



APPS Y CONCESIONES

PROPUESTAS PARA
AMPLIAR LA APLICACIÓN
EN ESTADOS Y MUNICIPIOS

CBIC

APPS Y CONCESIONES

PROPUESTAS PARA
AMPLIAR LA APLICACIÓN
EN ESTADOS Y MUNICIPIOS

Co-realización



Iniciativa da CNI - Confederação
Nacional da Indústria

Realización



APPS Y CONCESIONES

PROPUESTAS PARA AMPLIAR LA APLICACIÓN EN ESTADOS Y MUNICIPIOS

Brasilia DF, junio de 2016

José Carlos Martins Presidente de la CBIC

Carlos Eduardo Lima Jorge Presidente de la Comisión de Obras Públicas de la CBIC

Coordinación Técnica

Denise Soares Gestora de los Proyectos de Infraestructura de la CBIC

Colaboración

Geórgia Grace Coordinadora de Proyectos

Doca de Oliveira Coordinadora de Comunicación

Ana Rita de Holanda Asesoría de Comunicación CBIC

Sandra Bezerra Asesoría de Comunicación CBIC

Contenido

GO Associados

Gesner Oliveira Socio de la GO Asociados

Fernando S. Marcato Socio de la GO Asociados

Pedro Sczufca Socio de la GO Asociados

Andréa Zaitune Curi Coordinadora de proyectos de la GO Asociados

Marcela de Lima Altale Abogada de la GO Asociados

Rodrigo Cintra Pires Analista de la GO Asociados

Luiz Fernando Castelli Analista de la GO Asociados

Fernando Fernandes Neto Analista de la GO Asociados

Imagens

Guilherme Kardel

Banco de Imagem

Proyecto Gráfico y Diagramación

Gadioli Branding e Comunicação

Traducción Español

Jesús Martínez

Cámara Brasileña de la Industria de la Construcción - CBIC

SQN Cuadra 1 Bloque E - Edificio Central Park

13º Piso - CEP 70711-903 - Brasilia/DF

Teléfono: +55 61 3327 1013 - www.cbic.org.br

Todos los derechos reservados 2016. ©

COP
COMISSÃO DE
OBRAS PÚBLICAS,
PRIVATIZAÇÕES E
CONCESSÕES

CBIC

APPS Y CONCESIONES

PROPUESTAS PARA AMPLIAR LA APLICACIÓN EN ESTADOS Y MUNICIPIOS

Co-realización



Realización



EQUIPO



ANDRÉA ZAITUNE CURI

Doctora en Economía por la Escuela de Economía de la Fundación Getúlio Vargas-SP. Maestría en economía por el Instituto de Pesquisas Económicas de la FEA/USP. Posee más de nueve años de experiencia en consultoría económica. Especialista en el área de pesquisa económica, con énfasis en métodos y modelos matemáticos, econométricos y estadísticos, actuando principalmente en las áreas de inteligencia de mercado, estimación y proyección de demanda, regulación y defensa de la competencia. Coordinadora de proyectos de la GO Asociados.



MARCELA DE LIMA ALTAIE

Maestría en Derecho del Estado por la Universidad de São Paulo - USP. Abogada con actuación en modelado de proyectos de concesiones y asociaciones público-privadas, procesos de reequilibrio económico-financiero, estudios y proyectos en defensa de la competencia, contratos, contratos bancarios, fusiones y adquisiciones, reestructuraciones societarias y financiamiento de proyectos. Graduada por la Universidad Presbiteriana Mackenzie. Monitorea de la disciplina de Derecho Administrativo y Derecho Económico en la Universidad São Judas Tadeu. Abogada de la GO Asociados.



RODRIGO CINTRA PIRES

Diplomado en Ciencias Económicas por la Universidad de São Paulo (USP). Actúa en el área de evaluación económico-financiera, proyección de costos y acompañamientos sectoriales. Analista de la GO Asociados.



GESNER OLIVEIRA

Presidente del Consejo Administrativo de Defensa Económica/CADE (1996-2000); Presidente de la Sabesp (2007-10); Ph.D en Economía por la Universidad de California/Berkeley; Profesor de la Fundación Getúlio Vargas-SP desde 1990. Profesor Visitante de la Universidad de Columbia en EUA (2006); Socio de la GO Asociados.



FERNANDO S. MARCATO

Maestría en Derecho Público Comparado - Master Recherche 2, avec mention (con mérito) en la Universidad Panthéon-Sorbonne (París I), París, Francia; Profesor del Pos GV-Law en Infraestructura de la Escuela de Derecho de la Fundación Getúlio Vargas de São Paulo – FGV-SP y del curso de graduación en Derecho de la EDESP – FGV/SP; Socio de la GO Asociados.



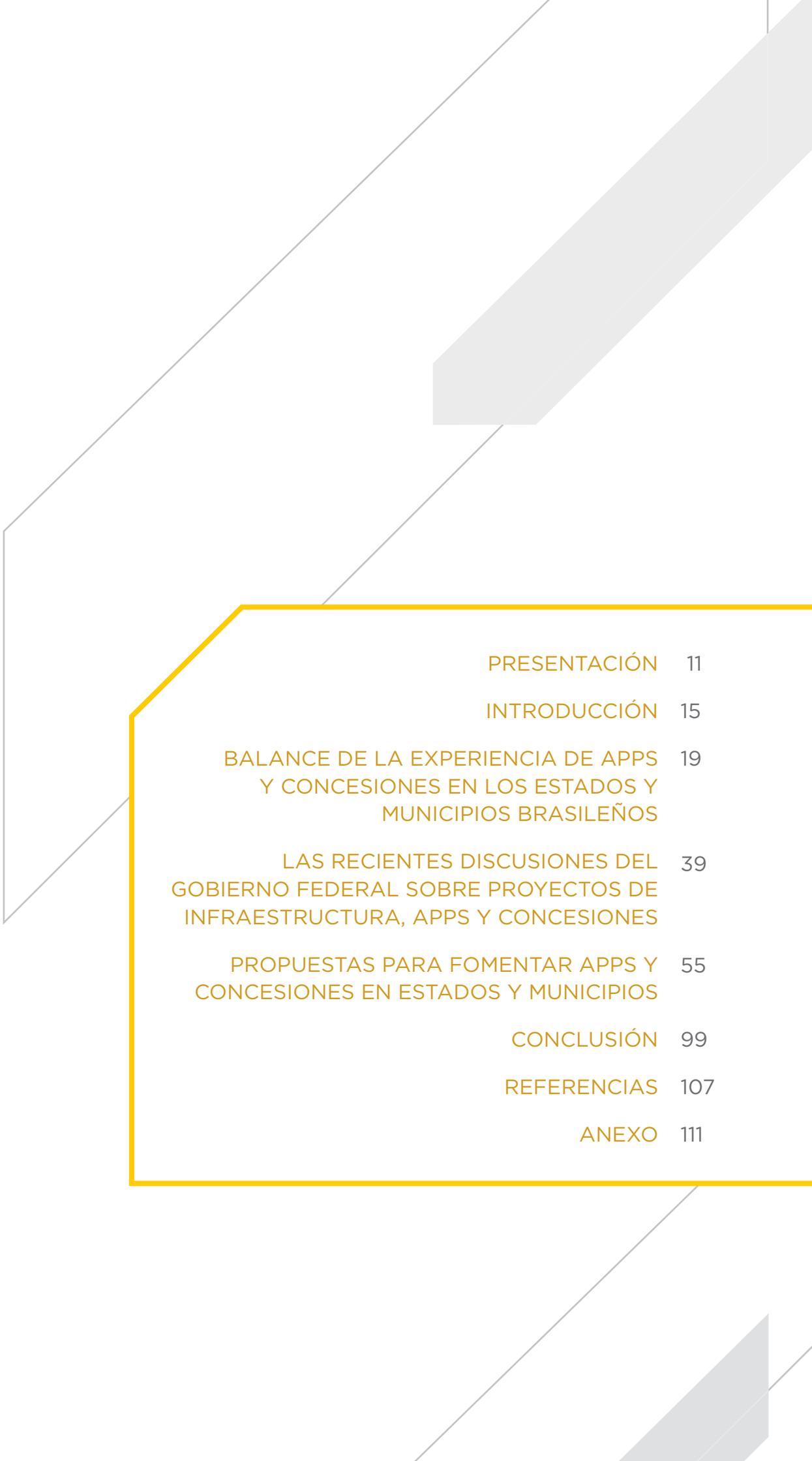
PEDRO SCAZUFCA

Especialista en las áreas de pesquisa económica, regulación, defensa de la competencia, comercio, infraestructura y modelado de negocios; Maestría en economía por el Instituto de Pesquisas Económicas de la FEA/USP; Socio de la GO Asociados.



SUMARIO





PRESENTACIÓN	11
INTRODUCCIÓN	15
BALANCE DE LA EXPERIENCIA DE APPS Y CONCESIONES EN LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS BRASILEÑOS	19
LAS RECIENTES DISCUSIONES DEL GOBIERNO FEDERAL SOBRE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA, APPS Y CONCESIONES	39
PROPUESTAS PARA FOMENTAR APPS Y CONCESIONES EN ESTADOS Y MUNICIPIOS	55
CONCLUSIÓN	99
REFERENCIAS	107
ANEXO	111



The image shows a high-speed train track with overhead power lines. The scene is overlaid with a yellow geometric pattern consisting of various lines and shapes. A dark blue rectangular area is positioned in the lower right, containing the word 'PRESENTACIÓN' in yellow capital letters.

PRESENTACIÓN



José Carlos Rodrigues Martins

Presidente de la Cámara Brasileña de la Industria de la Construcción - CBIC



Carlos Eduardo Lima Jorge

Presidente de la Comisión de Obras Públicas de la Cámara Brasileña de la Industria de la Construcción - CBIC

PRESENTACIÓN

Ampliar y modernizar la infraestructura nacional pasa hoy necesariamente por la implementación de programas de Concesiones y APPs, como forma de complementar los escasos recursos públicos en las tres esferas del poder público.

En los últimos años se verificó una verdadera “revolución silenciosa” de las Concesiones y de las APPs en los estados y principalmente en los municipios, superando de lejos la implementación de estas modalidades a través de programas federales – igualmente importantes, aunque con más dificultades y menor velocidad para estructuración.

Son diversos los aspectos que pueden y deben ser mejorados (o reforzados) en las Concesiones y APPs para garantizar la actuación creciente de los entes estatales y municipales, con resultados satisfactorios. Y estos aspectos engloban básicamente tres grupos de acciones inter-relacionadas: capacidad de estructuración de proyectos, mejoría del financiamiento, y mayor seguridad jurídica.

El presente trabajo se propone relacionar una agenda de cambios para atraer mejores proyectos, más empresas participantes y mayor garantía de sostenibilidad en los procesos de Concesiones y APPs en estados y municipios. Agenda esta que tiene como objetivo mayor de la CBIC en asociación con el Senai – Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial, contribuir para la retomada del desarrollo del país con la consecuente generación de empleos y de renta.





INTRODUCCIÓN

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este estudio, realizado a pedido de la Cámara Brasileña de la Industria de la Construcción (CBIC), es sugerir mecanismos institucionales capaces de fortalecer y estimular la formación de Asociaciones Público-Privadas (APPs) y Concesiones en emprendimientos en los diversos segmentos de infraestructura económica y social en los Estados y Municipios.

Las APPs y concesiones constituyen instrumento fundamental para el desarrollo de la infraestructura y, consecuentemente, para el crecimiento sustentado del país.

La retomada del crecimiento o inversión en infraestructura es especialmente importante en el actual escenario macroeconómico y político. El amplio acceso a estos mecanismos por el sector privado, puede contribuir decisivamente para el aumento de la inversión.

Sin embargo, hay diversos obstáculos a la ampliación del número de participantes en asociaciones público-privadas y concesiones. Tales obstáculos se manifiestan en diversas fases del formateo de una asociación o concesión: concepción del proyecto, elaboración del marco jurídico-legal, levantamiento de formas recurrentes de financiamiento (*funding*) y prestación de garantías públicas. Todas estas etapas imponen significativas barreras y asimetrías competitivas al ingreso de un mayor número de participantes. Tales dificultades tienden a ser aún mayores en escala estatal y municipal.

Este trabajo está dividido en cinco secciones, incluyendo esta introducción. La Sección 2 muestra la evolución reciente de las asociaciones y concesiones en Brasil. Aunque haya habido un aumento en el período reciente, el ritmo aún está lejos de las necesidades de obras públicas, considerando el enorme déficit de infraestructura social y física del país.

La Sección 3 presenta las recientes discusiones sobre asociaciones y concesiones en el ámbito federal. A partir del entendimiento de esas discusio-

nes, es posible identificar una agenda particularmente relevante a los estados y municipios, dado el efecto que medidas tomadas a nivel federal tienen para los demás estados y municipios, aunque puedan y tengan legitimidad constitucional se abordan de manera distinta.

La Sección 4 contiene las propuestas para superar las limitaciones indicadas en este Estudio, con énfasis en el estímulo a la participación cuantitativa y cualitativa de otras empresas en asociaciones y concesiones. El análisis aborda los aspectos económico-financieros y jurídicos relacionados a las proposiciones del Estudio.

Una sección final resume las principales conclusiones del Estudio e indica un elenco de sugerencias para la política pública.

Este documento fue elaborado en base a fuentes públicas y/o proporcionadas por la Contratante, que están debidamente citadas a lo largo del texto.





BALANCE DE LA
EXPERIENCIA DE APPS
Y CONCESIONES EN LOS
ESTADOS Y MUNICIPIOS
BRASILEÑOS

2. BALANCE DE LA EXPERIENCIA DE APPS Y CONCESIONES EN LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS BRASILEÑOS

El objetivo de esta sección es resaltar los principales aspectos de la experiencia brasileña en el desarrollo de asociaciones público-privadas y concesiones, especialmente centrada en la experiencia de estados y municipios. En este sentido, es realizada una breve contextualización de la evolución del marco regulatorio, bien como un balance de las asociaciones en vigor en el país.

2.1 EVOLUCIÓN DEL MARCO REGULATORIO DE APPS Y CONCESIONES

La tentativa de superación del déficit en infraestructura a través de la movilización de los recursos privados se remonta a la década de los 80. Al final del régimen militar, la crisis económica, asociados a la escasez de recursos públicos y a la quiebra del modelo estatal desencadenaron el inicio de las privatizaciones en el país. Ya en la década de los 90, este modelo se tornó, de hecho, una política gubernamental. Fueron transferidas a la iniciativa privada más de 120 empresas federales y estatales, algunos de los ejemplos de mayor notoriedad son: Usiminas (1991), CSN (1993), Embraer (1994), Companhia Vale do Rio Doce (1997) y Sistema Telebrás (1998).

La Ley 8.987/95 creó el marco legal para las concesiones y la Ley 11.079/04 creó el marco federal de APPs. En paralelo, diversos estados instituyeron leyes de APPs atrayendo la participación del sector privado en proyectos que, hasta entonces, no le eran atractivos. El Cuadro 1 muestra la evolución del aparato regulatorio de las concesiones y asociaciones público-privadas en el ámbito federal y estatal.

CUADRO 1: EVOLUCIÓN DEL MARCO REGULATORIO DE CONCESIONES Y ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS EN BRASIL

A vertical timeline with yellow chevron-shaped markers on the left side, each containing a year. To the right of each year is a horizontal bar containing the name of the law or set of laws enacted in that year. The bars are stacked vertically, with the earliest law at the top and the most recent at the bottom.

1993	Ley de licitaciones
1995	Ley de concesiones
2003	Ley de APPs MG
2004	Ley de APP federal y leyes estatales BA, CE, GO, SC, SP, SE
.....	Leyes estatales AL, AP, AM, DF, ES, MA, MT, PB, PE, RS, RJ, RN, RO, TO
2011	Ley estatal MT
2012	Ley estatal PR y MP 575 convertida en la Ley 12.766/12
2015	LEY N° 13.097 modificando Ley de APPs de 2004

Elaboración: GO Asociados

En cuanto la Ley 8.987/95 instituyó las llamadas concesiones comunes, o sea, la concesión de servicios públicos y la concesión de servicios públicos precedida de obra pública, la Ley 11.079/04 instituyó dos nuevas modalidades de concesiones: la patrocinada y la administrativa. Concesión patrocinada es la concesión de servicios públicos y de obras públicas de que trata la Ley 8.987/97 cuando envuelva, adicionalmente la tarifa cobrada de los usuarios, pago de contraprestación pecuniaria del socio público al socio privado. El contrato de concesión administrativa envuelve la prestación de servicios públicos de que la administración pública sea usuaria directa o indirecta, pudiendo incluir también ejecución de obra o suministro e instalación de bienes. En este caso, la remuneración del concesionario ocurre solamente a través del pago de contraprestación pecuniaria. Para cumplimiento de la obligación del pago de la contraprestación, son estructuradas garantías públicas de pago. El Cuadro 2, el Cuadro 3 y el Cuadro 4.

CUADRO 2: CONCESIÓN COMÚN

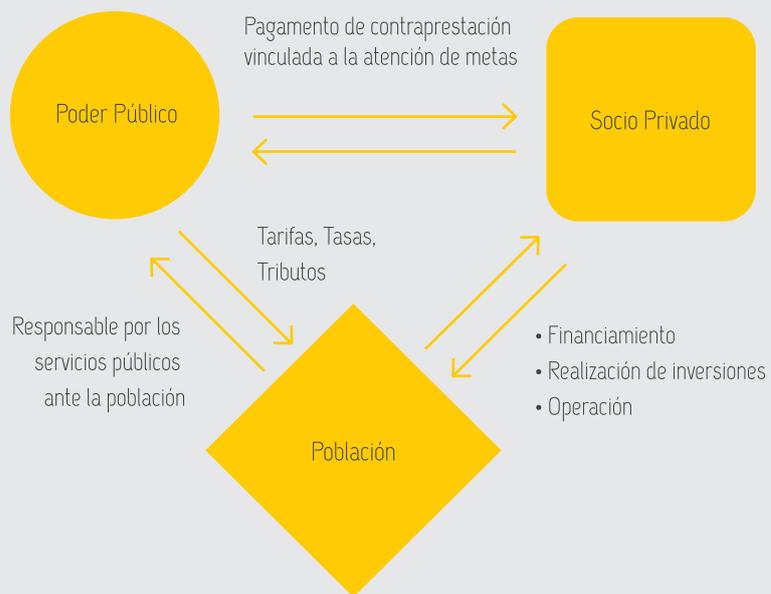


CUADRO 3: APPS, CONCESIÓN PATROCINADA



Elaboración GO Asociados.

CUADRO 4: APPS, CONCESIONES ADMINISTRATIVAS



Elaboración GO Asociados

Para algunos proyectos específicos, la remuneración del concesionario apenas a través del cobro tarifario de los usuarios es atrayente y posibilita la remuneración de la inversión hecha, de modo que las concesiones, semejante a las regidas por la Ley 8.987/95, sean la mejor forma de transferir prestación de servicios para la iniciativa privada. Por otro lado, algunos proyectos presentan un retorno privado inferior al social, así cabe al Estado incentivar la participación del sector privado, proporcionándole una estructura de compensación adecuada. En este caso, el desarrollo de asociaciones público-privadas en los moldes de la Ley 11.079/04 puede representar la mejor alternativa.

2.2 LA REVOLUCIÓN SILENCIOSA DE LAS APPS Y CONCESIONES MUNICIPALES

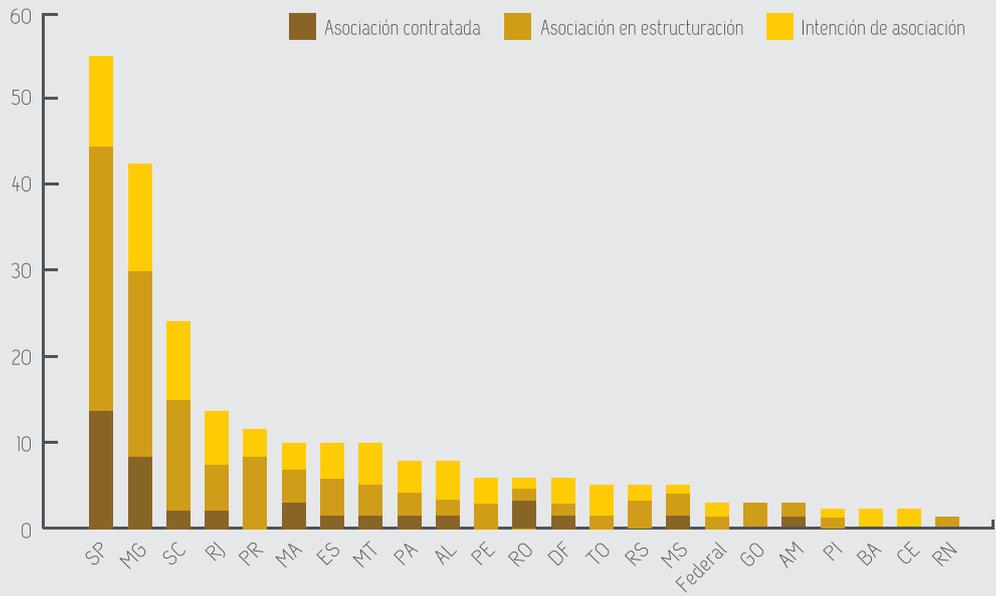
En las dos últimas décadas hubo un crecimiento expresivo del número de concesiones y asociaciones en diversos sectores, especialmente en saneamiento, iluminación pública, residuos sólidos y carreteras. Mientras a nivel federal las discusiones y proyectos giraron en torno al Programa de Inversión en Logística y del Programa de Aceleración del Crecimiento, algunos estados como São Paulo, Pernambuco, Bahia y Minas Gerais y otros implementaron programas y proyectos de APPs. Sin embargo, se verifica una verdadera revolución silenciosa en términos de APPs y concesiones realizadas en la esfera municipal, que representan a la mayoría de los nuevos contratos de asociaciones, y definitivamente son fundamentales para el salto en infraestructura necesario para mejorar la calidad de los servicios prestados a la población y mejorar la competitividad brasileña.

El levantamiento del Panel de Asociaciones Público Privadas (4Ps)¹, trae algunas intuiciones importantes, sobre los contratos y proyectos de los últimos años. Los datos fueron divididos con la intención de estructurar asociaciones², asociaciones en estructuración, y asociaciones contratadas. El Cuadro 5 ofrece una visión general de las concesiones y APPs por unidad de la federación. Ya el Cuadro 6 muestra la desagregación de los proyectos y APPs en ejecución por sector.

¹ El 4Ps es elaborado en base a publicaciones de diarios oficiales compilados por la GO ASOCIADOS. El acompañamiento fue iniciado en junio de 2014 de manera que los números presentados pueden no reflejar los números de proyectos efectivamente en ejecución, pero ciertamente es capaz de señalar las tendencias encontradas en los contratos de asociaciones y concesiones.

