DOCUMENTO DE TRABAJO PARA LA REUNIÓN 1-MARZO-2017

Con la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera se pretendió poner límites a los problemas que se habían detectado en la financiación local y que eran básicamente:

1) Existencia de déficit presupuestario.

2) Una deuda financiera muy por encima del 110% de los recursos ordinarios del Presupuesto. Situación a la que se llegaría por la necesidad de financiar muchas inversiones que se consideraron necesarias en aquel momento.

3) Una deuda comercial no reconocida, con multitud de facturas de proveedores "en el cajón".

4) Un periodo medio de pago a proveedores muy elevado, superando en algunos casos hasta el año.

Un porcentaje muy elevado de Ayuntamientos han conseguido superar esta situación tan negativa. Entre ellos, se encuentra el Ayuntamiento de Madrid.

A día de hoy, podemos afirmar que en muchos Ayuntamientos la situación ha variado considerablemente. A modo de ejemplo podemos decir que en el Ayuntamiento de Madrid:

- La deuda financiera se aproxima al 75%.
- No existe deuda comercial más allá de la corriente.
- El periodo medio de pago a proveedores se sitúa en 7/10 días.

Sin embargo, a pesar de disponer de capacidad de financiación por encontrarnos en una situación de superávit presupuestario, con una previsión a cierre del ejercicio presupuestario 2016 de 1.000 millones de euros (datos provisionales), que nos permitirá disponer presumiblemente de un remanente de tesorería de unos 400 millones de euros, no podemos disponer del gasto, más allá de destinarlo a **amortizar deuda**.

Con la coyuntura económica actual, no tiene sentido destinar recursos "excedentes" del ejercicio anterior a amortizar deuda porque resulta completamente ineficiente. Y ello no solo por razones de índole social sino incluso económica, ya que los tipos de interés vigentes y los gastos por comisiones de amortización anticipada desaconsejan adoptar este tipo de medidas.

Es cierto que existe una excepción a ese destino del superávit ligado a la amortización de deuda: las **inversiones financieramente sostenibles;** ahora bien, las condiciones de ejecución a la que están sometidas las hacen, en numerosos casos, de imposible utilización.

Se trata de inversiones que se tienen que ejecutar en el año presupuestario, que ven, además, muy reducido el plazo para la tramitación de los expedientes ya que no pueden iniciarse hasta que no se conoce la existencia del remanente de tesorería, tras la liquidación del presupuesto.

Además, algunos Ayuntamientos, entre los que se encuentra el de Madrid, al estar incumpliendo la **regla del gasto**, deben aprobar un Plan Económico Financiero (PEF), que imposibilita afrontar actuaciones de gasto, a pesar de cumplir sobradamente el resto de las reglas fiscales impuestas por la normativa de estabilidad presupuestaria.

Regla de gasto:

Consideramos que es absolutamente imprescindible regular normativamente el cálculo de la regla del gasto de manera que, dando cumplimiento a la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y a las demás reglas fiscales (periodo medio de pago a proveedores, deuda pública y equilibrio presupuestario), nos permita que el destino del superávit presupuestario, con las limitaciones anteriormente expuestas, se incorpore a la economía de nuestras ciudades.

Los Ayuntamientos somos los principales interesados en que nuestros proveedores cobren en los plazos legalmente establecidos ya que trabajar con una administración pública debe resultar siempre una garantía de cumplimiento de las reglas de la contratación, olvidando épocas en las que la administración se financiaba a costa de sus suministradores y, por supuesto, como buenos gestores evitando también el pago de intereses que llevaría aparejado cualquier retraso en el pago. Es obvio que la deuda de la administración pública no debe superar límites más allá de lo económicamente razonable, evitando cargas financieras injustificadas que acaban absorbiendo recursos destinados a fines públicos.

Pero, una vez establecidos los límites, el importe del remanente de tesorería debería destinarse a aquellos gastos necesarios, de inversión o de otro tipo, que nos permitan atender mejor a nuestros ciudadanos mejorando nuestras ciudades y, en muchos casos, minorando el gasto a futuro.

En nuestra opinión, respecto al cálculo de la regla de gasto:

1. En la actualidad, el cálculo se realiza tomando como base el importe del gasto (empleos no financieros), realmente ejecutado en el ejercicio anterior. Esto provoca que el ahorro producido en un año perjudique la posibilidad de gasto del ejercicio siguiente.

2. Sin embargo, en opinión de algunos, la base de cálculo debería ser la existente en el momento de entrada en vigor de la Ley de estabilidad. (2012). Con lo que se evitarían los efectos perversos de los años de recortes del gasto. Esto a muchos municipios, como por ejemplo a Madrid, les permitiría cumplir con la referida regla.

3. Se podrían estar cumpliendo todas las reglas fiscales sobradamente y sin embargo no cumplir la regla del gasto.

   Razones por las que esto se produce:

   a) Como ya se ha indicado, porque partimos de un año de crisis en el que se redujo mucho el gasto, bien por decisión política o bien por una mala gestión presupuestaria. Esto se arrastrará todos los años, por ello proponemos partir de un cálculo teórico del año 2012, con independencia del gasto máximo real.

