

El remanente de tesorería como institución presupuestaria: el caso de la Comunidad Murciana

1. INTRODUCCIÓN

Si atendemos a la literatura reciente, existe un creciente interés por el impacto que las denominadas “Instituciones Presupuestarias” tienen en los resultados de las Administraciones Públicas (particularmente en el control del déficit público) sea cual sea el nivel al que nos refiramos. Las instituciones presupuestarias son, empleando la terminología de Alesina y Perotti (1996, p. 256), “el conjunto de normas conforme a las cuales se preparan, se aprueban y se ejecutan los presupuestos”, es decir, el soporte jurídico o normativo del proceso presupuestario, pudiendo revestir incluso rango constitucional. Las Instituciones Presupuestarias ocupan un papel central en las actuales investigaciones acerca del déficit público: al condicionar el *modus operandi* de los sujetos que intervienen en el proceso presupuestario, su análisis puede ayudarnos a comprender el devenir de la actividad financiera en una Administración concreta. Dichas Instituciones pueden ser de dos tipos: numéricas (modelo continental) o procedimentales (modelo anglosajón).

Dentro de las normas numéricas, es decir, aquéllas que establecen límites cuantitativos bien definidos en relación con el gasto, el déficit o el endeudamiento público; y circunscribiéndonos al ámbito autonómico, cabe destacar, con carácter general la existencia de las siguientes: a) La Afectación de las Operaciones de Crédito (artículo 14.2.a LOFCA), b) La limitación de la Carga Financiera (artículo 14.2.b LOFCA) y c) el Principio de Estabilidad Presupuestaria instituido en la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

Dichas normas afectan con carácter general a todas las Comunidades Autónomas sin exclusión. A partir de ahí, de acuerdo con la Constitución y con los respectivos Estatutos de Autonomía, cada Comunidad Autónoma puede legislar sobre su propio sistema presupuestario.

En el presente trabajo nos ocupamos de una institución presupuestaria existente en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia –la limitación cuantitativa del Remanente de Tesorería– institución que también podemos encontrar en otras Administraciones por lo que consideramos de especial interés el análisis de la experiencia concreta en el caso de esta Comunidad Autónoma.

2. EL REMANENTE DE TESORERÍA

El Remanente de Tesorería es una magnitud de singular importancia en las Administraciones Públicas. Dado que se trata de un concepto aplicable en las diversas administraciones públicas, podemos encontrar diversas definiciones el mismo, según la Administración concreta a la que nos refiramos.

La Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), en su obra “Principios Contables Públicos” define el Remanente de Tesorería como: “la magnitud que se obtiene por la diferencia entre los derechos reconocidos netos pendientes de cobro a corto plazo, los fondos líquidos o disponibles y las obligaciones ciertas reconocidas netas y pendientes de pago a corto plazo. Los derechos y obligaciones anteriormente indicados podrán tener su origen tanto en operaciones presupuestarias como no presupuestarias”¹.

En la Región de Murcia, el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia (TRLHRM²) lo define de la siguiente manera: “El Remanente de Tesorería está integrado por los derechos pendientes de cobro, las obligaciones pendientes de pago y los fondos líquidos disponibles, referidos todos ellos a 31 de diciembre del ejercicio. Se descompondrá en remanente de tesorería afectado y remanente de tesorería no afectado”³.

Con similar contenido encontramos esta magnitud, en el ámbito de la Administración local, en la Instrucción de Contabilidad de la Administración Local⁴ (ICAL).

El Remanente de Tesorería tiene un significado muy intuitivo: nos informa de la capacidad de la Administración de hacer frente a sus obligaciones en el corto plazo. Si el Remanente de Tesorería es

positivo implica que los recursos de los que puede disponer en el corto plazo (Tesorería + Deudores por Derechos Reconocidos) supera el importe de las deudas a satisfacer en el corto plazo (Acreedores por Obligaciones Reconocidas). Si resulta negativo, la entidad se enfrenta a una crisis de liquidez porque sus recursos de corto plazo no cubren las obligaciones en las que ha incurrido. En opinión de Ezquiaga (2000, p. 234), el Remanente de Tesorería es el equivalente, en el ámbito de las Administraciones Públicas, al “Fondo de Maniobra” en el ámbito empresarial.

El Remanente de Tesorería se descompone, a su vez, en dos magnitudes: el Remanente de Tesorería Afectado y el Remanente de Tesorería No Afectado.

