

Los saldos de dudoso cobro, un estudio empírico

RESUMEN/ABSTRACT:

El remanente de tesorería para gastos generales como recurso para financiar gastos plantea el problema de su disponibilidad. En la medida que los derechos pendientes de cobro incluidos en el remanente no se materialicen en efectivo, su utilización como recurso reduce la liquidez. Los saldos de dudoso corrigen el remanente en el importe de los derechos pendientes que se consideran de difícil o imposible cobro. Este trabajo tiene como finalidad realizar un estudio descriptivo de los saldos de dudoso cobro en los ayuntamientos españoles para los años 2003 a 2008. Se analiza el porcentaje de ayuntamiento que no cuantifica los mismos, el valor medio y los percentiles. Concluyendo a la vista de los datos la necesidad de redefinir el concepto de remanente como recurso disponible para financiar gastos.

Using the treasury surplus for overheads as a way of financing expenses poses an availability problem. If the outstanding rights for wages included in the surplus are not secured in cash, using this for funding reduces liquidity. The delinquent wages improve the surplus for the sum of the outstanding rights which are considered difficult or impossible to claim. This work includes a descriptive study of the delinquent wages of Spanish councils for 2003 to 2008. The percentage of the council which does not include the delinquent wages, the average value and percentiles are analysed. Concluding, in light of the data presented, with the need to redefine the concept of using surplus as an available means of financing expenses.

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

REMANENTE DE TESORERÍA, SALDOS DE DUDOSO COBRO, PROVISIÓN POR INSOLVENCIAS, CONTABILIDAD PÚBLICA LOCAL, HACIENDAS LOCALES
TREASURY SURPLUS, DELINQUENT WAGES, INSOLVENCY SUPPORT, LOCAL PUBLIC ACCOUNTING, LOCAL FUNDS



1. INTRODUCCIÓN

El Remanente de Tesorería es una magnitud fondo calculada a 31 de diciembre, resultado de sumar los fondos líquidos más los derechos pendientes de cobro menos las obligaciones pendientes de pago, este importe, corregido con los recursos obtenidos afectados a la realización de gastos no realizados, constituye un recurso disponible (remanente de tesorería para gastos generales) para financiar gastos del presupuesto. “Son los fondos líquidos que tendría la Corporación bajo la siguiente ficción: que los derechos pendientes de cobro a corto plazo vencieran y se cobraran en 31 de diciembre, y con el producto de esta recaudación y los fondos líquidos a dicha fecha, se atendieran las obligaciones pendientes de pago a corto plazo, bajo el supuesto de que también vencieran en 31 de diciembre”¹.

Esta magnitud es importante en el análisis de la situación económica-financiera de la Entidad Local. Si es positiva se convierte en recurso para financiar expedientes de modificación de crédito (incorporación de remanentes, créditos extraordinarios o suplementos de crédito). Si es negativa pone de manifiesto un déficit que se debe corregir. El Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales² (TRLRHL) detalla las medidas correctoras a adoptar cuando el remanente de tesorería es negativo, PICÓ (2009)³ cita: *le llaman “Los tres imposibles”*, porque a veces resulta muy difícil su aplicación.

La provisión por insolvencias, los saldos de dudoso cobro, forman parte del remanente de tesorería para gastos generales, minorando los derechos pendientes de cobro, de ahí la importancia en su cuantificación.

Si infravaloramos la provisión incurrimos en ilusión fiscal, cuantificamos más recursos de los que efectivamente se van a convertir en liquidez.

El presente estudio tiene como objetivo analizar esta provisión en los ayuntamientos, su normativa, así como un análisis descriptivo de su cuantificación.

Analizamos en primer lugar el porcentaje de ayuntamientos que no calculan saldos de dudoso cobro. En los ayuntamientos que dotan la provisión por insolvencia estudiamos cual es el ratio de cobertura de los derechos pendientes de cobro.

Concluimos razonando la necesidad de relativizar la utilización como recurso del remanente de tesorería para gastos generales.

¹ Intervención General de la Administración del Estado, consulta nº 8/1993, Boletín Informativo de la IGAE nº 10, año 1993.

² El artículo 193 del TRLRHL regula la situación con remanente de tesorería negativo. Debemos buscar financiación al déficit, en primer lugar se deberá reducir gastos en el presupuesto por cuantía igual el déficit producido, si ello no fuera posible se podrá acudir a una operación de crédito, siempre que se den las condiciones señaladas en el artículo 177.5 de la LRHL (Acuerdo adoptado por el Pleno con el quórum de mayoría absoluta, que su importe no supere el 5% de los recursos por operaciones corrientes, que el importe de la carga financiera no supere el 25 % de los recursos corrientes y la operación debe quedar cancelada antes que se produzca la renovación de la corporación). De no ser posible la operación de crédito el presupuesto del ejercicio siguiente habrá de aprobarse con un superávit inicial de cuantía no inferior al déficit.

³ Picó, J. (2009): “Opacidad en las cuentas anuales del sector público. En el remanente de tesorería y en general. Reflexiones críticas y propuestas”. *Auditoria Pública* nº 47. p.p 91-100.

2. REGULACIÓN JURÍDICA Y CUANTIFICACIÓN DE LOS SALDOS DE DUDOSO COBRO EN LOS AYUNTAMIENTOS

La Ley Reguladora de las Haciendas Locales (1988) en su artículo 172 establece que en la cuantificación del remanente de tesorería deberán considerarse los derechos pendientes de cobro que se consideren de difícil o imposible recaudación, de acuerdo con lo que reglamentariamente se establezca. En la instrucción de Contabilidad para la Administración Local de 1990, de aplicación hasta el año 2005, los saldos de dudoso cobro se detallan en el epígrafe de derechos pendientes de cobro del estado del remanente de tesorería. En la Instrucción de contabilidad de 2004 de aplicación en la formación de la cuentas a partir del año 2006, los saldos de dudoso cobro ya no se incluyen en la cuantificación de los derechos pendientes de cobro, sino como ajuste del remanente de tesorería a efectos de obtener el remanente de tesorería para gastos generales.

El Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en su artículo 103.2 detalla que la determinación de los derechos que se consideren de difícil o imposible recaudación podrá realizarse de forma individualizada, bien mediante la fijación de un porcentaje a tanto alzado. Para su cuantificación se deberá tener en cuenta:

- La antigüedad de las deudas.
- El importe de las mismas.
- La naturaleza de los recursos de que se trate.
- Los porcentajes de recaudación tanto en periodo voluntario como en vía ejecutiva.
- Demás criterios de valoración que de forma ponderada se establezcan por la Entidad Local.

Entendemos que los dos métodos de cuantificación, individualizado y porcentaje a tanto alzado,

no son excluyentes entre sí, que determinados derechos, bien por su cuantía o naturaleza, podrán estimarse de forma individualizada y otros en cambio a tanto alzado.

Carreras (1999)⁴ señala “a pesar de la claridad legislativa muchos gestores locales han utilizado como excusa para no aplicarla precisamente la falta de una formula concreta. Para evitarlo en estos últimos años se han elaborado varios proyectos normativos en los que se concretaban los métodos de cálculo, pero hasta el momento ninguno de ellos ha llegado a promulgarse”.

Igualmente Rodríguez (1999)⁵ se refiere al incumplimiento legal de cuantificar los saldos de dudoso cobro “Muy pocos ayuntamientos cumplen con la norma, según a podido comprobar la Cámara de Cuentas de Andalucía en la fiscalización de los correspondientes a esta Comunidad Autónoma, muy probablemente porque la contabilización de provisiones aumentaría aún más los Remanentes de Tesorería negativos que presentas muchos de ellos”.

Como afirman Modelo y Baeza (2006)⁶ “la adopción de un criterio u otro, dentro del margen de discrecionalidad de que dispone la entidad, puede llevar a la obtención de un remanente distinto, situación esta de gran calado dada las consecuencias que la legislación anuda a la existencia de un Remanente –para gastos generales– de Tesorería negativo”.

A juicio de Melero (2009)⁷ “La mayoría de las Entidades adopta un sistema de porcentajes en función de la antigüedad de las deudas sin embargo, en muchas ocasiones, se juega con tales porcentajes para llegar a la cifra deseada, no existiendo continuidad en su aplicación de un año para otro, al tiempo que

⁴ Carreras, J.M. (1999): “El cálculo de la dotación de dudosa cobrabilidad en los Ayuntamientos, un aspecto fundamental del remanente de tesorería”. *Auditoría Pública* nº 16. p.p 70-76.

⁵ Rodríguez, E. (1999) “Los fondos de provisión de los derechos pendientes de cobro”. *Auditoría Pública* nº 16. p.p 70-76

⁶ Modelo, J.M. Y De La Calle, R. (2006): “La cuantificación de los derechos de dudoso cobro en el cálculo del remanente de tesorería”. *Revista de Estudios Locales*, núm. 96. p.p 41-52.

⁷ Melero A. (2009): El comodín de las entidades locales Remanente de tesorería. Historia, práctica y revisión. *Auditoría Pública* nº 49. p.p 99 – 110.

no se realiza una revisión, que en función de los plazos de prescripción y de la regularidad en la llevanza de la contabilidad, declare, no ya dudosos, sino fallidos a los Deudores y sean dados de baja en cuentas.”

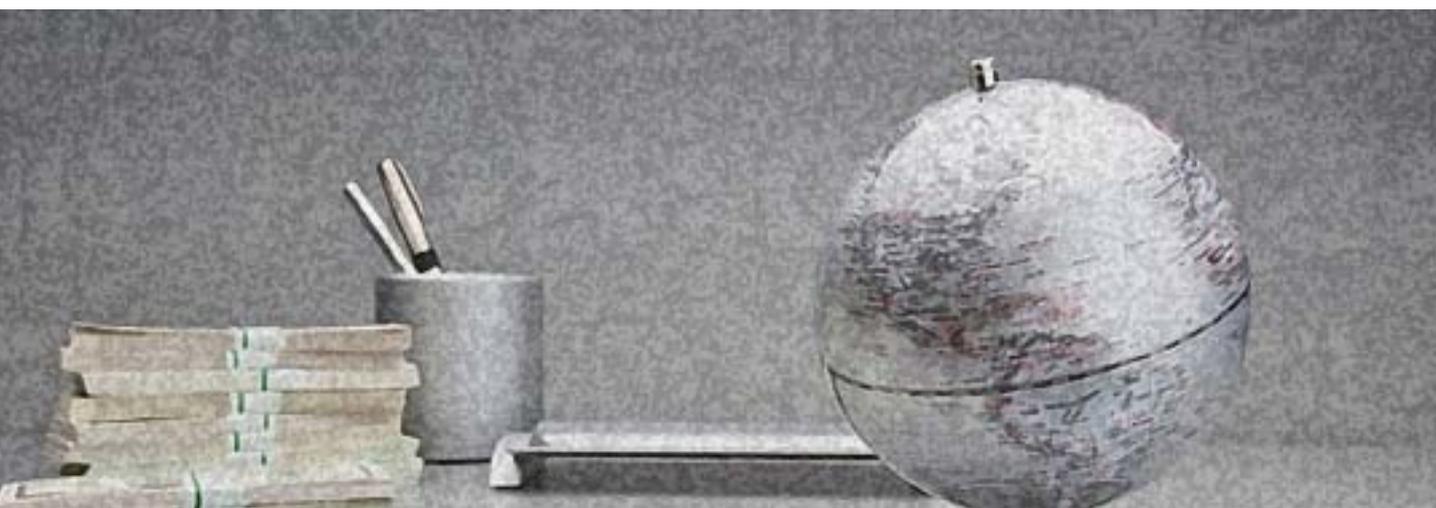
Larráyo (2001)⁸ plantea el cálculo tomando como referencia la serie histórica de los porcentajes de cobro. Para ello se utilizan los ratios de cobro en cada uno de los años posteriores, según la antigüedad de la deuda y su naturaleza, los porcentajes de cobro en años posteriores son estimaciones realizadas en base a los porcentajes obtenidos de la serie histórica. Comenta la posibilidad, frente a utilizar un elevado número de porcentajes, de simplificar los cálculos obteniendo porcentajes medios de cobro. Con la aplicación de este método basado en la esperanza de cobro, que nos parece adecuado, se obtiene un porcentaje de cobertura para el Ayuntamiento analizado del 31 %, en nuestro estudio empírico el porcentaje medio de cobertura para el año 2003 es del 19,17 % (tabla 5), solo un 25 % de los ayuntamientos presenta un porcentaje superior al 26,02 %. O bien el ayuntamiento analizado tiene unos bajos porcentajes de cobro con respecto a la

