

LA MOROSIDAD DEL SECTOR PÚBLICO ¿TIENE SOLUCIÓN?

M^a Dolores Vicente Ruiz

La morosidad del sector público ha sido un factor económico muy presente desde el inicio de la crisis económica que constituye un indicio de una economía enferma. Desde 2011, el Gobierno ha intentado remediar esta patología, tomando tanto medidas de carácter coyuntural, como otras estructurales de impacto a medio plazo. Como se desprende del análisis de estas reformas que propone M^a Dolores Vicente Ruiz, las decisiones han sido por el momento eficaces, pero es pronto para concluir si han conseguido transformar la cultura administrativa y garantizar la sostenibilidad financiera

INTRODUCCIÓN: LA MOROSIDAD DEL SECTOR
PÚBLICO, SÍNTOMA DE UNA PATOLOGÍA

Dice la Real Academia Española que la palabra morosidad, procedente del latín «*morositas*», tiene dos acepciones: la referida a la lentitud, dilación, demora, y la falta de actividad o puntualidad. Esta definición lingüística engarza plenamente con el concepto jurídico de mora, referido

al retraso en el cumplimiento de una obligación, generalmente la de pagar una cantidad líquida, vencida y exigible. La mora del deudor, en sí, no supone un incumplimiento definitivo de la obligación de pago, pero sí un cumplimiento tardío que tiene unas claras derivaciones económicas negativas tanto para el deudor, pues se devengan intereses moratorios y, en consecuencia, aumenta su deuda, como para el acreedor, quien incurre en costes financieros por el retraso en recibir el pago.

No estamos entonces solo ante un concepto lingüístico o jurídico sino ante un problema económico sobre el que cabe, al menos, preguntarse: ¿Pagan tarde las Administraciones Públicas? ¿Por qué? ¿Cómo influyen en las tasas de morosidad las variables macroeconómicas? ¿Tiene solución?

Los datos indican que la crisis económica estuvo asociada inicialmente a un incremento de los plazos de pago y de la deuda comercial de las Administraciones Públicas en el conjunto de la zona euro. Este incremento fue especialmente significativo en el caso de España y, sobre todo, Portugal y Grecia. En concreto, en el caso español las facturas pendientes de pago alcanzaron el 8% del PIB a finales de 2011, de acuerdo con los datos publicados por el Banco de España. En efecto, la concurrencia del fuerte aumento de la tasa de desempleo, del ratio de endeudamiento, del crecimiento negativo del PIB y el aumento del déficit público generaron una economía enferma que manifestaba claros síntomas. Las Administraciones se retrasaban masivamente en el pago de sus facturas y aumentaban su deuda comercial, utilizada entonces como una forma de financiación. La enfermedad se agravaba, pues mayor morosidad

genera más deuda comercial, mayor deuda comercial lleva a una menor sostenibilidad financiera, y por ende genera inestabilidad presupuestaria.

A la vista de los datos expuestos, cabe inferir que la morosidad del sector público es un serio síntoma de una patología a tratar que afecta no solo a las propias Administraciones, que ven afectada su sostenibilidad financiera por el sobre coste que suponen en el tiempo los intereses de demora; sino que también afecta a las empresas. A los proveedores de las Administraciones, la morosidad pública les genera costes de transacción y de financiación, contagiando la enfermedad al resto de la cadena de producción, con las consiguientes pérdidas de eficiencia y competitividad para el conjunto de la economía.

Consciente del síntoma y la patología, desde 2012 la Administración General del Estado ha implementado un conjunto de medidas coyunturales y reformas estructurales que han reducido de forma significativa el *stock* de deuda comercial acumulada y el periodo medio de pago a proveedores. Resultado que, en un contexto de debilidad económica, consolidación fiscal y dificultades de acceso al crédito, ha generado un estímulo significativo sobre la actividad que ha ayudado a mitigar algunos de los efectos negativos de la crisis económica.

TRATAMIENTO: REFORMAS EN DISTINTAS DOSIS

Muchas son las reformas acometidas en los últimos tres años para erradicar la morosidad en el sector público. El punto de arranque puede encontrarse en la Directiva 2011/7/UE del Parlamento europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011,

por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, que armoniza a nivel europeo los plazos de pago de las Administraciones a las empresas, así como las relaciones entre empresas del sector privado. En las relaciones entre Administraciones y empresas establece un plazo general de pago de treinta días desde la recepción de la factura, ampliable a sesenta días, en determinadas circunstancias. Finalmente, establece unos costes financieros mínimos para la Administración en el caso de incumplir estos plazos.

