

Consello de Contas
de Galicia



**DICTAMEN SOBRE LA DEFINICIÓN DE UNA REGLA
FISCAL APLICABLE A LOS ACUERDOS DE
COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA**



ÍNDICE

I. ANTECEDENTES	2
I.1. La colaboración público-privada y su tratamiento en el déficit y la deuda	2
I.2. La colaboración público-privada y la crisis económica	3
I.3. Transparencia y límites en la colaboración público-privada.....	4
I.4. Colaboración público-privada en Galicia	5
 II. DISEÑO DE UNA REGLA FISCAL QUE REGULE LA INTENSIDAD DE USO DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA	7
II.1. Necesidad de una regla fiscal	7
II.2. Ámbito objetivo	8
II.3. Ámbito subjetivo.....	9
II.4. Variables a considerar y su aplicación	10
II.4.1. Variable económica para la sostenibilidad financiera: financiabilidad de los compromisos.....	10
II.4.2. Variable política: Margen de maniobra de gobiernos futuros.....	13
II.4.3. Variable social: Evitar trasladar una carga excesiva a generaciones futuras.....	14
 III. CONCLUSIÓN	15



El Consello de Contas presentó en el Parlamento de Galicia, en julio de 2011, un informe sobre la financiación de infraestructuras realizadas por la Xunta de Galicia a través del sistema de peaje en sombra. Entre sus recomendaciones figuraba la necesidad de fijar límites legales aplicables al uso de fórmulas de colaboración público-privadas.

A raíz de este documento, la Consellería de Facenda, en cumplimiento de mandato del Parlamento de Galicia, solicita un dictamen sobre *"las posibles variables a considerar para el establecimiento de una regla fiscal que discipline la actuación de estas fórmulas de colaboración público-privadas en un contorno de restricciones al déficit y al endeudamiento"*. Por lo tanto, este dictamen debe versar sobre las variables económicas que pueden servir de base a la definición de una regla fiscal, cuya formulación es competencia del Parlamento. En este documento trataremos de analizar esas variables mostrando sus ventajas e inconvenientes. Por otra parte, la solicitud se refiere a las fórmulas de colaboración público-privadas lo que exige, previamente, una definición de los acuerdos que debemos entender incluidos en este concepto. Por último, la petición de la Consellería hace referencia al entorno de restricciones, al déficit y al endeudamiento, contexto este que será tenido en cuenta en las valoraciones y juicios que se emiten en este dictamen.

Teniendo en cuenta estas premisas y con la finalidad de atender esta solicitud, se emite el presente dictamen con la siguiente estructura:

- 1 Antecedentes
 - 1.1 La colaboración público-privada y su tratamiento en el déficit y en la deuda
 - 1.2 La colaboración público-privada y la crisis económica
 - 1.3 Transparencia y límites en la colaboración público-privada
 - 1.4 La colaboración público-privada en Galicia
- 2 Diseño de una regla fiscal que regule la intensidad de uso en la colaboración público-privada
 - 2.1 Necesidad de una regla fiscal
 - 2.2 Ámbito objetivo
 - 2.3 Ámbito subjetivo
 - 2.4 Variables a considerar
- 3 Conclusiones

I. ANTECEDENTES

I.1. LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA Y SU TRATAMIENTO EN EL DÉFICIT Y LA DEUDA

Ante la ausencia de una definición legal en nuestro país de los acuerdos de colaboración público-privada (en adelante CPP), podemos acudir al ámbito europeo (libro verde de la Unión Europea sobre la colaboración público-privada) que la define como las diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial, cuyo objetivo es garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio. Los elementos que conforman el concepto son: la duración relativamente larga de la relación, la financiación del proyecto (en parte garantizada por el sector privado), el papel del operador económico que participa en diferentes etapas (diseño, realización, ejecución y financiación) y el reparto de los riesgos entre el socio público y el privado, al que se transfieren riesgos que habitualmente soporta el sector público.

