

**LOS MECANISMOS EXTRAORDINARIOS
DE PAGO A PROVEEDORES DE
LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
EN ESPAÑA**

2015

Mar Delgado Téllez, Pablo Hernández de Cos,
Samuel Hurtado y Javier J. Pérez

**Documentos Ocasionales
N.º 1501**

BANCO DE ESPAÑA
Eurosistema



**LOS MECANISMOS EXTRAORDINARIOS DE PAGO A PROVEEDORES
DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA**

LOS MECANISMOS EXTRAORDINARIOS DE PAGO A PROVEEDORES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA

Mar Delgado Téllez, Pablo Hernández de Cos, Samuel Hurtado y Javier J. Pérez

BANCO DE ESPAÑA

La serie de Documentos Ocasionales tiene como objetivo la difusión de trabajos realizados en el Banco de España, en el ámbito de sus competencias, que se consideran de interés general.

Las opiniones y análisis que aparecen en la serie de Documentos Ocasionales son responsabilidad de los autores y, por tanto, no necesariamente coinciden con los del Banco de España o los del Eurosistema.

El Banco de España difunde sus informes más importantes y la mayoría de sus publicaciones a través de la red Internet en la dirección <http://www.bde.es>.

Se permite la reproducción para fines docentes o sin ánimo de lucro, siempre que se cite la fuente.

© BANCO DE ESPAÑA, Madrid, 2015

ISSN: 1696-2230 (edición electrónica)

Resumen

La crisis económica estuvo asociada inicialmente a un incremento de los plazos de pago y de la deuda comercial de las Administraciones Territoriales. Desde 2012 la Administración Central ha aprobado distintos mecanismos extraordinarios para el pago a proveedores de CCAA y CCLL, que han reducido de forma significativa el *stock* de deuda comercial y el período medio de pago a proveedores de estas Administraciones. Los sucesivos planes han permitido desbloquear pagos y canalizar fondos hacia el sector privado por un total de cerca de 67 mm de euros en algo menos de tres años, que, en un contexto de debilidad económica, consolidación fiscal y dificultades de acceso al crédito, se estima han generado un estímulo significativo sobre la actividad, que habría ayudado a mitigar algunos de los efectos negativos de la crisis económica. En paralelo, la implementación del plan ha supuesto un incremento importante del endeudamiento de las CCAA y CCLL con el Estado. Para evitar que se generen incentivos inadecuados para las Administraciones Territoriales, los mecanismos de financiación acordados exigen el cumplimiento de unos planes de ajuste.

Palabras clave: deuda comercial, pago a proveedores de las AAPP, finanzas públicas regionales y locales, gasto público.

Códigos JEL: E6, H12, H74, H81.

Abstract

The economic crisis was initially associated with an increase in regional and local government payment periods and trade debt. Since 2012, central government has approved various extraordinary mechanisms for the payment of local and regional government suppliers that have significantly reduced the stock of trade debt and the average supplier-payment periods attributable to these levels of government. Successive plans have helped unblock payments and channel funds of close to €67 billion towards the private sector in somewhat less than three years. And against a background of economic weakness, fiscal consolidation and difficult conditions of access to lending, it is believed this has provided a considerable impetus to activity that has helped mitigate some of the adverse effects of the economic crisis. In parallel, the roll-out of the plan has entailed a substantial increase in local and regional government debt vis-à-vis the State. To prevent inappropriate incentives for the conduct of local and regional government from arising, the funding mechanisms agreed on require compliance with certain adjustment plans.

Keywords: trade debt, payment to government suppliers, regional and local public finances, public spending.

JEL classification: E6, H12, H74, H81.

ÍNDICE

Resumen 5

Abstract 6

1 Introducción 8

2 Evolución reciente de las cuentas pendientes de pago de las AAPP en España desde una perspectiva internacional 10

3 Medidas para la reducción de la deuda comercial en España 13

4 El impacto sobre la actividad de los fondos para el pago a proveedores 16

4.1 Canales 16

4.2 Una aproximación al impacto de los mecanismos de pago a proveedores a partir de un modelo VAR 18

4.3 Una aproximación al impacto de los mecanismos de pago a proveedores a través de simulaciones con el MTBE 20

5 Conclusiones 22

REFERENCIAS 23

GRÁFICOS Y CUADROS 24

1 Introducción

La crisis económica reciente ha tenido un efecto muy negativo sobre las finanzas de las administraciones públicas (AAPP) españolas, que se concretó en un incremento significativo del déficit y la deuda pública. Un fenómeno asociado a este deterioro de las finanzas públicas ha sido el incremento significativo de los plazos de pago de las AAPP a sus proveedores y, por tanto, de su deuda comercial. En particular, el total de obligaciones pendientes de pago consolidadas¹ de las AAPP, partida contable que permite aproximar este tipo de deuda, alcanzó los 87,3 mm de euros en 2011 (8,1 % del PIB), según las cuentas financieras de la economía española, frente a los 57,1 mm de euros observados en 2007 (5,3 % del PIB). El aumento de la deuda comercial durante este período, que fue generalizado en todas las administraciones, siguió concentrándose en mayor medida en las territoriales. Así, del total de la deuda comercial existente en 2011 cerca del 75 % correspondía a las CCAA y CCLL.

En este contexto, desde el año 2012 el Estado ha adoptado distintas medidas con el objetivo de reducir los volúmenes de deuda comercial de las administraciones territoriales, en el marco de las tres fases del denominado Plan de Pago a Proveedores y a través de los fondos liberados por el Fondo de Liquidez Autonómica (FLA) para el pago a proveedores. En paralelo, se han aprobado nuevas regulaciones que pretenden reducir de una manera estructural los períodos de pago a los proveedores por parte de las AAPP.

Estas políticas han tenido un impacto significativo sobre el *stock* de deuda comercial y el período medio de pago a proveedores. Así, las obligaciones pendientes de pago consolidadas de las AAPP se situaron en 2013 en 58,7 mm de euros (5,6 % del PIB), niveles significativamente inferiores a los registrados en 2011. La reducción se habría concentrado en las Administraciones Territoriales, que disminuyeron su peso en el total de las obligaciones pendientes de las AAPP hasta alrededor del 50 %. Asimismo, según los datos proporcionados recientemente por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP), el período medio de pago de las facturas emitidas a proveedores entre enero y noviembre de 2014 se habría situado en torno a 58 y 27 días, para CCAA y CCLL, respectivamente, niveles más reducidos a los observados en los años previos.

Por otra parte, estos desarrollos del crédito comercial de las AAPP en España han podido tener efectos sobre la actividad económica significativos. El pago aplazado es parte normal de las relaciones comerciales. Sin embargo, un alargamiento excesivo de ese plazo puede tener efectos nocivos sobre las empresas acreedoras, que se ven obligadas a recurrir a vías de financiación alternativas. En un contexto de restricción financiera como la vivida durante la crisis, estas

¹ El concepto de «obligaciones pendientes de pago» es solo una aproximación a los créditos comerciales que incluye estos pero también otras rúbricas, como ajustes de Contabilidad Nacional y discrepancias estadísticas (véase nota a pie número 3). En todo el documento se hace referencia a las obligaciones de pago consolidadas, es decir, se excluyen las deudas pendientes de las administraciones públicas con otras administraciones públicas. Esa consolidación incluye la deuda de CCAA y CCLL con el Estado por las liquidaciones definitivas de la participación en impuestos.

alternativas pueden no estar disponibles o su coste puede ser muy elevado. En sentido contrario, las medidas de reducción de la deuda comercial puestas en marcha han supuesto una inyección de liquidez a las empresas y familias, en un contexto de debilidad económica generalizada, consolidación fiscal y dificultades de acceso al crédito por parte de los agentes económicos.

Este documento tiene como objetivo describir los mecanismos extraordinarios de pago a proveedores desarrollados en España en los últimos años y tratar de cuantificar su impacto, al menos de una forma aproximada. El trabajo está estructurado de la siguiente manera. En la sección segunda se describe la evolución de las cuentas pendientes de pago de las AAPP en España y en otros países europeos. La sección tercera repasa las distintas políticas instrumentadas para reducir tanto el *stock* de deuda comercial como los plazos de pago de las AAPP. En la sección cuarta se repasan los principales canales a través de los cuales podrían influir estas políticas en el sector privado de la economía y se cuantifican los posibles impactos haciendo uso de distintos instrumentos analíticos. La sección quinta resume las principales conclusiones.

2 Evolución reciente de las cuentas pendientes de pago de las AAPP en España desde una perspectiva internacional

Las AAPP descansan de manera habitual en proveedores privados para el desarrollo de su actividad de provisión de bienes y servicios públicos, y contraen con ellos, por tanto, obligaciones de pago bajo unas determinadas condiciones. El pago de estas obligaciones por parte de las AAPP, al igual que en el caso del sector privado, se efectúa en ocasiones con un desfase temporal respecto a la provisión efectiva de los servicios o la entrega de los bienes. Las cuantías cuyo pago ha sido retrasado se registran estadísticamente en lo que se conoce como «cuentas pendientes de pago». Esta deuda comercial forma parte del total de pasivos de las Administraciones Públicas, si bien, de acuerdo con los estándares estadísticos europeos, no forma parte de la deuda pública a efectos del Protocolo de Déficit Excesivo (deuda PDE)². En el caso español, la información relativa a esta deuda la publica el Banco de España en sus Cuentas Financieras trimestrales³.

Entre 1997 y 2007, período de expansión previo a la crisis económica, las cuentas pendientes de pago consolidadas se situaron en España en alrededor del 4 % del PIB o un 10 % del gasto público total en promedio anual. En términos comparados (véase gráfico 1), este registro resultó ligeramente inferior a la media de los países de nuestro entorno, que presentan, no obstante, una elevada heterogeneidad, desde un valor prácticamente nulo en Alemania, hasta porcentajes en torno al 10 % del PIB en Francia, reflejando las diferentes prácticas en las relaciones entre AAPP y sus proveedores en los distintos países.

Por agentes, la mayor parte de las obligaciones pendientes de pago en el caso español se concentraba en las administraciones territoriales, que acumulaban alrededor del 65 % de las mismas en el período 1997-2007, con algo más del 30 % en manos de las CCAA. Por tipo de acreedor, cerca de tres cuartas partes de estas deudas se mantenían con las sociedades no financieras y el resto con los hogares.

Una variable complementaria que permite analizar el volumen de obligaciones pendientes es el período medio de pago a proveedores. Según los datos basados en encuestas a empresas⁴, el período de pago de las AAPP es también bastante heterogéneo entre países (véase gráfico 2), tanto en relación con las prácticas contractuales habituales existentes como respecto a los retrasos medios observados respecto a esas prácticas. En concreto, con anterioridad a la crisis, el plazo del compromiso habitual de pago de las AAPP rondaba los 80 días

2 Sí se encuentra incluida dentro de la deuda PDE el denominado «factoring sin recurso» y los créditos comerciales a largo plazo.