España transpuso correctamente esa directiva a través de distintas leyes, pero no se ha conformado con eso sino que ha sido más ambiciosa y desde 2012 puso en marcha un plan específico de erradicación de la morosidad en el sector público para mejorar la competitividad de la economía española. Y es que reducir la morosidad conlleva disminuir las necesidades de financiación de las empresas, lo que les permite aprovechar mejor sus oportunidades de negocio, y fortalece el crecimiento económico. En última instancia se aplicó un tratamiento para aliviar los síntomas y curar al enfermo.

*Alivio de los síntomas con cuidados paliativos:
medidas coyunturales*

Como primera parte del tratamiento el plan incluye *medidas coyunturales*, que, a la luz de los últimos datos publicados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (en adelante MINHAP), han ayudado a limpiar las facturas acumuladas pendientes de pago de las Administraciones territoriales y acabar con la morosidad latente. Estas medidas compartían un denominador común y es

que el Estado prestaba dinero al resto de Administraciones, a condiciones financieras muy favorables, a cambio de que cumplieran con la debida condicionalidad fiscal y financiera, como la aplicación de un plan de ajuste que incentiva la corrección de la situación de partida.

— La primera de estas medidas fue la creación del *Fondo para la Financiación del Pago a Proveedores* (en sus tres fases desarrolladas durante 2012 y 2013) que ha prestado a las Administraciones territoriales más de 41.000 millones de euros, mediante el pago directo de las facturas a los proveedores autonómicos y locales por parte del MINHAP, garantizando así que los recursos movilizados se destinaban directa e íntegramente al pago de facturas, tal y como establecen, entre otros, el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales, y el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros.

— Específicamente para el ámbito autonómico se creó el *Fondo de Liquidez Autonómico* (FLA), con vigencia durante los ejercicios 2012, 2013, 2014 y 2015, que ha prestado más de 62.000 millones de euros para atender tanto los vencimientos financieros de las comunidades autónomas (en adelante CCAA) adheridas (actualmente cinco), como para financiar el déficit anual autorizado, atendiendo directamente las facturas pendientes de pago. Todo ello, bajo el cumplimiento de estrictas condiciones

financieras (por ejemplo, el sometimiento al principio de prudencia financiera en sus operaciones de endeudamiento) y fiscales, como contar con un plan de ajuste.

La convivencia de varios fondos, con diferentes dotaciones económicas y estructuras y regímenes jurídicos diversos, llevó a aprobar el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales, y otras de carácter económico, que reordenó los distintos fondos existentes hasta la fecha en dos fondos matrices sin personalidad jurídica, dependientes de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y con presupuesto diferenciado para ganar eficiencia en su gestión.

Así, el Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas, dotado para 2015 con más de 38.000 millones de euros, se estructura en cuatro compartimentos con características y condiciones propias: Fondo de Liquidez Autonómico, Fondo en liquidación para la Financiación de los Pagos a los Proveedores, Fondo Social (de nueva creación, esencialmente para atender las obligaciones pendientes de pago derivadas de convenios suscritos por las CCAA con las entidades locales relativos a gasto social) y el de Facilidad Financiera (que dota de financiación a las CCAA que han cumplido con los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda, y cuentan con un periodo medio de pago a proveedores adecuado. De momento cuenta con nueve CCAA adheridas).

Por su parte, el Fondo de Financiación a Entidades Locales, dotado para 2015 con 1.000 millones de euros, se estructura en tres compartimentos con características y

condiciones propias: Fondo en liquidación para la Financiación de los Pagos a los Proveedores de Entidades Locales, Fondo de Impulso Económico (de nueva creación para las entidades locales que cumplen con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y cuentan con un periodo medio de pago a proveedores adecuado) y el Fondo de Ordenación (para financiar a las entidades locales con una situación financiera negativa).

Estas medidas coyunturales descritas han desplegado sus resultados durante los últimos tres años actuando como cuidados paliativos al enfermo. Estos cuidados han servido para aliviar los síntomas, pues han generado resultados positivos, de conformidad con los datos publicados por el MINHAP que muestran una reducción significativa de los plazos legales de pago a proveedores y del importe de la deuda comercial. Así, desde el ejercicio 2012 (año en el que comenzaron a aplicarse estas medidas), y tal como figura en el plan presupuestario 2015 del Reino de España, hasta julio de 2014, la deuda comercial ha descendido en un 71,7%.

