

Consello de Contas  
de Galicia



**DITAME SOBRE A DEFINIÇÃO DUNHA REGRA  
FISCAL APLICABLE AOS ACORDOS DE  
COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA**





## INDICE

<b>I. ANTECEDENTES .....</b>	<b>2</b>
I.1. A colaboración público-privada e o seu tratamento no déficit e a débeda.....	2
I.2. A colaboración público-privada e a crise económica.....	3
I.3. Transparencia e límites na colaboración público-privada .....	4
I.4. Colaboración público-privada en Galicia .....	5
<b>II. DESEÑO DUNHA REGRA FISCAL QUE REGULE A INTENSIDADE DE USO DA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA 7</b>	<b>7</b>
II.1. Necesidade dunha regra fiscal .....	7
II.2. Ámbito obxectivo .....	8
II.3. Ámbito subxectivo .....	9
II.4. Variables a considerar e a súa aplicación .....	10
II.4.1. <i>Variable económica para a sustentabilidade financeira: financiabilidade dos compromisos.....</i>	<i>10</i>
II.4.2. <i>Variable política: Marxe de manobra de gobernos futuros.....</i>	<i>13</i>
II.4.3. <i>Variable social: Evitar trasladar unha carga excesiva a xeracións futuras.....</i>	<i>14</i>
<b>III. CONCLUSIÓN .....</b>	<b>15</b>





O Consello de Contas presentou no Parlamento de Galicia, en xullo de 2011, un informe sobre o financiamento de infraestruturas realizadas pola Xunta de Galicia a través do sistema de peaxe en sombra. Entre as súas recomendacións figuraba a necesidade de fixar límites legais aplicables ao uso de fórmulas de colaboración público-privadas.

Por mor deste documento, a Consellería de Facenda, en cumprimento de mandato do Parlamento de Galicia, solicita un ditame sobre *"as posibles variables a considerar para o establecemento dunha regra fiscal que discipline a actuación destas fórmulas de colaboración público-privadas nun contorno de restricións ao déficit e ao endebedamento"*. Polo tanto, este ditame debe versar sobre as variables económicas que poden servir de base á definición dunha regra fiscal, cuxa formulación é competencia do Parlamento. Neste documento trataremos de analizar esas variables mostrando as súas vantaxes e inconvenientes. Por outra banda, a solicitude refírese ás fórmulas de colaboración público-privadas o que esixe, previamente, unha definición dos acordos que debemos entender incluídos neste concepto. Por último, a petición da Consellería fai referencia á contorna de restricións, ao déficit e ao endebedamento, contexto este que será tido en conta nas valoracións e xuízos que se emiten neste ditame.

Tendo en conta estas premisas e coa finalidade de atender esta solicitude, emítese o presente ditame coa seguinte estrutura:

- 1 Antecedentes
  - 1.1 A colaboración público-privada e o seu tratamento no déficit e na débeda
  - 1.2 A colaboración público-privada e a crise económica
  - 1.3 Transparencia e límites na colaboración público-privada
  - 1.4 A colaboración público-privada en Galicia
- 2 Deseño dunha regra fiscal que regule a intensidade de uso na colaboración público-privada
  - 2.1 Necesidade dunha regra fiscal
  - 2.2 Ámbito obxectivo
  - 2.3 Ámbito subxectivo
  - 2.4 Variables a considerar
- 3 Conclusións

## I. ANTECEDENTES

### I.1. A COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA E O SEU TRATAMENTO NO DÉFICIT E A DÉBEDA

Ante a ausencia dunha definición legal no noso país dos acordos de colaboración público-privada (en diante CPP), podemos acudir ao ámbito europeo (libro verde da Unión Europea sobre a colaboración público-privada) que a define como as diferentes formas de cooperación entre as autoridades públicas e o mundo empresarial, cuxo obxectivo é garantir o financiamento, construción, renovación, xestión ou o mantemento dunha infraestrutura ou a prestación dun servizo. Os elementos que conforman o concepto son: a duración relativamente longa da relación, o financiamento do proxecto (en parte garantido polo sector privado), o papel do operador económico que participa en diferentes etapas (deseño, realización, execución e financiamento) e a repartición dos riscos entre o socio público e o privado, ao que se transfírense riscos que habitualmente soporta o sector público.

