

Análisis de la evolución reciente de la deuda comercial de las Administraciones Públicas españolas

Mar Delgado Téllez

Resumen

A lo largo de los últimos años se ha reforzado el marco legislativo de control de la deuda comercial de las Administraciones Públicas españolas, dotándolo de nuevas herramientas de seguimiento y de un mayor grado de transparencia, derivado de la publicación de nuevas estadísticas. Las medidas que se pusieron en marcha en 2012 han permitido reducir tanto el *stock* de la deuda comercial, desde el 3,4 % del producto interior bruto en 2011 hasta el 1,1 % en 2017, como el período medio de pago a los proveedores. No obstante, la mayor parte de las AAPP continúan presentando todavía plazos de pago superiores a los que contempla la ley, con desviaciones significativas en el caso de algunas corporaciones locales de menor tamaño.

Palabras clave: Administraciones públicas, deuda comercial, período medio de pago, proveedores.

Códigos JEL: G38, H63, H74.

ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA DEUDA COMERCIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS

Este artículo ha sido elaborado por Mar Delgado Téllez, de la Dirección General de Economía y Estadística.

Introducción

La deuda comercial, definida como el volumen de deuda pendiente de pago a los proveedores de los distintos agentes económicos, es un instrumento habitual de financiación en las relaciones comerciales. En el caso de España, la deuda pública comercial cobró especial relevancia en los años centrales de la crisis, dado que los plazos de pago de las Administraciones Públicas (AAPP), sobre todo las subcentrales, a sus proveedores privados se dilataron hasta superar significativamente los límites legales¹. El retraso sustancial en los pagos supuso que algunas empresas tuvieran que buscar fuentes alternativas de financiación en un momento de dificultades generalizadas de acceso al crédito bancario, lo que pudo afectar a sus decisiones de inversión y empleo, e incluso, en algunos casos, poner en peligro su viabilidad. Aparte de estos posibles efectos sobre la actividad, una mayor deuda pública comercial pone en riesgo el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública.

Con el fin de limitar la evolución del volumen de deuda comercial de las AAPP y reducir el período medio de pago a los proveedores (PMP), se aprobó en 2013 la ley de control de la deuda comercial en el sector público², que incluyó el cumplimiento del límite del PMP entre los objetivos de estabilidad presupuestaria³. Desde entonces, el control de la evolución del volumen de deuda comercial y del PMP se ha intensificado, lo que se ha visto favorecido por la publicación de nuevas estadísticas⁴. La combinación de una legislación más estricta y el apoyo financiero recibido del Fondo de Financiación de Pago a Proveedores (FFPP) ha permitido reducir el nivel de deuda comercial y los retrasos en el pago a los proveedores de las AAPP.

En el resto del artículo, en primer lugar, se exponen los principales conceptos legales de referencia y la justificación económica del control de la deuda comercial, para pasar, posteriormente, a un análisis detallado de la evolución de la deuda comercial y del PMP desde septiembre de 2014 (fecha en la que se empiezan a publicar estadísticas oficiales sobre el PMP) hasta septiembre de 2018. De acuerdo con el análisis realizado, si bien las medidas puestas en marcha en los últimos años han permitido reducir tanto el *stock* de la deuda comercial como el PMP, la mayor parte de las AAPP continúan presentando todavía, de manera persistente, plazos de pago de sus facturas superiores a los que contempla la ley, con desviaciones significativas en el caso de algunas corporaciones locales de menor tamaño. En cualquier caso, cabe señalar que la ley contempla la aplicación de mecanismos de corrección exigentes en caso de incumplimientos reiterados de dichos plazos.

Definición legal del PMP, mecanismos de control, e impacto económico

La lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales se intensificó a partir del año 2000, con la aprobación de la Directiva Europea 2000/35/CE y su posterior trasposición a la legislación española en el año 2004 mediante la ley contra la morosidad⁵. Esta normativa

¹ Véase Delgado-Téllez *et al.* (2017).

² Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público.

³ Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

⁴ Desde septiembre de 2014, el Ministerio de Hacienda publica mensualmente ambas variables.

