

**EL REMANENTE DE TESORERIA: UN INDICADOR
ECONOMICO Y FINANCIERO PARA LAS
HACIENDAS LOCALES¹**

PABLO GAYUBO PEREZ

UNIVERSIDAD DE VALLADOLID

¹ Este trabajo forma parte del Proyecto de Investigación SEC 98 – 1085 de la CICYT.

RESUMEN

Entre los estados que integran la Cuenta General que los entes locales deben formar anualmente para reflejar la gestión presupuestaria y la situación económica, financiera y patrimonial destaca por la incidencia que tiene en la gestión futura de la Hacienda Local el denominado “Remanente de Tesorería”. Este indicador muestra el superávit o déficit acumulado del ente público y guarda cierta semejanza con el “Capital Circulante” del ámbito empresarial. En la presente comunicación se analiza el concepto de “Remanente de Tesorería” y se resalta su significación desde los enfoques, no necesariamente coincidentes, económico y financiero.

PALABRAS CLAVE

Haciendas locales, Liquidación presupuestaria, superávit y déficit de gestión económico y financiero, solvencia y liquidez, capital marginal de maniobra.

1.- INTRODUCCION

La información económica y financiera de las Entidades Locales se recoge básicamente en la Contabilidad Pública Local que, regulada en la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local (ICAL), aprobada por Orden de 17 de Julio de 1990, se ha implantado desde 1992 por los Ayuntamientos y Diputaciones de España. El nuevo sistema contable refleja, por un lado, los hechos administrativos-presupuestarios, como ya venía haciéndose con el sistema anterior, pero además recoge la repercusión que los mismos tienen sobre la situación patrimonial, económica y financiera de los entes públicos. Se registra, por tanto, mejor su **imagen fiel**, lo que representa un importante avance tanto para los gestores políticos y funcionarios como para los ciudadanos en general, todos ellos interesados en el buen funcionamiento de los Entes Locales.

Dichos Entes, al finalizar cada ejercicio presupuestario deben elaborar un conjunto de Estados y Cuentas Anuales comprensivos de todas las operaciones presupuestarias y no presupuestarias, patrimoniales y de tesorería que se hayan realizado durante el mismo (artículo 189 de la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales - LRHL). Con estos Estados, que forman la denominada Cuenta General, los políticos rinden cuentas de su gestión tanto a la propia corporación (la Cuenta General será sometida a informe de la Comisión Especial de Cuentas de la Entidad Local, que estará constituida por miembros de los distintos grupos políticos - artículo 193.2 de la L.R.H.L), como al conjunto de los ciudadanos (exposición al público a efectos de reclamaciones, reparos u observaciones – artículo 193.3 LRHL) y al Tribunal de Cuentas (artículo 193.5 LRHL) como órgano superior de fiscalización jurídica externa.

Pero ¿de qué sirven el cúmulo de datos que recogen dichos Estados y Cuentas y sus Anexos si no se analizan correctamente y no se obtiene de ellos la interpretación adecuada para formular un diagnóstico de la situación y evolución de la entidad pública, con incidencia positiva en la futura gestión? Es posible que el cúmulo de información que genera la nueva Contabilidad Pública Local represente más bien un obstáculo para descubrir en él los datos relevantes.

El análisis de la información económica y financiera de las Entidades Locales debe intentarse desde varios enfoques complementarios:

- Un **análisis patrimonial** de la estructura económica y financiera.
- Un **análisis financiero** del equilibrio financiero y de la solvencia y liquidez.
- Un **análisis económico** de los resultados y objetivos conseguidos con la acción pública y del grado de eficiencia de la gestión.

Sin duda uno de los Estados que presenta mayor interés informativo y que más incide en la gestión de la Entidad Pública es el **Remanente de Tesorería**. De hecho, en la práctica es el único que despierta un marcado interés en los miembros de la Comisión Especial de Cuentas, sean del grupo de gobierno, sean de la oposición.

En las siguientes secciones se va a analizar este importante indicador financiero, exponiendo su concepto y los elementos que lo determinan según la normativa reguladora y estudiando su significado. Se formula una forma distinta de cálculo, que consideramos arroja una fuerte luz explicativa sobre la generación de esta magnitud y sobre las recomendaciones que cabe hacer sobre su destino.

2.- CONCEPTO Y ANALISIS DE LOS ELEMENTOS QUE DETERMINAN EL REMANENTE DE TESORERIA

El Remanente de Tesorería es una variable fondo que muestra en un momento determinado (el 31 de diciembre de cada año) el superávit o el déficit acumulado a lo largo de distintos ejercicios por un ente público. Constituye un indicador de liquidez. La regulación normativa del Remanente de Tesorería se recoge en los artículos 172 y 174 de la ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales, en los artículos 101 a 105 del Real Decreto 500/1990 y en las Reglas 349 a 352 de la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local.

El Remanente de Tesorería está integrado por los siguientes **tres bloques**: por los **derechos pendientes de cobro**, las **obligaciones pendientes de pago** y los **fondos líquidos** existentes a 31 de diciembre, fecha de cierre del ejercicio (artículo 172.2 LRHL y artículo 101.1 RD 500/1990). Esta magnitud resulta de sumar los bloques primero y tercero y de restar el segundo.

Tal como se comprueba en el modelo anexo (**Cuadro nº 1**) los derechos pendientes de cobro a 31 de diciembre incluidos en el primer bloque están formados por:

- Los saldos pendientes de cobro de los derechos presupuestarios liquidados durante el ejercicio (saldo de la cuenta 430).
- Los saldos pendientes de cobro de los derechos presupuestarios liquidados en ejercicios anteriores (saldo de la cuenta 431).
- Los saldos de las cuentas de deudores de conceptos no presupuestarios (saldo de las cuentas del subgrupo 56 y 472, 473, 474).