Este tipo de acordos desenvolvéronse no noso país fundamentalmente nos últimos 10 anos en todos os niveis de goberno: central, autonómico e local. Os límites establecidos ao déficit e á débeda pública e, en particular, a entrada en vigor en 2001 da Lei de estabilidade orzamentaria explican, en boa medida, este desenvolvemento. O motivo radica en que, a normativa sobre contabilidade nacional permite realizar investimentos públicos a través de CPP sen que se vexan afectados o déficit e a débeda pública presentes, trasladando a carga a orzamentos futuros. Para conseguir este efecto, é dicir, que a construción da infraestrutura non afecte o déficit e débeda actual é necesario que o empresario privado asuma parte dos riscos da operación, en concreto, debe asumir, en todo caso, o risco de construción e o risco de demanda (uso da infraestrutura) ou o de dispoñibilidade (calidade do servizo)<sup>1</sup>.

Esta circunstancia introduciu un sesgo contable nas decisións públicas á hora de elixir a forma de financiar proxectos de investimento. O feito de que o investimento non consolidase e, polo tanto, non tivese repercusión directa en débeda e déficit erixiuse como o elemento chave para optar por esta alternativa de financiamento. Este motivo foi recorrente na Administración española e no resto dos países europeos. De feito, o Parlamento Europeo nun informe de 2006 xa sinalaba expresamente que nalgúns estados membros óptase por esta fórmula para ocultar o incremento de débeda pública, polo que o sector público corre o risco de levar a cabo proxectos por razóns inadecuadas mellorando a curto prazo a situación financeira en prexuízo dunha maior solidez financeira a longo prazo. Máis recentemente, en abril de 2011, a National Audit Office de Reino

---

<sup>1</sup> Nalgúns casos esíxese que se trasladen tanto o risco de demanda como o de dispoñibilidade para que o investimento non “compute” no déficit e na débeda pública.



Unido, país pioneiro no uso das CPP e onde estas teñen un forte arraigamento, indicaba que o tratamento nas contas nacionais seguía actuando como un incentivo no uso destes acordos ao permitir manter a débeda “fóra do balance”.

Por todo isto, convén lembrar que o uso das CPP debe apoiarse nunha adecuada análise *ex\_ante* que valore adecuadamente os beneficios e custos que se derivan do seu uso e que compare, adecuadamente, a alternativa pública coa público-privada e mostre a esta última como a máis beneficiosa. En ningún caso, debe ser o tratamento contable o argumento definitivo sobre o que descansa a decisión de optar polo modelo de CPP.

Nesta liña, podemos afirmar que as CPP son en xeral percibidas como formas ou alternativas de financiamento fronte ao modelo de financiamento orzamentario tradicional con cargo aos recursos correntes ou con cargo ao endebedamento público. Con todo, resulta complicado que nesta faceta demostren vantaxes comparativas respecto das formas clásicas de financiamento. As hipotéticas vantaxes do modelo só poden ser defendidas cando a CPP é observada como un modelo alternativo de xestión (non puramente financeiro) que se aplica a un proxecto de investimento público e esixe a realización de adecuadas análises *Value for money* para contrastar a eficiencia derivada do seu uso en cada caso.

## **I.2. A COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA E A CRISE ECONÓMICA**

A crise económica afectou ás finanzas públicas de todos os niveis de goberno. Nas comunidades autónomas é claramente visible. A previsible atonía no crecemento económico que leva un débil comportamento dos ingresos públicos, a fixación dunha senda de consolidación fiscal (límites ao déficit público) esixente, a devolución dos anticipos a conta do sistema de financiamento autonómico recibidos en exceso polas CCAA e a rixidez de gran parte do gasto autonómico están a provocar fortes tensións orzamentarias.

Neste contexto, gran parte do axuste nos orzamentos autonómicos realizouse a través da redución dos gastos de capital e, en particular, dos investimentos reais. Para mitigar a caída do esforzo investidor moitas comunidades, entre elas Galicia, expuxeron incrementar o recurso ao uso de fórmulas de colaboración público-privada.

Con todo, un dos trazos que definen a esta crise é a restrición de crédito. As empresas do sector concesional están a ter serios problemas para obter financiamento alleo que lles permita desenvolver e, mesmo, optar (acudindo ás licitacións) a proxectos CPP. Por este motivo, moitos dos proxectos previstos non se puideron desenvolver, ou ben, a concorrencia foi escasa naqueles que se licitaron. En definitiva, esta situación provocou un encarecemento dos proxectos polo

endurecemento das condicións financeiras e o incremento da incerteza. Este tamén é un fenómeno global. Neste sentido, a *National Audit Office* sinalaba en 2011 que a incerteza provocou un encarecemento dos proxectos con financiamento privado e que, no actual clima, a CPP pode non ser adecuada para tantos proxectos como no pasado.

