

Las limitaciones del remanente de tesorería en el análisis de la liquidez de las administraciones públicas

María Teresa Balaguer Coll

*Profesora del Departamento de Finanzas y Contabilidad
Universitat Jaume I*

1. Introducción

En las administraciones públicas el remanente de tesorería se configura como una magnitud representativa del grado de autofinanciación de una entidad local, indicando el excedente de financiación. No obstante, para que el remanente de tesorería represente un indicador fiable de la liquidez la adecuada estimación de los saldos de dudoso cobro resulta fundamental, puesto que en el caso de que se produzca una infraestimación de dichos saldos el remanente de tesorería expresará una cifra superior a la real.

En este contexto, el propósito de este trabajo es analizar qué se entiende por liquidez y qué variables pueden resultar de utilidad para su análisis. Así como la importancia y las limitaciones que presenta el remanente de tesorería para su estudio, exponiendo las variables que lo componen, y muy especialmente nos centramos en el análisis de los saldos de dudoso cobro. Para el estudio de dichos saldos hemos tomado una muestra de ayuntamientos, con el fin de conocer en qué medida las entidades locales proceden a la estimación de los morosos, así como la evolución temporal de los mismos.

2. La liquidez en las administraciones públicas

La liquidez o solvencia a corto plazo viene definida por la capacidad que presenta la entidad para hacer frente a sus obligaciones a corto plazo, y está estrechamente relacionada con la velocidad a la que la entidad convierte en dinero sus activos. Dicha capacidad vendrá determinada por la relación entre los fondos líquidos (disponible), más los derechos pendientes de cobro (realizable cierto), referidas siempre a los ingresos corrientes y no afectados, con respecto a la obliga-

ciones pendientes de pago (exigible a corto).

A diferencia del sector empresarial, en el ámbito de la contabilidad pública la evaluación de la liquidez a partir del capital circulante⁽¹⁾ presenta importantes limitaciones, que han hecho del mismo un instrumento poco representativo para la valoración de la situación financiera en la que se encuentra la entidad (Vela et al, 1995). Algunos de los motivos que ponen de manifiesto la escasa utilidad del capital circulante son los siguientes (Brusca, 1995):

1. La desvinculación existente entre los ingresos y los gastos presupuestarios y, por lo tanto, entre los cobros y los pagos.
2. La enorme variación que puede sufrir dicha magnitud a lo largo del ejercicio presupuestario, como consecuencia: a) de la marcada estacionalidad que presentan determinados ingresos, es decir, en las épocas de recaudación de impuestos habrá mayor volumen de ingresos, y b) de la existencia de desviaciones de financiación (las desviaciones de financiación positivas implicarán un incremento temporal del capital circulante; mientras que las negativas provocarán el caso contrario).

Asimismo, las limitaciones de carácter legal y la existencia de otras fuentes de información alternativa, como el remanente de tesorería y el estado de flu-

jos netos de tesorería, han hecho del capital circulante un instrumento poco relevante para la evaluación de la situación financiera futura de la entidad (Pina, 1996).

3. El remanente de tesorería

El remanente de tesorería, al cierre del ejercicio, se obtiene por la totalidad de los derechos reconocidos netos pendientes de cobro más los fondos líquidos de tesorería menos las obligaciones pendientes de pago (art. 172.2 LRHL y art. 101.1 RD 500/90). Dichos derechos y obligaciones podrán tener su origen tanto en operaciones presupuestarias como no presupuestarias.

En las entidades locales al remanente de tesorería se le ha otorgado el papel de magnitud más representativa de la liquidez. Esta magnitud aparece recogida tanto en el anexo de los estados y cuentas anuales que integran la Cuenta General de las entidades locales como en la Memoria del Plan General de Contabilidad Pública (PGCP). La regulación normativa del remanente de tesorería se recoge en los artículos 172 (2) y 174 de la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales, en los artículos 101 y 105 del Real Decreto 500/90 y en las reglas 348 a 354 de la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local, matizándose con mayor precisión en el Documento n.º 7 de la IGAE y en el PGCP de 1994.