3 Eurostat sólo publica datos comparables entre países del agregado de «otras cuentas pendientes de pago». Para las AAPP españolas se dispone de datos relativos a las cuentas pendientes con sociedades no financieras y con hogares. Hay que tener en cuenta, no obstante, que la definición de hogares incluye los empresarios individuales. Además, los datos de esta distinción están basados en estimaciones. Asimismo, en el cada caso de las «otras cuentas pendientes de pago» se dispone de la desagregación entre «Créditos comerciales y anticipos» y «Otras cuentas pendientes de cobro/pago, excluidos créditos comerciales y anticipos».

4 Fuente: *Intrum Justitia*. Encuesta realizada en 31 países de la UE en el primer trimestre del año, por escrito y en el idioma nacional. Por tamaño de empresa la muestra (ola de 2014) está compuesta de un 40 % de empresas de menos de 19 empleados, un 27 % de entre 20 y 49, un 27 % de entre 50 y 249, un 3 % de entre 250 y 499, un 2 % de entre 500 y 2.499, y un 1 % de más de 2.500.

en el caso de España e Italia, mientras que se situaba en 31 días en Alemania y Reino Unido (véase gráfico 2, paneles izquierdos). De acuerdo con estas encuestas, los retrasos en el pago en relación con estos compromisos contractuales eran especialmente elevados en Portugal e Italia, en que superaban los 80 y 60 días, respectivamente (véase gráfico 2, paneles derechos). En el caso español, estos retrasos se situaban en alrededor de 30 días en promedio.

Con carácter general, los *stocks* de obligaciones pendientes de pago de la mayoría de los países de la Unión Europea tendieron a aumentar durante la crisis. Estos incrementos fueron especialmente significativos en el caso de España y, sobre todo, Portugal y Grecia. En concreto, en el caso español las cuentas pendientes de pago alcanzaron el 8 % del PIB a finales de 2011. Un incremento que fue generalizado por administraciones, de forma que en ese mismo período los pagos pendientes de la Administración Central alcanzaron el 2,4 % del PIB, el 3,4 % del PIB en las CCAA y el 2,1 % del PIB en las administraciones locales. El aumento se produjo tanto en su relación con las empresas como con los hogares. Los retrasos medios en los pagos en relación con lo pactado contractualmente habrían aumentado en cerca de 30 días en relación con los observados antes de la crisis.

En este contexto, diversos países, entre ellos España, Italia y Portugal, pusieron en marcha entre 2011 y 2012 planes para la reducción de la deuda comercial de sus AAPP. En general, estos planes han logrado reducir o estabilizar la deuda comercial de estos países. En el caso concreto de España, las cuentas pendientes de pago del conjunto de las AAPP españolas frente al resto de sectores económicos (empresas y familias) se situaron en 2013 en cerca de 58 mm (5,5 % del PIB), lo que supone una reducción de 2,5 puntos de PIB respecto a 2011, que se habría concentrado en las CCAA (1,8 % del PIB entre 2013 y 2011) y las CCLL (0,8 % del PIB en el mismo período). Esta reducción se habría producido tanto en relación con las sociedades no financieras como con los hogares (véase gráfico 3). Los datos más recientes, correspondientes al tercer trimestre de 2014, muestran una prolongación de esta tendencia, de forma que la ratio de obligaciones pendientes de pago se habría reducido hasta el 4,5 %.

En términos del retraso medio en los pagos, si bien las encuestas a las empresas no parecen mostrar una reducción significativa en los últimos años (véase gráfico 2), de acuerdo con la información publicada por el MHAP⁵, los plazos medios de las operaciones pendientes de pago a proveedores del Estado, las CCAA y las CCLL a 31 de diciembre de 2012 se situaron en 60, 181 y 109 días, respectivamente, mientras que el período medio de pago de las facturas expedidas a proveedores entre enero y noviembre de 2014 se habría situado en torno a 11, 58 y 27 días para Administración Central, CCAA y CCLL, respectivamente⁶.

5 Véase la página web del MHAP: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/CDI/PMP/Paginas/PMPdelasAAPP.aspx>.

6 Distintas fuentes parciales proporcionan un mensaje similar. Para el caso del Estado (véase la página web del MHAP: <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/informacionEconomica/Paginas/itplazospago.aspx>) se dispone de información más detallada. Según esta información, el período medio de pago de este subsector se situó en 38,5 días a finales de 2011, aumentó a 60 días en 2012, y se redujo a 30 días en 2013. En el mismo sentido, la Federación Nacional de Trabajadores autónomos (ATA) publica en sus informes regulares los resultados de encuestas realizadas a los autónomos (<http://www.ata.es/>) que muestran que los períodos medios de pago de las deudas de las distintas AAPP con este colectivo se situaron en diciembre de 2012 en 69, 149 y 177 días para la Administración Central, las CCAA y las CCLL, respectivamente, mientras que en diciembre 2014 dichos períodos fueron de 45, 106 y 74 días respectivamente. Por último, el grupo de consultoría económica SIELOCAL («Sistema de Transparencia Económica Municipal»), publica un informe anual del período medio de pago de las CCLL que muestra una caída desde su máximo en 2011, en que se situó en 122 días, a 74 días en 2013 (<http://www.sielocal.com/informe/327/Periodo-medio-de-pago>).

Como se describe en detalle en la sección siguiente, la financiación de los distintos planes de reducción de la deuda comercial de las AAPP en España se ha instrumentado con el recurso al mercado por parte de la Administración Central para la captación de los fondos necesarios para el pago a los proveedores de las Administraciones Territoriales. La cancelación de las obligaciones pendientes de pago de CCAA y CCLL derivada de la implementación de estos planes ha supuesto una sustitución de la deuda comercial de estas administraciones por endeudamiento con la Administración Central. De esta forma, la deuda PDE de las CCAA y CCLL con el Estado se ha triplicado en el período 2012-2013, de manera que el porcentaje de deuda autonómica en manos del Estado ha pasado de ser nulo en 2011 a situarse en el 37 % en septiembre 2014 (véase gráfico 4)⁷. En paralelo, el pago de las deudas comerciales de las CCAA y CCLL a través del FFPP y del FLA ha producido un incremento de la deuda de las AAPP según el PDE, mientras que los pasivos totales comerciales de las AAPP se mantuvieron inalterados.

7 Para un análisis de las implicaciones de estas operaciones para la deuda de las Administraciones Públicas en su conjunto, así como del Estado, las CCAA y las CCLL, véase Gordo et al. (2013 y 2014).

3 Medidas para la reducción de la deuda comercial en España

Desde principios de 2012 el gobierno central ha aplicado distintas medidas orientadas a mitigar los problemas de liquidez de las CCAA y las CCLL. Así, en respuesta a los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) de 17 de enero de 2012, se pusieron en marcha acciones en dos direcciones. Por una parte, en relación con el sistema de financiación autonómico, se modificó el sistema de adelantos y aplazamientos a cuenta⁸. Por otra parte, se creó la Línea ICO CCAA 2012, que cubría dos tramos: el primero, para dotar de financiación a las CCAA para el pago de obligaciones asociadas al vencimiento de deuda financiera autonómica contraída con anterioridad al 1 de enero de 2012 y cuyo vencimiento se produjera antes del 30 de junio de 2012 (tramo refinanciación), y el segundo referido a los pagos pendientes a proveedores⁹.

Con posterioridad, el Real Decreto Ley 4/2012, de 24 de febrero, estableció un plan extraordinario de financiación para el pago a los proveedores de las CCLL, más tarde extendido a las CCAA. Mediante este Plan se establecía un mecanismo de pago de determinados créditos comerciales, de carácter temporal y con aplicación a las cuentas pendientes de pago a 31 de diciembre de 2011 de CCLL y CCAA. El plan se financió con un crédito sindicado¹⁰ suscrito por el Fondo para la Financiación de Pago a Proveedores (FFPP), creado por el Gobierno, y 26 entidades financieras, por valor de 30 mm, ampliables a 35 mm. El FFPP surgió como una entidad de derecho público con personalidad jurídica propia y capacidad de emitir y captar fondos en los mercados¹¹. Para acceder al FFPP, las entidades territoriales tuvieron que someterse a un plan de ajuste valorado por el MHAP¹².

El Real Decreto Ley 4/2013, de 22 de febrero, dio lugar a la segunda fase del mecanismo de pago a proveedores, que reguló la inclusión de las administraciones y las facturas que quedaron

- 8 El gobierno central se comprometió a: (1) adelantar al primer semestre de 2012 el 50 por 100 del importe estimado de las liquidaciones correspondientes a 2010 de los recursos del sistema de financiación a favor de las CCAA que lo solicitaran; (2) aplazar hasta un máximo de 120 mensualidades el reintegro pendiente de las liquidaciones negativas del sistema de financiación correspondientes a los ejercicios 2008 y 2009 para las CCAA que lo solicitaran y acordaran con el MHAP un programa de ajuste. Las liquidaciones de 2008 y 2009 a favor del Estado ascendieron a 5.922 y 18.947 millones de euros, respectivamente, según el MHAP.
- 9 Se creó en febrero del 2012. Se trataba de créditos del ICO finalistas, de manera que el ICO pagaba directamente al acreedor financiero. Se establecía un tipo de interés máximo referenciado al coste de financiación del ICO. Así las CCAA debían pagar este tipo de interés más el coste de búsqueda de financiación en los mercados llevado a cabo por el ICO. Pero el coste de búsqueda del ICO y su limitada capacidad de obtener financiación en los mercados conllevaron unas condiciones financieras peores de los préstamos que la financiación obtenida por el Tesoro (véase González, 2013). En total se concedieron créditos por 5.333 millones de euros (véase nota de prensa del ICO de 11 de febrero de 2013 en que se presentan los resultados del año 2012).
- 10 El crédito sindicado disponía del aval del Tesoro Público que, a su vez, contaba con la garantía de la Participación en los Ingresos del Estado (PIE) de ayuntamientos y comunidades. Inicialmente para este préstamo se estableció una vigencia de 5 años, con 2 años de carencia. El coste para las entidades territoriales sería el del préstamo sindicado más 0,3 pp por costes operativos, y debían devolver el préstamo en 10 años con 2 años de carencia. Estas condiciones son hoy más laxas para los municipios.
- 11 Según se establece en el Real Decreto Ley 7/2012, de 9 de marzo.
- 12 Una valoración positiva del plan de ajuste suponía la transformación de la deuda comercial de las entidades territoriales en deuda financiera con el Estado, mientras que una desfavorable o la inexistencia del plan de ajuste podría suponer la retención de la participación en los tributos del Estado.

excluidas en la primera fase¹³. Se dotó con unos 2,6 mm, remanente de la dotación inicial del FFPP de 30 mm y la cuantía finalmente empleada en 2012 de 27,4 mm¹⁴.

