

Capítulo VII

SISTEMA DE TESORERÍA

“No todo lo que se puede contar cuenta y no todo lo que cuenta se puede contar”. Albert Einstein

VII.1. Definición normativa.

Es el conjunto de órganos, normas y procedimientos que intervienen en la recaudación de los ingresos y en los pagos que configuran el flujo de fondos del sector público, así como en la custodia de las disponibilidades que se generen (conf. artículo 72, Ley N° 24.156).

Sus objetivos centrales pueden resumirse en:

- i.** Promover un manejo financiero óptimo de los recursos del gobierno.
- ii.** Asegurar que las entidades ejecutoras del gasto reciban oportunamente los recursos requeridos para poder proveer los servicios gubernamentales de manera eficiente y efectiva.
- iii.** Garantizar la minimización del costo de financiación del sector público.

Al igual que los otros dos sistemas ya repasados, éste tiene su propio órgano rector que es la Tesorería General de la Nación (TGN).

A continuación, se exponen algunas de las competencias que tiene adjudicada la TGN por la Ley N° 24.156, presentadas de manera básica, tal que se pueda apreciar su semejanza con las que ejerce cualquier oficina de tesorería de un gobierno subnacional:

- Centralizar la recaudación de los recursos de la administración pública.

- Efectuar los pagos que correspondan por vía centralizada.
- Administrar el sistema de caja única o de fondo unificado.
- Emitir letras del Tesoro para cubrir deficiencias estacionales de caja, reembolsables dentro del mismo ejercicio financiero en que se emiten.
- Ejercer la supervisión técnica de todas las tesorerías que operen en el ámbito del Sector Público.
- Elaborar anualmente el presupuesto de caja del Sector Público y realizar el seguimiento y evaluación de su ejecución.

LA GESTIÓN DE CAJA DEL ALCALDE DE VERRIÈRES.

“A poco que el viajero se detenga en su ascensión por la calle Mayor de Verrières, que arranca de la margen misma del Doubs y termina en la cumbre de la colina, es seguro que ha de tropezar con un hombre de gran prosopopeya, con un personaje de muchas campanillas. Viste traje gris, y grises son sus cabellos; es caballero de varias órdenes, tiene frente despejada, nariz aguileña y facciones regulares. Su expresión, su conjunto, a primera vista, es agradable y hasta simpático, dentro de lo que cabe a los cuarenta y ocho o cincuenta años; pero si el viajero hace un examen detenido de su persona, hallará, a la par que ese aire típico de dignidad de los alcaldes de pueblo y esa expresión de endiosamiento y de suficiencia, un no sé qué indefinido que es síntoma de pobreza de talento y de estrechez de mentalidad, y terminará por pensar que las pruebas únicas de inteligencia que ha dado, o es capaz de dar el alcalde, *consisten en hacerse pagar con puntualidad y exactitud lo que le deben, y en no pagar, o en retardar todo lo posible el pago de lo que él debe a los demás*” (la cursiva de las últimas palabras es un agregado nuestro).

Fuente: Stendhal (Henri Beyle), Rojo y Negro, Biblioteca virtual universal.

- Custodiar los títulos y valores de propiedad de la administración o de terceros, que se pongan a su cargo.

VII.2. Recaudaciones y egresos de fondos. Cuenta Única del Tesoro.

El concepto general de cuenta única se basa, fundamentalmente, en que el Tesoro mantiene una sola cuenta corriente en el banco oficial o banco agente (Banco de la Nación Argentina, en el caso del Sector Público Nacional), denominada

“Cuenta Única del Tesoro” (CUT), operada exclusivamente por la Tesorería General.

En la CUT deberán ingresar todos los recursos recaudados, sean tributarios o no tributarios, propios o afectados, así como los créditos externos, excluyéndose solamente a la porción de recursos coparticipables que corresponden a los organismos no integrados al Sistema de Cuenta Única. Todos los ingresos de la administración pública fluirán a cuentas recaudadoras, habilitadas al efecto en el banco oficial o banco agente, y sus saldos transferidos diariamente a la CUT.

También a través de la CUT serán realizados todos los pagos de la administración pública, sean originados en los servicios administrativos financieros de la Administración Central o en los servicios administrativos financieros de la Administración Descentralizada.