Basándose en la definición que hemos proporcionado al principio de la sección, algunos autores han establecido cierto paralelismo con el concepto de capital circulante en el ámbito privado. La suma de los deudo-

res pendientes de cobro y los fondos líquidos se aproxima al concepto de activo circulante, y las obligaciones pendientes de pago al pasivo circulante. Pero las reglas de devengo de la contabilidad financiero-patrimonial no coinciden con las que la Ley de Haciendas Locales establece para la imputación presupuestaria de ingresos y gastos.

Cuando el saldo de dicha magnitud sea positivo, indicará la existencia de los recursos financieros disponibles para el próximo ejercicio, es decir, la existencia de ahorro acumulado no invertido y, por consiguiente, disponible para la financiación de gasto futuro (representando un exceso de los activos líquidos y exigibles sobre sus pasivos exigibles a corto plazo). En el caso de que dicho saldo sea negativo, éste vendrá a definir la existencia de una necesidad de financiación para cubrir un posible déficit (artículo 174 de la LRHL).

El remanente de tesorería se trata de una magnitud que presenta ciertas limitaciones, dado que los derechos de cobro todavía se encuentran pendientes de realización y, por otro lado, la dotación para posibles insolvencias, que se deducen de dichos derechos pendientes de cobro, son fácilmente manipulables, puesto que no existe ninguna garantía de que dichas provisiones vayan a dotarse con total precisión (Pina, 1993).

En este sentido, dicha magnitud despertará grandes tensiones de manipulación entre los gestores con la finalidad de poner de manifiesto que la entidad disfruta de una buena posición financiera a corto plazo y,

(1) El capital circulante presenta el exceso de del activo circulante sobre el pasivo circulante, o lo que es lo mismo, el exceso de capitales permanentes sobre el activo fijo.

por lo tanto, de los recursos necesarios para financiar un incremento de gasto presupuestario inicialmente aprobado (Benito y Vela, 1998).

Tal manipulación es posible porque existen algunos puntos débiles en su cálculo, como consecuencia de la inexistencia de una normativa que determine de forma objetiva cuándo un crédito debe o no minorarse en el remanente de tesorería a efectos de su cálculo como fuente de financiación. Por este motivo consideramos necesaria la existencia de una normativa específica que nos permita cuantificar las provisiones para insolvencias de la forma más objetiva y realista posible (Leiva, 1995). También resultaría conveniente analizar cada una de las partidas que lo componen, así como las variaciones producidas en cada una de sus componentes⁽²⁾, y no únicamente el importe total del remanente de tesorería.

Por último, la ausencia de limitaciones en la utilización del remanente de tesorería para gastos generales no es sensata desde el punto de vista económico. Podría darse el caso en el que se financiaran nuevos programas de gastos que requieran unas obligaciones a largo plazo con un remanente de tesorería positivo del ejercicio que obedezca a causas coyunturales, dando lugar a una situación de déficit estructural a medio plazo. Por este motivo consideramos que debería analizarse la naturaleza del remanente de tesorería con el fin de

(2) De este modo podremos observar el grado de convertibilidad de los derechos pendientes de cobro en fondos líquidos.

revelar las causas que lo originan.

En resumen, para llevar a cabo un correcto control del remanente de tesorería resulta fundamental tener en cuenta la anulación de los derechos prescritos y provisión de morosidad y la correcta contabilización de los derechos pendientes de cobro (Gayubo, 1999; Viñas, 2000).

4. Los saldos de dudoso cobro en el cálculo del remanente de tesorería

El remanente de tesorería se encuentra integrada por los derechos pendientes de cobro menos las obligaciones pendientes de pago más los fondos líquidos de tesorería existentes a final de ejercicio. A los derechos pendientes de cobro, se le deducirán los saldos de dudoso cobro y todos los ingresos realizados pendientes de aplicación. Su saldo indicará la existencia de los recursos financieros disponibles para el próximo ejercicio, es decir, la existencia de ahorro acumulado no invertido y, por consiguiente, disponible para la financiación de gasto futuro siempre que éste sea positivo. De modo que una adecuada estimación de los saldos de dudoso cobro resulta de suma importancia para el análisis de la liquidez de la entidad.

En este apartado trataremos de estudiar la evolución temporal de los saldos en los ayuntamientos de la Comunidad Valenciana para el periodo comprendido entre 1992-96. Los resultados obtenidos que podemos destacar son los que siguen.