Finalmente, en el último trimestre de 2013 se aprobó la tercera fase del plan de pago a proveedores, que se instrumentó a través de dos tramos, abonados en noviembre de 2013 y febrero de 2014, y que amplió no solo el ámbito subjetivo y objetivo del mecanismo¹⁵ ¹⁶, sino también el horizonte temporal de las obligaciones pendientes de pago que quedarían cubiertas por el mismo. Así, este podía ser utilizado por las administraciones territoriales para cancelar las obligaciones vencidas, líquidas y exigibles hasta el 31 de mayo de 2013. En total, el FFPP ha abonado en sus tres fases, entre 2012 y 2014, 30,2 mm a las CCAA y 11,6 mm a las CCLL (véase cuadro 1). Estos pagos se realizaron directamente a los acreedores de las Administraciones Territoriales.

En paralelo al FFPP, el Gobierno puso en marcha un mecanismo complementario orientado inicialmente a proveer de liquidez a las CCAA que lo demandasen, para hacer frente a situaciones de fuerte necesidad de financiación en momentos de limitado acceso al crédito. Con este objetivo, el Real Decreto Ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas, creó el Fondo de Liquidez Autonómica (FLA). Se trataba de un fondo al que las CCAA podían acudir voluntariamente en busca de financiación, que se financió desde un principio mediante emisiones de deuda del tesoro, por lo que su coste resultaba inferior al del FFPP. El FLA realiza los pagos directamente de los vencimientos de los valores y de préstamos de las CCAA que no podían ser refinanciados. Desde su creación, nueve CCAA se adhirieron al mismo¹⁷. A pesar de su propósito inicial, ya desde finales de 2012 el FLA dedicó algo más de una cuarta parte de sus recursos a pagar facturas pendientes de proveedores, en particular de contratos de obras, suministros y servicios, y de conciertos sanitarios y farmacias. Al igual que el FFPP, los pagos se realizaron directamente a los acreedores

13 En concreto, la ampliación del mecanismo afectó a mancomunidades, municipios navarros y vascos, así como a nuevas modalidades de contratos (concesiones administrativas, encomiendas de gestión, convenios, contratos de arrendamientos de inmuebles o contratos de colaboración público privada).

14 Para más información véase la presentación del MHAP del 15 de noviembre de 2013 (<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2013/CONSEJO%20DE%20MINISTROS/15-11-13%20Presentaci%3%b3n%20Endeudamiento%20Proveedores.pdf>).

15 El primer tramo cubría a los siguientes beneficiarios: (i) Conciertos suscritos en materia sanitaria, educativa y de servicios sociales; (ii) Convenios de colaboración; (iii) Transferencias a asociaciones e instituciones sin fines de lucro y con fines sociales en el ámbito de la infancia, discapacitados y 3ª edad; (iv) Subvenciones para la realización de actividades de I+D+i de entidades inscritas en el Registro de centros tecnológicos y centros de apoyo a la innovación del MINECO; (v) Transferencias a EELL, siempre que éstas tuvieran obligaciones pendientes de pago a incluir en este tramo; (vi) Proveedores de universidades.

16 El segundo tramo cubría a los siguientes beneficiarios: (i) Contratos de obras, concesión de obras públicas, gestión de servicios públicos, también modalidad de concesión, servicios, suministros, de colaboración entre sector público y sector privado; y contratos privados de creación e interpretación artística y literaria o espectáculos, de acuerdo con TRLCSP; (ii) Contratos Ley 31/2007 (agua, energía, transportes y servicios postales); (iii) Contratos de arrendamientos sobre bienes inmuebles; (iv) Subvenciones en el marco de la contratación pública para bonificación de tarifas a usuarios de un bien o servicio, en la parte financiada por la comunidad autónoma; (v) Encomiendas de gestión en las que la entidad encomendada tenga la condición de medio propio y servicio técnico de la administración; (vi) Concesiones administrativas; (vii) Indemnizaciones por expropiaciones.

17 Andalucía, Principado de Asturias, Islas Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla La Mancha, Cataluña, Región de Murcia y Comunidad Valenciana. Desde diciembre de 2014 se ha sumado Extremadura. El Estado puede retener los recursos del sistema de financiación de una determinada comunidad autónoma ante una situación de impago del Fondo. El acceso al FLA conlleva una fuerte condicionalidad. Las CCAA adheridas debían elaborar un plan de ajuste que asegurara el cumplimiento de los objetivos de déficit y deuda individuales así como el reembolso. Asimismo, se reforzaron los requisitos de información. En particular, una mayor cantidad de información mensual sobre la evolución de su ejecución presupuestaria, y la tesorería y su incidencia sobre el cumplimiento del plan de ajuste. Se intensificaban, además, las medidas de control y seguimiento de los planes.

de las Administraciones Territoriales. En total, entre 2012 y 2014, el MHAP liberó 25,1 mm para el pago a proveedores de las CCAA adscritas al FLA (véase cuadro 2)¹⁸.

Así pues, entre 2012 y 2014, a través del FFPP y la línea de proveedores del FLA se pagaron facturas pendientes de pago de las administraciones territoriales por valor de 66,9 mm, de los cuales 11,6 mm correspondieron a las CCLL y 55,3 mm a las CCAA (véanse cuadros 1 y 2 y gráfico 5). De las cuantías desembolsadas por el FFPP, algo más del 50 % se dedicó a pagos de facturas a grandes empresas, cerca de un 50 % a pymes y un 1 % a autónomos (véase gráfico 5, panel izquierdo).

Como complemento de este tipo de programas, se adoptaron distintas medidas legislativas que tenían como objetivo reducir los plazos de pago de las AAPP de una manera estructural. En concreto, la Directiva comunitaria 2011/7/EU trata de armonizar a nivel europeo los plazos de pago de las administraciones públicas a las empresas así como también las de las relaciones entre empresas del sector privado. En las relaciones entre administraciones públicas y empresas privadas establece un plazo de pago de 30 días desde la recepción de la factura o, en su defecto, desde la recepción de los bienes o la prestación de los servicios. Este plazo se puede ampliar en determinadas circunstancias a 60 días. La Directiva establece también unos costes financieros mínimos para la administración pública en el caso de que se incumplan estos plazos. España había aprobado ya en 2010 la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, de forma que se anticiparon diversas medidas que posteriormente se incluyeron en la mencionada Directiva, en particular en relación con los plazos de pago¹⁹. La transposición se completó con la aprobación del Real Decreto Ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.

Asimismo, con el fin de reforzar el cumplimiento de esta normativa, en enero de 2014 entró en vigor la Ley de Control de la Deuda Comercial en el Sector Público. Esta ley modifica, a su vez, la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LEP) para ampliar el concepto del principio de sostenibilidad financiera que ahora incluye también la deuda comercial, dado que en la formulación inicial de la LEP los límites al endeudamiento público incluían sólo el control de la deuda pública definida dentro de los límites del PDE, que, como se señaló con anterioridad, excluye los créditos comerciales. Además, se estableció la obligación de que las AAPP hagan público su período medio de pago a proveedores y se aprobaron distintas medidas que cada administración debe aplicar unilateralmente cuando se superen los periodos medios de pago permitidos. De esta forma, el período medio de pago se convierte en una herramienta crucial de seguimiento en el marco de la LEP, que establece un procedimiento detallado de seguimiento y de sanciones en caso de incumplimiento. En caso de grave incumplimiento se prevé el pago directo por parte del Estado al acreedor privado de la Administración Territorial. Desde septiembre de 2014 todas las AAPP han comenzado a publicar sus periodos medios de pago.

¹⁸ La cuantía incluía también subvenciones cofinanciadas, a la dependencia, a EELL y Universidades, y Tributos y otros.

¹⁹ La entrada en vigor se produjo en enero de 2013.

4 El impacto sobre la actividad de los fondos para el pago a proveedores

4.1 Canales

Como se señaló en la introducción, las medidas de reducción de la deuda comercial han supuesto una inyección de liquidez a las empresas y familias y una normalización de los plazos de pago de las AAPP hacia sus proveedores que, en un contexto de debilidad económica generalizada, consolidación fiscal y dificultades de acceso al crédito por parte de los agentes económicos, han podido tener un impacto sobre la actividad económica no despreciable.

La cuantificación de este impacto es, sin embargo, compleja y requiere, en primer lugar, identificar adecuadamente los canales por los que estos efectos podrían producirse. Para ello, resulta útil analizar cuáles son los efectos que la morosidad o el retraso en los pagos pueden generar. Aunque el pago aplazado es parte normal de las relaciones comerciales, el alargamiento excesivo de ese plazo tiene efectos nocivos sobre la empresa acreedora²⁰. En concreto, el retraso en el cobro por los bienes o servicios suministrados genera un problema de financiación de las actividades de la empresa acreedora, que obliga a esta a recurrir a vías de financiación alternativas, entre las que podrían encontrarse el retraso a su vez de los pagos con sus proveedores o la financiación bancaria. En un contexto de restricción financiera como la vivida durante la crisis, estas alternativas pueden no estar disponibles o su coste puede ser muy elevado, reduciendo la rentabilidad de las empresas y pudiendo poner incluso en dificultades su situación de liquidez que acabe generando una reducción de sus inversiones, un retraso en los pagos a sus empleados o, en casos extremos, el cierre de la empresa²¹.

Por otra parte, el impacto del alargamiento en los plazos de pago a los proveedores es probable que dependa del tamaño de la empresa. En general, las grandes empresas cuentan en mayor medida con mecanismos para paliar el alargamiento de los pagos de sus clientes, trasladando a sus propios acreedores total o parcialmente el crédito comercial asumido o pudiendo negociar en mejores condiciones con las instituciones financieras vías de financiación alternativas. Como resultado, es probable que los efectos negativos del retraso en el pago sean superiores en el caso de los acreedores que son pequeñas y medianas empresas.

El efecto macroeconómico de los distintos programas de pago a proveedores mencionados surge, por tanto, del alivio que generan a las restricciones de liquidez de las empresas. El efecto final dependerá de en qué medida el plan es tomado por los acreedores como una mera anticipación en el pago de unas cuantías que esperaban recibir con mayor retraso o este pago es inesperado, en el sentido de que los agentes económicos no esperaban cobrar, al menos parcialmente, las deudas comerciales contraídas con las AAPP. En este segundo caso, el efecto multiplicador esperado sería obviamente superior. El efecto dependerá también crucialmente del

²⁰ Véase Miranda Serrano (2008), Banco de España (2012) o Connel (2014).

²¹ Connel (2014) estima que en un hipotético escenario en el que los retrasos en los pagos de las AAPP al sector empresarial se redujeran a cero, la tasa de desaparición de empresas se reduciría en algo más del 7 %.

destino que realicen las empresas de los fondos pagados por la administración. En general, las empresas podrían destinar estos fondos a devolver los créditos concedidos por las instituciones financieras, a pagar los posibles atrasos en sueldos y salarios de sus trabajadores, a realizar los proyectos de inversión o capital circulante que fueron postergados como consecuencia del aplazamiento inicial de pago por parte de las AAPP o simplemente a incrementar su ahorro por motivo precaución. El efecto multiplicador sobre la actividad económica de cada uno de estos destinos será también diferente. En general, es de esperar que el efecto sea más elevado cuando el destino de los fondos sea la inversión en inmovilizado o capital circulante y más reducido cuando haya sido destinado a devolver los créditos con instituciones financieras, dado que en este caso el efecto sobre la actividad económica se genera por una vía más indirecta: el impacto positivo sobre la inversión dependerá de en qué medida las instituciones financieras destinen las cantidades a conceder nuevos préstamos. Del mismo modo, en caso de que el destino final sea el pago de retrasos en salarios a los trabajadores de las empresas, su impacto de corto plazo dependerá de si este se destina a consumo o se ahorra.

