

Las operaciones de tesorería: una propuesta de fiscalización

Domingo Antonio Guerra París
Funcionario de Administración Local
Consello de Contas de Galicia

1. Introducción

La Ley 39/1988 de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas locales (LRHL) dedica el Capítulo II del Título VI a la Tesorería, señalando concretamente en el art. 177. lc) que le corresponde *“Distribuir en el tiempo las disponibilidades dinerarias para la puntual satisfacción de las obligaciones”*.

Esto que en principio puede considerarse una tarea de fácil gestión, si se realiza a través de unos instrumentos básicos de planificación como pueden ser el Presupuesto de Tesorería mencionado en el art. 5.2 RFHN⁽¹⁾ o

el Plan de Disposición de Fondos, al que se refiere el art. 168 LRHL, no siempre resulta sencillo.

El Presupuesto de Tesorería carece de una regulación que le otorgue el carácter de vinculante ante los gestores de la Corporación, y el Plan de disposición de fondos establecido por el Tesorero no siempre es asumido por los dirigentes municipales. Pero aún contando con una buena programación técnica y con la mejor voluntad política, es posible que a lo largo de un ejercicio

económico se produzcan déficits transitorios de liquidez.

Obtener la financiación necesaria para cubrir la insuficiencia de recursos líquidos disponibles con los que hacer frente a pagos, es un problema serio con el que se enfrentan las Tesorerías de las Corporaciones locales. El legislador habilitó la posibilidad de que se pudiera acudir a fuentes de financiación ajenas por medio de préstamos a corto plazo o mediante la instrumentación de pólizas de crédito. Así, el art. 52 de la LRHL establece que *“Para atender a necesidades transitorias de tesorería, las Entidades Locales podrán concertar operaciones de crédito a corto plazo,...”* *“... A estos efectos tendrán la consideración de operaciones de crédito a corto plazo, entre otras las siguientes .../...”*

(1) El art. 5.2 d) del Real decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de la Administración Local con Habilitación de carácter nacional (RFHN), al describir la función de Tesorería señala: “g) La formación de los planes y programas de Tesorería, distribu-

yendo en el tiempo las disponibilidades dinerarias de la entidad para la puntual satisfacción de sus obligaciones, atendiendo a las prioridades legalmente establecidas, conforme a las directrices marcadas por la Corporación”.

.../... b) Los préstamos y créditos concedidos por entidades financieras para cubrir desfases transitorios de Tesorería. ...”⁽²⁾

Es objeto del presente estudio analizar como pueden contabilizarse las Operaciones de Tesorería que se formalizan para atender a los desfases de financiación por los Entes Locales, así como formular una propuesta para su fiscalización.

2. La contabilización de las operaciones de tesorería

La delimitación y carácter de las Operaciones de Tesorería vienen detalladas en las Reglas 243 y siguientes de la Instrucción de Contabilidad para Entidades locales de más de 5.000 habitantes, aprobada por Orden de 17 de julio de 1990 (ICAL), así como en la versión simplificada de las mismas (Regla 157 ICS Entidades Locales de menos de 5.000 habitantes). Y su contabilización se determina en las normas contenidas en el Capítulo 7º, Sección 2ª del Título III de la ICAL así como en el Capítulo 6º, Sección 2ª del Título III de la ICS.

Pero debemos diferenciar lo que es una Operación de Tesorería formalizada por medio de un préstamo, de la que se instrumentaliza a través de una póliza de crédito. Resaltamos con anterioridad que tienen la consideración de operaciones de crédito a corto plazo, entre otras, los préstamos y créditos concedidos por entidades financieras para

cubrir desfases transitorios de Tesorería.

En el primer caso, nos encontramos ante un producto financiero mediante el que el prestamista se compromete a poner a disposición de una Administración pública una cierta cantidad de dinero en una fecha determinada, asumiendo aquélla el compromiso de su devolución en otra fecha prefijada, así como del abono de las correspondientes retribuciones, cualquiera que sea la forma en que se instrumente⁽³⁾.