REMANENTE DE TESORERIA

(Título III, Capítulo 14º, de la ICAI)

CUADRO 1

Bloque 1

DERECHOS PENDIENTES DE COBRO EN FIN DE EJERCICIOS (Regla 350 ICAI)

- | | | |
|---|---|---|
| 1. DE PRESUPUESTO DE INGRESOS, PRESUPUESTO CORRIENTE | → | Saldo Cuenta 430 |
| 2. DE PRESUPUESTO DE INGRESOS, PRESUPUESTOS CERRADOS | → | Saldo Cuenta 431 |
| 3. DE OPERACIONES COMERCIALES (OO.AA. no administrativos) | → | Saldo Cuenta 455 |
| 4. DE RECURSOS DE OTROS ENTES PUBLICOS | → | Saldo Cuenta 466 |
| 5. DE OTRAS OPERACIONES NO PRESUPUESTARIAS | → | Saldos Cuentas Subgrupo 56, 472, 473, 474 |

AJUSTES:

- | | | |
|---|---|--|
| 6. MENOS: SALDOS DE DUDOSO COBRO | → | Estimados con los criterios del art. 103 del R.D. 500/1990 |
| 7. MENOS: INGRESOS PENDIENTES DE APLICACIÓN | → | Saldo acreedor de las cuentas 554 y 555 |

TOTAL DERECHOS PENDIENTES DE COBRO	→	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">1+2+3+4+5-6-7</div>
------------------------------------	---	---

Bloque 2

DERECHOS PENDIENTES DE PAGO EN FIN DE EJERCICIOS (Regla 351 ICAI)

- | | | |
|---|---|--|
| 1. DE PRESUPUESTO DE GASTOS, PRESUPUESTO CORRIENTE | → | Saldos Cuentas 400 y 410 |
| 2. DE PRESUPUESTO DE GASTOS, PRESUPUESTOS CERRADOS | → | Saldos Cuentas 401 y 411 |
| 3. DE PRESUPUESTO DE INGRESOS POR DEVOLUCION DE INGRESOS | → | Saldo Cuenta 420 |
| 4. DE OPERACIONES COMERCIALES (OO.AA. no Administrativos) | → | Saldos Cuentas 450 y 454 |
| 5. DE RECURSOS DE OTROS ENTES PUBLICOS | → | Saldo Cuenta 463 (incrementado en ingresos pendientes de aplicación) |
| 6. MENOS: SALDOS DE DUDOSO COBRO | → | Saldos Cuentas Subgrupo 54, 475, 477, 478 y 479 |

AJUSTES:

- | | | |
|--|---|--|
| 7. MENOS: PAGOS PENDIENTES DE APLICACIÓN | → | Saldo deudor de la cuenta 550 (en su caso) |
|--|---|--|

TOTAL DERECHOS PENDIENTES DE PAGO	→	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">1+2+3+4+5+6-7</div>
-----------------------------------	---	---

Bloque 3

**FONDOS LIQUIDOS DE TESORERIA EN FIN DE EJERCICIO
(Regla 352 ICAL)**

- | | | |
|---|---|--|
| 1. FONDOS EN CAJA Y ENTIDADES BANCARIAS | → | Saldo Cuentas Subgrupo 57 |
| 2. OTROS EXCEDENTES TEMPORALES DE TESORERIA
(Art. 180.2 Ley 39/88) | → | Saldo Cuentas del Plan Contable donde se encuentren reflejados |

TOTAL FONDOS LIQUIDOS DE TESORERIA → 1+2

REMANENTE DE TESORERIA TOTAL	→	BLOQUES 1+3-2
-------------------------------------	---	----------------------

DESGLOSE

**REMANENTE DE TESORERIA
AFECTADO A GASTOS CON
FINANCIACION AFECTADA**

OBTENCION (Regla 353 ICAL)
Suma de desviaciones de financiación
positivas, en Gastos con financiación
Afectada

**REMANENTE DE TESORERIA
PARA GASTOS GENERALES**

OBTENCION (Regla 354 ICAL)
Por diferencia con el Remanente
de Tesorería Total

En el caso de Organismos Autónomos no Administrativos se deben computar también los saldos deudores de operaciones comerciales (saldo de la cuenta 455). Si se tiene implantado el módulo contable de “Administración de Recursos de otros Entes”, deben incluirse en este bloque los deudores por Recursos de otros Entes (Saldo de la cuenta 466).

El bloque de las obligaciones pendientes de pago lo constituyen:

- Los saldos pendientes de pago de las obligaciones presupuestarias reconocidas en el ejercicio, esté o no ordenado su pago (saldo de las cuentas 400 y 410).
- Los saldos pendientes de pago de las obligaciones presupuestarias reconocidas en ejercicios anteriores, esté o no ordenado su pago (saldo de las cuentas 401 y 411).
- Los saldos pendientes de pago de devoluciones de ingresos (saldo de la cuenta 420).
- Los saldos de las cuentas de acreedores no presupuestarios (saldo de las cuentas del subgrupo 51 y 475, 477, 478, 479).

Se incluyen en su caso en este bloque los saldos acreedores de operaciones comerciales de los Organismos Autónomos no administrativos (saldo de las cuentas 450 y 454). Si se lleva la Contabilidad de Administración de Recursos de otros Entes, se computarán además los saldos acreedores por recursos de otros entes (saldo de la cuenta 463).

