



## SEMINARIO NACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO



Contratos de Asociación Público – Privada  
¿Una solución al déficit de inversión en infraestructura en Argentina?

Alejandro Einstoss

San Miguel de Tucumán - 8 de noviembre 2018

# Índice.

1. Contratos PPP diseño y normativa.
2. Contexto económico
3. Lecciones de la experiencia
4. Las PPP y el presupuesto 2019.
5. ¿y en la coyuntura.....?

Contratos PPP diseño y normativa.

# ¿Qué es un contrato APP/PPP?

Los esquemas de asociación público-privada representan una de las mayores innovaciones en el sector de infraestructura de América Latina en los últimos años, habiendo servido de base la experiencia previa de otros países, como España e Inglaterra, para el desarrollo de este tipo de colaboraciones en la región.

El régimen de Asociación Público Privada – APP -, ó de Participación Público Privada – Public Private Partnership- PPP constituye una alternativa a los sistemas clásicos de contratación de obra pública, donde el Estado diseña, financia, paga y opera y el privado solo construye.

En líneas generales la PPP implica la prestación de manera directa de un servicio al sector público por parte de una empresa privada, mediante un contrato que incluye el diseño, la construcción y luego la operación y el mantenimiento de una infraestructura. La idea central es buscar **ganancias de eficiencia** que surgirían de alinear los intereses de quien diseña, construye y luego opera, la obra o el servicio en cuestión.

# Ventajas publicas y privadas.

## Ventaja para el sector público:

- ✓ **Las obras son financiadas por el sector privado**, evitando restricciones presupuestarias,
- ✓ **no genera deuda pública**
- ✓ aprovechar la capacidad de gestión del privado.
- ✓ El repago se realiza mediante cargos directos al usuario o de manera indirecta mediante cargos tributarios que **permiten diferir en el tiempo el impacto presupuestario**
- ✓ **favorecen la solidaridad intergeneracional.**
- ✓ El interés de los privados en asegurar el repago de la inversión, garantizaría – en teoría - la **solvencia de los análisis de factibilidad de los proyectos.**

## Ventajas al sector privado

- ✓ **poder participar y estructurar proyectos** que estarían fuera de escala sin la participación del sector público.
- ✓ El mecanismo APP reduce los riesgos asociados al posible oportunismo contractual del Estado, relacionados a hechos de carácter político, de fuerza mayor, expropiaciones y confiscaciones.
- ✓ Desarrollo de capacidades locales y la incorporación de tecnología,
- ✓ Incremento de la competitividad.

# PPP en Argentina: elementos de diseño institucional

- Existen dos antecedentes legislativos de PPP, ninguno de los cuales fue utilizado ampliamente: el Decreto N° 1299 del año 2000 y el Decreto N° 967 del 2005.
- El marco regulatorio de participación público-privada:
  - Ley de PPP N° 27.328.
  - Decreto Reglamentario N° 118/2017.
  - Ley de Presupuesto 2018 (artículo 59) y Presupuesto 2019 (artículo 66)
- Asignación de recursos técnicos y organizacionales (Secretaría PPP – Ministerio de Hacienda).
- Control de la Auditoría General de la Nación.

# Principales disposiciones de la ley de PPP

- Interés Público. Especificar con toda claridad los objetivos de interés público que la contratación tiende a satisfacer, y contemplar los mecanismos de supervisión y control de cumplimiento de cada una de las etapas
- Promover la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de las funciones del Estado y en la utilización de los recursos públicos;
- Promover la inclusión social, en el área de desarrollo de los proyectos, de modo tal de optimizar el acceso a infraestructura y servicios básicos
- En la estructuración de proyectos PPP, la contratante deberá promover la protección y cuidado ambiental en el ámbito de los mismos
- El Poder Ejecutivo nacional deberá informar al Honorable Congreso de la Nación el impacto fiscal de los compromisos asumidos y deberá incorporar dichos impactos fiscales en las respectivas leyes de presupuesto.

# Decreto Reglamentario Ley PPP

requerirán la oportuna asistencia y colaboración al MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE.