media o bien en términos medios la provisión por insolvencias para el global de ayuntamientos esta infravalora. Creemos que esta segunda afirmación es la correcta, así se manifiesta en muchos informes de fiscalización de los órganos de control externo a la cuenta general de las entidades locales.

Fernández (2003)⁹ considera “que no sería conveniente fijar unos criterios a priori (si acaso, que tuvieran el carácter de mínimos), ya que la cuantificación es más rigurosa y exacta si se realiza a posteriori, antes del cierre de la liquidación del presupuesto, examinando y analizando pormenorizadamente la gestión recaudatoria cobratoria realizada durante el ejercicio...”.

Bellod (2010)¹⁰ propone aplicar la función de riesgo de Weibull para cuantificar los saldos de dudoso cobro. Tomando como base la serie histórica de cobros se utiliza la teoría de la probabilidad y de la estadística, permitiendo un cálculo objetivo y contrastable, superando la utilización de criterios subjetivos.

Es significativa la discusión planteada por Gayubo (1999)¹¹ al mencionar que: “Debe analizarse la



⁸ Larráyo N. (2001): “El cálculo de la provisión de dudoso cobro: una aplicación práctica. *Auditoria Pública* nº 25. p.p 50-55.

⁹ Fernández, E. (2003): *Manual de Tesorería y Recaudación*. Ministerio de Administraciones Públicas. p.p.429-449.

¹⁰ Bellod, J.F. (2010): “Medición objetiva del dudoso cobro: una aplicación del modelo de Weibull”. *Auditoria Pública* nº 50. p.p 119-131.

¹¹ Gayubo, P. (1999). “El remanente de tesorería. Un indicador económico y financiero para las Haciendas Locales” *Auditoria Pública* nº 19. p.p 25-40.

calidad de los derechos pendientes de cobro ajustando correctamente los deudores en función de que se vayan o no a cobrar o no dentro del ciclo presupuestario siguiente. A los efectos de depurar esta magnitud y que constituya realmente el recurso financiero que prevé la regulación normativa, es necesario excluir del primer bloque todo saldo que no se vaya a convertir en tesorería en el ejercicio siguiente”. Es decir, según este planteamiento únicamente tendríamos en cuenta la esperanza de cobro del año inmediatamente posterior, nos alejamos del concepto de provisión, y nos acercamos al concepto presupuestario de recurso disponible.

En la instrucción de contabilidad de 2004 se detalla que corresponde al Pleno de la Corporación determinar, a propuesta de la Intervención u órgano de la entidad local que tenga atribuida la función de la contabilidad, los criterios para calcular el importe de los derechos de cobro de dudosa o imposible recaudación. En la propuesta, entendemos, que deberán quedar incluidos como mínimo, de forma explícita o implícita, los criterios establecidos en el artículo 103.2 del Real Decreto 500/1990.

Para Pereira (2007)¹²: “Se atribuye expresamente esta competencia al pleno, lo cual considero que podrá ejercitarla mediante la inclusión de estos criterios en las bases de ejecución del presupuesto, no siendo necesario, a mi juicio, un acuerdo expreso de cada ejercicio para su determinación. Al menos así se ha venido realizando por algunas corporaciones que venían articulando el procedimiento para su cálculo dentro de las bases de ejecución del presupuesto.”, igualmente opina que el legislador hubiese estado más acertado si la propuesta se establece desde la Tesorería, que es la que tiene a su cargo el cobro de los derechos pendientes.

Por la regulación estatal a fecha actual no se ha establecido ningún nivel de mínimos en la cuantificación, si bien a nivel autonómico el Decreto Foral 270/1998, de 21 de septiembre, por el que se

desarrolla la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, en materia de presupuestos y gasto público, establece como se han de cuantificar los saldos de dudoso cobro para el caso que la entidad local no haya establecido los criterios de valoración: “se considerarán como derechos pendientes de cobro de difícil o imposible recaudación el 50% de los deudores que se correspondan con derechos presupuestarios liquidados durante el ejercicio anterior al cierre y el 100% de los deudores que se correspondan con derechos presupuestarios liquidados durante ejercicios anteriores al anterior al cierre....”.

La norma foral 10/2003, de 2 de Diciembre, presupuestaria de entidades locales del territorio histórico de Bizkaia, en su artículo 48.6 establece: “En todo caso, aquellos derechos debidamente reconocidos con antigüedad superior a 24 meses desde su contracción en cuentas se considerarán de difícil o imposible realización, salvo que se encuentren debidamente garantizados y sea previsible su cobro en el ejercicio siguiente al que se liquida, en cuyo caso no será necesario deducir dichos derechos”, en el mismo sentido se detalla en la Norma Foral 3/2004, de 9 de febrero, presupuestarias de las Entidades Locales del Territorio Histórico de Álava.

