

EQUILIBRIO FINANCIERO MUNICIPAL: SOSTENIBILIDAD Y LIQUIDEZ OPTIMA.

José Manuel FARFÁN PÉREZ

Tesorero General Diputación de Sevilla y OPAEF

SUMARIO:

1. Introducción.
2. Concepto de sostenibilidad financiera.
3. Exceso de liquidez en las Entidades Locales.
4. Medidas actuales para la corrección de desequilibrios financieros.
5. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN.

Desde la probación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPYSF), a diferencia de la normativa anterior, la Ley regula en un único texto normativo la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas. Esta ley ha provocado que las Entidades Locales hayan mejorado sensiblemente sus magnitudes económicas-financieras, pero paradójicamente, algunas Entidades Locales aplicando consecuentemente esta normativa y aún siendo beneficiadas por los mecanismos de pago a proveedores, presentan rasgos de falta de sostenibilidad financiera en sus finanzas locales.

Un grupo importante de Entidades Locales desde 2012 por medio de los planes de ajuste y a los Planes Económicos-financieros (PEF) han mejorado ostensiblemente su salud financiera. El control periódico y seguimiento de estos PEF parte del Ministerio de Hacienda y Función Pública, ha sido determinante para conseguir esos resultados. No existe otro método o técnica que permita volver al equilibrio financiero que no pase por utilizar la planificación financiera, pero todo método técnico o camino en el proceder de la planificación financiera para alcanzarse el objetivo de equilibrio financiero debe de cumplir una serie de requisitos insoslayables: una fase de elaboración y ejecución acertada, una formulación de objetivos coherentes y sobre todo un seguimiento del plan, con unas características concretas. Precisamente este seguimiento por parte del Ministerio de Hacienda y Función pública ha contribuido a su bondad.

Prueba de todo ello es que en el año 2014 (con una muestra del 93,7% de las Entidades Locales), y comparando el periodo 2010-2014, con criterios presupuestarios (sin considerar ajustes de contabilidad nacional), se ha pasado de una situación de

saldos no financieros negativos a otra de saldos positivos. De forma global y en cifras: de -444,1 millones de euros a +6.979,6 millones de euros. Es decir, se ha pasado de un déficit en términos de contabilidad nacional, (sin ajustes), a un superávit considerable.

En términos de porcentaje del PIB y de acuerdo con la Contabilidad Nacional hemos pasado de un déficit en 2011 del -0,40% a un superávit de 0,64% para 2016, en definitiva un superávit de casi 7000 millones de euros.

Esto nos indica que las Entidades Locales se encuentran en la actualidad en una senda de equilibrio financiero y una recuperación total de las finanzas locales, a diferencia de lo ocurrido con el resto de AA.PP. Han salido reforzadas de la crisis, con más ingresos y disminución de la deuda. Los ingresos corrientes consolidados han pasado de 58.836 miles de euros en 2011 a 66.540 miles de euros en 2016. La deuda viva municipal se situaba en diciembre de 2016 en 24.927 millones, -si se excluye la deuda con el Fondo de Financiación de entidades locales-, está por debajo del 3 por ciento del PIB nacional, cantidad prevista inicialmente para 2020, pero que se cumplió ya el año pasado. Son cifras, según el Gobierno, que se sitúan en los niveles de 2008.

Como signo negativo ha existido una disminución del gasto de capital, (inversiones), en este periodo que ha pasado de 10.981 millones de euros en 2011 a 6.367 millones de euros en 2016. Este hecho tiene un impacto directo e indeseable en las inversiones para renovación de los equipamientos locales, que han quedado notablemente perjudicadas.

En términos generales nos encontramos con un aumento considerable de la salud financiera general de las Entidades Locales.

¿Pero qué ocurre con su sostenibilidad financiera?, ¿porque existe un gran desequilibrio financiero importante como es el exceso de liquidez?

En definitiva se ha mejorado la salud financiera de Entidades Locales pero con algunos desequilibrios financieros: como son un excesivo aumento de la liquidez y falta de sostenibilidad financiera local en algunos Ayuntamientos, además de bajada generalizada en los niveles óptimos de inversión local.