En primer lugar, se deduce que en los últimos años se ha producido una significativa disminución de los municipios que no cuantifican sus saldos de dudoso cobro, pasando de un 75% en 1992 a un 56% en 1996. Pero aún así existe un elevado número de municipios que no tienen en cuenta los derechos de dudoso cobro para el cálculo del remanente de tesorería.

En segundo lugar, se observa que el porcentaje de ayuntamientos que no estiman los saldos de dudoso cobro es inferior en los municipios con mayor número de habitantes (gráfico 1). Este hecho puede deberse a que en los municipios con mayor número de habitantes los gestores se encuentran más cualificados⁽³⁾ y, por lo tanto, son más conscientes de la necesidad que existe de que los estados contables reflejen la imagen fiel de la situación económico-financiera.

Por último, si nos basamos en el *nivel de cobertura* (entendida como la proporción que representan los saldos de dudoso sobre los derechos pendientes de cobro) se aprecia un aumento del mismo⁽⁴⁾, y que éste es superior en los municipios con mayor número de habitantes (gráfico 2).

(3) En una encuesta realizada por Brusca (1997) a un total de 125 municipios españoles se concluyó que en los entes locales de mayor tamaño la formación contable de los gestores era superior, dado que en estas entidades existe personal que se dedica exclusivamente a los temas contables.

(4) Con el paso del tiempo se ha ido produciendo una disminución de los derechos pendientes de cobro y un aumento de los saldos de dudoso cobro, y como consecuencia un incremento en el nivel de cobertura (véanse los cuadros A.1 a A.10 del anexo).