Terapia de curación y prevención: reformas estructurales

Las medidas paliativas descritas, que ayudan a menguar la deuda comercial acumulada no curan ni previenen, pues no evitan la morosidad futura. Consciente de este extremo, la Administración General del Estado también ha impulsado un conjunto de *reformas estructurales*, que sientan las bases para un cambio cultural en el funcionamiento de las Administraciones que mejore el control del pago de facturas y reduzca la morosidad en el pago hasta llegar a su erradicación.

*Primera vacuna: la factura electrónica
y el registro contable de facturas*

La primera vacuna administrada para evitar desarrollar de nuevo la enfermedad a futuro fue la aprobación de la *Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el sector público*, junto con sus desarrollos reglamentarios.

Este nuevo marco normativo se centra en el binomio de la relación comercial proveedor-Administración. En el enfoque hacia el proveedor, la ley adopta una doble óptica. La primera es avanzar en una mejor protección jurídica de sus derechos. Es por ello que ciertos colectivos (básicamente los obligados por la normativa tributaria a la gestión electrónica de sus impuestos, que esencialmente son personas jurídicas) están obligados al uso de la factura electrónica en sus relaciones comerciales con todas las Administraciones desde el pasado quince de enero de 2015, disponiendo su uso voluntario para el resto de proveedores. Asimismo, es obligatoria la presentación de sus facturas ante un registro administrativo, facilitando la acreditación fehacientemente de la fecha de presentación a efectos del cómputo de plazos.

La segunda, y no menos importante, es la óptica de agilizar la gestión del cobro de sus facturas, apostando por un uso generalizado y accesible de los medios electrónicos, habilitando el uso tanto del sello electrónico como de la firma electrónica avanzada, al tiempo que se prevé la creación en cada Administración de un punto general de entrada de facturas electrónicas para que los proveedores

puedan presentarlas y tramitarlas de esta forma. Para mayor eficiencia, se contempla la posibilidad de adherirse a los puntos creados por otra Administración para que cada una no tenga que desarrollar el propio. De hecho, dieciséis de las diecisiete comunidades autónomas, junto a las dos ciudades con estatuto de autonomía y 7.500 entidades locales ya están adheridas y usando el punto general de entrada de facturas electrónicas (FACE) que el Estado ha puesto a su disposición, y se han tramitado en 2015 en torno a 2.500.000 facturas electrónicas. Estas adhesiones facilitan al proveedor la presentación electrónica de todas sus facturas a través de un único punto, lo que disminuye sus costes de gestión.

El segundo elemento del aludido binomio sobre el que pivota esta ley son las Administraciones y la apuesta por un cambio de cultura administrativa en la gestión de sus facturas, que venga presidido por los principios de transparencia, eficiencia y supervisión. En efecto, todas las Administraciones deben tener un registro contable de facturas, gestionado por el órgano responsable de la contabilidad, que estará interrelacionado o integrado con el sistema de información contable, y que será el primero en recibir la factura presentada para su posterior remisión al órgano gestor. Como mecanismo de cierre, los órganos contables podrán efectuar requerimientos periódicos de actuación respecto de las facturas pendientes de reconocimiento de la obligación de pago y se refuerza a los órganos de control interno quienes podrán acceder a la información del registro contable de facturas y a la contabilidad, en cualquier momento, para elaborar, anual-

mente, un informe de evaluación del cumplimiento de la normativa en materia de morosidad. Todo ello supone un cambio sustancial en la gestión administrativa de las facturas, al permitir coordinar la información y hacer un mejor seguimiento y supervisión, y, por tanto, controlar mejor la morosidad evitando a futuro nuevos brotes y contagios.

Fármaco curativo

Esta vacuna contra la morosidad futura que aumentaba las defensas para un mejor funcionamiento vertebral de la Administración, vino complementado con la administración de un fármaco curativo para la parte ya enferma del cuerpo: la *Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público*, que, por primera vez, amplía la definición del principio de sostenibilidad financiera para incluir la deuda comercial. Sin duda, el mejor remedio es contar con instrumentos que garanticen la atención en tiempo de los pagos a proveedores, ya que aplacando este síntoma se combate la enfermedad que supone el incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, pues las desviaciones en este sentido redundan en una mayor dilación en los plazos de pago, como se ha visto. Además, esta ley introduce el concepto de periodo medio de pago a proveedores (en adelante PMP) y fortalece la transparencia al obligar a las Administraciones a publicarlo periódicamente (mensualmente para el Estado y las CCAA y trimestralmente a las entidades locales). Asimismo, ante la persistente superación en más de treinta días del plazo máximo de pago contenido en la normati-

va sobre morosidad se establece un sistema con distintas medidas progresivas tendentes a disuadir de desviaciones en el cumplimiento de los plazos de pago. El Estado, en última instancia, administra el antibiótico más fuerte: distraer los recursos necesarios del sistema de financiación para proceder al pago directo a los proveedores de las CCAA y corporaciones locales.

