Tercer Seminario de Proyectos de Asociación Público Privada en México: Impulso al Desarrollo de Infraestructura para la Sociedad

Identificación, valoración y gestión de riesgos en los proyectos de APP, su contribución en la determinación del Valor por Dinero

Joan Prats

8 de diciembre de 2016
Washington, D.C.

IDB

Plan de la presentación

La Buena Gobernanza de las APP: definiciones básicas

Riesgos, Pasivos Contingentes y Valor Por Dinero

Gobernanza de las APP: incentivos y modelos

Manejo de Riesgos y Contingencias Soberanas por APPs

- ✓ Ex-Ante
- ✓ Durante ejecución del proyecto
- ✓ Ex-Post

Capacidades para el Desarrollo de Proyectos de APP

- ✓ Experiencia en ALC
- ✓ Comparación de ALC con el resto del mundo

- **Aproximación positiva:**

"Reglas e incentivos que estructuran la interacción de los distintos actors para promover la asignación eficiente de riesgos en los APP"

- **Aproximación negativa: Evitar errores en la formulación de APP**

Error tipo I: Cuando un APP no debería serlo

Error tipo II: Cuando un APP debería serlo

		¿Se ha realizado la inversión?		
		No se ha realizado	**Se ha realizado mediante CPT**	**Se ha realizado mediante APP**
¿Debería realizarse la inversión?	**No debería realizarse**	Incentivos adecuados	Elefantes blancos (NPV<0)	Elefantes blancos (NPV<0)
	Debería realizarse vía CPT	Ineficiencia social (Costo-oportunidad)	Incentivos adecuados	Ineficiencia fiscal (VpD<0)
	Debería realizarse vía APP	Ineficiencia Social (Costo-oportunidad)	Ineficiencia fiscal (VpD<0)	Incentivos adecuados

Fuente: Elaboración propia.

VpD y Riesgo de los APP.

Siendo:
CB = Costo base
RT = Riesgo transferible
RR = Riesgo retenido
IT = Ingresos por terceros
AC = Costos de administración del contrato
PC = Pagos al contratista
GC = Ganancia por competitividad
Entonces:

$$Valor\ por\ Dinero\ (VpD) = \sum_{t=0}^{n} \frac{(CB_t - IT_t + RR_t + RT_t)}{(1+r)^t} - \sum_{t=0}^{n} \frac{(PC_t + AC_t + RR_t - GC_t)}{(1+r)^t}$$

Asumiendo:

CB - IT = PC

Entonces, para *Vpd* > 0

RT + GC > AC

Ineficiencias fiscales y APP

VpD > 0

RT + GC > AC

Rieso Transferido — **Ganancia en Eficiencia** — **Coste de Administración del Contrato**

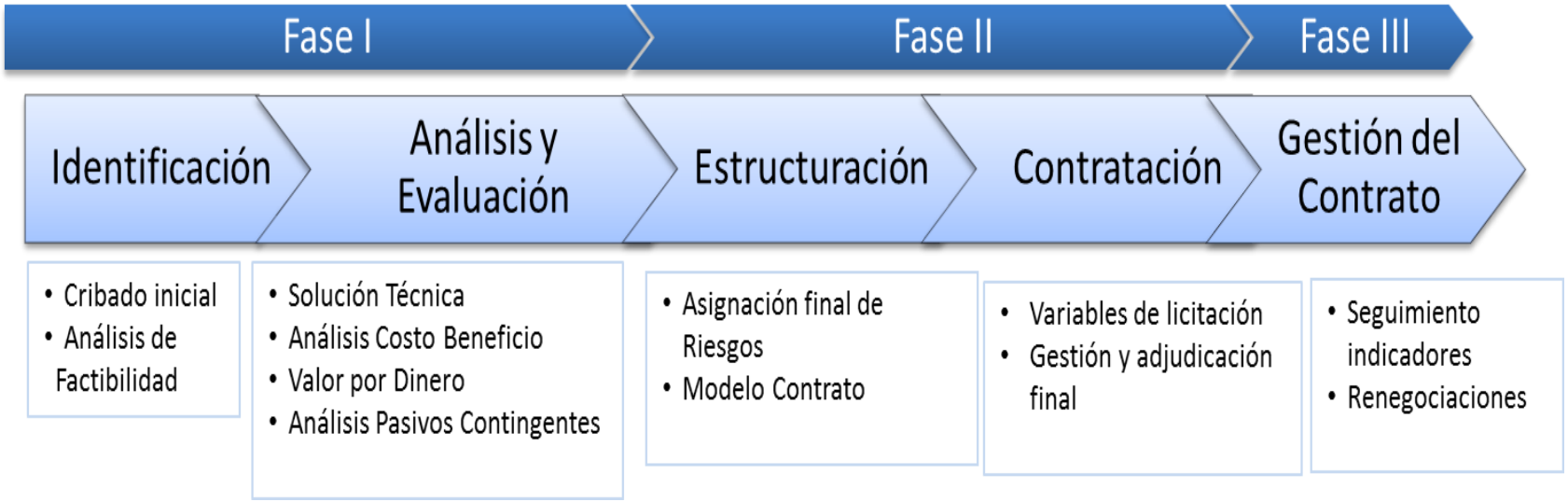
Es más probable un APP si:

- Aumenta el Riesgo Transferido (RT)
- Aumenta la Ganancia de Competitividad (GC)
- Reduzco los Costes de Administración del Contrato

El Análisis de contingencias y riesgos fiscales, así como la eficiencia de la administración son claves

Nivel macro - institucional

- Regulación del Ciclo de proyectos de las APP



- Definición del marco – institucional
  - Marco legal
  - Interacción entre Poder legislativo – Poder ejecutivo – Poder Judicial
  - Existencia de una UAPP y Unidad de Riesgos en el MEF
  - Banca de Desarrollo y Corporaciones Financieras

Ciclo de proyecto, actores y conflictos de interés

- Conflictos entre la función de promoción y evaluación o estructuración
- Conflictos entre la función de estructuración y seguimiento del contrato
- Conflictos entre las funciones de evaluación/promoción y financiación

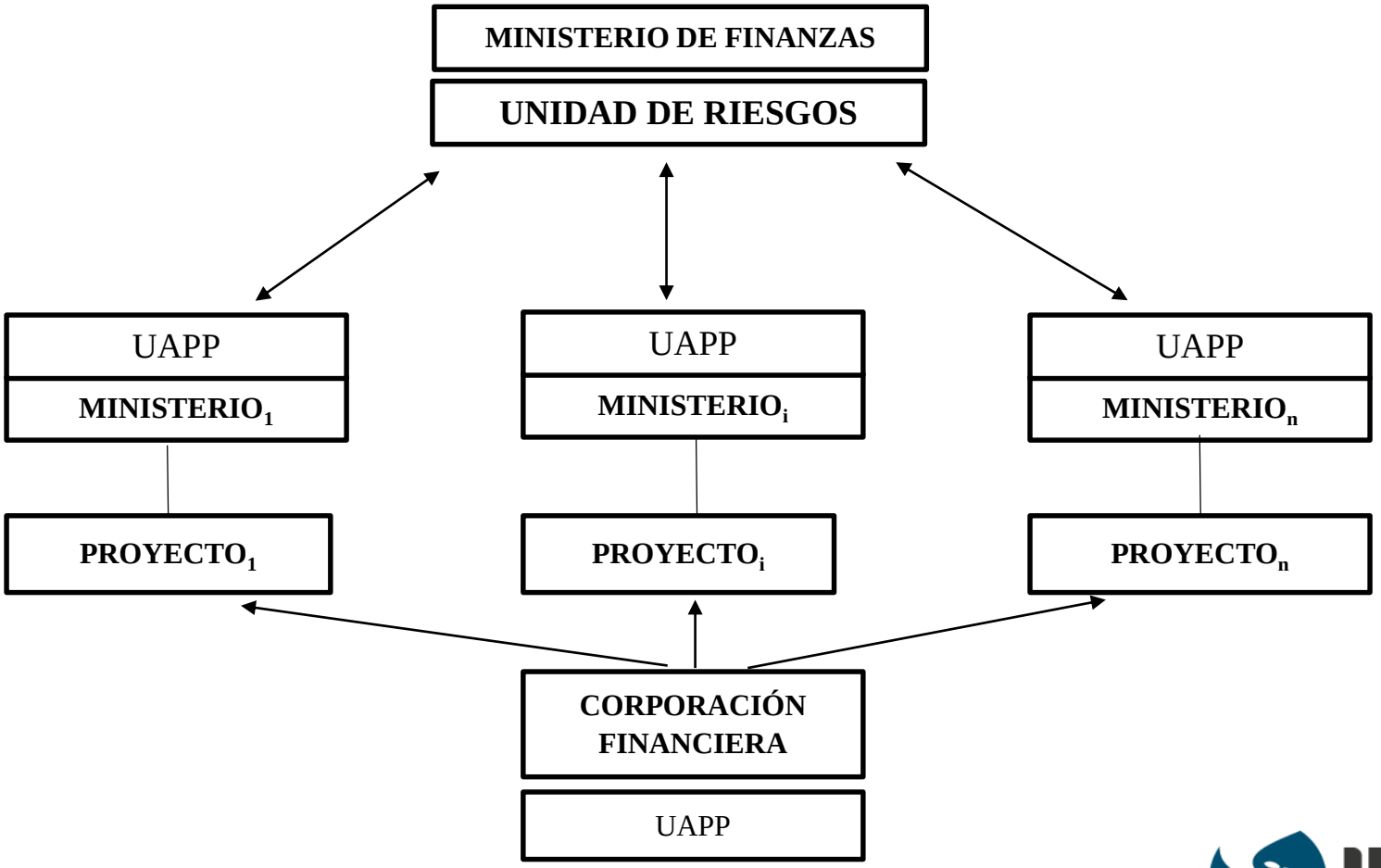
Modelos de Gobernanza:

- A partir del análisis de la especialización funcional de los actores es posible identificar dos "estilos" de gobernanza de APP

Centralizado	Modelo Descentralizado
• La **UAPP tiene competencias amplias en el cliclo de proyectos**	• La UAPP tienen **competencias limitadas**
• **Unidades Contratantes menos autónomas** en la promoción	• **Más autonomía de las Unidades Contratantes** en la promoción
• Menor importancia de la Banca Pública	• Mayor **importancia de la Banca Pública**
• **Estados Unitarios**.	• **Estados Federales** o Descentralizados
• Poca **población o territorio**	

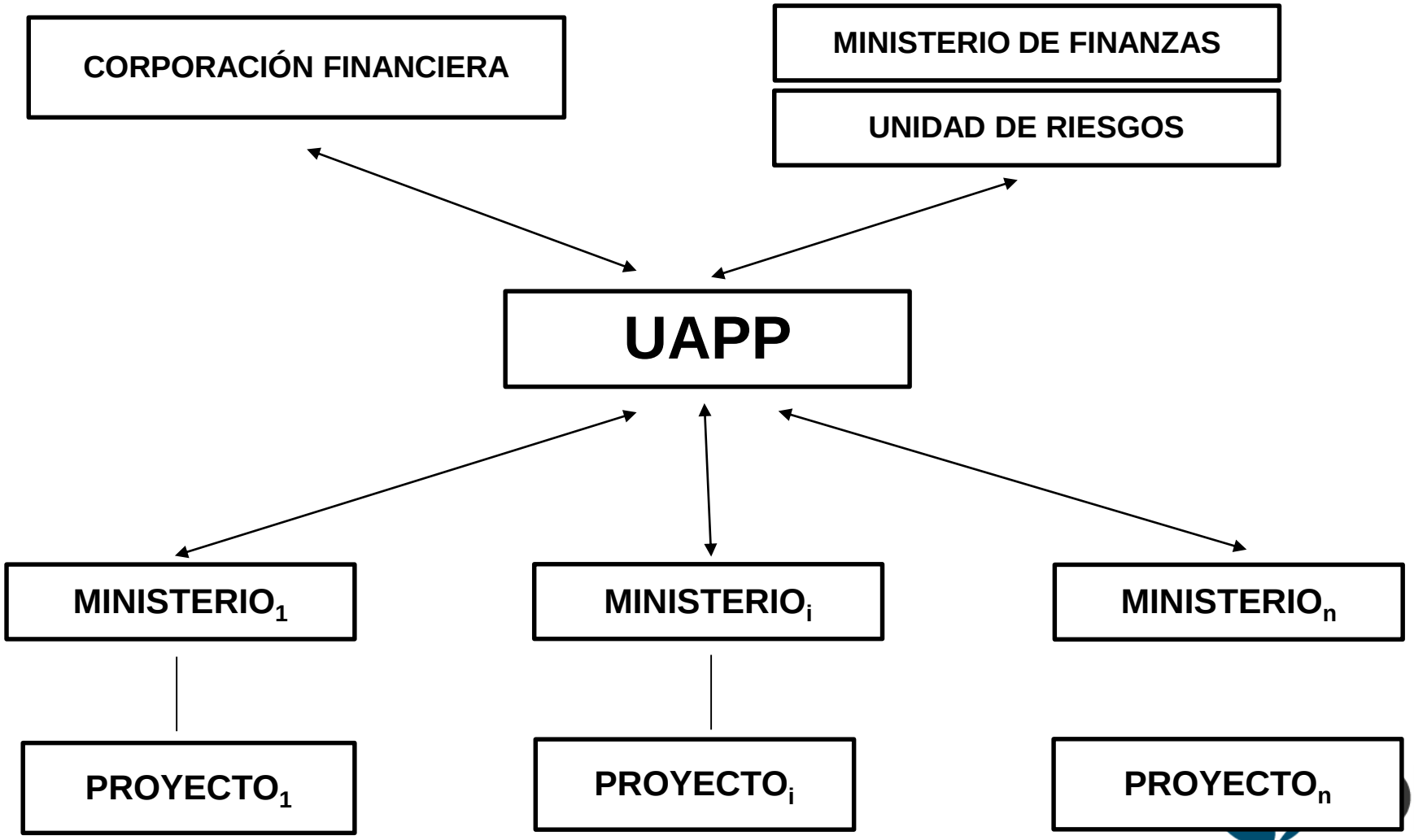
Modelos de Gobernanza:

Modelo descentralizado



Modelos de Gobernanza:

Modelo centralizado



Modelos de Gobernanza: Ventajas e Invenientes

Pros y cons **Centralizado**	**Pros y cons Modelo Descentralizado**
Aprovechamiento de la especialización y economías de alcance	Mayor capacidad propositiva de las UC más iniciativa variada
Una misma UAPP realizando muchas funciones (problemas de incentivos)	Elevados costes de coordinación de diferentes UC

Importancia de los frenos y contrapesos a través de las Unidades de Riesgos

Importancia de los frenos y contrapesos a través de las Unidades de Riesgos

APPs, Riesgos Asociados y Contingencias Soberanas

Las APPs generan buenos incentivos, pero necesariamente también riesgos y contingencias para el Estado

Riesgos

- En los proyectos APPs

Pasivos contingentes

- Derivados de la asignación de los riesgos

Manejo y mitigación

- Atribuciones y responsabilidades
- Acciones e instrumentos

APPs, Riesgos Asociados y Contingencias Soberanas

Las APPs generan obligaciones firmes y contingentes (explícitas e implícitas)

Independientemente de la calidad del marco regulatorio, de la capacidad institucional, y del ambiente de inversión

Las APPs generan obligaciones firmes y contingentes para el sector público

APPs, Riesgos Asociados y Contingencias Soberanas

La probabilidad de ocurrencia, el monto y momento de pago de los PCs son inciertos

Pasivos Contingentes (PCs)

- **Definición:**

  Obligaciones cuya materialización (en términos de montos, tasas de interés, plazos de pago, etc.) depende de la ocurrencia de eventos futuros inciertos, ajenos al control del Estado.

- **Relevancia:**

  Pueden representar una significativa carga para las finanzas públicas y comprometer el manejo y la sostenibilidad de la deuda pública.

APPs, Riesgos Asociados y Contingencias Soberanas

La **clasificación de PCs por APPs**, en explícitos o implícitos, **depende** tanto **del tipo de riesgo que los genera** como **de las características del contrato de APP.**

PCs explícitos por APPs. Generados por riesgos que explícitamente quedan del lado del Estado (así lo establece el contrato de APP).

PCs implícitos por APPs.

- ✓ Generados por riesgos que quedan en cabeza del sector privado y se espera que el estado intervenga.
- ✓ Generados por riesgos que quedan en cabeza del Estado porque no hay cláusulas contractuales que estipulen lo contrario (por ejemplo, default del contratista).