Este tipo de acuerdos se han desarrollado en nuestro país fundamentalmente en los últimos 10 años en todos los niveles de gobierno: central, autonómico y local. Los límites establecidos al déficit y a la deuda pública y, en particular, la entrada en vigor en 2001 de la Ley de estabilidad presupuestaria explican, en buena medida, este desarrollo. El motivo radica en que, la normativa sobre contabilidad nacional permite realizar inversiones públicas a través de CPP sin que se vean afectados el déficit y la deuda pública presentes, trasladando la carga a presupuestos futuros. Para conseguir este efecto, es decir, que la construcción de la infraestructura no afecte al déficit y deuda actual es necesario que el empresario privado asuma parte de los riesgos de la operación, en concreto, debe asumir, en todo caso, el riesgo de construcción y el riesgo de demanda (uso de la infraestructura) o de disponibilidad (calidad del servicio)¹.

Esta circunstancia ha introducido un sesgo contable en las decisiones públicas a la hora de elegir la forma de financiar proyectos de inversión. El hecho de que la inversión no consolidase y, por lo tanto, no tuviese repercusión directa en deuda y déficit se erigió como el elemento clave para optar por esta alternativa de financiación. Este motivo fue recurrente en la Administración española y en el resto de los países europeos. De hecho, el Parlamento Europeo en un informe de 2006 ya señalaba expresamente que en algunos estados miembros se opta por esta fórmula para ocultar el incremento de deuda pública, por lo que el sector público corre el riesgo de llevar a cabo proyectos por razones inadecuadas mejorando a corto plazo la situación financiera en perjuicio de una mayor solidez financiera a largo plazo. Más recientemente, en abril de 2011, la

¹ En algunos casos se exige que se trasladen tanto el riesgo de demanda como el de disponibilidad para que la inversión no "compute" en el déficit y en la deuda pública.



National Audit Office de Reino Unido, país pionero en el uso de las CPP y donde estas tienen un fuerte arraigo, indicaba que el tratamiento en las cuentas nacionales seguía actuando como un incentivo en el uso de estos acuerdos al permitir mantener la deuda “fuera del balance”.

Por todo esto, conviene recordar que el uso de las CPP debe apoyarse en un adecuado análisis *ex_ante* que valore adecuadamente los beneficios y costes que se derivan de su uso y que compare, adecuadamente, la alternativa pública con la público-privada y muestre a esta última como la más beneficiosa. En ningún caso, debe ser el tratamiento contable el argumento definitivo sobre el que descansa la decisión de optar por el modelo de CPP.

En esta línea, podemos afirmar que las CPP son en general percibidas como formas o alternativas de financiación frente al modelo de financiación presupuestaria tradicional con cargo a los recursos corrientes o con cargo al endeudamiento público. Con todo, resulta complicado que en esta faceta demuestren ventajas comparativas respecto de las formas clásicas de financiación. Las hipotéticas ventajas del modelo sólo pueden ser defendidas cuando la CPP es observada como un modelo alternativo de gestión (no puramente financiero) que se aplica a un proyecto de inversión pública y exige la realización de adecuados análisis *Value for Money* para contrastar la eficiencia derivada de su uso en cada caso.

I.2. LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA Y LA CRISIS ECONÓMICA

La crisis económica ha afectado a las finanzas públicas de todos los niveles de gobierno. En las comunidades autónomas es claramente visible. La previsible atonía en el crecimiento económico que lleva un débil comportamiento de los ingresos públicos, la fijación de una senda de consolidación fiscal (límites al déficit público) exigente, la devolución de los anticipos a cuenta del sistema de financiación autonómica recibidos en exceso por las CCAA y la rigidez de gran parte del gasto autonómico están provocando fuertes tensiones presupuestarias.

En este contexto, gran parte del ajuste en los presupuestos autonómicos se ha realizado a través de la reducción de los gastos de capital y, en particular, de las inversiones reales. Para mitigar la caída del esfuerzo inversor muchas comunidades, entre ellas Galicia, expusieron incrementar el recurso al uso de fórmulas de colaboración público-privada.

Sin embargo, uno de los trazos que definen a esta crisis es la restricción del crédito. Las empresas del sector concesional están teniendo serios problemas para obtener financiación ajena que les permita desarrollar e, incluso, optar (acudiendo a las licitaciones) a proyectos CPP. Por este motivo, muchos de los proyectos previstos no se pudieron desarrollar, o bien, la concurrencia fue escasa en aquellos que se licitaron. En definitiva, esta situación ha provocado un encarecimiento

de los proyectos por el endurecimiento de las condiciones financieras y el incremento de la incertidumbre. Éste también es un fenómeno global. En este sentido, la *National Audit Office* señalaba en 2011 que la incertidumbre ha provocado un encarecimiento de los proyectos con financiación privada y que, en el actual clima, la CPP puede no ser adecuada para tantos proyectos como en el pasado.