Segunda vacuna: método ambicioso de cálculo del PMP

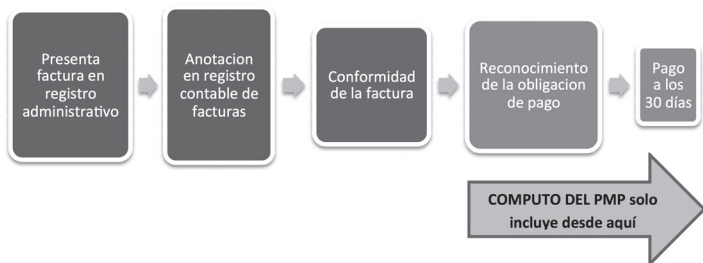
En desarrollo de la citada ley orgánica, se aprobó el *Real Decreto 635/2014, de 25 de julio, por el que se desarrolla la metodología de cálculo del periodo medio de pago a proveedores de las Administraciones Públicas y las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación, previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*. En aplicación del mismo, desde septiembre de 2014, todas las Administraciones han comenzado a publicar sus periodos medios de pago a proveedores (PMP).

Por primera vez se fija una metodología económica común para que todas las Administraciones calculen y publiquen su PMP de igual forma. Se ha apostado por un indicador ambicioso que refleja tanto el tiempo que las Administraciones tardan en hacer sus pagos como su pendiente de pago acumulado, lo que fomenta una evaluación rigurosa de los plazos sin dejar huecos, algo que hubiera ocurrido si se hubiera seguido un criterio estrictamente jurídico (que deja parte de las fases de tramitación fuera del cómputo) como muestra el siguiente gráfico:

GRÁFICO 1: *Criterio económico*
(seguido en el Real Decreto de PMP)



GRÁFICO 2: *Criterio legal*



Seguir un criterio puramente económico supone disponer de un indicador:

— Más fiable, pues incluye en su cómputo todas las fases del proceso (no solo las dos últimas del cómputo legal), lo que desincentiva retrasos en la tramitación de la factura, abrevia los tiempos reales de pago al proveedor y alivia sus costes de financiación.

— Automático y omnicompreensivo, ya que parte de la información obrante en el registro contable de facturas que incluye no solo contratos sino también facturas dimanantes de convenios o encomiendas de gestión.

— Es un dato comparable y homogéneo, pues la información anotada en el registro contable es la misma para todas las Administraciones.

Los *datos publicados* hasta la fecha por el MINHAP muestran una notable mejoría que habrá que vigilar para que no haya desviaciones:

Período Medio de Pago a Proveedores Serie Mensual del Detalle para Sector Administraciones Públicas								
SUBSECTOR	2014 Sept.	2014 Oct.	2014 Nov.	2014 Dic.	2015 Ene.	2015 Feb.	2015 Mar.	2015 Abr.
Administración Central	17,00	14,70	10,68	4,29	9,55	16,58	17,87	11,36
Fondos de la Seguridad Social	0,77	0,21	6,82	7,32	2,77	2,69	5,80	2,41
Administración Regional	42,89	52,01	58,15	50,83	50,55	55,31	59,73	52,83
Administración Local	24,84	24,78	26,70	19,22	29,14	34,16	31,06	31,47

CONCLUSIONES:

Del análisis de los datos cabe concluir que los cuidados paliativos o medidas coyunturales implementadas desde 2012 para el apoyo a la financiación de las Administraciones territoriales han sido efectivas para aliviar los síntomas por haber contribuido a limpiar el *stock* de facturas impagadas y haber reducido sus periodos medios de pago a los proveedores que habían aumentado de forma muy significativa durante la crisis económica.

2015 y 2016 resultan cruciales para culminar el tratamiento del enfermo vigorizando la aplicación y cumplimiento efectivo de los planes de ajuste asociados a dichas

medidas coyunturales y finalizar el despliegue de los efectos de las vacunas y fármacos curativos, las reformas estructurales, que han sentado las bases de un nuevo funcionamiento de las Administraciones para evitar que a futuro se pueda volver a desarrollar la patología.

Los datos dirán si se consolida la curación con la senda positiva iniciada sin que haya recaídas y si estamos verdaderamente ante una vacuna eficaz que propicie un auténtico cambio de cultura administrativa, que aporte un fundamento sólido para poder sostener en el tiempo que sí, que la enfermedad se cura, que la morosidad tiene solución y se puede erradicar. ■