⁵ Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

	Supuesto	Medidas
Medidas preventivas	FASE 1 PMP > 30 días	<ul style="list-style-type: none"> – Detallar recursos para el pago de la deuda comercial en el plan de tesorería. – Compromiso de adoptar medidas de ajuste (ingresos, gastos y gestión de cobros/pagos).
	FASE 2 PMP > 60 días, dos meses consecutivos desde entrada en fase 1	<p>El Ministerio de Hacienda remite a las CCAA una comunicación de alerta, con:</p> <ul style="list-style-type: none"> – El importe que ha de dedicar al pago a proveedores. – La cuantificación de las medidas de ajuste. <p>Se incluirá en el plan de tesorería hasta que se vuelva a cumplir el PMP.</p>
	FASE 3 PMP > 60 días, dos meses consecutivos adicionales desde entrada en fase 2	<p>Notificación del Ministerio, que indica:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Restricciones de aumento de gasto. – Requerimiento de autorización del Ministerio para las operaciones de endeudamiento a largo plazo. – Nuevas medidas de ajuste en el plan de tesorería. <p>Estas medidas se mantendrán hasta que se cumpla el PMP durante 6 meses consecutivos.</p>
	FASE 4 PMP > 60 días, dos meses consecutivos adicionales desde entrada en fase 3	<p>Retención de recursos del sistema de financiación para pagar directamente a sus proveedores hasta que la CCAA cumpla 6 meses consecutivos.</p>
Medidas coercitivas	PMP > 60 días, dos meses consecutivos desde entrada en fase 4	<ul style="list-style-type: none"> – No disponibilidad de créditos y nuevas medidas de ajuste. – Constitución de un depósito equivalente al 0,2 % del PIB regional que podrá convertirse en una multa coercitiva tras 6 meses de incumplimientos.

FUENTE: Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

impuso a las empresas y a la Administración Pública un plazo máximo para las operaciones comerciales de 30 días, si bien permite ampliar dicho período a 60 días, previo acuerdo de las partes. En caso de que el pago no se produzca en el plazo máximo pactado, el proveedor tiene derecho a recibir intereses de demora⁶. De acuerdo con la ley, la variable de referencia, el PMP, se calcula como la media ponderada del número de días en que se han saldado las facturas por la cantidad pagada y el número de días de las facturas pendientes de pagar por la cantidad pendiente. En el caso de las AAPP, la ley define el PMP agregado para cada uno de los subsectores de las AAPP como la media ponderada de los períodos de pago por agente⁷. Así, el PMP del conjunto de las Comunidades Autónomas (CCAA) es igual a la media ponderada de los PMP de cada una de ellas.

La ley contempla diversas medidas para prevenir y corregir incumplimientos por parte de las AAPP con respecto a los plazos legales, cuya implementación es potestad del Ministerio de Hacienda (véase cuadro 1). El grado de exigencia se amplía con el tiempo consecutivo de incumplimiento del PMP, con cuatro fases preventivas y una coercitiva. La primera fase se activa ante el incumplimiento del PMP, mientras que las tres fases preventivas restantes y la coercitiva, con el incumplimiento de dos meses consecutivos adicionales. Para salir del sistema de control, la Administración Pública incumplidora ha de reducir su PMP por debajo de los 30 días legales durante seis meses consecutivos. Desde 2014, el Ministerio de Hacienda ha aplicado en varias ocasiones las distintas fases preventivas recogidas en la ley (véase cuadro 2), pero solo Aragón y Extremadura han llegado al mayor nivel de exigencia contemplado para las medidas preventivas, que

⁶ El interés será el establecido en el contrato y, en su defecto, el determinado por el artículo 7.2 de la Ley 3/2004.

⁷ Real Decreto 635/2014, de 25 de julio. La última revisión de la metodología se realizó en el Real Decreto 1040/2017, en el que se explicita que los días que se han de computar serán naturales. El Ministerio comenzó a publicar el PMP con la nueva metodología en abril de 2018.

	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
Andalucía	01/04/2016			
Aragón	05/03/2015	26/03/2015	11/09/2015	01/04/2016 (b)
Baleares		01/04/2016	07/10/2016 06/10/2017	
Cantabria	01/04/2016			
Castilla y León	01/04/2016	02/09/2016		
Cataluña	01/04/2016			
Extremadura	05/03/2015	26/03/2015	11/09/2015	01/04/2016 (b)
Galicia	01/04/2016			
Madrid	01/04/2016	22/12/2016		
Murcia	01/04/2016	11/07/2016	09/02/2017	
Valencia	05/03/2015	26/03/2015 01/04/2016	13/06/2016	

FUENTE: Ministerio de Hacienda.

a Las CCAA que no aparecen en el cuadro no han recibido ninguna notificación. El cuadro incluye las notificaciones recibidas hasta el 19 de octubre de 2018. Para futuras actualizaciones se puede consultar la página web del Ministerio: <http://www.hacienda.gob.es/ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/InformacionCCAA/ComunicacionesCCAAPMP.aspx>

b El procedimiento de retención de cuantías estuvo vigente hasta la comunicación, en marzo de 2017, del cumplimiento del PMP desde julio hasta diciembre de 2016.

