

El cálculo de la dotación de dudosa cobrabilidad en los ayuntamientos

Un aspecto fundamental del remanente de tesorería

Josep M. Carreras I Puigdengolas'

Sindico de la Sindicatura de Comptes de Catalunya

La nueva contabilidad pública local, aparecida en 1990 y de aplicación obligatoria a partir del 1992, supuso un importante cambio, en la forma y en el fondo, por lo que respecta a la manera tradicional de llevar las cuentas en la mayoría de las corporaciones locales. Ello no fue sólo por las ventajas que comporta la aplicación de la

partida doble, sino también por otros aspectos, entre los que destaca la imprescindible mecanización que la misma conllevaba y también las mayores posibilidad de mejorar la gestión al disponer de un conocimiento más rico y fiable de la situación económico-financiera.

Entre las "novedades"² que se implantaron con la nueva Instrucción de Contabilidad hay una que queremos comentar en esta nota, quizás no muy relevante en el ámbito teórico y que en la práctica aún no se aplica de forma generalizada

a pesar de su obligatoriedad, pero que tiene una gran importancia en la determinación del Remanente de Tesorería individual y también en la determinación de la situación del conjunto de la administración local. Nos referimos a la estimación de los saldos deudores de dudosa cobrabilidad

Esta partida contable intenta contrarrestar una práctica habitual en las finanzas públicas, regidas por el presupuesto anual, que consiste en realizar unas estimaciones de ingresos que podríamos llamar "optimistas" para poder, a partir de aquí, aprobar un determinado volumen de gastos. Si así se actúa, sucede que al final del ejercicio una parte de aquellos ingresos "optimis-

1.- Sindico de la Sindicatura de Cuentas de Catalunya, responsable del departamento que fiscaliza los Ayuntamientos. Este trabajo está basado en los resultados de los trabajos realizados por dicho Departamento. El método de cálculo de la provisión de dudoso cobro ha sido diseñado por el Auditor-Supervisor del Departamento Sr. Enric Espina y los datos municipales agregados proceden de las cuentas generales, y han sido elaborados por la Sra. Marta Bernad, técnica del Departamento.

2.- Realmente no se trata de una novedad, el tema ya estaba previsto en el artículo 172.2 de la Ley 39/88, aunque de hecho no se desarrolló hasta 1990, en el artículo 103 del RD 500/1990.



*A partir de 1992
el Remanente de
Tesorería debe
incluir una
dotación para los
ingresos de
dudosa
cobrabilidad*

tas" obviamente no se han cobrado, pero sí que en parte se han podido considerar como derechos liquidados y por tanto pasan a engrosar el apartado de pendientes de cobro. Con el paso de los años se acumulan cifras importantes en dicho apartado, que van desapareciendo de la contabilidad a medida que prescriben o se declaran incobrables.

El resultado era que los gastos pagados superaban a los ingresos recaudados y aunque se pudiera llegar a un cierto equilibrio presupuestario en el ejercicio liquidado, no se lograba equilibrar la tesorería, siendo necesario recurrir a créditos a corto plazo, que debido a no poder cobrar todos los ingresos se tenían que renovar al menos parcialmente, dando lugar al correspondiente aumento anual de la deuda a corto plazo. Con el paso del tiempo la tendencia no era volver al equilibrio sino que, generalmente, iba aumentando el desequilibrio hasta llegar a un punto en el que, se hacía necesaria una actuación extraordinaria de saneamiento. El motivo principal de todo ello, insistimos, se debía básicamente a que, cada año no llegaba a cobrarse un porcentaje significativo de los ingresos, no de los previstos, sino de los liquidados que aparecían como pendientes de cobro.

El párrafo anterior está escrito en pasado porque en teoría, a partir de 1992 y para solucionar este tema, el Remanente de Tesorería debe incluir, como ya hemos dicho, una dotación para los ingresos de dudosa cobrabilidad. Ello hace necesario estimar la cifra de los ingresos pendientes que razonablemente podamos pensar que no llegaremos a cobrar y descontarla del posible excedente de liquidez a

corto plazo, con lo que tendremos una imagen más realista de la situación financiera.