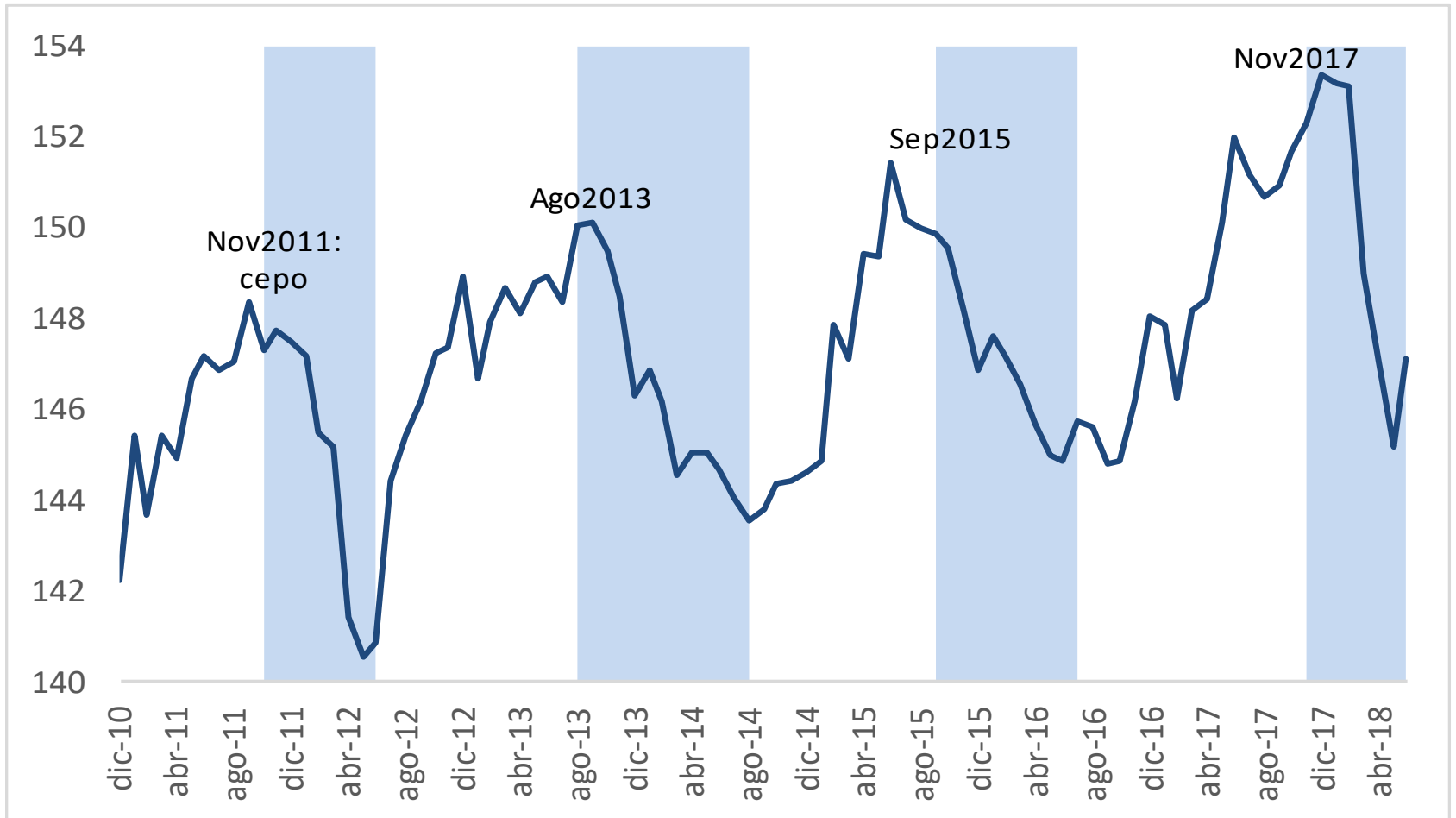
ARTÍCULO 6°.- El MINISTERIO DE HACIENDA aprobará, previa intervención de la UNIDAD DE PARTICIPACIÓN PÚBLICO PRIVADA, la reglamentación a la que deberán ceñirse los órganos y entes del Sector Público Nacional para definir e informar las erogaciones y compromisos que asuman en el marco de los Proyectos. Dicha reglamentación garantizará la consistencia de las erogaciones y compromisos respectivos con la programación financiera del Estado, en un marco de responsabilidad fiscal y de la debida rendición de cuentas, en los términos de las Leyes N° 24.156 y N° 25.152 y de la demás legislación que resulte aplicable.

Asimismo, el MINISTERIO DE HACIENDA deberá expedirse sobre cada Proyecto, y con carácter previo a la emisión del dictamen previsto en el artículo 13 de la Ley, con respecto a los siguientes aspectos: (i) la razonabilidad de la utilización de los recursos públicos y (ii) los términos y condiciones del Contrato PPP en sus aspectos económicos y financieros en lo atinente a la asunción de riesgos y obligaciones por parte del Sector Público Nacional.