GRÁFICO 1.
MUNICIPIOS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA CON SALDO DE COBRO IGUAL A CERO

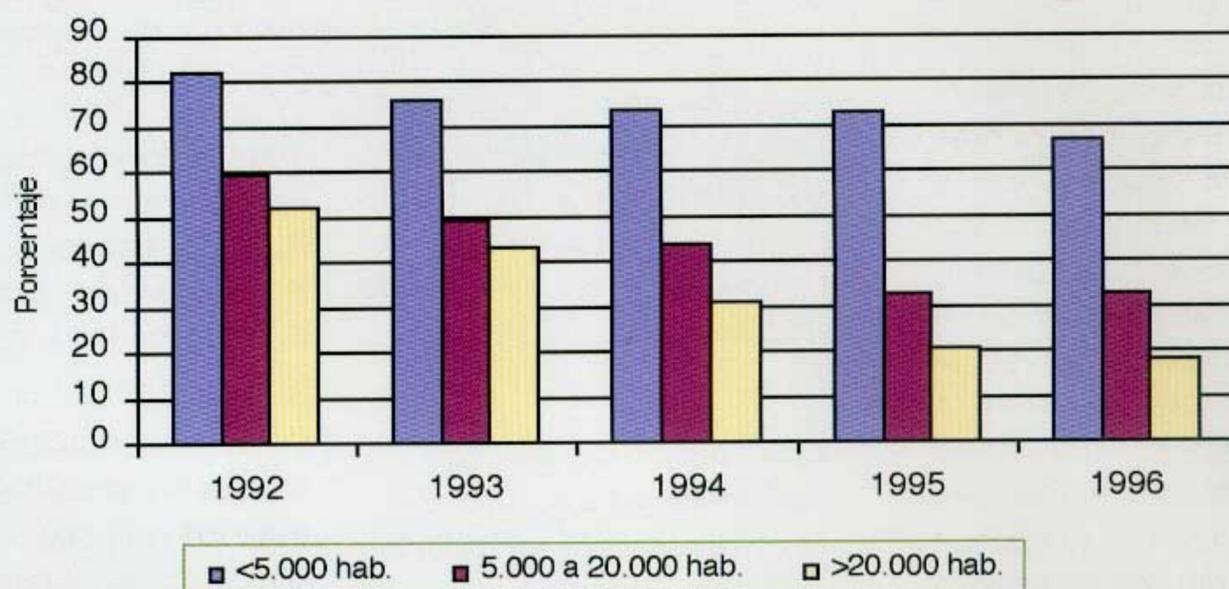
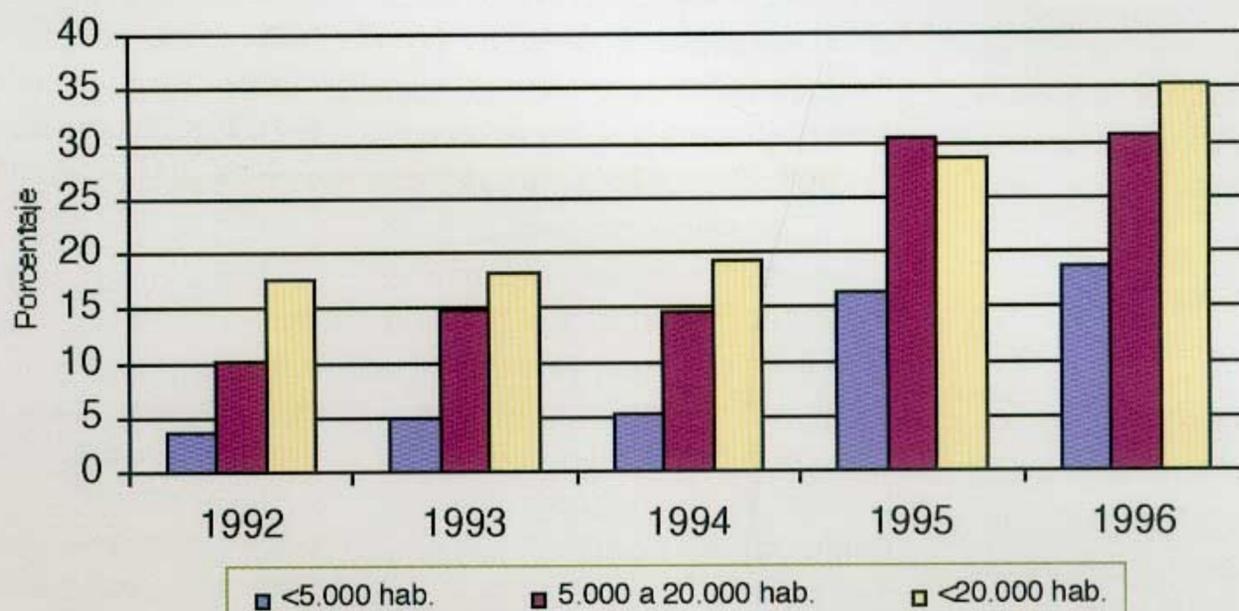


GRÁFICO 2. NIVEL DE COBERTURA SOBRE LOS DERECHOS PENDIENTES DE COBRO EN LOS MUNICIPIOS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA



5. Conclusiones

En las Administraciones Públicas el análisis de la liquidez requiere del estudio de magnitudes tales como el Estado de Flujos de Tesorería y el Remanente de Tesorería. Este último estado resulta de suma importancia para el estudio de la situación financiera. No obstante, a la

hora de estudiar esta magnitud resulta conveniente analizar no sólo el importe total, sino también cada una de las partidas que lo componen, así como las causas que lo originan.

Resulta fundamental estudiar cuáles fueron las causas que originan un remanente de tesorería positivo para realizar

una adecuada utilización del mismo, puesto que la financiación de obligaciones permanentes con un remanente de tesorería que obedezca a causas coyunturales podría dar lugar a una situación de déficit estructural a medio plazo. Así pues, si el remanente de tesorería obedece a causas excepcionales sólo se debería aplicar a

programas de gasto que no impliquen obligaciones futuras.

Asimismo, también resulta necesario estudiar cada una de las partidas que componen dicha magnitud (y muy especialmente los saldos de dudoso cobro). En el caso de que la estimación de los saldos de dudoso cobro resulte insuficiente el remanente de tesorería reflejaría un valor superior al aconsejable, lo que podría provocar problemas financieros a largo plazo. Este hecho se debe a la inexistencia de una normativa específica que cuantifique los provisiones para insolvencias.