I.3. TRANSPARENCIA Y LÍMITES EN LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Tal como se puso de manifiesto en el informe del Consello de Contas sobre el Peaje en Sombra, uno de los problemas de los que adolecen las CPP es su falta de transparencia y su mayor opacidad frente a las formas tradicionales de financiación de infraestructuras.

Esta conclusión se apoya en el hecho de que los presupuestos, tanto en su elaboración como en su liquidación², no informaban sobre los acuerdos formalizados ni sobre los que se prevea suscribir en el ejercicio presupuestario y, por lo tanto, el Parlamento no tiene ni conocimiento ni autoriza el volumen de compromisos adquiridos, lo que no ocurre si la infraestructura es financiada a través de formas clásicas, bien a través de ingresos no financieros del ejercicio o bien mediante endeudamiento, ya que en estos casos el poder legislativo sí tiene conocimiento y participa en el proceso de toma de decisiones.

No obstante, la Comunidad Autónoma de Galicia ha sido pionera en este ámbito al incluir en los presupuestos desde el 2011 un anexo que especifica los compromisos derivados de los contratos con referencia a las inversiones financiadas y los pagos previstos³. Este esfuerzo no se generalizó en el resto de administraciones por lo que resulta difícil realizar un análisis comparativo del volumen de compromisos derivados de CPP asumidos por los distintos agentes públicos.

En los presupuestos de 2011 también se incluyó una modificación que consistía en exigir para los contratos de colaboración público-privada y de concesión de obra pública un informe previo preceptivo y vinculante de la Consellería de Facenda sobre la repercusión presupuestaria, financiera, contable y estratégica de estos contratos. En este caso, esta previsión legal sí existe también en el ámbito de la Administración del Estado y de otras Comunidades Autónomas.

² La normativa internacional contable y la adaptación sectorial del plan contable a las empresas concesionarias introducen el criterio de control, en virtud del cual, podemos concluir que cuando la Administración Pública controla o regula el servicio público que debe prestar el operador privado, a quién debe prestarlo y a qué precio y controla cualquier participación residual significativa en la infraestructura, ésta debería registrarse en el activo de la Administración concedente como inmovilizado material y los pagos a realizar como pasivo en su balance.

³ El artículo 19.5 de la Ley 2/2011 indica que los presupuestos generales recogerán información sobre los compromisos por uso de fórmulas de pago aplazado tanto ya contratadas como previstas para el ejercicio.



La inclusión de información en los presupuestos y la elaboración de un informe económico interno aunque son avances importantes no resuelven una cuestión de fondo. Este problema consiste en la falta de participación del Parlamento en la autorización del nivel de compromisos financieros asumidos vía CPP. En la actualidad, la normativa de la mayoría de las CCAA no establece ningún tipo de límite al volumen de compromisos futuros que la Administración puede asumir, ya que los límites generales existentes, aplicables a todo tipo de compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros, se pueden excepcionar con autorización de los consejos de gobierno, lo que puede generar problemas en la sostenibilidad futura de las finanzas públicas. Esta carencia puede superarse mediante la fijación de una regla fiscal que discipline las CPP haciendo su uso compatible con la sostenibilidad financiera, dejando margen de maniobra a gobiernos futuros y no trasladando, más allá de lo razonable, el coste a generaciones futuras.

I.4. COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN GALICIA

La Administración autonómica utilizó fórmulas de colaboración público-privadas en infraestructuras de transporte y sanitarias. En el primer caso, se firmaron 5 contratos de concesión para la construcción y explotación de autovías tanto por el sistema de canon de demanda (pago por uso) como por canon de disponibilidad (pago por calidad o desempeño). En el ámbito sanitario, se ha firmado un contrato para la construcción y explotación de los servicios no clínicos del nuevo Hospital de Vigo. En relación a estos contratos, los presupuestos de 2012 ofrecen la siguiente información⁴:

⁴ Tal como puso de manifiesto en sus informes el Consello de Contas, este cuadro no es elaborado con criterios homogéneos ya que en algunos contratos los compromisos reflejados aparecen registrados en precios constantes y en otros en precios corrientes, siendo significativa la diferencia. Esta tabla refleja que hasta 2039 la Xunta de Galicia tiene comprometidos 3.069,2 millones de euros.