Por otra parte, los efectos de estos mecanismos extraordinarios de pago a proveedores pueden depender crucialmente del contexto macroeconómico en el que se desarrollan. En concreto, el hecho de que se pusieran en marcha tras un incremento previo significativo de los plazos de pago de CCAA y CCLL y en un contexto de crisis económica, dificultades de acceso al crédito por parte de los agentes económicos y en el que las Administraciones Públicas estaban desarrollando en paralelo un proceso de ajuste fiscal significativo, han podido favorecer los efectos positivos derivados de la provisión de liquidez a los agentes económicos derivada del Plan.

Un análisis adecuado del impacto macroeconómico de los planes de pago a proveedores requeriría, por tanto, disponer de datos individuales de las empresas (y hogares) afectados y conocer su grado de restricción crediticia y sus decisiones antes y después de la implementación de las medidas de pago a proveedores, información que lógicamente no se encuentra disponible. Sí se dispone, sin embargo, de alguna información desagregada sobre el destino de los fondos que puede ayudar a aproximar estos efectos. En concreto, según los datos proporcionados por el MHAP, el 55 % de los pagos del fondo de pago a proveedores se realizaron a grandes empresas (23 mm), el 43 % a pymes (18 mm) y el 2 % restante a autónomos (0,8 mm). Asimismo, estos mismos datos evidencian que un 20,3 % de los pagos realizados por el fondo de pago a proveedores (unos 6,1 mm) así como un 13,5 % del total²² de los pagos del FLA (unos 3 mm) se realizaron directamente a entidades financieras.

Sobre la base de esta información, a continuación se efectúa una estimación del impacto macroeconómico de los programas de pago a proveedores a partir de dos herramientas de análisis. En primer lugar, se realiza un ejercicio empírico ilustrativo basado en un modelo VAR. En segundo lugar, se proporciona una serie de simulaciones, incluyendo estimaciones cuantitativas, haciendo uso del Modelo Trimestral del Banco de España (MTBE), con el que es posible explicitar algunos de los canales a través de los cuales podrían haber operado los mecanismos de pago a proveedores.

22 En % del total de pagos del FLA, no sólo de las cuantías destinadas al pago a proveedores de este.

4.2 Una aproximación al impacto de los mecanismos de pago a proveedores a partir de un modelo VAR

Los distintos planes de pago a proveedores han generado como efecto más inmediato una reducción del peso sobre PIB de los créditos comerciales de las AAPP. El impacto de una variación en los créditos comerciales sobre el PIB real de la economía se puede aproximar, en primer lugar, estimando un modelo VAR en el que se incluyen las distintas variables de interés en el análisis. El modelo VAR es un sistema de ecuaciones que toma cada variable incluida como endógena con respecto al resto y, por tanto, es especialmente apropiado para un análisis de estas características en el que las relaciones causales entre las variables de análisis pueden ir en distintas direcciones.

El hecho de que la muestra cuente con un número suficiente, pero no muy abultado, de observaciones, aconseja aproximarse al problema objeto de estudio de una manera gradual. De este modo, el modelo VAR básico que se utiliza incluye como variables los créditos comerciales de las AAPP, el PIB real y el gasto público. En el caso de los créditos comerciales, se toma como variable representativa de su evolución las cuentas pendientes de pago de las AAPP con sociedades no financieras. Se incorpora además el nivel del gasto público (en logaritmos) en el modelo con el fin de controlar por el hecho de que un mayor gasto público podría estar asociado a una mayor cuantía de créditos comerciales, dado que estos no son más que el retraso en el pago de aquellos (véase Checherita *et al.*, 2015)²³. No obstante, en un contexto en el que las AAPP se encuentren con dificultades de acceso a los mercados podría observarse la relación contraria entre estas dos variables, en la medida que las AAPP podrían responder a esta situación con una reducción del gasto público (ajuste fiscal) y un retraso en el pago a los proveedores simultáneamente.

En especificaciones alternativas se incorporan, además, un conjunto de variables adicionales: la tasa de inflación (medida por el deflactor del PIB), una medida del coste de la financiación necesaria para cubrir las necesidades operativas que se esperaban cubrir con los créditos comerciales (para lo cual se utiliza el tipo de interés a 3 años), una medida del grado de restricción financiera de la economía (a través del volumen de préstamos del sector financiero al sector privado no financiero, excluyendo los préstamos a las familias para la compra de vivienda) y una medida de la situación financiera del sector empresarial (aproximado por el valor añadido bruto real de la economía de mercado). La muestra disponible para estimar los modelos es de datos trimestrales y cubre el período 1995 T1-2013 T4.

En el panel superior del gráfico 6 se muestran las funciones impulso respuesta²⁴ del PIB real y los créditos comerciales (ambas variables en logaritmos) ante una disminución inesperada

²³ Tanto la medida de créditos comerciales como el gasto público no se encuentran ajustadas de estacionalidad, a diferencia del PIB real, que proviene de la Contabilidad Nacional Trimestral. Por tanto, estas dos variables se ajustan estacionalmente utilizando el programa TRAMO/SEATS.

²⁴ Se presentan los impulsos-respuesta generalizados de Pesaran y Shin (1998), que son robustos al orden de las variables en el VAR. Las bandas de confianza se calculan por métodos asintóticos. En todas las especificaciones se incorpora una constante y una tendencia lineal. La estructura de retardos del VAR se determina utilizando los criterios estadísticos habituales (AIC y SIC).

(*perturbación*) de esta última variable²⁵. La dinámica del modelo se comporta según lo esperado. El PIB reacciona aumentando desde el primer trimestre en el que se produce la perturbación, y continúa haciéndolo en los siguientes periodos de manera persistente²⁶. Asimismo, la reducción de los créditos comerciales viene acompañada de un aumento del gasto público (panel inferior del gráfico). Así, según este modelo, una reducción (acumulada en tres años) de un 1 % de los créditos comerciales supondría un incremento del PIB real de unos 0,2 pp²⁷. Estas estimaciones se encuentran sujetas a una elevada incertidumbre, si se atiende a la amplitud de las bandas de confianza. En términos de la ratio de los créditos comerciales sobre gasto público (véase panel inferior derecho del gráfico 6), una perturbación sobre los créditos comerciales de esta magnitud reduciría esa ratio en 2,5 puntos en términos acumulados en tres años, hasta el 9,9 %, si se toma como nivel de partida su valor en el cuarto trimestre de 2011 (12,4 %).

Sobre la base de estos resultados, se puede tratar de aproximar el impacto sobre el PIB que habría tenido la reducción de los créditos comerciales asociada al Plan de Pago a Proveedores. En concreto, de acuerdo con la información que se presentó en el gráfico 3, la ratio de las cuentas pendientes de pago frente a sociedades no financieras del conjunto de las AAPP (nuestra medida de los créditos comerciales en el VAR) sobre el gasto público se redujo entre el cuarto trimestre de 2011 y finales de 2013²⁸ en cerca de 4,5 puntos. Si se supone que toda la variación de esta ratio se hubiera debido a los programas de pago a proveedores, de acuerdo con la estimación del modelo y dado que este es lineal, el impacto positivo de dichos programas sobre el PIB real podría haber alcanzado unos 0,36 pp de PIB acumulados en tres años. La información más reciente, correspondiente al tercer trimestre de 2014, muestra una caída de la ratio de obligaciones de pago de las AAPP con las sociedades no financieras en porcentaje del gasto público de 6,9 puntos desde el último trimestre de 2011, lo que elevaría el impacto sobre el PIB hasta 0,55 puntos de PIB acumulados. En estas estimaciones no se tiene en cuenta, sin embargo, que las cuantías liberadas por los distintos fondos han podido tener un impacto distinto sobre la economía, dependiendo de que estas hayan sido directamente desembolsadas a las entidades financieras o de la diferencia de tamaño de las empresas receptoras, entre otros factores. Además, la dinámica del gasto público en este período ha venido determinada por una diversidad de factores.

Si se expande el modelo VAR para incorporar las variables adicionales mencionadas previamente, se mantiene en términos generales la estimación del impacto²⁹.

25 El *shock* inicial es equivalente a una desviación típica de la variable. Se ha normalizado la senda de los créditos comerciales en el gráfico 6 para presentar una variación acumulada del 1 %, de manera que sea más sencilla la lectura de los distintos paneles del gráfico.

26 En el modelo, además, los créditos comerciales presentan una elevada persistencia, esto es, la reducción inicial de los mismos genera descensos en los siguientes trimestres, de manera que el *shock* total que recibe la economía es superior al inicial. Por esta razón resulta conveniente analizar los resultados en términos acumulados, tal y como se presentan en el gráfico.

27 Por su parte, el *stock* de créditos comerciales no se ve afectado significativamente por una perturbación al PIB, de acuerdo con los resultados del modelo.

28 Último dato anual disponible del gasto público en el momento de cierre de este artículo.

29 Además, se encuentra que la reducción de los créditos comerciales mejora la situación financiera del sector empresarial (medida por el valor añadido bruto real de la economía de mercado). El signo de la respuesta de los tipos de interés también es el esperado, produciéndose una reducción acumulada ante el descenso acumulado de los créditos comerciales.

4.3 Una aproximación al impacto de los mecanismos de pago a proveedores a través de simulaciones con el MTBE

A continuación, como alternativa al análisis previo, se estima el impacto del plan de pago a proveedores sobre las principales variables macroeconómicas haciendo uso del Modelo Trimestral del Banco de España. En concreto, como una forma de captar los distintos canales a los que se hacía mención en las secciones anteriores, se simula el plan de pago a proveedores como un incremento de las transferencias del sector público al sector de las empresas y de los hogares, así como a través de un aumento del crédito disponible en la economía, para los distintos trimestres en que se efectuaron los pagos entre el segundo trimestre de 2012 y el último de 2014.

En el gráfico 6 se presenta la magnitud anual de estos pagos en el período 2012-2014. Las cuantías alcanzaron alrededor del 3,2 % del PIB en 2012, del 1,2 % del PIB en 2013 y del 1,9 % del PIB en 2014. Para poner en perspectiva estas cifras, en el mismo gráfico se representa también la reducción del déficit primario estructural efectuado por las AAPP en el mismo período, de acuerdo con las estimaciones de la Comisión Europea. En concreto, esta reducción alcanzó 3,1; 1,6 y 0,2 puntos porcentuales de PIB en 2012, 2013 y 2014 respectivamente. El plan de pago a proveedores se puso en funcionamiento en paralelo al desarrollo del proceso de consolidación fiscal. Es de esperar que la implementación del plan haya ayudado a mitigar en alguna medida los efectos negativos sobre el crecimiento económico en el corto plazo que vienen asociados habitualmente a la aplicación de las medidas de ajuste, con independencia de sus efectos positivos sobre el largo plazo.

