

LA PLANIFICACIÓN FINANCIERA. PLAN ANUAL DE TESORERÍA

Araceli MORILLO MALAGÓN

Tesorera del Ayuntamiento de Baena (Córdoba)

Trabajo de Evaluación presentado para el curso: La gestión y control de la tesorería municipal. CEMCI. Granada

SUMARIO:

- 1.- Introducción
- 2.- Definición del plan de tesorería
- 3.- Finalidad del plan de tesorería
- 4.- Normativa que resulta de aplicación
- 5.- Contenido del plan de tesorería
- 6.- Actualización del plan de tesorería
- 7.- Diferencias del plan anual de tesorería con el presupuesto de tesorería, plan de disposición de fondos y presupuesto general.
- 8.- Cálculo del presupuesto de tesorería
- 9.- Impacto de la normativa derivada de la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el covid-19
- 10.- Conclusiones
- 11.- Bibliografía

1.- INTRODUCCIÓN.

Una de las funciones que se encomienda a la Tesorería de las Entidades Locales es la de la planificación financiera (art. 196.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales).

La planificación financiera de las Entidades Locales se puede definir como el conjunto de medidas que adopta la Entidad destinadas a la adecuada administración de los flujos monetarios con objeto de garantizar tanto el puntual cumplimiento de las obligaciones de la Entidad como la adecuada rentabilización de sus excedentes de liquidez.

La Tesorería, desde el punto de vista de sus funciones, se constituye como un órgano de gestión financiera, sometido al principio de unidad de caja y con una función planificadora y de gestión financiera.

Planificadora en tanto que supone formar un presupuesto financiero anual con actualizaciones periódicas, así como preparar el Plan de Disposición de Fondos y cuantos otros planes y programas sean necesarios para optimizar de forma coordinada los fondos y flujos de la Entidad Local.

De gestión financiera ya que comprende el manejo, custodia y administración de fondos, organizando los medios y mediante los procesos necesarios para establecer un sistema eficaz de ingresos, así como un sistema eficaz de pagos que garantice la puntualidad de los mismos dentro de las prioridades establecidas legalmente.

Para conseguir la planificación de los recursos financieros de las Entidades Locales, debe relacionarse la existencia en caja y los cobros y pagos proyectados, mediante el plan de disposición de fondos y el presupuesto de tesorería. Estos son instrumentos de proyección de los ingresos y pagos que se realizarán durante el ejercicio presupuestario.

Junto con este documento, en las Entidades Locales debe valorarse la oportunidad de confeccionar el plan diario, que permite una aproximación y seguimiento de los ingresos y pagos día a día, y el plan financiero, con un horizonte coincidente con el mandato de la Corporación, es decir, cuatro años, y que permitiría valorar la capacidad para hacer frente a la programación del gasto para ese horizonte temporal.

Por tanto, se puede disponer de tres mecanismos de proyección con diferentes horizontes temporales: corto (plan diario), medio (plan de disposición de fondos y presupuesto de tesorería) y largo plazo (plan financiero), que han de definir fundamentalmente cuánto y cuándo gastar. Estos tres instrumentos han de permitir una evaluación de la vulnerabilidad de la Corporación local ante cambios del flujo ingreso/pago y de su capacidad de adaptación ante estas circunstancias.

2.- DEFINICIÓN DEL PLAN DE TESORERÍA

El Plan de Tesorería constituye la expresión numérica de la previsión de flujos en un periodo determinado, tanto por operaciones presupuestarias como no presupuestarias, debiendo ser un trasunto numérico de las previsiones deducidas del Plan de Disposición de Fondos.

Para la adecuada elaboración del citado plan debe diferenciarse entre las disposiciones ordinarias, generadas por la actividad habitual de la Entidad Local, y las disposiciones extraordinarias, consecuencia de actuaciones puntuales, con financiación específica, o no previstas en el presupuesto inicial aprobado por la Entidad Local.

La elaboración del indicado plan ha de realizarse una vez aprobado el presupuesto, o en unión al mismo, ya que en este documento se determinan las magnitudes con cargo a las cuales se expedirán las órdenes de pago, y debe ser objeto de continua revisión en función de la evolución seguida por las magnitudes planificadas y el nivel de su cumplimiento. Es decir, debe tener un carácter dinámico y no cerrado, que permita la incorporación de la información que se vaya obteniendo. De esta forma, el plan funciona como instrumento de coordinación entre el presupuesto y la Tesorería, actuando como mecanismo de regulación de los flujos de entrada/salida que ha de soportar la Tesorería.