Dictamen sobre la regla fiscal aplicable a los acuerdos de colaboración público-privada

Contratos suscritos mediante colaboración público-privada y concesión de obra pública							
Proyectos	ADMINISTRACIÓN GENERAL					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- Frontera Portuguesa. VAC A-52 Celanova	Autovía Costa da Morte	Con. Obra Públ. Nuevo Hospital de Vigo	Proyectos
Importe de la inversión de adjudicación	103.340	43.960	93.830	95.920	199.413		325.460
Compromisos de pago anuales							
Año	Inversión	Inversión	Inversión	Inversión	Inversión	Cánones	Inversión
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	21.461	29.663	36.810
2023	8.982	4.295	15.471	10.171	21.247	29.757	36.716
2024	9.072	4.357	15.999	10.633	33.053	29.852	36.622
2025	9.162	4.419	16.545	11.116	33.880	28.494	37.979
2026	9.254	4.483	17.109	11.621	34.727	28.589	37.885
2027	9.346	4.548	17.693	12.150	35.595	33.501	32.972
2028	9.440	4.614	18.297	12.702	36.485	33.612	32.861
2029	9.534	4.681	18.921	13.279	37.397	31.361	35.112
2030	9.630	4.749	19.566	13.882	38.332	31.465	35.008
2031	9.726	4.818	20.234	14.513	39.290	31.569	34.904
2032	9.823	4.889	20.845	15.173	40.272	31.674	34.800
2033	9.921	4.960	21.471	16.668	41.279	26.384	40.089
2034	9.948	5.033	22.115	16.152	42.311		
2035			22.778	16.662	43.369		
2036				17.167			
2037				17.696			
2038				18.226			
2039				3.452			

(Miles de Euros)



II. DISEÑO DE UNA REGLA FISCAL QUE REGULE LA INTENSIDAD DE USO DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

II.1. NECESIDAD DE UNA REGLA FISCAL

La fijación de límites al déficit y a la deuda pública se ha visto acompañada de la aparición de una serie de fórmulas de financiación de infraestructuras denominadas *extrapresupuestarias*. Este término puede inducir a confusión ya que, en general, en muchos de estos mecanismos el pago de las inversiones se hace con cargo al presupuesto, eso sí de manera aplazada y fraccionada. Por eso, resultaría más apropiado emplear la expresión de financiación *presupuestaria diferida*.

Como se ha puesto de manifiesto en el epígrafe anterior, estas fórmulas de pago aplazado no son consideradas endeudamiento público en la medida en que se transfieran los riesgos del proyecto de manera suficiente y adecuada al socio privado. Sin embargo, con independencia de que sean categorizadas como deuda o no, el hecho de que se comprometan recursos presupuestarios futuros obliga a lograr un equilibrio en su uso que lo compatibilice con la sostenibilidad financiera. Es precisamente la consecución de este equilibrio el objetivo de la regla fiscal.

La nueva Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera establece una serie de reglas de disciplina fiscal. Estas reglas limitan el déficit estructural en el que pueden incurrir las administraciones, el crecimiento del gasto público y el nivel de deuda pública. Sin embargo, ni esta ley ni la normativa gallega en esta materia ha establecido regla alguna aplicable a aquellos compromisos de gasto que tienen repercusión presupuestaria futura pero que no tienen impacto inmediato ni en el déficit ni en la deuda.

En nuestro ordenamiento jurídico, el único límite aplicable a este tipo de acuerdos es el vigente para los compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros (*gastos plurianuales*). Con carácter general, estos límites establecen unos porcentajes máximos para comprometer gasto en cada partida y un número de cuatro anualidades como máximo. Ahora bien, tanto los porcentajes máximos como el plazo pueden superarse previa autorización del Consello de la Xunta, sin que exista ningún control externo ni límite global que discipline esta forma de actuación.