La liquidez cuando es excesiva y no puede ser utilizada en la prestación de servicios públicos: es ineficiente; y respecto a la sostenibilidad, observamos que aquellas Entidades Locales que ya tenían desequilibrios financieros permanentes siguen igual o, en la mayoría de los casos, han pasado a tener más desequilibrios financieros. Se da una paradoja de esta ley: " hace mas bueno al bueno y más malo al malo".

Explicar estas circunstancias (heterogeneidad en la sostenibilidad financiera y exceso de liquidez) justifica el análisis económico-financiero de la situación actual de las Haciendas Locales. Precisamente estos desequilibrios financieros son los que tratamos de describir en este artículo.

2. CONCEPTO DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA.

La sostenibilidad financiera está perfectamente definida en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera: “se entenderá por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea.

Se entiende que existe sostenibilidad de la deuda comercial, cuando el periodo medio de pago a los proveedores no supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad”.

En síntesis sostenibilidad financiera es la suma de dos sumandos: capacidad para financiar compromisos de gasto y cumplimiento de los plazos de pago a proveedores. En términos financieros se traduciría en cumplir objetivos de liquidez y solvencia.

Hemos comentado que si en general se cumple el principio de equilibrio presupuestario, algunas Entidades Locales tienen problemas de sostenibilidad financiera.

Afortunadamente se empieza a observar qué tan importante como la Estabilidad Presupuestaria (criterio económico), es el cumplimiento de los plazos de pagos a proveedores (criterio financiero). En épocas pretéritas el panorama era observar Entidades Locales con superávit presupuestario o altos Remanentes de Tesorería pero con problemas de liquidez y solvencia. Es un acierto que las magnitudes económicas vayan de la mano de las financieras.

En el ejercicio 2012 la deuda local aumentó en un 1 % del PIB, como consecuencia de la financiación de pago a proveedores, programa diseñado en tres fases cuyo montante total estuvo en torno a los 11.500 millones de euros.

Esta transformación de deuda comercial en deuda financiera, que pasa a ser financiada a largo plazo, para aquellos ayuntamientos que estaban inmersos en los mecanismos de la morosidad, han transformado una deuda en exigible, cuando como deuda comercial simplemente no se pagaba. El efecto perverso es que una medida que es importante para mejorar los niveles financieros y la reputación de las Entidades locales, evoluciona hacia un nivel de endeudamiento mayor y una incapacidad para hacer frente a sus pagos, con la consiguiente pérdida de imagen. A continuación veremos qué medidas está tomando el Gobierno para solucionar la problemática de estos Ayuntamientos no sostenibles.

De la misma forma esa falta de sostenibilidad también se reflejan en las estadísticas de su periodo medio de pago (PMP), donde incumplen de forma permanente los plazos de pago previsto (en la actualidad 30 días), según cuantificación para determinar la forma de calcular el período medio de pago que se aprobó en el Real Decreto 635/2014, de 25 de julio, por el que se desarrolla la metodología de cálculo del período medio de pago a proveedores de las Administraciones Públicas y las

condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación, previstos en la LOEPSF. Teniendo en cuenta que el PMP no coincide con el plazo real porque se comienza a computar a partir de los 30 días de entrada en el registro contable de la factura.

Es evidente la importancia de esta magnitud en relación con la lucha contra la morosidad y se ha conseguido de forma general con las modificaciones legislativas introducidas, y con la incorporación del PMP para cuantificar el plazo de pago de las Administraciones Públicas. Pero existe una heterogeneidad financiera local importante. En septiembre de 2016 un 11,7 % de las entidades locales analizadas presentan un PMP superior a 60 días (684 sobre 5.849).

