

Principios de buena gobernanza en APPs y experiencias en los países de la OECD

Daniel Benitez

Especialista líder en PPP - Transporte y Tecnología de Información, Banco Mundial

Lima, 24 de Noviembre 2015

Contenidos

- Inversiones en infraestructura y financiamiento
- Cambios y tendencias recientes en los esquemas de inversión pública aplicados a las APPs
- Revisión de los marcos de Propuestas no Solicitadas
- Pilares de un marco institucional y funcional

Los desafíos de un brecha creciente de infraestructura

¿Cuanta infraestructura es necesaria?

3,4 trillones USD/año hasta el 2030
(Mkinsey)

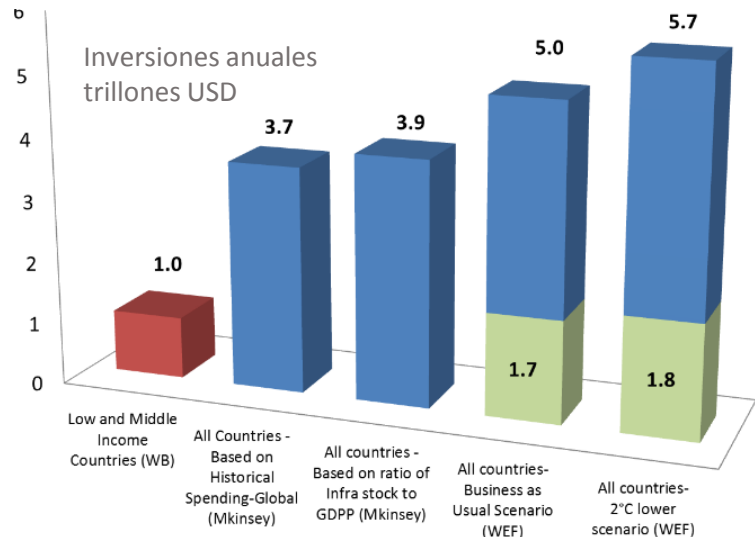
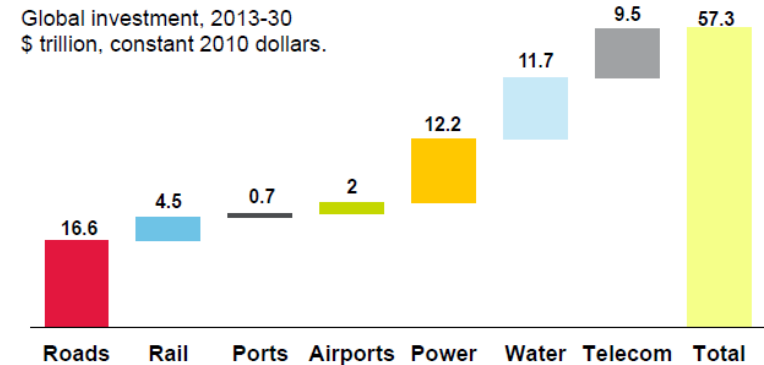
1 trillón en países de ingreso medio y bajo (WB)

Infraestructura sostenible y los efectos de cambio climático

Necesidades, fondeo y financiamiento de las inversiones

El uso de las APPs ha ganado impulso para financiar la inversión pública

Global investment, 2013-30
\$ trillion, constant 2010 dollars.