En la Administración General del Estado la resolución de 14 de diciembre de 1999, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se regulan determinadas operaciones contables a realizar a fin de ejercicio, se regula la provisión por insolvencias, distinguiéndose dos procedimientos, individualizado y estimación global. La aplicación de uno u otro procedimiento es alternativa para cada crédito, de modo que la estimación global del riesgo de fallidos sólo se realizará sobre aquellos créditos para los que la entidad no realiza un seguimiento individualizado. En relación con el seguimiento individualizado se dota la provisión transcurrido el plazo de un año desde que se haya iniciado el perio-

¹² Pereira, M. (2007): “La programación de la Tesorería Local: algunos aspectos relevantes para su planificación”. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados* n° 2, Quincena 30 Ene. - 14 Feb. 2007, ref.ª 240/2007, p. 240, Tomo 1

do ejecutivo, o que los créditos hayan sido reclamados judicialmente, o que el deudor este declarado en quiebra, concurso de acreedores, etc. Para el caso de estimación global la dotación a la provisión para insolvencias se determinará mediante la estimación global del riesgo de fallidos que realice la entidad

sobre la serie temporal histórica de los mismos.

Con la ayuda de un buscador intentamos localizar en Internet la regulación en los ayuntamientos de la cuantificación de los saldos de dudoso cobro. Con los resultados que detallamos en la tabla 1.

Tabla 1. Regulación en los ayuntamientos del cálculo de los saldos de dudoso cobro

1. Se utilizan porcentajes a tanto alzado

Entidad	Antigüedad de las deudas					
	n*	n-1	n-2	n-3	n-4	n-5
A	10 %	25 %	50 %	75 %	90 %	100 %
B	3 %	5 %	25 %	50 %	75 %	100 %
C	10 %	25 %	50 %	75 %	100 %	100 %
D	0 %	10 %	60 %	60 %	65 %	70 %
E	0 %	25 %	50 %	75 %	100 %	100 %
F	0 %	0 %	100 %	100 %	100 %	100 %
G	0 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
H ¹³	0 %	50 %	100 %	100 %	100 %	100 %
I ¹⁴	0 %	0 %	25 %	50 %	60 %	90 %
J ¹⁵	5 %	15 %	40 %	80 %	100 %	100 %

*ejercicio corriente

2. Sistemas que toman como referencia series históricas

k	Tales derechos se valorarán aplicando al volumen de derechos pendientes de cobro en periodo ejecutivo los porcentajes medios de los últimos cinco años de los grados de cobros y de anulaciones de valores según antigüedad de los mismos, deducidos de los balances anuales que emite el Sistema Integrado de Recaudación Municipal. Excepcionalmente podrá modificarse tal cantidad si, justificadamente, se aprecian circunstancias especiales de recaudación en algún valor significativo.
l	<i>A fin de determinar la provisión para créditos incobrables se efectuará un análisis de la evolución histórica de las deudas correspondientes a las figuras de ingresos más importantes desde el punto de vista cuantitativo, calculando los respectivos porcentajes de cobro, anulaciones y fallidos, y diferenciando en función de la antigüedad de los saldos. A partir de esta información se determinarán los ratios probables de recaudación, a fin de calcular los importes susceptibles de cobro en los ejercicios siguientes, en función de la naturaleza de los ingresos, su antigüedad y su cobrabilidad.</i>
M	La Tesorería Municipal, tomando como base criterios tales como antigüedad, y combinando cálculos porcentuales e individualizados sobre los deudores presupuestarios, emitirá un informe a efectos de determinar los saldos deudores de dudoso cobro.
N	A los efectos de determinar el Remanente de Tesorería se considerarán ingresos pendientes de cobro de imposible o difícil recaudación la media de los derechos anulados en los cuatro ejercicios precedentes reflejados en la liquidación de Presupuestos cerrados.

Fuente: Elaboración propia a partir de la consulta de diversas paginas web.

¹³ Decreto Foral 270/1998, de 21 de septiembre, por el que se desarrolla la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, en materia de presupuestos y gasto público.

¹⁴ Criterio propuesto por la Cámara de Cuentas de Andalucía.

¹⁵ Criterio seguido por la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, cálculo específico para las multas de tráfico.

Las Entidades Locales regulan la cuantificación de los saldos de dudoso cobro normalmente en las bases de ejecución del presupuesto, en menor medida a través de instrucción contable y en alguna ocasión incluido en la ordenanza general de gestión y recaudación. Diferenciamos básicamente dos procedimientos.

1. Porcentajes a tanto alzado.
2. Tras la liquidación, en base a los porcentajes de cobro de la propia entidad, se cuantificarán los citados derechos.

Debemos mencionar la heterogeneidad en la regulación. Supongamos 100€ de derechos pendientes de cobro con la siguiente distribución por años¹⁶.

n*	n-1	n-2	n-3	n-4	n-5
52,10 %	17,43 %	7,92 %	2,29 %	1,95 %	18,3 %

Los saldos de dudoso cobro para cada una de las Entidades de la Tabla 1 serían los siguientes:

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
35,30	25,32	35,5	21,95	30,29	30,46	47,89	39,18	20,77	30,47

En este ejemplo el abanico va desde 20,77€ hasta 47,89€ para el caso de mayor provisión, de ahí la importancia en establecer los porcentajes a tanto alzado. Los porcentajes a tanto alzado, en cada una de las entidades, deberían obtenerse en base a la serie histórica de porcentajes de incobrables.

3. ANÁLISIS DE LOS SALDOS DE DUDOSO COBRO EN LOS AYUNTAMIENTOS PARA EL PERIODO 2003 A 2008

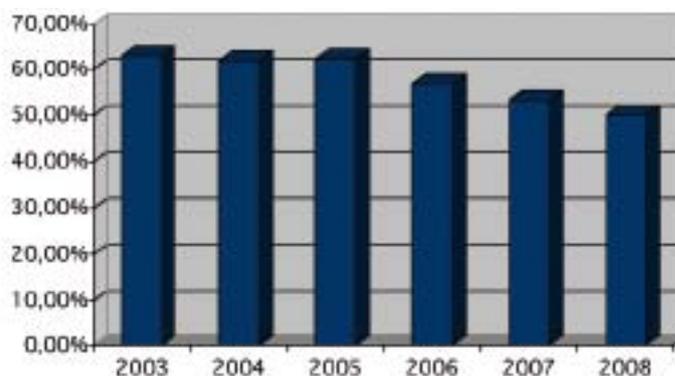
A partir de los datos presupuestarios por Entidad Local, máximo nivel de desglose disponible en

la base de datos de presupuestos y liquidaciones (formato Access), descargados desde la oficina virtual para la coordinación financiera con las Entidades Locales¹⁷, de los años 2003 a 2008. Para cada uno de los ayuntamientos a partir de la tabla del remanente de tesorería, obtenemos el ratio: saldos de dudoso cobro sobre derechos pendientes de cobro presupuestarios (ejercicios corrientes más cerrados).

