

Tratamiento de los pasivos contingentes derivados de las APP.

Carola Pessino

**Seminario "Espacio Fiscal y Proyectos de Inversión.
El Rol de las APP"**

Banco Interamericano de Desarrollo,

Lima, Perú 3-5 Junio

Agenda

- Los Riesgos Fiscales de APPs
- Pasivos Directos o Contingentes
- Pasivos Contingentes explícitos o implícitos
 - Como se reportan en base caja y Devengado
 - Como se informan/divulgan
 - Pasivos implícitos de organismos off-budget
- El caso de las concesiones
- Mejores Prácticas

Definición aplicable de Riesgos Fiscales

- Polackova Brixi & Schick (2002): Fuente de stress financiero que puede enfrentar el gobierno en el futuro.
- IMF (Cebotari (2008); Cottarelli (2010)): Factores que desencadenan diferencias entre la posición fiscal proyectada por un gobierno y la real.

Análisis de riesgos fiscales empiezan en...

- Mediados de los 90s
- Crisis en México (1994–95), Argentina (1995), Bulgaria (1996–97), República Checa (1997), Tailandia (1997), Corea (1997), Pakistán (1998–99), Rusia (1998), Ucrania (1998–2000), Brasil (1998–99), y Ecuador (1999)
- Trataron de encontrar si las condiciones fiscales de bases junto a los shocks derivaron en los riesgos fiscales y crisis
- Muchos casos surgieron de shocks “sudden stops” con problemas de deudas ocultas, nacionales y subnacionales, y renegociación de concesiones

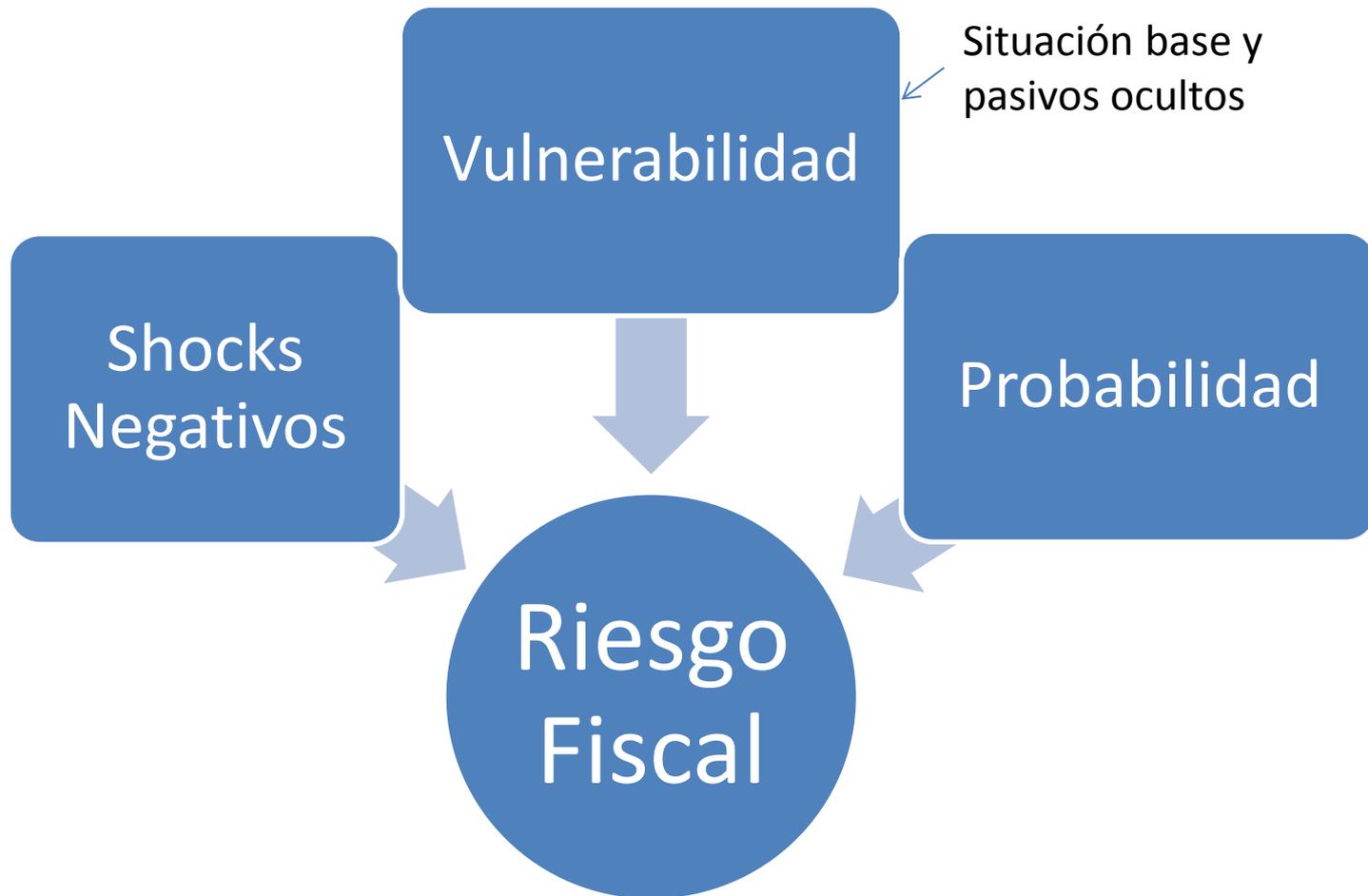
Análisis de riesgos fiscales se profundizan en...