Se corrobora esa heterogeneidad cuando analizamos el último informe de abril de 2017. Las Entidades Locales en régimen de cesión de impuestos (grandes municipios y Diputaciones Provinciales), su ratio de operaciones pagadas es de 23,87 días con un volumen total de pagos de 840.438.849,44 €, pero la ratio de operaciones pendientes es de 79,18 días, con un volumen total de operaciones pendiente de pago de 1.642.480.140,75 €. Al ser una media ponderada, la ratio de Periodo Medio de Pago Global es de 60,46 días. Más del doble de la legalmente prevista. Esto nos obliga a hacer cuatro consideraciones:

a) Las Entidades Locales en régimen de cesión, incrementan su PMP a medida que transcurre el tiempo, en octubre de 2014 por ejemplo teníamos un PMP de 24,78 días.

b) Tampoco cumplen los plazos los Municipios en Régimen General (variable) que en marzo de 2017 tenían un PMP de 53,12 días.

c) Si se excluyen aquellas Entidades Locales que su PMP es superior a 60 días, el resto tienen un PMP por debajo de 20 días. Lo que indica la heterogeneidad de las EELL y la necesidad de acometer planes especiales para esas Entidades Locales no sostenibles.

d) Es una muestra muy heterogénea, en un extremo podría estar la Diputación de Córdoba con un valor negativo de (12,05) días, o bien el Ayuntamiento de Madrid con un valor positivo de 11,72 días; y en el otro extremo podría estar el Ayuntamiento de Jaén con un valor positivo de 468,75 días.

3. EXCESO DE LIQUIDEZ EN LAS ENTIDADES LOCALES.

No es posible cumplir los postulados de la sostenibilidad financiera, entendida como capacidad de la Administración Pública para hacer frente a sus compromisos de gasto, si no se tiene en cuenta los valores de la liquidez: es inoperante tener crédito para realizar un gasto, si no podemos pagar ese gasto.

Los costes de la falta de liquidez son muy importantes. Los impagos y retrasos tienen un coste de oportunidad, el proveedor tratará de resarcirse del retraso aumentando los precios del bien que suministra. La falta de imagen ante las Entidades

Financieras, las retenciones que se producirán por el impago de las obligaciones fiscales y de Seguridad, así como las subvenciones que se dejarán de percibir por tales motivos, son algunas de las explicaciones de los denominados: Costes de la Liquidez.

Hasta hace poco el comentario generalizado de todos los foros era la falta de liquidez de las entidades locales. En la actualidad estamos transitando hacia el polo opuesto: existe un exceso de liquidez en la mayoría de las entidades locales (“sensu contrario” tenemos los ayuntamientos no sostenibles que son minorías), que está produciendo una asignación ineficiente de los recursos públicos locales.

Los avances de las liquidaciones del ejercicio 2016 nos indican que además este ejercicio aumenta la liquidez de las Entidades Locales respecto a 2015.

En una actividad normal, cuando los fondos líquidos son un porcentaje superior al 3% de los ingresos ordinarios se dice que hay un exceso de liquidez, si además este exceso de liquidez no puede ser materializado en proyectos de gasto público estamos ante el concepto de ineficiencia de la liquidez, porque el sector local rebasa esos ratios mínimos como veremos a continuación.

En el ejercicio 2015 con unos ingresos totales consolidados y recaudados, (todas las entidades locales), de 71.337.846 miles de euros, la liquidez a 31 de diciembre fue de 15.403.970 miles de euros, lo que representa un 21,60 %, y si excluimos del análisis las Diputaciones Forales el porcentaje es muy superior.

Caso especial de análisis para este mismo ejercicio son las Diputaciones de Régimen Común con ingresos totales consolidados y recaudados de 6.742.840 miles de euros, la liquidez a 31 de diciembre fue de 3.552.101 miles de euros, lo que representa un 52,68 %. Mas del 50% del presupuesto de estas entidades locales esta en caja.

Lo que en principio sería un síntoma de salud pública financiera, se convierte en un problema de gestión, provocando ineficiencia al no poder rentabilizar estos saldos excedentarios debido a la falta de remuneración bancaria por estar los tipos de interés muy bajos y no poder realizar actividades públicas necesarias, como es el caso de renovar los equipamientos locales.