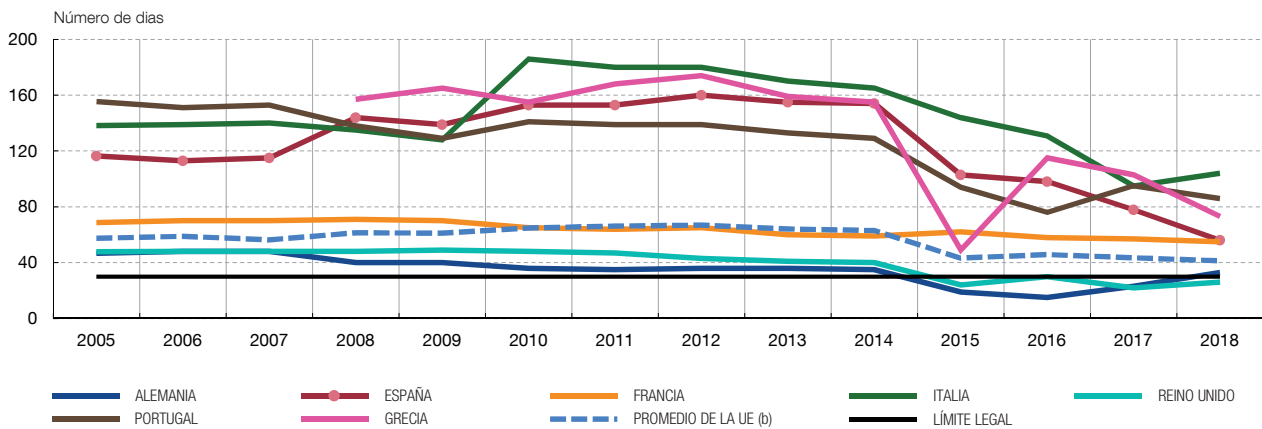
supone la posibilidad de retención de importes del sistema de financiación por parte de la Administración Central. No obstante, tras cumplir con el PMP durante seis meses consecutivos, en marzo de 2017, ambas salieron del sistema de control, y evitaron así la posible aplicación de medidas coercitivas. En la actualidad, solo dos CCAA se encuentran en el proceso de incumplimiento del PMP, en la tercera fase de medidas preventivas (Murcia y Valencia).

Desde un punto de vista económico, una cuantía elevada de deuda comercial, junto con un retraso elevado en el PMP, puede acarrear consecuencias negativas sobre las empresas proveedoras, especialmente en momentos de restricción crediticia como las experimentadas durante la última crisis. Ello es, si cabe, más relevante aún en el caso de España, debido a que la mayor parte del tejido empresarial está constituido por pequeñas y medianas empresas, que se enfrentan a mayores dificultades de financiación. Así, un retraso en el pago por parte de las AAPP puede suponer que la empresa tenga que ajustar su estrategia de producción y retrasar las decisiones de inversión y contratación. Si, finalmente, la Administración acaba no resarcando sus facturas pendientes, el impacto podría ser aún más significativo, dependiendo de la estructura y la magnitud de los créditos comerciales, y llegar incluso a poner en peligro su viabilidad. El efecto agregado podría verse aumentado si la quiebra de una empresa comportara el cierre de otras dependientes de la misma.