Financiamiento de infraestructura

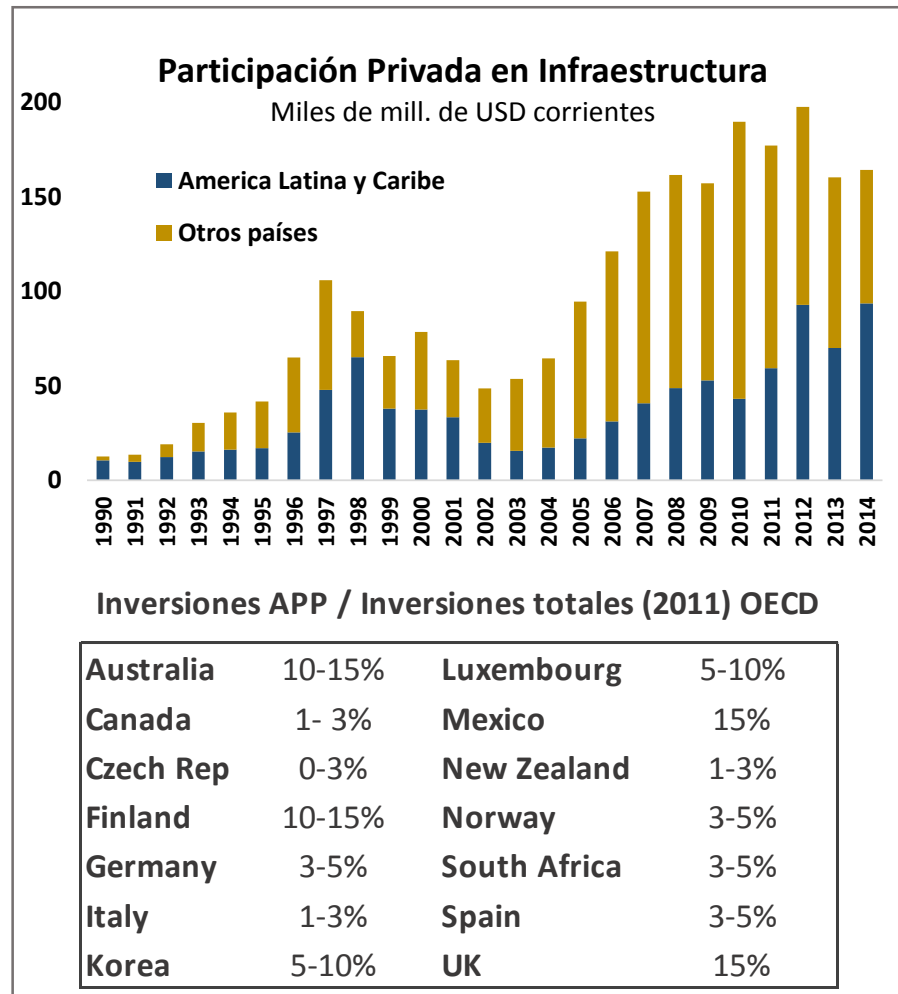
APPs son usadas como un instrumento para reducir la brecha creciente de necesidades de inversión

Principalmente en telecom, energía y transporte pero ahora también a la infraestructura social

Obra pública tradicional sigue siendo el mecanismo de ejecución más utilizado

Los mecanismos de financiamiento público y sus impactos son más conocidos y regulados

Las APPs plantea nuevos desafíos en materia de evaluación de proyectos y control de los efectos fiscales



Crisis financiera e impacto fiscal

Causas

Crisis Asiática 1997: Corea, Indonesia, Malasia

Crisis sub-prime (2008): Portugal, España, Grecia, Hungría, etc.

En la región: México, Colombia

Necesidad de nuevos instrumentos para apoyar proyectos **donde el gobierno toma más riesgo**. IMAG, mecanismos para reducir el riesgo crediticio, fondos de deuda cuasi-concesional, refinanciamiento, etc.

Efectos

- ✓ Aumentan los costos de financiamiento y se introducen nuevas regulaciones
- ✓ Se frena la economía y se afecta la demanda
- ✓ Problemas de bancabilidad y renegociaciones
- ✓ Mayor énfasis en los controles, procedimientos de aprobación, y contabilización / presupuesto
- ✓ Necesidad de revisar/completar los marcos de inversión pública y privada

El mercado de Project Finance

Antes de la crisis

Dominado por bancos comerciales, especialmente Europeos

Disponibilidad de instrumentos de mejora crediticia: “monolines”

Precios competitivos y condiciones light

Para el Reino Unido*:

Precio \approx LIBOR + 90 bps

DSCR \geq 1.15x

Plazo \geq 30 años

Tail \leq 6 Meses

Después

Mayor costo para los bancos (alto costo impuesto por Basel III)

Monolines casi extintos

Términos de financiamiento mas restrictivos

Para el Reino Unido*:

Precio \approx LIBOR + >275 bps

DSCR > 1.20x

Plazo < 7 años

Tail \geq 1 año

**Infrastructure UK, Mayo 2013*

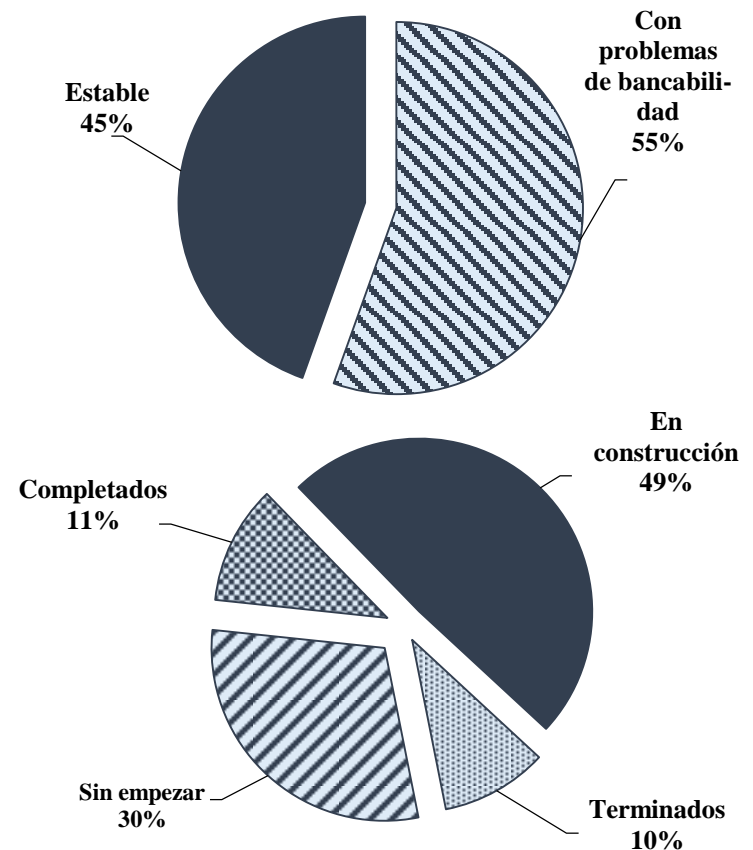
Renegociaciones y Bancabilidad

Renegociaciones de contratos

Region/País	Sector	% de contratos renegociados
LAC	Total	68%
	Electricidad	41%
	Transporte	78%
	Agua	92%
US	Carreteras	40%
Francia	Carreteras	50%
	Parking	73%
Reino Unido	Total	55%