APPs, Riesgos Asociados y Contingencias Soberanas

Identificación de riesgos y contingencias asociadas

Riesgo	Pasivo contingente	Tipo de pasivo
Construcción	Geológicos, arqueológicos, otras cláusulas de compensación	Explícito
Tecnológico	Indemnizaciones por uso tecnologías riesgosas o no probadas/Obsolescencia de la tecnología	Explícito/Implícito
Demanda/uso	Garantías de Ingresos Mínimos	Explícito
Macroeconómico o de otras variables de riesgo	Garantías para diferentes variables de riesgo (vg. tarifas, tipo de cambio)	Explícito
De financiamiento	Garantías de crédito y otras mejoras financieras	Explícito
Diferente interpretación de contratos	Actividad litigiosa	Explícito
Terminación de contratos	Obligaciones por terminación de contratos	Explícito/Implícito
Fuerza mayor (vg. desastres naturales, eventos políticos)	Cláusulas compensatorias para eventos de fuerza mayor	Explícito/Implícito
Renegociación	Pasivos por renegociación	Implícito
Default	Pasivos residuales	Implícito

PCs por Asociaciones Público-Privadas (APPs)

Los PCs por Garantías de Demanda y/o Ingresos son generalmente bajos en relación con los montos necesarios para construir la infraestructura

Pasivos Contingentes por Garantías de Demanda y/o Ingresos en AL			
	Máxima Exposición	**Valor Presente Neto**	**Período**
Colombia[1]	NA	0,6% del PIB	2016-27
Chile[2]	2,5% del PIB	0,2% del PIB	2015-36
Perú[3]	1,9% del PIB	~0.0% del PIB	2016-36

Fuentes:
[1]*Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2016.*
[2] *Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, 2016*
[3] *Ministerio de Economía y Finanzas, 2016*

PCs por IMGs en el resto del mundo:

- ✓ Sudáfrica: 0,4 % del PIB
- ✓ Irlanda: 1 % del PIB

PCs por Asociaciones Público-Privadas (APPs)

Un ejemplo frecuente de PCs implícitos se relaciona con la renegociación de contratos

Renegociación de contratos[1]

Porcentaje de contratos de APP renegociados y tiempo promedio hasta renegociación		
Sector	**% de contratos APP renegociados**	**Tiempo promedio hasta renegociación (años)**
Todos los sectores	**68**	**1,0**
Electricidad	41	1,7
Transporte	78	0,9
Agua	87	0,8
Sectores sociales	39	1,2
Otros sectores	35	1,0

[1]*Fuente: Guasch, J.; Benitez, D.; Portabales, I.; Flor, L. (2014): "The Renegotiation of PPP Contracts: An Overview of its Recent Evolution in Latin America ". Discussion Paper No. 2014-18, The World Bank*

PCs por Asociaciones Público-Privadas (APPs)

El problema de la renegociación de contratos

Infraestructura de Transporte en Perú

Número de concesiones y Adendas (al 31/12/2013)[1]			
Sector	**Concesiones**	**Adendas**	**Adendas/ Concesiones**
Aeropuertos	3	15	5,0
Rutas	15	43	2,9
Ferrocarriles	3	4	1,3
Puertos	6	12	2,0
TOTAL	**27**	**74**	**2,7**

[1]Fuente: Alarco Tosoni, G. 2014. "Riesgos fiscales de las asociaciones públicas privadas (APP) en América Latina", based on OSITRAN.

Manejo de Riesgos y Contingencias Soberanas por APPs

La gestión de riesgos por proyectos de APP, incluyendo los PCs, debería ser parte de las distintas etapas de un proyecto, involucrando a diversas instituciones públicas

Gestión de riesgos y PCs en etapas

- ***ex ante***
- **durante**
- ***ex post***

Gestión de riesgos y PCs e institucionalidad

- **Atribuciones y responsabilidades** (de los distintos actores intervinientes)
- **Acciones e instrumentos**

Manejo de Riesgos y PCs por APPs. *Ex ante*

Desde el inicio, se deben tener en cuenta los riesgos y las contingencias

Manejo de riesgos *ex ante*

- **Planificación y Selección de proyectos**
- **Definición del instrumento**
  - **APP/NO APP (incluye VxD con estimación PCs)**
- **Diseño del contrato: identificación y asignación de riesgos, incentivos, pagos.**

Manejo de Riesgos y PCs por APPs. Durante Ejecución del Proyecto

Durante la ejecución del proyecto los PCs deben ser adecuadamente reestimados, presupuestados, contabilizados, reportados y monitoreados

Manejo de riesgos durante la ejecución del proyecto

- **Re-valuación de PCs**
- **Presupuesto de PCs**
- **Contabilización de PCs**
- **Reporte de PCs**
- **Monitoreo de PCs**

Manejo de Riesgos y PCs por APPs. Durante Ejecución del Proyecto

El presupuesto, contabilización y reporte de PCs contribuyen a mitigar la subestimación de los riesgos y potenciales costos de los proyectos de APP

Pilares Normativos

- **Prácticas presupuestarias:** Código de Transparencia Fiscal del FMI (2014)

  Objetivos: Inclusión de APPs en presupuesto y marco fiscal plurianual (responsabilidad fiscal); Evaluación equitativa de proyectos de inversión (Value-for-Money)

- **Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público:** IPSAS 32 (Concesiones) e IPSAS 19 (Pasivos y Activos Contingentes)

  Objetivos: Consistencia en registro de APPs y PCs entre el sector público y privado.