- La Gran Recesión (2008-)
- La definición de riesgo fiscal se extiende y se hace mas operacional
- Gran parte se debe a las operaciones off-budget de países como Portugal, España, Grecia, y a las pasivos contingentes
- Notemos que todo lo que pongamos off-budget,, crean fiscal risks, porque están ocultos los gastos, deudas, etc.
- Esto es mas allá de los pasivos contingentes explícitos o implícitos que tenga el país

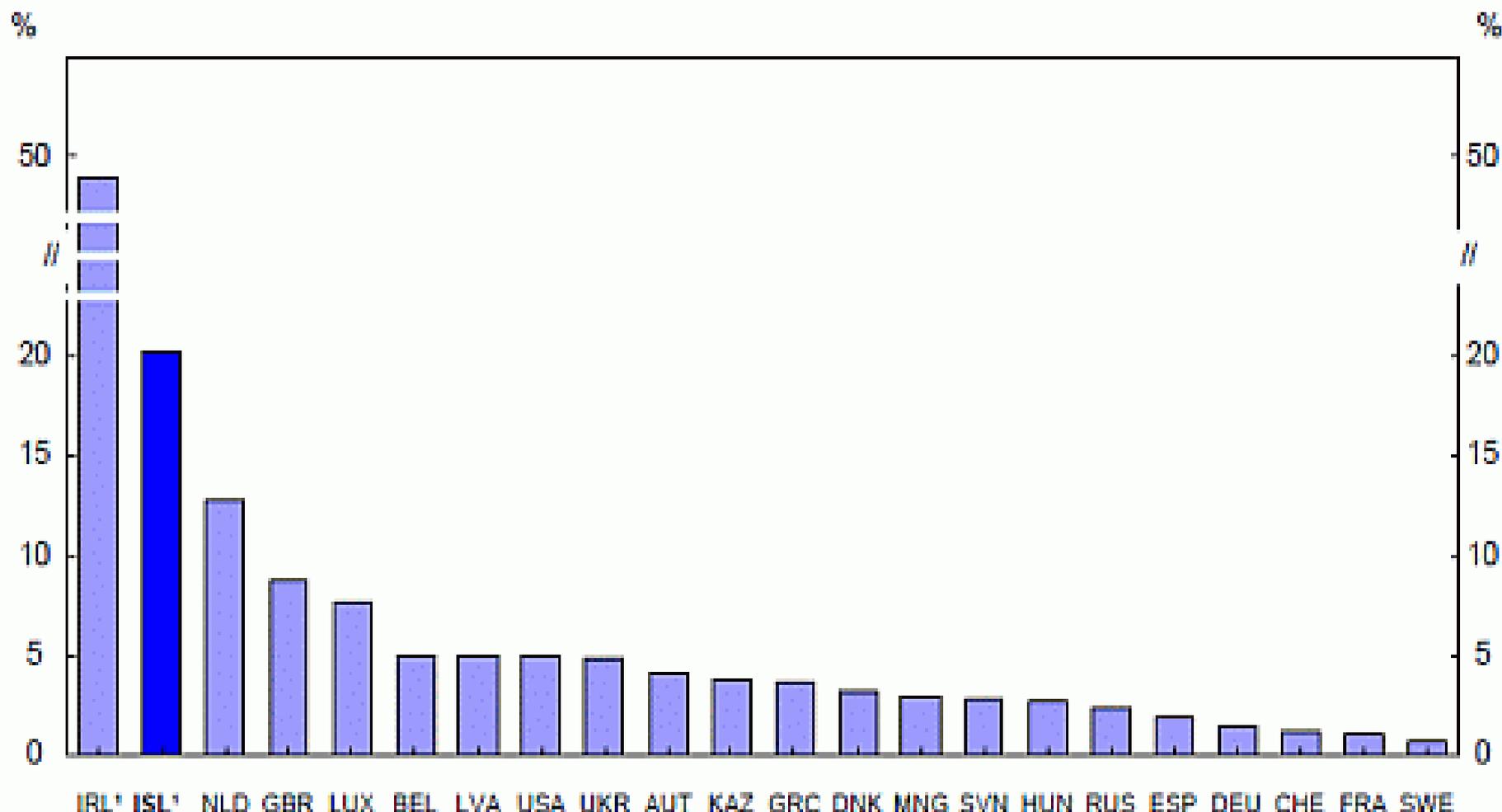
Definición aplicable de Riesgos Fiscales