### I.3. TRANSPARENCIA E LÍMITES NA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Tal como se puxo de manifesto no informe do Consello de Contas sobre a peaxe en sombra, un dos problemas dos que adoecen as CPP é a súa falta de transparencia e a súa maior opacidade fronte ás formas tradicionais de financiamento de infraestruturas.

Esta conclusión apóiase no feito de que os orzamentos, tanto na súa elaboración como na súa liquidación<sup>2</sup>, non informaban sobre os acordos formalizados nin sobre os que se preveva subscribir no exercicio orzamentario e, polo tanto, o Parlamento non ten nin coñecemento nin autoriza o volume de compromisos adquiridos, o que non ocorre se a infraestrutura é financiada a través de formas clásicas, ben a través de ingresos non financeiros do exercicio ou ben mediante endebedamento, xa que nestes casos o poder legislativo si ten coñecemento e participa no proceso de toma de decisións.

No entanto, a Comunidade Autónoma de Galicia foi pioneira neste ámbito ao incluír nos orzamentos desde o 2011 un anexo que especifica os compromisos derivados dos contratos con referencia aos investimentos financiados e os pagos previstos<sup>3</sup>. Este esforzo non se xeneralizou no resto de administracións polo que resulta difícil realizar unha análise comparativa do volume de compromisos derivados de CPP asumidos polos distintos axentes públicos.

Nos orzamentos de 2011 tamén se incluíu unha modificación que consistía en esixir para os contratos de colaboración público-privados e de concesión de obra pública un informe previo preceptivo e vinculante da Consellería de Facenda sobre a repercusión orzamentaria, financeira, contable e estratéxica destes contratos. Neste caso, esta previsión legal si existe tamén no ámbito da Administración do Estado e doutras Comunidades Autónomas.

A inclusión de información nos orzamentos e a elaboración dun informe económico interno aínda que son avances importantes non resolven unha cuestión de fondo. Este problema consiste na

---

<sup>2</sup> A normativa internacional contable e a adaptación sectorial do plan contable ás empresas concesionarias introducen o criterio de control, en virtude do cal, podemos concluír que cando a Administración pública controla ou regula o servizo público que debe prestar o operador privado, a quen debe prestalo e a que prezo e controla calquera participación residual significativa na infraestrutura, esta debería rexistrarse no activo da administración concedente como inmovilizado material e os pagos a realizar como pasivo no seu balance.

<sup>3</sup> O artigo 19.5 da Lei 2/2011 indica que os orzamentos xerais recollerán información sobre os compromisos por uso de fórmulas de pago aprazado tanto xa contratadas como previstas para o exercicio.





falta de participación do Parlamento na autorización do nivel de compromisos financeiros asumidos vía CPP. Na actualidade, a normativa da maioría das CCAA non establece ningún tipo de límite ao volume de compromisos futuros que a Administración pode asumir, xa que os límites xerais existentes, aplicables a todo tipo de compromisos de gasto con cargo a exercicios futuros, poden excepcionalmente con autorización dos consellos de goberno, o que pode xerar problemas na sustentabilidade futura das finanzas públicas. Esta carencia pode superarse mediante a fixación dunha regra fiscal que discipline as CPP facendo o seu uso compatible coa sustentabilidade financeira, deixando marxe de manobra a gobernos futuros e non trasladando, máis aló do razoable, o custo a xeracións futuras.

#### **I.4. COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN GALICIA**

A Administración autonómica utilizou fórmulas de colaboración público-privadas en infraestruturas de transporte e sanitarias. No primeiro caso, asináronse 5 contratos de concesión para a construción e explotación de autovías tanto polo sistema de canon de demanda (pago por uso) como por canon de dispoñibilidade (pago por calidade ou desempeño). No ámbito sanitario, asinouse un contrato para a construción e explotación dos servizos non clínicos do novo Hospital de Vigo. En relación a estes contratos, os orzamentos de 2012 ofrecen a seguinte información<sup>4</sup>:

---

<sup>4</sup> Tal como puxo de manifesto nos seus informes o Consello de Contas, este cadro non é elaborado con criterios homoxéneos xa que nalgúns contratos os compromisos reflectidos aparecen rexistrados en prezos constantes e noutros en prezos correntes, sendo significativa a diferenza. Esta táboa reflicte que ata 2039 a Xunta de Galicia ten comprometidos 3.069,2 millóns de euros.