Por último, el bloque de los Fondos líquidos de Tesorería debe recoger los fondos existentes en los ordinales de Tesorería (saldos de las cuentas del subgrupo 57) y los saldos de las inversiones en que se hayan colocado los excedentes temporales de tesorería, en las condiciones de liquidez y seguridad que exige el art. 180.2 de la LRHL.

Pero como esta magnitud del Remanente de Tesorería mide el estado de liquidez de la Entidad pública en el momento de su cálculo, las operaciones algebraicas indicadas no son suficientes para su correcta determinación. Deben introducirse ciertos **ajustes** en los dos primeros bloques para que el resultado mida efectivamente la situación de disponibilidad del Remanente de Tesorería.

En primer lugar, se ajustan los ingresos y pagos pendientes de aplicación para evitar duplicidades en los elementos computados. Es bastante habitual que los cobros se contabilicen inmediatamente en el momento de producirse como ingresos pendientes de aplicación, figurando su saldo en el correspondiente concepto no presupuestario. Así se logra que la contabilidad de la Tesorería de la entidad muestre la situación real. La aplicación posterior a presupuesto se hace a medida que se comprueban, se clasifican, se verifica si corresponden a derechos ya liquidados o bien si se trata de ingresos de contraído simultáneo. En el caso de corresponder a derechos liquidados, si no se ajusta el saldo pendiente de cobro se estaría falseando el Remanente de Tesorería ya que los mismos montantes se computarían en el primer bloque, como derechos pendientes de cobro, y en el tercero de fondos líquidos donde habrán ido reflejados los cobros. Aunque en el caso de derechos de contraído simultáneo no procedería en puridad efectuar ningún ajuste, sin embargo, aplicando el principio de prudencia, se debe proceder a reducir en el primer bloque el conjunto de todos los ingresos pendientes de aplicación (saldos de las cuentas 554 y 555).

Es mucho menos habitual utilizar el concepto no presupuestario de pagos pendientes de aplicación para reflejar contablemente pagos efectuados, sin imputarlos directamente a presupuesto en el momento de su realización. Esta forma de contabilización podría encubrir también pagos efectuados sin consignación presupuestaria, lo que atenta claramente contra la limitación impuesta por el artículo 154.5 de la LRHL. Solo los pagos pendientes de aplicación que se correspondan con

obligaciones concretas pendientes de pago deben ajustar el montante de éstas, minorándolo.

En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que parte de los derechos liquidados pendientes de cobro pueden resultar de difícil o imposible recaudación. La Ley reguladora de las Haciendas Locales señala en el artículo 172.2 que en el cálculo del Remanente de Tesorería deberán minorarse los derechos pendientes de cobro en la cuantía en “que se consideren de difícil o imposible recaudación”, dejando los criterios pendientes de regulación reglamentaria. El Real Decreto 500/1990 no ha establecido reglas de cuantificación, indicando tan solo en su artículo 103 que su determinación podrá realizarse bien de forma individualizada, bien mediante la fijación de un porcentaje a tanto alzado, teniendo en cuenta diversas circunstancias como la antigüedad de las deudas, su importe, la naturaleza de los recursos, la experiencia estadística de su recaudación en las vías voluntaria y ejecutiva, etc...

La indeterminación de este componente de ajuste hace, como ha resaltado Isabel Brusca (1995, pág. 114), que el mismo sea fácilmente manipulable, sobrevalorando el Remanente de Tesorería, con los perniciosos efectos que de ello puede derivarse para la situación económica y financiera futura de la Entidad Local. Para afianzar el principio de prudencia y consolidar los criterios técnicos frente a posibles presiones políticas es conveniente que la Corporación Local establezca con carácter previo en las Bases de Ejecución del Presupuesto los criterios objetivos que deben tenerse en cuenta para determinar esta magnitud de ajuste.

Además, como vamos a resaltar en la próxima sección, no solo se deberían ajustar los deudores de difícil o imposible recaudación sino también aquellos que no se prevean cobrar en el período en que se piensa utilizar como recurso financiero el Remanente de Tesorería. Es decir, que en el primer bloque solo deberían computarse los derechos pendientes de cobro seguros y a corto plazo. El ajustar el montante de

derechos no supone ni su anulación ni baja en contabilidad, como recuerda el apartado 4 del artículo 103 de la LRHL.

Por último, como aparece en el cuadro anexo, debe hacerse un ajuste final en el Remanente de Tesorería Total, una vez calculado. Más que de un ajuste se trata de un desglose, distinguiendo dentro del Remanente de Tesorería Total la parte del mismo originada con recursos afectados a la financiación de gastos concretos, que constituye el Remanente de Tesorería Afectado a Gastos con Financiación Afectada y, por diferencia, la parte de Remanente de Tesorería para Gastos Generales de libre disposición.

Este desglose es fundamental para la correcta determinación de la magnitud del Remanente de Tesorería. Aunque uno de los principios presupuestarios básicos de todas las haciendas públicas es el de no afectación de ingresos a gastos, en todos los niveles de hacienda se presentan supuestos de gastos con financiación afectada, especialmente en el caso de las Entidades Locales. Muchas subvenciones recibidas son finalistas, destinadas a la cofinanciación de inversiones o de servicios públicos. Por otra parte, por imperativo legal, tal carácter finalista se presenta también en el caso de las operaciones de préstamo, de la enajenación de inversiones, de contribuciones especiales, etc...