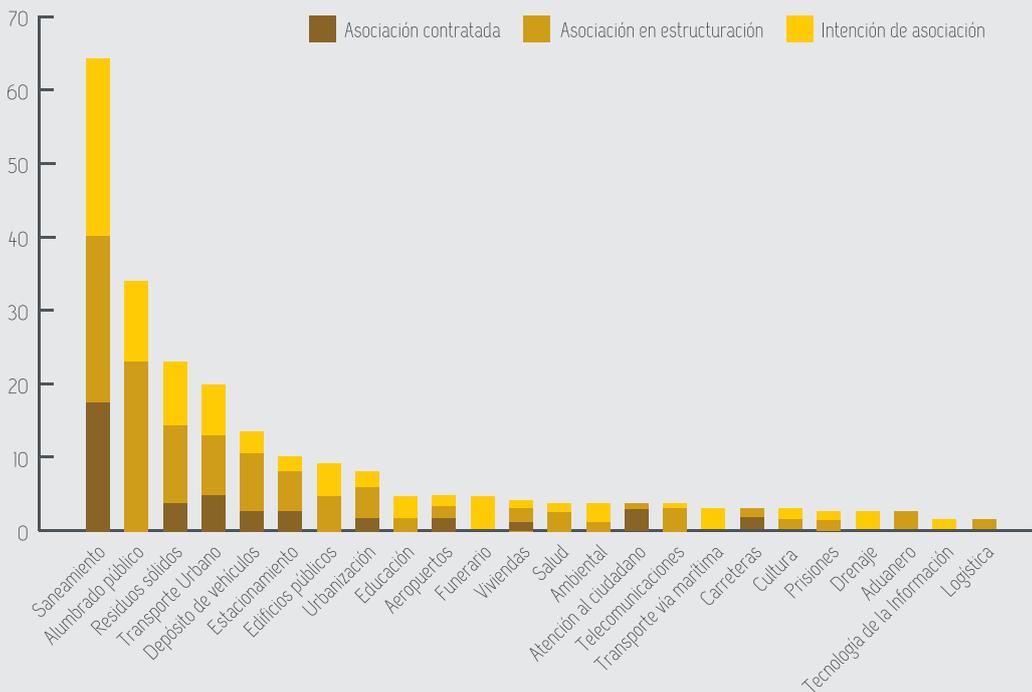
² Estudios iniciales (PMIs) y declaraciones de interés por parte de los entes públicos de conceder los servicios.

CUADRO 5: APPS EN EJECUCIÓN Y PROYECTOS DE APPS
06/2014 A 05/2016



Fuente: Diarios oficiales. Elaboración GO Asociados.

CUADRO 6: APPS EN EJECUCIÓN Y PROYECTOS DE APPS POR SECTOR
06/2014 A 05/2016



Fuente: Diarios Oficiales. Elaboración GO Asociados.

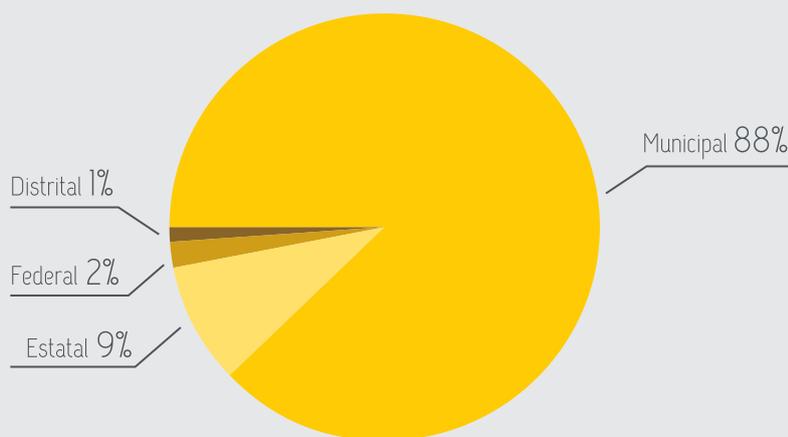
El levantamiento sugiere los siguientes puntos:

i) El período de aprendizaje de la aplicación de la legislación fue relativamente largo; después de más de una década de la creación de la Ley 11.079/04, el número de proyectos contratados todavía es relativamente pequeño, de manera que ni todas las unidades de la federación presentan APPs en ejecución. Además de eso, existe regionalización de asociaciones (mayores incidencias en las regiones Sur y Sudeste).

ii) En el período reciente, los sectores de abastecimiento de agua y/o alcantarillado, transporte, residuos sólidos e iluminación pública fueron aquellos que registraron el mayor número de proyectos;

iii) Hay un estoque de proyectos de APPs que puede indicar que esta modalidad tiene potencial para crecer más rápidamente en los próximos años; este escenario es más favorable de suceder en el caso de que algunas deficiencias del modelo de asociaciones sean equiparadas.

CUADRO 7: ESFERA DEL GOBIERNO RESPONSABLE POR APPS
06/2014 A 05/2016



Fuente: Diario Oficial de la Unión. Elaboración GO Asociados.

El Cuadro 7 muestra una compilación de los proyectos por esfera del gobierno. Se observa que más del 80% de los proyectos de los últimos años son referentes al ámbito municipal. São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Vitória, Porto Alegre, Curitiba, Natal y Palmas son algunos de los municipios que ya instituyeron leyes de asociaciones público-privadas.

Se nota que son mayoritariamente los municipios de gran porte los que más desarrollan APPs, justamente porque poseen mayor capacitación institucional y habilidad técnica para la conducción de estudios complejos que envuelvan al modelado de esos proyectos. Por otro lado, municipios de pequeño y mediano porte enfrentan un amplio desconocimiento teórico y práctico acerca del tema, revelando la necesidad de la creación de estructuras que los auxilien en su implantación. Con la capacitación de esos entes federativos, las APPs podrían ser realizadas por operaciones urbanas en consorcio y consorcios intermunicipales, por ejemplo.

2.3 DIFICULTADES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS DE CONCESIONES Y APPS EN ESTADOS Y MUNICIPIOS

Teniendo en cuenta los números de proyectos ejecutados y la experiencia nacional en APPs y concesiones, se concluye que existen diversos obstáculos al formateo de nuevas APPs y concesiones, especialmente en estados y municipios. Se trata de obstáculos de diversas órdenes, envolviendo cuestiones estructurales, legislativas, institucionales, financieras e incluso culturales.

Las dificultades pueden ser divididas en tres macro campos. El primero está asociado a la capacidad de formateo y ejecución de proyectos por estados y municipios. El segundo está relacionado a la necesidad de atraer más recursos para las concesiones y APPs. El tercero envuelve el formateo de riesgos de los proyectos y garantías.

2.3.1 Obstáculos relacionados a la capacidad de formateo y ejecución de proyectos

La primera deficiencia identificada es que en la mayoría de los casos, estados y municipios tienen dificultades para formatear los proyectos. En rol no exhaustivo, se identificaron los obstáculos debatidos en las subsecciones posteriores.

2.3.1.1 Falta de capacitación de estados y municipios

La estructuración de asociaciones público-privadas y concesiones requiere un conocimiento técnico bastante específico y realización de estudios complejos. La gran mayoría de los agentes públicos no cuenta siquiera con la capacitación adecuada para realizar la contratación de consultores para estructurar una APP o concesión. En este contexto, la diseminación del conocimiento técnico exige que entidades federales y estatales presten apoyo a estados y municipios con menor nivel de capacitación.

2.3.1.2 Problemas de contratación de consultores

La contratación de consultores especializados para el modelado de los proyectos de asociaciones público-privadas está sujeta a la Ley 8.666/93 y a la disponibilidad de recursos públicos. De esa forma, existe una mayor morosidad en la implantación de proyectos de infraestructura social y económica, que son vitales para la superación de cuellos de botella, creación de empleos y garantía de crecimiento económico a largo plazo.

2.3.1.3 Burocracia y tiempo de formateo de proyectos

Uno de los grandes cuellos de botella identificados en el formateo de las APPs es la burocratización del proceso y las dificultades relacionadas al formateo de los proyectos. Además de la demora en la aprobación de los proyectos, la falta de una métrica para análisis y aprobación impide un mayor número de casos.

En el caso de las APPs, las Unidades de APPs fueron originalmente creadas para ser centros de excelencia en el modelado de esos proyectos con capacidad para apoyar los entes de la administración pública durante su desarrollo.

Sin embargo, hay limitaciones de recursos humanos y materiales en varios casos. Además de eso, se verifica, en algunos casos, que las Unidades de APPs juntamente con los consejos gestores de APPs se tornaron instancias adicionales de aprobación de proyectos, dejando de ejercer, un papel coordinador y promotor de la formación de APPs. Además, uno de los mayores obstáculos para la realización de estos proyectos es la dificultad de contratación de consultores y especialistas para la elaboración del modelado.

Una de las consecuencias indeseables de la falta de conocimiento técnico en la aprobación de asociaciones en las esferas de gobierno es la morosidad del proceso de evaluación.

Por ejemplo, en el caso de que una empresa pública estatal, un proyecto de APP tendrá que ser aprobado: i) por las instancias internas de la empresa, incluyendo directiva y consejo de administración, ii) por la Unidad de APP Estatal, por comisiones que pueden incluir la Fiscalía General del Estado o Secretarías de Estado relevantes para aquel proyecto específico, iv) por un Consejo de APPs en el Estado que envuelve a Secretarios de Estado y a otros representantes. Además de eso, la APP deberá pasar por audiencias públicas y otras discusiones para convencimiento de la sociedad.

2.3.1.4 No maximización de la competencia

Otro cuello de botella identificado reside en las convocatorias de APPs y concesiones que son generalmente formateados para grandes proyectos. Ya sea por el tamaño de la contratación o por restricciones de las convocatorias, el acceso de pequeñas y/o nuevas empresas todavía no es satisfactorio. Con ello, son creadas barreras a la entrada y sumado a una asignación de riesgos de proyectos no eficiente, acaba siendo atraído a las licitaciones siempre el mismo grupo de empresas.

2.3.1.5 Límite de comprometimiento del 5,0% de la receta de los estados y municipios con APPs

La Ley de APPs (Ley 11.079/04) prevé dos hipótesis de límites de contratación de APPs. La primera es directamente aplicable a la Unión y la segunda, indirecta, que acaba siendo aplicada por estados, municipios y administración indirecta (solamente a aquellos entes dependientes), para garantizar el recibimiento de garantías y la realización de transferencias voluntarias a estados y municipios.

La primera, dice que la Unión solamente podrá contratar asociación público-privada cuando la suma de los gastos de carácter continuado derivadas del conjunto de las asociaciones ya contratadas no hubiera excedido, el año anterior, el 1% de la receta corriente líquida del ejercicio, y los gastos anuales de los contratos vigentes, en los diez años subsecuentes, no excedan el 1% de la receta corriente líquida proyectada para los respectivos ejercicios (art. 22).

Ya el artículo 28 veda a la Unión conceder garantía y realizar transferencia voluntaria a los Estados, Distrito Federal y Municipios⁴ si la suma de los gastos de carácter continuado derivadas del conjunto de las asociaciones ya contratadas por estos entes (incluyendo administración directa e indirecta, excepto los órganos no dependientes) hubiera excedido, el año anterior, el **5% (cinco por ciento) de la receta corriente líquida del ejercicio o si los gastos anuales de los contratos vigentes en los 10 (diez) años subsecuentes excedieran el 5% (cinco por ciento) de la receta corriente líquida proyectada** para los respectivos ejercicios.

4 § 2o En la aplicación del límite previsto en el caput de este artículo, serán computados los gastos derivados de contratos de asociación celebrados por la administración pública directa, autarquías, fundaciones públicas, empresas públicas, sociedades de economía mixta y demás entidades controladas, directa o indirectamente, por el respectivo ente, excluidas las empresas estatales no dependientes.

De este modo, según la norma constante del art. 28, caput, la contratación de una asociación público-privada debe tener en cuenta no solamente las informaciones sobre la receta actual, sino también las proyecciones futuras de la RCL.

Esta limitación establecida tanto por el artículo 22, como por el artículo 28 fue creada con el nítido objetivo de traer principios de responsabilidad fiscal y evitar que las APPs fuesen utilizadas como un instrumento de ocultación de endeudamiento de los entes contratantes. Tal preocupación deriva, en gran parte, del hecho de que los contratos celebrados en la forma de APP, por regla general, no son clasificados como operaciones de crédito (deuda), lo que aleja comandos previstos en la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Conforme a las circunstancias, la emisión de las garantías y la realización de las aludidas transferencias de recursos son actos discrecionales de la Unión, de manera que la ley ordinaria no presenta ningún impedimento a la contratación de nuevas APPs. Sin embargo, en la práctica, casi todos los entes federativos dependen de las garantías de la Unión para la renegociación de sus deudas; y los menores, más específicamente, necesitan las transferencias voluntarias. La sanción, por lo tanto, es extremadamente contundente y fuerza a Estados y Municipios a someterse a una limitación indirecta para la contratación de APPs reflejada en la imposibilidad de acceder recursos federales, en el caso de que el límite del 5% de la receta corriente líquida sea ultrapasado. (Belsito & Viana, 2013)

La Ley de APPs impone a la Administración Pública diversos límites presupuestarios, contables y financieros a la contratación de asociaciones público-privadas. Estos límites existentes en Brasil no eran establecidos en muchos países europeos hasta recientemente, pudiendo decirse que Brasil es uno de los precursores en el actual movimiento de responsabilidad fiscal en las APPs.

En este sentido algunas iniciativas pueden ser mencionadas. El Reino Unido, determinó diferentes límites para cada departamento, que varían del 6 al 7% de sus gastos totales. En Grecia, el pagamento de proyectos de APP está limitado al 6-7% de las inversiones públicas. En India, se estableció que no se ultrapase el límite del 25% del presupuesto quinquenal de cada departamento. En El Salvador, los pagamentos líquidos destinados a remunerar APPs no pueden exceder el 5% del PIB. En Hungría, los compromisos a largo plazo (que incluyen gastos con inversiones, renovación, operación y mantenimiento, compras de servicios y alquileres (inclusive aquellos referentes a las APPs) no pueden exceder el 3% del presupuesto del período. En Perú, las obligaciones contingentes y no contingentes de proyectos de APPs no deben exceder el 7% del PIB. (World Bank Institute; FPD Network, 2013; Funke, Irwin, & Rial, 2013).

Mucho se discute si ese límite de utilización de la RCL es alto o bajo. Vale la pena recordar que el límite del 5% del artículo 28 fue aumentado por la Ley 12.766/12, justamente en razón de la necesidad de que se amplíe ese porcentaje, debido a la RCL menos de esos entes federativos se comparan a la Unión.

Después del análisis del Informe Resumido de la Ejecución Presupuestaria (RREO), previsto en la ley de Responsabilidad Fiscal, se percibió que incluso los Estados más activos en la realización de APPs (São Paulo, Pernambuco, Bahia y Minas Gerais) no llegan ni de cerca al límite del 5%. El Estado de Bahia, más comprometido, llegó a apenas el 1,38% en 2014.

CUADRO 8: RELACIÓN GASTOS CON APP/RECETA CORRIENTE LÍQUIDA

Estados	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bahia	1,21	1,69	2,14	2,26	2,19	1,92	1,46	1,41	1,37	1,32
Minas Gerais	0,73	0,84	0,82	0,81	0,75	0,66	0,60	0,58	0,57	0,55
Pernambuco	0,33	0,03	0,06	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02
São Paulo	0,74	1,96	2,19	2,17	2,22	1,20	1,01	1,07	1,01	0,97
Municipios	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Belo Horizonte	3,17	2,29	2,31	2,31	2,30	2,30	2,30	2,29	2,29	2,29
Rio de Janeiro	2,60	1,56	0,73	0,56	0,54	0,54	0,55	0,57	0,58	0,60
São Carlos	2,36	0,95	N/A							

Fuente: RREOs. Elaboración GO Asociados.

En cuanto a los Municipios, fueron seleccionados algunos que ya presentan APPs en vigor en los cuales igualmente se verifica un espacio de manobra relativamente amplio para la contratación de nuevas APPs. El Municipio de Belo Horizonte, identificado en nuestra selección como el más comprometido, llegó al 3,17%. Belo Horizonte fue uno de los Municipios que presionó por el aumento del límite del 3% para el 5% de la Ley de APPs.

2.3.2 Obstáculos relacionados a la necesidad de nuevos recursos

Otra deficiencia está relacionada a la atracción de recursos financieros. Como se ha visto, en el actual escenario en el que el *funding* de los proyectos es básicamente de bancos públicos, es imprescindible encontrar otras alternativas viables de fuente de recursos de estos proyectos, como el acceso a fondos.

2.3.3 Obstáculos relacionados a la asignación de riesgos y garantías de los proyectos

El tercero está relacionado a la necesidad de mejora en la estructuración de los proyectos, especialmente centrada en la asignación de los riesgos.

Teniendo en cuenta el largo plazo contractual y la propia estructura de negocio, son aplicables a las APPs y concesiones la utilización de operaciones estructuradas de financiamiento o el *project finance*.

El *Project finance* es una ingeniería financiera que objetiva viabilizar una determinada inversión. Habitualmente se crea una sociedad de propósito específico, con objetivo de aislar a los accionistas en relación al riesgo del suceso del proyecto, cabiendo a esta entidad la aplicación directa de su conocimiento en la provisión del servicio.

Esta estructura en el exterior ha sido utilizada principalmente en proyectos de infraestructura, debido a la existencia de un flujo de recetas que generalmente es previsible, teniendo en cuenta que muchas veces debido a la gran demanda reprimida, cuando dimensionado correctamente, difícilmente el proyecto no alcanza el mínimo proyectado.

La lógica de viabilizar un proyecto por medio del *Project finance* consiste en obtener un mayor apalancamiento financiero, no exigiendo grandes participaciones de capital por parte del emprendedor. Eso permite proveer un servicio de calidad derivado del know-how en su poder, transfiriendo gran parte del riesgo de suceso del emprendimiento para los financiadores, con el fin de permitir una expansión ordenada de la infraestructura, con operadores de reconocida cualificación técnica.

En esta estructura, los acreedores, que en realidad incurrir en mayores riesgos, necesitan que los emprendedores presenten mitigados gran parte de sus riesgos inherentes, con el propósito de garantizar una rentabilidad adecuada en relación a la tasa mínima de atractivo, como por ejemplo, la protección de grandes variaciones en los precios de la energía ofertada (hecho a través del uso de derivados), garantía de tráfico (hecha a través del establecimiento de la matriz de riesgos contractual junto al Poder Público), o incluso instrumentos de protección al tipo de cambio (en relación a eventuales componentes importados).

Posteriormente, con el fin de garantizar una mayor tranquilidad tanto para el emprendedor como para el propio acreedor, una de las ideas-clave del *Project finance* es la rápida disponibilidad de las cuentas por cobrar del proyecto para garantizar el pago de las prestaciones del financiamiento.

Para que el flujo de cuentas por cobrar garantice el pago de los intereses y de las amortizaciones del financiamiento, es creada en un banco garantizador llamado de trustee y una cuenta llamada escrow account, por donde pasan inicialmente las recetas del proyecto, siendo acumulados los recursos suficientes para el pago de las obligaciones financieras (blindando al acreedor), para que entonces, los recursos sean puestos a disposición para el emprendedor, con el fin de asumir sus obligaciones operacionales.

Especialmente por el mal formateo, mala asignación o incluso por los riesgos ya existentes y no pasibles de mitigación eficiente, en Brasil, el *project finance* se apoya principalmente en garantías corporativas del accionista, al menos en la etapa de construcción, (como es habitual en el sector eléctrico). Así, aunque la idea principal de un *project finance* sean las garantías reales del emprendimiento, como sus cuentas por cobrar, en Brasil, son raros los casos de *project finance* puro. La práctica brasileña suele requerir garantías de los accionistas, especialmente en la fase de construcción de los proyectos.

Adicionalmente a los desafíos para el financiamiento de la infraestructura, uno de los principales desafíos en relación al financiamiento de APPs es justamente el ajuste de las necesidades de garantías cara a cara de la necesidad de titularizar parte del flujo de cuentas por cobrar de las concesionarias – Sociedad de Propósito Específico (SPE), que posibilite la emisión de obligaciones o el levantamiento de recursos junto a las instituciones de fomento, como el BNDES.

Además de eso, el problema de garantías frente a la menor disponibilidad de las tradicionales fuentes de financiamiento de proyectos en Brasil, se coloca enorme desafío en la estructuración de capital. **Cabe destacar que el mercado de capitales tiende a ser aún más riguroso en relación a la necesidad de garantías fuertes que los tradicionales bancos de fomento.**

Sumados a los problemas de sobra mencionados, los entes públicos tienen enorme dificultad en continuar con la estructuración vigente de garantías, teniendo en cuenta que, como su necesidad naturalmente se da sobre un flujo de cuentas por cobrar⁵, y no sobre un estoque de capital, la presente solución se torna bastante costosa en términos de oportunidad de nuevas inversiones públicas. Actualmente, para cada un real de obligaciones que el ente público tiene junto al socio privado, se exige que otro real en flujo de cuentas por cobrar sea dado en garantía, hasta que se alcancen los índices de cobertura mínimos exigidos por las instituciones financieras proveedoras del capital.

2.3.3.1 Determinación de tasa de retorno no compatible con las expectativas de mercado

No obstante, existe también la cuestión de la remuneración mínima necesaria de los proyectos, con el objeto de atender la tasa mínima del atractivo de los socios privados.

Gran parte de las discusiones sobre la viabilidad de los proyectos gira en torno de la definición de las tasas internas de retorno referenciales de los proyectos-base. Si la tasa referencial no fuera adecuada aumentan los riesgos de que no haya proponentes en la licitación.

Existe una enorme crítica del sector privado en relación a la metodología utilizada habitualmente por el Gobierno Federal y sus respectivas agencias

Recetas vinculadas que el Gobierno tiene con destino obligatorio, o cuentas por cobrar derivadas de empresas públicas o de deuda activa.

reguladoras, en comparación al costo de capital propio. Este método determina las tasas internas de retorno referenciales del modelado de los proyectos de concesiones y APPs.

Como puede verse en diversos documentos producidos por la Agencia Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agencia Nacional de Energía Eléctrica (ANEEL), entre otros órganos, es posible constatar fácilmente que casi todos los modelos de costo de capital están basados en el famoso, aunque ultrapasado, Capital Asset Pricing Model – CAPM (en portugués, Modelo de fijación de Activos de Financieros).

En el caso de los órganos anteriormente mencionados, son ampliamente utilizados para medir cuál es la expectativa que los agentes económicos tienen en relación a la rentabilidad sobre los recursos puestos a disposición en proyectos de igual naturaleza, en empresas de capital abierto.

Por otro lado, para hacer tales mediciones sobre estas expectativas de rentabilidad, estos modelos parten de premisas nada realistas y omisión de diversos factores de riesgo que generalmente son oriundos de las disfunciones naturales de los mercados y de los agentes en relación al comportamiento teórico. Como principal consecuencia de esto, existe una gran tendencia en sobrevalorar un determinado activo, una vez que si los riesgos son omitidos, por la lógica de la relación riesgo versus retorno, el retorno mínimo exigido es subestimado y, entonces, por la lógica de la fijación de activos, el valor del activo tiene tendencia positiva.

