

RESEÑA TESIS DOCTORAL

FACTORES EXPLICATIVOS DE LA CONDICIÓN FINANCIERA EN LAS ENTIDADES LOCALES ESPAÑOLAS: UNA APLICACIÓN EMPÍRICA

Autor

Jorge Olmo Vera

Directora

Isabel Brusca Alijarde

Facultad de Economía y Empresa
Departamento de Contabilidad y Finanzas
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA
2018

Fecha de Lectura: 28/09/2018

Mención Europeo / Mención Internacional: Concedido

Calificación: Sobresaliente – cum laude.

El objetivo de la presente tesis doctoral es analizar los factores explicativos de la condición financiera de las entidades locales españolas. También se comprueban los efectos de algunas de las medidas implantadas que tenían el propósito de controlar y mejorar la situación de las finanzas locales.

En este sentido, es fundamental destacar la promulgación de Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera del 2012, ya que esta tesis doctoral analiza y explica tres magnitudes que son referencia en el marco de disciplina presupuestaria de dicha normativa: periodo medio de pago, capacidad/necesidad de financiación y deuda acumulada. El análisis de cada uno de estos referentes de disciplina fiscal, contribuye a tener un mejor conocimiento de la situación de liquidez, de la estabilidad presupuestaria y de la deuda del sector público local. Por lo tanto, el estudio de la condición financiera que se propone abordar en esta tesis doctoral se enmarca en tres parámetros principales regulados en la normativa de estabilidad española.

Es relevante señalar que el planteamiento de la presente tesis comienza a diseñarse y a desarrollarse durante un periodo de crisis económica. Ante ese contexto económico, es necesario realizar un análisis que determine los factores explicativos de la situación financiera local española y analice el impacto de alguna de las reformas establecidas.

Respecto al contenido y distribución, la tesis doctoral se estructura en cinco capítulos.

En el capítulo 1 se contextualiza la situación económica y financiera en Europa y en las entidades locales españolas. En este capítulo también se destacan las medidas legales más importantes que han afectado al ámbito local y que tienen el objetivo de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

El capítulo 2 realiza una revisión de la literatura previa. Primero, de acuerdo con el marco teórico que analiza la condición financiera de las administraciones públicas, se opta por delimitar e incluir diferentes definiciones y acepciones que tiene el concepto de condición financiera y se hace referencia a los modelos aportados que tienen la finalidad de intentar predecir el estrés financiero o *financial distress*. Posteriormente, se analizan las investigaciones que están relacionadas con el marco teórico del federalismo fiscal y que estudian la influencia de determinados factores del entorno -políticos, socioeconómicos, institucionales- en la situación financiera local.

El capítulo 3 recoge el primer análisis empírico y tiene el objetivo de analizar la situación financiera a corto plazo de las entidades locales españolas. Hay que decir que hasta el momento esta vertiente financiera ha pasado más desapercibida, a diferencia del estudio de otras variables como la deuda, el déficit o el gasto público.

La situación de morosidad vivida en los ayuntamientos obligó la puesta en marcha de diferentes mecanismos extraordinarios de financiación, principalmente el Fondo para la Financiación del Plan de Pago a Proveedores. Posteriormente, en diciembre del 2013 se introduce el principio de sostenibilidad de la deuda comercial, por lo que los periodos medios de pago se incorporan al control presupuestario del sector público. Estas razones justifican abordar un estudio empírico que permita conocer la repercusión que ha tenido esta nueva regla fiscal en el control de los plazos de pago de los ayuntamientos y la aportación de los indicadores y factores que puedan influir en la situación financiera a corto plazo.

El capítulo 4 está dedicado al estudio de la situación de estabilidad presupuestaria de las corporaciones locales. El planteamiento de este capítulo consiste en la realización de diferentes estudios con el objetivo de conocer con mayor exactitud la magnitud capacidad/necesidad de financiación que es la variable que se debe de tomar como referencia cuando se hace alusión al principio de estabilidad presupuestaria.

Además, este capítulo también se trata desde la perspectiva de los diferentes sistemas de información contable que son referentes en las administraciones públicas. Por lo tanto, primero se realiza un análisis comparativo de las cifras de la capacidad/necesidad de financiación (Contabilidad Nacional) y el saldo presupuestario no financiero (Contabilidad presupuestaria). Posteriormente, otro apartado tiene el objetivo de comprobar qué criterio de contabilización (caja modificada o devengo) y qué dimensiones financieras son más adecuadas en la explicación de la capacidad/necesidad de financiación.

Este capítulo finaliza con un enfoque novedoso aplicado en el ámbito de las administraciones locales españolas, enmarcado dentro de una línea destinada a desarrollar modelos operativos para la predicción de problemas financieros. En este aspecto, se propone estudiar qué indicadores pueden caracterizar los factores de riesgo de las situaciones de inestabilidad presupuestaria, tomando como referencia el cumplimiento o el incumplimiento de la normativa de estabilidad presupuestaria.