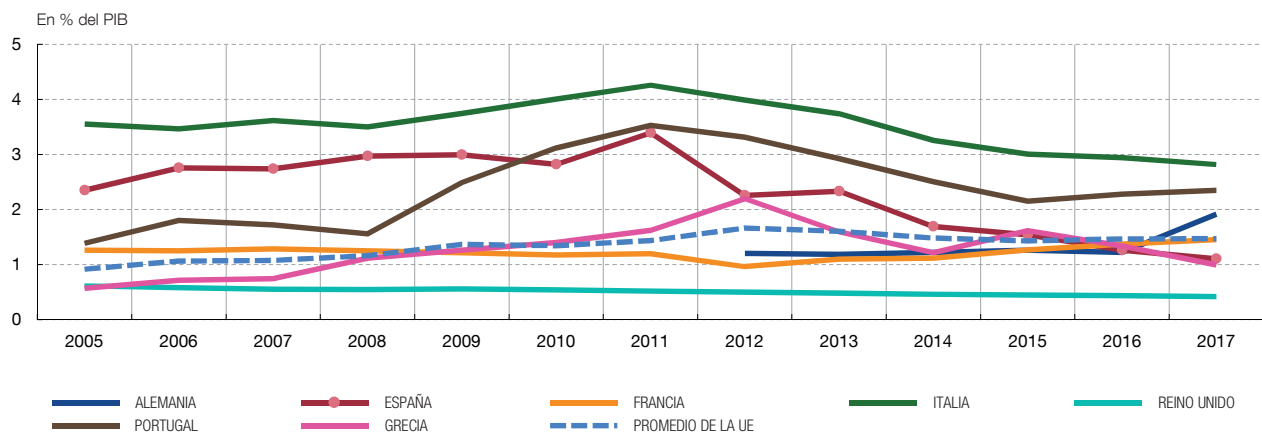
En definitiva, un retraso importante en los pagos de las deudas comerciales de un número significativo de AAPP, como sucedió durante la crisis, tendría un elevado efecto sobre la actividad. En ese contexto, el Gobierno estableció el FFPP, que inicialmente afrontó el pago de la deuda comercial de las CCAA y las Corporaciones Locales (CCLL) acumulada hasta el año 2011, pero en sucesivas ampliaciones fue cubriendo el pago de facturas de fechas posteriores. La puesta en marcha de este fondo supuso un soporte para la actividad económica al facilitar la viabilidad de las empresas proveedoras y al reducir la caída de la

España se ha situado históricamente entre los países con mayor retraso en el pago a proveedores y nivel de deuda comercial de las AAPP de la UE. Los últimos cuatro años han supuesto una fuerte reducción de ambas cuestiones.

1 PLAZO MEDIO DE PAGO A PROVEEDORES (ENCUESTA DE INTRUM) (a)



2 DEUDA COMERCIAL (c)



FUENTES: Intrum y Banco Central Europeo.

- a Intrum Justitia realiza una encuesta anual a los proveedores sobre los plazos en que sus clientes resarcan sus deudas comerciales. Este concepto difiere del PMP calculado por el Ministerio de Hacienda.
- b Promedio de los países de la UE-28, excluyendo Bulgaria, Croacia, Rumanía y Eslovenia, por menor disponibilidad de datos.
- c Incluye la deuda comercial y el ajuste en contabilidad nacional por el reparto temporal de los ingresos de la venta de licencias del espacio radioeléctrico.

Descargar

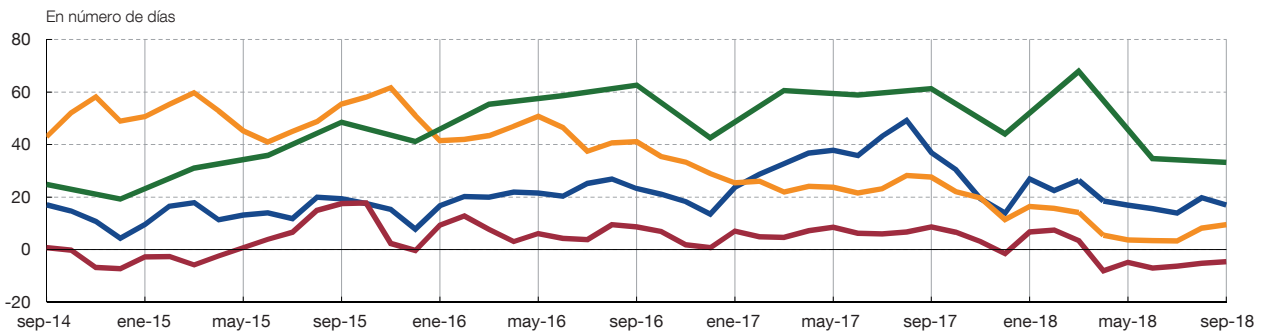
inversión e incentivar la creación de empleo [véanse Checherita *et al.* (2016) y Delgado-Téllez *et al.* (2015, 2017)]. El FFPP se extinguió en diciembre de 2014 y pasó a formar parte de los fondos de financiación de las CCAA y de las CCLL. La reducción del stock de deuda comercial que conllevó el funcionamiento de estos fondos ha permitido contener el PMP en los últimos años, como se analiza a continuación.