Fuente: Guasch et al 2014

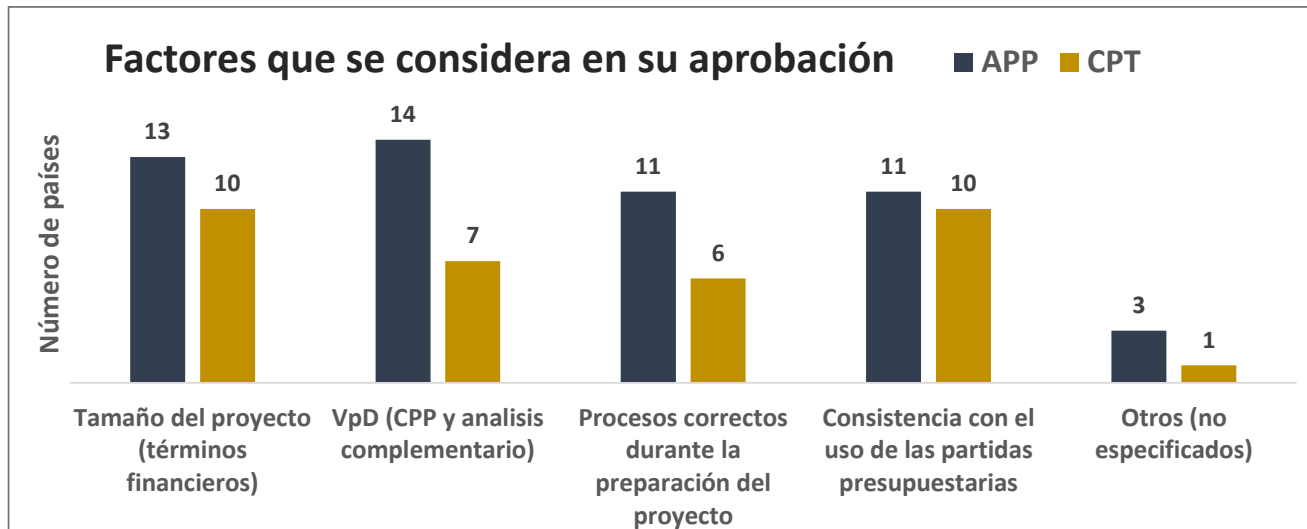
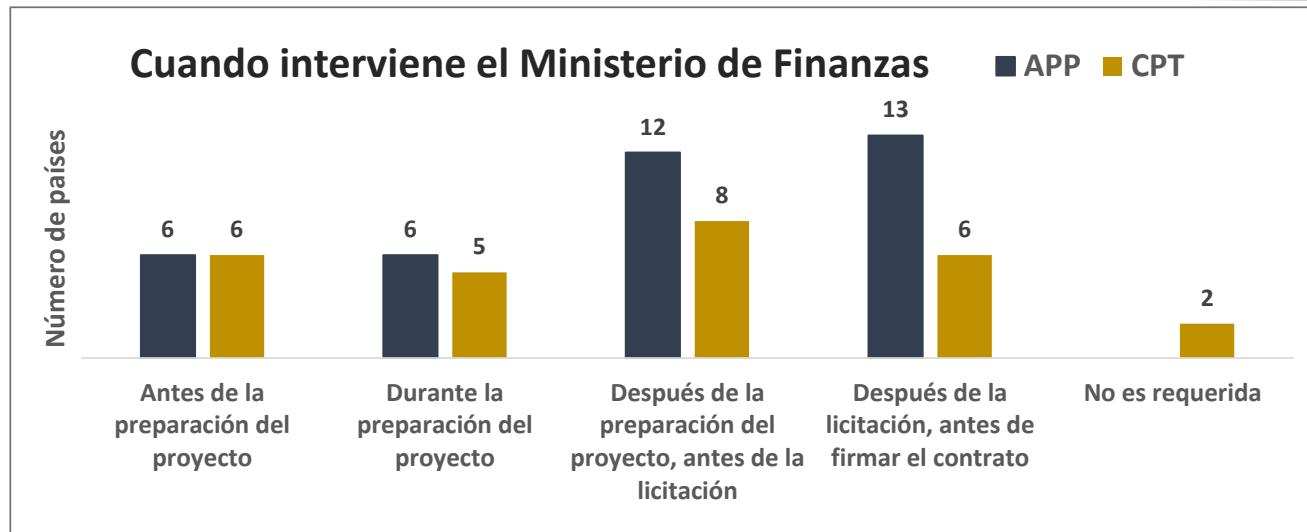
India: portfolio de carreteras con problemas de bancabilidad (2012-2014)*