No estamos hablando de las bajas que periódicamente deban realizarse por prescripción temporal o por otras razones legales establecidas, aunque evidentemente si la lista de deudores pendientes se ha depurado periódicamente, ello dará lugar a que las dotaciones de dudosa cobrabilidad sean menores. Pero son dos tratamientos diferentes que deben hacerse en un mismo conjunto. El aspecto que aquí comentamos es básicamente una medida de realismo y de prudencia que no produce otros efectos que los derivados de la disminución del Remanente de Tesorería y que en ningún caso afecta a los deudores concretos que seguirán teniendo la misma obligación de pago.

Los resultados de la aplicación de esta medida dependen lógicamente del método de cálculo que se utilice, que puede ser diverso. Ello plantea el principal problema de este tema, como debe hacerse la estimación, dado que no existe un método legalmente establecido. El artículo 103 del RD 500/1993 estableció los elementos que se deben tener en

cuenta para calcular la cuantía de estos derechos de difícil o imposible recaudación, su antigüedad, su cuantía, el tipo de recurso, las recaudaciones obtenidas en voluntaria y en ejecutiva, etc. Pero tanto esta norma, como la regla 350 de la Instrucción de contabilidad dejan abiertos los criterios y su ponderación, señalando que serán las entidades locales las que establecerán los criterios concretos a aplicar.

A pesar de la claridad legislativa, muchos gestores locales han utilizado como excusa para no aplicarla, precisamente la falta de una fórmula concreta. Para evitarlo en estos últimos años se han elaborado varios proyectos normativos en los que se concretaban los métodos de cálculo³, pero hasta el momento ninguno de ellos han llegado a promulgarse. Por tanto, dado que la normativa vigente no pospone la aplicación del precepto al establecimiento de método alguno y sí, en cambio, nos da algunas directrices de cómo deben hacerlo las propias entidades locales, éstas deben establecer su método de cálculo, y los órganos de control externo analizar si responde a lo establecido por la ley y fiscalizar su aplicación concreta.

Es muy razonable que sean las propias entidades las que efectúen el cálculo. Incluso en los proyectos de normativa que establecían métodos definidos, sus resultados tenían el carácter de mínimos, ya que la estimación más fiable nos la tiene que dar el conocimiento, lo mas de-

3.- En un anteproyecto de julio de 1997, de la Ley de acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado para 1998, se preveía añadir un nuevo párrafo al artículo 172.2 de la Ley 39/1988, fijando unos coeficientes correctores mínimos de los derechos pendientes de cobro, sobre la base de su antigüedad, aunque se proponían únicamente con relación a la aprobación de planes de saneamiento.

tallado posible, de las deudas, y sin duda el equipo gestor es quien tiene el mejor conocimiento de las características de todos los elementos existentes en cada apartado de las mismas. En los impuestos y tasas conocerá la calidad del censo, los porcentajes de cobros anuales, los procedimientos ejecutivos existentes y en todo caso tendrá noticia de la situación de los deudores, de la existencia de recursos judiciales o de todas las demás causas que

pueden hacer difícil el cobro de una deuda.

Esta ventaja derivada de la experiencia de la propia corporación local se produce también cuando, por falta de datos, de tiempo o de recursos, no es posible hacer, total o parcialmente, el cálculo individualizado de las deudas de dudoso cobro y debe recurrirse a establecer una estimación basada en porcentajes del volumen total, derivados de la experiencia histórica propia o

ajena, y teniendo en cuenta sus características y como se reparte en el tiempo. Por tanto también los métodos indirectos deberían ser diseñados por las propias corporaciones.

Cuantitativamente, no estamos hablando de un tema menor. Podemos ver lo que representa en Cataluña, sobre la base de las cifras de las Cuentas Generales que cada año une la Sindicatura de Cuentas y que se muestran en la tabla siguiente.

TABLA 1

	1992	1993	1994	1995	1996
Nº ayuntamientos	544	673	702	749	776
Total deudores (1)	240.141	281.173	294.353	289.007	322.728
Prov. dudosa cobr.	36.736	49.803	62.497	60.135	79.111
Tasa de cobertura %	15,30	17,71	21,23	20,81	24,51
Ay. Barcelona (1)	110.401	118.277	117.862	104.508	122.429
Prov. dudos cobr.	30.313	41.475	51.399	42.922	54.667
Tasa de cobertura %	27,46	35,07	43,61	41,07	44,66
Resto ayuntam. (1)	129.740	162.896	176.491	184.499	200.299
Prov. dudosa cobr.	6.423	8.328	11.098	17.213	24.434
Tasa de cobertura %	4,95	5,11	6,29	9,33	12,20

Deudores y Provisiones en millones de pesetas corrientes.