- **Normas Internacionales de Estadísticas del Sector Público:** Manual de Estadística de las Finanzas Públicas del 2014; Guía de Deuda del Sector Público 2011 (GDSP 2011)

  Objetivos: registro de activos y pasivos "firmes y contingentes" por APPs (transparencia fiscal)

Fuente: Isabel Rial .2016. presentación sobre Evaluación y Gestión de Riesgos Fiscales en Asociaciones-Público Privadas (APPs), *Sovereing Debt Management Forum, World Bank*.

Manejo de Riesgos y PCs por APPs. Durante Ejecución del Proyecto

Presupuesto de PCs

- La inclusión de los PCs en los presupuestos anuales no está estandarizada a nivel internacional

Código de Transparencia Fiscal del FMI				
Concepto	**Principio**	**Prácticas**		
		Básico	**Bueno**	**Avanzado**
Contingencias presupuestarias	El presupuesto tiene asignaciones adecuadas y transparentes para los PCs que surgen durante la ejecución del presupuesto.	**El presupuesto incluye una asignación para PCs.**	El presupuesto incluye una asignación para PCs **con criterios de acceso transparentes.**	El presupuesto incluye una asignación para PCs con criterios de acceso transparentes **y reportes sobre su utilización.**

Fuente: Basado en FMI. 2014. *Fiscal Transparency Code.* *http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf*

Manejo de Riesgos y PCs por APPs. Durante Ejecución del Proyecto

Contabilización de PCs

- En los últimos años las normas internacionales de contabilidad fueron revisadas, volviéndose más estrictas.

- Sin embargo, aún existe una brecha entre las prácticas actuales y los estándares internacionales (en general, los marcos fiscales de mediano plazo no incluyen a los PCs por APPs).

- Avanzar hacia la adopción de las normas internacionales y cerrar la brecha de información existente es crucial para mejorar la gestión del riesgo de APPs.

Manejo de Riesgos y PCs por APPs. Durante Ejecución del Proyecto

Las IPSAS definen criterios de contabilización favoreciendo un mayor control

Estándares Internacionales para la Contabilización de PCs

IPSAS 19	FMI / Unión Europea (UE)
Los PCs con probabilidad de ocurrencia> 50% deben incluirse en la hoja de balance soberano. La información requerida incluye: monto al inicio/final del período; provisiones adicionales; montos utilizados durante el período; montos reservados no utilizados durante el período; y aumentos en el monto debido al paso del tiempo o a cambios en la tasa de descuento (en caso de aplicar). **Los PCs con probabilidad de ocurrencia <50% deben ser reportados como ítems de memorándum, en la hoja de balance soberano.**	La UE recomienda seguir las reglas de IPSAS. El stock de garantías estandarizadas debe ser registrado como un pasivo en la hoja de balance soberano. El valor esperado de la ejecución de las garantías concedidas durante el período debe ser registrado como un gasto.

*Fuente: Basdo en **IPSASB. 2014**. International public sector accounting standards regarding provisions, PCs and contingent assets issued; IMF 2014 Fiscal Transparency Code; IMF. 2013. Public Sector Debt Statistics; EU. 2009. EU Accounting Rule 10: provisions, contingent liabilities and contingent Assets. Version 3: EU. 2013. Towards implementing harmonised public sector accounting standards in Member States. The suitability of IPSAS for the Member States.*