Si en los programas de gastos con financiación afectada la liquidación y recaudación de derechos se viene produciendo a distinto ritmo temporal que el reconocimiento de las correspondientes obligaciones, se estarán originando “Desviaciones de Financiación”:

Suma total de obligaciones reconocidas	ΣO
Financiación teórica de cada agente cofinanciador:	
Coeficiente financiación agente x ΣO	X
Financiación efectiva realizada por el agente:	
(Ingresos realizados más saldos de derechos	

liquidados pendientes de cobro) Y

DESVIACIONES ACUMULADAS DE FINANCIACION X – Y

Si $X - Y < 0 \Rightarrow$ que existe una Desviación Acumulada positiva.

Si $X - Y > 0 \Rightarrow$ que existe una Desviación Acumulada negativa.

¿En qué afectan estas Desviaciones al Remanente de Tesorería?

Si las Desviaciones son positivas está claro que los ingresos o derechos pendientes de cobro de los recursos afectados se han contabilizado mientras que los correspondientes gastos no se han liquidado. Por tanto, el Remanente de Tesorería Total se ve incrementado en el importe de tales Desviaciones. Se trata de un excedentes financiero especial que por su naturaleza está afectado a la financiación futura de unos programas de gastos concreto. Su destino está perfectamente determinado (V.Pina, 1993, pág. 152) y constituye el recurso específico que debe financiar el expediente de incorporación de Remanentes de créditos de tales gastos, incorporación obligatoria según establece el artículo 163.3 de la LRHL. Debe pues desglosarse este Remanente de Tesorería Afectado, minorándolo del Remanente de Tesorería Total.

Si las Desviaciones acumuladas son negativas se habrá producido durante el ejercicio que se liquida una financiación de estos programas de gasto con recursos generales no afectados, lo que sin duda habrá repercutido negativamente en el Remanente de Tesorería Total, minorándolo. Podría plantearse la conveniencia en este supuesto de realizar un ajuste positivo en el montante de la magnitud analizada, pero el criterio de prudencia aconseja no incrementar el Remanente de Tesorería al tratarse de expectativas de ingresos no de liquidación de

derechos (I. Brusca, 1995, pág. 113). La Regla 353 de la ICAL solo contempla el ajuste originado por las desviaciones de financiación acumuladas positivas, que por su montante dan lugar al Remanente de Tesorería Afectado a Gastos con Financiación Afectada.

La diferencia entre este Remanente de Tesorería afectado y el Remanente de Tesorería Total determina el Remanente de Tesorería para Gastos Generales (Regla 354 de la ICAL). Esta magnitud residual es el indicador que básicamente nos interesa en este análisis porque, sea cual sea su signo, tiene una incidencia crucial en la gestión económica y financiera de la Entidad Local. Si es positivo, constituye un excedente económico que permitirá la financiación de modificaciones de crédito en el nuevo presupuesto (artículo 104 del Real Decreto 500/1990). Si, por el contrario, es negativo, desencadenará decisiones obligatorias de saneamiento del déficit impuestas por la Ley reguladora de las Haciendas Locales en su artículo 174.

3.- INTERPRETACION DEL REMANENTE DE TESORERIA

Vistos los componentes que constituyen el estado del Remanente de Tesorería vamos a continuación a intentar profundizar en el significado de este indicador. Representa la situación de superávit o déficit que tiene la entidad pública al finalizar el ejercicio, situación que es acumulada, es decir que se ha originado a lo largo de los distintos ejercicios pasados (Sanz Monge, 1992, pág. 175). Tal situación deriva de la gestión presupuestaria del ejercicio corriente y de los ejercicios cerrados y de otras operaciones no presupuestarias, comerciales (en el caso de Organismos Autónomos de carácter no administrativo), de administración de recursos de otros entes. Por tanto, este estado integra información de todos los subsistemas contables. Representa la liquidez acumulada (o la necesidad de financiación, si es negativo) de la entidad pública y constituye un indicador de su salud financiera (V.Pina, 1993, pág. 153).

Este estado guarda cierta semejanza con el Capital Circulante o Fondo de Maniobra del ámbito privado. Para algunos autores, no sería más que la formulación especial de esta conocida magnitud dentro de los estados económico-financieros públicos. El Capital Circulante se puede definir como la diferencia entre el activo circulante y el pasivo circulante en un momento determinado (normalmente se toman los datos del Balance de Situación de la empresa al finalizar cada ejercicio). Por la identidad contable entre el total activo y el total pasivo del Balance, también se puede considerar que es la diferencia entre la financiación básica propia y ajena y las inversiones permanentes o activos fijos. En el mundo empresarial se considera que el Capital Circulante debe ser positivo, es decir que con los capitales permanentes se debe financiar una parte de los activos circulantes. De esta forma la situación financiera de la empresa es más estable, asegurando un grado adecuado de liquidez.

En una primera aproximación, el concepto de Capital Circulante se asemeja mucho al del Remanente de Tesorería. La suma de los bloques de deudores pendientes de cobro a corto plazo y fondos líquidos se aproxima al concepto de activo circulante, y los pasivos circulantes no serían más que el conjunto de las obligaciones pendientes de pago. 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.