Datos de las cuentas municipales, no fiscalizados.

(1) Agregado de: deudores del ejercicio corriente, deudores de ejercicios cerrados, recursos de otros entes públicos y deudores de operaciones no presupuestarias.

Esta tabla requiere varios comentarios explicativos. Puede verse que varía la cifra de ayuntamientos que componen la agregación de cada año, aunque ello no tiene una influencia muy importante ya que se trata de municipios de pequeño tamaño. En cambio se ha querido señalar el peso y el ejemplo del Ayuntamiento de Barcelona en este tema. Su dotación para 1994 fue objeto de fiscalización y se contrastó con varios métodos la cantidad dotada, considerándola correcta.

Respecto al resto de los ayuntamientos destaca su baja dotación. Ello se debe a dos causas, la más

importante es que la mayoría no hacen ninguna provisión; en 1996 tan solo el 46% de los Remanentes de Tesorería recibidos tenían alguna cantidad por este concepto. Con todo, este porcentaje es creciente, ya que en 1995 sólo había dotación en el 35% de las cuentas y en 1994 en el 16%.

La segunda causa, con importancia menor pero que será decisiva en el futuro, es el bajo nivel de cobertura, aunque se detecta también aquí una tendencia al aumento. Por ejemplo, hay que señalar que en 1996 trece ayuntamientos estaban por encima del 50%, de los

cuales tres superaban el 70%. Un año antes sólo cinco municipios superaban el 50%, sin llegar al 70 en ningún caso.

El control externo: la experiencia de la Sindicatura de Comptes de Catalunya

La función de un órgano de control externo, al fiscalizar una corporación local que hubiera aplicado en el tema que nos ocupa lo previsto por la legislación, sería doble; por un lado debería analizar el método y

por otro su aplicación. Pero el mayor problema se plantea cuando, por parte del ente fiscalizado no se ha realizado ninguna previsión. Esta omisión falsea el resultado del Remanente de Tesorería y si se quiere establecer una aproximación del mismo, deberá ser el propio órgano de fiscalización el que lleve a cabo el cálculo de la dudosa cobrabilidad.

En las fiscalizaciones individuales de municipios, realizadas por la Sindicatura de Comptes de Catalunya entre 1992 y 1996, se ha

encontrado que en general no existía la estimación de dudosa cobrabilidad y que por tanto era necesario calcularla con el fin de ajustar el Remanente de Tesorería, presentado a cifras más realistas y prudentes. Para efectuar este cálculo se estableció un método, que se ha aplicado durante estos años de forma homogénea en todos los casos, que se ha modificado ligeramente a partir de 1998 y que probablemente se tendrá que ir ajustando a medida que aumente la experiencia o que se pueda contrastar con la de otros

organismos. Precisamente por su carácter estimativo y por su aplicación homogénea, debe ser considerado como un mecanismo para establecer una mínima dotación.

Antes de explicar las características del método, empezaremos presentando una muestra de los resultados obtenidos aplicándolo en diez informes realizados en los últimos años referentes a ayuntamientos de tamaños muy distintos. Estos datos nos darán una primera idea de la importancia cuantitativa del tema.

TABLA 2

Datos ayuntamiento				Propuesta Sindicatura		
Población	Deudores	Prov. dud.	Remanente	Deudores	Prov. dud.	Remanente
1.643,5	117.863	51.399 (1)	-11.144			
114,9	7.518	0	-1.107	4.480	1.627	-5.010
114,4	2.703	50	740	4.364	954	1.075
70,6	5.130	0	-57	3.856	1.213	-1.794
35,2	3.721	0	196	1.609	386	184
34,6	1.912	0	-268	1.250	307	-1.126
18,2	213	53	-509	209	55	-552
17,9	255	73	-438	257	73	-497
11,2	235	0	-31	150	53	-291
9,0	268	137	-209	266	137	-229
5,0	178	0	0	103	9	-86

Fuente: Informes de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña.