Por último, el capítulo 5 comprende el análisis de los factores explicativos y la eficacia que tienen los límites de deuda en las entidades locales. En el momento de plantear este capítulo se considera que hay motivos suficientes para seguir contribuyendo en esta literatura previa. Primero, la propia importancia de esta fuente financiación. Segundo, el contexto de austeridad económica de las entidades locales, de ahí que sea interesante examinar la situación financiera de endeudamiento en un marco de crisis económica. Tercero, la promulgación de Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en concreto la publicación del principio de sostenibilidad financiera que se articula en torno al volumen de deuda pública. Por lo tanto, se entiende que hay razones que justifican la necesidad de conocer la incidencia de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y la influencia de los factores socioeconómicos, políticos y presupuestarios en la deuda total de los municipios.

En definitiva, desde diferentes perspectivas, esta tesis doctoral realiza un análisis empírico de la condición financiera del sector local español. Esta investigación se enmarca en un contexto de crisis económica por lo que en este periodo se implementaron diferentes tipos de medidas para combatir y mejorar la situación financiera de las entidades locales. Por último, hacer referencia a que este escenario se caracteriza por la existencia de diferentes tipos de información contable que tienen a su disposición policy-makers y stakeholders.

RESUMEN TESIS DOCTORAL

**FACTORES EXPLICATIVOS DE LA CONDICIÓN
FINANCIERA EN LAS ENTIDADES LOCALES
ESPAÑOLAS: UNA APLICACIÓN EMPÍRICA**

Autor

Jorge Olmo Vera

Directora

Isabel Brusca Alijarde

Facultad de Economía y Empresa
Departamento de Contabilidad y Finanzas
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA
2018

Fecha de Lectura: 28/09/2018

Mención Europeo / Mención Internacional: Concedido

Calificación: Sobresaliente – cum laude.

La presente tesis doctoral realiza un análisis de los factores explicativos de la condición financiera de las entidades locales y comprueba el impacto de algunas de las medidas que tenían el objetivo de asegurar la sostenibilidad de las finanzas locales. Asimismo, como consecuencia de la diversidad de sistemas y criterios de contabilización en el ámbito de las administraciones públicas, también se analiza qué tipo de información contable resulta más útil en la predicción del riesgo de inestabilidad presupuestaria.

Como la condición financiera de los ayuntamientos no es un concepto de una única dimensión, el estudio que se efectúa en esta tesis doctoral se basa en tres mecanismos de disciplina fiscal establecidos en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de 2012. En este sentido, se realiza un análisis desde diferentes perspectivas de la condición financiera de los municipios españoles tomando en consideración la situación financiera a corto plazo, la estabilidad presupuestaria y el endeudamiento local.

En relación a la situación económica, el punto de inflexión de la recuperación económico-financiera de las corporaciones locales dependería de la situación financiera analizada. En concreto, las cifras de estabilidad presupuestaria del conjunto de corporaciones locales mejoran significativamente a partir del año 2011, después de cinco años consecutivos de déficit. La situación de liquidez mejora ligeramente desde el año 2012, consecuencia del incremento de los activos líquidos, que se une a la reducción de los créditos y depósitos comerciales que ya se venía registrando. Respecto al endeudamiento según los criterios Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE), la reducción de la deuda del conjunto de las corporaciones locales no se deja notar hasta el año 2013.

Ese escenario económico ha estado marcado por la promulgación de un elenco de reformas que tenían la finalidad de mejorar la situación financiera, controlar las cuentas públicas, reducir la deuda comercial, racionalizar el sector público local o dotar de una mayor transparencia a las administraciones públicas. Destacar el marco regulador para las operaciones de deuda establecido en las Leyes de Presupuestos Generales, la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el Fondo para la Financiación del Plan de Pago a Proveedores o la Ley Orgánica de Control de deuda comercial del Sector Público.

Asimismo, se constata la existencia de una amplia gama de investigaciones que guardan relación con el marco teórico del federalismo fiscal y que tratan de analizar y buscar una relación causal de los factores del entorno socioeconómico o político en algún aspecto de

la condición financiera. También se recogen una variedad de estudios que tienen el objetivo de definir o delimitar el concepto de condición financiera, así como la aportación de modelos operativos para la predicción de los problemas financieros. A pesar de ser dos marcos teóricos diferentes, se considera que las aportaciones y conclusiones obtenidas de estos estudios se enriquecen mutuamente y que estos trabajos son una fuente fundamental con los que apoyar la evidencia empírica obtenida en esta tesis doctoral.