Tabla 2. Porcentaje de ayuntamientos con saldo de dudoso cobro igual a cero

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Número de ayuntamientos	5.138	5.673	5.979	5.666	5.630	5.355
Número con saldo cero	3.241	3.509	3.726	3.224	2.998	2.679
Porcentaje con saldo cero	63,08 %	61,85 %	62,31 %	56,90 %	53,25 %	50,02 %

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de presupuestos y liquidaciones (formato Access) del Ministerio de Economía y Hacienda.



¹⁶ Datos tomados de la cuenta general de un Ayuntamiento disponible en Internet.

¹⁷ <http://www.meh.es/es-ES/Administracion%20Electronica/OVEELL/Paginas/>

La tabla 2 muestra el porcentaje de ayuntamientos donde el saldo de dudoso cobro es cero. El porcentaje para el año 2003 es del 63,08 %, un porcentaje muy elevado. En el año 2006 hay una reducción importante que continua en el 2007 y 2008. La entrada en vigor en el 2006 de la nueva instrucción de contabilidad para las entidades locales, que detalla que corresponde al Pleno el establecer los criterios para la determinación de los saldos de dudoso cobro, a propuesta de la intervención, conjuntamente con la fiscalización y revisión de su cálculo por los órganos autonómicos de control externo, pueden ser la causa de la citada reducción.

En la tabla 3 detallamos el cálculo de ayuntamientos con saldos de dudoso cobro en función de la Comunidad Autónoma, frente al porcentaje en el año 2008 del 6,97 % de Cataluña, o del 7,02% para Les Illes Balears, nos encontramos con Comunida-

des Autónomas con un 91 % en el caso de La Rioja, o del 87 % para Aragón. En la Tabla 3 hemos insertado una primera columna el porcentaje de ayuntamientos con población inferior a 1.000 habitantes, ya que como concluimos posteriormente existen diferencias significativas entre los ayuntamientos de menor población. Tanto Aragón como La Rioja tienen un elevado porcentaje de ayuntamientos con población inferior a mil habitantes. En contraste con lo anterior, Cataluña o la Comunidad Foral Navarra con porcentajes de población inferior a mil habitantes similar al de otras Comunidades Autónomas presentan porcentajes significativamente inferiores. Para el caso de la Comunidad Foral de Navarra existe regulación autonómica, de tal forma que aquellos ayuntamientos que no regulan la cuantificación de saldos de dudoso cobro, deben de aplicar la citada normativa¹⁸.

Tabla 3. Porcentaje de ayuntamientos con saldo de dudoso cobro igual a cero, por Comunidades Autónomas

Comunidad Autónoma	% Hab* < 1000	Año 2003	Año 2004	Año 2005	Año 2006	Año 2007	Año 2008
Andalucía	20,79%	61,46%	60,26%	60,03%	57,07%	55,54%	49,67%
Aragón	75,07%	94,29%	93,22%	92,26%	90,95%	82,83%	87,81%
Principado de Asturias	13,79%	37,70%	37,31%	29,85%	39,39%	40,91%	48,28%
Illes Balears	1,75%	26,32%	29,31%	20,97%	13,11%	11,48%	7,02%
Canarias	1,22%	32,56%	28,74%	24,14%	20,69%	16,28%	13,41%
Cantabria	27,78%	58,70%	53,26%	47,83%	44,68%	35,11%	40,00%
Castilla y León	82,95%	89,91%	87,23%	91,07%	78,42%	74,81%	72,70%
Castilla-La Mancha	54,32%	83,94%	84,15%	84,58%	81,11%	80,00%	76,34%
Cataluña	46,78%	14,13%	14,19%	12,02%	11,54%	9,20%	6,97%
Extremadura	46,86%	81,56%	82,78%	84,62%	78,50%	78,95%	77,12%
Galicia	5,08%	37,96%	33,79%	32,89%	29,45%	26,26%	19,53%
Comunidad de Madrid	20,63%	52,27%	55,66%	54,31%	45,45%	40,18%	39,68%
Región de Murcia	3,23%	38,71%	33,33%	38,24%	34,62%	29,41%	38,71%
Cdad. Foral de Navarra	64,25%	16,33%	13,21%	14,49%	15,02%	10,38%	10,14%
País Vasco	38,86%	24,79%	49,74%	49,74%	48,73%	46,91%	40,41%
La Rioja	89,00%	92,31%	93,28%	90,98%	94,81%	93,28%	91,00%
Comunitat Valenciana	35,27%	45,64%	42,58%	44,67%	40,34%	35,97%	34,62%

* Porcentaje de ayuntamientos con población inferior a mil habitantes.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de presupuestos y liquidaciones (formato Access) del Ministerio de Economía y Hacienda.

¹⁸ Decreto Foral 270/1998, de 21 de septiembre, por el que se desarrolla la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, en materia de presupuestos y gasto público.

En la tabla 4 analizamos el porcentaje de ayuntamientos que no calculan saldos de dudoso en función del tramo de población, de su análisis descriptivo, llegamos a la conclusión que son los ayuntamientos de menor población los que presentan un mayor porcentaje, conforme avanzamos en el tramo de población este porcentaje es menor. En cada uno de los tramos de habitantes el porcentaje de ayuntamientos que no cuantifican saldos de dudoso cobro disminuye a partir del año 2006.