- Los riesgos fiscales
 - Se producen con shocks que impactan sobre medidas fiscales
 - Dependen de vulnerabilidad del escenario base fiscal
 - alta tasa de deuda, déficits persistentes, dependencia de commodities, etc.
 - deuda o déficit que no esta registrada.
- O sea la vulnerabilidad fiscal cuando es afectadas por un shock negativo con alta probabilidad, se transforman en riesgo fiscal

Riesgos fiscales



Direct fiscal costs of the financial crisis over 2007-09 As per cent of 2009 nominal GDP



1. OECD estimates up to early 2011 as per cent of 2010 nominal GDP. For Iceland, fiscal costs comprise losses on loans to the failed banks (12.9% of GDP, of which 11.1 percentage points is attributable to losses on loans made by the CBI), the net costs of recapitalisation of failed banks (3.8% of GDP), the costs of recapitalising the HFF (2.1% of GDP) and the cost of called loan guarantees (1.5% of GDP). For Ireland, these are the estimated costs of bank recapitalisations. Source: Laeven and Valencia (2010), Resolution of Banking Crises: The Good, the Bad, and the Ugly, IMF Working

Riesgos fiscales de APPs

- (1) Los que se derivan de los riesgos inherentes de los proyectos APP y como estos son compartidos entre el sector público y privado
- (2) los que se derivan de la no contabilización y Presupuestación (off-budget off-balance) de los pasivos
- (3) los que se derivan del hecho que estén ejecutados por organismos públicos (EEs, fideicomisos, Provincias) off-budget del gobierno nacional, aunque sean registrados los pasivos y las contingencias en la entidad de origen.

Riesgos fiscales de APPs

- (1) Se manifiestan en pasivos contingentes explícitos e implícitos que pueden o no reconocerse y registrarse
- (2) Se manifiestan en pasivos directos y contingentes generalmente conocidos pero no registrados
- (3) Se manifiestan como pasivos contingentes implícitos no registrados ni conocidos

Riesgos fiscales de APPs

- (1) Los que se derivan de los riesgos inherentes de los proyectos APP y como estos son compartidos entre el sector público y privado
- (2) los que se derivan de la contabilización y Presupuestación fuera de los libros (off-budget off-balance) de los pasivos directos, aunque el proyecto no tenga riesgos de demanda, etc.
- (3) los que se derivan del hecho que estén ejecutados por organismos públicos (EEs, fideicomisos, Provincias) off-budget del gobierno nacional, aunque sean registrados los pasivos y las contingencias en la entidad de origen.