Las dificultades a las que se enfrenta una estimación del impacto del fondo de pago a proveedores a través de un modelo macroeconómico son, no obstante, numerosas. En principio, no se conoce con exactitud el destino final de los fondos ni su utilización por parte de los distintos agentes, por lo que deben efectuarse distintos supuestos para realizar las simulaciones.

Una primera simulación (escenario 1) se efectúa bajo los supuestos siguientes. En primer lugar, es necesario distribuir las cuantías de los fondos del plan según su destino por agentes económicos (instituciones financieras, hogares y empresas), dado que, como se señaló en la sección 4.1, el impacto esperado depende crucialmente de este factor. En concreto, en el escenario 1 se asume que todas las cuantías pagadas por el FFPP y el FLA directamente a entidades financieras no suponen un incremento de la renta de los hogares y de las familias, sino un aumento de la disponibilidad de crédito en la economía. En concreto, con la información disponible se puede estimar que alrededor del 17,6 % del total de los fondos, unos 11.756 millones de euros, se pagaron directamente a las entidades de crédito. Como se señaló anteriormente, el multiplicador sobre la actividad económica derivado de esta parte de los fondos es de esperar que sea más reducido, dado que el efecto depende de en qué medida estas mayores disponibilidades de crédito son utilizadas por la entidades financieras para conceder más crédito y, a su vez, también depende de cuál sea el uso que las empresas y hogares efectúen de este nuevo crédito concedido.

Por otra parte, en este primer escenario se asume que, descontadas las cuantías anteriores, la totalidad de los pagos del FFPP a personas físicas y la mitad de los pagos del FFPP y el FLA a las pymes se corresponden en el modelo con una transferencia a los hogares. El resto de los pagos del FFPP y el FLA a pymes y grandes empresas se identifican con inyecciones a las empresas. De acuerdo con estos supuestos, alrededor del 60 % del total de los fondos habrían supuesto una transferencia a las empresas y el resto a las familias.

En este primer escenario se asume también que el principal efecto del plan es anticipar el pago de unas cuantías que los acreedores de las AAPP esperaban recibir con mayor retraso pero que no daban por perdidas. Con posterioridad se relajará este supuesto, que tiene importantes implicaciones en términos de los efectos macroeconómicos simulados con el modelo. Adicionalmente, se asume que tras producirse la transferencia correspondiente a los pagos por los atrasos, los hogares mantienen inalterada su tasa de ahorro, es decir que el porcentaje de dinero que ahorran de dichos pagos es igual a su patrón previo a la transferencia. Con este supuesto, que aumenta la respuesta del consumo ante perturbaciones que incrementen la renta disponible, se pretende aproximar la situación de crisis económica en que se desarrolló el plan, en la que los agentes se encontraban más restringidos de liquidez.

En el gráfico 8 se resume el impacto estimado sobre el PIB y el empleo para el período 2012-2014. De acuerdo con los resultados obtenidos, el plan de pago a proveedores podría haber generado un efecto positivo sobre el PIB de 0,3 pp acumulados hasta 2014. El efecto sobre el empleo habría sido de 0,4 puntos. Esto es el resultado de un aumento del consumo y, sobre todo, de un aumento de la inversión productiva privada. El aumento de las importaciones derivado del aumento de la demanda interna, por otra parte, neutralizaría una parte del efecto expansivo del plan.

En una segunda simulación (escenario 2), se mantienen todos los supuestos anteriores, con la diferencia de que el impacto del plan se genera no solo mediante una anticipación del plazo en que los agentes acreedores esperaban los pagos, sino que también una parte de este cobro es inesperado, en el sentido de que los agentes económicos no esperaban cobrar un porcentaje de las deudas comerciales contraídas con las AAPP. Una transferencia no esperada de las AAPP a los agentes privados tiene, obviamente, un efecto multiplicador sobre la actividad más elevado. En concreto, bajo este escenario 2 el efecto positivo del plan aumenta hasta 0,6 puntos de PIB de forma acumulada hasta 2014 y 0,7 puntos de empleo.

En definitiva, los resultados anteriores confirman los efectos positivos sobre la actividad del plan, si bien ilustran también la dificultad de la cuantificación precisa de la magnitud de estos efectos, dado que los canales sobre los que habría operado solo se pueden captar de una forma imperfecta y aproximada en los modelos macroeconómicos disponibles³⁰.

³⁰ En un ejercicio similar utilizando el modelo REMS, el Servicio de Estudios del BBVA estimó un impacto del primer plan de pago a proveedores en un rango de entre 0,4 y 1 punto porcentuales de PIB el primer año, dependiendo del destino de los fondos y del porcentaje de agentes restringidos (véase BBVA, 2012).

5 Conclusiones

Las iniciativas llevadas a cabo por el gobierno central desde 2012 con el objetivo de reducir la deuda comercial de las administraciones territoriales se han traducido en una normalización del *stock* de deudas pendientes de dichas administraciones con el sector privado y de los períodos de pago a los proveedores. Los sucesivos planes han permitido desbloquear pagos y canalizar fondos hacia el sector privado por cerca de 67 mm en algo menos de tres años.

En la medida que estos mecanismos se han puesto en marcha tras un incremento previo significativo de los plazos de pago de CCAA y CCLL y en un contexto de debilidad económica severa, consolidación fiscal y dificultades de acceso al crédito, han podido tener un efecto de estímulo sobre los agentes privados y la economía en su conjunto, que habría ayudado a mitigar algunos de los efectos negativos de la crisis económica. Las distintas estimaciones presentadas en este trabajo confirman un impacto positivo significativo sobre la actividad si bien resulta complejo estimar con precisión su magnitud, dada la variedad de canales sobre los que este tipo de planes han podido operar, que resultan difíciles de captar con los modelos macroeconómicos disponibles.

En conjunto, las medidas puestas en marcha han resultado muy efectivas para dotar de liquidez a los proveedores de CCLL y CCAA, que habían visto incrementar sus facturas pendientes de pago de forma muy significativa durante la crisis económica. En paralelo, han supuesto también un aumento importante del endeudamiento de estas con el Estado. Con el fin de evitar que este tipo de ayudas genere incentivos inadecuados en el comportamiento de las Administraciones Territoriales, los mecanismos de financiación acordados exigen el cumplimiento de unos planes de ajuste. Resulta ahora crucial exigir su cumplimiento estricto.

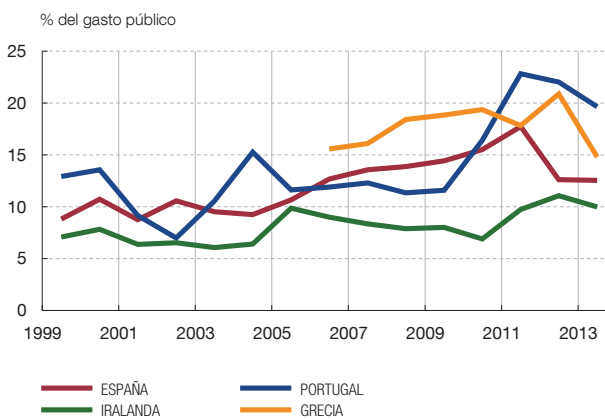
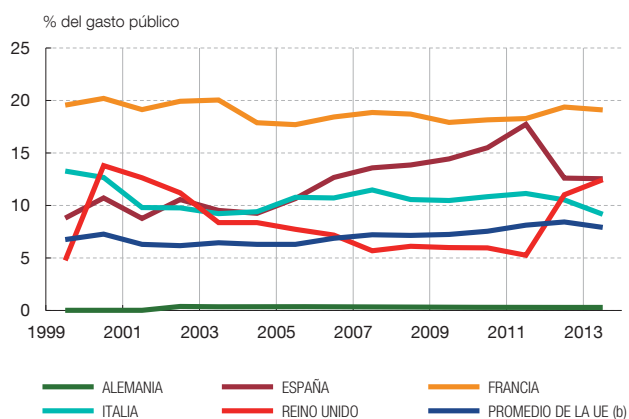
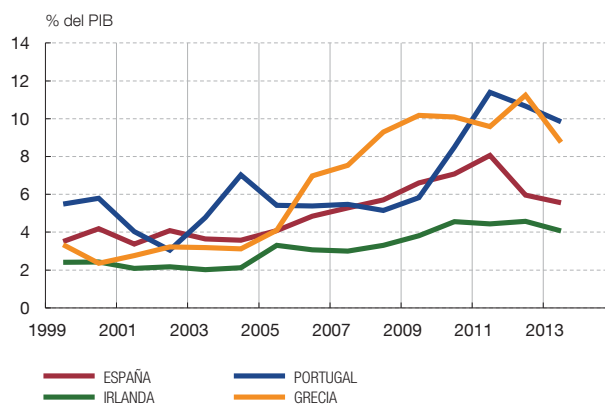
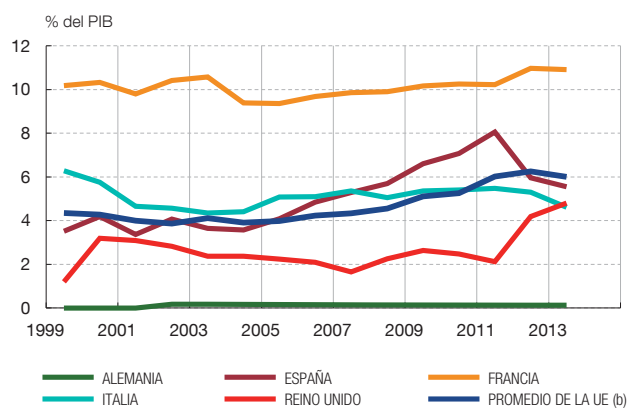
REFERENCIAS

- BANCA D'ITALIA (2013), «The macroeconomic impact of the unfreezing of general government debts», *Economic Bulletin*, 68, pp. 19-20.
- (2014), «General government commercial debts», *Economic Bulletin*, 2, pp. 38-39.
- BANCO DE ESPAÑA (2012), «Mecanismos de financiación extraordinarios habilitados por el Estado para el pago de las obligaciones pendientes de pago de las Administraciones Territoriales», *Boletín Económico*, abril, pp. 54-55 (Recuadro 4).
- BBVA RESEARCH (2012), «El impacto del Plan Proveedores», Situación España, segundo trimestre de 2012.
- CONNEL, WILLIAM (2014), «The economic impact of late payments», *European Economy Economic Papers* 531, septiembre, Comisión Europea.
- CHECHERITA-WESTPHAL, CRISTINA, ALEXANDER KLEMM y PAUL VIEFERS (2015), «Governments' Payment Discipline: The Macroeconomic Impact of Public Payment Delays and Arrears», Documento de Trabajo del Fondo Monetario Internacional WP 15/13.
- GONZÁLEZ, I. V. (2013), «Los Mecanismos estatales de apoyo a la financiación autonómica», *Boletín económico de ICE*, Información Comercial Española año 2013, N.º 3035.
- GORDO, LUIS, PABLO HERNÁNDEZ DE COS y JAVIER PÉREZ (2013), «La evolución de la deuda pública en España desde el inicio de la crisis», *Boletín Económico* del Banco de España, julio/agosto.
- (2014), «La evolución de la deuda pública en España en 2013», *Boletín Económico* del Banco de España, junio.
- INTRUM JUSTITIA (2014), «European Payment Index Report (EPI)», *Intrum Justitia AB*, Stockholm, Sweden.
- MIRANDA SERRANO, LUIS (2008): *Aplazamientos de pago y morosidad entre empresas*, ed. Marcial Pons.
- PESARAN, H. HASHEM y SHIN, YONGCHEOL (1998): «Generalized impulse response analysis in linear multivariate models», *Economics Letters*, Elsevier, vol. 58(1), pp 17-29.