Por ello surgieron una serie de trabajos en economía financiera empírica que acabó por criticar el CAPM, mereciendo destaque los trabajos de Fama & French (1992, 1993, 1996), Cochrane (2005), Yoshino (2009) y Yoshino & Bianconi (2012, 2013).

Entre estos factores, diversos autores destacan los siguientes riesgos:

- **RIESGO DE MERCADO:** La economía hoy es globalizada, con grandes flujos de capitales entre las diferentes economías. Por lo tanto, el riesgo de mercado tiene que ser ponderado no solamente en relación al comportamiento de las bolsas de valores locales sino también en relación a los principales movimientos externos. (Bovespa y NYSE / NASDAQ);
- **AVERSIÓN AL RIESGO:** La toma de decisión sufre directa interferencia del “miedo” que la inversión tiene en un determinado momento, referente a la situación económica vivida, algo que queda

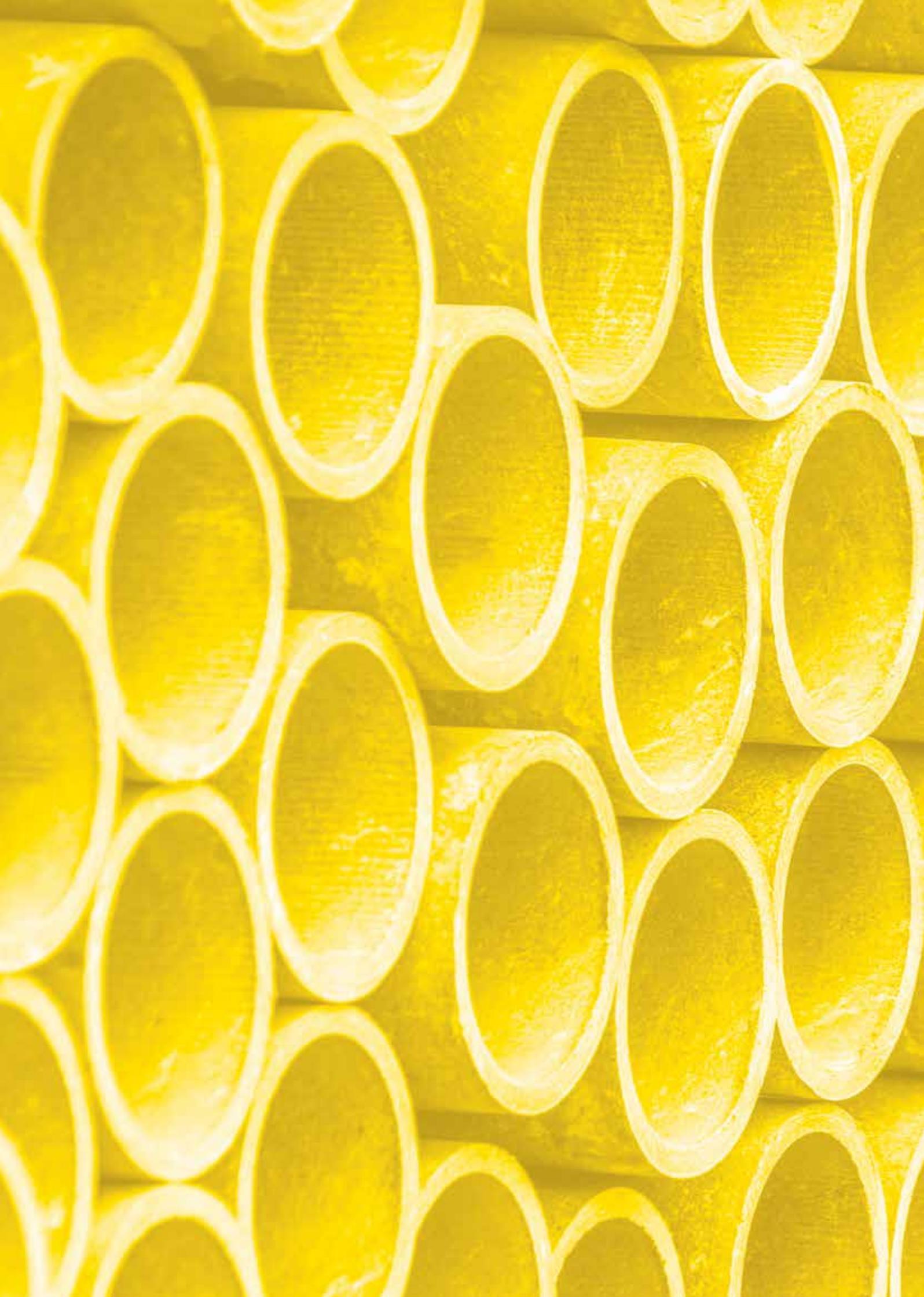
difícil de ser capturado, teniendo en cuenta que en un período suficientemente largo, la economía pasa por ciclos de altas y bajas;

Otros Indicadores Económico-Financieros:

- El grado de Apalancamiento Financiero y Operacional potencia el riesgo de quiebra o de multiplicación de lucros, impactando en la evaluación del riesgo;
- El tamaño de la Empresa impacta en la diversidad y robustez en la empresa, tal que una empresa mayor tiende a ser más resistente a “quebrar” relativamente a una menor;
- La Periodicidad de la Distribución de Dividendos e Intereses sobre Capital Propio impacta en la percepción que el inversor tiene en relación a la realización de los resultados;
- Control de los Efectos de la Crisis (permitiendo evaluar el período de crisis), una vez que en la metodología tradicional, muchos autores y usuarios del tradicional CAPM excluyen las observaciones en estos períodos, pero las empresas simplemente no dejan de existir en estos períodos;
- Riesgos macroeconómicos e institucionales: variación al cambio, riesgo país
- Efectos Fijos: Control específico para las idiosincrasias de cada empresa, como políticas de gobierno corporativo, *compliance* y sostenibilidad.

Una serie de problemas emerge cuando se hace el uso de tal modelo simple como el CAPM, una vez que se tienden a subestimar los riesgos, y consecuentemente, el retorno exigido por las inversiones para un determinado proyecto. Por ejemplo, tal uso está directamente reflejado en los montantes ofertados bajo la forma de contraprestaciones pecuniarias y aportes de recursos, en los casos de APPs; y en los montantes mínimos requeridos de otorgamiento oneroso fijo / variable en los casos de concesiones tradicionales.

Así, en consecuencia de esta falta de comprensión, es generado uno de los principales puntos de atrito entre el sector público y el sector privado, que es la cuestión de la adecuación de la remuneración frente a los riesgos asumidos (o pasibles de ser asumidos).



The background of the entire page is a close-up, slightly blurred photograph of numerous yellow pipes stacked together. The pipes are arranged in a grid-like pattern, with their circular ends facing the viewer. The lighting is warm and consistent, highlighting the texture of the pipe material.

LAS RECIENTES DISCUSIONES
DEL GOBIERNO FEDERAL
SOBRE PROYECTOS DE
INFRAESTRUCTURA, APPS Y
CONCESIONES

3. LAS RECIENTES DISCUSIONES DEL GOBIERNO FEDERAL SOBRE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA, APPS Y CONCESIONES

El objetivo de esta sección es analizar las más recientes y relevantes discusiones del Gobierno Federal en busca de la atracción de la iniciativa privada para la ejecución de proyectos de APPs y concesiones.

Entre las medidas anunciadas por el Gobierno Federal, se destaca positivamente la discusión en torno del PPP Más y la edición de la Medida Provisional (MP) 727, que inauguró el PPI –Programa de Asociaciones de Inversiones. En contrapartida, merecen atención las alteraciones ocurridas en el Fondo Garantizador Federal, que pasó a ser gestionado por la ABGF. Además de estar descapitalizado, no tiene condiciones de, efectivamente, prestar garantías públicas a proyectos. También se llama la atención a la pérdida de eficacia de la MP 700, que desburocratizaba algunas reglas referentes a la desapropiación, objetivando traer más celeridad a la ejecución de las obras públicas.

3.1 LA RECIENTE PROPUESTA DEL PPP MÁS

El equipo anterior del Ministerio de Hacienda, en el segundo semestre de 2015, formó un grupo de estudios para proponer mejoras en el ambiente institucional brasileño. Se buscaba establecer eficiencia en las contrataciones públicas, unida a la imprescindible seguridad jurídica en la

ejecución de los contratos y de la ampliación de los interesados en invertir en Brasil. Fue entonces propuesto el Programa Público-Privado Avanzado - PPP Más.

El PPP Más objetiva la ampliación y fortalecimiento de la asociación entre el Estado y la iniciativa privada, estimulando las administraciones públicas de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios que adopten prácticas avanzadas de política sectorial, de regulación, de estructuración, de liberación, de licitación, de contratación y de fomento, especialmente en los emprendimientos cualificados como de relevancia nacional. No se trataba exclusivamente de reglamento específico a las APPs, sino de contratos público-privados avanzados.

El PPP Más se destinaría a definir emprendimientos de prioridad estratégica nacional y disciplinar desde su regulación y estructuración hasta la respectiva ejecución, pasando por la liberación de licencias, licitaciones y contrataciones. Es un modelo que inicialmente sería puesto en práctica en número limitado de proyectos, para después ser expandido. Los emprendimientos del PPP Más serían tratados como prioridad nacional por todos los agentes públicos de ejecución o de control, de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios. Con eso, se esperaba desburocratizar, traer celeridad y calidad a los proyectos, así como traer la seguridad jurídica necesaria para la atracción del sector privado.

Entre las propuestas del PPP Más, se incluyen:

- Los proyectos serán generados por consejo de tres ministros (Hacienda, Casa Civil y Planificación) y cuatro nominadas por la Presidente;
- Empresas extranjeras podrán liderar consorcios;
- Flexibilización en las reglas de los documentos de cualificación de los licitantes;
- El tribunal arbitral decidirá sobre reajustes de tarifas;
- Fin de los criterios técnicos y precio para definir licitaciones;

- Licitaciones sin competencia serán anuladas y deshechas;
- Cade ayudará a combatir oligopolios en licitaciones;
- Será vedado exigir atestados de ejecución anterior de obras para extranjeras;
- Creación de la estatal Estructural Pública Nacional para subsidiar las APPs;
- Obras privadas de infraestructura podrán ser definidas como “nacionales estratégicas”;
- Gobierno no podrá mudar tarifas públicas por decisión unilateral;
- Creación del estructural jefe como gestor de los consorcios.

Actualmente el Gobierno Federal no da ningún indicio de que las propuestas discutidas en el ámbito del PPP Más serán efectivamente enviadas para aprobación del legislativo o que serán mejoradas. Cabe destacar, sin embargo, la necesidad de discusión de estas propuestas profundamente. Existen propuestas inseridas en el ámbito de este programa, que si se aplican a toda la legislación de concesiones y APPs, ciertamente mejoran el ambiente brasileño.

Entre las propuestas que entendemos que puedan ser replicadas a la legislación de APPs y concesiones en general, destacamos aquellas que (i) valoran la estabilidad regulatoria; (ii) flexibilizan las barreras de entrada (exigencias en la habilitación); (iii) valoran las buenas prácticas y eficiencia en el formateo y ejecución de los proyectos de infraestructura; y (iv) adopción de prácticas avanzadas recomendadas por las mejores experiencias nacionales e internacionales. Son ejemplos:

- Requisito de presentación como habilitación técnica, atestados de ejecución anterior de obras o de suministro de equipamientos por el propio licitante o empresas relacionadas;

- Requisito de presentación como condición de habilitación técnica, a atestados de operación, ejecución o prestación anterior, por el propio licitante o empresas relacionadas, de servicios con características, cantidades o plazos equivalentes a las del emprendimiento licitado, siempre que la ejecución del objeto del contrato pudiera ser razonablemente asegurada por garantías de ejecución contractual, o con la utilización, por el contratado, de consultorías especializadas o suministradores subcontratados;
- La regulación y las cláusulas del contrato observarán los principios de la simplicidad, de la autonomía privada y de la mínima intervención, no excediendo lo estrictamente necesario para alcanzar los fines deseados y privilegiando siempre medidas menos constrictivas, onerosas y conflictivas;
- En ninguna hipótesis o reajuste y revisión de las tarifas, de los precios, de las contraprestaciones o de los aportes, o su pago y cobro, quedarán vinculados a factores o fórmulas inciertos, indeterminados o dependientes del exclusivo criterio de una de las partes, debiendo el contrato contener definiciones tan completas y precisas al respecto como fuera técnicamente viable, a la luz de la experiencia nacional e internacional;
- El contratante público no podrá, por razones de interés público, impedir, posponer o reducir unilateralmente el cobro o el reajuste de tarifas o precios por lo contratado, salvo previa autorización del Tribunal Arbitral, en decisión cuya vigencia quedará siempre vinculada al pago de compensación mensual en dinero por la pérdida de receta;
- Los órganos, entidades y autoridades estatales, inclusive las autónomas e independientes, de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, con competencias de cuyo ejercicio dependa la viabilidad de emprendimiento tienen el deber de actuar, en conjunto y con eficiencia, para que sean concluidos, de

forma uniforme, económica y en plazo compatible con el carácter prioritario nacional del emprendimiento, todos los procesos y actos administrativos necesarios para su estructuración, liberación y ejecución.

- Adopción de las prácticas avanzadas recomendadas por las mejores experiencias nacionales e internacionales, inclusive:
 - edición, observadas las competencias de la legislación específica y con consulta pública previa, de planos, reglamentos y actos que formalicen y tornen estables las políticas de Estado fijadas por el Poder Ejecutivo para cada sector fomentado o regulado, tornando segura su ejecución en los ámbitos de la acción administrativa de fomento y de la regulación administrativa;
 - análisis de impacto regulatorio cuando de la edición o alteración de reglamentos, planos regulatorios sectoriales y otros actos regulatorios con impacto sectorial, objetivando a orientar la toma de decisiones y asegurar la eficiencia, la eficacia, la coherencia y la cualidad de la política regulatoria, con integral respeto a las normas y derechos envueltos;
 - estudio previo de viabilidad de los programas, regímenes especiales o medidas de fomento que impliquen aumento de gastos, renuncia de receta, alienación o gravamen de patrimonio público, conteniendo demostración cuanto a su estructura conceptual y estrategia de monitorización y evaluación, cuanto a su costo-efectividad, cuanto al impacto sobre la competencia y cuanto a la eficiencia en la asignación de recursos productivos;
 - monitorización constante y evaluación anual cuanto a la ejecución y a los resultados de las medidas de fomento y de regulación previstas en las políticas, planos y reglamentos;

- eliminación de barreras burocráticas a la libre organización o al ejercicio de la ciudadanía, de la vida civil o de la actividad empresarial;
- articulación con el Consejo Administrativo de Defensa Económica – CADE, para el aumento de la eficiencia y eficacia de las medidas de prevención y represión de las infracciones al orden económico; y
- articulación con los órganos y autoridades de control, para el aumento de la transparencia de las acciones administrativas y para la eficiencia en el recibimiento y consideración de las contribuciones y recomendaciones.

A pesar de que todas las medidas positivas ventiladas en el ámbito del PPP Más, se destaca que sería más eficiente, al contrario de la creación de una nueva empresa estatal para ejercer las funciones del llamado “Estructural Nacional”, la utilización de empresas estatales ya existentes y con ámbito de aplicación semejante. En esa hipótesis y como ejemplo, mediante un ajuste fino de las competencias de la Empresa de Planificación y Logística-EPL, no habría la necesidad de creación de una nueva empresa, contratación de personal, etc. En la busca de soluciones a la infraestructura nacional, las propuestas también deben ser dirigidas a los propios instrumentos ya existentes y como perfeccionarlos, como una medida de eficiencia y racionalidad.

3.2 PRIMERA PROPUESTA DEL GOBIERNO FEDERAL TRAS EL APARTAMIENTO DE DILMA: EL PROGRAMA DE ASOCIACIONES DE INVERSIONES - PPI

La primera medida provisional editada por el gobierno Temer, la MP 727, trae buenas señalizaciones para la retomada de la inversión en infraestructura en el país.

La MP crea el Programa de Asociaciones de Inversiones – PPI. El primer mérito de esta nueva medida es el de traer directrices generales para el PPI, sin, no obstante, agregar un gran nivel de detalle a la legislación, lo que podría resultar en una falta de flexibilidad de los mecanismos para implantarla. Leyes específicas y decretos serán responsables por ese detalle.

De cualquier forma, las grandes líneas traídas por el PPI están plenamente adherentes a las demandas y propuestas elaboradas por diversos sectores de la sociedad, objetivando el desbloqueo de la inversión de la infraestructura en los últimos años.

Vale resaltar la intención de:

- fortalecimiento del papel regulador del Estado, garantizando autonomía a las agencias reguladoras (art. 2º, V);
- seguridad jurídica al gobierno, entidades estatales y entidades privadas (Art. 3º, III) y realización de estudios de impacto regulatorio, limitando la edición desenfrenada de normas y restricciones (art. 6º, II);
- reglamentar políticas de fomento federales que puedan beneficiar inversiones en infraestructura en Estados y Municipios (Art. 4º, III);
- preocupación en integrar la estructuración de proyectos con la defensa de la competencia, por medio de la participación del CADE (Art. 6º VII),

Es simbólica e importante, también, la Creación del Consejo del Programa de Asociaciones de Inversiones (CPPI), que sustituye al actual órga-

no gestor de APPs. La diferencia, sin embargo, es que el CPPI será presidido por el propio Presidente de la República y su Secretaría Ejecutiva estará vinculada a la Presidencia. La vinculación a la Presidencia asegura legitimidad y busca señalar a la sociedad la relevancia de la participación privada en la infraestructura dada por el nuevo gobierno.

Llama la atención, incluso, la referencia expresa a la Ley 9.491/97, que sirvió para la realización de las privatizaciones en el gobierno FHC. El PPI podrá ir más allá de APPs y concesiones y volver a fomentar la privatización de empresas.

Vale la pena destacar:

- **Interlocución y formateo de proyectos:** La MP trae alternativas para que la iniciativa privada presente proyectos al gobierno:
 1. Una de ellas es permitir a cualquier interesado presentar propuestas y estudios preliminares sobre proyectos. Los costos de esos estudios, sin embargo, no son reembolsados por el gobierno (art.13);
 2. La MP prevé, por otro lado, la posibilidad de realización de procedimientos de manifestación de interés, hipótesis en que los interesados podrán realizar estudios y ser resarcidos, en el de caso de que su proyecto vaya a ser implementado (art. 14, I). Esta situación se aplica, en especial, para empresas de infraestructura que quieran participar de la licitación del proyecto que hayan propuesto;
 3. Existe, incluso, la posibilidad de autorizar con exclusividad una empresa para realizar los estudios. Esta empresa puede ser reembolsada por sus costos y recibir, inclusive, una tasa de suceso. En esta hipótesis, sin embargo, la empresa no podrá participar de la licitación que ayudó a modelar. Parece ser un artículo centrado en regular la actuación de empresas estructuradoras del proyecto, como es el caso de la EBP (Art. 14, §1º).
- **Fondo del BNDES para la estructuración de asociaciones:** La MP creó, incluso, un fondo estructurador de proyectos que tendrá como función la estructuración de proyectos de infraestructura tanto a nivel federal, como a estatal y municipal. El fondo tendrá un ré-

gimen propio de contratación de consultores, lo que señala la intención del gobierno de garantizar a los ministerios auxilio cualificado en el formateo de asociaciones.

El fondo parece inspirado en la propuesta formulada por juristas de renombre a pedido del entonces ministro Joaquim Levy y materializadas en el anteproyecto de Ley PPP Más, que preveía la creación de una empresa pública estructuradora de proyectos. Por la MP, el fondo tendrá el papel de financiar los estudios y la Secretaría Ejecutiva del Programa el papel de coordinación de los diversos entes del gobierno.

- **Integración entre órganos de control y licenciadores:** El art. 18 de la MP presenta una importante directriz que es la del trabajo conjunto entre los diversos órganos licenciadores y fiscalizadores de los emprendimientos de infraestructura. Serán establecidos mecanismos para la actuación conjunta de estos órganos y con la participación desde el inicio de la elaboración de los proyectos. Con ello, se pretende evitar que exigencias posteriores bloqueen la realización de los proyectos.

Naturalmente, esta directriz no puede significar la abolición de estudios previos, incluyendo el licenciamiento ambiental y social, pero ofrece una importante oportunidad para racionalizarlos. Es fundamental, sin embargo, que la reglamentación de ese artículo incorpore conceptos actuales de respeto de esos emprendimientos a los derechos humanos. En este caso, las directrices de la ONU sobre el tema y la realización de due diligences en derechos humanos pueden significar un importante mitigador de riesgos a los proyectos y la reducción de impactos a las poblaciones afectadas.

Hay, naturalmente, mucho trabajo por hacer en el momento de la reglamentación de la MP. Es fundamental, sin embargo, garantizar a la Secretaría Ejecutiva del Programa la capacidad de coordinación y ejecución de proyectos. La vinculación de la Empresa de Planificación y Logística a la Secretaría Ejecutiva es un buen comienzo en este sentido.

Ahora depende del nuevo gobierno el asegurar la eficiencia en la gestión de los procesos y coordinar los diversos órganos y ministerios para que el PPI se torne realidad. Fue entendida como una buena primera señalización.

3.3 PÉRDIDA DE VIGENCIA DE LOS EFECTOS DE LA MEDIDA PROVISIONAL 700/15

Entendida como una medida provisional que ayudaría a desatascar las inversiones en infraestructura, fue comunicada el 19 de mayo de 2016 la pérdida de vigencia de sus efectos por decurso del plazo para su votación.

La MP 700/2015, facilitaría y desburocrataría los procedimientos referentes a la desapropiación, mediante la adopción de las siguientes alteraciones:

- dispensa de autorización legislativa cuando las desapropiaciones de bienes ocurriesen mediante acuerdo entre los entes de la federación;
- ampliación del rol de posibilidades de que particulares promuevan el proceso expropiatorio, habilitados por títulos contractuales, como concesiones, APPs, permisos, autorizaciones, contratados para la ejecución de obras y servicios de ingeniería en las modalidades de contrata por precios global, integral y contratación integrada;
- exigencia de previsión de medidas de compensación para aquellos que serán afectados por la desapropiación en el caso de encontrarse en áreas destinadas a la regularización agraria de interés social; y
- utilización en los casos de utilidad pública o bien expropiado o los derechos que de él emergen de forma dinámica, permitiendo la estructuración de proyectos complejos. Estarían a disposición del Poder Público diversos instrumentos de cesión de bienes y derechos a terceros (venta, alquiler, cesión, arrendamiento, etc.), lo que indica además, de modo expreso, que los bienes podrán ser aportados en el capital de fondos de inversión y sociedades de propósito específico.

Sin embargo, el texto no pasó de la comisión especial mixta destinada a hacer el análisis previo y enmiendas de lo que fue enviado por el Ejecutivo. La comisión llegó a ser instalada, pero el informe sobre la MP no fue votado. Así, sus efectos dejan de valer y el texto se archiva.