Balaguer (2002)¹⁹ en un estudio para los ayuntamientos de la Comunidad Valenciana concluye “*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 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 mas conscientes de la necesidad que existe que los estados contables reflejen la imagen fiel de la situación económico-patrimonial de la entidad*”.

Igualmente debemos de considerar que en muchos municipios de pequeña población la gestión de la recaudación no se realiza directamente por la propia entidad, sino que es delegada en otro ente (Diputación Provincial, Comunidad Autónoma, Administración General del Estado). De conformidad con lo establecido en los principios contables públicos²⁰ el reconocimiento de los derechos de cobro de los recursos gestionados por otros entes deberá realizar-



se cuando tenga conocimiento de su importe, bien mediante la percepción de los fondos entregados por el gestor o mediante la comunicación documental del gestor de los derechos liquidados y cobrados por cuenta de aquél. Por lo que teóricamente en los derechos gestionados por otros entes, los reconocidos pendientes de cobro no se deben provisionar, ya que se corresponden con ingresos recaudados pendientes de recibir la transferencia de los fondos por parte del ente gestor. La provisión únicamente resultaría para aquellos recursos gestionados por la propia entidad.

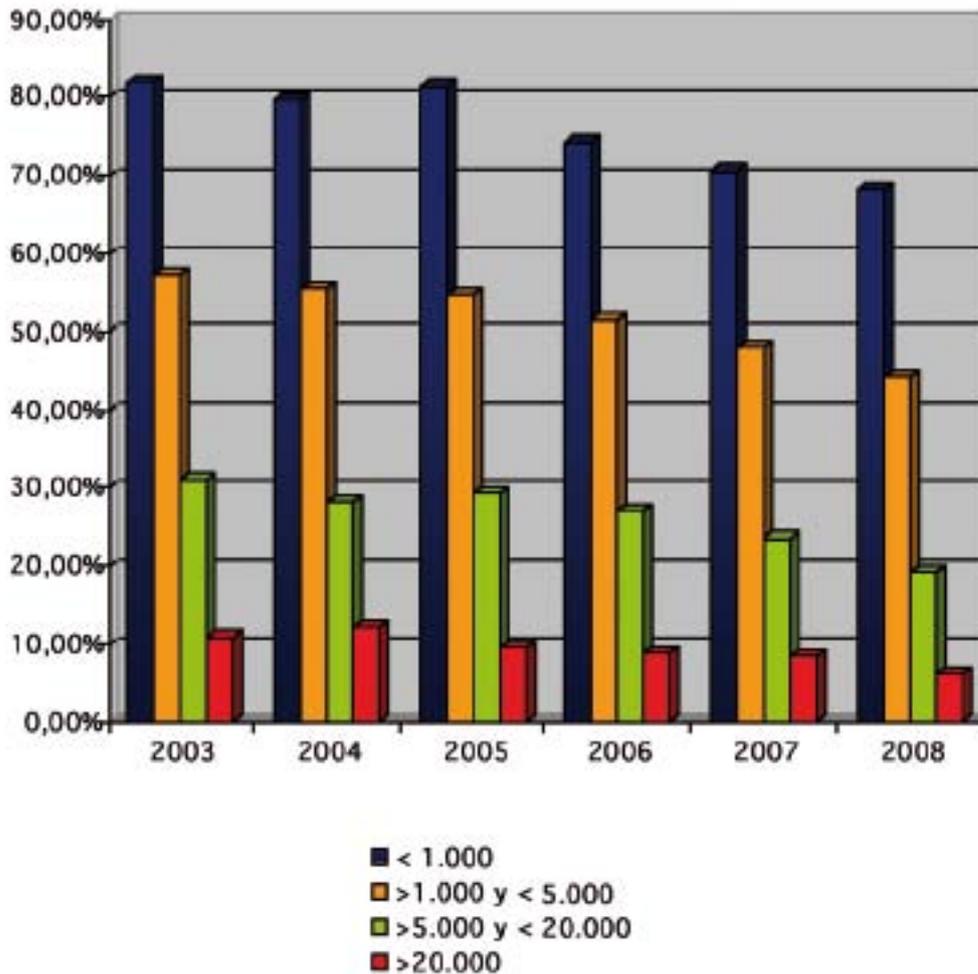
Tabla 4. Porcentaje de ayuntamientos con saldos de dudoso cobro igual a cero, por tramos de población y años

HABITANTES	2003	2004	2005	2006	2007	2008
< 1.001	81,97 %	79,57 %	81,40 %	74,30 %	70,54 %	68,09 %
>1.000 y < 5.001	57,20 %	55,44 %	54,63 %	51,47 %	48,03 %	44,16 %
>5.000 y < 20.001	30,96 %	28,17 %	29,36 %	27,02 %	23,53 %	19,17 %
>20.000	10,85 %	12,12 %	9,56 %	8,84 %	8,54 %	6,18 %

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de presupuestos y liquidaciones (formato Access) del Ministerio de Economía y Hacienda.

¹⁹ Balaguer M.T (2002): “Las limitaciones del remanente de tesorería en el análisis de la liquidez de las Adsmnistraciones públicas”. *Auditoría Pública* nº 67. p.p 67-73

²⁰ I.G.A.E. Principios Contables Públicos. 2. Derechos a cobrar e ingresos de los I.G.A.E, párrafo 106.



De los ayuntamientos que cuantifican los saldos de dudoso cobro, nos interesa conocer cual el porcentaje de cobertura de los derechos pendientes de cobro presupuestario. En la tabla 5 detallamos su evolución para el periodo 2003 a 2008, detallamos el número de ayuntamientos de la muestra, la media, así como los percentiles. Así para el año 2003 la media del ratio de cobertura para los ayuntamientos analizado es del 19,17 %, un 10 por ciento de ayuntamientos presenta un ratio de cobertura inferior al 1,3 %, un 25 por ciento inferior al 4,8 %, un 50 por ciento inferior al 12 %, así sucesivamente.