Riesgos de los proyectos APP

- **Asignación de Riesgos en las APP:**
 - Fuerza mayor, riesgos políticos y regulatorios: asumida por el gobierno
 - Construcción y riesgos operacionales: asumida por el sector privado
 - La demanda y los riesgos financieros: en su mayor parte compartidos
 - Renegociación y terminación anticipada
- **Los riesgos deben ser asignados a los mejores posicionados para controlar, prevenir o protegerse contra ellos**
- **Mecanismos usados para minimizar riesgos entre el gobierno y el sector privado:**
 - Proyecto de contrato
 - Seguros
 - Garantías de riesgo soberano
 - Otras garantías del gobierno: ingreso mínimo, garantías cambiarias
 - Fondos contingentes

Consecuencias Fiscales de los Riesgos de los proyectos PPPs

- En la práctica, las consecuencias fiscales de estos riesgos son pasivos contingentes, y pueden resultar explícitos o implícitos.
- Pueden tomar diferentes formas:
 - Compromiso futuro del presupuesto para honrar garantías de ingreso mínimo (u otras);
 - Pasivos contingentes explícitos en la forma de garantías sobre el financiamiento privado
 - Implícitos: Rescate del socio privado cuando este se encuentra con problemas financieros graves, p.ej si un camino con peaje tiene menos tráfico al esperado
 - Terminación adelantada del contrato o renegociación,

Pasivos generados por las PPPs

	Directos (Obligaciones en cualquier caso)	Contingentes (Obligaciones si se produce un evento determinado)
Explícito (Creado por ley o por contrato)	<ul style="list-style-type: none">■ Obligación de pagar la deuda soberana■ Deuda contraída por una APP pagada por el gobierno	<ul style="list-style-type: none">■ Garantías de Ingresos mínimos■ Garantía del tipo de cambio■ Provisiones de fuerza mayor■ Pagos por terminación anticipada previstos■ Garantías sobre Prestamos
Implícito (Obligación moral del gobierno)		<ul style="list-style-type: none">■ Asunción de deuda subnacional■ Asunción de deuda de empresas estatales■ Renegociaciones y rescates

DE LA PRESENTACION DE EDGARDO DEMAESTRI

PPPs Treatment of CLs: IDB Toolkit applied to PPPs

Although not through simple techniques, CLs derived from PPPs can be Quantified & Managed

Most CLs arising from PPPs
are explicit.

They are easier to manage than
implicit CLs

Although not through simple techniques, CLs derived from PPPs contracts are not difficult to quantify and manage.

- Normally through simulation process
- **IDB Toolkit**
- Colombia, Chile, and Peru

Pasivos generados por las PPPs

- Excepto el en el caso de las garantías de deuda simple, los gobiernos pueden incurrir en pasivos contingentes sin aprobación presupuestaria o reconocimiento en las cuentas publicas.
- Las garantías son subsidios contingentes y tienen efecto sobre la restricción intertemporal. Pero su naturaleza contingente hace que sea difícil registrarlos en presupuesto.

Estándares contables y estadísticos: Como se contabilizan los Pasivos Contingentes

- Los estándares de contabilidad incluyen cuando estos pasivos deben ser:
 - (i) “reconocidos,” o formalmente registrados como pasivo o gasto, o
 - (ii) “revelados” o reportados en notas consideradas parte integral de los estados financieros
- Estándares Contables (IPSAS) y estadísticos (Government Finance Statistics Manual, GFSM 2014).

Reconocimiento y Divulgación de Pasivos Contingentes

		Reconocimiento	Divulgación
Base Caja	IPSAS 19	Solo cuando la contingencia se realiza y se necesita hacer pagos en efectivo	Fomentada
Base Devengado		El costo esperado del pasivo contingente debe ser reconocido (provision) si: (i) es mas probable que no (50%) que el evento ocurra y (ii) puede hacerse una estimación fiable del importe de la obligación. Los pasivos contingentes que no satisfagan este criterio no deben ser reconocidos	Requerida para el resto de los pasivos contingentes a no ser que la probabilidad que el evenot ocurra sea remota
Estadística	GFS 2014	Solo cuando la contingencia se realiza y se necesita hacer pagos en efectivo	Requerida como un Memorandum en el Balance General (activos y pasivos). Tambien un Estado Resumen de Pasivos Contingentes Explicitos y Obligaciones Netas para futuros beneficios de Seguridad Social. ?