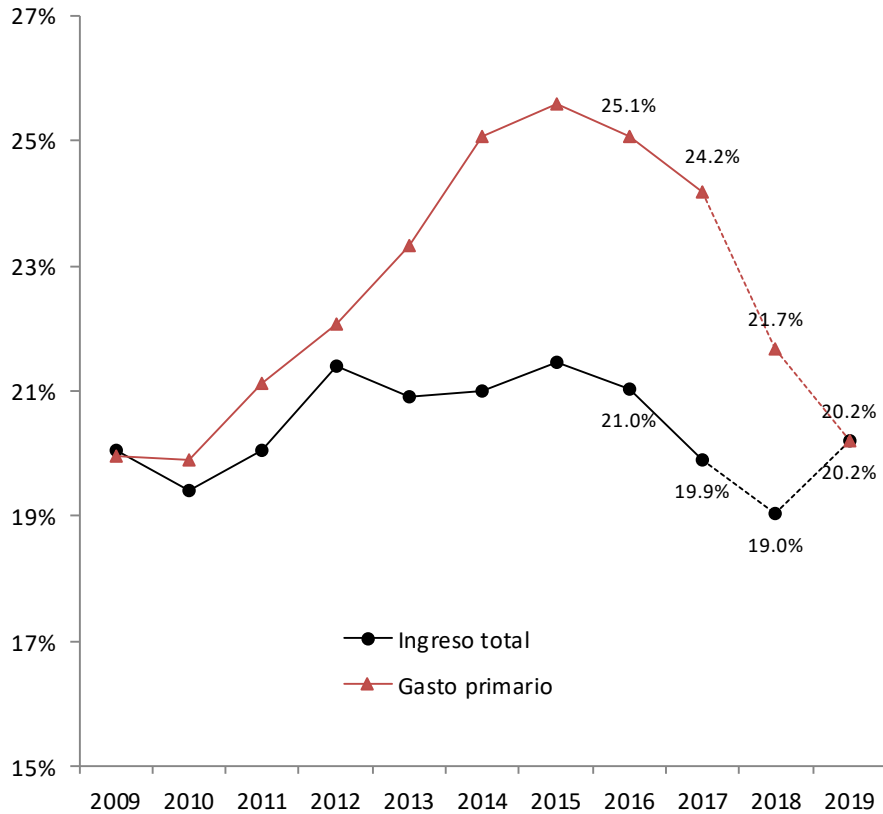
# Contexto Económico

# Argentina: 4 recesiones en 6 años

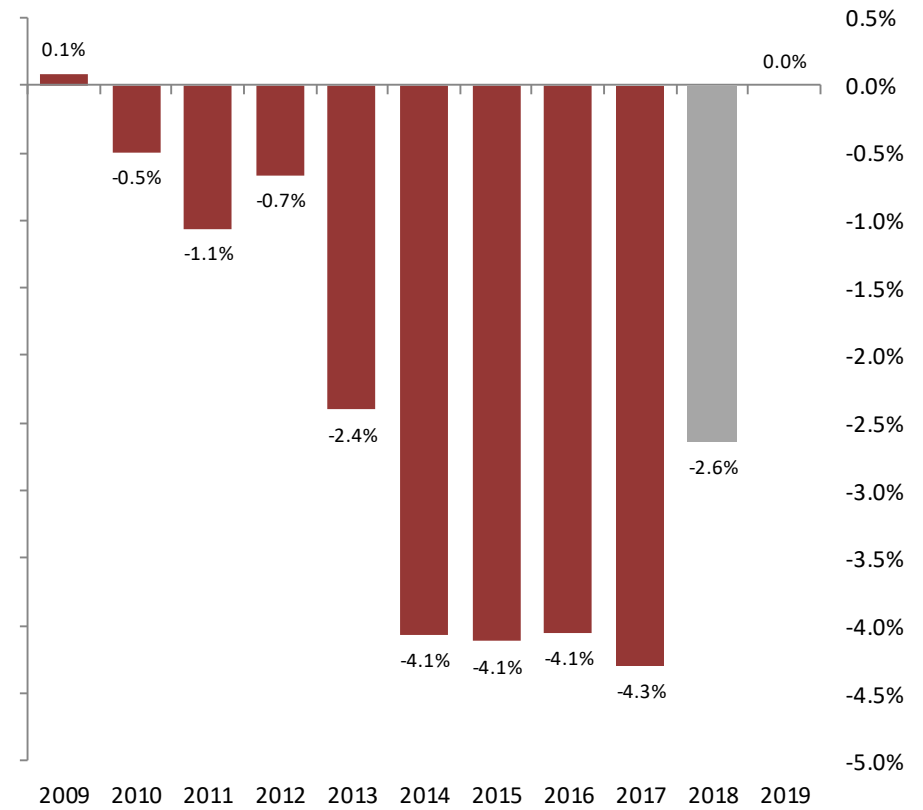


# Elevado déficit fiscal

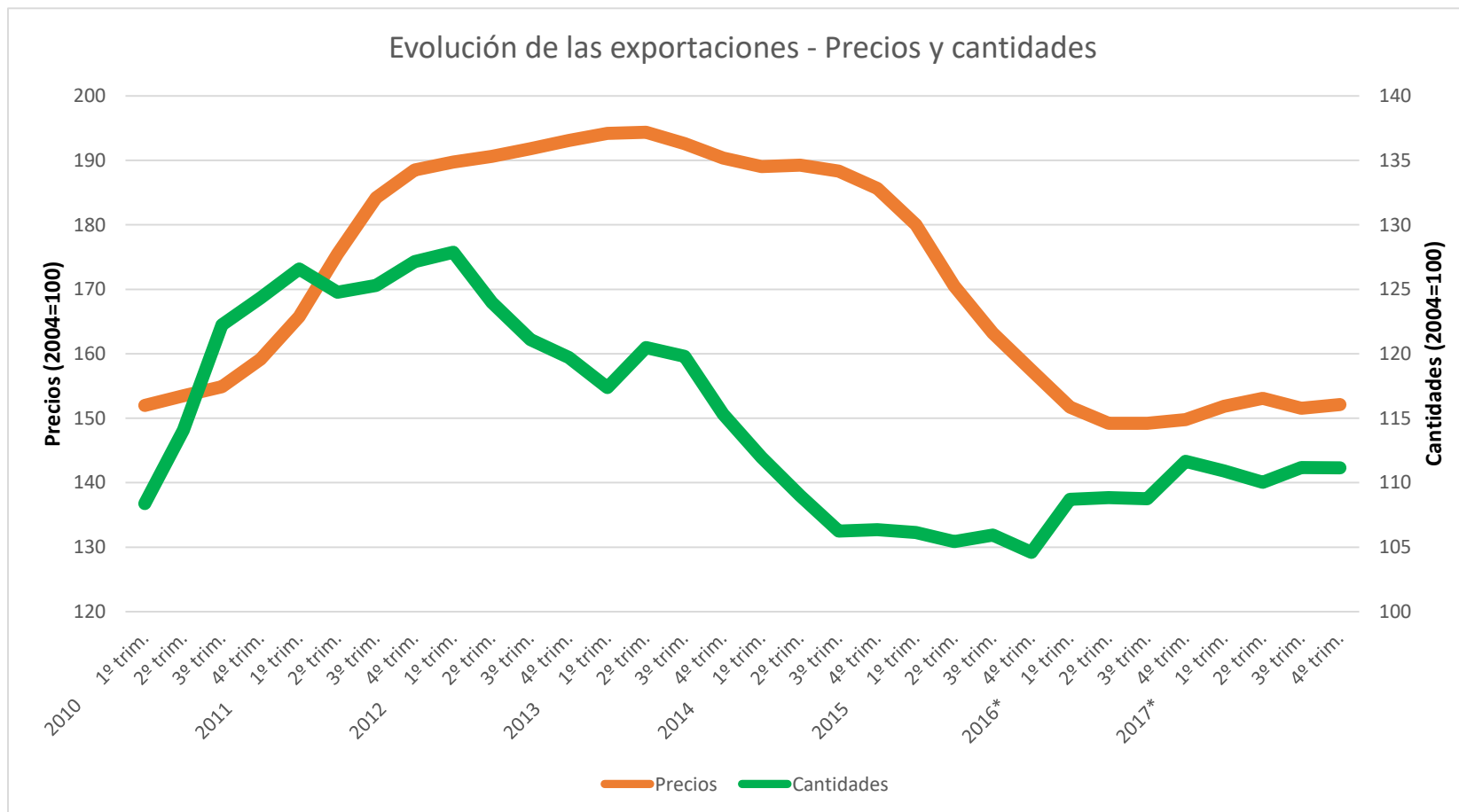
## Ingreso y gasto primario en % del PIB