Evolución reciente de la deuda comercial y el PMP

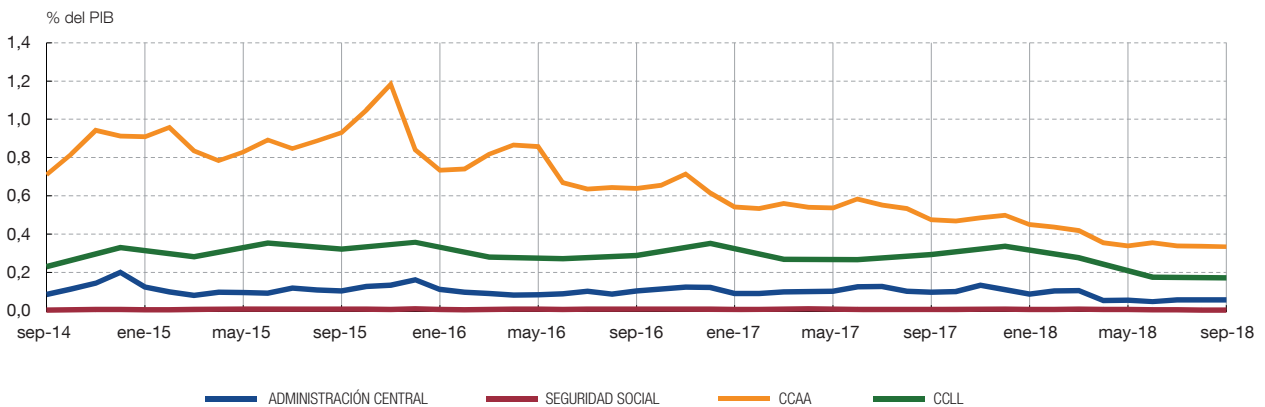
Desde una perspectiva internacional, entre los países grandes de la Unión Europea (UE), únicamente las AAPP de Alemania y Reino Unido han mantenido en los últimos años sus plazos de pago por debajo del límite legal. Las AAPP españolas se han situado históricamente por encima del promedio europeo, tanto en términos de deuda comercial como en retrasos en los pagos (véase gráfico 1). Así, según la encuesta anual realizada

Por subsectores, las CCAA son las que mayores PMP y deuda comercial han registrado en los últimos años, si bien han reducido ambas significativamente hasta 2018. En segundo lugar se sitúan las CCLL, que han mantenido su nivel de deuda comercial y han aumentado su PMP.

1 PERÍODO MEDIO DE PAGO A PROVEEDORES (b)



2 DEUDA COMERCIAL



FUENTES: Instituto Nacional de Estadística y Ministerio de Hacienda.

- a Información proveniente de los informes mensuales de plazos de pago a proveedores. En el caso de las CCLL, la información sobre el total del sector solo está disponible trimestralmente.
- b PMP por encima de los 30 días legales máximos para el pago. A partir de abril de 2018, el Ministerio de Hacienda modifica la metodología, y pasa a calcular el PMP a partir del primer día de obligación de pago, y no desde los 30 días de límite legal. En el gráfico, los datos más recientes de este cambio están ajustados mediante la resta de los 30 días legales al nuevo PMP.



por la consultora Intrum⁸, hasta el año 2014 el período de pago promedio de las AAPP fue de 124 días de retraso sobre el límite legal de 30 días, plazo que se ha moderado desde entonces, hasta situarse en 26 días en 2018. Otros países que históricamente han tenido un período de pago muy elevado, como son Italia, Portugal y Grecia, también han disminuido significativamente, en los últimos años, los retrasos en los pagos por parte de sus AAPP. En términos de volúmenes, la dinámica ha sido similar a la de los plazos de pago, con una reducción de la deuda comercial de las AAPP españolas desde el máximo histórico del año 2011 hasta situarse en el año 2017 en un nivel inferior al promedio de la UE.

Para España, existen datos oficiales para todos los subsectores de las AAPP que publica el Ministerio de Hacienda, para el período que comienza en septiembre de 2014. Según

⁸ Intrum es una consultora que realiza una encuesta anual sobre la deuda comercial a empresas europeas. En el año 2018 participaron en dicha encuesta 9.607 empresas.