Se puede incluir en el presupuesto el costo esperado del Pasivo Contingente

- En valor presente o anualmente.
- En Canadá, Holanda, Nueva Zelanda, y EEUU, el VPN del costo de la garantía se apropia como gasto en el año en que se emite la garantía, en base devengado;
- En Suecia y Colombia las perdidas esperadas anuales de las garantías se presupuestan en base caja.

Limites a la inversión y pasivos de las APPs

- Un gobierno que desea ejercer control sobre las garantías debe considerar ponerles un limite cuantitativo.
- El limite es indispensable cuando la exposición al riesgo de la garantía es difícil de cuantificar
- Las probabilidades pueden ser manipuladas, y se puede evitar procedimientos de presupuesto normales.

	LIMITES AL USO DE APP	VALORACION PASIVOS CONTINGENTES
Brasil	Gasto corriente 3% del total	NO
Colombia	Limite anual fijado por el Consejo Nacional de Política Fiscal.	SI
Chile		SI
Honduras	5 % del Producto Interno Bruto el volumen total de compromisos firmes y contingentes derivados de APP	NO
Mexico	Limite de 10% de la Inversion Total a los APP que comprometan fondos federales y no tengan fondos recuperables	NO
Peru	Limite al stock de activos PPP y VP de pasivos contingentes y no no puede exceder 7% del PBI	SI

Riesgos fiscales de APPs

- (1) Los que se derivan de los riesgos inherentes de los proyectos APP y como estos son compartidos entre el sector público y privado
- (2) los que se derivan de la contabilización y Presupuestación fuera de los libros (off-budget off-balance) de los pasivos directos, aunque el proyecto no tenga riesgos de demanda, etc.
- (3) los que se derivan del hecho que estén ejecutados por organismos públicos (EEs, fideicomisos, Provincias) off-budget del gobierno nacional, aunque sean registrados los pasivos y las contingencias en la entidad de origen.

APPs ejecutadas por Organismos Off-Budget o que no proveen información de garantías

- Aún peor, muchos países tienen records muy pobres sobre las garantías que otorgan a los socios privados, y cuando existe la mantienen secreta en las dependencias
- Si la dependencia que la otorga está off-budget como ocurre con muchos procuradores de APPs, en general no informan sobre los pasivos, o los pasivos contingentes de APP. Al no ser registrados por el gobierno nacional, son básicamente contingencias implícitas para el gobierno central o contingencias explícitas no reconocidas.
- En general, los gobiernos han rescatado a las EEs y fideicomisos en casos de crisis

Limitar Riesgos de Pasivos Contingentes Implícitos

- La evidencia muestra que las contingencias implícitas junto con las explícitas no reconocidas ni divulgadas son las mas costosas.
- No es deseable registrar los pasivos contingentes implícitos, ya que generaría riesgo moral
- Pero, la dificultad del gobierno a comprometerse a no rescatar concesionarios, provincias, empresas publicas, crea riesgo **moral**, lleva a esfuerzos no adecuados para la prevención de pérdidas y entonces incrementa el costo del pasivo implícito.

APPs ejecutados por Gobiernos Subnacionales

- Mientras que las primeras generaciones de proyectos PPP fue implementado al nivel nacional, la tendencia crece con proyectos subnacionales.
- En países federales, en general de baja correspondencia fiscal, los gobiernos subnacionales tienden a garantizar las deudas de APPs con recursos de participación o coparticipación, otras con recursos tributarios propios (usualmente insuficientes)

APPs ejecutados por Gobiernos Subnacionales

- Estas garantías si bien son con recursos “propios”, son transferidos por el gobierno nacional para cubrir gastos descentralizados de salud y educación
- Si la afectación es importante, dichos gastos no podrán ser cubiertos, por lo que el gobierno central tendrá la obligación “política” de cubrirlos: Pasivos contingente implícito
- Esto genera “riesgo moral” por parte de los Estados o Provincias, ya que tenderán a generar mas y menos cuidadosos APPs al pensar que serán rescatados.