## Resultado primario en % del PIB



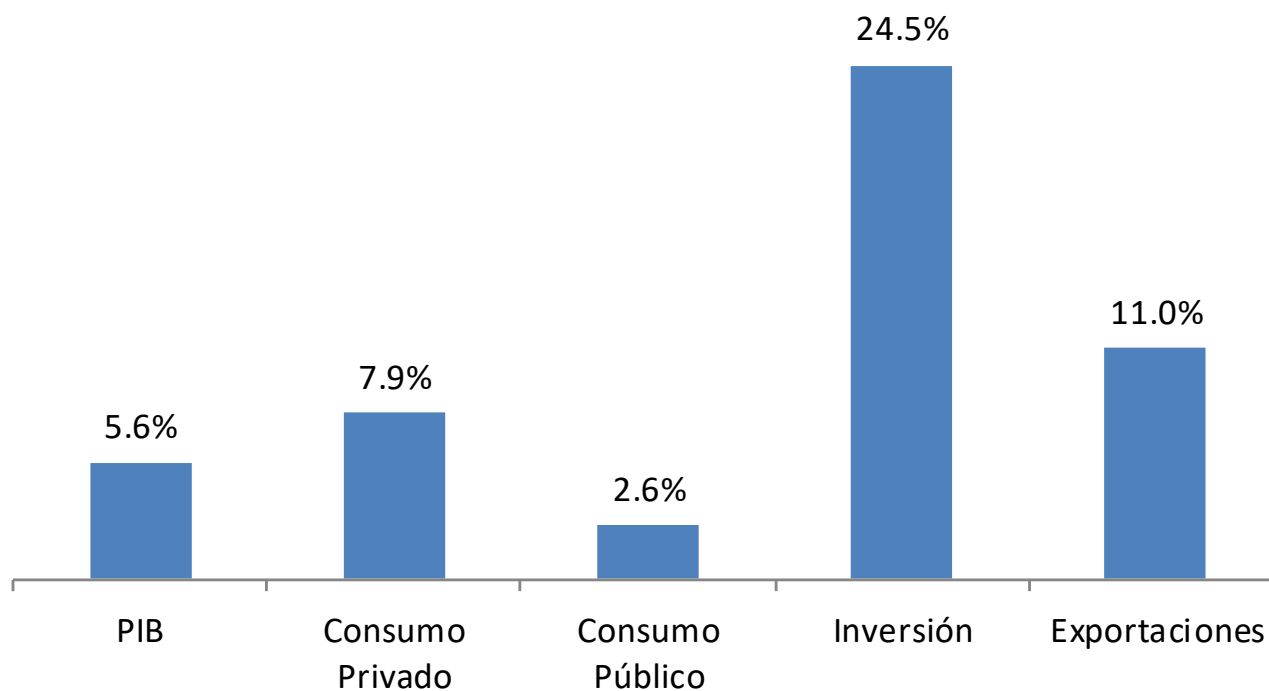
# Estancamiento exportador



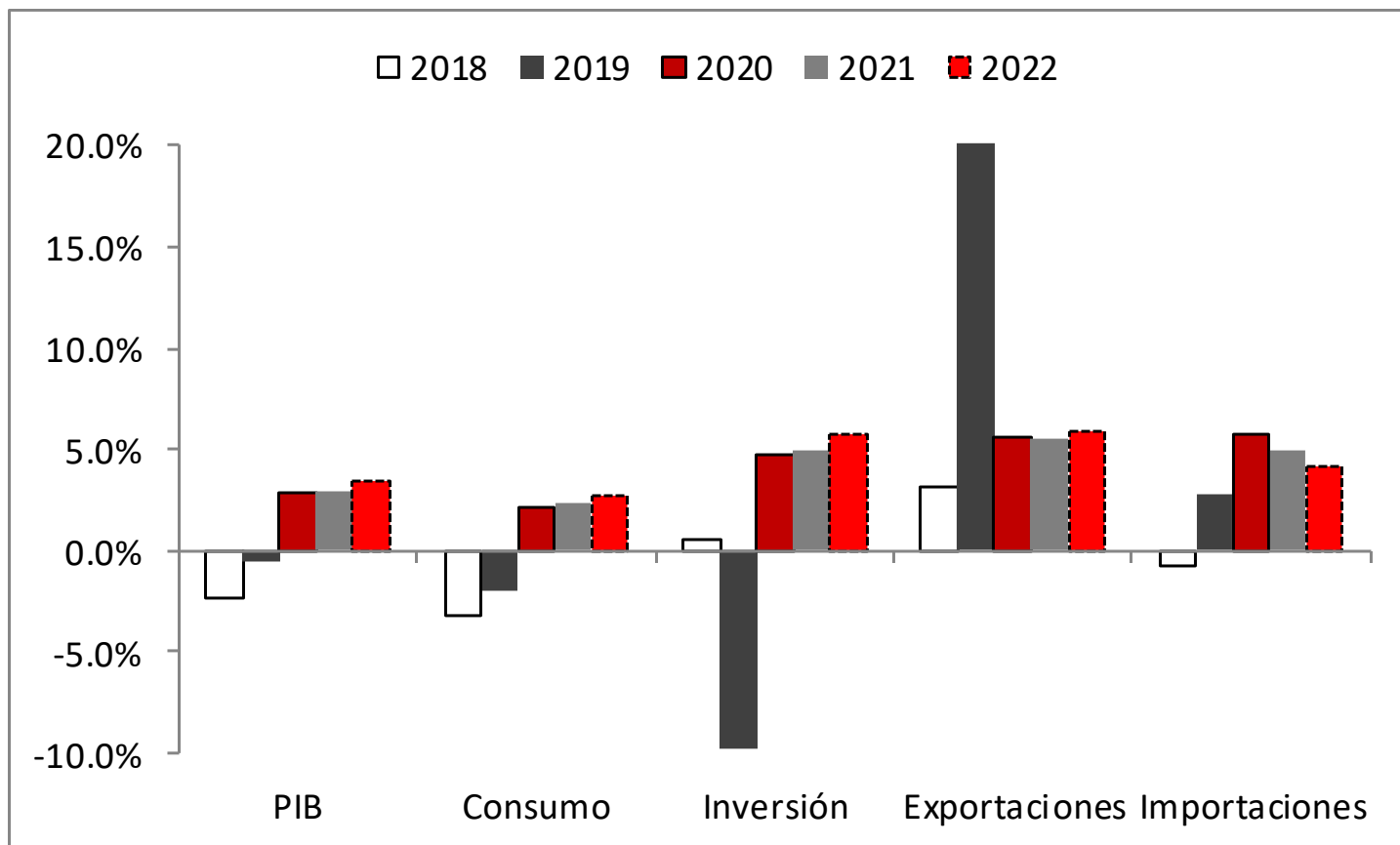
Indices de competitividad logística e Infraestructura	LPI Rank		Infrastructure Rank	
	2007 <sup>a</sup>	2014 <sup>b</sup>	2007 <sup>a</sup>	2014 <sup>b</sup>
<b>Latin America (simple average)</b>	<b>74.5</b>	<b>79.6 ↓</b>	<b>74.7</b>	<b>85.1 ↓</b>
<b>Central America (simple average)</b>	<b>78.2</b>	<b>78.5 ↓</b>	<b>84.0</b>	<b>94.2 ↓</b>
Costa Rica	72	87 ↓	67	99 ↓
El Salvador	66	64 ↑	68	72 ↓
Guatemala	75	77 ↓	104	88 ↑
Honduras	80	103 ↓	79	124 ↓
Nicaragua	122	95 ↑	138	130 ↑
Panama	54	45 ↑	48	52 ↓
<b>South America (simple average)</b>	<b>74.2</b>	<b>82.8 ↓</b>	<b>71.5</b>	<b>83.3 ↓</b>
Argentina	45	60 ↓	47	63 ↓
Bolivia	107	121 ↓	109	133 ↓
Brazil	61	65 ↓	49	54 ↓
Chile	32	42 ↓	34	41 ↓
Colombia	82	97 ↓	85	98 ↓
Ecuador	70	86 ↓	72	94 ↓
Guyana	141	124 ↑	142	105 ↑
Paraguay	71	78 ↓	63	97 ↓
Peru	59	71 ↓	57	67 ↓
Uruguay	79	91 ↓	70	90 ↓
Venezuela	69	76 ↓	59	74 ↓
<b>Mexico</b>	<b>56</b>	<b>50 ↑</b>	<b>53</b>	<b>50 ↑</b>
<b>Memo: Developing Asia (selected countries<sup>c</sup>)</b>	<b>34.0</b>	<b>39.0 ↓</b>	<b>35.2</b>	<b>38.6 ↓</b>