GRÁFICOS Y CUADROS

CUENTAS PENDIENTES DE PAGO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: COMPARACIÓN INTERNACIONAL (a)

GRÁFICO 1



FUENTE: Eurostat.

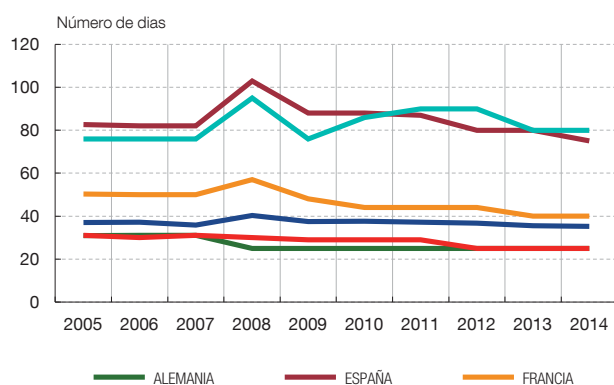
a Excluye las cuentas pendientes de pago entre Administraciones Públicas.

b El promedio de la UE excluye a Bulgaria, Estonia, Croacia, Lituania, Letonia, Luxemburgo, Malta, Polonia y Eslovenia por falta de observaciones al principio del periodo. En el caso de las cuentas pendientes sobre el gasto público total no se tiene en cuenta Grecia hasta el año 2006 por la no disponibilidad de la cifra de gasto en SEC 2010.

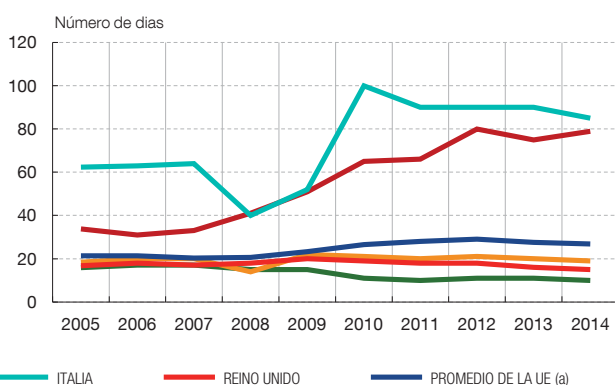
PERÍODO MEDIO DE PAGO A LOS PROVEEDORES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS:
COMPARACIÓN INTERNACIONAL

GRÁFICO 2

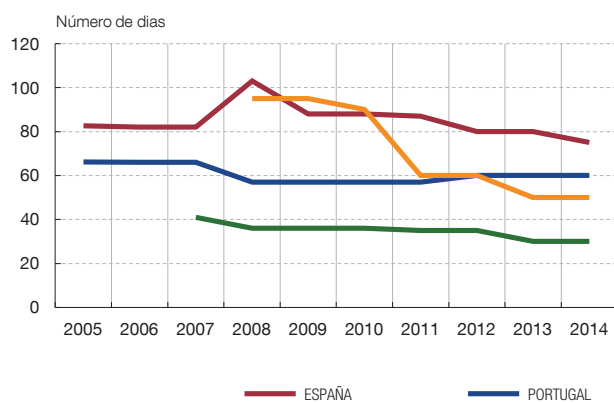
COMPROMISO DE PAGO POR CONTRATO



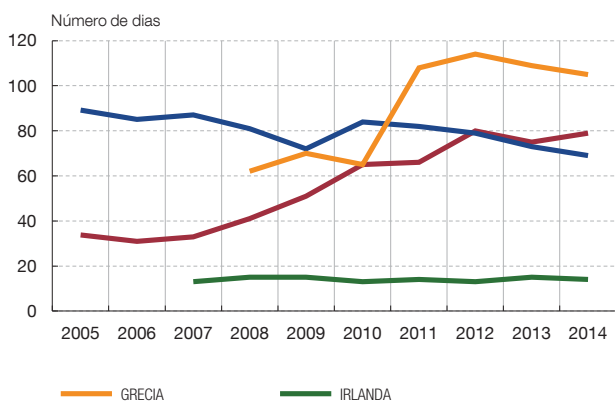
RETRASO EN EL PAGO RESPECTO AL COMPROMISO



COMPROMISO DE PAGO POR CONTRATO



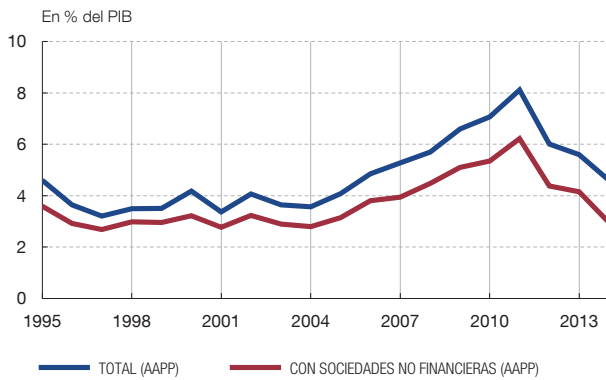
RETRASO EN EL PAGO RESPECTO AL COMPROMISO



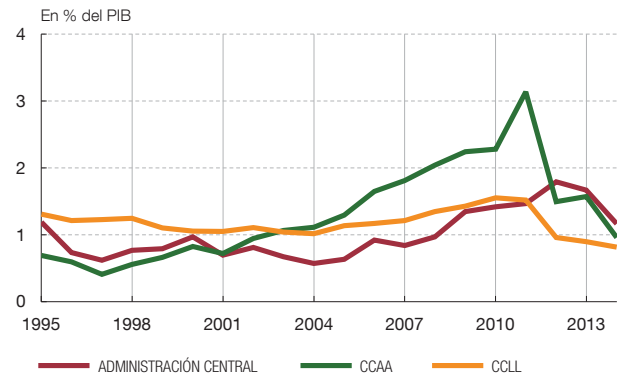
FUENTE: Intrum Justitia.

a Promedio de los países de la UE-28, excluyendo Bulgaria, Croacia, Rumanía y Eslovenia.

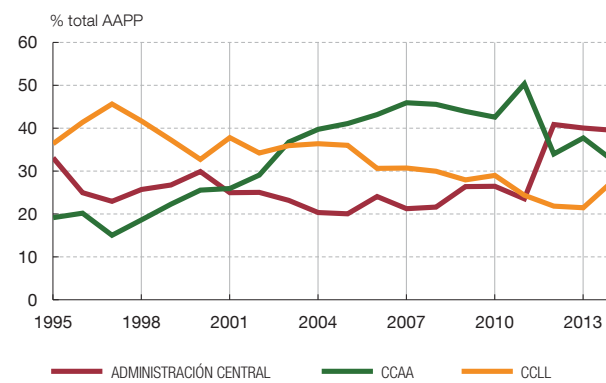
TOTAL Y CON SOCIEDAD NO FINANCIERAS



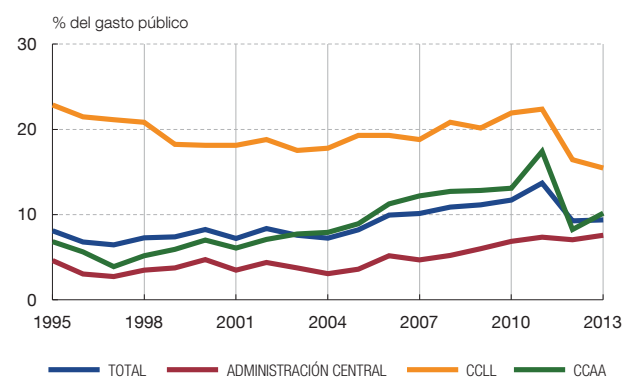
CON SOCIEDADES NO FINANCIERAS POR SUBSECTORES; EN % DE PIB



CON SOCIEDADES NO FINANCIERAS POR SUBSECTORES; % DEL TOTAL



CON SOCIEDADES NO FINANCIERAS POR SUBSECTORES; EN % DE PIB

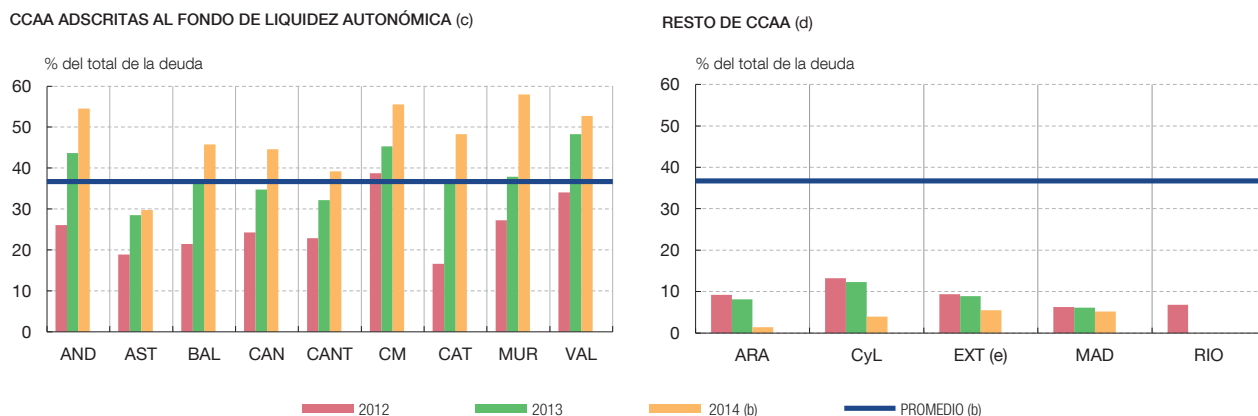


FUENTES: Banco de España y MHAP.

- a La cifra de 2014 corresponde al tercer trimestre. El PIB de 2014 resulta de agregar el PIB trimestral de los últimos cuatro trimestres disponibles.
- b Excluye las cuentas pendientes de pago respecto a las propias administraciones públicas.