Como señala I. Brusca (1995, pág. 109), “la consideración del capital circulante a final de ejercicio como indicador de liquidez está basada en la asunción de que con el activo circulante deberán pagarse las deudas a corto plazo, asunción que cuenta con diversas singularidades en las entidades locales”. Por ejemplo, un pago originado por un gasto en sentido económico o por una inversión que tenga su vencimiento en los primeros días de enero, en el caso de una empresa deberá atenderse con el capital circulante positivo existente, mientras que en la lógica presupuestaria del ente público, si tal gasto es imputable al

nuevo ejercicio, su fuente de financiación también debe corresponder al mismo, no siendo preciso ningún Remanente de Tesorería positivo para su financiación. Desde el punto de vista económico, su realización está garantizada con los nuevos ingresos presupuestarios, aunque, evidentemente, la existencia del Remanente de Tesorería en la medida en que se materialice en el bloque de fondos líquidos dará inmediata cobertura de liquidez a dicho pago. Pero queremos señalar que esta cobertura no agota, no consume el Remanente de Tesorería, ya que el mismo se mantendrá intacto si los recursos presupuestarios del nuevo ejercicio se devengan y recaudan conforme a lo previsto. Habrá servido en este caso como una operación de tesorería interna: la entidad local habrá hecho uso de los fondos disponibles para cubrir un desfase temporal de liquidez existente en la gestión autónoma de ingresos y gastos del presupuesto corriente. Pero, cubierto el desfase, el excedente económico que supone el Remanente de Tesorería quedará repuesto en su cuantía inicial.

¿Cuándo la utilización del Remanente de Tesorería positivo será definitiva? ¿ Cuándo desaparece realmente el excedente generado? Esto ocurrirá cuando se utilice su montante para financiar gastos no presupuestados. Según el artículo 104.2 del Real Decreto 500/1990, el Remanente de Tesorería positivo constituye un recurso para la financiación de modificaciones de créditos en el presupuesto. Este recurso financiero en concreto se puede utilizar para financiar los siguientes tipos de modificaciones:

- Créditos extraordinarios
- Suplementos de créditos
- Incorporación de remanentes de créditos

La normativa citada no establece ninguna limitación ni condición en cuanto al empleo de este excedente. Se puede utilizar para asignar créditos a cualquier tipo de gastos. Esta afirmación debe matizarse, como aparece en el **cuadro nº 2**, ya que el Remanente de Tesorería para

REMANENTE DE TESORERIA TOTAL

CUADRO 2

DESGLOSE

REMANENTE DE TESORERIA AFECTADO A GASTOS CON FINANCIACION AFECTADA

OBTENCION (Regla 353 ICAL)
Suma de desviaciones de financiación
positivas, en Gastos con financiación
Afectada

REMANENTE DE TESORERIA PARA GASTOS GENERALES

OBTENCION (Regla 354 ICAL)
Por diferencia con el Remanente
de Tesorería Total

DESTINO

POSITIVO

Excedente a utilizar como Recurso para
financiar incorporaciones de remanentes
de crédito correspondientes a Gastos
con Financiación Afectada.

POSITIVO

Excedente utilizable
como recurso para
financiar modificaciones
presupuestarias
(art. 107 RD 500/1999)

NEGATIVO

Obligación de eliminar
el Déficit en las formas
previstas en el art. 174
ley 39/1988

Gastos con Financiación Afectada debe usarse necesariamente en la financiación de tales gastos, mientras que la libertad de utilización se debe predicar solo del Remanente de Tesorería para Gastos Generales.

Esta libertad total de utilización confiere a esta magnitud un papel estrella en el interés que despiertan los estados y cuentas anuales que forman la Liquidación y la Cuenta General. No es exagerado señalar que casi es el único dato que interesa a los gestores políticos y a los funcionarios responsables de la gestión de los programas. Si el Remanente es positivo y además no está condicionado por corresponder a desviaciones de financiación en gastos con financiación afectada, las Entidades Locales podrán emprender nuevos programas de gasto que no se hayan incluido en la fase de presupuestación, o se podrán ampliar las dotaciones posiblemente escasas de los programas presupuestados. Si por el contrario, el Remanente de Tesorería para Gastos Generales resulta negativo, la Entidad empieza a sentir cierto vértigo por las implicaciones financieras que de tal situación se derivan.

El artículo 174 de la LRHL señala las alternativas que tiene la Entidad Local para compensar este déficit:

- La reducción de gastos del nuevo Presupuesto por una cuantía igual al Remanente de Tesorería negativo.
- Si la anterior solución niveladora no resulta posible, la Ley permite concertar una operación de crédito para dicho fin en las condiciones excepcionales exigidas en el artículo 158.5.
- Si no se adopta ninguna de tales medidas, necesariamente habrá de aprobarse el presupuesto del año siguiente con un superávit inicial no inferior al citado déficit.

Por todo ello, como señala V. Pina (1993, pág. 153), esta magnitud “despertará fuertes tentaciones en los gestores de las entidades públicas para proceder a su manipulación con el doble fin de poner de

manifiesto que la entidad disfruta de una posición financiera a corto plazo holgada, y de disponer de recursos para financiar incrementos del gasto presupuestario inicialmente aprobado”. Si la situación fuera de déficit, la tentación sería igual o más fuerte para la ocultación o el maquillaje del mismo.

Tal manipulación es posible porque alguno de los componentes que intervienen en el cálculo del Remanente de Tesorería son indeterminados, sin que se hayan fijado reglas concretas para su estimación. Los puntos débiles en su cálculo son básicamente dos: la determinación de los deudores de dudoso cobro dentro del corto plazo considerado y el que los saldos de acreedores presupuestarios recojan todos los realmente existentes al finalizar el ejercicio. En esta fecha pueden existir fuertes tentaciones, tal vez por la insuficiencia de disponibilidad de crédito en las correspondientes partidas específicas, para embalsar facturas en los cajones.

Por otra parte, la normativa reguladora en el ámbito local, normativa que repite el Plan General de Contabilidad Pública de 1994 (Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 6 de mayo), que recoge el Remanente de Tesorería dentro de la información de carácter financiero que debe incluirse en el punto 3.2 de la Memoria unida al Balance y a la Cuenta del Resultado económico-patrimonial, dentro de las Cuentas Anuales públicas, no matiza aspectos esenciales de dicho indicador en función de los cuales debería condicionarse su utilización o destino.