Por este motivo, contrastan las múltiples reglas y límites aplicables al endeudamiento y la ausencia de restricciones similares aplicables a las CPP, a pesar de que sus efectos en términos de sostenibilidad y equidad intergeneracional son equivalentes.

Esta diferencia en el régimen legal se evidencia en los siguientes hechos:

- a. El endeudamiento esta sometido a autorización legal, lo que no ocurre con las CPP.

- b. En el endeudamiento rige la regla de oro⁵ en virtud de la cual los fondos obtenidos deben destinarse a inversión. Esta regla no se aplica a las CPP en las que los fondos obtenidos pueden utilizarse para gastos corrientes y de capital.
- c. El uso de CPP no se condiciona a la existencia de ahorro bruto positivo ni se limita a un porcentaje de los ingresos corrientes tal como sucede con el endeudamiento financiero en las entidades locales.
- d. La nueva Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria instrumenta el principio de sostenibilidad financiera a través de una regla fiscal sencilla pero, a nuestro juicio, incompleta. Esta norma hace descansar la sostenibilidad, entendida como la capacidad para financiar compromisos de gasto futuros, en el cumplimiento de un determinado porcentaje de deuda sobre PIB. La CPP pone de manifiesto la existencia de acuerdos con trascendencia directa en los presupuestos siguientes en los que no se ve afectado el cociente (Deuda/PIB). Otro ejemplo en el que se manifiesta la insuficiencia del indicador utilizado es el riesgo comprometido por avales.
- e. La deuda está sometida a obligaciones de información y los datos son públicos y accesibles a través de las cuentas generales y del Banco de España. La opacidad ha caracterizado hasta ahora los compromisos asumidos vía CPP.

Todas estas razones unidas a los antecedentes expuestos justifican la necesidad de fijar límites cuantitativos y cualitativos a los compromisos que se pueden asumir por acuerdos CPP.

El diseño de la regla fiscal exige responder a una serie de preguntas: ¿a qué fórmulas se aplica? ¿a quién se aplica? y ¿cómo se aplica? que definirán su ámbito objetivo, subjetivo y formal.

II.2. ÁMBITO OBJETIVO

La primera cuestión que debe resolverse es el ámbito objetivo de la norma. En principio, la regla debe ser aplicable a los acuerdos o fórmulas de colaboración público-privada. El problema reside en que, tal como se señaló anteriormente, no existe una definición legal de este concepto.

Una primera solución vendría de la mano de referir la regla fiscal, en sintonía con la norma que regula el informe preceptivo de la Consellería de Facenda, a los contratos de concesión de obra pública y a los contratos de colaboración público-privados. Sin embargo, a nuestro juicio, esta fórmula no es satisfactoria ya que los acuerdos de colaboración público-privada pueden adoptar distintas formas jurídicas que no se agotan en las dos señaladas anteriormente, pese a ser estas las más conocidas y habituales.

⁵ Excepcionada temporalmente.



Desde nuestro punto de vista, resulta oportuno establecer una definición de CPP que abarque todos aquellos acuerdos a los que se aplicaría la regla fiscal. Esta definición podría tomar como punto de partida el concepto de CPP contenido en el Manual de Deuda y Déficit Público publicado por Eurostat, es decir, los límites se aplicarían a los acuerdos de larga duración entre la Administración y un socio privado para la realización de una infraestructura pública en los que la mayor parte de los pagos recibidos por la empresa proceden de la Administración.

De esta manera, quedarían sometidos a la regla fiscal, entre otras, las siguientes fórmulas: peaje en sombra, canon de disponibilidad, derechos de superficie, censos enfitéuticos y arrendamientos operativos.

A nuestro juicio, la regla debería aplicarse también a los acuerdos entre la Administración y una empresa pública dependiente que no consolide (por financiarse mayoritariamente con ingresos comerciales), en los que la mayor parte de los pagos para financiar la infraestructura procedan de la Administración. Serían aquellas inversiones indirectas realizadas por entes que no consolidan a los que se trasladan fondos de la Administración a través de sus capítulos presupuestarios VI, VII o VIII.

Quedarían excluidas de la regla fiscal las concesiones en sentido estricto, es decir, aquellos acuerdos en los que la mayor parte de los pagos proceden de los usuarios finales y que, por lo tanto, no tendrán repercusión presupuestaria futura.