Notes: <sup>a</sup> 150 countries. <sup>b</sup> 160 countries. <sup>c</sup> Selected countries: China, India, Indonesia, Malaysia, Taiwan China and Thailand. Source: World Bank (2014b).

# Los motores del crecimiento entre III-16 y I18. Var. acumulada



# Composición del crecimiento



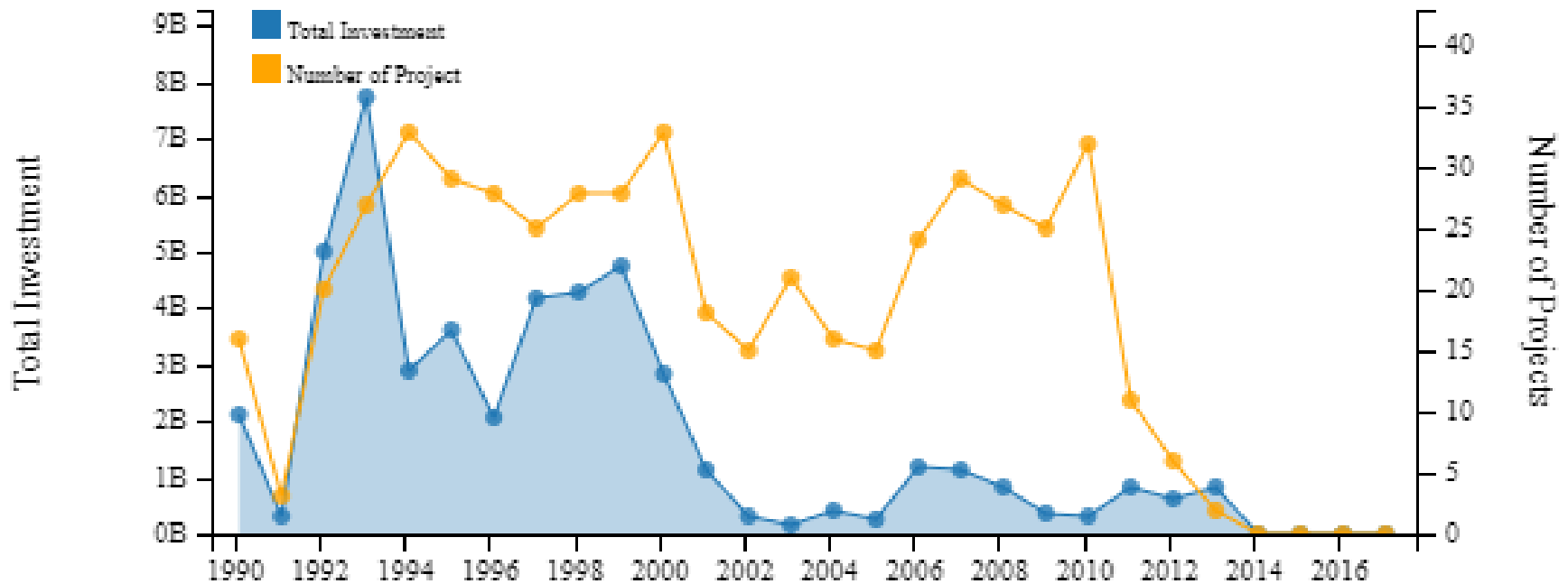
Lecciones de la experiencia



# Lecciones de la experiencia

- ✓ Selección de Proyectos y Planes Sectoriales. Prioridades de Inversión.
- ✓ Calidad de los servicios. (Value for Money)
- ✓ El diseño de los contratos: Adecuada asignación de riesgos.
- ✓ Garantías.
- ✓ Transparencia. Aspectos fiscales.
- ✓ Costos de renegociación.
- ✓ Burocracia estatal capacitada y con poder para impulsar proyectos desde el sector público.
- ✓ Valoración social de los proyectos mediante PPP.

# Evolución de los proyectos PPP en UK



Según datos de la Comisión del Tesoro – HM Treasury UK government el Reino Unido ha desarrollado obra pública mediante PPP por un valor de USD 70.600 millones, <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/treasurycommittee/news/pfi-report/>

National Audit Office – en su informe “Lessons from PFI 1 y 2 an other projects”, detecta que las inversiones en infraestructura mediante sistemas PFI han tenido un costo financiero más de dos veces superior al de un proyecto desarrollado por obra pública tradicional.