El Remanente de Tesorería Afectado es la suma de las desviaciones de financiación positivas⁵ y su valor siempre es positivo o cero. El Remanente de Tesorería No Afectado es la diferencia entre el importe global del Remanente de Tesorería y el importe Afectado, por lo que puede tomar tanto valores positivos como negativos. Esquemáticamente la relación entre estas magnitudes es la siguiente:

Cuadro 1	
(+)	Derechos Reconocidos
(+)	Tesorería
(-)	Obligaciones Reconocidas
(+/-) Remanente de Tesorería	
(+)	Remanente de Tesorería Afectado
(+/-)	Remanente de Tesorería No Afectado

¹ IGAE (1990, p. 184).

² Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia.

³ Artículo 55.3 del TRLHRM.

⁴ Regla 348 y siguientes de la Orden Ministerial de 17 de julio de 1990 por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local.

⁵ Sobre el cálculo del Remanente de Tesorería Afectado y las Desviaciones de Financiación puede consultarse Benito López (1995, p. 275 y siguientes) e IGAE (1990, p. 184 y siguientes).

Desde el punto de vista material, su relevancia obedece a que el Remanente de Tesorería es una fuente de financiación del presupuesto, concretamente de sus modificaciones. Disponer de un Remanente de Tesorería positivo implica poder acometer modificaciones presupuestarias (mayores gastos) sin incurrir en déficit ni endeudamiento.

Desde el punto de vista analítico, la relevancia del Remanente de Tesorería es doble.

En primer lugar, se trata de una magnitud más amplia que otras que se manejan en el análisis de la situación financiera pública porque recoge información tanto del ámbito presupuestario como del ámbito extrapresupuestario. Ello resulta fundamental en la medida en que no todas las operaciones con trascendencia económica efectuadas por las Administraciones Públicas se recogen en el presupuesto de modo que, incluso en presencia de un presupuesto perfectamente equilibrado, pudiera resultar que una entidad presentara un fuerte desequilibrio financiero inducido por operaciones extrapresupuestarias. Si no recurrimos al Remanente de Tesorería no percibiríamos la situación de desequilibrio.

En segundo lugar, es, con toda probabilidad, una de las instituciones presupuestarias que se establecen objetivos numéricos con más arraigo en la Administración española. El Remanente de Tesorería no es sólo una magnitud informativa, es también un criterio de obligada observancia para la activación de determinados mecanismos de ajuste presupuestario. Si de la liquidación del presupuesto resultase un Remanente de Tesorería negativo, la entidad afectada tendrá que ajustar el presupuesto hasta lograr que esta magnitud sea no negativa. En el ámbito de la Administración local así lo establece taxativamente el artículo 174 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales⁶. En la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, el Remanente de Tesorería, como institución presu-

puéstaria, nace de la reforma efectuada en 1996 de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia (LHRM)⁷. Con dicha reforma se amplía el artículo 52 de la LHRM, incluyendo la definición de Remanente de Tesorería (artículo 52.3), el Remanente Afectado (artículo 52.4), el destino de las desviaciones positivas de financiación (artículo 52.5) y el ajuste del Remanente de Tesorería No Afectado negativo (artículo 52.6). Conviene transcribir literalmente el artículo 52.6 porque define el Remanente de Tesorería como institución presupuestaria:

“El remanente de tesorería no afectado positivo se podrá utilizar en la forma prevista en el artículo 38, el negativo se financiará:

- a) Mediante la baja en créditos para gastos del nuevo presupuesto por cuantía igual al déficit producido.
- b) Mediante operaciones de crédito siempre que se den las condiciones legalmente exigibles.
- c) Mediante la aprobación con superávit por el mismo importe en el presupuesto siguiente.
- d) En la forma que determine el Consejo de Gobierno a propuesta del Consejero de Hacienda”.

En el Cuadro 2 hemos registrado, para el periodo 1990-2003, la serie completa del Remanente de Tesorería correspondiente a la Administración General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. No ha sido posible reconstruir la serie de Remanente Afectado y Remanente No Afectado porque en ese periodo se carecía del pertinente registro de gastos con financiación afectada y de las correspondientes desviaciones de financiación. Para el periodo 1990 a 2003 hemos computado el dato que ofrece la propia Cuenta General y, en su caso, el dato resultante de la fiscalización del Tribunal de Cuentas. En la primera columna hemos registrado como dato válido el que hemos elaborado nosotros (años 1983 a 1989) y el ofrecido por el Tribunal de Cuentas (1990 a 2000).

⁶ Amén del artículo 105 del Real Decreto 500/1999, de 20 de abril, que desarrolla la Ley de Haciendas Locales en Materia de Presupuestos; y de las Reglas 104 y 354.3 de la ICAL.