¿Cómo explicar a la ciudadanía que pueden estar las “arcas llenas” y no se pueden hacer inversiones? El origen del problema está en la regla de gasto que al establecer una tasa de crecimiento del gasto estructural con un límite para cada ejercicio (2,10% para el 2017), muy por debajo del incremento real de los ingresos estructurales obtenidos (aumentos legales de impuestos y participación en tributos del estado a tasas superiores), está impidiendo que desde el año 2012 no se pueda gastar por encima de esas tasas anuales y que se destine la diferencia a disminuir la deuda. Aún así, cumplidos los requisitos anteriores, el sobrante que se produce se convierte en liquidez bancaria.

Aunque se dispongan de estos recursos financieros, si no cumplimos dichos límites de incremento de gasto deberemos aprobar un PEF (Plan Económico-financiero) por incumplimiento de la regla del gasto, que a su vez le impediría en el año siguiente

gastar ese superávit aunque fuese en inversiones financieramente sostenibles, porque el límite estará en el superávit previsto, que es lo que permite la legislación actual, entrando en un bucle pernicioso.

Existe el clamor generalizado sobre la necesidad de cambiar la regla de gasto, tanto en su definición y contenido, así como en los componentes de las inversiones financieramente sostenibles: por qué unas sí y otras no.

4. MEDIDAS ACTUALES PARA LA CORRECCIÓN DE DESEQUILIBRIOS FINANCIEROS.

El Ministerio de Hacienda y Función Pública, concededor de estos desequilibrios, y en lo que afecta a la falta de sostenibilidad está tomando algunas medidas para su solución. Prueba de ello son las medidas adoptadas en la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, publicada en el BOE el miércoles 28 de junio de 2017 donde también se recogen algunas medidas muy importantes, en resumen estas son:

1. Potenciación de los fondos de ordenación, dada la importancia de estos fondos para los pagos de sentencias judiciales firmes y préstamos impagados.

2. Modificación del ámbito objetivo del Fondo de Ordenación, compartimento del Fondo de Financiación a Entidades Locales: “ Las cuantías que estén pendientes de amortizar y que correspondan a operaciones que se formalizaron en el marco de la línea de crédito para la cancelación de deudas de las Entidades Locales con empresas y autónomos, regulada en la Sección segunda, del Capítulo II, del Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, y por las que se estén aplicando retenciones en la participación de aquellas entidades locales en los tributos del Estado”. Importante y también solucionado para préstamos ICO anteriores a 2011 en retención de la participación en tributos del estado, esta medida soluciona el problema de los ayuntamientos que en el mecanismo de pago a proveedores no pudieron formalizar préstamos. Que a tenor de la DA 99.2: "todo ello de conformidad con la condicionalidad establecida en el Real Decreto-Ley 17/2014, de 26 de diciembre, atendiendo a la situación específica de los ayuntamientos solicitantes de las contempladas en el artículo 39.1 de dicha norma".

3. Modificación del ámbito objetivo del Fondo de Ordenación, compartimento del Fondo de Financiación a Entidades Locales: ”Los ayuntamientos que se hayan adherido o se adhieran en 2017 al compartimento Fondo de Ordenación, del Fondo de Financiación a Entidades Locales, podrán solicitar, con carácter excepcional, antes del 15 de septiembre de 2017, la formalización de préstamos con cargo a aquel compartimento, para la cancelación de la deuda pendiente con la Agencia Estatal de Administración Tributaria y con la Tesorería General de la Seguridad Social, y que esté

siendo objeto de compensación mediante la aplicación de retenciones de la participación en tributos del Estado”. Con esta disposición, los Ayuntamientos que no pueden acceder a las subvenciones públicas por no estar al corriente en sus obligaciones con Hacienda y la Seguridad Social, podrán financiar estas deudas y mejorar su liquidez al desaparecer el mecanismo de la retención.