**Ditame sobre a regra fiscal aplicable aos acordos de colaboración público-privada**

Contratos suscritos mediante colaboración público-privada e concesión de obra pública							
Proxectos	ADMINISTRACIÓN XERAL					SERGAS	
	AG-56 Santiago-Brión-As Galanas (N-550)-Pardiñas (AG-56)	Vía rápida VRG-4.1 O Salnés	Vía Rápida do Barbanza VRG-1.1.	A52-Fronteira Portuguesa. VAC A-52 Celanova	Autovía Costa da Morte	Con. Obra Públ. Novo Hospital de Vigo	Proxectos
<b>Importe do investimento de adxudicación</b>	103.340	43.960	93.830	95.920	199.413		325.460
Compromisos de pago anuais							
Ano	Investimento	Investimento	Investimento	Investimento	Investimento	Canons	Investimento
2012	7.595	3.374	8.609	6.049			
2013	7.894	3.458	9.444	6.352			
2014	8.052	3.545	9.922	6.670	25.821	25.297	41.177
2015	8.213	3.634	10.423	7.000	26.467	25.352	41.121
2016	8.377	3.726	10.951	7.344	27.128	25.430	41.043
2017	8.461	3.820	11.505	7.702	27.807	25.577	40.896
2018	8.546	3.916	12.087	8.074	28.502	25.649	40.824
2019	8.631	4.014	12.699	8.464	29.214	28.174	38.299
2020	8.718	4.115	13.341	8.869	29.945	28.264	38.210
2021	8.805	4.174	14.017	9.289	30.693	30.169	36.304
2022	8.893	4.234	14.726	9.729	31.421	29.663	36.810
2023	8.982	4.295	15.471	10.171	32.147	29.757	36.716
2024	9.072	4.357	16.216	10.633	32.873	29.852	36.622
2025	9.162	4.419	16.961	11.116	33.599	28.494	37.979
2026	9.254	4.483	17.706	11.621	34.325	28.589	37.885
2027	9.346	4.548	18.451	12.150	35.051	33.501	32.972
2028	9.440	4.614	19.196	12.702	35.777	33.612	32.861
2029	9.534	4.681	19.941	13.279	36.503	31.361	35.112
2030	9.630	4.749	20.686	13.882	37.229	31.465	35.008
2031	9.726	4.818	21.431	14.513	37.955	31.569	34.904
2032	9.823	4.889	22.176	15.173	38.681	31.674	34.800
2033	9.921	4.960	22.921	16.668	39.407	26.384	40.089
2034	9.948	5.033	23.666	16.152	40.133		
2035			22.778	16.662	43.369		
2036				17.167			
2037				17.696			
2038				18.226			
2039				3.452			

(Miles de Euros)



## II. DESEÑO DUNHA REGRA FISCAL QUE REGULE A INTENSIDADE DE USO DA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

### II.1. NECESIDADE DUNHA REGRA FISCAL

A fixación de límites ao déficit e á débeda pública viuse acompañada da aparición dunha serie de fórmulas de financiamento de infraestruturas denominadas *extraorxamentarias*. Este termo pode inducir a confusión xa que, en xeral, en moitos destes mecanismos o pago dos investimentos faise con cargo ao orzamento, iso si de maneira aprazada e fraccionada. Por iso, resultaría máis apropiado empregar a expresión de financiamento *orzamentario diferido*.

Como se puxo de manifesto na epígrafe anterior, estas fórmulas de pago aprazado non son consideradas endebedamento público na medida en que se transfiran os riscos do proxecto de maneira suficiente e adecuada ao socio privado. Con todo, con independencia de que sexan categorizadas como débeda ou non, o feito de que se comprometan recursos orzamentarios futuros obriga a lograr un equilibrio no seu uso que o compatibilice coa sustentabilidade financeira. É precisamente a consecución deste equilibrio o obxectivo da regra fiscal.

A nova Lei orgánica de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira establece unha serie de regras de disciplina fiscal. Estas regras limitan o déficit estrutural no que poden incurrir as administracións, o crecemento do gasto público e o nivel de débeda pública. Con todo, nin esta lei nin a normativa galega nesta materia estableceu ningunha regra aplicable a aqueles compromisos de gasto que teñen repercusión orzamentaria futura pero que non teñen impacto inmediato nin no déficit nin na débeda.

No noso ordenamento xurídico, o único límite aplicable a este tipo de acordos é o vixente para os compromisos de gasto con cargo a exercicios futuros (*gastos plurianuais*). Con carácter xeral, estes límites establecen unhas porcentaxes máximas para comprometer gasto en cada partida e un número de catro anualidades como máximo. Agora ben, tanto as porcentaxes máximas como o prazo poden superarse coa autorización previa do Consello da Xunta, sen que exista ningún control externo nin límite global que discipline esta forma de actuación.