⁷ Introducida mediante el apartado número 5 de la Disposición Adicional Quinta de la Ley 11/1996, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1997.

Cuadro 2

REMANENTE DE TESORERÍA ADMINISTRACIÓN GENERAL (Millones de Pesetas)				
AÑO	Remanente	Tribunal de Cuentas	Cuenta General	Diferencia
1990	-9.850	-9.850	5.607	15.457
1991	-15.438	-15.438	3.925	19.363
1992	-5.433	-5.433	-2.767	2.666
1993	-3.378	-3.378	-1.867	1.511
1994	-3.428	-3.428	-2.236	1.192
1995	1.376	1.376	2.174	798
1996	2.421	2.421	2.421	0
1997	-1.676	-1.676	-1.676	0
1998	-189	-189	-189	0
1999	-1.713	-1.713	-1.713	0
2000	-2.165	-2.165	-2.165	0
2001	-688	No emitido	-688	-
2002	-8.657	No emitido	-8.657	-
2003	-15.133	No emitido	-15.133	-

Fuente: Informes del Tribunal de Cuentas, Cuenta General y elaboración propia.

Aunque como institución presupuestaria el Remanente de Tesorería no comienza a operar hasta 1996, esta variable nos ofrece información interesante acerca de la “calidad” de las cuentas públicas. Centrándonos en el periodo para el cual el Tribunal de Cuentas aporta correcciones a la contabilidad pública regional (y por extensión al cálculo del Remanente de Tesorería), esto es, para el periodo 1990-2000, podemos identificar claramente dos subperíodos.

En el primero de ellos (1990-1995) hay notables discrepancias aritméticas entre el cálculo del Remanente de Tesorería aportado por la Comunidad Autónoma (Cuenta General) y el que resulta de la fiscalización del Tribunal de Cuentas: esas discrepancias surgen del inadecuado sistema de contabilidad pública llevado hasta entonces y que, tanto en el ámbito presupuestario como en el extra-presupuestario, dejaba fuera de control numerosas y cuantiosas operaciones. Es lógico suponer que en todo el subperíodo anterior a 1990 las irregularidades contables eran tan abundantes como inmediata-

mente después de ese año a pesar de que el Tribunal de Cuentas no hiciera referencia a las mismas durante el periodo (1983-1987), de modo que las discrepancias récord registradas en los años 1990 y 1991 (15.457 y 19.363 millones de pesetas respectivamente) probablemente obedecen, no sólo a anomalías producidas en dichos ejercicios, sino a las producidas y arrastradas a lo largo del periodo 1983 a 1987.

A partir de 1996 desaparecen dichas discrepancias, indicando con ello una mejora sustancial en el sistema contable regional.

Si atendemos al Remanente de Tesorería como institución presupuestaria, podemos afirmar se ha manifestado en la práctica claramente inoperante, en el sentido de no surtir efectos en el marco de los controles de fiscalización existentes. En el Cuadro 3 hemos registrado los datos de esta magnitud referidos a la Administración General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia correspondientes al periodo 1996-2003. En el Cuadro 4 hemos computado el Remanente de Tesorería (importe

global) para sus Organismos Autónomos⁸. Puede comprobarse que el Remanente de Tesorería No Afectado se ha ido deteriorando progresivamente desde que en 1996 se introdujo su cálculo como institución presupuestaria, hasta llegar a un valor negativo de 20.714 millones de pesetas en el ejercicio 2003. Sin embargo, a pesar de la evidencia (y persistencia) del valor negativo, los órganos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia no adoptaron ninguna de las medidas contempladas en el artículo 52.6 del TRLHRM. No puede aducirse, desde luego, que la Comunidad Autónoma desconoce estos datos: proceden de la Cuenta General elaborada por su Intervención General y que es posteriormente remitida al Tribunal de Cuentas para servir de documento base de su labor fiscalizadora.

Cuadro 3

REMANENTE DE TESORERÍA ADMINISTRACIÓN GENERAL			
AÑO	TOTAL	AFECTADO	NO AFECTADO
1996	2.421	896	1.525
1997	-1.676	1.438	-3.114
1998	-189	2.989	-3.178
1999	-1.713	2.989	-4.702
2000	-2.165	5.299	-7.464
2001	-688	3.033	-3.721
2002	-8.657	3.777	-12.430
2003	-15.133	5.580	-20.714

Fuente: Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas y Cuenta General (2001, 2002 y 2003).