4. Consolidación de la deuda a corto plazo en deuda a largo plazo por parte de las entidades locales en 2017 (podrán las Entidades Locales transformar su deuda de corto plazo a largo plazo). Es una medida financiera excepcional, (la última vez fue en 1998 y sólo para el 58% de la deuda), de gran relevancia para corregir la falta de sostenibilidad y por ende de liquidez en algunos ayuntamientos. Téngase en cuenta que los ayuntamientos no sostenibles tiene Remanente de Tesorería General negativo, no pueden financiarlo porque los prestamos de legislatura los asocia el Ministerio de Hacienda y Función Pública a una operación nueva y además es muy difícil disminuir gasto en estas Entidades Locales. Con lo cual sanear el déficit en base al artículo 193 del TRLRHL es un mecanismo sin virtualidad y eficacia real. En la práctica se financia con pólizas de crédito. Algo tan estructural como es el déficit, está mal financiado con instrumentos de corto plazo que en definitiva sólo sirven para financiar el circulante, con el consiguiente efecto perjudicial sobre la liquidez y la sostenibilidad en general.

Por el contrario el desequilibrio de exceso de liquidez no ha sido acompañado por ninguna medida general que pudiese ir corrigiéndolo. Salvo lo estipulado en la DA 96, que desarrolla además el supuesto de que no se pueda ejecutar las inversiones en el ejercicio 2017: "Destino del superávit de las entidades locales correspondiente a 2016. En relación con el destino del superávit presupuestario de las entidades locales correspondiente al año 2016, se prorroga para 2017 la aplicación de las reglas contenidas en la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, para lo que se deberá tener en cuenta la disposición adicional decimosexta del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. A los efectos del apartado 5 de la disposición adicional decimosexta del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en el supuesto de que un proyecto de inversión no pueda ejecutarse íntegramente en 2017, la parte restante del gasto autorizado en 2017 se podrá comprometer y reconocer en el ejercicio 2018, financiándose con cargo al remanente de tesorería de 2017 que quedará afectado a ese fin por ese importe restante y la entidad local no podrá incurrir en déficit al final del ejercicio 2018".

Pero esta medida es insuficiente porque sus limitaciones al aplicar la norma hacen que no se permita gastar todo el Remanente de Tesorería para Gastos Generales existentes. En definitiva resuelve sólo parcialmente el problema de la liquidez.

5. CONCLUSIONES.

a) El sector local esta saneado en términos generales, pero existe un grupo de ayuntamientos que no son sostenibles, y es en ellos sobre los que se deberían priorizar en este momento las medidas excepcionales para equilibrar las finanzas locales.

b) El sector local tiene un exceso de liquidez y superávit que está compensando el déficit de otras administraciones para poder cumplir la senda de consolidación fiscal que no hemos comprometido con nuestros socios europeos. Resulta paradójico que ahora que se pone en entredicho los esquemas de la solidaridad interterritorial, sean precisamente las entidades locales quienes “ayuden” a las comunidades autónomas. Este argumento puede tener una vigencia limitada. Una vez se cumplan los objetivos del protocolo de déficit excesivo las Entidades Locales deberían poder gastar los Remanentes de Tesorería reales (realmente líquidos), para corregir el desequilibrio de liquidez excesiva. En mi opinión, a las entidades locales que dispongan de un volumen importante de su remanente de tesorería general en fondos líquidos, se le debería permitir que realizasen inversiones públicas locales (urgente en el caso de las diputaciones provinciales de régimen común), equilibrando los exceso de liquidez que disponemos en la actualidad. Si tenemos saneamiento generalizado y heterogeneidad de entes locales, las medidas limitadoras deberían aplicarse sobre aquellos no solventes y flexibilizarse para las entidades con exceso de liquidez.

c) El diseño del nuevo modelo de financiación local y la corrección del déficit de liquidez debe ser evaluada de forma que se establezcan unos niveles óptimos de gasto de capital, que permita mantener satisfactoriamente el nivel de inversión pública local. La opinión generalizada es que con el modelo actual existente: regla de gasto y exceso de liquidez, este parámetro no se cumple. Sabemos que si gastamos parte de ese remanente de tesorería general y nuestra previsión de superávit público es inferior, generamos déficit público. Pero también tenemos un gran superávit acumulado al que es necesario dar salida.