Manejo de Riesgos y PCs por APPs. Durante Ejecución del Proyecto

Estándares Internacionales para el Reporte de PCs

Código de Transparencia Fiscal del FMI				
	Principio	**Prácticas**		
		Básico	**Bueno**	**Avanzado**
Garantías	La exposición del gobierno por garantías otorgadas es publicada regularmente y autorizada por ley.	Todas las garantías otorgadas por el gobierno, sus beneficiarios, y la exposición generada por éstas, son publicadas al menos anualmente.	Todas las garantías otorgadas por el gobierno, sus beneficiarios, y la exposición generada por éstas, son publicadas al menos anualmente. **El valor máximo de nuevas garantías -o su stock- es autorizado por ley.**	Todas las garantías otorgadas por el gobierno, sus beneficiarios, la exposición generada por éstas, **y la probabilidad de que sean ejecutadas**, son publicadas al menos anualmente. El valor máximo de nuevas garantías -o su stock- es autorizado por ley.
APPs	Las obligaciones por APPs son regularmente publicadas y manejadas activamente en coordinación con las distintas áreas involucradas.	El gobierno publica, al menos anualmente, sus derechos, obligaciones y riesgos por contratos de APP.	El gobierno publica, al menos anualmente, sus derechos, obligaciones, riesgos, **cobros y pagos anuales durante la vida útil esperada de los contratos de APP.**	El gobierno publica, al menos anualmente, sus derechos, obligaciones, riesgos, cobros y pagos anuales durante la vida útil esperada de los contratos de APP. **Se fija un límite legal a las obligaciones acumuladas.**

Fuente: Basado en *IMF. 2014. Fiscal Transparency Code.* http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf

Manejo de Riesgos y PCs por APPs. Durante Ejecución del Proyecto

Los PCs deben ser monitoreados durante el período de ejecución de los contratos.

Monitoreo de PCs por proyectos de APPs

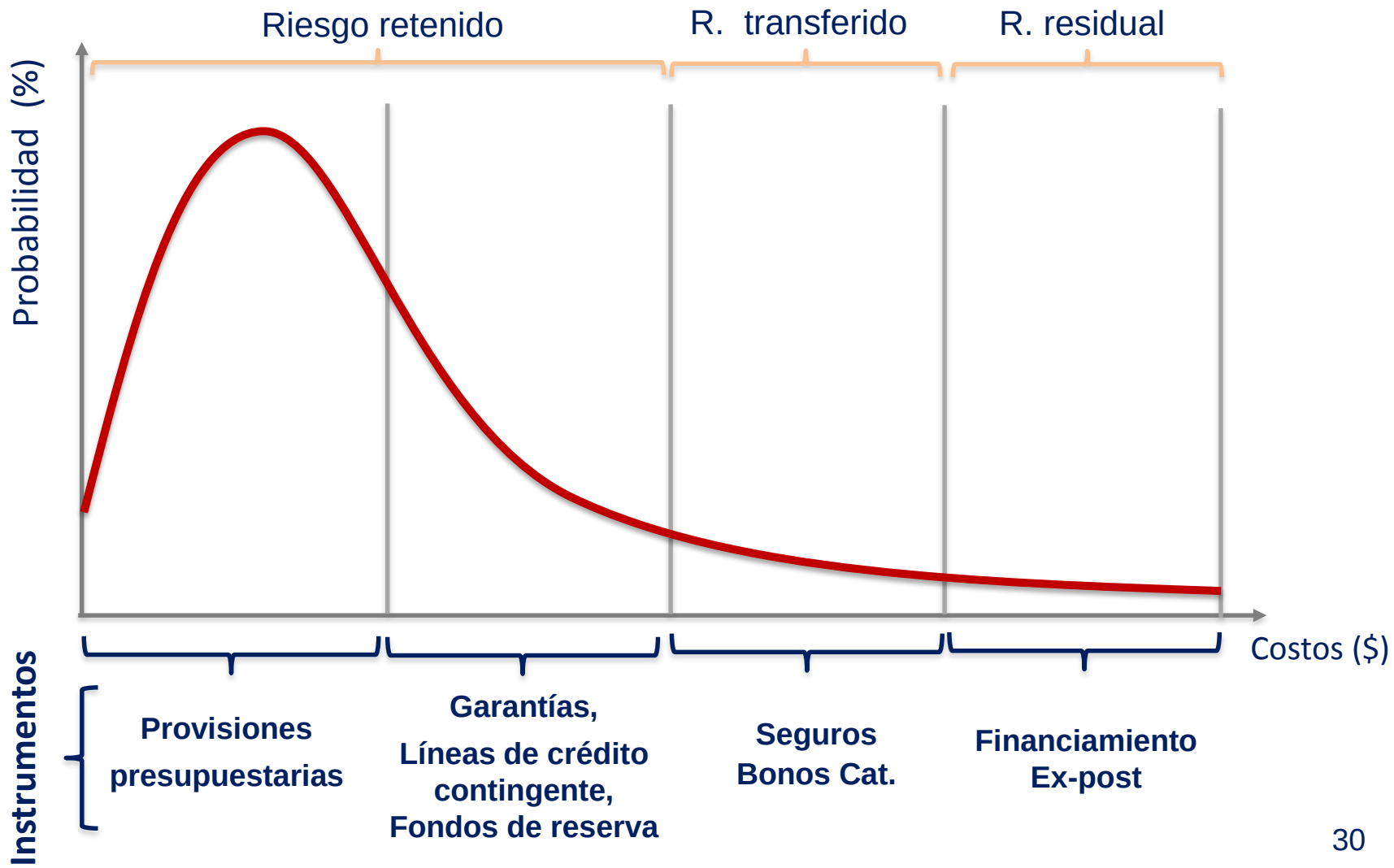
- Las **funciones de monitoreo y supervisión** de la ejecución de los contratos de APP **suele estar a cargo de la autoridad contratante y/o de las agencias reguladoras** (en sus respectivos ámbitos de competencia).