Dada la importancia que constituye para el análisis de la

situación financiera la cuantificación de los saldos de dudoso cobro, hemos tomado una muestra de ayuntamientos para estudiar la evolución temporal de los mismos. En concreto, nos hemos basado en los municipios de la Comunidad Valenciana. Del estudio se puede concluir cómo en los últimos años se ha venido produciendo una disminución significativa del porcentaje de entidades que no cuantifican los saldos de dudoso cobro, pasando de un 75% en 1992 a un 56% en 1996. Pero aún así, existe un elevado número de municipios que no tiene en cuenta los derechos de dudoso cobro para el cálculo del remanente de tesorería.

Al separar por estratos de población, se aprecia que son aquellos municipios con mayor número de habitantes los que cuantifican en mayor medida los saldos de dudoso cobro. Esta circunstancia puede tener su explicación en que en las entidades locales de mayor tamaño la formación contable de los gestores es superior, dado que existe personal que se dedica exclusivamente a los temas contables y, por lo tanto, son más conscientes de la necesidad que existe de que los estados contables reflejen la imagen fiel de la situación económico-patrimonial de la entidad.

ANEXO

CUADRO A.1. TOTAL DE MUNICIPIOS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA CON SALDOS DE DUDOSO COBRO IGUAL A CERO

Año	Total de Municipios	Municipios con saldo de dudoso cobro = 0	% de municipios con saldo de dudoso cobro = 0
1992	392	294	75,00%
1993	378	263	69,57%
1994	380	250	65,78%
1995	415	257	61,92%
1996	403	228	56,57%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Sindicatura de Cuentas de la Generalitat Valenciana

CUADRO A.2. MUNICIPIOS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA DE MENOS DE 1.000 HABITANTES CON SALDOS DE DUDOSO COBRO IGUAL A CERO

Año	Total de Municipios	Municipios con saldo de dudoso cobro = 0	% de municipios con saldo de dudoso cobro = 0
1992	150	134	89,33%
1993	137	120	87,59%
1994	136	124	91,18%
1995	162	146	90,12%
1996	152	127	83,55%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Sindicatura de Cuentas de la Generalitat Valenciana

CUADRO A.3. MUNICIPIOS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA DE MÁS DE 1.000 Y MENOS DE 5.000 HABITANTES CON SALDOS DE DUDOSO COBRO IGUAL A CERO

Año	Total de Municipios	Municipios con saldo de dudoso cobro = 0	% de municipios con saldo de dudoso cobro = 0
1992	134	99	73,88%
1993	142	92	69,17%
1994	143	82	65,12%
1995	145	78	56,52%
1996	139	68	51,13%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Sindicatura de Cuentas de la Generalitat Valenciana

CUADRO A.4. MUNICIPIOS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA DE MÁS DE 5.000 Y MENOS DE 20.000 HABITANTES CON SALDOS DE DUDOSO COBRO IGUAL A CERO

Año	Total de Municipios	Municipios con saldo de dudoso cobro = 0	% de municipios con saldo de dudoso cobro = 0
1992	67	40	59,70%
1993	71	35	49,30%
1994	73	32	43,83%
1995	76	25	32,89%
1996	79	26	32,91%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Sindicatura de Cuentas de la Generalitat Valenciana

CUADRO A.5. MUNICIPIOS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA DE MÁS DE 20.000 HABITANTES CON SALDOS DE DUDOSO COBRO IGUAL A CERO

Año	Total de Municipios	Municipios con saldo de dudoso cobro = 0	% de municipios con saldo de dudoso cobro = 0
1992	42	22	52,38%
1993	37	16	43,24%
1994	39	12	30,77%
1995	39	8	20,51%
1996	39	7	17,95%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Sindicatura de Cuentas de la Generalitat Valenciana

CUADRO A.6. PORCENTAJE DE MUNICIPIOS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA CON SALDOS DE DUDOSO COBRO IGUAL A CERO (POR TRAMOS DE POBLACIÓN)

	1992	1993	1994	1995	1996
< 1.000 habitantes	89,33%	87,59%	91,18%	90,12%	83,55%
1.000 a 5.000 habitantes	73,88%	69,17%	65,12%	56,52%	51,13%
5.000 a 20.000 habitantes	59,70%	49,30%	43,89%	32,89%	32,91%
> 20.000 habitantes	52,38%	43,24%	30,77%	20,51%	17,95%
Total	75%	69,57%	65,78%	61,92%	56,57%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Sindicatura de Cuentas de la Generalitat Valenciana