Por este motivo, contrastan as múltiples regras e límites aplicables ao endebedamento e a ausencia de restricións similares aplicables ás CPP, a pesar de que os seus efectos en termos de sustentabilidade e equidade interxeracional son equivalentes.

Esta diferenza no réxime legal evidénciase nos seguintes feitos:

- a. O endebedamento está sometido a autorización legal, o que non ocorre coas CPP.

- b. No endebedamento rexe a regra de ouro<sup>5</sup> en virtude da cal os fondos obtidos deben destinarse a inversión. Esta regra non se aplica ás CPP nas que os fondos obtidos poden utilizarse para gastos correntes e de capital.
- c. O uso de CPP non se condiciona á existencia de aforro bruto positivo nin se limita a unha porcentaxe dos ingresos correntes tal como sucede co endebedamento financeiro nas entidades locais.
- d. A nova Lei orgánica de estabilidade orzamentaria instrumenta o principio de sustentabilidade financeira a través dunha regra fiscal sinxela pero, ao noso xuízo, incompleta. Esta norma fai descansar a sustentabilidade, entendida como a capacidade para financiar compromisos de gasto futuros, no cumprimento dunha determinada porcentaxe de débeda sobre PIB. A CPP pon de manifesto a existencia de acordos con transcendencia directa nos orzamentos seguintes nos que non se ve afectado o cociente (Débeda/PIB). Outro exemplo no que se manifesta a insuficiencia do indicador utilizado é o risco comprometido por avais.
- e. A débeda está sometida a obrigacións de información e os datos son públicos e accesibles a través das contas xerais e do Banco de España. A opacidade caracterizou ata agora os compromisos asumidos pola vía CPP.

Todas estas razóns unidas aos antecedentes expostos xustifican a necesidade de fixar límites cuantitativos e cualitativos aos compromisos que se poden asumir por acordos CPP.

O deseño da regra fiscal esixe responder a unha serie de preguntas: ¿a que fórmulas se aplica? ¿a quen se aplica? e ¿como se aplica? que definirán o seu ámbito obxectivo, subxectivo e formal.

## II.2. ÁMBITO OBXECTIVO

A primeira cuestión que debe resolverse é o ámbito obxectivo da norma. En principio, a regra debe ser aplicable aos acordos ou fórmulas de colaboración público-privada. O problema reside en que, tal como se sinalou anteriormente, non existe unha definición legal deste concepto.

Unha primeira solución viría da man de referir a regra fiscal, en sintonía coa norma que regula o informe preceptivo da Consellería de Facenda, aos contratos de concesión de obra pública e aos contratos de colaboración público-privados. Con todo, ao noso xuízo, esta fórmula non é satisfactoria xa que os acordos de colaboración público-privada poden adoptar distintas formas xurídicas que non se esgotan nas dúas sinaladas anteriormente, a pesar de ser estas as máis coñecidas e habituais.

---

<sup>5</sup> Excepcionada temporalmente.



Desde o noso punto de vista, resulta oportuno establecer unha definición de CPP que abrangua todos aqueles acordos aos que se aplicaría a regra fiscal. Esta definición podería tomar como punto de partida o concepto de CPP contido no Manual de débeda e déficit público publicado por Eurostat, é dicir, os límites aplicaríanse aos acordos de longa duración entre a Administración e un socio privado para a realización dunha infraestrutura pública nos que a maior parte dos pagamentos recibidos pola empresa proceden da Administración.

Desta maneira, quedarían sometidos á regra fiscal, entre outras, as seguintes fórmulas: peaxe en sombra, canon de dispoñibilidade, dereitos de superficie, censos enfitéuticos e arrendamentos operativos.

Ao noso xuízo, a regra debería aplicarse tamén aos acordos entre a Administración e unha empresa pública dependente que non consolide (por financiarse maioritariamente con ingresos comerciais), nos que a maior parte dos pagos para financiar a infraestrutura procedan da Administración. Serían aqueles investimentos indirectos realizados por entes que non consolidan aos que se trasladan fondos da Administración a través dos seus capítulos orzamentarios VI, VII ou VIII.

Quedarían excluída da regra fiscal as concesións en sentido estrito, é dicir, aqueles acordos nos que a maior parte dos pagos proceden dos usuarios finais e que, polo tanto, non terán repercusión orzamentaria futura.