Cuadro 4

REMANENTE DE TESORERÍA TOTAL ORGANISMOS AUTÓNOMOS								
AÑO	ISSORM ⁹	Imprenta Regional	ARR ¹⁰	IVS ¹¹	ISSL ¹²	IMIDA ¹³	Instituto de la Juventud	Instituto de la Mujer
1996	542	360	-	-	-	-	-	-
1997	692	422	19	-	-	-	-	-
1998	525	494	15	-	-	-	-	-
1999	522	557	1302	-	-	-	-	-
2000	15	561	89	157	-	-	-	-
2001	337	337	154	351	-	-	-	-
2002	864	253	1.665	638	59	-	-	-
2003	904	361	1.389	1.211	56	78	35	71

Fuente: Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, Cuenta General y elaboración propia. Varios ejercicios.

⁸ Para el caso de los Organismos Autónomos, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia no ofrece datos relativos a remanente "Afectado" y "No afectado".

⁹ Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia.

¹⁰ Agencia Regional de Recaudación.

¹¹ Instituto para la Vivienda y el Suelo.

¹² Instituto de Seguridad y Salud Laboral.

¹³ Instituto Murciano de Investigación y Desarrollo Alimentario.

3. EL CONTROL INSTITUCIONAL

¿Cómo es posible que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia haya vulnerado durante siete años consecutivos una norma presupuestaria creada por ella misma? En nuestra opinión ello obedece al ineficaz diseño del sistema de control presupuestario.

Debemos recordar que, en estrecha conexión con la labor fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, a la Asamblea Regional de Murcia le corresponde un protagonismo especial en el proceso de liquidación del presupuesto. A ella (y al Gobierno regional) van dirigidos los Informes emitidos por el Tribunal de Cuentas. El Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia (artículos 162, 163 y 164) determina el alcance del análisis de los Informes recibidos. El artículo 162 establece: “Una vez recibido por la Asamblea Regional el Informe del Tribunal de Cuentas a que hace referencia el artículo 54 del Estatuto de Autonomía será remitido a la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto para su examen... a fin de elevar al Pleno de la Cámara la propuesta de resolución que proceda en orden a la aprobación o rechazo de la Cuenta General de la Comunidad”.

Así, el artículo 164 del Reglamento establece: “si del examen del Informe a que se refiere el artículo 162 o de las informaciones adicionales contempla-

das en el artículo 163 se dedujere la existencia de cualquier tipo de infracción o responsabilidad, la Cámara ejercitará cuantos mecanismos de control estén a su alcance para esclarecer y reprimir tales actos, o dará traslado de los mismos a quienes deban hacerlo”.

En primer lugar, de su contenido se desprende que el control político que plantea el órgano legislativo es, ante todo, un “control de legalidad”. En síntesis, el trabajo de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos consiste en redactar una propuesta de Resolución en la que se recoge con mayor o menor literalidad las conclusiones y recomendaciones formuladas por el propio Tribunal de Cuentas en su Informe; Resolución que será aprobada, en su caso, por el Pleno de la Asamblea Regional de Murcia.

En segundo lugar, el Reglamento no hace referencia alguna a las consecuencias políticas, ni de otra índole, que pudieran derivarse del rechazo por parte del Pleno de la Cámara, de la propuesta de Resolución sobre la Cuenta General lo cual, en nuestra opinión, invalida el papel sancionador que el Estatuto de Autonomía otorga a la Asamblea Regional de Murcia en relación con la actividad financiera de la Comunidad Autónoma.

Por tanto, los trabajos parlamentarios en relación con el Informe del Tribunal de Cuentas quedan



reducidos a una mera declaración política destinada a la ciudadanía sobre el estado de la gestión presupuestaria. Sólo en el caso de deducirse “infracción o responsabilidad”, la actuación de la Asamblea trasciende la mera declaración política. Así sucedió, por ejemplo, durante el examen del Informe relativo a 1989 (realizado durante 1993) y en el que se aprobó por unanimidad remitir al Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia todos los documentos recibidos en la Cámara en relación con la compra de los terrenos para la instalación de la multinacional General Electric Plastics.

Revisando las Cuentas Generales de este periodo, se advierte como, al comienzo de cada una de ellas, el Interventor General, en su “Presentación –Resumen” de las mismas, se limita a indicar que “El Remanente de Tesorería no Afectado es negativo por importe de...”, pero sin mencionar de forma expresa que constituye una infracción del artículo citado¹⁴. Y si el Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia era consciente de la violación de dicho precepto puesto que de ella emanaba la información, dicho conocimiento se hacía oficialmente extensivo a la Asamblea Regional de Murcia en el momento en que el Tribunal de Cuentas le remitía los Informes de Fiscalización con advertencia expresa de la infracción cometida¹⁵.