Habitantes en miles de personas; las demás cifras en millones de pesetas.

Deudores: Presupuesto corriente, Presupuestos cerrados, recursos de otros entes públicos y operaciones no presupuestarias.

Remanente: Remanente de Tesorería para gastos generales.

(1) En este caso (Ayuntamiento de Barcelona), se comprobó la estimación que aparecía en sus cuentas. Dicha cifra, que ya había sido validada por sus propios auditores externos, era prácticamente igual a la que resultaba al aplicar la fórmula de estimación usada por la Sindicatura. Al tratarse de un Informe de revisión limitada, no se hizo una estimación del total de deudores ni del conjunto del Remanente de tesorería.

La cifra final del Remanente de Tesorería calculado por la Sindicatura incluye modificaciones en los diferentes apartados de este Estado y no únicamente, entre ellos, la estimación de dudosa cobrabilidad. En la tabla se han incluido otras cifras para que se vea la incidencia que tiene el apartado que analizamos sobre la cifra total.

En general se trata de cifras relativamente elevadas que tienen un efecto importante en el Remanente para gastos generales.

También podemos ver, como podría suponerse, que no existe una relación directa entre el volumen total de deudores y el de la estimación de dudoso cobro, ya que en el cálculo de esta última juegan

también factores de tipo cualitativo. En todo caso se podría establecer alguna relación con determinados componentes del total de deudores y con todo aún sería muy discutible el resultado. Aunque en los Informes no se ha calculado, podemos ver que la tasa de cobertura (Provisión Dudosos*100/Deudores), derivada del método utilizado por la

Sindicatura en los casos de la Tabla anterior, se sitúan entre el 22% y el 36% con una distribución prácticamente normal.

A pesar de que no pueden considerarse tasas elevadas, la cifra estimada por la Sindicatura, es a menudo considerada exagerada por los afectados, que por ello tienden a rechazar el método aplicado. Es evidente que un método estimativo siempre podrá ser discutido a no ser que sea establecido por ley, y seguramente sólo debe hacerse para fijar unos mínimos de cobertura. Pero a falta de dicha fórmula legal y de estudios concretos en los que poder basar las estimaciones individualizadas, el Departamento encargado de la fiscalización municipal, consideró necesario establecer un sistema de cálculo y aplicarlo de manera homogénea, para dar un mismo tratamiento a los ayuntamientos fiscalizados.

El método aplicado

Un primer aspecto a destacar es que, en vista de los resultados obtenidos en la recaudación, tenía que darse un tratamiento específico a las deudas provenientes de las multas de tráfico. Se estableció que este apartado debería proveerse con un porcentaje muy elevado, aunque en algún caso excepcional y sobre la base de los resultados de ejercicios anteriores, podría pensarse en rebajar este porcentaje. En general ello no ha sido así.

Para el resto del volumen de deudores, capítulos 1, 2 y 3 de ingresos, se ha optado -por su facilidad- en clasificarlos según su antigüedad y aplicar para cada año un porcentaje distinto de provisión. Nuestra experiencia nos ha llevado a una cierta evolución de estos porcentajes y de los años considerados. Al principio, si el año fiscaliza-

do era el T, la escala iba del año T-1 al año T-5 aplicando distintas tasas para cada año: al primero una tasa del 25 al 100, y para los demás la tasa tenía un crecimiento prácticamente lineal, con un aumento al final. Para los años anteriores al T-5, suponiendo que la deuda no hubiera prescrito -lo que comportaría su baja- se aplica el cien por cien. Este ha sido el método aplicado en los casos concretos que figuran en la Tabla anterior.

Actualmente y a la vista de los resultados y de las aplicaciones efectuadas por otros organismos, así como las previsiones aparecidas en algún proyecto legislativo, se han modificado al alza los porcentajes y se ha disminuido el periodo. Se parte ahora del año T y se llega al T-4, con porcentajes que van del 5% el primer año, y con un crecimiento más progresivo se llega al T-4 a partir del cual se dota toda la deuda al cien por cien.