### **II.3. ÁMBITO SUBXECTIVO**

Os límites deben ser aplicables á Administración xeral autonómica e todos os seus entes dependentes, calquera que sexa a súa forma xurídica, sempre que non se financien maioritariamente con ingresos comerciais. Polo tanto, a regra operaría sobre os acordos formalizados por todas estas entidades con empresas privadas ou públicas que non consoliden para o financiamento de infraestruturas con pago aprazado.

No caso das entidades que estean sectorizadas nas contas nacionais como empresas públicas (sociedades non financeiras), non formarían parte do perímetro da regra fiscal xa que, en principio, serán capaces de facer fronte aos compromisos asumidos cos recursos propios que xeren. Agora ben, atoparíase baixo o amparo da norma, tal como se sinalou anteriormente, os acordos entre a administración e estas entidades cando os investimentos públicos se financien con transferencias da administración.

## II.4. VARIABLES A CONSIDERAR E A SÚA APLICACIÓN

As variables que poden inspirar a regra fiscal deben ter en conta os tres obxectivos perseguidos:

1. Contribuír á sustentabilidade financeira
2. Respectar a marxe de manobra de futuros gobernos
3. Non trasladar unha carga económica excesiva a xeracións futuras.

Para o logro destes obxectivos considéranse adecuadas as variables que se sinalan nos apartados seguintes.

### II.4.1. Variable económica para a sostenibilidade financeira: **financiabilidade dos compromisos**

A sustentabilidade debe ser o obxectivo principal da regra fiscal. A incorporación de novos acordos con repercusión orzamentaria futura só debería realizarse na medida en que puidesen ser financiados.

Para iso, pódense utilizar as seguintes variables:

#### ***Aforro bruto positivo***

*Formulación:* Só se poden formalizar novos acordos na medida en que o aforro bruto do último exercicio liquidado sexa positivo e suficiente para atender a carga anual polo novo acordo que se pretende formalizar e os xa formalizados.

*Vantaxes:*

Esta magnitude é a que mellor reflicte a capacidade de financiar compromisos de gasto. A esixencia dun saldo positivo vén dada porque se o aforro bruto é negativo, o gasto de capital só podería ser financiado con transferencias doutras administracións, con desinvestimentos ou recorrendo ao endebedamento. No primeiro ámbito (transferencias) o panorama non parece que vaia deparar un incremento destas partidas ademais de tratarse, con carácter xeral, de fondos finalistas destinados a novas actuacións. No segundo (desinvestimentos), a marxe de manobra é escasa debido a que a comunidade non conta cun patrimonio inmobiliario ou empresarial facilmente realizable. Finalmente, o terceiro (endebedamento) dependerá dos límites que veñan impostos desde as institucións europeas e estatais.

*Inconvenientes:*

O principal inconveniente é que, na actualidade, a inmensa maioría das administracións presenta aforro negativo polo que se pecharía a porta a novos proxectos CPP mentres non se recupere esta magnitude. Tamén presenta o problema de que é máis coherente considerar o aforro bruto



futuro, que sería o que financie os compromisos, que o presente. Agora ben, isto esixiría basear a fórmula en proxeccións con maior marxe de subxectividade, manipulación e erro.

**Cadro1. Simulación evolución CPP/ aforro bruto positivo (en miles de euros)**

CONCEPTO	Ppto. axustado	Previsión		
	2012	2013	2014	2015
<b>AFORRO BRUTO</b>				
Ingresos correntes	7.528.000	7.818.000	8.050.000	8.264.736
Gastos correntes	7.597.000	7.595.000	7.697.000	7.749.149
Aforro por operacións correntes	-69.000	223.000	353.000	515.588
Anualidades CPP	25.627	27.148	120.484	122.210
Marxe dispoñible: (aforro-anualidades)/aforro	-----	87,83%	65,87%	76,30%

**Fonte:** Elaboración propia. Datos de ingresos e gastos correntes: Plan económico-financieiro de equilibrio da Comunidade Autónoma de Galicia 2012-2014.

### **Cociente CPP/Ingresos correntes ou CPP/PIB:**

*Formulación:* O volume total dos investimentos realizados<sup>6</sup> por acordos de financiamento de infraestruturas con pago aprazado sumados ao volume de débeda pública non podería superar unha determinada porcentaxe dos ingresos correntes ou do PIB.

Alternativamente, podería formularse unha marxe adicional ao límite de endebedamento fixado polo cociente débeda/PIB, é dicir, os compromisos pola vía de CPP só poderían incrementar o cociente Débeda/PIB nunha determinada porcentaxe. Esta marxe adicional podería adaptarse en función do ciclo económico de tal maneira que en épocas de recesión se puidesen usar os mecanismos de CPP para compensar a caída dos recursos públicos.