Mientras que la póliza de crédito consiste en la concesión, generalmente por parte de una entidad financiera, de una línea de financiación, por plazo e importe total previamente determinados, disponible según necesidades puntuales por parte del sujeto de la contabilidad. Las cantidades efectivamente dispuestas representan el verdadero pasivo para el sujeto contable, que deberá abonar intereses por dichos importes y en razón del período de tiempo en que cada saldo permanezca vivo⁽⁴⁾.

Siendo estos instrumentos financieros a corto plazo los canales de financiación más frecuentemente utilizados por nuestras Corporaciones locales, observamos una serie de diferencias sustanciales en cuanto a la naturaleza jurídica entre uno y otra, que requieren

(3) Definición extraída del “Diccionario de Contabilidad Pública”, editado por el Centro de Estudios Financieros, obra de Julián Arcos Alcaraz.

(4) Definición extraída del “Diccionario de Contabilidad Pública”, editado por el Centro de Estudios Financieros, obra de Julián Arcos Alcaraz.

un seguimiento contable diferenciado como el que a continuación vamos a presentar.

2.1. Contabilización de un préstamo a corto plazo para financiar déficit temporales de liquidez

En el caso de la contabilización de una operación de tesorería que se suscribe por medio de un préstamo a corto plazo, no tenemos más que ceñirnos a lo dispuesto en las Instrucciones de Contabilidad, Regla 277 ICAL, esto es:

Los ingresos que se produzcan como consecuencia de la concertación de Operaciones de Tesorería, se registrarán, en el Diario General de Operaciones, mediante un abono a la cuenta 515 “Operaciones de Tesorería”.

En función del procedimiento adoptado para la aplicación de los ingresos en la Tesorería, la cuenta de cargo será la que corresponda de las siguientes:

- Divisionarias que correspondan de la cuenta 554 “Ingresos pendientes de aplicación”, cuando se apliquen definitivamente los ingresos por operaciones de Tesorería imputados, de forma provisional, a estas cuentas.
- Cuentas y divisionarias del Subgrupo 57 “Tresorería”, por la aplicación directa de estos ingresos.

El esquema contable a seguir, por lo tanto sería:

1. Ingreso de la Operación de Tesorería que se registrará en el Diario General de Operaciones por medio del siguiente asiento:

(2) Redacción del artículo según lo dispuesto en la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales administrativas y de orden social (BOE nº 313, de 31 de diciembre).

(57) Tesorería

ó

(554) Ingresos pendientes de aplicación

a

Operaciones de Tesorería (515)

2. Por la devolución total o por los reintegros satisfechos, se procederá a su contabilización en el Diario General de Operaciones como se indica:

(515) Operaciones de Tesorería

a

Tesorería (57)

2.2. Contabilización de una póliza de crédito

No debemos contabilizar las Operaciones de Tesorería que se formalicen por medio de pólizas de crédito de igual forma que lo hemos hecho para los contratos de préstamo a corto plazo, ya que perderíamos cierta información que nos puede resultar valiosa como es el control sobre las cantidades pendientes de disponer, peculiaridad característica que diferencia una póliza de crédito de un préstamo a corto plazo.

A este respecto, en virtud de las atribuciones interpretativas que le asigna al Ministerio de Economía y Hacienda, la Regla 8.c) de la ICAL y la 7.e) de la ICS, la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) da respuesta a la consulta 4/1993, formulada por el área de Asesoramiento de una Diputación Provincial, en relación con la contabilización de los créditos de disposición gradual que conciertan las Entidades locales por operaciones de tesorería⁽⁵⁾ seña-

lando que resulta viable registrar tanto el crédito concertado por Operaciones de Tesorería, como el disponible en cada momento a través de cuentas de orden, con la definición y relaciones contables que a continuación indicamos:

Cuenta 090 "Crédito Disponible"

Cuenta deudora que recoge el crédito que, de las Operaciones de Tesorería vivas en el ejercicio, se halla pendiente de utilización por parte de la Corporación.