- Para lograr un mejor manejo de riesgos, el monitoreo de los PCs por APPs **debería estar a cargo de una unidad especializada**, un área en la oficina de deuda u otra dependencia, en general en el Ministerio de Finanzas, con conocimientos en la administración de riesgos y política fiscal.

- Resulta conveniente la existencia de **mecanismos de monitoreo** que faciliten un **control tanto público como privado del manejo de los riesgos** y PCs por APPs. (buena práctica: publicación de los contratos y reportes financieros de proyectos de APP).

Manejo de Riesgos y PCs por APPs. *Ex - Post*

Los Estados pueden utilizar distintos instrumentos financieros para mitigar los PCs vinculados con proyectos de APPs



Manejo de riesgos y PCs por APPs. Algunas recomendaciones

Gestión de riesgos y pasivos contingentes

- **Debe realizarse de manera integral** (en el contexto del conjunto de PCs) para tener visión global del total de PCs que enfrenta el Estado, y **centralizando cuestiones metodológicas para** la **valoración y seguimiento.**

- Debe realizarse **en coordinación con el manejo de otros pasivos y activos soberanos** (necesidad de adoptar una estrategia de manejo de activos y pasivos soberanos con un enfoque integral, SALM)

- Los **PCs deberían ser considerados en la** implementación de **reglas macrofiscales**, en los **presupuestos de mediano plazo** y en los **análisis de sostenibilidad de las finanzas públicas**.

Manejo de Riesgos y Contingencias Soberanas. Valuación

El toolkit permite identificar, estimar y dar seguimiento a algunos PCs asociados con APPs

Riesgos	Pasivos contingentes (PCs)	Categoría correspondiente en Toolkit
Demanda/uso	**Garantías de ingreso mínimo (GIM)**	**GIM APPs**
Otras variables (precio, tipo de cambio)	Garantías por variables de riesgo específicas	
Construcción	Geológicos, arqueológicos, y por otras Cláusulas de compensación	**Garantías al sector privado**
Tecnológicos	Indemnización por el uso de tecnologías de alto riesgo	
De financiamiento	Garantías de crédito y otras mejoras financieras	
Eventos de terminación de contratos	Compromisos por terminación de contratos	
Diferente interpretación de contratos	Litigios en contra del Estado	**Litigios contra el Estado**
Fuerza mayor (desastres naturales, eventos políticos)	Cláusulas de compensación por eventos de fuerza mayor	**Desastres Naturales**
Renegociación	Pasivos por renegociación de contratos	
Default del contratista	Pasivos residuales	

Manejo de Riesgos y PCs por APPs. Práctica Internacional

Algunas Conclusiones Finales

- En América latina se ha observado un surgimiento de las APPs con consecuentes introducciones/modificaciones de los marcos regulatorios (en general, contemplan cuestiones de manejo de riesgos y PCs).

- El diseño institucional influye en los incentivos del sector público y, por tanto, en la calidad de la gobernanza de las APP.

- Se ha avanzado tanto en cuestiones institucionales como procedimentales (sistematización de las primeras etapas del proceso de APPs, incluyendo la identificación de riesgos; mejora en el diseño de garantías).

- **Principales desafíos**: avanzar en la cuantificación de PCs por APPs, condición necesaria para su manejo. En particular, abordar la estimación de PCs implícitos (generan altos costos para las finanzas públicas).

¡GRACIAS!