3.- FINALIDAD DEL PLAN DE TESORERÍA

En los últimos años el legislador ha introducido un nuevo marco normativo a las entidades locales, imponiéndoles obligaciones de planificación y previsión de su situación financiera, y suministro de dicha información al Ministerio de Hacienda.

En este contexto legal, la gestión de la tesorería exige disponer de instrumentos adecuados que garanticen liquidez suficiente para el cumplimiento de los plazos máximos para el pago a proveedores y el resto de obligaciones, así como optimizar el empleo de sus recursos financieros.

Por todo ello, es necesario la aprobación de un Plan de Tesorería, que incluya, al menos, información relativa a la previsión de pago a proveedores de forma que se garantice el cumplimiento del plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad.

Dicho Plan debe ser lo suficientemente flexible para adaptarse a cualquier modificación de las circunstancias previamente esperadas, y dar cumplimiento a nuevas obligaciones de pago no previstas. Del mismo modo, será una herramienta útil para localizar las necesidades de tesorería y corregirlas, ya sea advirtiendo al ordenador de pagos de la necesidad de reducir el ritmo de pagos y por consiguiente de gastos de la corporación, o bien instando a solicitar una operación de Tesorería que subsane temporalmente los desfases de liquidez.

El Plan de Tesorería es un instrumento que distribuye en el tiempo las disponibilidades dinerarias para la puntual satisfacción de las obligaciones y que refleja una estimación de los flujos de ingresos y gastos del Ayuntamiento en un marco temporal anual.

Los objetivos que se pretenden con el Plan son ajustar la expedición de órdenes de pago desde el Presupuesto a las disponibilidades líquidas de la Tesorería, establecer los plazos máximos y fechas en determinados pagos y capítulos de gasto, que, por su importancia, es conveniente que quede reflejado su periodo de liberación y garantizar el cumplimiento del plazo máximo de pago a proveedores que fija la normativa sobre morosidad.

El plan de Tesorería debe posibilitar:

- Distribuir en el ejercicio económico la ejecución del presupuesto, con la posibilidad de valorar los costes financieros de las diferentes actividades, en función de su localización temporal.
- Conocer el volumen de recursos precisos para garantizar la normal ejecución del gasto presupuestado.
- Ajustar y regular día a día la liquidez de sus activos con la exigibilidad de sus pasivos para así evitar situaciones tanto de exceso de liquidez y de inactividad del dinero, como de déficit o insolvencia transitoria.
- En el caso de que los flujos de entrada/salida se encuentren sometidos a un alto nivel de incertidumbre, es aconsejable disponer de fuentes de financiación flexibles, que puedan permitir cubrir un determinado incumplimiento.
- El análisis de las desviaciones de tesorería producidas con respecto al plan ha de permitir, finalmente, la corrección de las previsiones presupuestaria de los ejercicios siguientes, y su adecuación a los movimientos reales de fondos.

4.- NORMATIVA QUE RESULTA DE APLICACIÓN

El Plan de Tesorería está regulado en el artículo 13.6 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, introducido por la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, que establece:

“Las Administraciones Públicas deberán publicar su periodo medio de pago a proveedores y disponer de un plan de tesorería que incluirá, al menor, información relativa a la previsión de pago a proveedores de forma que se garantice el cumplimiento del plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad. Las Administraciones Públicas velarán por la adecuación de su ritmo de asunción de compromisos de gasto a la ejecución del plan de tesorería.

Cuando el periodo medio de pago de una Administración Pública, de acuerdo con los datos publicados, supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad, la Administración deberá incluir, en la actualización de su plan de tesorería inmediatamente posterior a la mencionada publicación, como parte de dicho plan lo siguiente:

- El importe de los recursos que va a dedicar mensualmente al pago a proveedores para poder reducir su periodo medio de pago hasta el plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad.
- El compromiso de adoptar las medidas cuantificadas de reducción de gastos, incremento de ingresos u otras medidas de gestión de cobros y pagos, que le permita generar la tesorería necesaria para la reducción de su periodo medio

de pago a proveedores hasta el plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad”.