De esta forma, uno de los más conocidos obstáculos para la ejecución de proyectos de infraestructura y conclusión conforme el cronograma de obras, la efectiva ejecución de las desapropiaciones, permanece inalterado.

3.4 DESCAPITALIZACIÓN DE LOS FONDOS DE GARANTÍA FEDERALES

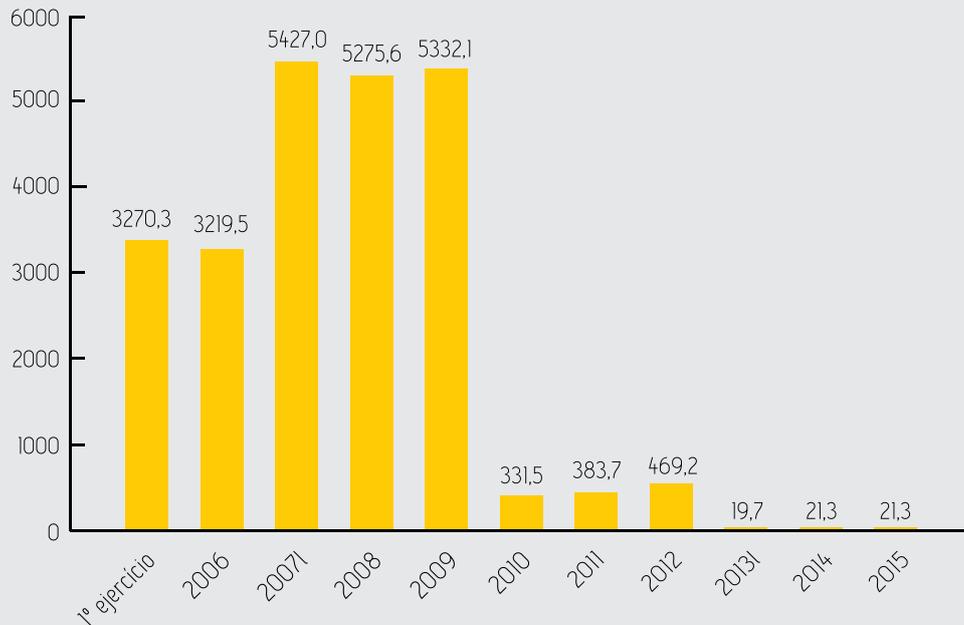
Cuando se analiza la experiencia brasileña referente al fondo de garantía federal de APPs (FGP) o de otros fondos de garantía de infraestructura (FGIE), se llega a la conclusión de que aunque sea uno de los pilares del desatasco de las APPs en Brasil, aún no despegó y necesita una política pública para el fortalecimiento y eficacia de fondos de garantía de las APPs federales, estatales e incluso municipales.

El FGP fue creado por la Ley 11.079/04, con la finalidad de prestar garantías al socio privado sobre el pago de la contraprestación por el socio público. Fue una iniciativa inédita objetivando conferir al socio privado la seguridad de que los valores debidos por el socio público serán pagados. Sin embargo, el FGP no concedió ninguna garantía a lo largo de su existencia, lo que motivó a la Unión a rescatar paulatinamente los recursos aportados, siendo que en febrero de 2016 el Fondo poseía patrimonio de apenas R\$ 21,6 millones.

La Unión, hasta entonces única partícipe del FGP, transfirió para la Agencia Brasileña Gestora de Fondos de Garantía y Garantías S.A. (ABGF) la totalidad de las participaciones del Fondo, conforme autorizado por el Decreto s/nº de 16/02/2016.

En los últimos seis años, la Unión disminuyó progresivamente los recursos del Fondo. Tal retirada representó una reducción de más de R\$ 5 mil millones lo que disminuyó considerablemente la capacidad garantizadora del FGP-APPs. Así, el Patrimonio Líquido del FGP-APPs pasó de R\$ 469,2 millones en 2012 para R\$21 millones en 2015 (Cuadro 9). La descapitalización del FGP-APPs impide también que el Gobierno Federal fomente y apoye APPs estatales y municipales, como aprobado por la Ley 12.766/12.

CUADRO 9: EVOLUCIÓN DE LOS ACTIVOS TOTALES DEL FGP (NOMINAL) - MILLONES R\$



Fuente: Prestación de Cuentas Anual, dicen respeto a agosto de cada año. * Prestación de Cuentas Mensual, datos referentes a abril/15.

Además de eso, en 2012, fue creada la ABGF, empresa pública vinculada al Ministerio de Hacienda, bajo la forma de sociedad anónima. La empresa fue creada con objeto de centralizar la administración de los fondos de garantía, movilizandando la prestación de garantías a las operaciones de riesgos en áreas de gran interés económico y social, entre ellas, la infraestructura, comercio exterior y agricultura.

Así, es competencia de la ABGF, la administración del Fondo de Garantía de Infraestructura (FGIE). Este fondo, de naturaleza privada y patrimonio propio, debería actuar en la concesión de garantías contra riesgos de crédito y riesgo de incumplimiento de obligaciones contractuales relacionadas a proyectos de inversión en infraestructura de gran peso⁶, tales

6 El FGIE cuenta con un colegiado cuya finalidad es orientar la actuación de la Unión en las Asambleas de partícipes de fondos de garantía. El Consejo de Participación de Fondos de Garantía para la Cobertura de Riesgos en Operaciones de Proyectos de Infraestructura de Gran Peso – CPFGE, es integrante de la estructura básica del Ministerio de Hacienda, y contempla representantes del Ministerio de Hacienda, Casa Civil y Ministerio de Planificación.

como están desarrollados en el Programa de Inversiones y Logística (PIL) y en el Programa de Aceleración del Crecimiento 2 (PAC 2). Las garantías para las obras de gran peso representan el principal obstáculo a ser superado a causa de la creciente demanda generada por las inversiones de la iniciativa privada, siendo fundamentales para el suceso del programa de infraestructura del Gobierno Federal. El FGIE también debería apoyar proyectos resultantes de asociaciones público-privadas, inclusive los organizados por Estados o por el Distrito Federal.

Más específicamente, el FGIE debería ofrecer soluciones para riesgos no dirigibles ni asegurables, o sea, cubrir eventuales fallos estructurales o coyunturales de mercado, promoviendo la ampliación de los mecanismos de garantías disponibles para financiamientos a largo plazo. Actuaría así de forma complementaria o suplementaria al mercado asegurador y reasegurador, ofreciendo capacidad adicional para la asunción de riesgos no absorbidos, parcial o integralmente, por el mercado asegurador.

Sin embargo, el escenario de restricción fiscal ha impedido el correcto funcionamiento de la ABGF y de los fondos subsidiarios. Según los formularios de la administración, mediante la indefinición en la operacionalización de los fondos a ser administrados por la ABGF, y por cuenta de la remuneración del contrato de servicios con la Unión, la Compañía se vio obligada a efectuar ajustes en el cuadro de personal, reduciendo cerca de 1/3 de los gastos con personal. La operación de la ABGF está actualmente concentrada en los servicios del seguro de crédito a la exportación.

De esta forma, así como el FGP, el FGIE viene enfrentando indefinición sobre su efectiva capitalización, lo que genera incertezas sobre la real capacidad de concesión de garantías por medio del fondo. Incluso el volumen de R\$ 50 millones previsto (y no efectivamente integrado) en el Decreto nº 8.329/14, se muestra bastante reducido, haciendo inviable la garantía de cualquier proyecto relevante, una vez que, por ley, no se pueden tener APPs de valor inferior a R\$ 20 millones. Cuando se considera el valor efectivamente aportado - la Unión integró apenas R\$ 1 millón el 10.08.2015 - la capacidad de actuación del Fondo se muestra irrelevante.

Así, la administración del fondo quedó imposibilitada de realizar una de las principales metas de 2015 que consistía en la revaluación de las ga-

rantías a ser concedidas al sector de carreteras en el ámbito del PIL. Considerando que los préstamos-puente de las cinco carreteras integrantes del PIL I tenían vencimientos previstos a partir del inicio del 4º trimestre de 2015, los bancos oficiales optaron por estructurar los financiamientos a largo plazo sin la participación del FGIE en la cobertura de los riesgos no dirigibles ni asegurables para no comprometer el cronograma de las obras.

Las garantías, en estos casos, siguen las reglas de concesión de financiamiento de los bancos oficiales. A su vez, en un escenario en el que no existe la actuación del FGIE, la tasa de intereses de equilibrio debe ser sustancialmente más alta, una vez que los riesgos no asegurables son transferidos directamente al privado. Esta práctica grava demasiado al socio privado, perjudicando el equilibrio económico financiero de la sociedad.

De esta manera, es de suma importancia la capitalización de estos fondos. El suceso de inversiones y APPs que dependen de recursos fiscales pasa necesariamente por una robusta estructura de garantías. Los fondos de garantía federales son uno de los principales mecanismos de garantías, en el ámbito federal. Es fundamental recapitalizarlos para viabilizar una serie de proyectos de PPP por la Unión, Estados y Municipios. A partir de su capitalización, sería fundamental reglamentar la prestación de garantías del Gobierno Federal a Estados y Municipios.







PROPUESTAS PARA
FOMENTAR APPS Y
CONCESIONES EN
ESTADOS Y MUNICIPIOS

4. PROPUESTAS PARA FOMENTAR APPS Y CONCESIONES EN ESTADOS Y MUNICIPIOS

El objetivo de esta sección es presentar un conjunto de propuestas para desburocratizar y ampliar el número de APPs y concesiones en estados y municipios. Las propuestas están organizadas en bloques discutidos en las próximas subsecciones.

4.1 MEJORA EN LA CAPACIDAD DE EJECUCIÓN: CONSORCIOS INTERMUNICIPALES Y REALIZACIÓN DE APPS Y CONCESIONES

Los consorcios públicos intermunicipales fueron reglamentados por la Ley 11.107/05, constituye el establecimiento de persona jurídica de derecho privado o asociación pública, entre dos o más municipios de un mismo estado, objetivando la ejecución de proyectos, obras y/o servicios de interés común centrados en el desarrollo regional.

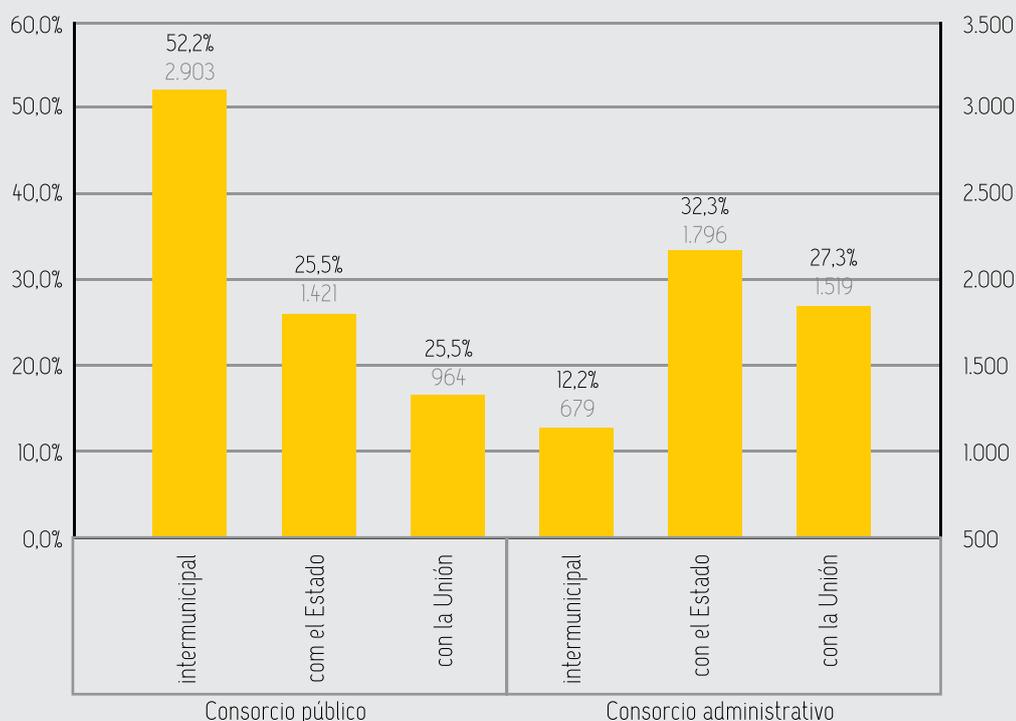
En lo tocante a los municipios de pequeño y medio porte, se perciben las mayores dificultades en promover solos políticas públicas en sectores como salud, educación, saneamiento, manejo y tratamiento de residuos sólidos, por ejemplo. Consecuentemente, el establecimiento de consorcios públicos intermunicipales permite la implantación de proyectos vitales, contribuyendo para la generación de sinergias entre los gobiernos locales, posibilitando ganancias de escala y donde la actuación conjunta de diversos entes públicos permite la ligación entre los enlaces gerencial, político y social.

Esta propuesta objetiva fomentar la creación de consorcios intermunicipales, especialmente en municipios de menor porte. Con la agregación de competencias, hay ganancias significativas de escala, que permiten agregar conocimiento y *know-how* en un único consorcio.

De acuerdo a la Pesquisa Perfil de los Municipios Brasileños del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística - IBGE, referente a 2011, el 52,2% de los municipios brasileños ya había establecido algún consorcio público intermunicipal en las áreas de educación, salud, asistencia y desarrollo social, empleo y trabajo, turismo, cultura, vivienda y medio ambiente y el 12,2% algún consorcio administrativo intermunicipal (Cuadro 10).

Además de eso, el 25,5% de los municipios brasileños había establecido consorcio público con el Estado y el 32,3% consorcio administrativo con el Estado. En relación a la sociedad con la Unión, el 17,3% de los municipios brasileños había establecido consorcio público con la Unión y el 27,3% algún consorcio administrativo.

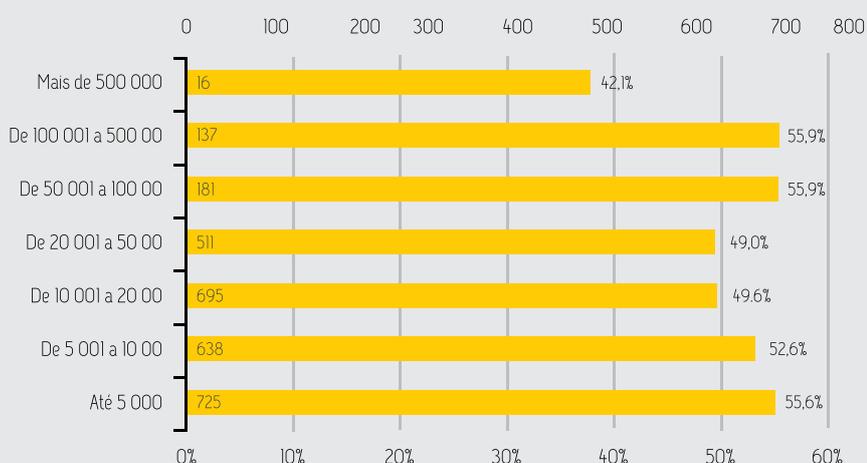
CUADRO 10: NÚMERO/PORCENTAJE DE MUNICIPIOS POR TIPO DE CONSORCIO EN BRASIL



Fuente: Perfil de los Municipios Brasileños 2011 – IBGE. Elaboración y análisis: GO Asociados

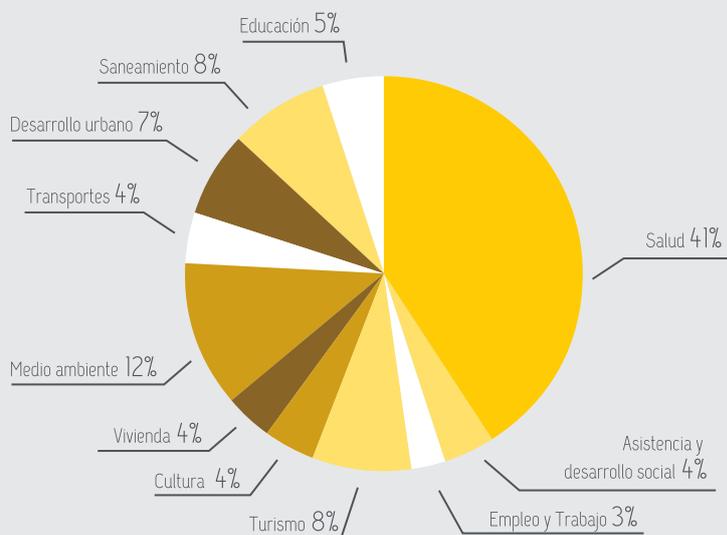
El Cuadro 11 presenta el número de municipios brasileños que presentan consorcio público intermunicipal por tamaño (número de habitantes) y el Cuadro 12 revela el número de municipios de Brasil que presentan consorcio público intermunicipal por área. Los consorcios en el área de salud representan el 41% del total, seguido por el área de medio ambiente con el 12%.

CUADRO 11: NÚMERO/PORCENTAJE DE MUNICIPIOS CON CONSORCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL POR TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS (NÚMERO DE HABITANTES)



Fuente: Perfil de los Municipios Brasileños 2011 – IBGE. Elaboración y análisis: GO Asociados

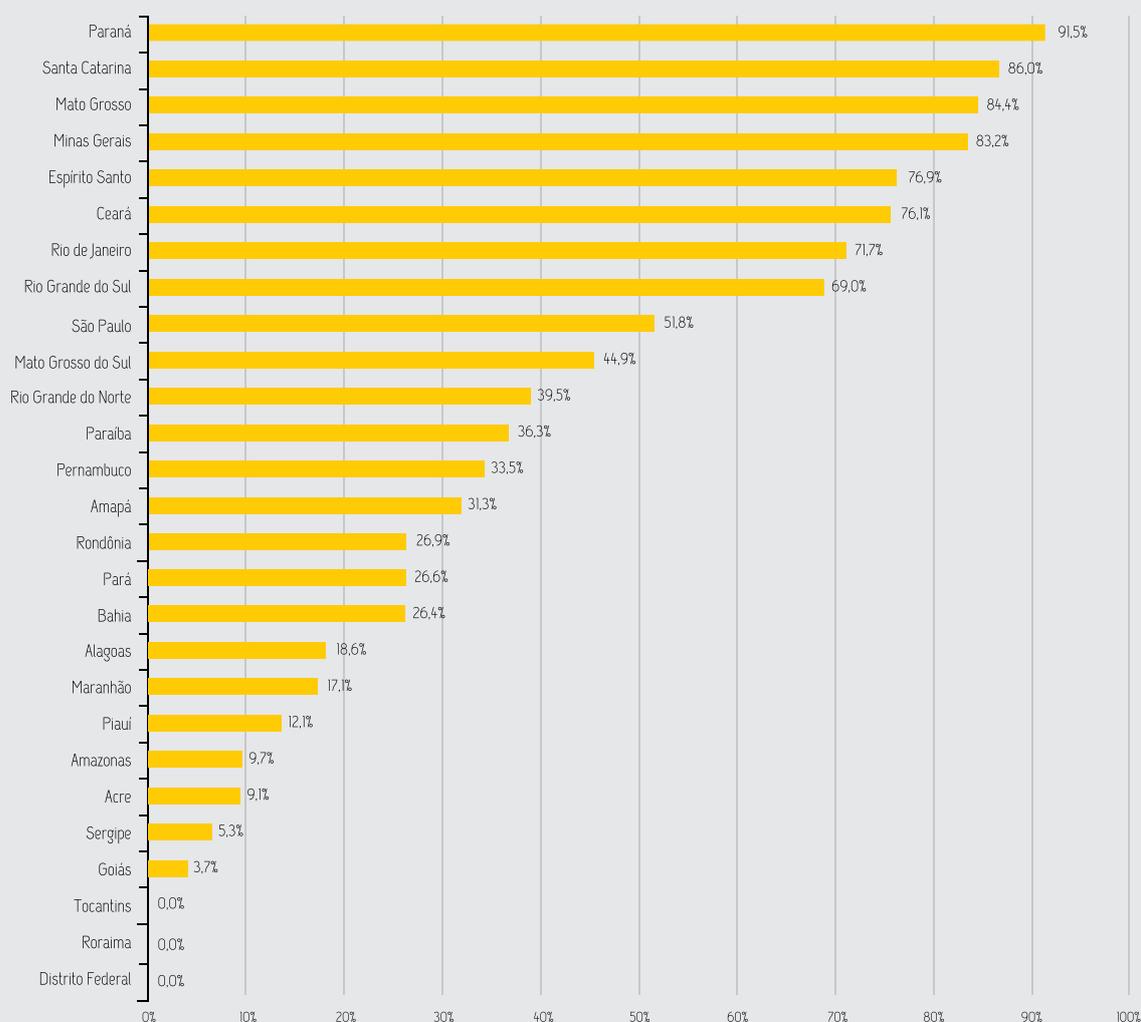
CUADRO 12: NÚMERO/PORCENTAJE DE MUNICIPIOS CON CONSORCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL POR ÁREA DE LA ADMINISTRACIÓN



Fuente: Perfil de los Municipios Brasileños 2011 – IBGE. Elaboración y análisis: GO Asociados

El Cuadro 13 presenta el porcentaje de municipios brasileños que presentan consorcio público intermunicipal por Estado. El Estado de Paraná se destaca con más del 90% de los municipios con este tipo de consorcio, seguido por Santa Catarina, Mato Grosso y Minas Gerais, con más del 80% cada. Por otro lado, en los Estados de Tocantins, Roraima y Distrito Federal no existen municipios con consorcio público intermunicipal.

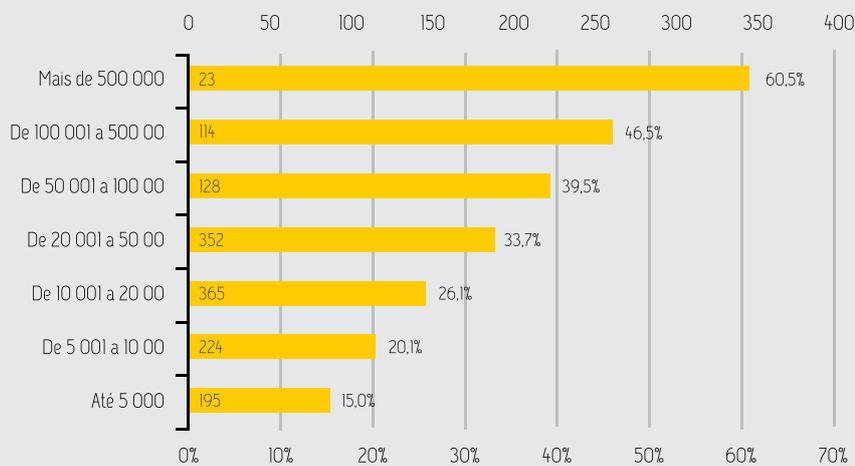
CUADRO 13: PORCENTAJE DE MUNICIPIOS CON CONSORCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL POR UF



Fuente: Perfil de los Municipios Brasileños 2011 – IBGE. Elaboración y análisis: GO Asociados

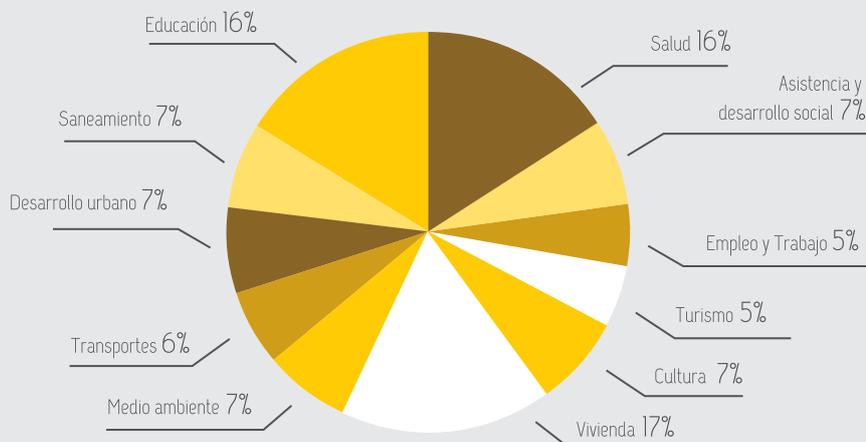
El Cuadro 14 presenta el número de municipios brasileños que presentan consorcio público con el Estado por tamaño (número de habitantes). Se observa una relación directa entre el porcentaje de municipios con consorcio público con el Estado y el tamaño de los municipios. Cerca del 60% de los municipios con más de 500 mil habitantes tiene algún consorcio público con el Estado y el 15% de los municipios con hasta 5 mil habitantes tiene este tipo de consorcio.