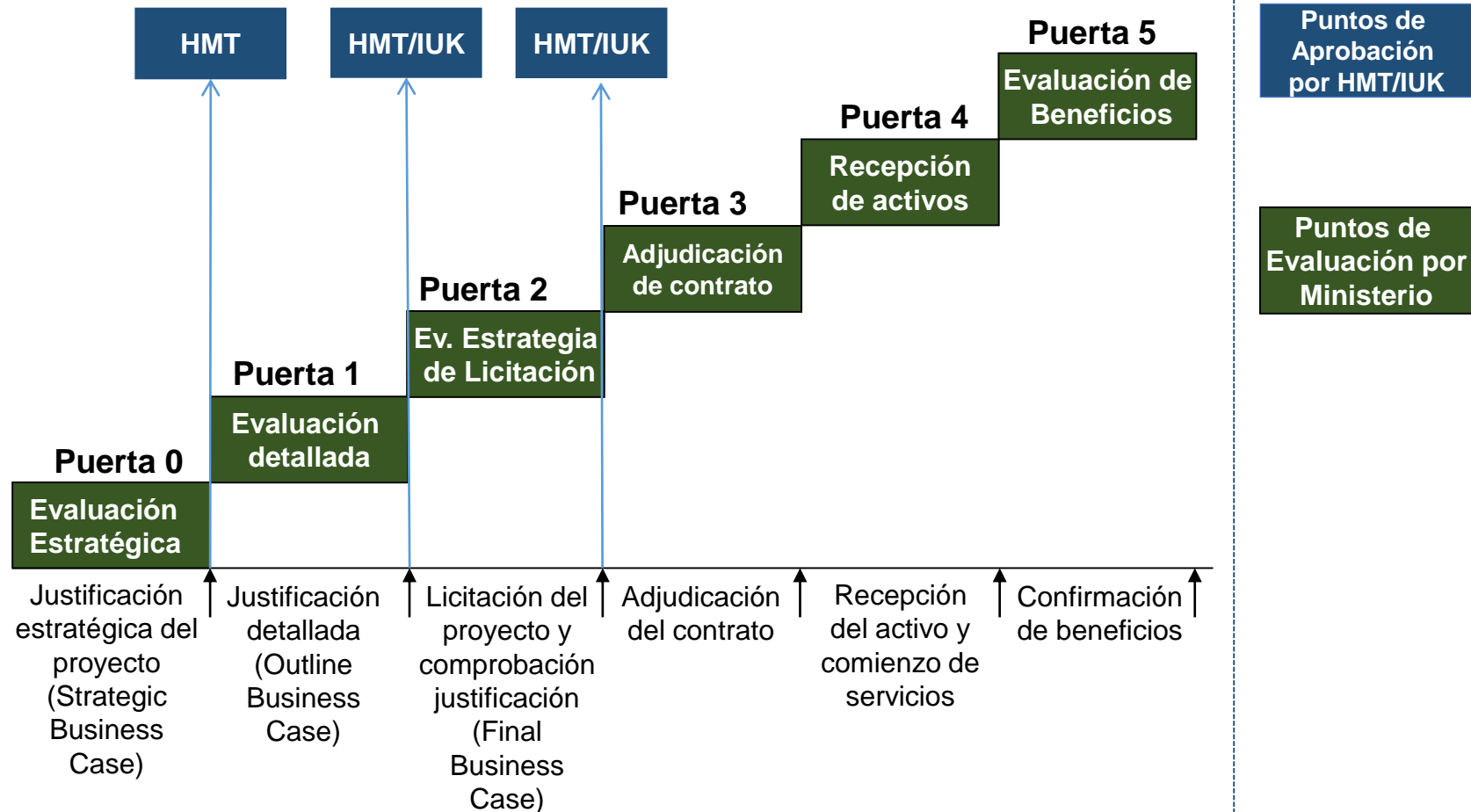
*Cerca de 4000 km. Fuente: Banco Mundial

Cambios en los procesos de evaluación, aprobación y control de las APPs

Algunas estadísticas en países OECD sobre el rol del Min de Finanzas



Puntos de evaluación y aprobación de proyectos en el Reino Unido



Pasivos contingentes (y no tanto)

Número de países donde se incluye el presupuesto público u otro documento un análisis sobre los pasivos contingentes