CUADRO A.7. NIVEL DE COBERTURA EN EL TOTAL DE AYUNTAMIENTOS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

	1992	1993	1994	1995	1996
Nº Ayuntamientos	540	540	540	540	540
Población	3.890	3.951	3.998	4.028	4.009
Deudores pendientes de cobro	117.717	134.064	147.039	89.725	90.533
SalDOS de dudoso cobro	18.528	22.164	21.280	25.108	30.419
Cobertura	15,73%	16,53%	14,47%	27,98%	33,60%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Sindicatura de Cuentas de la Generalitat Valenciana

Nota: Número de ayuntamientos esta expresado en unidades; población en miles de personas; deudores y saldos de dudoso de cobro en millones de pesetas y el nivel de cobertura en porcentaje. Deudores: presupuesto corriente, presupuestos cerrados, operaciones comerciales, recursos de otros entes públicos y operaciones no presupuestarias.

Cobertura = (saldos de dudoso cobro/deudores pendientes de cobro) *100

CUADRO A.8. NIVEL DE COBERTURA EN LOS AYUNTAMIENTOS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA DE MENOS DE 5.000 HABITANTES

	1992	1993	1994	1995	1996
Nº Ayuntamientos	408	409	405	404	406
Población	476	485	469	467	474
Deudores pendientes de cobro	8.637	11.622	12.838	5.885	5.754
SalDOS de dudoso cobro	319	570	672	957	1.073
Cobertura	3,69%	4,91%	5,23%	16,27%	18,66%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Sindicatura de Cuentas de la Generalitat Valenciana

Nota: Número de ayuntamientos esta expresado en unidades; población en miles de personas; deudores y saldos de dudoso de cobro en millones de pesetas y el nivel de cobertura en porcentaje. Deudores: presupuesto corriente, presupuestos cerrados, operaciones comerciales, recursos de otros entes públicos y operaciones no presupuestarias.

Cobertura = (saldos de dudoso cobro/deudores pendientes de cobro) *100

CUADRO A.9. NIVEL DE COBERTURA EN LOS AYUNTAMIENTOS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA COMPRENDIDOS ENTRE 5.000 Y 20.000 HABITANTES

	1992	1993	1994	1995	1996
Nº Ayuntamientos	90	89	93	94	91
Población	864	877	910	928	914
Deudores pendientes de cobro	14.683	21.395	23.929	14.863	15.013
SalDOS de dudoso cobro	1.504	3.157	3.494	4.525	4.620
Cobertura	10,24%	14,75%	14,60%	30,44%	30,77%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Sindicatura de Cuentas de la Generalitat Valenciana

Nota: Número de ayuntamientos esta expresado en unidades; población en miles de personas; deudores y saldos de dudoso de cobro en millones de pesetas y el nivel de cobertura en porcentaje. Deudores: presupuesto corriente, presupuestos cerrados, operaciones comerciales, recursos de otros entes públicos y operaciones no presupuestarias.

Cobertura = (saldos de dudoso cobro/deudores pendientes de cobro) *100

CUADRO A.10. NIVEL DE COBERTURA EN LOS AYUNTAMIENTOS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA DE MÁS DE 20.000 HABITANTES

	1992	1993	1994	1995	1996
Nº Ayuntamientos	42	42	42	42	43
Población	2.549	2.588	2.618	2.632	2.620
Deudores pendientes de cobro	94.397	101.047	110.271	68.976	69.766
SalDOS de dudoso cobro	16.704	18.436	17.113	19.626	24.725
Cobertura	17,69%	18,24%	19,29%	28,45%	35,44%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Sindicatura de Cuentas de la Generalitat Valenciana

Nota: Número de ayuntamientos esta expresado en unidades; población en miles de personas; deudores y saldos de dudoso de cobro en millones de pesetas y el nivel de cobertura en porcentaje. Deudores: presupuesto corriente, presupuestos cerrados, operaciones comerciales, recursos de otros entes públicos y operaciones no presupuestarias.

Cobertura = (saldos de dudoso cobro/deudores pendientes de cobro) *100