CUADRO 14: NÚMERO/PORCENTAJE DE MUNICIPIOS CON CONSORCIO PÚBLICO CON EL ESTADO POR TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS (NÚMERO DE HABITANTES)



Fuente: Perfil de los Municipios Brasileños 2011 – IBGE. Elaboración y análisis: GO Asociados

CUADRO 15: NÚMERO/PORCENTAJE DE MUNICIPIOS CON CONSORCIO PÚBLICO CON EL ESTADO POR ÁREA DE LA ADMINISTRACIÓN

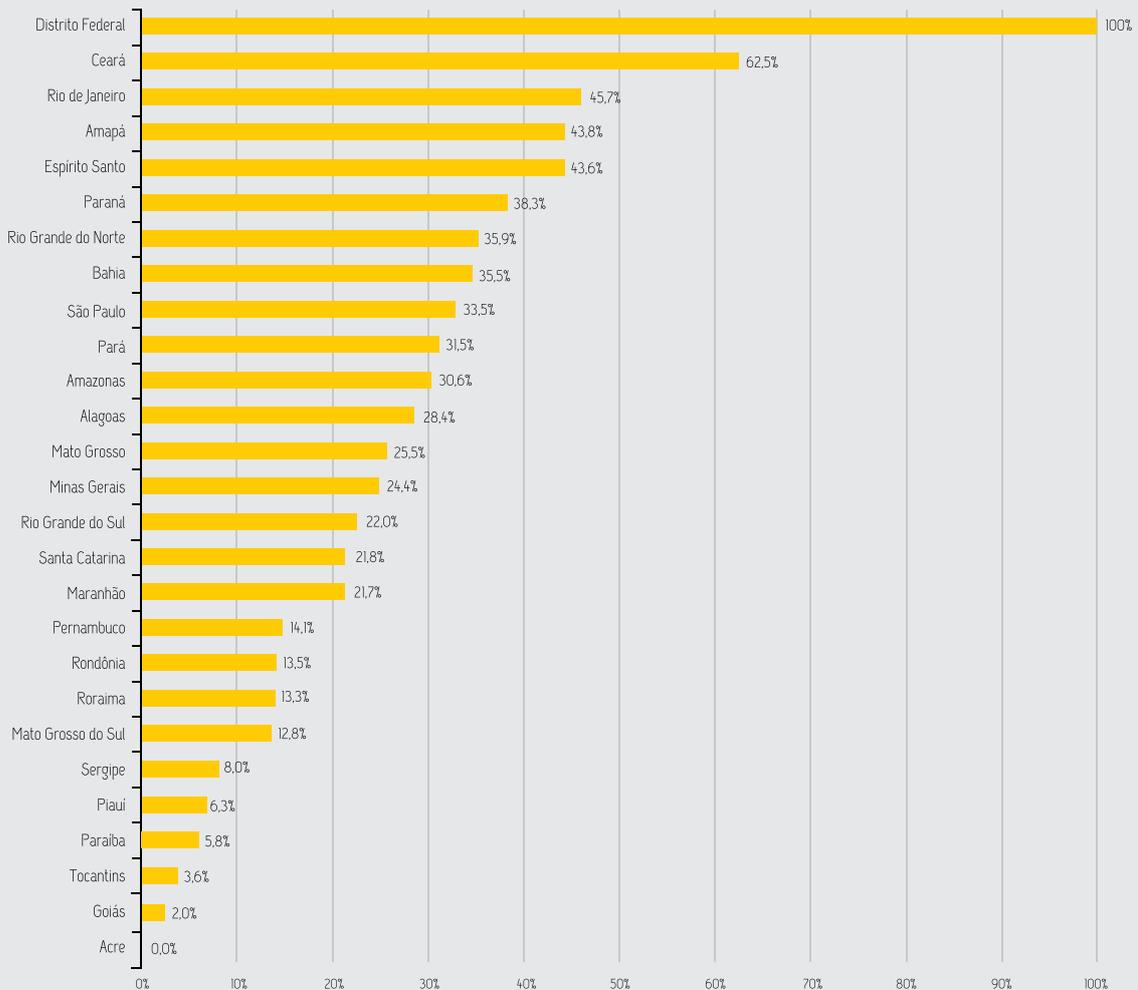


Fuente: Perfil de los Municipios Brasileños 2011 – IBGE. Elaboración y análisis: GO Asociados

El Cuadro 15 revela el número de municipios de Brasil que presentan consorcio público con el Estado por área. Sobresalen los consorcios en las áreas de vivienda, salud y educación, con el 17%, 16% y 16%, respectivamente.

El Cuadro 16 presenta el porcentaje de municipios brasileños que presentan consorcio público con el Estado por Estado. En Ceará, el 62% de los municipios establecieron este consorcio y en Goiás, apenas el 2%. En el Estado de Acre no hay.

CUADRO 16: PORCENTAJE DE MUNICIPIOS CON CONSORCIO PÚBLICO CON EL ESTADO POR UF

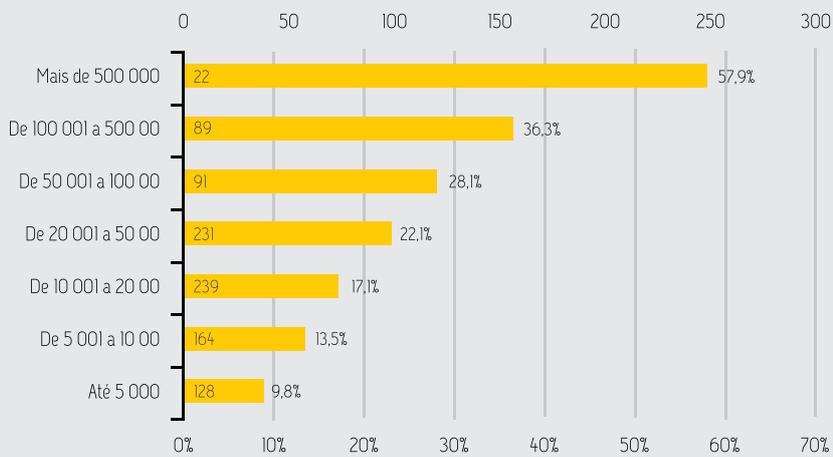


Fuente: Perfil de los Municipios Brasileños 2011 – IBGE. Elaboración y análisis: GO Asociados

El Cuadro 17 presenta el número de municipios brasileños que presentan consorcio público con la Unión por tamaño (número de habitantes) y el Cuadro 18 revela el número de municipios de Brasil que presentan consorcio público con la Unión por área.

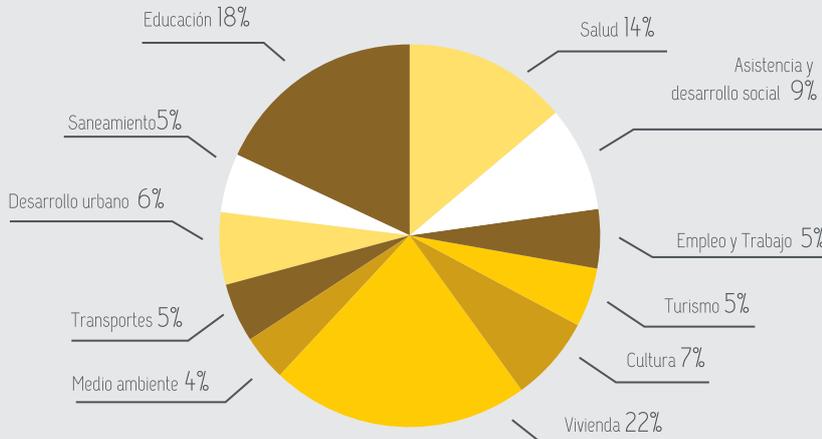
También en este tipo de consorcio, se destaca un porcentaje mayor de municipios con mayor número de habitantes. Casi el 60% de los municipios con más de 500 mil habitantes tienen algún consorcio público con la Unión y menos del 10% de los municipios con hasta 5 mil habitantes establecieron

CUADRO 17: NÚMERO/PORCENTAJE DE MUNICIPIOS CON CONSORCIO PÚBLICO CON LA UNIÓN **POR TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS (NÚMERO DE HABITANTES)**



Fuente: Perfil de los Municipios Brasileños 2011 – IBGE. Elaboración y análisis: GO Asociados

CUADRO 18: NÚMERO/PORCENTAJE DE MUNICIPIOS CON CONSORCIO PÚBLICO CON LA UNIÓN **POR ÁREA DE LA ADMINISTRACIÓN**

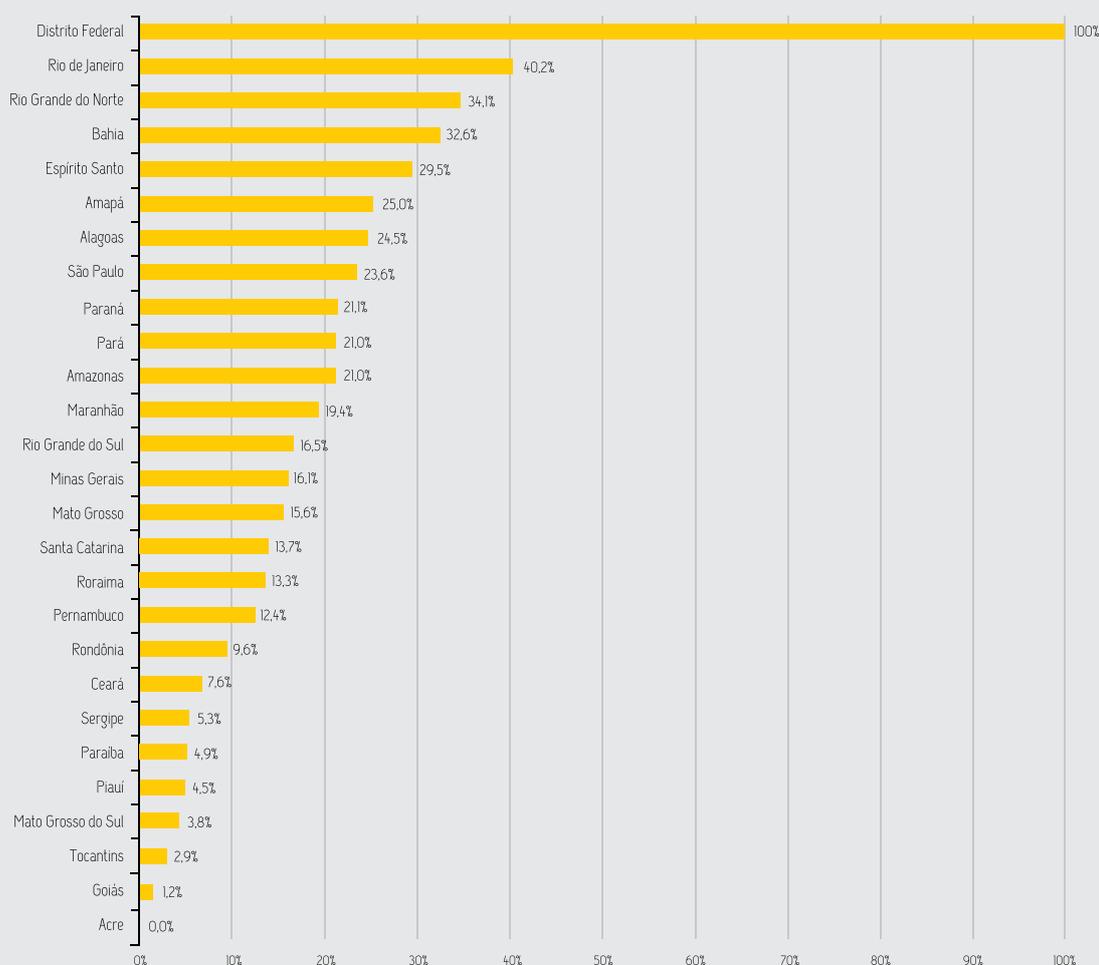


Fuente: Perfil de los Municipios Brasileños 2011 – IBGE. Elaboración y análisis: GO Asociados

este tipo de consorcio. Las principales áreas son vivienda, educación y salud, representando el 22%, 18% y 14%, respectivamente.

El Cuadro 19 presenta el porcentaje de municipios brasileños que presentan consorcio público con la Unión por Estado. El Estado de Rio de Janeiro tiene el 40,2% de municipios que establecieron algún tipo de consorcio público con la Unión, seguido por Rio Grande do Norte y Bahia, ambos con más del 30% cada.

CUADRO 19: PORCENTAJE DE MUNICIPIOS CON CONSORCIO PÚBLICO CON LA UNIÓN POR UF



Fuente: Perfil de los Municipios Brasileños 2011 – IBGE. Elaboración y análisis: GO Asociados

Los datos presentados revelan cómo existe espacio, realización, asociaciones público-privadas y concesiones por Consorcios Intermunicipales, sobre todo en municipios de pequeño y mediano porte, justamente los que presentan los mayores obstáculos para el desarrollo de estos proyectos. Hay espacio para la implantación de APPs y concesiones en las más diversas áreas como, por ejemplo, salud, vivienda, transportes y educación.

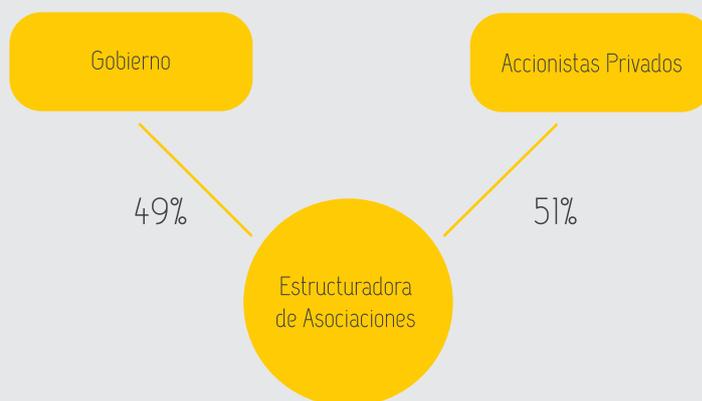
4.2 MEJORES PROYECTOS: CREACIÓN DE EMPRESAS ESTRUCTURADORAS Y PMIS

Especialmente para la falta de capacitación de estados y municipios, se proponen las propuestas discutidas abajo.

4.2.1 Creación de empresas estructuradoras de proyectos

Esta propuesta objetiva fomentar la creación de empresas estructuradoras de APPs y concesiones, especialmente en el ámbito de los proyectos municipales. Además de la sugestión de la creación de nuevas empresas, inicialmente se sugiere el análisis del cuadro institucional para la utilización de estructuras ya existentes. El Cuadro 20 indica la estructura societaria ideal de una empresa estructuradora de asociaciones. El Cuadro 20 indica la estructura societaria ideal de una empresa estructuradora de asociaciones.

CUADRO 20: ESTRUCTURA SOCIETARIA DE LAS EMPRESAS ESTRUCTURADORAS DE PROYECTOS



Elaboración: GO Asociados

Como ya se destacó anteriormente, la contratación de consultores especializados para el modelado de los proyectos de asociaciones público-privadas está sujeta a la Ley 8.666/93 y a la disponibilidad de recursos públicos. De esta forma, existe una mayor morosidad en la implantación de proyectos de infraestructura social y económica, que son vitales para la superación de cuellos de botella, creación de empleos y garantía de crecimiento económico a largo plazo. En este contexto, se propone la creación de Empresas Estructuradoras de Asociaciones y Proyectos (EEPP).

Serían empresas privadas, especializadas en la concepción, proposición y formateo de asociaciones público-privadas. Una EEPP actuaría en los moldes de la EBP, cuya experiencia es descrita en este Estudio. Su actuación estaría restringida a la elaboración de proyectos, sin participar de su ejecución y sin tener ninguna participación accionarial.

Especializada en el modelado económico-financiero, jurídico y técnico-operacional, esta empresa tiene la ventaja de no estar sujeta a la Ley 8.666/1993 para eventual contratación de consultores y especialistas, ni tampoco depender directamente de la disponibilidad de recursos del Estado. Así, la realización de todos los estudios que anteceden la licitación ocurriría de forma mucho más célere, posibilitando el desarrollo de proyectos de calidad y su posterior ejecución en un menor espacio de tiempo.

Se propone que el foco de actuación de la EEPP consista en el modelado de asociaciones público-privadas y concesiones en el ámbito de los gobiernos municipales, teniendo en cuenta la complejidad de estructuración de estos proyectos, sobre todo por municipios de pequeño y menor porte.

Como ya fue resaltado anteriormente, todavía es amplio el desconocimiento al respecto de la implantación de APPs, lo que sumado a la falta de recursos humanos y de materiales necesarios para la tarea dificulta el desarrollo de estos proyectos. En este sentido, se destaca que el modelado no se restringe a la elaboración de estudios jurídicos y económico-financieros, como también engloba el auxilio en el desarrollo de marcos legales y ambientes regulatorios estables en el ámbito municipal.

De esta forma, la EEPP puede auxiliar a los municipios a constituir consorcios intermunicipales y desarrollar algunos de sus proyectos a través de APPs. Destáquese que la actuación de la EEPP no está restringida a deter-

minado estado. Aunque sea primordial la existencia de consultores especializados en las peculiaridades de cada estado y en los sectores que presenta los mayores déficits, la EEPP puede actuar en la elaboración de APPs en todo Brasil, funcionando como un vehículo de difusión de know how, exportando las mejores prácticas y metodologías para los demás estados.

Como ya fue destacado arriba, la realización del estudio de viabilidad económico-financiera es crucial para determinar un valor límite de la contraprestación. El valor no debe quedar debajo de los parámetros de mercado, de forma que no atraiga proponentes para la licitación, tampoco encima de la capacidad de pago del sector público. El diseño de los contratos debe ser hecho con el fin de asignar los riesgos a la parte que mejor consiga gestionarlos y de manera que transmitan mayor seguridad a los socios privados y financiadores del proyecto.

El padrón de calidad debe estar correctamente especificado y la estructura de compensación del concesionario debe ser modelada de acuerdo con la calidad de los servicios prestados. La ejecución de todas esas etapas por una empresa especializada tiene el poder de atraer inversiones privadas para el estado, tanto de inversores brasileños como de extranjeros. Además de eso, la actuación de esta empresa en todo territorio brasileño es capaz de identificar sectores en los cuales las empresas puedan tener mayor actuación, contribuyendo para el fomento de la economía de los estados y del país.

Aunque la remuneración de los estudios realizados por la EEPP pueda ser de responsabilidad del vencedor de la licitación, conforme el artículo 21 de la Ley 8.987/95, semejante al que ocurre con la Estructuradora Brasileña de Proyectos, habrá necesidad de ingreso de capital en la empresa. Se estima que el capital inicial necesario para su constitución y operación sea en torno de R\$ 5 millones.

4.2.2 Perfeccionamiento y diseminación de los mecanismos de Procedimiento de Manifestación de Interés

La introducción y perfeccionamiento de la reglamentación de los procedimientos de manifestación de interés deberá no solo promover un aumento cuantitativo, sino cualitativo de los proyectos presentados a los gobiernos. Aisladamente, decretos no irán a resolver el problema de infraestructura de Brasil. Sin embargo, con proyectos más bien modelados, riesgos adecuados y financieramente sostenibles, se reducen los costos de transacción asociados y se atraen nuevos inversores.

En la medida en que se institucionalizan los procedimientos de manifestación de interés, se verifica la necesidad de perfeccionamientos a los modelos vigentes, para atender al objetivo de atraer proyectos cuantitativa y cualitativamente mejores. Se busca el soporte de tres pilares: (i) seguridad jurídica para la elaboración de un PMI; (ii) establecimiento de reglas más claras; y (iii) desburocratización del proceso.

Tanto el Gobierno Federal, como el Estado de São Paulo son buenos ejemplos de los perfeccionamientos realizados en el ámbito de los PMIs y MIPs.

4.2.2.1 La reglamentación federal

En respuesta a la bajísima cantidad de PMIs en ámbito federal hasta el momento hasta 2015, fue editado el Decreto Federal nº 8.428, de 02 de abril de 2015, que buscó expandir, establecer nuevas reglas y seguridad a las PMIs. Como resultado, se espera que el programa de concesiones federales camine a pasos largos.

(I) ALCANCE

La primera alteración significativa fue la ampliación de la gama de proyectos que pueden ser iniciados por medio de un PMI, ya sea por per-

sonas jurídicas, como por personas físicas. Aunque la legislación anterior permitiese la presentación de los PMIs a otros modelados contractuales, el decreto anulado solamente mencionaba esta posibilidad a APPs. De esta forma, hubo la expresa ampliación de su ámbito de aplicación, incluyendo concesiones en general y arrendamiento de bienes públicos. Otra novedad fue la posibilidad de presentación de los proyectos por personas físicas.

La alteración que trajo seguridad y desburocratiza el procedimiento fue la posibilidad expresa del privado provocar la abertura de un PMI. El antiguo decreto inmovilizaba tal opción al determinar que todos los estudios debiesen ser promovidos en el ámbito del Comité Gestor de APPs; y cuando no solicitados por el Comité, que los estudios fuesen recusados.

(II) ESTABLECIMIENTO DE NUEVAS REGLAS

Se destaca además la posibilidad de realización de reuniones entre la iniciativa privada y el Poder Público en el transcurso del PMI (art. 8º) y la posibilidad de poner a disposición de los estudios a los demás interesados. Así, el proceso se torna más claro y se generan externalidades positivas. Al permitir expresamente el diálogo con el poder público y el análisis de los demás estudios, los participantes tienen incentivos para perfeccionar sus propios estudios, para que aumente la posibilidad de que sean escogidos por la Administración Pública, lo que aumenta la oportunidad de resarcimiento.