	APP	Empresas Públicas y agencias
Enumeradas pero no contabilizadas	3	3
Enumeradas y contabilizadas	4	3
No	11	11



Fuente: OECD Journal on Budgeting Volume 2011/1

Nuevas leyes APP comienzan a incorporar restricciones flujo y stock de deuda

País	Máximo permitido
Reino Unido	6-7% presupuesto sector
Brasil	5% ingresos del Gob. en el año siguiente
Grecia	15% sobre el presupuesto de inversión
India	25% del marco de gasto quinquenal *
Peru	12 % PBI
Uruguay	7% PBI pero hay un monto anual máximo

*no incluye garantías

Principios y metodologías para evaluar, contabilizar, y publicar contingencias

Desafíos en países en desarrollo

- **Rol endeble del Ministro de Finanzas** (autoridad presupuestaria) como custodio de las finanzas públicas
 - Marcos legales e institucionales exponen al gobierno a riesgos y costos fiscales excesivos
- **Falta de integración de los proyectos de APPs en el proceso presupuestario**
 - Procesos presupuestarios de inversión inadecuados
 - Sesgo en los procesos presupuestarios a favor de las APPs
 - Marcos presupuestarios de mediano plazo inadecuados o inexistentes
 - Mecanismos de apropiación anual inadecuados para APPs
 - Evaluación de sostenibilidad fiscal de largo plazo insuficiente
 - Escasa información sobre pasivos contingentes

Más desafíos

- **Inconsistencias entre los estándares presupuestarios, contables y de divulgación estadística**
 - Procedimientos contables/estadísticos tienden a excluir del presupuesto los gastos de APPs creando pasivos contingentes
 - Estándares contables nacionales inconsistentes con estándares contables internacionales
 - Escasa transparencia en la divulgación de información fiscal
- **Promoción de APPs fuera de la cobertura de gobierno general**
 - Contratos de compra de servicios por empresas públicas
 - Expansión de las APPs entre gobiernos sub-nacionales y municipales
- **Insuficiente capacidad de monitoreo en el sector público**
 - Ministerio de Finanzas y/o Unidad de APPs
 - Ministerios sectoriales, gobiernos sub-nacionales y municipales
 - Tribunales de Cuenta

Presupuesto y Contabilización

Falta de claridad en como se deben registrar pasivos ciertos y contingentes

IPSAS 19 y 32 tratan de dar cierta claridad al respecto

Implementación en fase

Agencia calificadoras de riesgo

Aun si no se implementase las IPSAS los gobiernos tiene que medir, registrar y hacer público los pasivos contingentes

Planificación presupuestaria

Estadísticas (Eurostat)



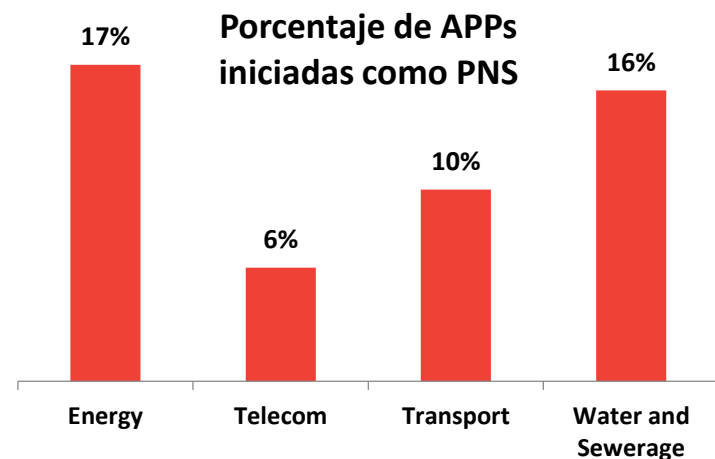
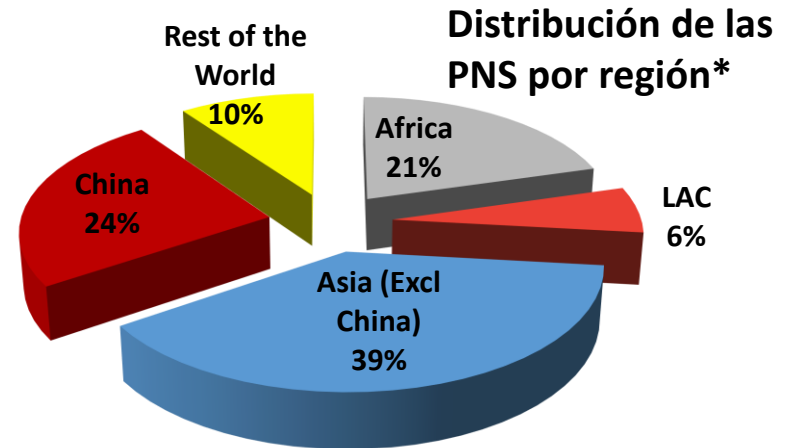
Revisión de los marcos de Propuestas no Solicitadas