En relación a este Plan de Tesorería, el artículo 18.5 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, establece:

“El órgano interventor de la Corporación Local realizará el seguimiento del cumplimiento del periodo medio de pago a proveedores.

En el caso de las Corporaciones Locales incluidas en el ámbito subjetivo definido en los artículos 111 y 135 del TRLRHL, cuando el órgano interventor detecte que el período medio de pago de la Corporación Local supera en más de 30 días el plazo máximo de pago previsto en la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la actualización de su plan de tesorería de acuerdo con lo previsto en el artículo 13.6, formulará una comunicación de alerta, en el plazo de quince días desde que lo detectara, a la Administración que tenga atribuida la tutela financiera de las Corporaciones Locales y a la junta de gobierno de la Corporación Local. La Administración que tenga atribuida la tutela financiera podrá establecer medidas cuantificadas de reducción de gastos, incremento de ingresos u otras medidas de gestión de cobros y pagos, que la Corporación Local deberá adoptar de forma que le permita generar la tesorería necesaria para la reducción de su periodo medio de pago a proveedores. Cuando sea la Comunidad Autónoma quien tenga atribuida la citada tutela financiera deberá informar de aquellas actuaciones al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Si aplicadas las medidas anteriores persiste la superación en más de 30 días el plazo máximo de pago previsto en la normativa de morosidad se podrá proceder por el órgano competente de la Administración General del Estado, previa comunicación de la Comunidad Autónoma en el caso de que ésta ostente la tutela financiera de la Corporación Local, a la retención de recursos derivados de la participación en tributos del Estado para satisfacer las obligaciones pendientes de pago que las Corporaciones Locales tengan con sus proveedores. Para ello, se recabará de la Corporación Local la información necesaria para cuantificar y determinar la parte de la deuda comercial que se va a pagar con cargo a los mencionados recursos.”

Finalmente, la disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica 2/2012 señala respecto al Plan de Tesorería:

“**1.** Las Administraciones Públicas deberán disponer de planes de tesorería que pongan de manifiesto su capacidad para atender el pago de los vencimientos de deudas financieras con especial previsión de los pagos de intereses y capital de la deuda pública.

2. La situación de riesgo de incumplimiento del pago de los vencimientos de deuda financiera, apreciada por el Gobierno a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, se considera que atenta gravemente al interés general procediéndose de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.”

5.- CONTENIDO DEL PLAN DE TESORERÍA

El contenido mínimo del Plan de Tesorería se enuncia en el art. 16.8 Orden HAP 2105/2012:

- Calendario y presupuesto de Tesorería que contenga sus cobros y pagos mensuales por rúbricas incluyendo la previsión de su mínimo mensual de tesorería.
- Previsión mensual de ingresos.
- Saldo de deuda viva.
- Impacto de las medidas de ahorro y medidas de ingresos previstas y calendario previsto de impacto en presupuesto.
- Vencimientos mensuales de deuda a corto y largo plazo.
- Calendario y cuantías de necesidades de endeudamiento.
- Evolución del saldo de las obligaciones reconocidas pendientes de pago tanto del ejercicio corriente como de los años anteriores.
- Perfil de vencimientos de la deuda de los próximos diez años.

6.- ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE TESORERÍA

De acuerdo al artículo 13.6 LOEPSF, cuando el periodo medio de pago de una Administración Pública, de acuerdo con los datos publicados, supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad, la Administración deberá incluir, en la actualización de su plan de tesorería inmediatamente posterior a la mencionada publicación, como parte de dicho plan lo siguiente:

- a) El importe de los recursos que va a dedicar mensualmente al pago a proveedores para poder reducir su periodo medio de pago hasta el plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad.
- b) El compromiso de adoptar las medidas cuantificadas de reducción de gastos, incremento de ingresos u otras medidas de gestión de cobros y pagos, que le permita generar la tesorería necesaria para la reducción de su periodo medio de pago a proveedores hasta el plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad.

7.- DIFERENCIAS DEL PLAN ANUAL DE TESORERÍA CON EL PRESUPUESTO DE TESORERÍA, PLAN DE DISPOSICIÓN DE FONDOS Y PRESUPUESTO GENERAL.