Figurará en el lado Activo del Balance.

Su movimiento es el siguiente:

- a) Se carga, con abono a:
 - a. 1) La cuenta 091 por el importe de la Operación de Tesorería concertada.
 - a. 2) La cuenta 092 por los reintegros de la Operación de Tesorería, vayan o no acompañados de la cancelación de ésta.
- b) Se abona con cargo a:
 - b. 1) La cuenta 092 por la utilización del crédito.
 - b. 2) La cuenta 091 a la cancelación de la Operación de Tesorería concertada.

Cuenta 091. "Póliza de Crédito"

Cuenta acreedora que recoge el importe concertado de las Operaciones de Tesorería vivas en el ejercicio.

Figurará en el lado Pasivo del Balance.

Su movimiento es el siguiente:

- a) Se abona con cargo a la cuenta 090 por el importe de la Operación de Tesorería concertada.
- b) Se carga con abono a la cuenta 090 a la cancelación de la Operación de Tesorería concertada.

Cuenta 092 "Crédito Dispuesto"

Cuenta deudora que recoge el crédito que, de las Operaciones de Tesorería vivas en el ejercicio, se ha utilizado por la Corporación.

Figurará en el lado Activo del Balance.

Su movimiento es el siguiente:

- a) Se carga con abono a la cuenta 090 por la utilización del crédito.
- b) Se abona con cargo a la cuenta 090 por los reintegros de la Operación de Tesorería, vayan o no acompañados de la cancelación de ésta.

Su saldo deudor deberá coincidir en todo momento con el saldo acreedor (relativo a créditos de disposición gradual) de la cuenta 515 Operaciones de Tesorería.

Las tres cuentas de orden citadas podrían funcionar a través de divisionarias para recoger información de las distintas Operaciones de Tesorería concertadas por la Corporación, en el ejercicio en curso o en el inmediato anterior que estuvieran vivas en el ejercicio corriente.

A continuación se expone el esquema de asientos en el

(5) Boletín Informativo de la Intervención General de la Administración General del Estado nº 9, mayo-junio 1993.

Diario General de Operaciones:

1. Por el concierto de la Operación de Tesorería:

(090) Crédito Disponible
a
Póliza de Crédito (091)

2. Por la utilización de la Operación de Tesorería:

(57) Tesorería
ó
(554) Ingresos pendientes de aplicación
a
Operaciones de Tesorería (515)
(092) Crédito Dispuesto
a
Crédito Disponible (090)

3. Por los reintegros (reposiciones de crédito), sin cancelación, de la Operación de Tesorería:

(515) Operaciones de Tesorería
a
Tesorería (57)
(090) Crédito Disponible
a
Crédito Dispuesto (092)

4. A la cancelación de la Operación de Tesorería:

Por el reintegro, en su caso:
(515) Operaciones de Tesorería
a
Tesorería (57)
(090) Crédito Disponible
a
Crédito Dispuesto (092)

Por el importe por el que se concertó la Operación:

(091) Póliza de Crédito
a
Crédito Disponible (090)

Los anteriores asientos en el Diario, tendrán su adecuado reflejo en los correspondientes Libros Mayores.

La IGAE es consciente que este tratamiento contable de las Operaciones de Tesorería mediante cuentas de Orden, si bien permite registrar el crédito dispuesto, el importe de la operación concertada y su crédito disponible, no permite, efectuar un control y seguimiento exhaustivo de las citadas operaciones, como fecha de formalización, vencimiento, tipo de interés, importe de la comisión de no disponibilidad, etc. Pero señala en la citada consulta, que este control y seguimiento puede efectuarse mediante la llevanza de un Libro Auxiliar habilitado al efecto, al amparo de lo dispuesto en las Reglas 60.2 y 44.2 de las Instrucciones de Contabilidad para la Administración Local, modelos normal y simplificado, respectivamente.