PESO DE LOS PRÉSTAMOS DE LAS CCAA CON LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL SOBRE SU DEUDA TOTAL (a)

GRÁFICO 4

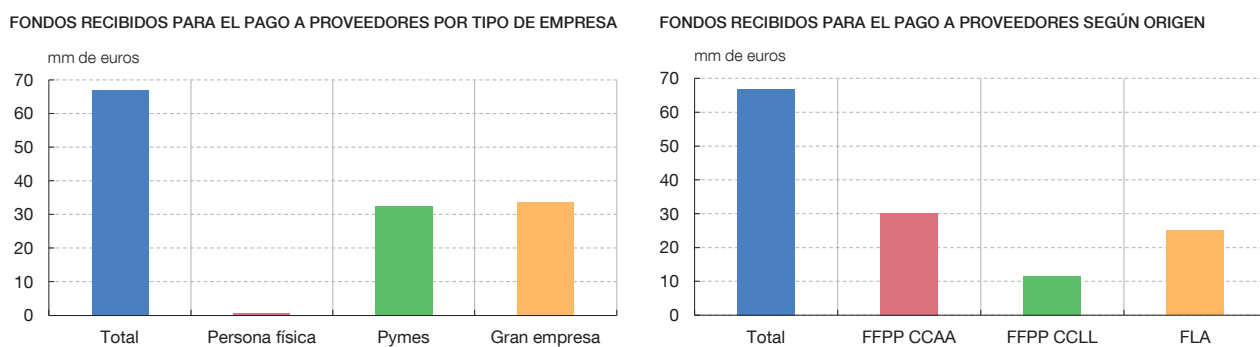


FUENTE: Banco de España.

- a Las comunidades de Galicia, Navarra y País Vasco no han recibido ninguna cuantía en concepto de préstamo de la Administración Central.
- b El año 2014 corresponde al dato de septiembre. El promedio también corresponde al dato de septiembre, se calcula como el total de la financiación recibida por las CCAA proveniente del FLA y del FFPP respecto al total de deuda de las CCAA.
- c A 30 de noviembre de 2014, las CCAA adscritas eran: Andalucía (AND), Asturias (AST), Baleares (BAL), Canarias (CAN), Cantabria (CANT), Cataluña (CAT), Castilla la Mancha (CM), Murcia (MUR), Valencia (VAL).
- d Aragón (ARA), Castilla y León (CyL), Extremadura (EXT), Madrid (MAD), La Rioja (RIO).
- e Extremadura se adhirió al FLA el 11 de diciembre de 2014.

FONDOS RECIBIDOS POR LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES PARA EL PAGO A PROVEEDORES DEL FFPP Y DEL FLA (a)

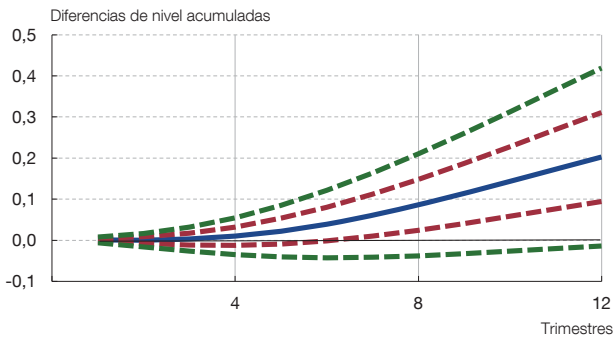
GRÁFICO 5



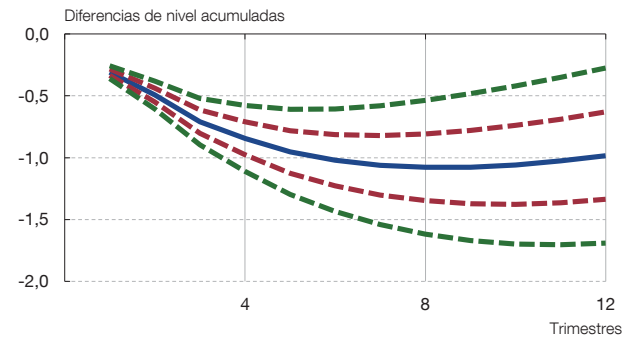
FUENTES: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

- a La cuantía del FLA es la suma de los conceptos de pago a proveedores, subvenciones cofinanciadas, subvenciones a la dependencia, subvenciones o transferencias a Entidades Locales y Universidades y Tributos y otros. Es decir, es el total de la financiación del FLA sin la parte dedicada al pago de la deuda y los intereses de la misma.

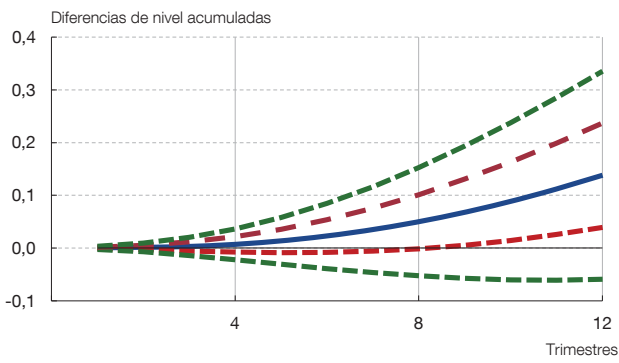
EFFECTO SOBRE EL PIB



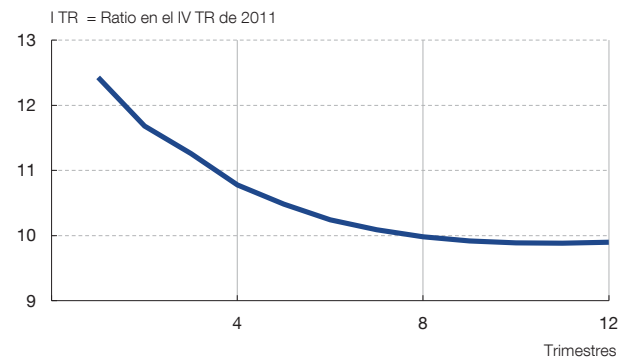
EFFECTO SOBRE LOS CRÉDITOS COMERCIALES



EFFECTO SOBRE EL PIB (LOGARITMO)



EVOLUCIÓN HIPOTÉTICA DE LA RATIO DE LOS CRÉDITOS COMERCIALES SOBRE EL GASTO PÚBLICO



— RESPUESTA AL SHOCK - - - BANDA: 1 DESV. TÍPICA - - - BANDA: 2 DESV. TÍPICA

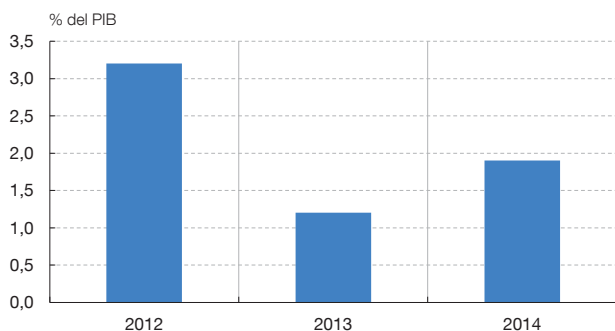
FUENTE: Elaboración propia.

a Cuentas pendientes de pago de las AAPP con sociedades no financieras.

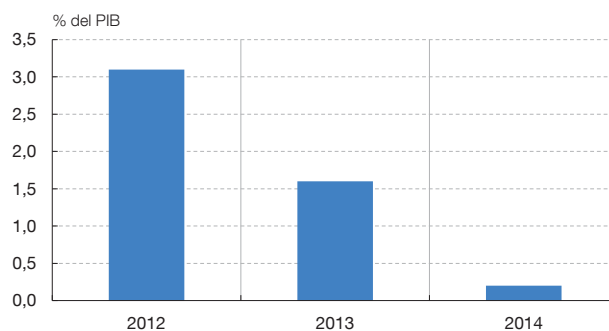
MAGNITUD ANUAL DE LOS PAGOS A PROVEEDORES Y DEL SALDO ESTRUCTURAL PRIMARIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

GRÁFICO 7

MAGNITUD ANUAL DE LOS PAGOS A PROVEEDORES



REDUCCIÓN DEL DÉFICIT ESTRUCTURAL PRIMARIO (a)



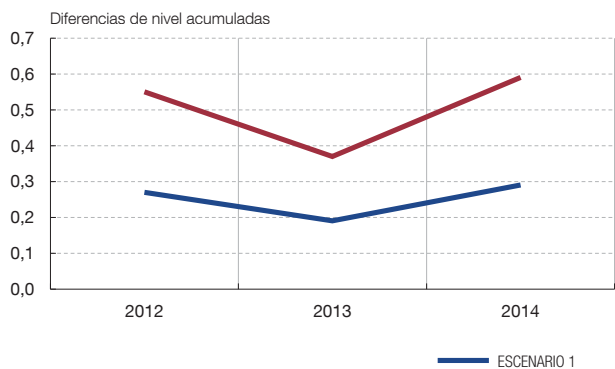
FUENTES: MHAP y Comisión Europea.

a Según la Comisión Europea.

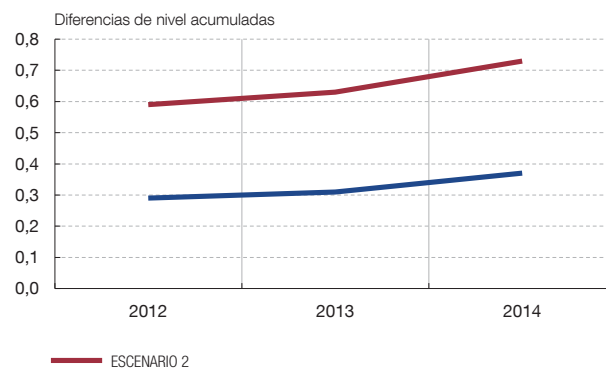
MODELO MTBE: SIMULACIONES DEL EFECTO DE LOS FONDOS DE PAGO A PROVEEDORES SOBRE EL PIB REAL Y EL EMPLEO

GRÁFICO 8

EFFECTO SOBRE EL PIB



EFFECTO SOBRE EL EMPLEO



FUENTE: Elaboración propia.

FINANCIACIÓN RECIBIDA POR LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES PARA EL PAGO A PROVEEDORES
DEL FONDO DE FINANCIACIÓN DE PAGO A PROVEEDORES (FFPP) (a) (b)

CUADRO 1

Millones de euros

| | Por el gobierno autonómico | | | Por las CCLL | |
|--------------------|----------------------------|---------------|--------------|--------------|---------------|
| | Total | 2012 | 2013 | 2014 | Total |
| Total | 30.219 | 17.705 | 4.544 | 7.970 | 11.595 |
| Andalucía | 4.955 | 2.694 | 634 | 1.628 | 3.405 |
| Aragón | 513 | 429 | 10 | 74 | 227 |
| Asturias | 243 | 243 | | | 82 |
| Baleares | 1.274 | 842 | 85 | 347 | 450 |
| Canarias | 315 | 231 | 24 | 59 | 502 |
| Cantabria | 327 | 327 | | | 51 |
| Castilla y León | 1.052 | 1.052 | | | 453 |
| Castilla la Mancha | 3.957 | 2.918 | 339 | 699 | 569 |
| Cataluña | 6.466 | 2.020 | 2.169 | 2.277 | 820 |
| Extremadura | 392 | 228 | 7 | 157 | 153 |
| Galicia | | | | | 220 |
| Madrid | 1.347 | 1.257 | 89 | | 2.882 |
| Murcia | 1.789 | 1.038 | 253 | 499 | 419 |
| Navarra | | | | | 1 |
| La Rioja | 71 | 71 | | | 7 |
| Valencia | 7.519 | 4.355 | 934 | 2.230 | 1.271 |

FUENTE: MHAP.

a Las administraciones territoriales del País Vasco no han recibido ninguna financiación procedente del FFPP.

b Se han producido 4 pagos del FFPP: La Fase I en junio de 2012, la Fase II en agosto de 2013, la Fase III Tramo I en noviembre de 2013 y la Fase III Tramo II en febrero de 2014. Para las CCLL la Fase II se produjo en junio de 2013.