El Plan de Tesorería es más amplio que el Presupuesto de Tesorería pues, como ya se indicaba en el apartado quinto de este trabajo, el Presupuesto de Tesorería forma parte del contenido del Plan de Tesorería, siendo el Presupuesto de Tesorería el resumen gráfico de toda la información recogida en el Plan de Tesorería.

El Plan de Disposición de Fondos y el Plan de Tesorería son instrumentos financieros complementarios. Mientras que el primero indica el orden de prelación de los pagos, el Plan de Tesorería refleja los flujos de caja previstos a destinar a cada concepto y pone de manifiesto si en alguna época del año se presentará falta de liquidez en la que aplicar la prelación de pagos establecida en el Plan de Disposición de Fondos. El Plan de Tesorería constituye el trasunto numérico del Plan de Disposición de Fondos.

El Plan de Tesorería se distingue del Presupuesto General en que el primero contiene previsiones de cobros y pagos, mientras que el segundo contiene el límite máximo de gasto y previsión de ingresos.

Las operaciones no presupuestarias sí tienen relevancia en el Plan de Tesorería en tanto que generan flujos de caja y afectan a la liquidez de la Entidad. Así, por ejemplo, la formalización de una operación de tesorería se reflejará en el Plan de Tesorería a pesar de ser una operación extrapresupuestaria.

El Plan de Tesorería representa el ámbito financiero mientras que el Presupuesto General representa el ámbito presupuestario. De esta forma, puede ocurrir que mientras que existe crédito presupuestario para asumir un gasto, no exista liquidez para afrontar el pago correspondiente.

8.- CÁLCULO DEL PRESUPUESTO DE TESORERÍA

En el cálculo del Presupuesto de Tesorería adquiere especial relevancia el Presupuesto General aprobado para el ejercicio. Aunque el Presupuesto de Tesorería recoge las previsiones de cobros y pagos, hay que contar con las previsiones de gastos e ingresos que los originen.

En lo que concierne a la planificación de cobros, destacar la importancia de la participación en los tributos del Estado cuyos flujos de caja se producen con periodicidad mensual y la participación en los ingresos de la Comunidad Autónoma cuyo flujo es trimestral. Asimismo, si la recaudación de los capítulos 1 a 3 del Presupuesto de Ingresos se encuentra delegada en la Diputación, habrá de tenerse en cuenta los anticipos y entregas a cuenta correspondientes.

En lo que concierne a la planificación de pagos, destacar la importancia del gasto de personal que se distribuirá según el pago de nóminas mes a mes. Ahora bien, habrá que tener en cuenta que, si el pago correspondiente se computa en una cantidad íntegra o bruta, incluyendo retenciones en concepto de Seguridad Social, I.R.P.F y embargos, no se computará el pago en estos conceptos como pago no presupuestario pues estaríamos duplicando los flujos de salidas. Asimismo, debe recogerse en el primer trimestre del año la prioridad de cantidades pendientes de pago de ejercicios anteriores, tal y como establece el art. 187 TRLRHL. En relación a los pagos por intereses y amortización de deuda, se tendrá en cuenta la situación, a 1 de enero del ejercicio, de los diferentes préstamos vigentes y las previsiones de pago de los intereses y principal según los respectivos cuadros de amortización.

Los flujos de caja resultantes del presupuesto de tesorería nos permitirán conocer la liquidez aproximada en cada mes y prever la necesidad de concertar operaciones de tesorería o de endeudamiento.

La concertación de operaciones de tesorería dará lugar a mayor cantidad de cobros no presupuestarios. Asimismo, la cancelación de operaciones de tesorería dará lugar a mayor cantidad de pago no presupuestario que también se deberá incluir en el presupuesto de tesorería.

9.- IMPACTO DE LA NORMATIVA DERIVADA DE LA GESTIÓN DE LA CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19

El 14 de marzo se publicó en el Boletín Oficial del Estado, el Real Decreto 463/2020, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. A partir de esta fecha, se desencadena la constante publicación de nueva normativa que resulta relevante en esta materia, tanto desde un punto de vista cuantitativo como temporal.

Desde un punto de vista cuantitativo, hay que destacar que las restricciones impuestas a la movilidad de la ciudadanía conlleva la imposibilidad de realizar hechos imponibles previstos en ordenanzas fiscales municipales, por causas no imputables al sujeto pasivo. Esta situación supone minorar las cantidades previstas en los capítulos 1 a 3 del Presupuesto de Ingresos, disminuyendo los cobros proyectados en el Plan de Tesorería en estos conceptos.