Hasta el momento hemos intentado argumentar que tanto en la versión normal como en la simplificada de la ICAL, la contabilización de las Operaciones de Tesorería formalizadas a través de un contrato de préstamo, se presentan con una sistematización contable adecuada, pero hemos visto que en el caso de Operaciones de Tesorería concertadas bajo la modalidad de pólizas de crédito, la falta información sobre aspectos tan importantes para el gestor público local como el crédito disponible, hacen que consideremos más oportuno contabilizarlas a través de cuentas de Orden.

3. Una propuesta de fiscalización

Para comprobar la correcta contabilización de las Operaciones de Tesorería es preciso no sólo verificar si los asientos

contables son los correctos, debemos fiscalizar otra serie de cuestiones que nos lleven a poder emitir una opinión sobre el grado de adecuación de los registros a la realidad.

Siguiendo las "Normas de Auditoría del Sector Público"⁽⁶⁾ podemos distinguir entre auditorías de regularidad y auditorías operativas. Las auditorías de regularidad incluyen las auditorías financieras y de cumplimiento, las operativas contienen auditorías de economía y eficiencia; auditorías de programas y auditorías de sistemas y procedimientos.

Definíamos "auditoría de Regularidad" como aquella que incluía la financiera y la de cumplimiento. Con una auditoría financiera se persigue obtener una seguridad razonable acerca de si la contabilidad en general expresa fielmente el resultado de la gestión y su adecuada realidad patrimonial, de acuerdo con las normas y principios generalmente aceptados. La auditoría de cumplimiento trata de verificar que los actos, operaciones y procedimientos de gestión se han desarrollado de conformidad con las normas, disposiciones y directrices que le sean de aplicación.

Para fiscalizar las Operaciones de Tesorería proponemos la realización de una auditoría de regularidad, donde el módulo específico de revisión se detalle en un "Programa de trabajo" que defina con claridad los objetivos, procedimientos, etc. que el auditor debe comprobar. Todo ello siguiendo las

(6) Resolución de 1 de septiembre de 1998 por la que se ordena la publicación de la resolución que aprueba las normas de auditoría del sector público.

tres actuaciones concretas siguientes:

1. Planificación.
2. Ejecución del Programa de Trabajo.
3. Elaboración del Informe.

1. La Planificación estará orientada a conseguir que la fiscalización resulte lo más eficaz, eficiente y económica posible, dados los recursos disponibles. En esta fase se definirán la metodología a emplear y el alcance de las pruebas a realizar, se establecerá el calendario de actuaciones, se intentará conocer los principales sistemas de gestión, control interno, estructura organizativa, etc. además de elaborar el programa de trabajo específico para esta área de auditoría.

2. La Ejecución del Programa de Trabajo debe realizarse por personal suficientemente cualificado y ser constantemente supervisado por el jefe del equipo de fiscalización. Además, la inspección, observación, indagación y confirmaciones que se efectúen, tendrán como fin obtener evidencia suficiente y competente para sustentar razonablemente una opinión en relación a los documentos que se analicen.

3. Elaboración del Informe. Los informes de auditoría son el resumen del trabajo del auditor, debe ser claro, oportuno, breve y deberá contener al menos la siguiente estructura:

3.1. Introducción en la que se presenten los objetivos y el alcance de la fiscalización.

3.2. Limitaciones al alcance que hayan impedido o dificultado la aplicación de procedimientos de auditoría.

3.3. Marco legal donde aparecerá detallada la normativa básica de aplicación.

3.4. Conclusiones de la Auditoría donde se expongan los resultados obtenidos describiendo las deficiencias e irregularidades detectadas.

3.5. Recomendaciones. En este apartado del informe, se propondrán las medidas para la mejora de la gestión.

Por la peculiaridad característica del área de trabajo a fiscalizar, consideramos oportuno destacar aquellos aspectos que deben figurar dentro del apartado de "procedimientos", que forma parte del programa de trabajo para fiscalizar las Operaciones de Tesorería de una Entidad Local:

Procedimientos:

1. Confeccionar en papel de trabajo una cédula sumaria en las que figuren desglosadas las cuentas del subgrupo 51 "Otros acreedores no presupuestarios" incidiendo en el detalle de los saldos a inicio del ejercicio fiscalizado, movimientos al debe y al haber, así como el saldo al fin del período de la cuenta 515 "Operaciones de Tesorería".