La media del ratio saldos de dudoso cobro sobre los derechos pendientes de cobro presupuestarios, en el conjunto de ayuntamientos que han dotado saldos de dudoso cobro no varía de forma significativa de los años 2003 a 2008, con un valor medio del 20 % de los derechos pendientes de cobro presupuestarios. Los percentiles tampoco sufren variaciones significativas en los ejercicios analizados, en un 25% de ayuntamientos los saldos de dudoso cobro presentan valores inferiores al 5 % de los derechos pendientes de cobro. En un 50 % de ayuntamientos los saldos de dudoso cobro representan menos de un 12 % de los derechos pendientes de cobro.

Tabla 5. Ayuntamientos que calculan saldo de dudosos cobro. Porcentaje de dudoso cobro sobre los derechos pendientes de cobro presupuestarios

Año	N	Media	PERCENTILES*				
			10	25	50	75	90
2003	1.897	,191728	,013670	,048407	,122092	,260283	,442065
2004	2.162	,196217	,014984	,048729	,129526	,279875	,478783
2005	2.249	,188246	,013344	,045261	,124051	,270836	,452454
2006	2.440	,192075	,010781	,040141	,112494	,258231	,461727
2007	2.632	,194679	,013308	,041650	,113997	,259895	,450233
2008	2.674	,205439	,011019	,041457	,121615	,270428	,476671

Datos en tanto por uno.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de presupuestos y liquidaciones (formato Access) del Ministerio de Economía y Hacienda.

*Percentil es un valor en una escala de cien que indica el porcentaje de una distribución que es igual o menor a ésta. Según la tabla para el año 2007 un 75 por cien de los ayuntamientos presenta un porcentaje de dudosos cobros inferior al 27,04%.

Tabla 6. Ayuntamientos que calculan saldo de dudosos cobro. Porcentaje de dudoso cobro sobre los derechos pendientes de cobro presupuestarios, por tramos de población

Año	HABITANTES			
	< 1.001	>1.000 y < 5.001	>5.000 y < 20.001	>20.000
2003	,1388	,1639	,2211	,2784
2004	,1581	,1618	,2027	,2325
2005	,1671	,1636	,2112	,2402
2006	,1687	,1715	,2219	,2382
2007	,1769	,1664	,2278	,2481
2008	,2100	,1668	,2339	,2381

Datos en tantos por uno.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de presupuestos y liquidaciones (formato Access) del Ministerio de Economía y Hacienda.

Analizamos para los ayuntamientos que han dotado saldos de dudoso cobros si existen diferencias significativas en función del tramo de población, realizamos el análisis de la varianza (ANOVA) de un factor para el año 2008, siendo significativo el factor tramo de población. Para conocer entre grupos de tramos de población existen diferencias significativas realizamos la prueba de Scheffé.

Existen diferencias significativas entre los grupos de ayuntamientos de más de 5.000 habitantes con los grupos de menos de 5.000 habitantes. No existen diferencias significativas entre el grupo de ayuntamientos de menos de cinco mil habitantes y el grupo de ayuntamientos entre mil y cinco mil habitantes. No existen diferencias significativas entre el grupo de ayuntamientos entre cinco mil habitantes y veinte mil habitantes, con el grupo de ayuntamientos de más de veinte mil habitantes.

En la tabla 7 analizamos el valor medio de ratio de cobertura de los ayuntamientos por comunidades autónomas para el año 2008, los valores medios oscilan entre 0,1030 para Cataluña, que sin embargo es la que menor porcentaje de ayuntamientos en los que el saldo de dudoso cobro es cero, y el 0,3667 de la Comunidad de Castilla y León.

Hemos realizado el análisis de la varianza, contrastando si la comunidad autónoma es un factor diferenciador, el resultado es positivo, existiendo diferencias significativas en función de la comunidad autónoma. Posteriormente analizamos entre que comunidades autónomas se dan las diferencias significativas, únicamente encontramos diferencias significativas entre la Comunidad Autónoma de Cataluña y la de Castilla y León. No podemos concluir afirmando que las Comunidad autónoma sea un factor explicativo en la cuantificación de los saldos de dudoso cobro.

CONTABILIDAD

Tabla 7. Ayuntamientos que calculan saldos de dudoso cobro, saldos de dudoso cobro sobre los derechos pendientes presupuestarios por comunidades autónomas

Comunidad Autónoma	N	Media	PERCENTILES*				
			10	25	50	75	90
Andalucía	305	,1874	,027096	,069627	,156901	,279845	,390720
Aragón	44	,1735	,011872	,051323	,119013	,263404	,428132
Principado de Asturias	30	,2730	,053708	,100486	,173495	,376106	,729319
Illes Balears	53	,2066	,034003	,071286	,171372	,274272	,478037
Canarias	71	,2616	,046242	,086798	,219970	,432580	,516486
Cantabria	54	,2841	,041595	,107449	,248626	,435310	,529472
Castilla y León	333	,3667	,012813	,050707	,147180	,369248	,664866
Castilla-La Mancha	115	,1580	,019947	,051639	,102638	,202576	,325218
Cataluña	692	,1030	,005071	,017108	,053737	,142891	,260318
Extremadura	62	,1345	,012144	,024836	,091242	,202941	,310965
Galicia	206	,2834	,027796	,097475	,210104	,425944	,656479
Comunidad de Madrid	76	,2801	,036801	,087935	,226197	,457957	,616763
Región de Murcia	19	,1844	,029202	,067505	,187151	,241243	,349196
Cdad. Foral de Navarra	186	,3006	,038344	,111337	,234470	,429630	,700657
País Vasco	115	,2199	,005863	,028722	,158378	,349650	,580846
La Rioja	9	,1304	,000725	,002304	,125856	,207118	.
Comunitat Valenciana	304	,1513	,005135	,032893	,089789	,233810	,389360

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de presupuestos y liquidaciones (formato Access) del Ministerio de Economía y Hacienda.