Al respecto, se entiende que las investigaciones que analizan la condición financiera ponen el énfasis en delimitar minuciosamente el concepto de condición financiera, construyendo modelos para detectar los problemas financieras o proponiendo índices para valorar y conocer la salud financiera de un municipio. Por su parte, la literatura que analiza los factores explicativos centra más la atención en demostrar la posible influencia de las características políticas, socioeconómicas o institucionales en algún aspecto de la situación financiera.

También se pone de manifiesto que la literatura emplea diferentes términos cuando analiza la condición financiera. En algunas ocasiones los conceptos propuestos pueden utilizarse indistintamente, aunque dependiendo del enfoque considerado pueden existir matices que convenga más la utilización de un término u otro. En este sentido, la *condición financiera* podría identificarse principalmente con las dimensiones o características financieras que se pretenden valorar para conocer la solvencia de la entidad local y la *salud financiera* podría equipararse al estado en que se encuentra presupuestariamente y financieramente la entidad local. Respecto a los conceptos que tienen que ver con el *fiscal stress*, *fiscal distress* o *fiscal crisis* se pueden relacionar con las situaciones de riesgo o los problemas financieros de la condición financiera, como por ejemplo la declaración de bancarrota en el caso de las ciudades americanas o el incumplimiento del principio de estabilidad en el supuesto de los municipios españoles.

Por otra parte, las reformas establecidas en el ámbito de lucha contra la morosidad y el control presupuestario de los periodos medios de pago ponen de manifiesto la relevancia de la situación de morosidad del sector público. Se contrasta la eficacia de la introducción del principio de sostenibilidad de deuda comercial, regla fiscal que ha permitido reducir de manera significativa los plazos de pago de los ayuntamientos durante sus dos primeros años de vigencia. De la misma manera también se observa el incentivo que ha supuesto el Fondo para la Financiación de Plan de Pago a Proveedores en la reducción de los

periodos de pago, medida más ambiciosa que otros experimentos anteriores también con la finalidad de sanear las deudas con empresas y autónomos.

Los resultados de los contrastes empíricos realizados revelan que el periodo medio de cobro, la relevancia de la carga financiera, la independencia financiera, el índice de gasto corriente o la propia planificación presupuestaria del ahorro bruto o de los ingresos corrientes son indicadores que se relacionan significativamente con la situación financiera a corto plazo. Es decir, si un municipio cobra sus derechos de crédito con mayor celeridad, tiene mayor independencia financiera, acumula menos gasto corriente, presenta menor carga financiera y su liquidación final del ahorro bruto o de los ingresos corrientes es superior a la prevista, son aspectos que contribuyen a una mejor liquidez.

También se comprueba la posible incidencia de la tasa de desempleo en el periodo medio de pago, lo que conlleva a que altas tasas de desempleo o un mercado laboral local delicado puede incidir desfavorablemente en la situación financiera a corto plazo. Respecto a las variables políticas, se constata que los ayuntamientos de ideología conservadora realizan sus pagos en menos tiempo que los ayuntamientos gobernados por alcaldes progresistas, en cambio, si el gobierno está formado en mayoría absoluta o coalición no parece influir en los periodos de pago.

Esta tesis doctoral también contribuye en conocer con mayor alcance el principio de estabilidad presupuestaria, así como comprobar qué aspectos o indicadores de la situación financiera son capaces de predecir las situaciones de inestabilidad presupuestaria de las entidades locales. Además, como consecuencia de los diferentes sistemas y criterios de contabilización que son aplicables en el ámbito de las administraciones públicas, se introduce también esta perspectiva. Primero desde el punto de vista de la interrelación entre el saldo presupuestario no financiero (contabilidad presupuestaria) y la capacidad/necesidad de financiación (Contabilidad Nacional) y después se analiza qué tipo de información financiera es más adecuada para el seguimiento de la estabilidad presupuestaria: contabilidad presupuestaria o contabilidad financiera. Los resultados confirman la necesidad de introducir este enfoque debido a las diferencias existentes entre el saldo presupuestario no financiero y la capacidad/necesidad de financiación, así como el mayor grado de utilidad que tiene la contabilidad presupuestaria en la explicación del principio de estabilidad presupuestaria.

Si lo que se pretende es realizar un estudio meticuloso de la situación de estabilidad presupuestaria, resulta imprescindible obtener la cifra de capacidad/necesidad de

financiación. Este hecho se hace constar ya que sería deseable que la capacidad/necesidad de financiación, cifra relevante para conocer si un municipio cumple con el principio de estabilidad, tuviera el mismo trato y grado de difusión que la información de tipo presupuestario, cifras presupuestarias que en la Central de Información del Ministerio de Hacienda y Función Pública figuran de una manera más accesible y se presentan en extensiones más idóneas para el tratamiento de datos.