TABLA 3

Año de la deuda	%1ª versión	%2ª versión
Año F - 5 y anteriores	100	100
Año F - 4	95	100
Año F - 3	75	80
Año F - 2	50	40
Año F - 1	25	15
Año F (fiscalizado)	0	5
Multas	95	90

Como puede verse, lo que se ha hecho es aumentar la provisión con relación a la antigüedad de la deuda, para ello se han aumentado los porcentajes más antiguos y rebajado los más recientes, pero se ha incluido un pequeño porcentaje también en el año inicial. Por otro lado se ha rebajado el porcentaje de provisión de las multas, ya que se ha notado una mejora en su cobro.

El Departamento encargado de la fiscalización municipal consideró necesario establecer un sistema de cálculo y aplicarlo de manera homogénea, para dar un mismo tratamiento a los ayuntamientos fiscalizados

Un resumen de las dos versiones puede verse en la Tabla siguiente.

Seguramente este porcentaje deberá ir disminuyendo en los próximos años.

Para ver la sensibilidad del modelo a las variaciones porcentuales realizadas, se han aplicado las dos versiones a algunos casos reales. En la siguiente tabla se pueden apreciar las diferencias que produce el cambio de método en algunos de los últimos municipios fiscalizados.

TABLA 4

Ayuntamientos	A	B	C	D	E	F
Sistema utilizado (1)						
Total estimado	51.507	883	1.564	1.188	241	44
Id. sin multas	19.282	806	1.499	908	232	44
Nueva propuesta						
Total estimado	49.178	863	1.595	1.166	232	45
Id. sin multas	18.649	790	1.534	902	223	45
Diferencia						
Estimaciones	-2.329	-20	+31	-22	-9	+1
Id. sin multas	-633	-16	+35	-6	-9	+1

(1) Las diferencias entre las estimaciones de la Tabla anterior y las de la Tabla 2 se deben a que en esta solo se incluyen las cifras derivadas de los capítulos 1, 2 y 3 de Ingresos, mientras que en la Tabla 2 se incluyen otros conceptos hallados en la fiscalización en otros capítulos o incluso en cuentas no presupuestarias.

En la Tabla 4 puede verse que los efectos de la nueva propuesta son relativamente pequeños, sobre todo si exceptuamos el tema de las multas. Seguramente el tema de las multas, en aquellos casos en que supongan un porcentaje muy elevado en el conjunto de los deudores, requiere un tratamiento específico al margen de la estimación que estamos comentando. Concretamente existen casos puntuales con porcentajes de recaudación de multas mucho más elevados que los que propone el modelo.

En los ejemplos calculados, la nueva propuesta da una provisión inferior en cuatro de los seis casos, lo que podría indicar que la rebaja en los porcentajes de los años F-1 y F-2 suponen mayores cantidades que los aumentos en los años anteriores y la provisión del año inicial. Pero ello no siempre es así, y en los casos estudiados existían elementos específicos que explicaban las diferencias, que por otro lado, en términos relativos son muy reducidas.

Conclusión

La inclusión de una estimación coherente de la dudosa cobrabi-

dad de una parte de los derechos registrados es en cualquier contabilidad, una práctica obligada muy importante. Sería muy conveniente su aplicación no sólo en el mundo local sino también en los planes contables de las comunidades autónomas y de la administración central. Pero en la administración local, incide directamente en una práctica habitual ligada al papel fundamental que tiene el presupuesto. Todos los que tienen una cierta experiencia en organismos públicos, saben que para cuadrar el presupuesto, a menudo, en vez de enfrentarse con los necesarios recortes del gasto se opta no por aumentar los ingresos sino por hacer una estimación optimista de los mismos.

Cuando va transcurriendo el ejercicio así presupuestado, los gastos se van realizando en sus diversas fases que terminan con el pago de los mismos, mientras que los ingresos son reconocidos en gran parte, incluso con todos los requisitos legales, pero luego por varias razones su cobro tiene en un porcentaje significativo una muy difícil materialización. Un ejemplo extremo de ello nos lo dan las multas por infracciones de tráfico.

Por lo dicho hasta ahora y por otras razones menos previsibles que la experiencia nos indica que se suceden año tras año, se ha establecido una norma de prudencia, que es imprescindible aplicar, si realmente se quiere que las cuentas que se presentan reflejen una imagen veraz de la situación económica de cualquier entidad. Se trata de hacer una previsión de aquella parte de lo que nos deben, que pensamos que probablemente no llegaremos a cobrar. Ello no significa que lo demos de baja, ni que tengamos que disminuir los esfuerzos necesarios para intentar su cobro. Se trata simplemente de no contar con unos recursos que difícilmente obtendremos. Claro está que, como mejor gestionemos nuestros ingresos, más bajos deberán ser nuestros porcentajes de cobertura, pero en la situación actual, difícilmente este porcentaje podrá ser inferior al veinte por ciento.