A pesar de que los avances introducidos por la nueva reglamentación, el decreto no mitiga todas las dudas relacionadas a un PMI. Restaron barreras a ser transpuestas, especialmente en la operacionalización de estos instrumentos. Como ejemplo, está la posibilidad de lo privado rechazar el valor del resarcimiento arbitrado por la comisión, hipótesis en que no serán utilizadas las informaciones contenidas en los documentos seleccionados (art. 15, §2º). En la práctica, ese mecanismo podrá tornarse difícil de ser operado. Además de la discusión sobre el valor a ser resarcido por los estudios, se puede generar un poder de negociación por parte de los interesados que haría inviable el propio procedimiento.

4.2.2.2 La reglamentación en el Estado de São Paulo

El Estado de São Paulo fue pionero en la reglamentación de la Manifestación de Interés de la Iniciativa Privada (MIP), por medio del Decreto 57.289/2011, que permitió a personas físicas y jurídicas presentar al Gobierno del Estado propuestas, estudios o levantamientos de proyectos de APPs.

Anteriormente a la creación de la MIP, el Gobierno Federal y otros gobiernos estatales y municipales permitían apenas que la iniciativa privada presentase proyectos, mediante solicitud del Gobierno. Se trata del modelo de Procedimiento de Manifestación de Interés – PMI.

El 21.7.2015, el Gobierno del Estado de São Paulo dio un nuevo paso para perfeccionar los mecanismos de PMI y MIP, por medio del Decreto 61.371/15. Merecen destaque los siguientes ítems del Decreto:

(A) LCANCE DEL DECRETO

La PMI y la MIP son aplicables no solo a la APPs, regidas por la Ley 11.079/04, sino también a concesiones comunes (regidas por la Ley 8987/95) y permisos. Dada la generalidad del texto, parece factible incluir en el rol de proyectos, sociedades de propósito específico y joint ventures entre el Gobierno y la iniciativa privada.

(B) EXCLUSIVIDAD

Problema recurrente de MIPs y PMIs era la obligatoriedad del Gobierno en convocar todos los interesados en modelar determinado proyecto. Este mecanismo generaba desincentivo para que los agentes privados desarrollasen los estudios, visto que no tenían seguridad en cuanto a su aprovechamiento. El decreto innova al prever la posibilidad de la autorización con carácter exclusivo para la realización de los estudios en que apenas una empresa interesada sería seleccionada. La exclusividad será dada considerando criterios de ventaja ante los competidores, viabilidad

económica y tecnicidad, de modo que la Administración Pública paulista pueda obtener el máximo de subsidios con el mínimo de costo con monitoreo y acompañamiento del desarrollo de los estudios y del modelado.

Véase, en este sentido, que, mientras el Decreto Federal determina que la autorización para presentación de proyectos, levantamientos, investigaciones y estudios será conferida sin exclusividad, el Decreto Estatal, a su vez, prevé la posibilidad de que la referida autorización sea conferida con carácter exclusivo o no, de acuerdo con criterios ventajosos, viables económicamente y de tecnicidad, según deliberación del Consejo Gestor del Programa de Asociaciones Público-Privadas o del Consejo Directivo del Programa Estatal de Desestatización.

La adopción de leyes de PMIs que permitan la elección del carácter de exclusividad para la realización de los estudios en los que apenas una empresa interesada sería seleccionada. La exclusividad será dada considerando criterios de ventaja ante los competidores, viabilidad económica y tecnicidad, de modo que la Administración Pública paulista pueda obtener el máximo de subsidios con el mínimo de costo con monitoreo y acompañamiento del desarrollo de los estudios y del modelado.

(C) AUTORIZACIÓN

El nuevo decreto pasa a ser más celoso en la autorización de los estudios, exigiendo que la empresa interesada demuestre anteriormente su experiencia en la realización de estudios similares a los solicitados mediante la juntada de documentos que comprueben la cualificación técnica de profesionales vinculados al interesado. La empresa o persona física deberá también presentar un cronograma de los estudios que pretende realizar, indicando las fechas de conclusión de cada etapa y la fecha final para la entrega de los trabajos. En el mismo sentido, el art. 19 del Decreto prevé la responsabilidad civil y administrativa de la empresa autorizada por la veracidad y calidad de los estudios presentados, debiendo resarcirla por los daños que la Administración pueda sufrir en virtud de la realización del estudio.

Para mejor comprensión de los procedimientos previstos en el Decreto, el Cuadro 21 contiene un diagrama de flujo con las etapas previstas para la presentación de proyectos:

CUADRO 21: ETAPAS PREVISTAS PARA LA PRESENTACIÓN DE PROYECTOS DE MANIFESTACIÓN DE INTERÉS

CGPPP: Consejo Gestor del Programa de Asociaciones Público Privadas
 CDPED: Consejo Directivo del Programa Estatal de Desestatización
 UPPP: Unidades de Asociaciones Público Privadas



Fuente: Decreto 61.371/15. Elaboración GO Asociados.

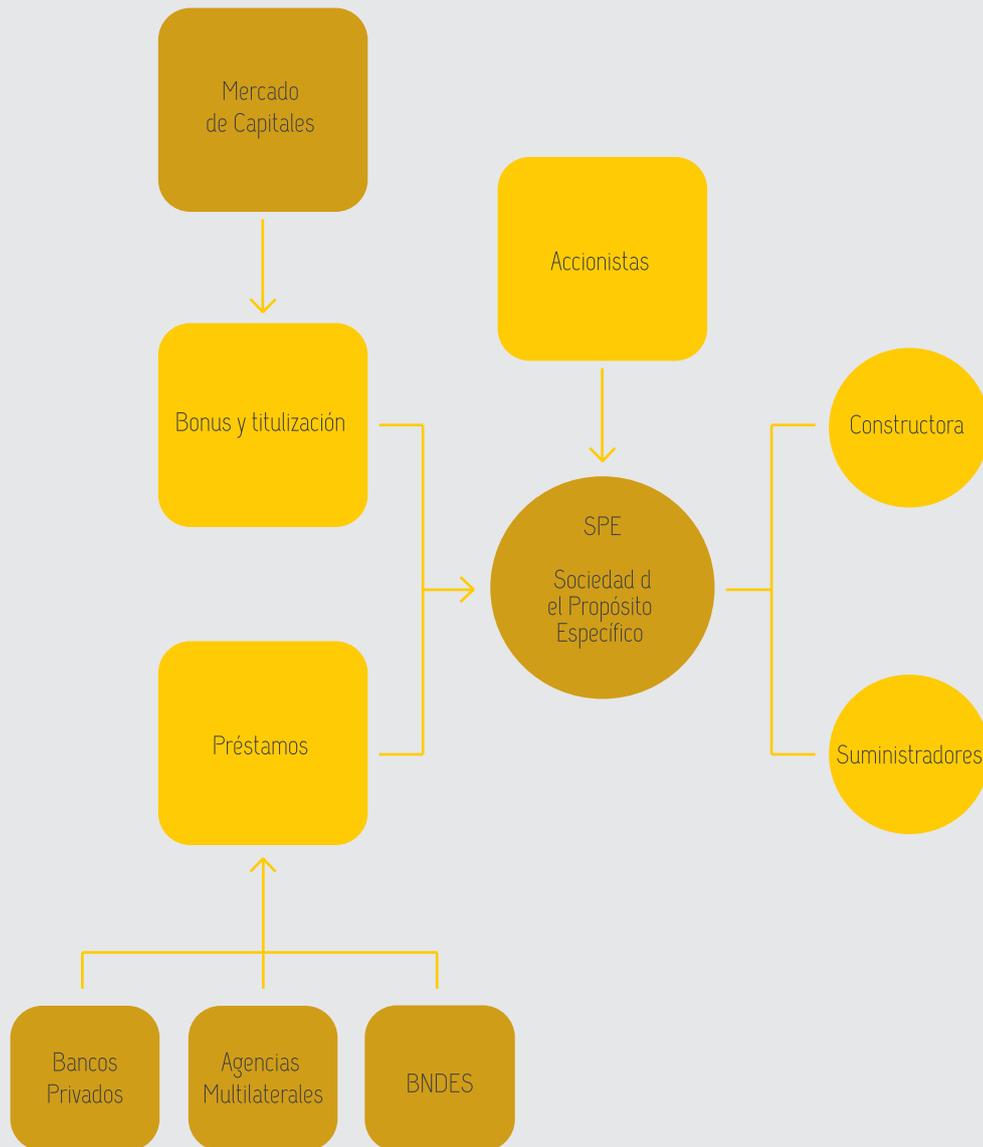
La reformulación del modelo de PMI/MIP demuestra una clara intención de los gobiernos en aumentar la transparencia y mejorar el gobierno de estos procedimientos. Se espera que con el perfeccionamiento de estos mecanismos en todos los entes federativos, se multiplique el número de APPs y concesiones en Brasil.

4.3 MÁS RECURSOS: CONSTITUCIÓN DE FONDOS PARA FINANCIAMIENTO DE APPS Y CONCESIONES EN ESTADOS Y MUNICIPIOS

Como se ha visto, es fundamental el desarrollo de estructuras complementarias para el financiamiento de proyectos, cuyo objetivo es incentivar una mayor participación del sector privado en la ampliación y modernización de la infraestructura nacional.

Como explicitado en el Cuadro 22, la estructura de financiamiento de las asociaciones público-privadas en Brasil puede ocurrir a través del mercado de capitales y de préstamos junto a bancos privados, agencias multilaterales y BNDES. Teniendo en cuenta que el BNDES no tiene capacidad de financiar todos los proyectos necesarios, es importante fomentar el desarrollo de estructuras complementarias de financiamiento a través, por ejemplo, del mercado de capitales.

CUADRO 22: MODELO BÁSICO DE FINANCIAMIENTO DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS



Fuente: Ministerio de Planificación Presupuesto y Gestión.

La salida para la actual crisis exige propuestas que concilien la necesidad de reducción de gastos y ajuste fiscal con la creación de nuevas fronteras de expansión para la economía.

4.3.1 Creación del Fondo de Infraestructura

El objetivo de la creación de un Fondo de Infraestructura (FI) es la de provocar un círculo virtuoso que permita conciliar los objetivos impostergables de estabilización de la relación deuda/PIB con la retomada de la inversión y del crecimiento.

Conforme fue demostrado anteriormente, las inversiones en infraestructura son esenciales en este proceso al permitir simultáneamente el estímulo a la demanda y el aumento de la oferta de forma que aumente la competitividad de la economía.

(I) LA URGENCIA DEL AJUSTE FISCAL Y REDUCCIÓN DE LA DEUDA/PIB CON CRECIMIENTO

En el actual nivel de la deuda en relación al PIB, en el caso de que el gobierno aumente las tasas de intereses, los gastos con intereses suben y, consecuentemente los agentes tienen su confianza abalada, pues no saben si el gobierno conseguirá honrar sus compromisos frente a la generación de receta. Entonces invierten menos por tener menor confianza en las perspectivas futuras, haciendo con que la economía desacelere.

Por otro lado, la deseable reducción de la tasa de intereses debe corresponder a una mejora real en la situación fiscal bajo pena de generar más distorsiones.

Además de esto, en el caso de que el gobierno se restrinja a cortar inversiones y aumentar la carga tributaria para mejorar la relación deuda/PIB, la economía desacelera, reduciendo aún más la perspectiva de recetas futuras derivadas de actividades económicas.

Consecuentemente, es esencial para la retomada del crecimiento económico y mejora de las expectativas de los agentes económicos, que

se reduzca la relación deuda/PIB con crecimiento económico, objetivando evitar al máximo el aumento de la carga tributaria.

A su vez, la falta de infraestructura en el país constituye uno de los principales obstáculos al crecimiento económico.

Con el desarrollo de toda infraestructura de flujo de la producción, sería posible aumentar los niveles de productividad, posibilitando sensibles incrementos del PIB, además de los inmediatos impactos positivos derivados de los gastos inherentes a la ejecución de las inversiones.

De ahí la importancia de una solución que contemple la recomposición de la estructura de pagos de parte de la deuda y que al mismo tiempo, permita canalizar recursos a inversiones en infraestructura.

(II) CARACTERÍSTICAS DEL FI

El Fondo de Infraestructura tomará por base recursos oriundos de créditos que las empresas y personas físicas tienen junto a la Unión.

Créditos referentes al IPI, Impuesto de Renta, rogatorios, entre otros, podrían ser utilizados en el funding del Fondo de Infraestructura. Así, habría un alivio inicial en el flujo de obligaciones del gobierno. En vez de pagar a los acreedores, en un primer momento, el gobierno depositaría este dinero junto a una institución financiera, que financiaría los principales proyectos de concesiones y APPs de infraestructura en el país.

Con la ejecución de los proyectos, que generan recetas derivadas de la utilización del equipamiento instalado, estos pagan a la institución financiera, que a su vez repasaría a los detentores originales de los créditos, los intereses y la amortización del principal. Así, sería creado un cronograma confiable de pagos, con remuneración atrayente para los principales agentes envueltos.

A los acreedores de la Unión les será asegurada una remuneración superior a tasas referenciales como la SELIC o de títulos públicos, con el comprometimiento del inicio del pago de los premios en un período de 5 a 7 años (necesarios para la maduración de las inversiones). Esto garantiza el atractivo para el partícipe del FI.

En el caso de que el acreedor opte por no adherir al FI, continuará en la fila padrón para la restitución de sus respectivos créditos, estando aún sujeto a la ejecución presupuestaria de la Unión.

Con el FI los acreedores aumentarían la previsibilidad del recibimiento de sus respectivos derechos, recibirían un premio por la inversión y aún poseerían la perspectiva de tener sus recetas aumentadas derivadas del recalentamiento económico.

(III) BUEN GOBIERNO DEL FI Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE CRÉDITO

Destáquese, igualmente, que el establecimiento de este fondo pasa por el depósito de los recursos mencionados más arriba junto a instituciones fiduciarias. Con esto, habría una transparencia mucho mayor junto a los acreedores, generando una mayor confianza.

Consecuentemente eso facilitaría la solución de un segundo problema, aún no mencionado, pero también de sentido común, que es el financiamiento de los proyectos de infraestructura en un escenario adverso para las principales fuentes de recursos, como el BNDES y la Caixa Econômica.

Sin embargo, para viabilizar esta estructura, también es necesaria la posibilidad de compra y venta de estos créditos, para la debida canalización de estas demandas a los agentes de interés, como fondos de pensión, regímenes propios de bienestar, entre otros potenciales aplicadores a largo plazo.

De ahí que sea crucial para el suceso del FI la reglamentación y el establecimiento de un mercado secundario de títulos de créditos de deuda pública.

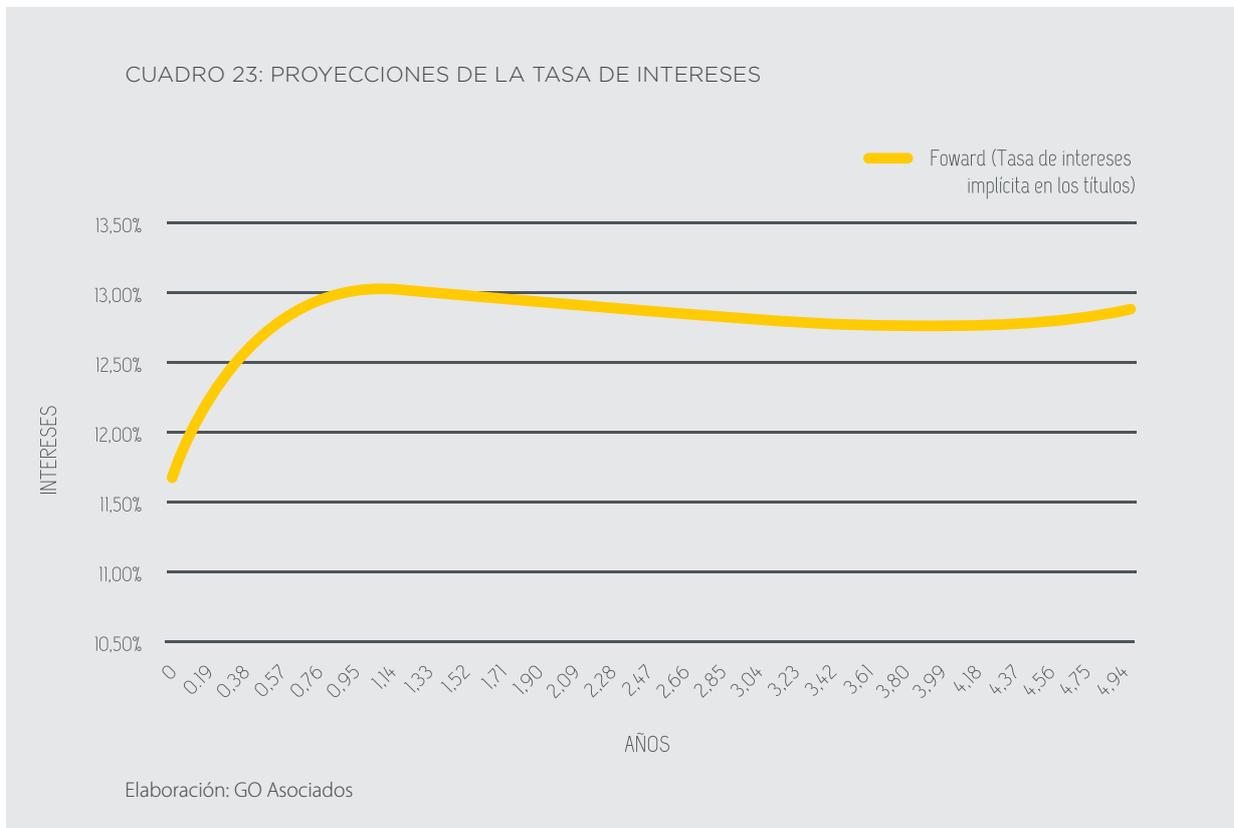
Muchas veces un determinado agente no tiene interés en recibir los derechos referentes a un determinado crédito en un futuro distante. Por otro lado, un ente que objetiva mantener un flujo de pagos referentes a la concesión de beneficios futuros, como provisiones y otros fondos de inversión, tiene natural interés en construir portafolios en base a este tipo de cuentas por cobrar. Un mercado secundario tiene el don de atender simultáneamente las dos demandas.

Finalmente, con el objetivo de garantizar el pago de las Sociedades de Propósito Específico (SPEs) junto a las instituciones financieras, agencias como BNDES y la Caixa Econômica Federal aumentarían su papel de avalistas. La reducción de riesgo de crédito induciría a una mayor disposición por parte de los partícipes en mantener los recursos aplicados en el FI.

4.3.2 Financiamiento vía Fondos RPPS

Es conocido por todos que el mercado de capitales en Brasil no está lo suficiente maduro, haciendo con que altos spreads sean cobrados del tomador del dinero, en relación a riesgos muchas veces superestimados; además de eso, los análisis aún son estrictamente hechos en base al rating corporativo.

Para empeorar el escenario, está en curso un nuevo ciclo de alta de intereses, con el fin de garantizar la convergencia de la inflación rumbo a la meta, conforme puede ser visto en el Cuadro 23 que muestra una proyección de las tasas forward extraídas a partir de los precios unitarios de las Letras del Tesoro Nacional (base enero/2015).⁷



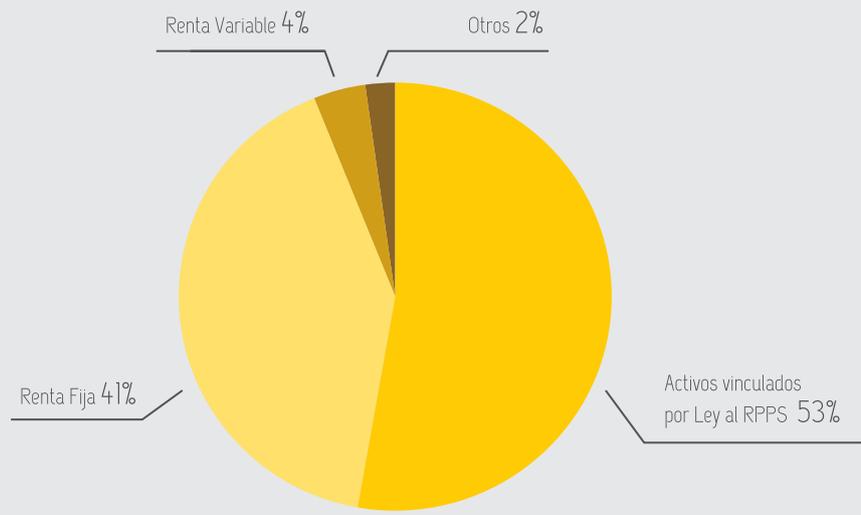
7 Para mayores detalles de cómo esta tasa forward puede ser calculada, consultar Wilmott (2010).

Así, considerando un aumento en las tasas de intereses, derivado de la necesidad de estabilización de los precios y un ajuste fiscal necesario para restaurar la viabilidad financiera del país como un todo (que está reflejada en notas como Riesgo-País, EMBI y tasas como el Credit Default Swap), el BNDES, que venía siendo hasta entonces capitalizado vía recursos del Tesoro, tendrá su capacidad de realización de nuevos préstamos reducida.

Por otro lado, existe una industria mil millonaria de fondos de pensión y regímenes propios de previsión social (RPPS), que tiene metas actuariales agresivas a ser batidas, estando todavía sujetos a intensa regulación/reglamentación, que impone restricciones a la asignación de los activos, como por ejemplo, una gran necesidad de asignación en activos de renta fija.

De acuerdo con el Ministerio del Bienestar, existían en 2013, aproximadamente R\$ 175 mil millones en recursos aplicados por los RPPSs en todo Brasil. El Cuadro 24 muestra la composición de estos recursos.

CUADRO 24: COMPOSICIÓN DE LAS APLICACIONES DEL RPSS EN BRASIL

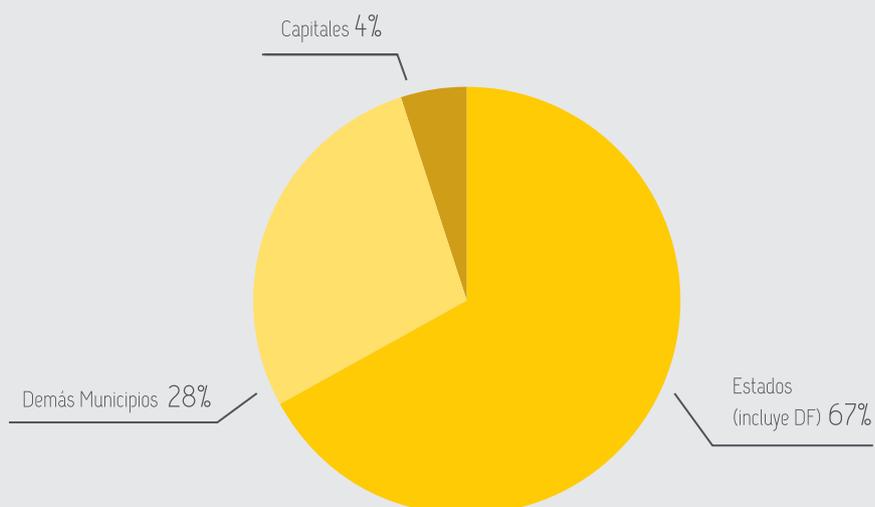


Elaboración: GO Asociados

Por consiguiente, existe un potencial de captación significativamente alto, cuando considerados los 41% de activos de Renta Fija sobre estos R\$ 175 mil millones. Si se actualizan estos valores por el IPCA acumulado de septiembre de 2013 a enero de 2015, descontando eventuales ganancias reales derivadas de la necesidad del alcance de las metas actuariales, tal potencial de captación es de aproximadamente R\$ 80 mil millones.