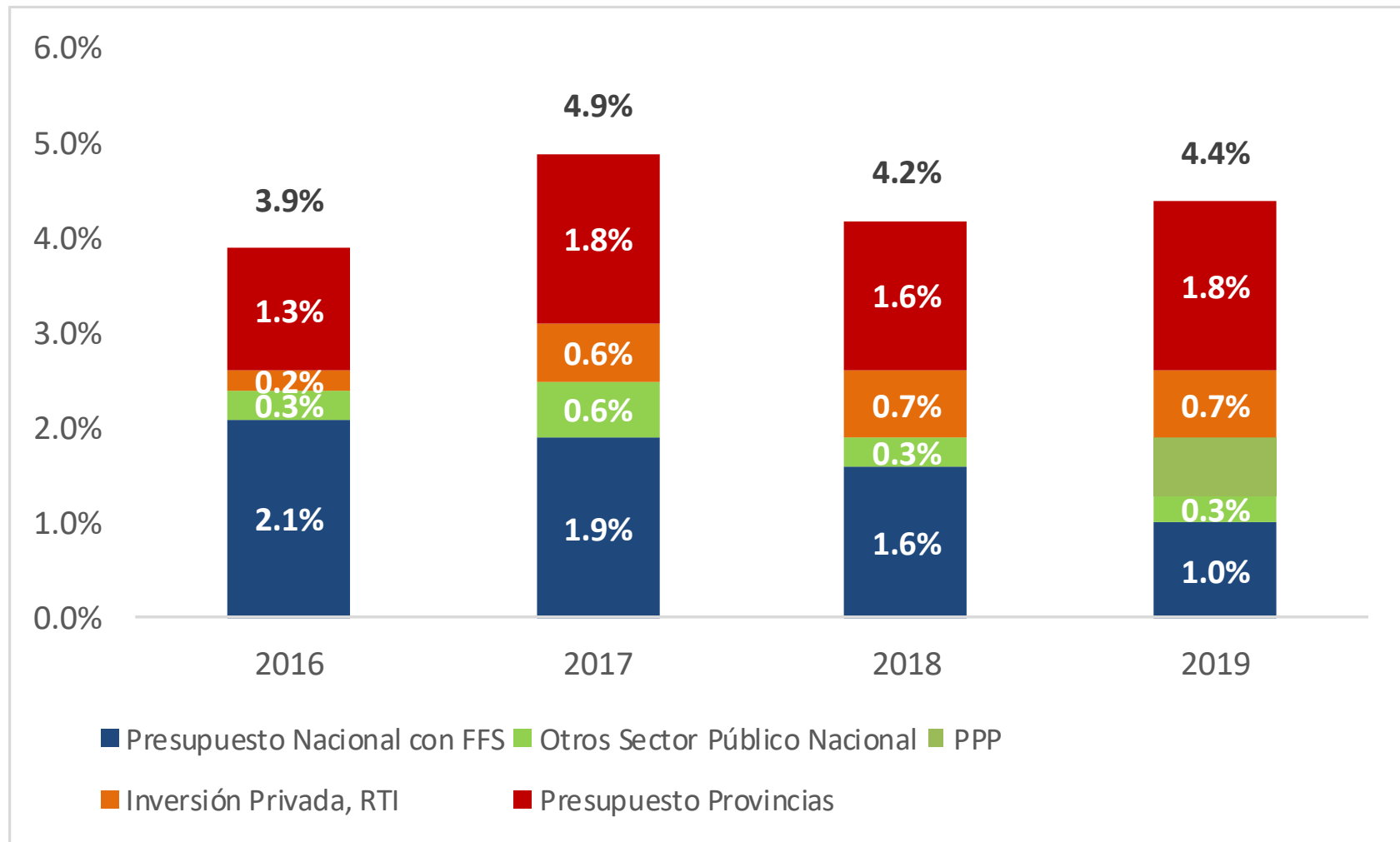
# Balance regional de la implementación de esquemas APPs

Más del 70% de los contratos PPP suscritos en la región desde principios de la década del 90 hasta el año 2015 fueron objeto de renegociación. Para el sector de agua y saneamiento este porcentaje se eleva al 93%

<b>Costos de renegociación de la APP: Chile, Colombia y Perú</b>			
<b>Fuente: OCDE</b>	<b>Chile</b>	<b>Colombia</b>	<b>Perú</b>
Numero de renegociaciones	21	25	15
Valor original del contrato en millones de USD	281,3	263,2	155,2
Número de contratos renegociados	18	21	11
% de contratos renegociados	86%	84%	73%
Costo adicional a partir de la renegociación	54,8	262,5	223
Costos adicionales como % del valor original	19,5	99,7	143,7

Las PPP y el presupuesto 2019.

# Inversión en Infraestructura 2016 – 2019 en % del PIB



Actualmente, hay licitadas obras bajo el esquema PPP que involucran un monto total de repago de US\$ 10.000 millones hasta 2033.

### Programa PPP RARS Etapa I: corredores viales

Denominación	Total Repago TPI USD Corrientes	Fecha de inicio	Fecha de finalización
Corredores viales - A - RN N° 3 Y 226 - Etapa 1	1.863.282.080	20-07-18	20-07-33
Corredores viales - B - RN N° 5 - Etapa 1	2.129.761.162	26-07-18	26-07-33
Corredores viales - C - Construcción de Autopistas, Rutas Seguras, Rehabilitación, Mantenimiento, Operación y Financiación de Ruta Nacional N° 7 - Etapa 1	1.455.051.790	20-07-18	20-07-33
Corredores viales - E - RN N° AU9, 193, 34, A 012, A 008 y RN N° 11 - Etapa 1	1.892.423.863	26-07-18	26-07-33
Corredores viales - F - RN N° 9, AU9 Y 33 - Etapa 1	1.339.992.504	26-07-18	26-07-33
Corredores viales - SUR - RN N° 205 y 3, AU Ricchieri, AU Ezeiza-Cañuelas y Av. Jorge Newbery - Etapa 1	1.288.917.070	26-07-18	26-07-33
<b>Total</b>	<b>9.969.428.469</b>		