	Deuda comercial (% del PIB)			Período medio de pago a proveedores (días de retraso sobre los 30 legales) (a)		
	sep-14	dic-17	sep-18	sep-14	dic-17	sep-18
Administración Central	0,1	0,1	0,1	17	14	17
Seguridad Social	0,0	0,0	0,0	1	-2	-5
CCLL	0,7	0,5	0,3	25	44	33
CCAA	0,2	0,3	0,2	43	12	9
Andalucía	0,6	0,4	0,1	47	-3	-8
Aragón	1,1	0,6	0,3	78	8	3
Asturias	0,4	0,7	0,3	26	1	-3
Balears	0,8	0,7	0,4	57	18	16
Canarias	0,4	0,4	0,2	7	4	-7
Cantabria	0,7	1,6	0,9	26	42	35
Castilla y León	0,6	0,3	0,3	29	3	6
Castilla-La Mancha	0,8	0,4	0,4	33	15	10
Cataluña	0,8	0,8	0,5	43	18	18
Extremadura	1,6	0,8	0,3	72	11	8
Galicia	0,1	0,2	0,1	11	5	-16
La Rioja	0,7	1,2	0,6	27	14	10
Madrid	0,6	0,2	0,2	46	6	-1
Murcia	1,1	0,9	0,3	65	30	-1
Navarra	0,3	0,5	0,3	-6	-6	0
País Vasco	0,3	0,3	0,2	4	-10	-7
Valencia	1,5	0,7	0,6	74	28	32

FUENTE: Ministerio de Hacienda.

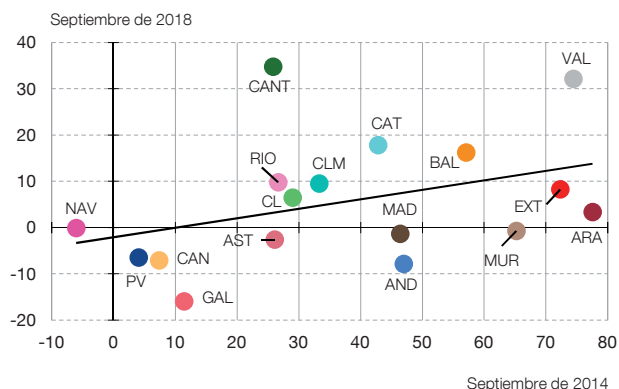
a El período medio de pago mide el retraso en el pago de la deuda comercial en términos económicos, como indicador distinto respecto del período legal de pago establecido en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, y en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. Esta medición con criterios estrictamente económicos puede tomar valor negativo si la Administración paga antes de que hayan transcurrido 30 días naturales desde la presentación de las facturas o certificaciones de obra, según corresponda.

esta fuente, solo la Seguridad Social ha situado su PMP cerca del plazo legal de pago de 30 días, cumpliendo la ley en 15 de los 49 meses observados (véase gráfico 2.2). Por su parte, la Administración Central alcanzó su máximo PMP en agosto de 2017, con una desviación de cerca de 50 días sobre el límite legal, y lo redujo hasta 17 días en septiembre de 2018. Las CCAA también han disminuido significativamente sus PMP, desde el máximo de noviembre de 2015, con más de 60 días de retraso, hasta solo 9 días de retraso en septiembre de 2018. Por último, las CCLL, en su conjunto, han sido las únicas que han aumentado su PMP desde septiembre de 2014, alcanzando su máximo en marzo de 2018, con cerca de 68 días de retraso, si bien en septiembre de este año se habría reducido a unos 33 días.

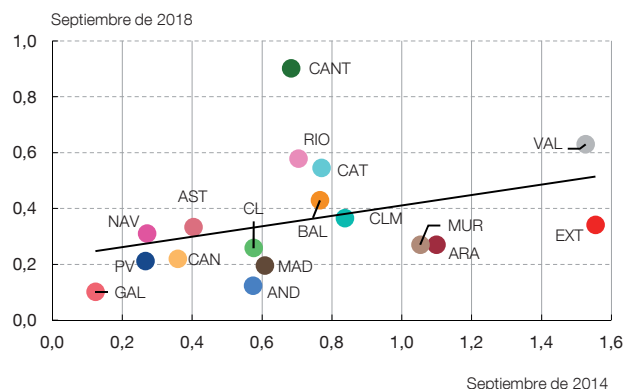
En cuanto al *stock* de deuda comercial por subsectores de las AAPP, solo se disponen de datos desagregados desde el año 2014. En ese período, las CCAA han realizado un considerable esfuerzo disminuyendo su nivel de este tipo de deuda desde el máximo registrado en noviembre de 2015 (1,2% del PIB) hasta el 0,3% del PIB en septiembre de 2018 (véanse gráfico 2.1 y cuadro 3). Por su parte, las CCLL han mantenido un nivel estable de deuda comercial en todo el período, en torno a 0,3 puntos porcentuales (pp) del PIB, que se ha reducido en los últimos trimestres, situándose por debajo del 0,2% del PIB en septiembre

La deuda comercial y el PMP de las CCAA se caracterizan por una elevada heterogeneidad y persistencia en el tiempo. Ambas han experimentado una reducción en el período considerado.