Debe analizarse la calidad de los derechos pendientes de cobro ajustando correctamente los deudores en función de que se vayan o no a cobrar dentro del ciclo presupuestario siguiente. A los efectos de depurar esta magnitud y de que constituya realmente el recurso financiero que prevé la regulación normativa, es necesario excluir en el primer bloque todo saldo que no se vaya a convertir en tesorería en el nuevo ejercicio. En definitiva, hay que analizar las rotaciones de los derechos pendientes

de cobro. También debe calcularse la rotación de las obligaciones pendientes de pago.

Por otra parte, la ausencia de limitaciones en la utilización del Remanente de Tesorería para Gastos Generales no es sensata desde un enfoque económico. Perfectamente puede plantearse su empleo en la financiación de nuevos programas de gastos que supongan unas obligaciones permanentes, que deberán también cubrirse en los años siguientes. ¿Qué ocurrirá si tal excedente es meramente coyuntural? El resultado final es que el Remanente de Tesorería habrá creado en el ánimo de los órganos de decisión política y técnicos unas expectativas infundadas, un espejismo, que pueden llevar a la entidad pública a una situación de déficit estructural a medio plazo.

En resumen, lo que se resalta en la siguiente comunicación es la necesidad de analizar la naturaleza del Remanente de Tesorería para revelar las causas que lo originan, por considerar que dicho conocimiento facilitará un empleo adecuado del mismo. Si el Remanente obedece a causas coyunturales o excepcionales, sólo se deberá aplicar a programas de gasto que no impliquen obligaciones futuras, dado que no se cuenta con recursos ordinarios para mantener el mayor nivel de gasto público. Si, por el contrario, el Remanente es estructural, tal vez lo que esté revelando es una presupuestación excesivamente prudente (el estado de ingresos se está infradotando y/o el estado de gastos presenta excesos de consignación o incluye programas no ejecutables) o que durante el ejercicio no se utilizan las técnicas previstas en la normativa para modificar el presupuesto, atendiendo los nuevos proyectos considerados urgentes y necesarios con los recursos adicionales que se alleguen.

4.- DETERMINACION DEL REMANENTE DE TESORERÍA POR UN PROCEDIMIENTO ALTERNATIVO

Un buen instrumento para mejorar el análisis de este indicador consiste en intentar su cálculo por un **procedimiento alternativo**, que se describe en las siguientes líneas. Este método ya se utilizaba en la anterior normativa contable de las Entidades Locales para determinar el superávit o el déficit de la Liquidación. No se ha recogido en la actual normativa por considerar que el Remanente de Tesorería es un indicador fondo global que sintetiza, al finalizar el ejercicio, la situación financiera de todas las operaciones de la Entidad, presupuestarias (de corriente y de cerrados) y no presupuestarias. Pero debe tenerse en cuenta que anteriormente los presupuestos de las Entidades Locales incorporaban a través de las “Resultas” la situación final del ejercicio anterior y que, como vamos a argumentar posteriormente, las operaciones no presupuestarias, en principio, deberían tener una incidencia neutral en el excedente que revela el Remanente de Tesorería. Se plantea a continuación una propuesta de adaptación de dicho sistema a la situación actual, por considerar que con esta forma alternativa de cálculo se completa la regulada en la ICAL y en el PGCP de 1994. Con dicho procedimiento, que se recoge en el **cuadro nº 3** anexo, se logran resaltar los elementos positivos y negativos que han influido en la generación del Remanente de Tesorería.

Elementos positivos serán el Remanente de Tesorería Total del año anterior, si tiene dicho signo (en cualquier caso, el Remanente de Tesorería afectado a Gastos con financiación afectada, dado que su signo siempre es positivo), los Remanentes de Créditos del año considerado, así como los mayores ingresos liquidados respecto a los presupuestados. También revestirán este carácter las bajas de obligaciones de ejercicios cerrados y la diferencia entre las estimaciones de deudores de dudoso cobro si la del año es inferior a la del ejercicio anterior.

CALCULO ALTERNATIVO DEL REMANENTE DE TESORERIA **(Cuadro nº3)**

A.- ELEMENTOS POSITIVOS QUE INCIDEN EN EL REMANENTE DE TESORERIA

1.- Remanente de Tesorería del año t-1

- afectado a gastos con financiación afectada
- para gastos generates (saldo positivo)

2.- Remanentes de Crédito: gastos no liquidados

- Remanente de Crédito del Capítulo 1
- Remanente de Crédito del Capítulo 2
- Remanente de Crédito del Capítulo 3
- Remanente de Crédito del Capítulo 4

Suma Remanentes de Crédito de Gastos Corrientes

- Remanente de Crédito del Capítulo 6
- Remanente de Crédito del Capítulo 7
- Remanente de Crédito del Capítulo 8
- Remanente de Crédito del Capítulo 9

Suma Remanentes de Crédito de Gastos de Capital

TOTAL Remanentes de Crédito

3.- Mayores derechos liquidados

- Mayores derechos liquidados del Capítulo 1
- Mayores derechos liquidados del Capítulo 2
- Mayores derechos liquidados del Capítulo 3
- Mayores derechos liquidados del Capítulo 4
- Mayores derechos liquidados del Capítulo 5

Suma Mayores derechos liquidados de ingresos corrientes

- Mayores derechos liquidados del Capítulo 6
- Mayores derechos liquidados del Capítulo 7
- Mayores derechos liquidados del Capítulo 8
- Mayores derechos liquidados del Capítulo 9