El Cuadro 25 muestra la composición de los recursos de los RPPSs entre municipios, capitales y estados. Nótese el espacio para la captación de recursos junto a los RPPSs estatales.

CUADRO 25: DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS POR TIPO DE ENTE



Elaboración: GO Asociados

Por consiguiente, es oportuno pensar en estructuración de títulos vinculados a la deuda de proyectos en infraestructura, como APPs, emitidos por las respectivas Sociedades de Propósito Específico (SPEs), que son las responsables por la gestión, construcción y prestación de servicios dentro de las APPs.

Los mencionados RPPSs tienen como principal desafío en Brasil, agresivas metas actuariales a ser alcanzadas a medio y largo plazo, teniendo en cuenta que, debido al hecho de que los agentes económicos sean más impacientes que en otros países (revelan una tasa de descuento intertemporal mayor), hay una tendencia a consumir una parcela mayor de su renta disponible, ahorrando menos.

Como consecuencia de esto, exigen que los retornos de sus inversiones sean significativamente más altos y, por eso, la tasa de intereses real neutra (aquella en la que la economía encuentra su equilibrio, manteniendo constante inflación, crecimiento y desempleo) se torna significativamente más alta⁸.

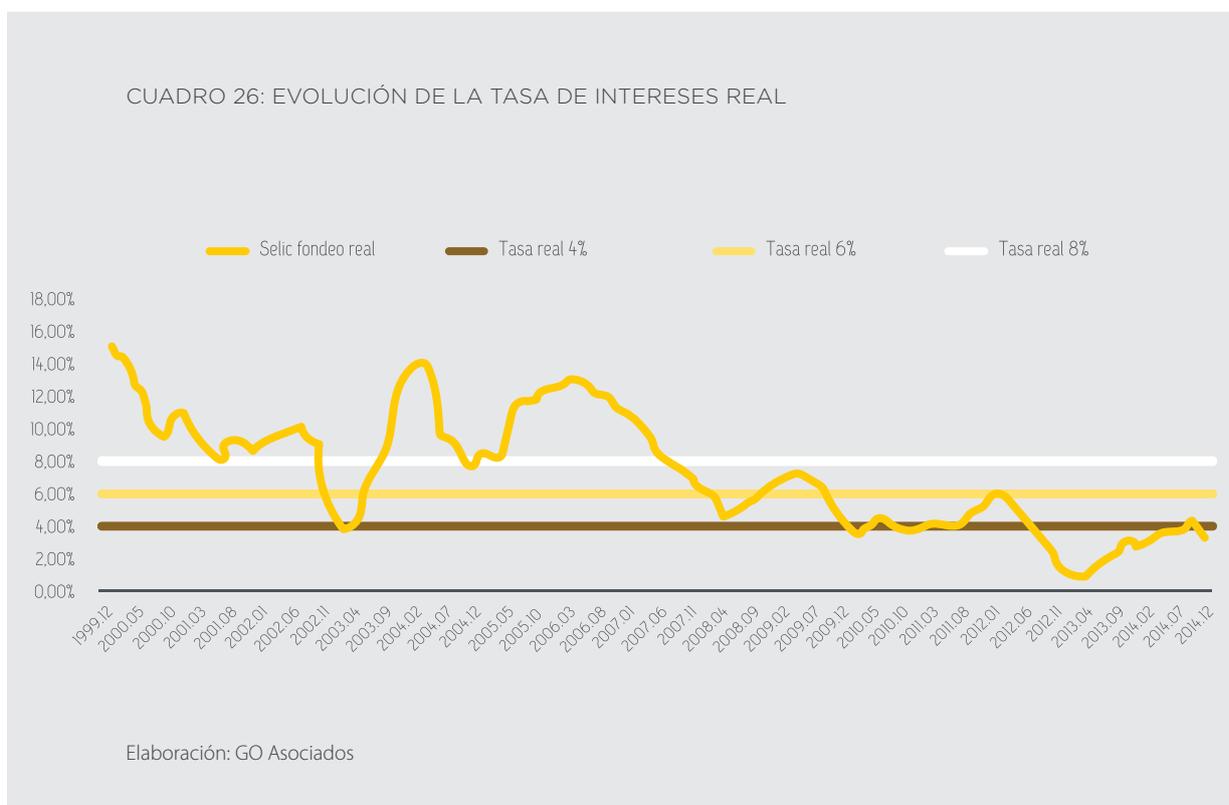
Esto significa que para mantener el nivel de satisfacción/utilidad de los agentes económicos, teniendo en cuenta que su tendencia natural es consumir mucho hoy y preocuparse menos en relación al futuro (ahí reside la impaciencia de los agentes), ellos exigen un retorno mayor (intereses sobre el capital invertido) para invertir y ahorrar, con el fin de compensar una eventual pérdida del bienestar en como resultado de la disminución del consumo. Así, cuanto más impacientes son los agentes, mayor es la tasa de intereses neutra de la economía, tal que los ahorros / inversiones hechos por los agentes tienen que presentar un rendimiento significativamente mayor, para desestimularlos a consumir.

Así, a partir de esta consideración teórica en economía y sin adentrar mucho en la cuestión de las reglas actuariales, al tener en cuenta estudios que midieron la tasa intertemporal de descuento de los agentes en Brasil, como en Mussolini & Teles (2012), Issler & Piqueira (2002), y convertirlas, en el ámbito de un modelo de equilibrio general, en tasas de intereses neutras, se obtiene una tasa neutra en el intervalo del 4%-8%.

Por lo tanto, dada esta demanda teórica que los agentes tendrían en relación a los recursos invertidos en RPPS y, al considerar que en el pasado

Este punto fue desarrollado en la literatura por los trabajos pioneros de Kydland & Prescott (1981) hasta los más recientes (Smets & Wouters, 2007; Del Negro & Schorfheide (2013).

reciente la tasa de intereses real estaba rozando el 2%, existe un considerable desafío para los gestores de los recursos en relación al alcance de la meta actuarial, como puede ser visto en el Cuadro 26.



Por consiguiente, como puede ser visto en el Cuadro 26, no es trivial el logro de estas metas actuariales en el pasado económico más reciente, teniendo en cuenta que la tasa de intereses básica de la economía ha fluctuado como resultado de la necesidad de la estabilización de los precios y de la promoción del crecimiento económico.

A su vez, el Banco Central viene aplicando, implícitamente, una regla de intereses en base a Taylor (1991) para el balizamiento de estas tasas de intereses. Así, en momentos donde la economía no está creciendo como debería (muy lejos de su potencial), la tendencia del Banco Central es bajar las tasas de intereses reales, con el objetivo de estimularla; y en momentos donde la inflación está muy alta, la tendencia del Banco Central es aumentar las tasas de intereses reales, para enfriar el consumo.

Consecuentemente, es natural que ocurran fuertes oscilaciones en las tasas de intereses, debido a los ciclos económicos, para generar presiones todavía más fuertes en relación al logro de las metas actuariales, que tiene por objetivo, el alcance de metas de rendimiento a largo plazo.

Parece pertinente, por lo tanto, una sugestión para unir las necesidades de las dos puntas aquí discutidas, SPEs, del lado de los demandadores de crédito; y los RPPSs, del lado de los financiadores. Se propone una solución en la cual sería posible a los primeros obtener crédito facilitado junto a los últimos, dado el contexto de mayores dificultades en la obtención de nuevos recursos. Y a los RPPSs, tener una garantía estable de rendimientos de renta fija a largo plazo.

Nótese que diversos ayuntamientos y estados tienen los llamados RPPSs. Se tratan de regímenes propios de bienestar, cuya administración compete, indirectamente, con los propios entes federativos, que nominan parte del consejo municipal/estatal del bienestar y en los cuales la unidad gestora de los RPPSs es establecida, generalmente, como estructura administrativa del ente federativo, bajo la forma de autarquía, fundación, u órgano directo de la administración pública. Así, en última instancia, los entes federativos responden por el costeo suplementario necesario al equilibrio financiero y actuarial de los RPPSs.

Se concluye, por lo tanto, que los Poderes Ejecutivos de los respectivos entes federativos acaban por tener tanta responsabilidad política en caso de fracaso en la gestión de los recursos de los RPPSs, como presupuestaria.

En relación a este último punto, es útil mencionar dos normativas. La primera, la Ley nº 9.717/98, que dispone sobre reglas generales para la organización y el funcionamiento de los regímenes propios de bienestar social de los funcionarios públicos de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de los militares de los Estados y del Distrito Federal.

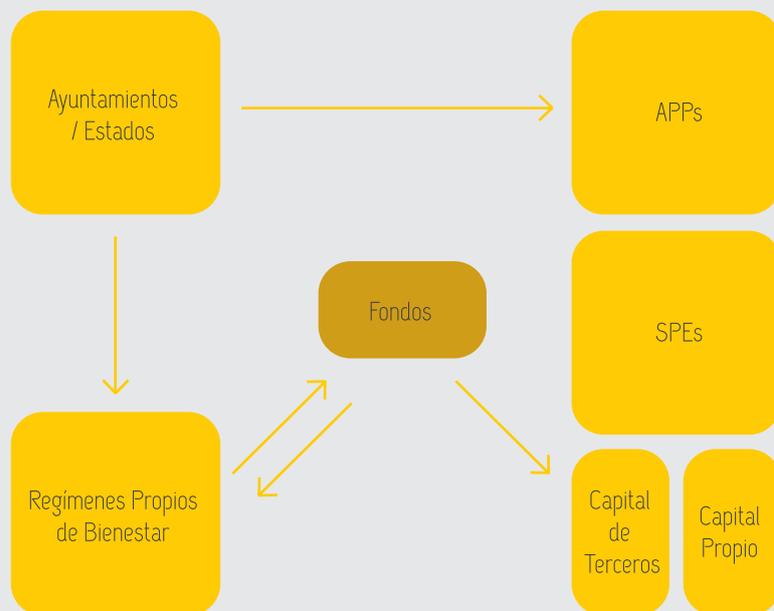
La segunda, la Ordenanza 403/2008 del Ministerio del Bienestar Social, que dispone sobre las normas aplicables a las evaluaciones y reevaluaciones actuariales de los Regímenes Propios de Bienestar Social - RPPS de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, definiendo parámetros para la segregación de la masa. Según tal normativa, el Consejo del Bienestar deberá establecer las contribuciones normales y suplementarias, con el fin de alcanzar el equilibrio financiero del fondo, de acuerdo con las metas actuariales. Así, en

última instancia, y objetivando asegurar el equilibrio financiero del fondo, cabrá al poder ejecutivo realizar aportes para promover un eventual reequilibrio.

Hay, por lo tanto, un natural alineamiento de interés en una estructura en la cual el ente federativo aparece en las dos puntas de las obligaciones. Así, existe un natural desinterés del Poder Ejecutivo en relación a un default con las obligaciones junto a la SPE, ya que, en el límite, el propio Poder Ejecutivo tendría que suplantar eventuales obligaciones junto al RPPS, como forma de contribución suplementaria.

Así, por ejemplo, al concebir la estructura de flujo de capitales dispuesta en el Cuadro 27, los entes federativos acaban por aparecer en las dos puntas, intermediados por una estructura de fondo de administración de los títulos de deuda emitidos por las SPEs de las respectivas APPs y por la propia SPE.

CUADRO 27: ESTRUCTURA DE FLUJO DE CAPITALES



Elaboración: GO Asociados

Resáltese que la presencia del Fondo Intermediario es necesaria, teniendo en cuenta el art. 15 de la Resolución 3.922/10 del Consejo Monetario Nacional, que reglamenta la forma de las aplicaciones de los RPPS:

Los regímenes propios de bienestar social solamente podrán aplicar recursos en cartera administrada o en participaciones de fondos de inversión gestionados por instituciones financieras, demás instituciones autorizadas a funcionar por el Banco Central de Brasil o personas jurídicas autorizadas por la Comisión de Valores Inmobiliarios para el ejercicio profesional de administración de cartera considerada, por los responsables por la gestión de recursos del régimen propio de bienestar social, en base, entre otros criterios, a la clasificación efectuada por agencia clasificadora de riesgo en funcionamiento en el País [...]

Nótese que la necesidad de garantías de las obligaciones podría ser atenuada, pues para su potencial adquirente (los RPPSs), no habría riesgo de default, pues, conforme fue discutido antes, sería el propio Poder Ejecutivo el responsable por la compensación de los RPPs.

Eso no impediría naturalmente que hubiese otras emisiones subordinadas, preservando eventual preferencia a otros acreedores que la SPE pueda atraer. Tales emisiones estarían desvinculadas de esta estructura propuesta, confiriendo mayor diversificación y flexibilidad en la obtención de recursos.

De forma resumida, la propuesta prevé los siguientes papeles para los agentes envueltos:

- **ENTE FEDERATIVO:** pagar las contribuciones normales y suplementarias junto a los RPPSs con el fin de garantizar su equilibrio financiero; efectuar los pagos referentes a los eventuales aportes y contraprestaciones pecuniarias junto a la SPE;
- **SPE:** ejecución de las inversiones y prestaciones de servicios inherentes al PPP; hacer eventual emisión de títulos de deuda, con el fin de captar recursos para la realización de las inversiones;

- **FONDO:** Administración de los títulos de deuda emitidos por la(s) SPE(s) responsables por la(s) APP(s) en el municipio; vender participaciones junto al RPPS y remunerarlo;
- **RPPS:** Compra de las participaciones vendidas por el Fondo, respetando su meta actuarial y su plano del bienestar, que contempla políticas de diversificación, de exposición al riesgo, entre otras variables.

Así, se espera que, por lo menos parte de las necesidades de capital presentes junto al potencial inversor privado, sean atendidas a través de la viabilidad de un “nuevo dinero”, más barato que la tradicional estructura de ir al mercado de capitales y hacer la emisión, una vez que se desbloquea en larga medida, la cuestión de las garantías por parte de los entes federativos. Es precisamente la cuestión de las garantías que ha representado un lastre en la concepción de nuevos proyectos. El financiamiento por medio de los RPPSs podría constituir, de esta forma, una alternativa delante de la escasez de recursos subsidiados junto a los principales órganos de fomento.

4.4 MÁS COMPETIDORES: UTILIZACIÓN DE GARANTÍAS DE FONDOS DE GARANTÍAS EN LOS FINANCIAMIENTOS

Los fondos de garantía son una alternativa para los pequeños y medianos empresarios que no poseen garantías reales suficientes para ser utilizadas en las operaciones de crédito, de acuerdo con la política de garantía vigente.

Como ejemplo, la Desenvolve SP – Agencia de Desarrollo Paulista, opera cuatro Fondos de Garantía, cuyos ámbitos de aplicación auxilian a desbloquear las inversiones y financiamientos de pequeñas y medianas empresas.

CUADRO 28: FONDOS DE GARANTÍA DESENVOLVE-SP

FONDOS DE GARANTÍA	
Fondo de Aval - FDA	<p>El Fondo de Aval (FDA) operado por la Desenvolve SP, cuenta con recursos del Tesoro Estatal y se aplica a todas las líneas de financiamiento (excepto para operaciones de capital de giro). Atiende a pequeños empresarios de cualquier segmento, con facturación anual bruta de hasta R\$ 3,6 millones, las garantías cubren hasta el 100% del financiamiento.</p>
Fondo de Aval a las Micro y Pequeñas Empresas - FAMPE	<p>El FAMPE es un fondo de aval del Sebrae y funciona como un fondo de garantía con la finalidad exclusiva de complementar las garantías exigidas por las instituciones financieras. El FAMPE viene a suplir la dificultad de las pequeñas empresas en presentar garantías necesarias para la obtención de crédito. El Fondo de Aval sirve como opción a las garantías tradicionales exigidas en la operación de crédito: inmuebles, vehículos, cuentas por cobrar, etc.</p> <p>La Institución Financiera exige garantías a los empresarios para la contratación del financiamiento, y el fondo viene a complementarlas, cuando no estén suprimiendo la totalidad de la exigencia.</p>
Fondo de Garantía de Inversiones - FGI	<p>El FGI es un fondo de garantía del Banco Nacional del Desarrollo Económico y Social – BNDES tiene el objetivo de facilitar la obtención de crédito por micro, pequeñas y medianas empresas, además de emprendedores individuales, cooperativas y camioneros autónomos, incentivándolos, así, a crecer y modernizarse.</p> <p>El FGI funciona como un fondo de garantía complementario exigido en las operaciones de crédito por los bancos o agencias de fomento. La Desenvolve SP está habilitada a operar este fondo como opción para la garantía de sus operaciones con repase del BNDES, de la Finep y recursos propios.</p>
Fondo de Garantía de Operaciones - FGO	<p>El FGO es el fondo de aval del Banco de Brasil y tiene por finalidad garantizar parte del riesgo de los préstamos y financiamientos concedidos por la Desenvolve SP.</p> <p>Atiende micro, pequeñas y medianas empresas y transportistas autónomos, en la adquisición de bienes de capital inherentes a su actividad, con receta bruta anual de hasta R\$ 90 millones.</p>

De esta forma, merece atención y estudio el modelo implementado en el Estado de São Paulo, con vistas a superar un cuello de botella habitualmente conocido para la inviabilidad de acceso a un *Project finance* por un mayor número de empresas, que es la usual necesidad de garantías de accionistas. Por medio de la estructuración de garantías de esos fondos, como del Desenvolve-SP, se puede retirar total o parcialmente la necesidad de garantía de accionistas en proyectos.

4.5 MEJORA EN EL ATRACTIVO DE LOS PROYECTOS: ADECUACIÓN DEL RETORNO FINANCIERO DE LOS PROYECTOS A LAS CONDICIONES MACROECONÓMICAS

El grave deterioro macroeconómico se ha traducido en un aumento de la percepción del riesgo por parte de gran parte de los agentes económicos que aquí invierten. En esta Subsección será presentada **una estimativa de retorno del capital del accionista en cada sector de infraestructura ante el actual escenario económico brasileño.**

NOTA METODOLÓGICA

Con el fin de mensurar la rentabilidad mínima necesaria sobre el Costo de Capital Propio para cada uno de los principales sectores de la economía, se recurrió al modelo CAPM modificado por Damodaran, que es una de las principales referencias en el establecimiento de las tasas referenciales de rentabilidad en inversiones globales.

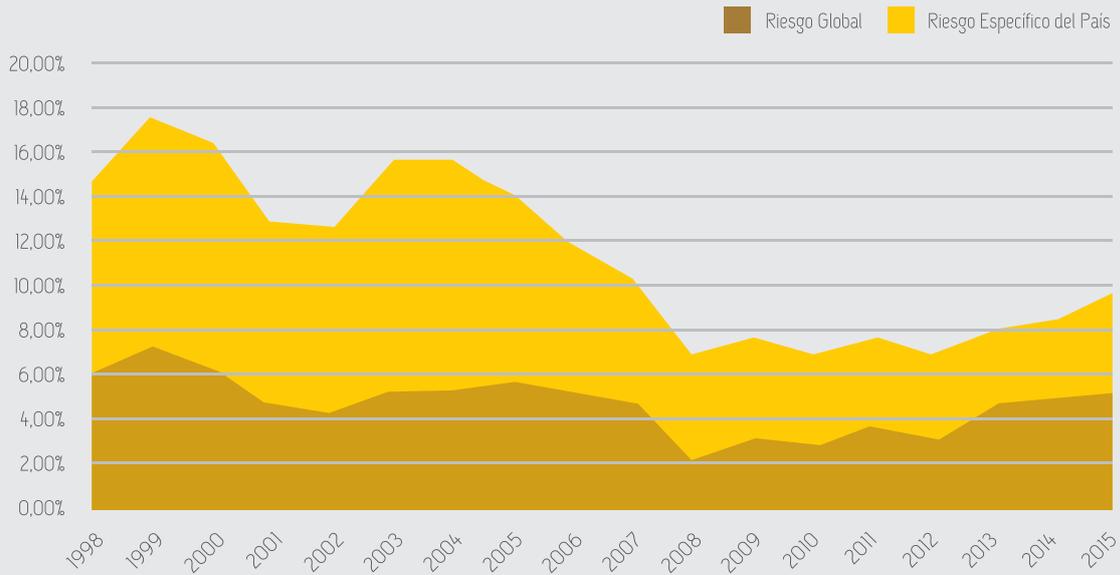
Tal modelo es dado por:

$$R_a = \beta \cdot \left[(R_{S\&P500} - R_{fUSA}) + R_p \cdot \frac{\sigma_e}{\sigma_f} \right] + R_{fUSA}$$

donde R_a denota el retorno sobre un activo (inversión) en un determinado sector; β denota el riesgo relativo de un sector frente a un portafolio de mercado diversificado; $R_{S\&P500}$ denota el retorno medio del índice S&P 500, que es la composición de los retornos de las 500 mayores empresas listadas en la Bolsa de Nueva York; R_p el riesgo país; σ_e y σ_f denotan respectivamente el desvío estándar (riesgo) de los retornos de los activos en la Bolsa brasileña y de los retornos de los títulos públicos brasileños; e R_{fUSA} denota la tasa libre de riesgo americana.

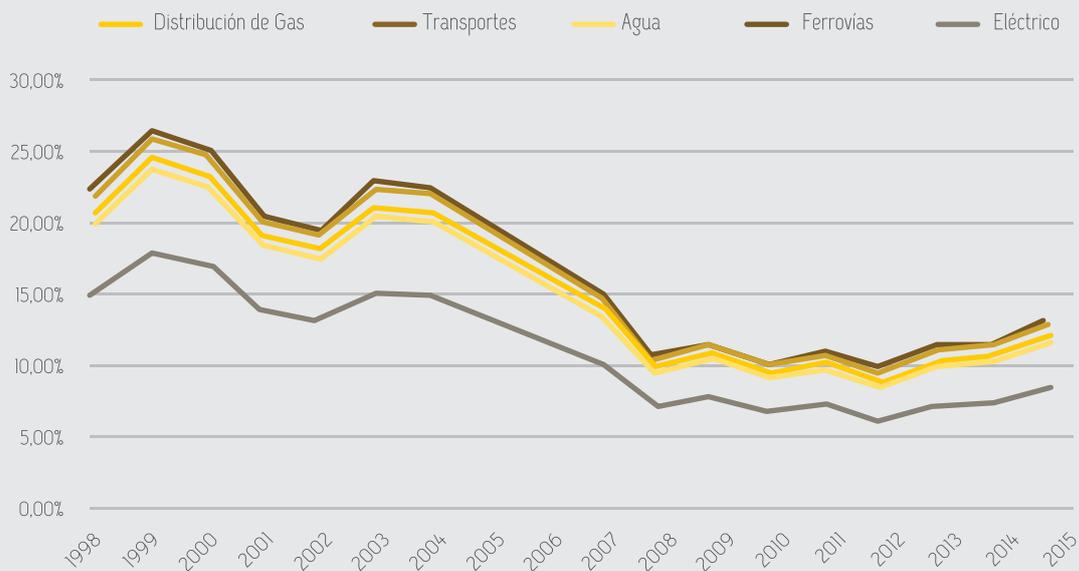
La factibilidad de este modelo en narrar la evolución histórica del riesgo en inversiones, de manera general, en Brasil puede ser contada en los Cuadros 29 y 30.