II.3. ÁMBITO SUBJETIVO

Los límites deben ser aplicables a la Administración general autonómica y todos sus entes dependientes, cualquiera que sea su forma jurídica, siempre que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales. Por lo tanto, la regla operaría sobre los acuerdos formalizados por todas estas entidades con empresas privadas o públicas que no consoliden para la financiación de infraestructuras con pago aplazado.

En el caso de las entidades que estén sectorizadas en las cuentas nacionales como empresas públicas (sociedades no financieras), no formarían parte del perímetro de la regla fiscal ya que, en principio, serán capaces de hacer frente a los compromisos asumidos con los recursos propios que generen. Ahora bien, si se hallarían bajo el amparo de la norma, tal como se señaló anteriormente, los acuerdos entre la Administración y estas entidades cuando las inversiones públicas se financien con transferencias de la Administración.

II.4. VARIABLES A CONSIDERAR Y SU APLICACIÓN

Las variables que pueden inspirar la regla fiscal deben tener en cuenta los tres objetivos perseguidos:

1. Contribuir a la sostenibilidad financiera.
2. Respetar el margen de maniobra de futuros gobiernos.
3. No trasladar una carga económica excesiva a generaciones futuras.

Para el logro de estos objetivos se consideran adecuadas las variables que se señalan en los apartados siguientes.

II.4.1. Variable económica para la sostenibilidad financiera: financiabilidad de los compromisos

La sostenibilidad debe ser el objetivo principal de la regla fiscal. La incorporación de nuevos acuerdos con repercusión presupuestaria futura sólo debería realizarse en la medida en que pudiesen ser financiados.

Para ello, se pueden utilizar las siguientes variables:

Ahorro bruto positivo

Formulación: Sólo se pueden formalizar nuevos acuerdos en la medida en que el ahorro bruto del último ejercicio liquidado sea positivo y suficiente para atender la carga anual por el nuevo acuerdo que se pretende formalizar y los ya formalizados.

Ventajas:

Esta magnitud es la que mejor refleja la capacidad de financiar compromisos de gasto. La exigencia de un saldo positivo viene dada porque si el ahorro bruto es negativo, el gasto de capital sólo podría ser financiado con transferencias de otras administraciones, con desinversiones o recurriendo al endeudamiento. En el primer ámbito (transferencias) el panorama no parece que vaya a deparar un incremento de estas partidas además de tratarse, con carácter general, de fondos finalistas destinados a nuevas actuaciones. En el segundo (desinversiones), el margen de maniobra es escaso debido a que la comunidad no cuenta con un patrimonio inmobiliario o empresarial fácilmente realizable. Finalmente, el tercero (endeudamiento) dependerá de los límites que vengan impuestos desde las instituciones europeas y estatales.

Inconvenientes:

El principal inconveniente reside en que, en la actualidad, la inmensa mayoría de las administraciones presenta ahorro negativo por lo que se cerraría la puerta a nuevos proyectos



CPP en tanto no se recupere esta magnitud. También presenta el problema de que es más coherente considerar el ahorro bruto futuro, que sería el que financie los compromisos, que el presente. Ahora bien, esto exigiría basar la fórmula en proyecciones con mayor margen de subjetividad, manipulación y error.

Cuadro1. Simulación evolución CPP/ ahorro bruto positivo (en miles de euros)

CONCEPTO	Ppto. ajustado	Previsión		
	2012	2013	2014	2015
AHORRO BRUTO				
Ingresos corrientes	7.528.000	7.818.000	8.050.000	8.264.736
Gastos corrientes	7.597.000	7.595.000	7.697.000	7.749.149
Ahorro por operaciones corrientes	-69.000	223.000	353.000	515.588
Anualidades CPP	25.627	27.148	120.484	122.210
Margen disponible: (ahorro-anualidades)/ahorro	-----	87,83%	65,87%	76,30%

Fuente: Elaboración propia. Datos de ingresos y gastos corrientes: Plan económico-financiero de reequilibrio de la Comunidad Autónoma de Galicia 2012-2014.