Esencialmente, la Tesorería General funciona como si fuese un banco, sustituyendo la relación prevaleciente entre el organismo y la entidad financiera oficial. De esta manera, las cuentas bancarias de todos los organismos son cerradas y reemplazadas por cuentas escriturales que reflejarán las disponibilidades de los diferentes servicios de la administración en la Tesorería General. El régimen de operación de dichas cuentas es similar al de una cuenta corriente bancaria. En este sentido, la Tesorería General suministra a los servicios incorporados al régimen de la CUT extractos en los que se detallan los movimientos y el saldo de estas cuentas. Solamente, las cuentas corrientes para recaudación de recursos seguirán funcionando, pero exclusivamente para tal finalidad.

Adicionalmente, la Tesorería General mantiene abiertas cuentas de operación para establecer los límites financieros (cuota de pago) autorizados a las jurisdicciones o entidades de la administración incorporadas al sistema, y monitorear su evolución. Para que el sistema acepte un pago se hace necesario que el organismo ejecutor tenga límite financiero disponible (cuota de pago) en las cuentas de operación del Sistema de Cuenta Única.

La Secretaría de Hacienda podrá disponer, a través de la TGN, de los saldos existentes en el sistema de la CUT dentro del ejercicio y luego de establecer las reservas mínimas de liquidez que considere necesarias.

Sin perjuicio de ello, se mantiene el Sistema de Fondo Unificado de Cuentas Oficiales (Decreto N° 8586/1947), el que estará integrado por los saldos de las cuentas corrientes abiertas y/o que se crearen en el Banco de la Nación Argentina, de las jurisdicciones y entidades alcanzadas por el artículo 8° de la Ley N° 24.156 y sus modificatorias, con excepción de la CUT. La Secretaría de Hacienda podrá disponer con carácter de anticipo hasta el cien por ciento (100 %) de la sumatoria de los saldos de las cuentas que lo conforman.

Si como consecuencia del giro de operaciones sobre las cuentas bancarias oficiales que conforman el Sistema de Fondo Unificado de Cuentas Oficiales, las sumas utilizadas en el marco del párrafo anterior, excedieran los depósitos disponibles, el banco comunicará de inmediato esa circunstancia a la Secretaría de Hacienda, la que procederá a cubrir el déficit. En caso de que las sumas utilizadas dentro del ejercicio no pudieran ser reintegradas total o parcialmente al cierre del ejercicio fiscal, la Secretaría de Hacienda promoverá las adecuaciones presupuestarias necesarias.

VII.3. Situaciones previas a la implantación de la Cuenta Única.

Antes de la implementación de la CUT se observaban las siguientes disfuncionalidades en el régimen de tesorería general:

- ✓ Recursos ociosos por un lado y necesidades financieras por otro: ineficiencias en la administración de la caja.
- ✓ Inexistencia de una gestión financiera centralizada. Múltiples “gerentes financieros” dispersos por el Sector Público.
- ✓ Gerenciamiento de solo una parte de los recursos públicos por parte de la TGN. Dificultades para la programación de caja y la política de inversiones.
- ✓ Exceso de cuentas bancarias y de transferencias de fondos entre organismos públicos. El costo de los servicios bancarios.
- ✓ Ausencia de un sistema integrado global de registración de ingresos y pagos del Sector Público en tiempo real.
- ✓ Concentración de recursos humanos en tareas operativas vinculadas a la recaudación y pagos.

VII.4. Ventajas de la caja concentradora.

La teoría de la administración financiera recomienda la implantación del mecanismo de “caja concentradora” para optimizar el rendimiento de las disponibilidades. A continuación, se pasa revista a las principales ventajas en las que se objetivó la implementación del sistema de la CUT:

- ✓ Asunción plena del gerenciamiento de los fondos públicos.

- ✓ Tornar productivos excedentes financieros.
- ✓ Mayores seguridades en el manejo de los fondos públicos.
- ✓ Eliminación de cuentas bancarias de organismos y su reemplazo por cuentas escriturales en la TGN.
- ✓ Reducción de costos bancarios.
- ✓ Control por los organismos de los pagos que realiza la TGN.