Desde la aparición de la Instrucción de Contabilidad Local de 1990, y por lo que se refiere a los municipios catalanes, la implantación de la provisión de dudoso cobro se ha producido de forma lenta, aunque en la actualidad aparece en más de la mitad de las cuentas mu-

nicipales. Sin duda, ello se debe en parte a la actuación de la Sindicatura de Cuentas que cada año ha insistido en la necesidad de cumplir esta obligación legal, dada la importancia que creemos tiene el hacerlo, y no aceptando la excusa de que no existe una normativa concreta para su cálculo. Pero aún queda mucho camino para llegar a una situación normalizada. En el conjunto catalán, según las estimaciones realizadas⁴, las dotaciones correspondientes al 1996 deberían ser aproximadamente el doble de las contabilizadas, del orden de 160.000 millones, lo que para el conjunto supondría alcanzar una tasa de cobertura del veinticinco por ciento.

Una vez se consiga un porcentaje aceptable de cumplimiento, y si aún no se ha establecido un método de obligado cumplimiento, deberá profundizarse en el aspecto cuantitativo. De momento el departamento encargado de la fiscalización de los ayuntamientos en la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, ha diseñado un sistema para realizar estimaciones puntuales en sus trabajos de fiscalización que se ha presentado en este artículo. Pero nuestro interés sería contrastarlo con otras experiencias en este campo, el comparar otros métodos de cálculo y en general en ayudar a la presentación de las cuentas públicas de la forma mas transparente y realista posible.

Como se decía en una consulta formulada a la IGAE⁵, el importe de los derechos de dudoso cobro será el que resulte de la aplicación de los

⁴ *Sindicatura de Comptes de Catalunya "Compte general de les corporacions locals. Exercici 1996" Barcelona, 1998 (páginas 64 a 70).*

⁵ *Consulta 9/83 relativa a los derechos pendientes de cobro de difícil o imposible recaudación.*



criterios establecidos a este respecto por la entidad local. Ello debería ser así, y esta establecido repetidamente, por ejemplo en la Regla 350 de la ICAL. Pero, ¿qué sucede cuando los fiscalizadores se encuentran con que no se ha establecido ningún criterio ni, por tanto, calculado ningún importe? En nuestra opinión el auditor deberá poner de manifiesto esta falta de dotación y en la medida de lo posible cuantificar lo que ello supone respecto a la situación financiera presentada por la entidad.

Como se ha señalado, la actuación de la Sindicatura de Cuentas en el aspecto que venimos comentando se ha traducido a menudo en cifras estimadas que modifican negativamente y de forma importante los resultados presentados por la entidad fiscalizada. Ello produce una reacción inicial negativa en los afectados, que normalmente basan la no-aceptación de la propuesta en la imposibilidad de aplicación por falta de un método establecido por la ley o en la crítica del método utilizado. Respecto al primer argumento ya hemos expresado nuestra opinión: que la falta de método explícito no suspende la necesidad

de seguir lo establecido por la ley, cuyo desarrollo reglamentario señala los principios en que éste debe basarse. El segundo argumento si debe ser tenido en cuenta ya que, en realidad, el método debería haberse establecido por la entidad. Por ello, cualquier modificación basada en aspectos concretos o en la experiencia histórica particular será tomada en consideración por los auditores.

Todos somos conscientes de que básicamente el trabajo del control externo debe centrarse en examinar la bondad de los métodos aplicados según lo establecido por la legislación. Pero también sabemos que en la práctica debemos ampliar nuestro campo de actuación y suplir funciones ajenas, si realmente queremos informar correctamente sobre la materia que estamos fiscalizando. En este artículo, se ha comentado uno de estos casos en el que ha sido necesario establecer nuestro propio mecanismo estimativo. Lo presentamos por si puede ser de utilidad, pero sobre todo para poder contrastarlo con otras experiencias similares que, sin duda, se producen en otros órganos de control. ■