Cociente CPP/Ingresos corrientes o CPP/PIB:

Planteamiento: El volumen total de las inversiones realizadas⁶ por acuerdos de financiación de infraestructuras con pago aplazado sumados al volumen de deuda pública no podría superar un determinado porcentaje de los ingresos corrientes o del PIB.

Alternativamente, podría plantearse un margen adicional al límite de endeudamiento fijado por el cociente deuda/PIB, es decir, los compromisos vía CPP sólo podrían incrementar el cociente deuda/PIB en un determinado porcentaje. Este margen adicional podría adaptarse en función del ciclo económico de tal manera que en épocas de recesión se pudiesen usar los mecanismos de CPP para compensar la caída de los recursos públicos.

Se podría valorar también la posibilidad de incluir en esta regla el riesgo comprometido por avales.

Ventajas:

Su principal ventaja es que considera el verdadero fondo económico (endeudamiento) de los acuerdos de CPP. Se trata de una regla sencilla, de fácil cálculo y difícilmente manipulable.

Además evitaría sorpresas en caso de que cambien los criterios SEC respecto al tratamiento contable de estas operaciones o en la valoración de los riesgos a los efectos de considerar como

⁶ Consideramos que sólo debe incluirse el importe correspondiente a la inversión realizada, ya que ésta sería la parte que, en su caso, sería financiada alternativamente con endeudamiento. De esta manera, por homogeneidad no tomamos los compromisos totales asumidos ya que estos incluyen gasto corriente, inflación y carga financiera del concesionario.

deuda compromisos futuros inicialmente no computables como deuda. En este sentido, en nuestra comunidad hay modelos de colaboración que han consolidado como deuda y otros que permanecen *fuera de balance*.

Inconvenientes:

Se trata de una regla acumulativa de tal manera que existe un incentivo a situarse en el tope máximo restando capacidad a próximos ejecutivos. No obstante, al estar vinculadas a la variación del PIB o de los ingresos corrientes siempre va a tener un componente cíclico y dinámico.

Cuadro 2: Simulación evolución CPP/ PIB (sólo inversión, en miles de euros)

CONCEPTO	Previsión liquidación	Ppto. ajustado	Previsión	
	2011	2012	2013	2014
DEUDA PÚBLICA	7.012.630	8.152.810	8.992.670	9.786.130
Deuda pública sin CPP	6.711.030	7.854.910	8.698.870	9.496.830
Deuda pública en CPP ⁽¹⁾	301.600	297.900	293.800	289.300
CPP (que no consolida) ⁽²⁾	----	95.920	95.920	620.793
TOTAL DEUDA+ CPP	7.012.630	8.248.730	9.088.590	10.406.923
<i>Deuda 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>Deuda + CPP sobre PIB</i>	12,12%	14,37%	15,66%	17,57%
% CPP/Deuda pública	0	1,17%	1,06%	6,34%

⁽¹⁾ Tres autovías: Salnés, Santiago-Brión y Barbanza.

⁽²⁾ Autovías A-52 Celanova, Costa da Morte y hospital de Vigo. Sólo gasto destinado a inversión.

Fuente: Elaboración propia. Datos de deuda: Plan económico-financiero de reequilibrio de la Comunidad Autónoma de Galicia 2012-2014.

Cuadro 3: Simulación evolución CPP/Ingresos corrientes (en miles de euros)

CONCEPTO	2011	Ppto. ajustado	Previsión	
		2012	2013	2014
INGRESOS CORRIENTES	7.440.000	7.528.000	7.818.000	8.050.000
CPP (que no consolida)	----	95.920	95.920	620.793
Total deuda+ CPP	7.012.630	8.248.730	9.088.590	10.406.923
<i>CPP sobre Ingresos corrientes</i>	--	1,27%	1,23%	7,71%
<i>Deuda + CPP sobre ingresos corrientes</i>	94,26%	109,57%	116,25%	129,28%

Fuente: Elaboración propia. Datos de ingresos corrientes: Plan económico financiero de reequilibrio de la Comunidad Autónoma de Galicia 2012-2014.



II.4.2. Variable política: Margen de maniobra de gobiernos futuros

Porcentaje comprometido de cada capítulo

Formulación:

Los gastos asumidos para financiación de infraestructuras con pago aplazado no pueden superar un determinado porcentaje de cada capítulo de gasto.