En la práctica esta institución presupuestaria ha pasado prácticamente inadvertida en los debates parlamentarios entablados acerca de la Cuenta General. Si bien el Tribunal de Cuentas hace referencia expresa al Remanente de Tesorería en aquellos ejercicios en los que registrado valores negativos, las Resoluciones aprobadas por la Asamblea

Regional de Murcia sobre los Informes de aquél se limitan a reproducir sus conclusiones pero sin que el incumplimiento del citado artículo 52.6 sea objeto del más mínimo debate en el ámbito legislativo. Así se desprende, al menos, de la transcripción de los debates parlamentarios sobre los Informes del Tribunal de Cuentas, tanto en el seno de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto como en Pleno. Sólo nos consta que, en una ocasión (en el debate conjunto de los Informes de Fiscalización correspondientes a 1997 y 1998), esta institución fuera objeto de atención por los parlamentarios de la oposición: “Hay un remanente de tesorería no afectado de 3.736 millones de pesetas en el 97, y 3.74 en el 98, y se rehuye la legalidad por parte del Gobierno regional evitando la adopción de medidas del artículo 52 de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, para poder anteponer el maquillaje de sus cuentas a los intereses de la Hacienda regional”¹⁶. A lo que el representante del grupo parlamentario mayoritario se limitó a responder que la referencia a esos datos (sin entrar en consecuencias políticas o jurídicas) se incluía en la propuesta de Resolución sometida a debate y finalmente aprobada: “En el remanente de tesorería no afectado, ajustado, resulta negativo en 3.736 millones de pesetas en el ejercicio del 97 y en 3.674 millones de pesetas en el ejercicio del 98. Recogemos lo que dice el Tribunal de Cuentas en un informe y en el otro”¹⁷.

4. CONCLUSIONES

En el ámbito de las normas numéricas de origen autonómico, la LHRM instituyó en 1996 por medio de su artículo 52.6 un mecanismo de respuesta obligada frente a situaciones de iliquidez en

¹⁴ A pesar de que la función interventora, según el artículo 92.1 del TRLHRM, tiene por objeto “asegurar que la Administración de la Hacienda Pública Regional se ajusta a las disposiciones aplicables en cada caso”.

¹⁵ Véase los siguientes ejemplares del Informe del Tribunal de Cuentas: ejercicio 1997 (páginas 8 y 68), ejercicio 1998 (páginas 30 y 69) y ejercicio 2000 (páginas 24 y 75). También se ha hecho público este hecho en Bellod Redondo (2002) y en Alarcón García y Bellod Redondo (2003).

¹⁶ Intervención del portavoz del Grupo Mixto en el debate de las propuestas de resolución acerca de la Cuenta General de 1997 y 1998. Diario de Sesiones de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto, nº 28, año 2001, página 1123.

¹⁷ Intervención del portavoz del Grupo Popular en la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto. Ídem, página 1129.

el corto plazo (Remanente de Tesorería Negativo). A pesar de que en siete ocasiones se ha producido un Remanente de Tesorería negativo, en ningún caso el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ha implementado ninguna de las acciones legalmente previstas. Ello nos lleva a concluir que el Remanente de Tesorería, como institución presupuestaria, es un elemento claramente inoperante en la configuración de la Hacienda Autonómica murciana.

BIBLIOGRAFÍA

Alarcón García, G. y Bellod Redondo, J. F. (2003); “El Gasto Público: Límites del Presupuesto Regional”; en *El Otro Estado de la Región-Informe 2003*, editado por Foro Ciudadano Región de Murcia.

Alesina, A. y Perotti, R. (1996); “Budget Deficit and Budget Institutions”; *NBER Working Paper*, nº 5556. [versión española en *Papeles de Economía Española* nº 68, 1996].

Bellod Redondo, J. F. (2002); “Presupuestos: Debate y Legalidad”; Diario *La Economía*, noviembre.

Benito López, B. (1995); *Manual de Contabilidad Pública*, Editorial Pirámide. Madrid.

Ezquiaga, I. (2000); “Condiciones de la Sostenibilidad Financiera de las Corporaciones Locales 1999-1999”; *Papeles de Economía Española*, nº 83.

IGAE (1990); *Principios Contables Públicos. Documentos 1 a 8*; Madrid.