Poderíase valorar tamén a posibilidade de incluír nesta regra o risco comprometido por avais.

#### *Vantaxes:*

A súa principal vantaxe é que considera o verdadeiro fondo económico (endebedamento) dos acordos de CPP. Trátase dunha regra sinxela, cálculo fácil e dificilmente manipulable.

Ademais evitaría sorpresas no caso de que cambien os criterios SEC respecto ao tratamento contable destas operacións ou na valoración dos riscos aos efectos de considerar como débeda compromisos futuros inicialmente non computables como débeda. Neste sentido, na nosa

<sup>6</sup> Consideramos que só debe incluírse o importe correspondente ao investimento realizado, xa que esta sería a parte que, no seu caso, sería financiada alternativamente con endebedamento. Desta maneira, por homoxeneidade non tomamos os compromisos totais asumidos xa que estes inclúen gasto corrente, inflación e carga financeira do concesionario.

comunidade hai modelos de colaboración que consolidaron como débeda e outros que permanecen *fóra de balance*.

*Inconvenientes:*

Trátase dunha regra acumulativa de tal maneira que existe un incentivo a situarse no tope máximo restando capacidade a próximos executivos. No entanto, ao estaren vinculadas á variación do PIB ou dos ingresos correntes sempre vai ter un compoñente cíclico e dinámico.

Cadro 2: Simulación evolución CPP/ PIB (só investimento, en miles de euros)

CONCEPTO	Previsión liquidación	Ppto. axustado	Previsión	
	2011	2012	2013	2014
<b>DÉBEDA PÚBLICA</b>	7.012.630	8.152.810	8.992.670	9.786.130
Débeda pública sen CPP	6.711.030	7.854.910	8.698.870	9.496.830
Débeda pública en CPP <sup>(1)</sup>	301.600	297.900	293.800	289.300
<b>CPP (que non consolida) <sup>(2)</sup></b>	----	95.920	95.920	620.793
<b>TOTAL DÉBEDA+ CPP</b>	7.012.630	8.248.730	9.088.590	10.406.923
<i>Débeda sobre PIB</i>	12,12%	14,20%	15,50%	16,52%
<i>CPP sobre PIB</i>	0,00%	0,17%	0,17%	1,05%
<i>Débeda + CPP sobre PIB</i>	12,12%	14,37%	15,66%	17,57%
<b>% CPP/Débeda pública</b>	<b>0</b>	<b>1,17%</b>	<b>1,06%</b>	<b>6,34%</b>

<sup>(1)</sup> Tres autovías: Salnés, Santiago-Brión e Barbanza.

<sup>(2)</sup> Autovías A-52 Celanova, a Costa da Morte e hospital de Vigo. Só gasto destinado a investimento.

**Fonte:** Elaboración propia. Datos de débeda : Plan económico-financiero de reequilibrio da Comunidade Autónoma de Galicia 2012-2014.

Cadro 3: Simulación evolución CPP/Ingresos correntes (en miles de euros)

CONCEPTO	2011	Ppto. axustado	Previsión	
		2012	2013	2014
INGRESOS CORRENTES	7.440.000	7.528.000	7.818.000	8.050.000
CPP (que non consolida)	----	95.920	95.920	620.793
Total débeda+ CPP	7.012.630	8.248.730	9.088.590	10.406.923
<i>CPP sobre Ingresos correntes</i>	--	1,27%	1,23%	7,71%
<i>Débeda + CPP sobre ingresos correntes</i>	94,26%	109,57%	116,25%	129,28%

**Fonte:** Elaboración propia. Datos de ingresos correntes: Plan económico financiero de reequilibrio da Comunidade Autónoma de Galicia 2012-2014.





## II.4.2. Variable política: Marxe de manobra de gobernos futuros

### **Porcentaxe comprometida de cada capítulo**

#### *Formulación:*

Os gastos asumidos para o financiamento de infraestruturas con pago aprazado non poden superar unha determinada porcentaxe de cada capítulo de gasto.

Como exemplo, a lei de finanzas de Navarra contempla que os compromisos de gastos con cargo a exercicios futuros cuxa execución estea expresamente autorizada por disposicións con rango de Lei Foral rexeranse polos preceptos contidos nas referidas disposicións. Se as ditas leis forais autorizasen un número de anualidades superior a catro e non sinalasen as porcentaxes máximas de compromiso para estes exercicios adicionais, os gastos imputables ao cuarto e sucesivos exercicios non poderán superar, no seu conxunto, o 30 por 100 do importe de cada un dos capítulos económicos do estado de gastos do orzamento inicial.