*Percentil es un valor en una escala de cien que indica el porcentaje de una distribución que es igual o menor a ésta. Según la tabla en Cataluña un 25 por cien de los ayuntamientos presenta un porcentaje de cobertura inferior al 1,71 %.

Un porcentaje u otro se pueden considerar aceptables según el importe de la recaudación de ejercicios cerrados en años posteriores. Para ello analizamos el porcentaje de cobro de ejercicios cerrados según los datos de la liquidación del año 2009²¹, a este porcentaje le sumamos el de cobertura mediante los saldos de dudoso cobro que constan en el estado del remante de tesorería a 31 de diciembre de 2008. Si el resultado es inferior a uno significa que potencialmente hemos podido financiar expe-

dientes de modificaciones de crédito mediante un recurso que en su totalidad no es líquido, parte de él esta pendiente de cobro. Para una muestra de 414 ayuntamientos los resultados se detallan en la tabla 8. En el año 2009 solamente un 14 por ciento de los ayuntamientos de la muestra logra cubrir los derechos pendientes de cobros de ejercicios cerrados en un porcentaje superior al 90 % (considerando los ingresos recaudados más los saldos de dudoso cobro en la liquidación del año 2008).

²¹ Obtenemos los datos desde la página web de la oficina virtual para coordinación financiera de las entidades locales. Descarga de Liquidaciones y Presupuestos de las EELL en formato XBRL.

Tabla 8. Porcentaje de recaudación de ejercicios cerrados más porcentaje de cobertura de derechos pendientes de cobro mediante saldos de dudosos cobro

Cobertura	Porcentaje de ayuntamientos de la muestra
Mayor al 90 %	14 %
Menor que el 90 % y mayor que el 70 %	25 %
Menor que el 70 % y mayor que el 50 %	28 %
Menor que el 50 %	33 %

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de presupuestos y liquidaciones (formato Access) del Ministerio de Economía y Hacienda año 2008 y liquidaciones año 2009 formato xbrl.

4. CONCLUSIONES

Los ayuntamientos son cada vez más sensibles a la necesidad de cuantificar los derechos de imposible o difícil recaudación, para el periodo analizado 2003 a 2008 (tabla 2) disminuye el porcentaje de ayuntamientos que no cuantifica los saldos de dudoso cobro. No obstante pese a la reducción, consideramos que es muy elevado (el 50 % para el año 2008). Son los ayuntamientos de menor población los que en mayor medida no cuantifican saldos de dudosos cobro, un 68 % de los ayuntamientos de menos de mil habitantes y un 44 % de los ayuntamientos incluidos en el tramo de población de mayores que mil y menores de cinco mil habitantes. Analizado el citado porcentaje por comunidades autónomas, La Rioja, Aragón, Extremadura, Castilla-La Mancha y Castilla y León presentan un porcentaje superior al 70 %. Mientras que Cataluña, les Illes Balears, la Cdad. Foral de Navarra, Canarias y Galicia son las que presenta un porcentaje menor al 20%.

Para los ayuntamientos que calculan los saldos de dudosos cobro la media muestral de su valor es del 20 por ciento de los derechos pendientes de cobro presupuestarios, sin que existan diferencias significativas interanuales para el periodo 2003 a 2008. El 50 por ciento de los ayuntamientos presenta un valor inferior al 12%. Existen diferencias significativas entre el grupo de ayuntamientos de población superior a 5.000 habitantes y el inferior. No podemos concluir que existan diferencias significativas

en la cuantificación de los derechos pendientes de cobro en función de la comunidad Autónoma.

Para un grupo de 414 ayuntamientos obtenemos para cada uno de ellos el porcentaje que representan los saldos de dudoso cobro sobre los derechos pendientes de cobro en el estado del remanente de tesorería del 2008, igualmente calculamos el porcentaje de cobro en el año 2009 de los derechos pendientes de cobro presupuestarios de la liquidación del año 2008. Sí el resultado de la suma de estos dos ratios es inferior a uno, significa que parte de los derechos de cobro de la liquidación del año 2008 considerados como posible recursos para financiar gastos en el año 2009 no se han traducido en liquidez. Sólo en el 14 por ciento de los ayuntamientos el resultado de la suma de estos dos ratios es superior a 0,9 y en el 33 % de los ayuntamientos el valor es inferior a 0,5. Es decir en el 33 por ciento de los casos el 50 por ciento de los derechos pendientes de cobro considerados en el remanente de tesorería para gastos generales no se va a convertir en liquidez en el ejercicio posterior.

El problema de no cuantificar correctamente los saldos de dudoso cobro, es que parte de los derechos pendientes de cobro considerados en el remanente de tesorería no se pueden convertir en liquidez. El remanente de tesorería como recurso es en parte ficticio en la medida que los derechos pendientes de cobro no se convertirían en liquidez. En una postura mucho más prudente, incluso diríamos que es ficti-

cio, en tanto los derechos pendientes de cobro no se conviertan en liquidez en el ejercicio presupuestario siguiente.

Para evitar este problema planteamos la necesidad de definir un nuevo concepto, el remanente líquido de tesorería disponible para financiar modificaciones de crédito, esta sería una magnitud flujo. A 31 de diciembre lo obtendríamos como resultado de restar a los fondos líquidos de tesorería las obligaciones pendientes de pago y el excedente de financiación, a lo largo del ejercicio sería el resultado de sumar al importe calculado a 31 de diciembre, los ingresos recaudados por derechos pendientes de cobro a 31 de diciembre, tanto presupuestarios, como no pre-

supuestarios (que no sean el resultado de aplicaciones de ingresos pendientes de aplicar la citada fecha) menos el remanente ya aplicado en expedientes de modificaciones de crédito. Sobre el sistema de información contable de las entidades locales esta nueva magnitud implicaría su modificación en el siguiente sentido.

- a) Diferenciar en los ingresos no presupuestarios aquellos que son del ejercicio corriente de los que son de ejercicios cerrados.
- b) Diferenciar en la recaudación de ejercicios cerrados aquellos que son por la aplicación de ingresos pendientes de aplicar a 31 de diciembre.