Como ejemplo, la ley de finanzas de Navarra contempla que los compromisos de gastos con cargo a ejercicios futuros cuya ejecución esté expresamente autorizada por disposiciones con rango de Ley Foral se registrarán por los preceptos contenidos en las referidas disposiciones. Si dichas leyes forales autorizaran un número de anualidades superior a cuatro y no señalaran los porcentajes máximos de compromiso para estos ejercicios adicionales, los gastos imputables al cuarto y sucesivos ejercicios no podrán superar, en su conjunto, el 30 por 100 del importe de cada uno de los capítulos económicos del estado de gastos del presupuesto inicial.

Ventajas:

La sencillez de la regla.

Inconvenientes:

Sus principales problemas son que no refleja correctamente la capacidad para financiar compromisos futuros y que puede generar “*ingeniería contable*” a la hora de registrar las operaciones en distintos capítulos de gasto.

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

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

⁽¹⁾ Cálculo realizado sobre créditos iniciales de cada ejercicio, no sobre créditos iniciales del primer año.

Fuente: Elaboración propia. Datos de gasto por capítulo: Plan económico financiero de reequilibrio de la Comunidad Autónoma de Galicia 2012-2014.

II.4.3. Variable social: Evitar trasladar una carga excesiva a generaciones futuras

Esta última variable exige tener en cuenta criterios de equidad intergeneracional y los aspectos de coyuntura económica.

Se trataría de que la regla por la que finalmente se optase tuviese en cuenta el ciclo económico y se enmarcase en un escenario plurianual. De esta manera, se podría valorar más favorablemente el recurso a las CPP como elemento compensatorio para mantener cierto esfuerzo inversor en épocas recesivas. Además, el esfuerzo de transparencia realizado por la Comunidad, al ser pionera en la fijación de estos límites no debería colocarla en una situación de desventaja comparativa respecto a otras administraciones que no impulsaron estas actuaciones de disciplina fiscal.

Esto se puede plasmar en unas bandas de fluctuación de la regla teniendo en cuenta el ciclo económico. Además, se puede introducir una cláusula de cierre en virtud de la cual se impidiese que la inversión extrapresupuestaria adicionada a la presupuestaria superase la inversión total media de los últimos ejercicios, de tal forma que estas fórmulas de financiación sólo se utilizasen para mitigar la caída de la inversión y no para incrementarla complicando la situación de los presupuestos siguientes.



III. CONCLUSIÓN

A partir de los antecedentes descritos y teniendo en cuenta el análisis realizado en el segundo epígrafe sobre las alternativas en el diseño de una regla fiscal que limite los compromisos que se pueden asumir a través de acuerdos de colaboración público-privada, a nuestro juicio esta norma podría responder a la siguiente estructura y contenido básico:

1. **Ámbito subjetivo:** La regla se aplicará a la Administración General Autonómica y a todos sus entes dependientes, cualquiera que sea su forma jurídica, siempre que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales.
2. **Ámbito objetivo:** La regla es aplicable a los acuerdos de duración superior a 4 años realizados por cualquiera de los entes del punto 1 con una empresa privada o pública, que se financie mayoritariamente a través de ingresos comerciales, para la realización de una infraestructura pública, en los que la mayor parte de los pagos recibidos por la empresa para la financiación de la obra procedan de la Administración.
3. **Límites:** El importe de la inversión proyectada más la ya realizada a través de acuerdos de colaboración público-privados, que no hayan sido ya considerados activos públicos a efectos de su cómputo en el déficit y en la deuda pública, no podrá incrementar el cociente deuda pública/PIB en el porcentaje que se determine en función del ciclo económico y siguiendo criterios de prudencia.

Este límite se puede definir a través de la siguiente expresión:

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

NIPPP: Importe de la nueva inversión proyectada a través de PPP

IRPPP: Importe de la inversión realizada a través de PPP computada en términos netos, es decir, deduciendo la parte de los pagos ya realizados en concepto de canon que habían sido destinados a retribuir la inversión.

DP: Deuda pública computada en términos SEC.

LIM: Porcentaje que tendrá que determinarse normativamente y que refleja el nivel máximo que la inversión realizada a través de PPP puede representar sobre la deuda pública (a finales de 2014 este porcentaje se estima en el 6,3%).