A modo de ejemplo, reflejamos datos correspondientes al Ayuntamiento de Madrid:

Evolución del cumplimiento del cálculo propuesto de Regla de Gasto en el Ayuntamiento de Madrid (millones €):

	2013	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Gasto base	3.056	3.441	3.603	3.532	3.707
Tasa de referencia	*1,70%*	*1,50%*	*1,30%*	*1,80%*	*2,20%*
Incremento	52	52	47	64	82
Gasto base + Tasa de referencia	3.108	3.493	3.649	3.596	3.789
(+/-) Cambios normativos	333	110	-117	111	73
Límite de gasto según nueva Regla de Gasto	**3.441**	**3.603**	**3.532**	**3.707**	**3.862**
Gasto computable anual	3.015	2.993	2.932	3.445	3.817
Cumplimiento (+) / Incumplimiento (-)	**426**	**610**	**600**	**262**	**45**

Con este sistema de cálculo, la regla de gasto se cumple sin problemas.

Evolución del cumplimiento del cálculo actual de Regla de Gasto en el Ayuntamiento de Madrid (millones €):

	2013	2014	2015	2016	2017
Gasto base	3.056	3.015	2.993	2.932	3.445
Tasa de referencia	*1,70%*	*1,50%*	*1,30%*	*1,80%*	*2,20%*
Incremento	52	45	39	53	76
Gasto base + Tasa de referencia	3.108	3.060	3.032	2.985	3.521
(+/-) Cambios normativos	333	110	-117	111	73
Límite de gasto según Regla de Gasto ACTUAL	**3.441**	**3.170**	**2.915**	**3.096**	**3.594**
Gasto computable anual	3.015	2.993	2.932	3.445	3.817
Cumplimiento (+) / Incumplimiento (-)	**426**	**177**	**-17**	**-349**	**-223**

Con el sistema de cálculo vigente (IGAE), no.

b) Porque no se consideran ajustes en contabilidad nacional, siguiendo el criterio de la financiación afectada, los ingresos por transferencias de entidades privadas, al igual que los ingresos por transferencias de entidades públicas. Los ingresos que percibimos para la ejecución subsidiaria (ejemplo de la demolición del Windsor) o los ingresos de las entidades urbanísticas para los desarrollos de planeamiento, también nos computan como gasto, siendo sin embargo una actividad por cuenta de terceros que son quienes la financian.

c) Porque no se consideran como ajustes los ingresos que debiéramos percibir por aquellas actividades que son competencias de otras administraciones.

   Se produce la contradicción de que no se tienen en cuenta los gastos financiados por las comunidades autónomas y sin embargo sí se tienen en cuenta los no financiados, aunque legalmente los debieran financiar.

d) Porque la mejora de los ingresos permanentes (técnicamente conocidos como cambios normativos) permite ajustar la regla de gasto. Sin embargo, no se consideran mejoras de ingresos permanentes actuaciones tales como la incorporación de nuevos hechos imponibles, regularizaciones catastrales, actuaciones de inspección, a pesar de que el efecto que producen en la recaudación es, al igual que los cambios normativos, constante en el tiempo, mejorando, por tanto, la situación financiera de la entidad.

e) Porque se computan como gastos los ajustes puramente contables que no suponen gasto presupuestario, sirva de ejemplo en Madrid el caso de la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo (EMVS), donde el cambio de política de vivienda en venta a vivienda en alquiler ha supuesto contablemente una "variación de existencias" y, por tanto, un mayor gasto teórico que no ha supuesto salida de fondos. En el caso de la EMVS, en el ejercicio 2016, los traspasos de existencias a inmovilizado representan un gasto computable de 69.744.122,76 € (cifra definitiva pendiente de confirmar por la EMVS), que aumenta el incumplimiento.

f) La adquisición de inmovilizado no financiero por cesión gratuita a favor del Ayuntamiento, computa como mayor gasto no financiero, a pesar de que no tenga salida material de fondos ni gasto presupuestario.

4. El objetivo último de la regla de gasto es la reducción de la deuda del sector público pero, curiosamente, esta regla se aplica incluso a las entidades locales que no tienen deuda. Quizá deberíamos exigir que solo se aplique a aquellas entidades que mantengan una deuda por encima del 110% (o del 75 %?).

Puede ser discutible que los Ayuntamientos no puedan gastar más allá de lo que ingresan, aunque muchos economistas críticos, como Garzón, no lo compartan, pero lo que no parece que pueda tener ninguna justificación es que el superávit se mantenga en la caja por incumplir la controvertida regla de gasto. Que no se pueda gastar más de lo que se ingresa por una regla fiscal, aún cumpliendo el resto de las reglas fiscales, no parece razonable.

En conclusión, parece necesario y plenamente justificado que es el momento de cambiar la regla de gasto porque, tal y como está configurada, no tiene sentido. Solo tiene sentido su aplicación a aquellas entidades que incumplan el resto de las reglas fiscales: estabilidad, límite de la deuda, o periodo medio de pago a proveedores.