicio 24/7. (eliminar burocracia)
- Legislación de firma electrónica, de LBTR/ACH, etc.

Algunas conclusiones

- La creciente complejidad y volumen de las transacciones financieras sugiere que el modelo descentralizado de pagos probablemente sea más sólido a largo plazo (Es lo mas recomendado cuando se tiene adecuados controles) Tesoreria sea motor junto con el BCN facilite las operaciones del Sistema de Pagos) Paises desarrollados
- Pero la centralización de los pagos en la Tesorería tiene una ventaja sustancial en una etapa intermedia de desarrollo.
- Por su rol la Tesorería puede ser un agente dinamizador para el desarrollo de los sistemas de pago.
- Por su complejidad el recaudo electrónico usualmente avanza más lentamente que el pago electrónico.