Limitar Riesgo de Pasivos Implícitos de Gobiernos Subnacionales

- Hay reglas fiscales aplicables a gobiernos subnacionales que incluyen:
- (a) reglas para restringir la deuda solo a inversión de capital (Brasil, Colombia, India, Perú, Rusia);
- (b) límites al déficit primario, servicio de la deuda, o topes a las garantías (Brasil, Colombia, India);
- (c) requerimientos que los gobiernos subnacionales establezcan un marco de mediano plazo y un presupuesto transparente (Brasil, Colombia, Perú).
- (d) límites de deuda y afectación de la coparticipación (en estudio en México) y solo para gasto de capital.
- (e) se deben incorporar límites a APP subnacionales

Tipos de PPPs según su financiación

- Concesiones, autofinanciados o financiados por usuarios
 - Tienden a generar pasivos directos y contingentes no registrados (off-budget off-balance)
- Financiados por el Gobierno, con pagos de disponibilidad
 - Tienden a generar pasivos directos no registrados (off-budget off-balance)
- Mixtos
 - Generan ambos
 - Según Engel et al (2012) si se registra el pasivo directo, es redundante registrar el contingente.

Garantías en concesiones en LAC

- A fin de facilitar el financiamiento de estas obras, el Estado otorgó garantías a concesionarias, principalmente relativas a la demanda, con lo que el Gobierno pasó de ser financista de obras de infraestructura a ser garante de las concesionarias.
- Dichas garantías de demanda tienden a ser anticíclicas, su probabilidad de ocurrencia aumentan en crisis.
- Lo anterior aunado al hecho **que las garantías no quedaron registradas en el marco de la contabilidad fiscal**, por no existir un instrumento para hacerlo, fueron factores que desencadenaron renegociaciones y rescates en muchos países de LAC: Argentina, Chile, Colombia, México, ahora España

Garantías en concesiones en LAC

- Además de estudiarse y limitarse las garantías, se termino creando en 1998 un Fondo de Contingencias para atender las mismas en Colombia, que se nutren de pagos pro emisión de garantias
- En Chile, el gobierno ofrece garantías con un pago (fee) y analiza cuantitativamente las garantías, además les pone limites
- Ambos reportan un informe completo de los pasivos contingentes

Garantías en concesiones en LAC

- Las concesiones, a través de las garantías, generan pasivos contingentes explícitos, que pueden o no ser reconocidos en el presupuesto o en informes (IPSAS19)
- Pero hay concesiones que las hacen organismos fuera de presupuesto y no informan al gobierno central (explícitos para el ente, ocultos para el gobierno central) o no se incluyen por ser “autofinanciadas”, por recibir ingreso específico de peajes.

Garantías en concesiones en LAC

- Problema inicial y fundamental es no registrar el pasivo directo, mas fácil reconocer en un APP pagado por el gobierno (PPS, PFI)
- Las concesiones se creen autofinanciadas pero en realidad (i) tienen subsidios directos, (ii) tienen subsidios contingentes a través de garantías
- Además peaje podría haber sido percibido por el gobierno y reducir impuestos distorsivos, pero este aspecto refuerza “no contabilización”
- Generan mas riesgo fiscal que las APP con pagos por disponibilidad

Resumen Mejores Prácticas

- Mejores leyes, instituciones y proyectos basados en Vfm
- Informes de riesgos fiscales
- Los costos y riesgos de los pasivos contingentes deben ser informados y cuantificados.
- Se deben informar en anexos al presupuesto los pasivos contingentes explícitos, con todos los detalles, de costos, fechas, riesgos.
- **Se deben minimizar los pasivos contingentes implícitos, incorporando al presupuesto operaciones off-budget y limitando que instituciones off-budget otorguen garantías.**
- Los sistemas presupuestarios deben reformarse para capturar los costos de los pasivos contingentes
- Un fondo de garantías podría ser usado para reconocer el costo de las garantías cuando se otorgan, o para ayudar con los pagos si son ejercidas
- Los gobiernos deberían cobrar cuotas por las garantías.
- **Se deben limitar las garantías con topes tanto para gobiernos nacionales como subnacionales**
- **REGISTRO DE PASIVOS DIRECTOS (IPSAS32) O COMO MINIMO UN INFORME SOBRE EL FLUJO DE PAGOS FUTUROS**