2. Obtener el detalle de los saldos que componen el capítulo III del Estado de Gastos de la Liquidación del presupuesto, mostrando el crédito inicial, modificaciones, crédito definitivo, obligaciones reconocidas, pagos realizados y pendiente de pago, de los conceptos (clasificación económica) en las que se desglosan los intereses y gastos financieros (310 y 330).

Hacer un trabajo similar para contabilidad financiera, donde

se presenten para el Subgrupo 62 "Gastos financieros" los saldos al debe (al haber no procedería), de las cuentas 624 "Intereses de préstamos" y 629 "Otros gastos financieros".

3. Realizar cruces entre la contabilidad financiera y presupuestaria con el fin de verificar que los intereses devengados en concepto de Operaciones de Tesorería se encuentran contabilizados, descritos y clasificados, y además se encuentran correctamente periodificados.

4. Obtener de la Corporación las pólizas o documentos en las que este tipo de contratos se formalizan.

5. Circularizar a todas las entidades financieras que figuren en la 2ª parte del Estado de Tesorería con el fin de determinar la veracidad de la información registrada en la Contabilidad de la Corporación.

6. Realizar un análisis de la legalidad con el objetivo de comprobar que se han respetado los siguientes aspectos:

- a) Que se justifica adecuadamente la finalidad de atender a necesidades transitorias de tesorería.
- b) Que no excedan de un año.
- c) Que en su conjunto no superen el 30% de los ingresos liquidados por operaciones corrientes en el ejercicio anterior, salvo que la operación haya de realizarse en el primer semestre del año sin que haya sido liquidado el del año anterior, en este caso se tomará en consideración la liquidación del ejercicio anterior a este último.

- d) Verificar si la concertación o modificación de las Operaciones de Tesorería se acordaron previo informe del Interventor, en el que se analizará la capacidad de la Entidad local para hacer frente en el tiempo a las obligaciones que se deriven de aquellas.
- e) Comprobar que el importe acumulado de las operaciones vivas, no superen el 15% de los recursos corrientes liquidados del ejercicio anterior, límite de competencia de aprobación que corresponde al Presidente de la Corporación. Para la superación de estos límites, revisar si han sido aprobadas por el Pleno de la Entidad Local.
- Todo este conjunto de procedimientos unidos a la correcta planificación y adecuada ejecución del programa de trabajo, permitirán al auditor obtener pruebas que le proporcionen evidencias en orden a la formación de la opinión que deberá plasmar en el informe de fiscalización.

BIBLIOGRAFÍA Y TEXTOS LEGALES

ARCOS ALCARAZ, J. *"Diccionario de Contabilidad Pública"*. Centro de Estudios Financieros, Barcelona, 1999.

ARNAL SURIA, S. y GONZÁLEZ-PUEYO, J. M. *"Manual de Presupuestos y Contabilidad de las Corporaciones Locales"*. El Consultor, Publicaciones ABELLA, Madrid 1995.

Boletín Informativo de la Intervención General de la Administración General del Estado núm. 9, mayo - junio 1993.

CABALLERO PASTOR, P. J. *"Presupuestos y Contabilidad de las Entidades locales"*. Diputación Provincial de Toledo, Toledo 1991.

Instrucción de Contabilidad para la Administración local: Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de julio de 1990.

Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas locales.

Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales administrativas y de orden social (BOE N° 313, de 31 de diciembre).

Ministerio para las Administraciones Públicas: Curso de Contabilidad del Plan de Formación sobre los aspectos presupuestarios y contables de la Ley 39/1988, Unidades 6 - 10, Tomo II, Volumen II, MAP, Madrid 1991.

Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con Habilitación de carácter nacional (RFH)

Resolución de 1 de septiembre de 1998 por la que se ordena la publicación que aprueba las normas de auditoría del sector público ■