Propuestas no solicitadas (PNS)

Aumento de las propuestas no solicitadas en países en desarrollo y la necesidad de contar con un marco normativo

¿Si, no, se deben eliminar? Diferentes perspectivas en países OECD Reino Unido, Corea del Sur, Chile

Preocupación sobre el impacto fiscal y la capacidad de los gobiernos para administrar los procesos y los costos de oportunidad al evaluarlas

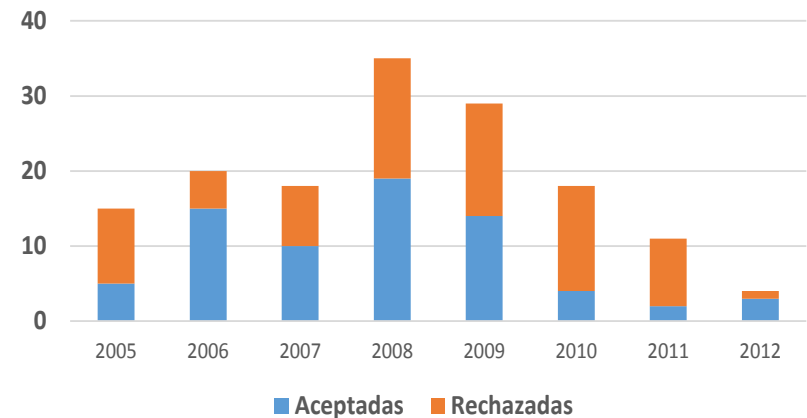


*Fuente: PPIAF 2015 en base a la base de datos PPI

Resultados estudio WB/PPIAF (2015) sobre PNS

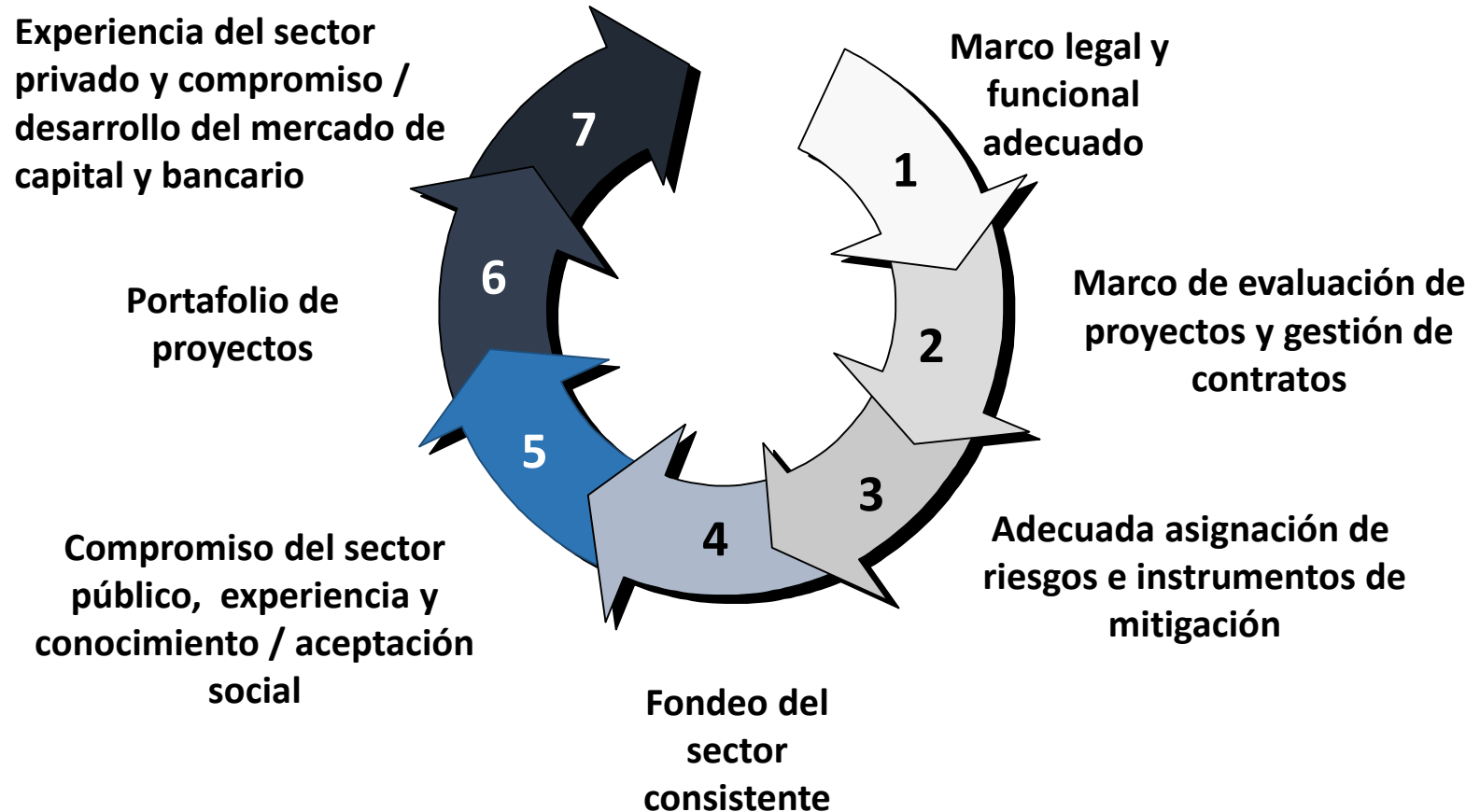
- ✓ Marco claro, predecible, y consistente con las capacidades del gobierno
- ✓ Integración de las PNS con planes de inversión y con los marcos de gastos de mediano/largo plazo
- ✓ Separación de PNS autosostenibles y cofinanciadas
- ✓ Reembolso de costos de preparación si el proyecto se ejecuta
- ✓ Pago de una tasa al presentar las propuestas

Corea del Sur - proyectos de iniciativa privada
(fuente PIMAC-KDI)



- ✓ Competencia, y más competencia
- ✓ Dar tiempo a los posibles competidores para presentar ofertas

Elementos claves para promover inversiones con participación privada



Ejemplos de buenas prácticas internacionales

Contabilización y presentación de informes de todos los proyectos

Alemania, Holanda, UK

Compromisos de presupuestos antes de las decision de inversion APP o no APP

Victoria Australia, Alemania, Holanda

Publicidad de los contratos

Perú, Chile, Brasil

Refuerzo del rol del Ministerio de Finanzas / tesoro

UK, Portugal, South Africa

Buenas prácticas de VfM – no mecánicas

UK, Canadá

Refuerzo del análisis de acequibilidad presupuestaria

Portugal, Holanda, South Africa

Análisis de riesgo

Brasil, Indonesia

Rol de las agencias de supervisión/regulación externas o independientes

Perú, Portugal, India

Muchas gracias