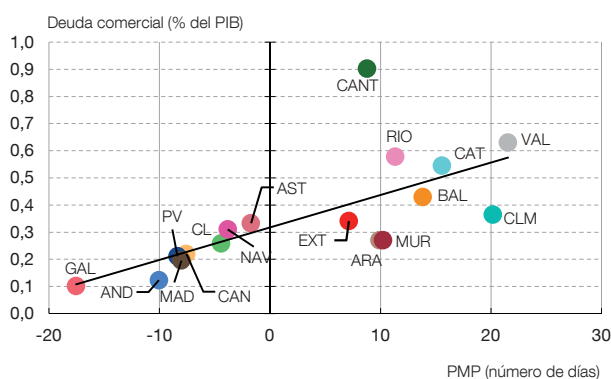
1 PERÍODO MEDIO DE PAGO A PROVEEDORES (Número de días por encima de 30)



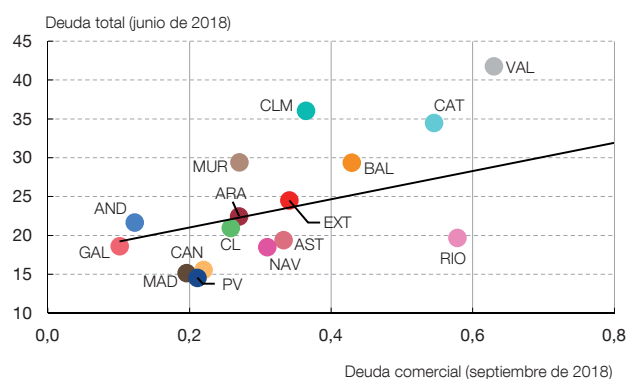
2 DEUDA COMERCIAL EN % DEL PIB



3 RELACIÓN ENTRE EL PERÍODO MEDIO DE PAGO Y LA DEUDA COMERCIAL (Septiembre de 2018)



4 RELACIÓN ENTRE LA DEUDA COMERCIAL Y LA DEUDA TOTAL (En % del PIB)



FUENTES: Ministerio de Hacienda y Banco de España.

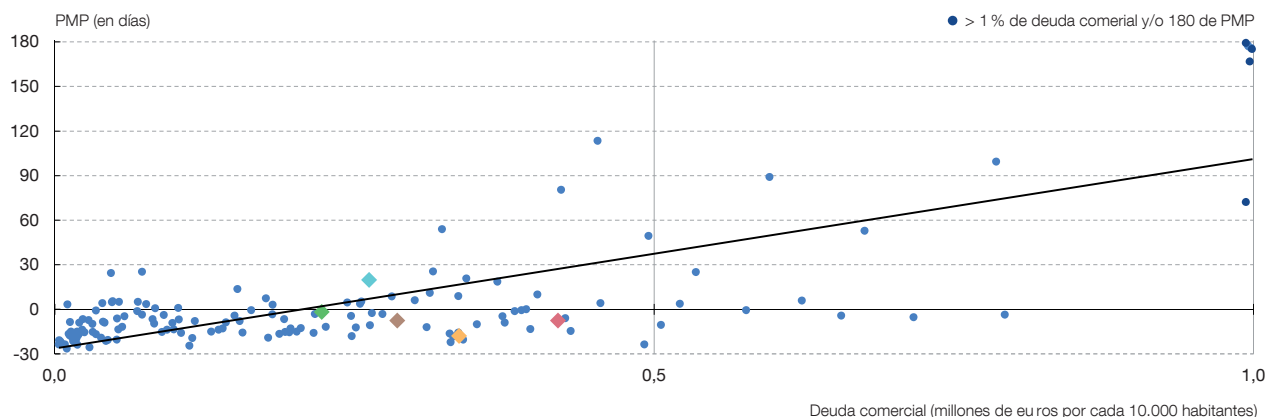


de 2018. La Administración Central ha mantenido un nivel de deuda comercial mucho más moderado a lo largo de todo el período, que es prácticamente nulo en la actualidad.