Suma Mayores derechos liquidados de ingresos de Capital

TOTAL Mayores derechos liquidados

4.- Bajas de obligaciones de ejercicios cerrados

5.- Diferencia interanual en estimación de deudores de dudoso cobro (si la estimación del año t < que la del año t -1)

B.- ELEMENTOS NEGATIVOS QUE INCIDEN EN EL REMANENTE DE TESORERIA

1.- Utilización del Remanente de Tesorería del año t-1

- utilización del Remanente afectado a gastos con financiación afectada
- utilización del Remanente de Tesorería para Gastos Generales

2.- Menores derechos liquidados:

- Menores derechos liquidados del Capítulo 1
- Menores derechos liquidados del Capítulo 2
- Menores derechos liquidados del Capítulo 3
- Menores derechos liquidados del Capítulo 4
- Menores derechos liquidados del Capítulo 5

Suma Menores derechos liquidados de ingresos corrientes

- Menores derechos liquidados del Capítulo 6
- Menores derechos liquidados del Capítulo 7
- Menores derechos liquidados del Capítulo 8

- Menores derechos liquidados del Capítulo 9

Suma Menores derechos liquidados de ingresos de Capital

TOTAL Menores derechos liquidados

3.- Bajas de derechos de ejercicios cerrados

4.- Diferencia interanual en estimación de deudores de dudoso cobro (si estimación del año t > a la del año t-1)

C.- DIFERENCIA = REMANENTE DE TESORERIA TOTAL

Constituirán elementos negativos, que minorarán el montante final del Remanente de Tesorería del ejercicio, el Remanente de Tesorería del ejercicio anterior utilizado durante el año, los menores ingresos liquidados en relación con los presupuestados, las bajas de derechos de ejercicios cerrados y la diferencia interanual entre estimaciones de deudores de dudoso cobro, si la del ejercicio es superior.

Para pasar del Remanente de Tesorería Total al Remanente de Tesorería para Gastos Generales se deben ajustar los datos anteriores minorando los Remanentes de Crédito en el montante de las Desviaciones de Financiación Acumuladas positivas obtenidas a través del módulo de Gastos con Financiación Afectada. El significado de tales Desviaciones es que los Gastos se están liquidando con retraso respecto a los correspondientes ingresos afectados, por tanto en la Liquidación presupuestaria aparecerán Remanentes de Crédito por dicho importe. La incorporación de tales Remanentes es obligatoria, debiéndose utilizar para su financiación precisamente las Desviaciones de Financiación Acumuladas positivas, es decir el Remanente de Tesorería para Gastos con Financiación Afectada.

Aunque de acuerdo con la ICAL el Remanente de Tesorería para Gastos Generales es de disponibilidad total, esto no significa que no aparezca en parte condicionado por los compromisos previos de la Entidad Local. Debe tenerse presente que habitualmente los programas de gastos locales han sido financiados por agentes externos (Estado, Comunidad Autónoma, etc...) y la Corporación se ha obligado a una determinada cofinanciación con fondos propios para su realización. Por tanto, la Incorporación de los Remanentes de Crédito de tales gastos no se podrá limitar a los excedentes ya aportados por dicho agentes externos (que recoge el Remanente de Tesorería para Gastos con Financiación Afectada) sino que exigirá la utilización parcial del Remanente de Tesorería para Gastos Generales. Cabe financiar dicha parte propia con los recursos ordinarios del ejercicio corriente pero parece más lógico emplear para ello, dado que se trata de programas de gastos de ejercicios anteriores, el Remanente de Tesorería de libre disposición.

¿Cuál es la lógica subyacente en este método alternativo de cálculo del Remanente de Tesorería?

La idea básica es considerar que los elementos determinantes del Remanente de Tesorería se deducen de la gestión presupuestaria, influyendo en él solo de forma marginal las operaciones no presupuestarias, de tesorería, de administración de recursos de otros entes, registradas en los restantes módulos contables.

En este sentido, las operaciones de ejercicios cerrados deberían ser neutrales. Los derechos pendientes de cobro y pendientes de pago a la finalización del ejercicio anterior ya se han tenido en cuenta al determinar el Remanente de Tesorería de dicho ejercicio. Por tanto su ejecución, en forma de cobros y pagos, no altera la cuantía global del Remanente del año siguiente. Solo se produce una incidencia si se aprueban bajas de los saldos iniciales de derechos o de obligaciones, pues ello supondrá menores cobros o menores pagos de los previstos. En consecuencia, para calcular el Remanente de Tesorería del año

considerado, deberán computarse como elementos positivos que incrementan su cuantía las bajas de obligaciones de ejercicios cerrados, y elementos negativos, las de derechos de ejercicios cerrados. En el primer caso, porque su efecto será minorar los pagos o los saldos pendientes de pago al finalizar el ejercicio. En el segundo, por minorar los derechos de cobro o los saldos pendientes de ingreso.

Las mismas consideraciones cabe hacer respecto a las operaciones de Concepto No Presupuestarios y de Administración de Recursos de Otros Entes. En principio, deben ser neutrales respecto al Remanente de Tesorería ya que no parece lógico que de las mismas se deriven excedentes (o déficits) financieros para la Entidad pública (de producirse éstos se habrán registrado en el presupuesto). Tan solo se puede considerar la situación especial de que durante el ejercicio se haya practicado algún ajuste positivo o negativo en los correspondientes saldos deudores o acreedores, ajuste que aparecerá reflejado en las cuentas de Resultados Extraordinarios. En tal caso será preciso considerar su incidencia positiva o negativa en el Remanente de Tesorería.