Los resultados muestran que a pesar de existir una alta correlación entre el saldo presupuestario no financiero y la capacidad/necesidad de financiación, hubiera sido impreciso trabajar con el resultado presupuestario no financiero. Ambas magnitudes evolucionan de manera diferente si se lleva a cabo una comparativa de las mismas teniendo en cuenta diferentes tramos de población. También hay que indicar la relevancia que suponen los ajustes netos que se practican en el saldo presupuestario no financiero ya que representan una proporción muy importante del mismo.

Además, se confirma que es necesario integrar en un único sistema de difusión de información los diferentes tipos de información disponibles (presupuestaria, Contabilidad Nacional, económico-financiera), aspecto que dotaría de mayor transparencia a las administraciones públicas, mejoraría el seguimiento y control de los objetivos presupuestarios y permitiría acceder a una gran cantidad de información que se ajustaría a los intereses y necesidades de *stakeholders*.

Es verdad que la información presupuestaria tiene una relación más importante en la explicación del principio de estabilidad presupuestaria que la información económico-financiera. En este sentido, habría que cuestionarse si el principio de caja tiene mayor relación debido a que la capacidad/necesidad de financiación deriva del saldo presupuestario no financiero.

La capacidad/necesidad de financiación se ve afectada por la independencia financiera, el nivel de inversión y el ahorro presupuestario. Para predecir las situaciones de inestabilidad presupuestaria la liquidez y el gasto efectuado en algunos servicios públicos también tienen incidencia. Aquellos municipios que tienen mayor independencia financiera y mejor posición de liquidez tienen mayores probabilidades de cumplir con el principio de estabilidad presupuestaria.

En otro análisis distinto se obtienen dos indicadores individuales que son válidos para incluir en un modelo operativo para explicar los problemas de inestabilidad presupuestaria de los municipios españoles: el índice de ahorro bruto y la proporción de los ingresos corrientes que es necesaria para mantener los servicios públicos básicos.

Por otra parte, también se demuestra que los factores socioeconómicos del entorno influyen en la deuda viva española y se analiza el efecto de la normativa de estabilidad presupuestaria en el endeudamiento acumulado.

En primer lugar, los resultados muestran que la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera no ha afectado significativamente en la reducción del endeudamiento. Hay que apuntar que se aprecia el cambio de tendencia tras la publicación de la normativa, pero las cifras medias de deuda de 2013 y 2014 todavía resultan más elevadas que las del periodo 2008- 2011.

Respecto a la influencia de las variables políticas, mientras la ideología política o la presencia de partidos locales/regionales en el gobierno municipal no parecen tener incidencia en el nivel de deuda, la fortaleza o la fragmentación del gobierno municipal sí que influyen significativamente en el endeudamiento. A través de dos variables distintas se encuentra que los ayuntamientos que están gobernados por mayoría absoluta o tienen mayor concentración política tienden a acumular mayor deuda. Estos resultados ponen de manifiesto la particularidad del sector público local español, ya que son conclusiones que no van en línea con la hipótesis Roubini y Sachs del gobierno débil.

En relación al entorno socioeconómico se comprueba que la tasa de desempleo y el nivel de inmigración repercuten en el endeudamiento local. Un municipio que presenta altas de inmigración y elevados niveles de desempleo tiene mayores posibilidades de acudir al endeudamiento. Posiblemente ese tipo de entorno contribuye en un aumento de los costes sociales del ayuntamiento y con el tiempo el ayuntamiento se ve en la necesidad de aumentar su deuda. Además, estas dos variables muestran una relación más robusta que el propio tamaño de la entidad local.

Asimismo, se confirma la relación clásica entre inversión y endeudamiento, aspecto relacionado con la propia finalidad del endeudamiento a largo plazo regulada en el marco legal. También es positiva la relación entre la presión fiscal directa y el endeudamiento municipal, por lo que las entidades locales que tienen mayores ingresos de este tipo tienen más necesidades y mayor facilidad de acceso a la deuda. Por último, se comprueba que

los municipios con menor gasto de personal son aquellos que más deuda acumulada tienen. En este sentido, esta situación podría ser un síntoma de la propia racionalización del sector público local y de la situación de crisis, y que las entidades locales que más se estén esforzando en reducir el gasto de personal sean las que más deuda acumulada presenten.

Esta tesis contribuye en el análisis de la condición financiera de las entidades locales españolas. Los datos que emanan de la contabilidad presupuestaria son una herramienta principal para realizar un estudio de la situación financiera municipal. Con menor alcance, pero con su debida importancia, no se puede omitir la repercusión que tienen las reformas legales, el entorno socioeconómico y los factores políticos en las finanzas locales. Esta tesis doctoral también revela la incidencia que tiene la dimensión de liquidez, la independencia financiera, el ahorro presupuestario, el nivel de solvencia de los servicios públicos, la carga financiera, la inversión realizada y la planificación presupuestaria en la condición financiera de las entidades locales españolas.