Desde una perspectiva temporal, se ven modificados los calendarios de cobros previstos pues el art. 33 del Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, de Medidas Urgentes Extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, flexibiliza los plazos con los que cuenta el contribuyente en orden a cumplir sus obligaciones tributarias, tanto en período voluntario como en período ejecutivo, así como el pago derivado de los acuerdos de aplazamiento y fraccionamiento de deudas. Esta regulación amplía los plazos, en estas materias, que no hubiesen concluido a la entrada en vigor de este

real decreto-ley, hasta el 30 de abril y extiende los plazos que se comuniquen a partir de la entrada en vigor de esta medida hasta el 20 de mayo de 2020.

Posteriormente, estas referencias temporales efectuadas a los días 30 de abril y 20 de mayo de 2020, se entienden realizadas al día 30 de mayo de 2020, conforme a la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo.

También ocasiona impacto temporal en el Plan de Tesorería, la posible modificación del calendario fiscal por parte de la entidad local.

A resaltar, que tanto el impacto cuantitativo como temporal resulta menos repentino en aquellas entidades locales que acumulan las siguientes características:

- Delegación en la Diputación Provincial de las facultades recaudatorias que se derivan de la gestión de deudas de ingreso periódico y notificación colectiva, tanto en periodo voluntario como en periodo de apremio, así como las facultades recaudatorias de liquidaciones directas en periodo de apremio.
- Percepción de un alto porcentaje del anticipo de la recaudación del ejercicio al inicio del mismo.

En este supuesto, al inicio del ejercicio, se proyectan, por un lado, los cobros previstos respecto de liquidaciones directas en periodo voluntario que recauda el propio Ayuntamiento y, por otro lado, los anticipos y entregas a cuenta que Diputación haría efectivos de acuerdo al convenio existente en materia recaudatoria.

De esta forma, habrá de analizarse la minoración de las previsiones de cobro respecto de las liquidaciones directas en periodo voluntario. Por otro lado, la minoración de las restantes entregas a cuenta proyectadas en concepto de delegación de la recaudación. Si bien, en este caso el Ayuntamiento dispone de más periodo de tiempo para afrontar la nueva situación.

10.- CONCLUSIONES

La planificación financiera es una función de la Tesorería de las Entidades Locales.

Existen diferentes instrumentos de planificación financiera, según el horizonte temporal que se analice: corto (plan diario), medio (plan de disposición de fondos y presupuesto de tesorería) y largo plazo (plan financiero), que han de definir fundamentalmente cuánto y cuándo gastar.

En los últimos años el legislador ha introducido un nuevo marco normativo a las entidades locales, imponiéndoles obligaciones de planificación y previsión de su situación financiera, y suministro de dicha información al Ministerio de Hacienda.

El Plan de Tesorería debe ser lo suficientemente flexible para adaptarse a cualquier modificación de las circunstancias previamente esperadas. Esta circunstancia se ha puesto de manifiesto durante el ejercicio 2020 ante la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

El Plan de Tesorería es un instrumento que distribuye en el tiempo las disponibilidades dinerarias para la puntual satisfacción de las obligaciones.

El Plan de Tesorería es un documento más amplio que el Presupuesto de Tesorería, constituyendo el segundo la representación gráfica del primero.

11.-BIBLIOGRAFÍA

CANTALAPIEDRA ARENAS, Manuel: *Manual de gestión financiera para PYMES. Concepto y aplicaciones prácticas*. España. 2005.

EZCURRA, Miguel: *Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional. Secretarios Interventores. Manual de Ingreso. Volumen III (Temas 1 al 26 de la Parte Especial del Programa)*. Editorial Ezcurra. España. 2018.

FARFÁN PÉREZ, José Manuel: *La gestión de la Tesorería en las Entidades Locales*. El Consultor de los Ayuntamientos. España. 2019.

FERNÁNDEZ AGÜERO, Emilio: *Manual de Tesorería de las Entidades Locales*. España. 2018.

Gabinete Jurídico del CEF. *Interventores-Tesorereros de la Administración Local. Temario completo*. Centro de Estudios Financieros. España. 2018.