VII.5. Letras de la Tesorería

Una de las competencias de la TGN es la emisión de letras para obtener recursos monetarios de corto plazo. La prevé el artículo 82 de la Ley N° 24.156. Las letras del Tesoro son instrumentos financieros utilizados por los gobiernos para captar fondos del mercado financiero y cubrir con ellos necesidades estacionales o transitorias de caja. Generalmente, son emitidas a descuento, lo que quiere decir que no tienen cupón de intereses, sino que se compran por debajo de su valor nominal, el cual es el que cobra efectivamente el inversor al vencimiento. Sin embargo, en las emisiones de mediados de 2024 han aparecido letras con capitalización mensual de intereses, los cuales se pagan íntegramente al vencimiento. La reglamentación del artículo 82 de la ley, surgida del Decreto N° 1344/2007, pauta la emisión de las comentadas letras, de esta manera:

- a) Podrán colocarse por suscripción directa o licitación pública.
- b) Podrán estar representadas en forma escritural o física (“cartular”), estar denominadas en moneda nacional o extranjera, ser a tasa adelantada o vencida, fija o flotante, de acuerdo con las

condiciones financieras que establezca en cada oportunidad el Órgano Coordinador de los Sistemas de Administración Financiera.

c) La TGN podrá solicitar la negociación y cotización de dichas letras en mercados locales o internacionales y disponer su liquidación y registro a través del Banco Central de la República Argentina o de otro que se designe a tal efecto.

d) El monto máximo de autorización para hacer uso del crédito a corto plazo que fija anualmente la Ley de Presupuesto en el marco del artículo 82 de la Ley N° 24.156 se afectará por el valor nominal en circulación.

e) A fines de su contabilización y registración serán consideradas letras en moneda nacional aquéllas emitidas en moneda de curso legal y letras en moneda extranjera aquéllas emitidas en otras monedas distintas de la de curso legal.

f) La TGN podrá celebrar los acuerdos y/o contratos con entidades financieras oficiales y/o privadas, mercados autorregulados y organizaciones de servicios financieros de información y compensación de operaciones del país o del exterior que resulten necesarios para la implementación y seguimiento de las operaciones de crédito a corto plazo en el marco del artículo 82 de la Ley N° 24.156, todo ello de acuerdo con lo establecido en la Ley de Presupuesto de cada año.

La emisión de letras del Tesoro que formen parte de los Instrumentos de Deuda Pública (IDP) se regirán, en los aspectos que hacen a la colocación, negociación y liquidación, por lo establecido en la reglamentación del artículo 57 de la Ley N° 24.156.

VII.4. Conclusiones y reflexiones.

Una de las responsabilidades de las tesorerías públicas modernas, sino la principal, es la de estimar anticipadamente las entradas y salidas de fondos que tendrán lugar con motivo de la administración financiera general cotidiana del Sector Público, de modo de identificar los momentos de faltantes y excedentes de fondos y decidir, con suficiente antelación, las políticas que se adoptarán frente a la ocurrencia real de esos eventos. Todos esos recaudos componen lo que se llama “programación de caja para administración de la liquidez”.

Desde la puesta en marcha de la Ley N° 24.156, la TGN se ha ido fortaleciendo sistémicamente con la constantemente actualizada aplicación del mecanismo de la centralización de la recaudación de ingresos y de la realización de pagos mediante la CUT, procurando así una maximización de la disponibilidad de fondos y una minimización de los costos de gestión bancaria y financieros de oportunidad.

La implementación de la CUT no solo ha mejorado la eficiencia operativa al eliminar cuentas bancarias dispersas y consolidar la administración de las disponibilidades, sino que también ha fortalecido la seguridad y el control sobre los fondos públicos.

Un sistema de tesorería que se proponga la optimización de las disponibilidades va a requerir la preparación de sólidos presupuestos de caja y la existencia de una cuenta central que, al mismo tiempo, sea receptora última de todas las recaudaciones que entraron a favor del Sector Público por bocas, ventanillas o cajas descentralizadas y también sea salida única de fondos para la cancelación de facturas o compromisos exigibles. Cumplir ambos requerimientos va a servir para darle mayor certidumbre a la efectividad de los derechos de

cobro a favor del Sector Público e impedir o mitigar la presencia de déficit, saldos ociosos y de costos de oportunidad. Si de todos modos se dieran situaciones transitorias de iliquidez, la TGN puede afrontarlas recurriendo a la emisión de letras, con vencimientos cortos y generalmente sin cupón interés.