#### *Vantaxes:*

A sinxeleza da regra.

#### *Inconvenientes:*

Os seus principais problemas son que non reflicte correctamente a capacidade para financiar compromisos futuros e que pode xerar "enxeñaría contable" á hora de rexistrar as operacións en distintos capítulos de gasto.

**Cadro 4: Simulación evolución CPP/% comprometido de cada capítulo (en miles de euros)**

CONCEPTO	2012	2013	2014	2015
<b>Capítulo VI</b>	755.000	775.000	800.000	842.061
Cotas CPP	25.627	27.148	95.187	96.858
% sobre capítulo <sup>(1)</sup>	3,39%	3,50%	11,90%	11,50%
<b>Capítulo II</b>	2.836.000	2.676.000	2.744.000	2.747.686
Cotas CPP			25.297	25.352

<sup>(1)</sup> Cálculo realizado sobre créditos iniciais de cada exercicio, non sobre créditos iniciais do primeiro ano.

**Fonte:** Elaboración propia. Datos de gasto por capítulo: Plan económico financeiro de reequilibrio da Comunidade Autónoma de Galicia 2012-2014.

### **II.4.3. Variable social: Evitar trasladar unha carga excesiva a xeracións futuras.**

Esta última variable esixe ter en conta criterios de equidade interxeracional e os aspectos de conxuntura económica.

Trataríase de que a regra pola que finalmente se optase tivese en conta o ciclo económico e se enmarcase nun escenario plurianual. Desta maneira, poderíase valorar máis favorablemente o recurso ás CPP como elemento compensatorio para manter certo esforzo investidor en épocas recesivas. Ademais, o esforzo de transparencia realizado pola Comunidade, ao ser pioneira na fixación destes límites non debería colocala nunha situación de desvantaxe comparativa respecto a outras administracións que non impulsaron estas actuacións de disciplina fiscal.

Isto pódese plasmar nunhas bandas de flutuación da regra tendo en conta o ciclo económico. Ademais, pódese introducir unha cláusula de peche mediante a que se impida que o investimento extraorxamentario engadido ao orxamentario supere o investimento total medio dos últimos exercicios, de tal maneira que estas fórmulas de financiamento só se utilicen para mitigar a caída do investimento e non para incrementala complicando a situación dos orxamentos seguintes.



### III. CONCLUSIÓN

A partir dos antecedentes descritos e tendo en conta a análise realizada no segundo epígrafe sobre as alternativas no deseño dunha regra fiscal que limite os compromisos que se poden asumir a través de acordos de colaboración público-privada, ao noso xuízo esta norma podería responder á seguinte estrutura e contido básico:

1. **Ámbito subxectivo:** A regra aplicarase á Administración xeral autonómica e a todos os seus entes dependentes, calquera que sexa a súa forma xurídica, sempre que non se financien maioritariamente con ingresos comerciais.
2. **Ámbito obxectivo:** A regra é aplicable aos acordos de duración superior a 4 anos realizados por calquera dos entes do punto 1 cunha empresa privada ou pública, que se financie maioritariamente a través de ingresos comerciais, para a realización dunha infraestrutura pública, nos que a maior parte dos pagos recibidos pola empresa para o financiamento da obra procedan da Administración.
3. **Límites:** O importe do investimento proxectado máis o xa realizado a través de acordos de colaboración público privados, que non fosen xa considerados activos públicos a efectos do seu cómputo no déficit e na débeda pública, non poderá incrementar o cociente débeda pública/PIB na porcentaxe que se determine en función do ciclo económico e seguindo criterios de prudencia.

Este límite pódese definir a través da seguinte expresión:

$$\text{NIPPP} + \text{IRPPP} < \text{LIM} \times \text{DP}$$

**NIPPP:** Importe do novo investimento proxectado a través de PPP

**IRPPP:** Importe do investimento realizado a través de PPP computada en termos netos, é dicir, deducindo a parte dos pagamentos xa realizados en concepto de canon que foran destinados a retribuír o investimento.

**DP:** Débeda pública computada en termos SEC.

**LIM:** Porcentaxe que terá que determinarse normativamente e que reflicte o nivel máximo que o investimento realizado a través de PPP pode representar sobre a débeda pública (a finais de 2014 esta porcentaxe estímase no 6,3%).