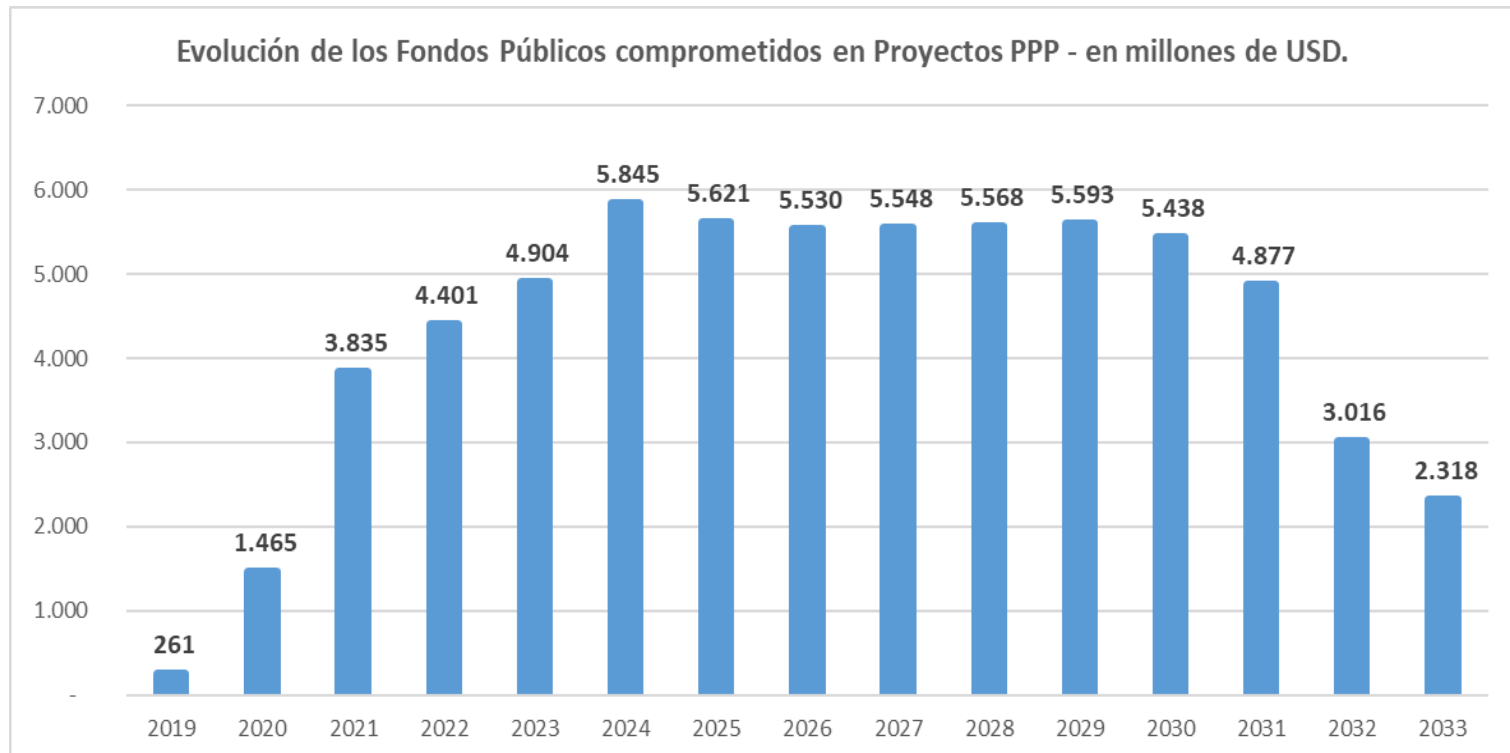
Fuente: Ministerio de Hacienda

# Proyectos de Participación Público-Privada.

El artículo 66 de la Ley propone la autorización de contratación por parte del Estado de los proyectos actualmente identificados con potencial de ser licitados se concentran en cuatro sectores:

- Energía y Minería: 11 proyectos en desarrollo;
- Transporte, Comunicaciones y Tecnología: 31 proyectos bajo análisis;
- Agua, Saneamiento y Vivienda, con 34 proyectos en estudio;
- Salud, Justicia y Educación, con 4 proyectos.

Estos proyectos comprometen fondos públicos por un total de USD 38.452 M



## Se crea un nuevo Fondo Fiduciario en el ámbito de la Jefatura de Gabinete- Art. 60

- ARTÍCULO 60.- Créase en el ámbito de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, el FIDEICOMISO MARCO DE ASISTENCIA FINANCIERA PARA LA OBRA PÚBLICA ARGENTINA.
- EL PODER EJECUTIVO NACIONAL, a través de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS dictará la reglamentación de constitución y funcionamiento del FIDEICOMISO, pudiendo constituir bajo el mismo marco un único o más fideicomisos, arbitrando los medios necesarios para dotar de transparencia y eficiencia a su operatoria.
- El FIDEICOMISO estará exento de todos los impuestos, tasas y contribuciones nacionales existentes y a crearse en el futuro, incluyendo el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto sobre los Créditos y Débitos en Cuentas Bancarias y otras Operatorias.
- **No se especifica el objeto, ni la finalidad ni los recursos con los que contará dicho fondo Fiduciario.**