FINANCIACIÓN RECIBIDA POR LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES PARA EL PAGO A PROVEEDORES
DEL FONDO DE LIQUIDEZ AUTONÓMICA (FLA) (a)

CUADRO 2

Millones de euros

| | Por el gobierno autonómico | | | |
|--------------------|----------------------------|--------------|--------------|---------------|
| | Total | 2012 | 2013 | 2014 |
| Total | 25.073 | 6.298 | 7.019 | 11.756 |
| Andalucía | 5.997 | 1.729 | 1.661 | 2.607 |
| Asturias | 586 | 234 | 353 | |
| Baleares | 1.328 | 343 | 533 | 452 |
| Canarias | 1.365 | 406 | 473 | 486 |
| Cantabria | 510 | 117 | 233 | 160 |
| Castilla la Mancha | 1.416 | 254 | 431 | 732 |
| Cataluña | 7.339 | 1.821 | 1.892 | 3.626 |
| Extremadura | 158 | | | 158 |
| Murcia | 1.306 | 241 | 318 | 747 |
| Valencia | 5.067 | 1.153 | 1.125 | 2.789 |

FUENTE: MHAP.

- a Incluye la suma de los conceptos de pago a proveedores, subvenciones cofinanciadas, subvenciones a la dependencia, subvenciones o transferencias a Entidades Locales y Universidades y Tributos y otros. Es decir, es el total de la financiación del FLA sin la parte dedicada al pago de la deuda y los intereses de la misma. La comunidad autónoma de Extremadura se adhirió al FLA en diciembre de 2014. Las CCAA de Aragón, Castilla y León, Galicia, Madrid, Navarra, La Rioja, País Vasco no han recibido ninguna financiación del FLA.

PUBLICACIONES DEL BANCO DE ESPAÑA

DOCUMENTOS OCASIONALES

- 0701 JOSÉ LUIS MALO DE MOLINA: Los principales rasgos y experiencias de la integración de la economía española en la UEM.
- 0702 ISABEL ARGIMÓN, FRANCISCO DE CASTRO y ÁNGEL LUIS GÓMEZ: Una simulación de los efectos de la reforma del IRPF sobre la carga impositiva.
- 0703 YENER ALTUNBAŞ, ALPER KARA y ADRIAN VAN RIXTEL: Corporate governance and corporate ownership: The investment behaviour of Japanese institutional investors.
- 0704 ARTURO MACÍAS y ÁLVARO NASH: Efectos de valoración en la posición de inversión internacional de España.
- 0705 JUAN ÁNGEL GARCÍA y ADRIAN VAN RIXTEL: Inflation-linked bonds from a central bank perspective.
- 0706 JAVIER JAREÑO: Las encuestas de opinión en el análisis coyuntural de la economía española.
- 0801 MARÍA J. NIETO y GARRY J. SCHINASI: EU framework for safeguarding financial stability: towards an analytical benchmark for assessing its effectiveness.
- 0802 SILVIA IRANZO: Introducción al riesgo-país. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 0803 OLYMPIA BOVER: The Spanish survey of household finances (EFF): Description and methods of the 2005 wave.
- 0804 JAVIER DÍAZ-CASSOU, AITOR ERCE-DOMÍNGUEZ y JUAN J. VÁZQUEZ-ZAMORA: Recent episodes of sovereign debt restructurings. A case-study approach.
- 0805 JAVIER DÍAZ-CASSOU, AITOR ERCE-DOMÍNGUEZ y JUAN J. VÁZQUEZ-ZAMORA: The role of the IMF in recent sovereign debt restructurings: Implications for the policy of lending into arrears.
- 0806 MIGUEL DE LAS CASAS y XAVIER SERRA: Simplification of IMF lending. Why not just one flexible credit facility?
- 0807 MIGUEL GARCÍA-POSADA y JOSEP M.ª VILARRUBIA: Mapa de exposición internacional de la economía española.
- 0808 SARAI CRIADO y ADRIAN VAN RIXTEL: La financiación estructurada y las turbulencias financieras de 2007-2008: Introducción general. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 0809 FRANCISCO DE CASTRO y JOSÉ M. GONZÁLEZ-MÍNGUEZ: La composición de las finanzas públicas y el crecimiento a largo plazo: Un enfoque macroeconómico.
- 0810 OLYMPIA BOVER: Dinámica de la renta y la riqueza de las familias españolas: resultados del panel de la Encuesta Financiera de las Familias (EFF) 2002-2005. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 0901 ÁNGEL ESTRADA, JUAN F. JIMENO y JOSÉ LUIS MALO DE MOLINA: La economía española en la UEM: Los diez primeros años. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 0902 ÁNGEL ESTRADA y PABLO HERNÁNDEZ DE COS: El precio del petróleo y su efecto sobre el producto potencial. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 0903 PALOMA LÓPEZ-GARCÍA, SERGIO PUENTE y ÁNGEL LUIS GÓMEZ: Employment generation by small firms in Spain.
- 0904 LUIS J. ÁLVAREZ, SAMUEL HURTADO, ISABEL SÁNCHEZ y CARLOS THOMAS: The impact of oil price changes on Spanish and euro area consumer price inflation.
- 0905 CORAL GARCÍA, ESTHER GORDO, JAIME MARTÍNEZ-MARTÍN y PATROCINIO TELLO: Una actualización de las funciones de exportación e importación de la economía española.
- 1001 L. J. ÁLVAREZ, G. BULLIGAN, A. CABRERO, L. FERRARA y H. STAHL: Housing cycles in the major euro area countries.
- 1002 SONSOLES GALLEGO, SÁNDOR GARDÓ, REINER MARTIN, LUIS MOLINA y JOSÉ MARÍA SERENA: The impact of the global economic and financial crisis on Central Eastern and SouthEastern Europe (CESEE) and Latin America.
- 1101 LUIS ORGAZ, LUIS MOLINA y CARMEN CARRASCO: El creciente peso de las economías emergentes en la economía y gobernanza mundiales. Los países BRIC.
- 1102 KLAUS SCHMIDT-HEBBEL: Los bancos centrales en América Latina: cambios, logros y desafíos.
- 1103 OLYMPIA BOVER: The Spanish Survey of Household Finances (EFF): description and methods of the 2008 wave.
- 1104 PABLO HERNÁNDEZ DE COS, MARIO IZQUIERDO y ALBERTO URTASUN: Una estimación del crecimiento potencial de la economía española. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 1105 ENRIQUE ALBEROLA, CARLOS TRUCHARTE y JUAN LUIS VEGA: Central banks and macroprudential policy. Some reflections from the Spanish experience.
- 1106 SAMUEL HURTADO, ELENA FERNÁNDEZ, EVA ORTEGA y ALBERTO URTASUN: Nueva actualización del modelo trimestral del Banco de España.
- 1107 PABLO HERNÁNDEZ DE COS y ENRIQUE MORAL-BENITO: Eficiencia y regulación en el gasto sanitario en los países de la OCDE. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 1201 ELOÍSA ORTEGA y JUAN PEÑALOSA: Claves de la crisis económica española y retos para crecer en la UEM. (Existe una versión en inglés con el mismo número).

- 1202 MARÍA J. NIETO: What role, if any, can market discipline play in supporting macroprudential policy?
- 1203 CONCHA ARTOLA y ENRIQUE GALÁN: Las huellas del futuro están en la web: construcción de indicadores adelantados a partir de las búsquedas en Internet. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 1204 JOSÉ LUIS MALO DE MOLINA: Luis Ángel Rojo en el Banco de España.
- 1205 PABLO HERNÁNDEZ DE COS y CARLOS THOMAS: El impacto de la consolidación fiscal sobre el crecimiento económico. Una ilustración para la economía española a partir de un modelo de equilibrio general.
- 1206 GALO NUÑO, CRISTINA PULIDO y RUBÉN SEGURA-CAYUELA: Long-run growth and demographic prospects in advanced economies.
- 1207 IGNACIO HERNANDO, JIMENA LLOPIS y JAVIER VALLÉS: Los retos para la política económica en un entorno de tipos de interés próximos a cero.
- 1208 JUAN CARLOS BERGANZA: Fiscal rules in Latin America: a survey.
- 1209 ÁNGEL ESTRADA y EVA VALDEOLIVAS: The fall of the labour income share in advanced economies.
- 1301 ETTORE DORRUCCI, GABOR PULA y DANIEL SANTABÁRBARA: China's economic growth and rebalancing.
- 1302 DANIEL GARROTE, JIMENA LLOPIS y JAVIER VALLÉS: Los canales del desapalancamiento del sector privado: una comparación internacional.
- 1303 PABLO HERNÁNDEZ DE COS y JUAN F. JIMENO: Fiscal policy and external imbalances in a debt crisis: the Spanish case.
- 1304 ELOÍSA ORTEGA y JUAN PEÑALOSA: Algunas reflexiones sobre la economía española tras cinco años de crisis. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 1401 JOSÉ MARÍA SERENA y EVA VALDEOLIVAS: Integración financiera y modelos de financiación de los bancos globales.
- 1402 ANTONIO MONTESINOS, JAVIER J. PÉREZ y ROBERTO RAMOS: El empleo de las administraciones públicas en España: caracterización y evolución durante la crisis.
- 1403 SAMUEL HURTADO, PABLO MANZANO, EVA ORTEGA y ALBERTO URTASUN: Update and re-estimation of the Quarterly Model of Banco de España (MTBE).
- 1404 JUAN CARLOS BERGANZA, IGNACIO HERNANDO y JAVIER VALLÉS: Los desafíos para la política monetaria en las economías avanzadas tras la Gran Recesión.
- 1405 FERNANDO LÓPEZ VICENTE y JOSÉ MARÍA SERENA GARRALDA: Macroeconomic policy in Brazil: inflation targeting, public debt structure and credit policies.
- 1406 PABLO HERNÁNDEZ DE COS y DAVID LÓPEZ RODRÍGUEZ: Estructura impositiva y capacidad recaudatoria en España: un análisis comparado con la UE. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 1407 OLYMPIA BOVER, ENRIQUE CORONADO y PILAR VELILLA: The Spanish survey of household finances (EFF): description and methods of the 2011 wave.
- 1501 MAR DELGADO TÉLLEZ, PABLO HERNÁNDEZ DE COS, SAMUEL HURTADO y JAVIER J. PÉREZ: Los mecanismos extraordinarios de pago a proveedores de las Administraciones Públicas en España. (Existe una versión en inglés con el mismo número).