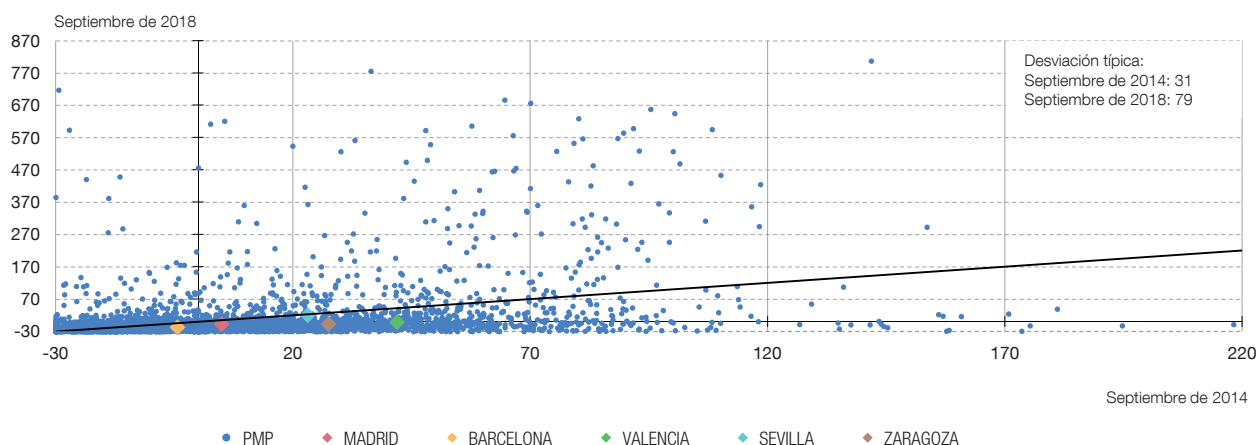
No obstante, los agregados de las AAPP subcentrales enmascaran una marcada heterogeneidad cuando se consideran las CCLL o las CCAA de manera individual. En el caso de las CCAA, las diferencias entre ellas se han reducido significativamente desde 2014. Así, ocho cumplieron el PMP en septiembre de 2018, frente a una en septiembre de 2014 (véase gráfico 3.1), mientras que el máximo de la deuda comercial se ha reducido significativamente, desde el 1,5% del PIB registrado por Extremadura y Valencia en septiembre de 2014 hasta el 0,9% registrado por Cantabria en septiembre de 2018 (véase gráfico 3.2). Sin embargo, sigue existiendo una marcada persistencia en el incumplimiento, como refleja el mantenimiento del *ranking* entre CCAA, así como una elevada relación entre el volumen de deuda total y el de deuda comercial y de PMP (véase gráfico 3.3). Por el contrario, en las CCLL la heterogeneidad ha aumentado desde 2014, como se observa en el gráfico 4, si bien esto se debería principalmente a las corporaciones de menor tamaño. Así, del total de las CCLL de las que se tiene información, tan solo en un 28% habría

Las CCLL de mayor tamaño (únicas de las que se dispone de cifras de deuda comercial) tienen una deuda comercial moderada y unos PMP controlados, con algunas excepciones. Un 29% del total de las CCLL con cifras del PMP disponibles han empeorado en estos cerca de cuatro años.

1 CCLL DE MAYOR TAMAÑO (SEPTIEMBRE DE 2018)



2 PERÍODO MEDIO DE PAGO A PROVEEDORES (NÚMERO DE DÍAS)



FUENTE: Ministerio de Hacienda.

- a Total del subsector de CCLL, que incluye Diputaciones, Ciudades Autónomas, cabildos y otras figuras administrativas.
- b No se dispone de datos para la totalidad de las CCLL durante todo el período. Se publican datos con frecuencia mensual para las CCLL de mayor tamaño, y trimestral para el total de las CCLL.

Descargar

empeorado el PMP desde septiembre de 2014, mientras que el porcentaje de CCLL que cumplen con el PMP ha aumentado en 26 pp en los últimos cuatro años⁹.

29.11.2018.

BIBLIOGRAFÍA

CHECHERITA-WESTPHAL, C., A. KLEMM y P. VIEFERS (2016). «Governments' payment discipline: The macroeconomic impact of public payment delays and arrears», *Journal of Macroeconomics*, 47, pp. 147-165.

DELGADO-TÉLLEZ, M., P. HERNÁNDEZ DE COS, S. HURTADO y J. J. PÉREZ (2015). «Los mecanismos extraordinarios de pago a proveedores de las Administraciones Públicas en España (437 KB)», Documento Ocasional 1501 del Banco de España.

— (2017). «The macroeconomic impact of delayed government payments: a case study», *Public Finance and Management*, 17, vol. 2, pp. 152-169.

INTRUM (2018). *European Payment Report 2018*, Estocolmo, pp.1-56.

⁹ No se dispone de datos sobre el PMP para todas las CCLL y todos los trimestres. En septiembre de 2014 se contaba con datos de unos 4.800 municipios, en septiembre de 2018 ascendían a cerca de 5.950.