El computar como elemento positivo del Remanente de Tesorería del año t el Remanente de Tesorería del año $t - 1$ y, como elemento negativo, su utilización, se explica porque este indicador o magnitud es acumulativo. El Remanente de Tesorería del año t refleja el excedente financiero acumulado hasta el 31 de diciembre de dicho año, recogiendo el Remanente de Tesorería inicial, su utilización y los excedentes (o déficits) generados durante el año. Si el Remanente de Tesorería inicial fuera negativo constituiría un elemento de este signo, mientras que los recursos arbitrados para su nivelación, establecidos en el artículo 174 de la LRHL, se computarían, en su caso, en este cálculo, como elementos positivos.

Por tanto, habrá que buscar básicamente el origen del Remanente de Tesorería en la gestión presupuestaria del ejercicio corriente, que se muestra diferencialmente en los Remanentes de Crédito y en los mayores

y menores ingresos. Estos datos se obtienen directamente en los estados de ejecución presupuestaria que recoge la Liquidación.

¿Por qué consideramos elementos positivos a los Remanentes de Crédito? Está claro que los mismos suponen menores gastos liquidados y, en su caso, menores pagos realizados que los montantes presupuestados. Los menores pagos están afectando positivamente al bloque de “fondos líquidos” y las menores obligaciones reconocidas, al saldo del bloque segundo que aparece en el cuadro nº 1, que sería obviamente superior si se hubiesen producido. Análoga argumentación cabe hacer respecto a los mayores derechos liquidados. Estos, si se hubieran cobrado, repercutirían positivamente en el tercer bloque, de “fondos líquidos”, y si están pendientes de cobro al finalizar el ejercicio, aumentarían el montante del primer bloque. Aparece pues clara la influencia positiva de tales elementos sobre el Remanente de Tesorería.

Por el contrario, los menores ingresos en relación a la cifra definitivamente presupuestada incidirán negativamente sobre la magnitud analizada. Los menores derechos liquidados repercutirán en menores cobros o en menores saldos pendientes de cobrar, afectando negativamente al bloque tercero o primero, respectivamente.

No se aplica ningún ajuste por “mayores gastos” sobre los montantes presupuestados dado que la limitación cuantitativa que exige la normativa legal para el presupuesto de gastos es absoluta.

La forma de computar las diferencias de estimación de saldos de dudoso cobro como elementos positivo (si la previsión del año es inferior a la anterior tenuta en cuenta en el Remanente de Tesorería inicial) o negativo (si dicha previsión es superior) sobre el Remanente de Tesorería es de clara comprensión.

5.- CONCLUSIONES

En la presente comunicación se ha intentado resaltar la importancia crucial que tiene para la financiación Local la magnitud denominada Remanente de Tesorería, tanto cuando presenta valores positivos como cuando se muestra deficitaria. Se delimita su concepto respecto al tradicional del Capital Circulante, resaltando las semejanzas y diferencias.

El cálculo de este indicador como suma de saldos disponibles de Tesorería más deudores a corto plazo y menos los acreedores a corto plazo, no parece ser suficiente fuente de información para comprender la generación y valorar el destino de esta magnitud. Por ello se intenta una formulación alternativa para su determinación, como resultante de la interacción de diversos elementos positivos y negativos que inciden en su cuantía. Este método no sustituye sino que complementa la metodología establecida en las Reglas 350 a 353 de la Instrucción de Contabilidad (ICAL), aportando una información significativa sobre el origen y calidad de dicha magnitud. Con esta información será más fácil formular recomendaciones sobre el empleo de dicho instrumento como recurso de financiación, si es positivo, o sobre las medidas a incluir en un Plan de saneamiento para su eliminación, si es negativo.

BIBLIOGRAFIA

BENITO LOPEZ, B. Y VELA BARGUES, J.M. (1998): “Análisis e interpretación de los estados contables de las Administraciones Públicas”, Hacienda local, nº 82, Enero-Abril 1998.

BOLUFER PASCUAL, JUAN J. (1992): “Análisis comparativo de los resultados contables económico- patrimoniales, presupuestarios y financieros”, Partida Doble nº 25, Julio-Agosto.

BRUSCA ALIJARDE, I. (1995): Un modelo de información contable para el análisis de la viabilidad financiera en la administración Local, Tesis doctoral, Universidad de Zaragoza, Ed. en colección Ramón Sainz de Varanda, Aytº de Zaragoza.

BRUSCA ALIJARDE, I. (1997): “En las administraciones públicas. ¿Cuadro de financiación y/o estado de flujos de tesorería?”, Revista Española de Financiación y Contabilidad, nº 92, Julio-Septiembre.

LEIVA, J.C. (1995): “El resultado de las entidades públicas. Reflexiones sobre el remanente de tesorería”, Auditoría Pública, nº 2, Julio.

MONTESINOS JULVE, V. (1993): “Análisis de la información contable pública”, Revista Española de Financiación y Contabilidad, nº 76, julio-Septiembre.

NORMATIVA REGULADORA

- Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales
- Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, Reglamento Presupuestario.

- Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de julio de 1990 por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local.
- Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 6 de mayo de 1994 por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública.

PINA MARTINEZ, V.(1993): "Análisis del Resultado económico y financiero de las entidades públicas". Revista de contabilidad y Tributación. Estudios Financieros, nº 125-126.

PINA MARTINEZ,V.(1994): "Análisis de las cuentas anuales públicas", presupuesto y gasto público, nº 13/1994.

SANZ MONGE, E. (1992): "Resultado presupuestario y Remanente de Tesorería", en Plan de Contabilidad para la Administración Local, Ed. Lex Nova. Valladolid.

VELA BARGUES, J.M. (1995): "Información contable y gestión financiera en la Administración Local Española", Análisis Local, nº 1, junio-julio.