# El efecto de la coyuntura macroeconómica

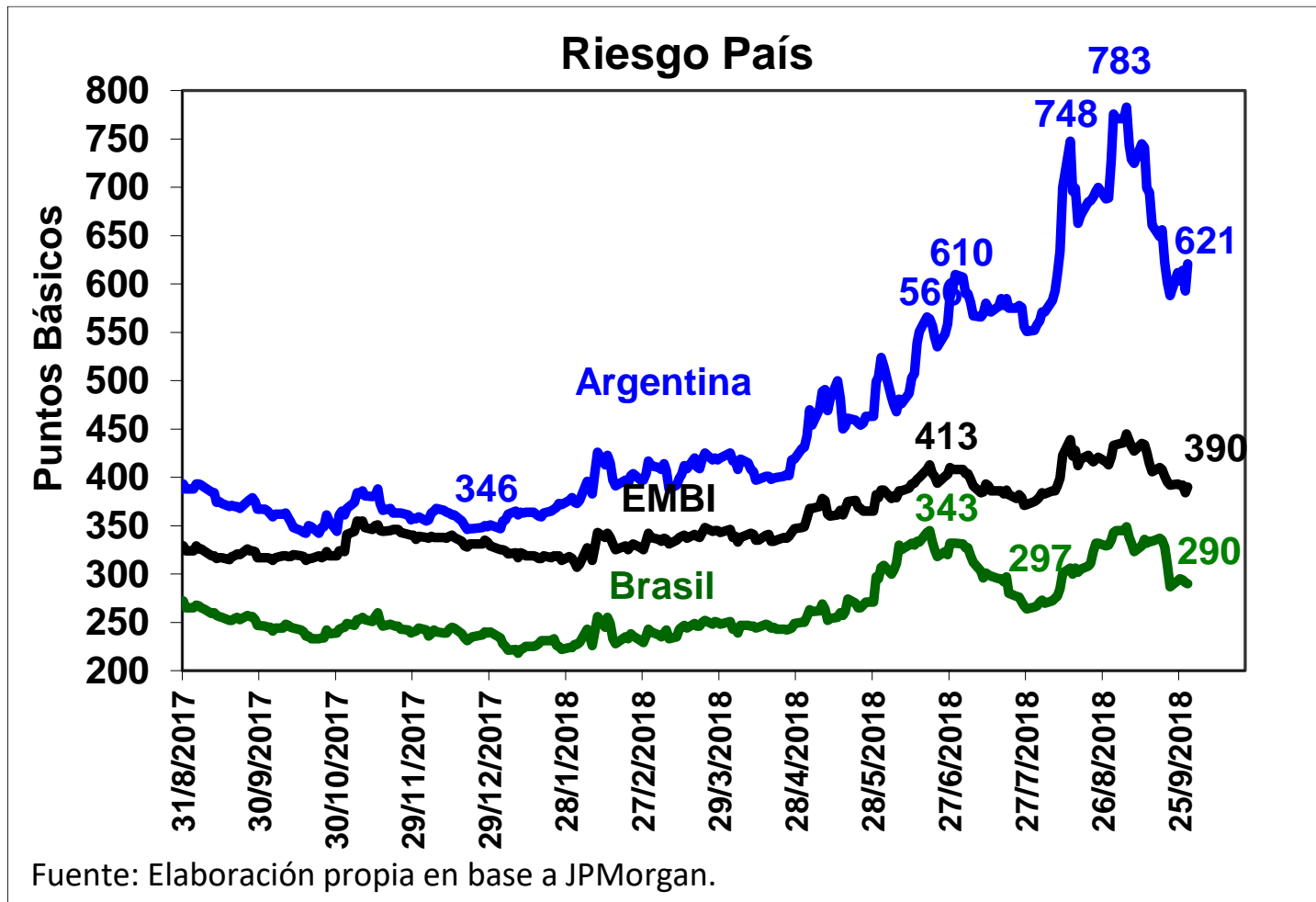
# El efecto de la causa de los “cuadernos” y la volatilidad macroeconómica. El Fideicomiso PPP.

Los sucesos judiciales asociados a la causa de los “cuadernos” y la reciente volatilidad macroeconómica, dificultaron la realización de obra pública y proyectos de participación público privada (PPP), por dos motivos:

- La dificultad para alcanzar el cierre financiero de los proyectos adjudicados por restricciones de “compliance” que presenta la banca internacional para financiar empresas con sospechas de actos de corrupción.
- El aumento del costo financiero, como consecuencia del aumento de la tasa de riesgo país.

En este contexto el gobierno intenta superar estas dificultades mediante la creación de un Fideicomiso PPP que permitirá “... asegurar el comienzo de las obras, en el contexto de una investigación judicial acerca de la obra pública durante el Gobierno anterior, se creó un fideicomiso, con fondos del Banco Nación y bancos privados, administrado por el Estado Nacional, que permite el financiamiento de las primeras etapas de las obras”.

# Riesgo País



RIESGO PAÍS	
28/09/2018	
VENEZUELA	5.664
ECUADOR	621
<b>ARGENTINA</b>	<b>621</b>
UCRANIA	547
EGIPTO	478
TURQUIA	443
<b>EMBI</b>	<b>390</b>
<b>BRASIL</b>	<b>290</b>
SUDÁFRICA	283
RUSIA	215
MÉXICO	178
INDONESIA	172
BULGARIA	168
URUGUAY	153
MALASIA	129
PANAMÁ	114
PERÚ	107
COLOMBIA	100
FILIPINAS	97
POLONIA	47

Fuente: JPMorgan.

A pesar de la caída reciente del Riesgo País, se mantiene elevado tanto en términos absolutos como relativos.

# Los Riesgos y el presupuesto

- Los principales riesgos asociados a los proyectos de infraestructura son los sobrecostos y sobrepazos en las etapas de planificación y ejecución de las obras, materializándose en que una construcción termina costando y demorando mucho más de lo estimado originalmente.
- En este sentido, el marco regulatorio prevé expresamente que: *“el equilibrio de la ecuación económico-financiera original de los contratos PPP debe ser restablecido, a solicitud de cualquiera de las partes, cuando se vea alterado significativamente por razones imprevisibles al momento de la adjudicación que sean ajenas a la parte que invoca el desequilibrio y no se refieran a riesgos asumidos por cada una de las partes”*.
- **Este equilibrio de la ecuación económico-financiero original del contrato puede ser restablecido mediante el otorgamiento, aumento, quita o reducción, según corresponda, de cualquier ventaja económica al contratista PPP a ser oportunamente acordada entre las partes.**

# Los Riesgos que enfrentan los proyectos PPP:

El presupuesto identifica los siguientes riesgos para el desarrollo de los contratos PPP:

- Riesgo de expropiaciones
- Riesgo social y ambiental
- Riesgo con servicios afectados por las obras
- Riesgo de ingresos – PASIVOS FISCALES CONTIGENTES
- Riesgo de fuerza mayor compartido
- Riesgo de tipo de cambio –SEGUROS DE CAMBIO.
- Riesgo político
- Riesgo regulatorio y de cambios en la ley
- Riesgo de extinción anticipada

## En síntesis:

- PPP es un modelo contractual que tiene como objetivo el desarrollo eficiente de la infraestructura (value for money). La experiencia internacional ofrece lecciones importantes.
- El desafío de PPP es su implementación, que aparece desafiante en contextos macroeconómicos inestables.
- Aspecto positivo: la construcción de un diseño institucional y normativo ad-hoc para este tipo de contratos que aprovecha la ventaja de llegar tarde en la implementación acota riesgos y aprovecha experiencias.

Muchas gracias.

Alejandro Einstoss  
aeinstoss@gmail.com.

# Inversión APP en la región acumulada 1990 – 2015

fuentes BM