CUADRO 29: DECOMPOSICIÓN DEL PREMIO POR EL CAPITAL PROPIO EN BRASIL



Elaboración GO Asociados.

CUADRO 30: EVOLUCIÓN DEL COSTO DEL EQUITY POR SECTOR EN BRASIL



Elaboración GO Asociados.

En el Cuadro 30, es posible ver cómo evoluciona el retorno de los activos en Brasil, tomando $\beta = 1$, tal que refleja la media del retorno requerido independientemente del sector. Se nota que a lo largo de los años, la componente del riesgo específico del país cayó significativamente, en consonancia con la mejora en el ambiente macroeconómico verificado entre 2003 y 2011.

Ya a partir de 2012, con la deterioración del escenario macroeconómico, el riesgo específico del país volvió a subir, junto con el creciente riesgo internacional, derivado de la falta de estabilidad en el escenario global a partir de 2008.

No obstante, la subida de la tasa se torna aún más acentuada en 2015, con la pérdida del grado de inversión de Brasil, tal que la proporción del riesgo sistémico local pasa a ser todavía más relevante.

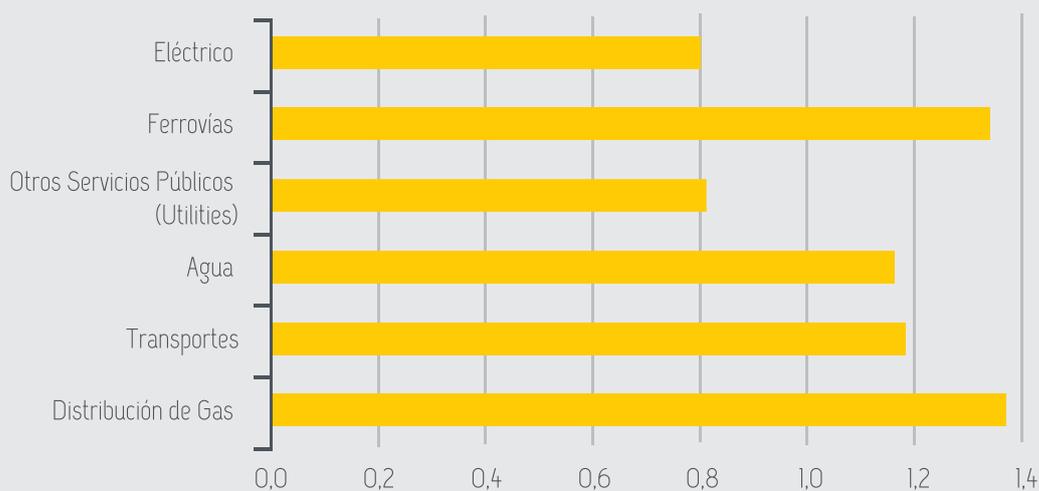
Lo mismo puede ser observado para cada uno de los sectores de infraestructura individualmente indicados en el Cuadro 31. Además de eso, es importante notar que refleja una evolución en conformidad con las rentabilidades exigidas a lo largo del histórico de los diversos programas de concesiones en infraestructura ocurridos Brasil afuera, a partir del final de los años 90, hasta mediados de los años 2000.

Por eso, para el suceso de cualquier programa de desarrollo de inversiones en infraestructura, es de extrema importancia el establecimiento de tasas de remuneración de proyectos que permitan que los accionistas tengan sus respectivas tasas de rentabilidad en consonancia con aquello que esperan.

Y justamente en función de esto, al comparar las tasas que fueron ofertadas por el gobierno en conjunto con las condiciones de financiamiento que el privado tenía (que resultan en la tasa de rentabilidad del accionista), el programa de concesiones sufrió fuertes críticas a lo largo de 2013 a 2015, no produciendo los resultados esperados por el Gobierno Federal.

Cabe también resaltar que, para la construcción de las tasas de retorno esperado de los accionistas, fue adoptado el siguiente conjunto de valores de riesgo relativo sectorial.

CUADRO 31: BETA POR SECTOR - REAPALANCADO PARA BRASIL
(MUESTRA GLOBAL DE EMPRESAS)

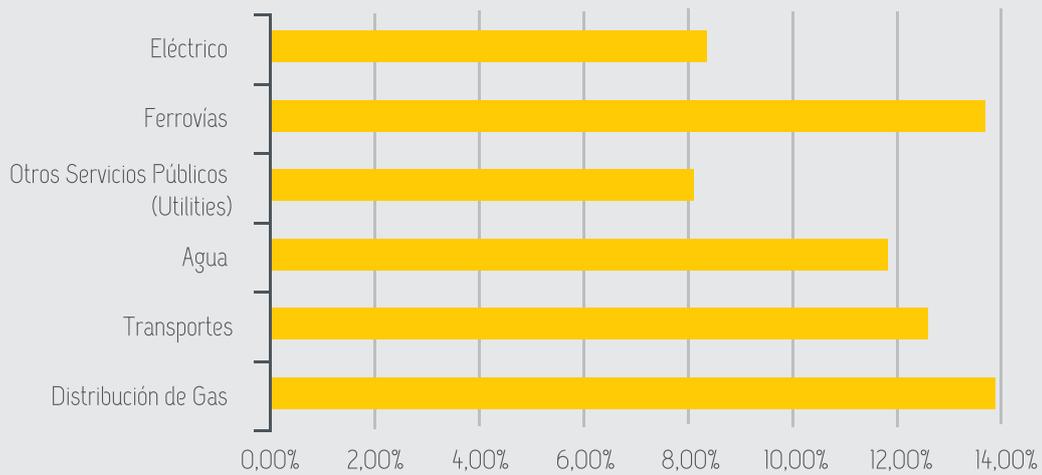


Elaboración GO Asociados.

En base al Cuadro 31, es posible observar que el sector de energía es aquel que tiene el menor riesgo, yendo hasta el sector con mayor riesgo, considerando el apalancamiento financiero, que es el sector de distribución de gas y ferrovías.

Siendo así, habiendo verificado la verosimilitud del modelo en explicar la evolución del histórico de rentabilidades necesarias en las inversiones de infraestructura del país, es interesante exponer las diferentes rentabilidades del capital del accionista por sector, teniendo en cuenta los últimos acontecimientos en el escenario macroeconómico brasileño, conforme el Cuadro 32.

CUADRO 32: RETORNO MÍNIMO DEL CAPITAL PROPIO POR SECTOR



Elaboración GO Asociados.

De esta forma y ante la metodología y escenario macroeconómico expuesto, los retornos para atracción de inversores varían del 8%, como en los modales eléctrico y otras utilities al 14%, en el modal de distribución de gas y ferrovías.

Además de eso, como recomendación adicional referente a este punto, se sugiere la adopción de modelos de fijación de precios de activos financieros que mejor reflejen los riesgos asumidos por los socios privados tanto en concesiones como en APPPs, creando un nuevo punto de convergencia para el desbloqueo de los proyectos de infraestructura en Brasil.

4.6 BUENAS GARANTÍAS: DISEMINACIÓN DE LAS GARANTÍAS PÚBLICAS

La dinámica financiera del mercado de crédito bancario, bien como la gama de riesgos que envuelve proyectos modelados en la forma de PPP ha exigido soluciones cada vez más creativas e innovadoras de mecanismos de garantía que sean capaces de remediar eventuales defectos del Poder Concedente. Se escucha bastante que no existen más garantías públicas. Sin embargo, la experiencia reciente demuestra que existen estructuras y cuentas por cobrar que puedan ser dados en garantía que traigan conforto al financiador y SPE.

A partir de la observación de las estructuras de garantías testadas en proyectos de APPs (Proyecto Tamoios), y en las garantías públicas de pago utilizadas en los proyectos de las Arenas Pernambuco y Fonte Nova, se verifica que existen garantías públicas que puedan traer conforto al financiador al conceder *Project finance* al socio privado. La idea en este tópico es difundir los mecanismos ya utilizados de garantías públicas en una lógica económica y legal.

Primeramente, es necesario dividir las garantías públicas en dos tipos distintos, en conformidad con la naturaleza de la receta a ser garantizada: garantía para los aportes y garantía de las contraprestaciones pecuniarias.

(I) LAS ESTRUCTURAS INNOVADORAS DE LA PPP NOVA TAMOIOS

El Estado de São Paulo constituye la Compañía Paulista de Asociações – CPP, que es una sociedad por acciones de capital cerrado, controlada por el Estado de São Paulo, cuya creación fue autorizada por la Ley Estatal nº 11.688, de 19 de mayo de 2004.

Así, habitualmente, la CPP garantiza el valor equivalente a seis meses de contraprestaciones por medio de la alienación de participaciones de fondo de inversión, prioritariamente para proyectos que no tienen por ca-

racterística ser del tipo *Project finance*, donde no se hace un intensivo uso de capital o que simplemente no posean grandes exposiciones de caja.

Además de eso, no es siempre que la CPP dispone de recursos suficientes para la composición de estoque equivalente al mínimo exigido para garantizar la salud financiera de los proyectos de PPP. El mercado viene exigiendo una estructura de contra garantías en flujo capaz de reponer el estoque constituido por la CPP, para asegurar el debido cumplimiento de las obligaciones del Estado incluso en el caso de ejecución de las garantías ofrecidas, teniendo en cuenta la creciente estructuración de proyectos como *Project finance*.

Dicho esto, una serie de otras alternativas a la estructuración tradicional de garantías viene siendo diseñada, al considerar las limitaciones presupuestarias del Estado en aportar nuevos recursos en la CPP (que no se restringe al Estado de São Paulo, sino a la gran parte de las Unidades Federativas, como resultado de la perspectiva de ajuste fiscal necesaria por el alcance de las metas de superávit primario).

Las discusiones referentes al proyecto de PPP de la Nueva Tamoios, para la prestación de los servicios públicos de operación y mantenimiento de la Carretera de los Tamoios, que engloba la duplicación del trecho de sierra, sintetizan buena parte de estas innovaciones. Una serie de alternativas en relación a las garantías fueron consideradas:

• UTILIZACIÓN DE LOS OTORGAMIENTOS FIJOS DEL DER

El DER debería, en la época de la elaboración de los estudios, recibir cerca de R\$ 1,3 mil millones en los próximos 7 años, derivados del pago de Otorgamientos Fijos debidos por las Concesionarias Paulistas del 1º Lote. Por consiguiente, en una eventual solución de este tipo, el dinero debería pasar por una cuenta "trustee", donde solamente se tornaría disponible junto al Poder Público tras la confirmación del pago del aporte.

• ALIENACIÓN DEL EXCEDENTE DE CONTROL DE LA CESP

Acciones de la CESP en garantía a las obligaciones del Estado, con mantenimiento del control por parte del Gobierno, siendo solamente ejecutadas en caso de incumplimiento. Así, para el modelado de la ejecución de la garan-

tía, fueron consideradas la cantidad de acciones bajo poder de la Secretaría de Hacienda (Ordinarias y Preferenciales remanentes), sus respectivos precios y potencial de descuento derivado de la venta masiva del papel, o la efectiva transferencia de control para el socio privado en caso de interés privado..

• **RETENCIÓN DE LOS DIVIDENDOS DE LA SABESP PARA LA COMPOSICIÓN DEL ESTOQUE**

En este caso, los recursos pasarían por cuenta vinculada y serían revertidos al Estado tras la verificación del evento de cumplimiento. Deberían ser represados, hasta el alcance del valor máximo de aporte, y siendo complementados con otras fuentes, con el fin de garantizar el cumplimiento de las obras. No obstante, en este caso en especial, siendo el flujo razonablemente estable – inherente a la actividad de provisión de saneamiento, el pago anual sería suficiente, inclusive, para servir de contraflujo para la garantía de las contraprestaciones pecuniarias en fase operacional.

• **UTILIZACIÓN DEL FLUJO DE MULTAS RECAUDADAS EN EL ESTADO**

Se pensó en utilizar primeramente el flujo de las Multas DER para garantizar parte de la contraprestación relativa a los gastos con el encuadramiento legal de potencialidad de aplicación. Sin embargo, debido al tamaño de la recaudación de las multas, se pensó también en la adopción de un régimen de retención similar al propuesto para los dividendos procedentes de la SABESP.

• **ESTRUCTURACIÓN DE FONDOS SOBRE LA DEUDA ACTIVA**

Recurrentemente la Secretaría de Hacienda ha estructurado Fondos Especiales de la Deuda Activa (FEDATs) bajo la forma de FIDCs, con el fin de anticipar cuentas por cobrar futuras, permitiendo componer un estoque de capital, que aplicado a un rendimiento cuyo riesgo es sistémico (por ejemplo, títulos de la deuda pública del Gobierno Federal), pueden ser estructurados tanto como el montante aplicado sea capaz de generar desencajes suficientes para la cobertura de períodos de incumplimiento largos,

como tres, cuatro años, suficientes para la eventual solución de conflictos en cámara arbitral o a la espera de decisión judicial.

• LIQUIDACIÓN INMOBILIARIA

Composición de estructura detentora de inmuebles / terrenos no utilizados por el Poder Público, responsable por el acompañamiento de la viabilidad de ejecución y mantenimiento de los mismos, para garantizar su pose, tanto como en eventual incumplimiento, es la responsable por la ejecución de las subastas, manteniendo siempre un nivel de disponibilidad inmediata en conformidad con el portafolio de proyectos licitados.

Al final, fueron estructuradas las siguientes garantías de los aportes. La primera será prestada por medio de la contratación de financiamiento y, complementariamente, con la utilización de recursos presupuestarios del Tesoro Estatal. Mientras no sea contratado el financiamiento, el contrato establece la constitución de garantía real envolviendo empeño o cesión fiduciaria sobre derechos de crédito emergentes de 10 (diez) contratos de concesión rodoviaria del Estado de São Paulo vigentes, de titularidad del Departamento de Carreteras de Rodaje - DER/SP. En el caso de que no sea suficiente, hay todavía un empeño sobre participaciones de fondo de inversión de titularidad de la ARTESP, en el valor de R\$ 170.000.000,00.

Para las garantías de la contraprestación, fueron estructuradas por medio de fianza prestada por la CPP, en las primeras cinco contraprestaciones. Además de eso, fue estructurado un sistema de garantías subsidiarias a la garantía principal. Un eventual incumplimiento de la fianza estará cubierto por un empeño de parte de las participaciones del fondo BB CPP Proyectos, del cual la CPP es la única partícipe. En el caso de que la garantía principal no sea recompuesta, el sistema aún cuenta con tres garantías subsidiarias que podrán ser ejecutadas subsecuentemente, a saber: (i) empeño o cesión fiduciaria sobre recetas de multas recibidas por el DER/SP; (ii) empeño sobre participaciones del Fondo de Inversión de la ARTESP; y (iii) empeño sobre otros activos líquidos y disponibles de titularidad del Estado de São Paulo, en el valor de R\$ 150 millones. Vale notar que esas garantías no fueron estructuradas, debido al bid del valor de la contraprestación del privado haber sido R\$ 1,00 (un real)

(II) UTILIZACIÓN DE RECETAS DEL FONDO DE PARTICIPACIÓN DE ESTADOS

Además de las innovaciones en cuanto a la estructura, se verifican otras fuentes de recetas viables para la estructuración de garantías públicas. Con la utilización de fuentes de recetas alternativas se contorna el usual problema de la carencia de recursos de los entes federados. Son buenos ejemplos de este punto los proyectos de PPP de los estadios de fútbol Arena Pernambuco, en Recife (PE), y Arena Fonte Nova, en Salvador (BA). Fueron utilizados recursos provenientes del Fondo de Participación de los Estados (FPE), créditos públicos inscritos en deuda activa, acciones y dividendos de empresas estatales y royalties de petróleo también fueron afectados para la constitución de garantías públicas.

Con esto, se verifica que existen estructuras y fuentes de recetas alternativas para la estructuración de garantías públicas. Basta la compatibilización de las posibilidades estatales con las expectativas de los *players* del mercado.

4.6.1.1 Experiencia internacional para superar el cuello de botella de la falta de garantías

El problema de la falta de garantías para apalancar la confianza de los participantes privados es un hecho recurrente en la experiencia internacional. En este sentido, diferentes países han adoptado soluciones bastante innovadoras, que pueden constituir fuente de inspiración para los gestores del país.

La comunidad internacional desarrolló una amplia gama de instituciones responsables por prestar financiamiento directo a las asociaciones:

- I).** En el Reino Unido, se creó la *Infrastructure Finance Unit* (TIFU) para prestar recursos a tasas competitivas para proyectos de PPP que no consiguieron levantar fondos en bancos comerciales. Tras el financiamiento de un proyecto de saneamiento en Manchester, la simple predisposición del Estado de actuar como prestador aumentó la confianza del mercado, de modo que nuevos proyectos fueron realizados sin la necesidad de financiamiento público.

II). En los Estados Unidos, el *Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act* (TIFIA) creó un mecanismo para que el Departamento de Transportes estadounidense ponga a disposición préstamos (y/o garantías) directamente para los entes privados de proyectos seleccionados. La asistencia crediticia generalmente es proveída en condiciones flexibles, asumiendo una posición subordinada, lo que contribuye para atraer más capital privado.

III). La India, utiliza el *Viability Gap Fund* (VGF), estructurado vía aportes del tesoro, con la intención de subsidiar proyectos de APPs. La existencia del fondo incentiva a que las firmas participen de las licitaciones, de esta forma, la competición llevó muchos proyectos a ser financiados integralmente por el capital privado, sin la necesidad de aportes del VGF.

Adicionalmente, los gobiernos ofrecieron mecanismos de garantías parciales como forma de desbloquear las APPPs:

IV). En el 2000, Polonia garantizó 358 millones de euros en forma de una participación subordinada, a través del EIB, con la intención de viabilizar la concesión de la Carretera A2. La garantía permitió a la concesionaria buscar crédito comercial para el proyecto.

V). En Corea, el *Infrastructure Credit Guarantee Fund*, asegura crédito a través de un sistema de contra garantías. O sea, el fondo garantiza un préstamo bajo demanda, que puede ser requerido por el proyecto para realizar el servicio de la deuda de las participaciones *seniors*.

VI). Kazajistán proveyó garantías para los *bonds* emitidos para las APPs del sector de transportes. Las garantías gubernamentales dieron seguridad para que los fondos de pensión invirtiesen en los proyectos.

VII). Perú creó una estructura de titulización para viabilizar la construcción de carreteras en el país. El crédito es viabilizado por los CRPAOs (Certificados de Cuentas por cobrar de los Pagamentos Anuales de Obras), garantizados por una especie de bond (PAO) pago por el gobierno peruano anualmente. La estructura fue utilizada para financiar la IIRSA Interoceánica Sur.



CONCLUSIÓN

5. CONCLUSIÓN

El objetivo de esta sección es resumir las principales conclusiones de este Estudio.

Las APPs y concesiones son fundamentales para el salto en la infraestructura y para la mejoría de las obras públicas. Sin embargo, existe una dificultad estructural en el financiamiento de la infraestructura con un exceso de peso sobre las líneas oficiales de financiamiento y pequeño desarrollo del mercado privado de crédito.

En Brasil, tras período de bajo desarrollo de APPs entre 2004-10, se verificó en los últimos años una verdadera revolución silenciosa de las APPs y concesiones municipales, especialmente en estados como Minas Gerais, São Paulo y Bahia. El movimiento de APPs y concesiones en el ámbito municipal debe ser reforzado, especialmente como alternativa al momento de recesión por el que pasa Brasil.

Para que tal proceso continúe y sea ampliado para hacer frente a las necesidades de inversión sería fundamental estimular la participación de más empresas. Sin embargo, persisten diversos obstáculos a la entrada de otras empresas en asociaciones público-privadas (APPs) y concesiones.

Tales obstáculos se manifiestan en diversas fases de formateo de una asociación o concesión: capacidad de ejecución, falta de capacitación, concepción del proyecto, elaboración del marco jurídico-legal, levantamiento de formas recurrentes de *funding* y prestación de garantías públicas. Todas estas etapas imponen significativas barreras y asimetrías competitivas a la ampliación de las asociaciones en estados y municipios y al ingreso de más empresas.

Los municipios son uno de los principales actores para el fomento de APPs y concesiones, siendo que, como visto en secciones anteriores, tiene un papel cada vez más relevante. Sin embargo, en la mayoría de ellos, hay limitación de recursos humanos y materiales.

Teniendo en cuenta los principales problemas detectados, se elaboró una agenda de mudanzas, con el objetivo de atraer mejores proyectos y más empresas al desarrollo de proyectos de asociaciones y concesiones en estados y municipios.

5.1 PROPUESTA PARA LA AMPLIACIÓN DE LA CAPACIDAD DE EJECUCIÓN, ESPECIALMENTE EN MUNICIPIOS

(I) Formateo de consorcios intermunicipales y la realización de APPs y concesiones por ellos;

5.2 PROPUESTA PARA LA OBTENCIÓN DE MEJORES PROYECTOS

(II) Estimular la creación de empresas estructuradoras de proyectos con actuación regional y foco en la capacitación y apoyo a los municipios;

Esta propuesta objetiva fomentar la creación de empresas estructuradoras de APPs y concesiones, especialmente en el ámbito de los proyectos municipales. Además da la sugestión de la creación de nuevas empresas, inicialmente se sugiere el análisis del cuadro institucional para la utilización de estructuras ya existentes.

Se propone que el foco de actuación de la EEPP consista en el modelado de asociaciones público-privadas y concesiones en el ámbito de los gobiernos municipales, teniendo en cuenta la complejidad de estructuración de estos proyectos, sobre todo por municipios de pequeño y menor porte.

Cabe señalar que este proceso genera un ciclo virtuoso. Cuanto más los proyectos fueran bien estructurados y moldados a una determinada métrica, más rápidas y consistentes serán los análisis por los financiadores. Con ello, se reduce también el tiempo de formateo de los financiamientos.

(III) Diseminar los procedimientos de manifestación de interés en los entes federativos y constantemente **perfeccionar los procedimientos de manifestación de interés existentes**, con el fin de dejar el proceso más transparente y con mejor gobierno, con el ámbito de aplicación de atraer más proyectos cualitativa y cuantitativamente;

(IV) Proposición de minutas de decretos/leyes de procedimientos de manifestación de interés, para permitir la elección del carácter de exclusividad para la realización de los estudios en los que apenas una empresa interesada sería seleccionada;

La exclusividad en la elaboración de los estudios, como propuesto en el modelo paulista, podrá ser dada considerando criterios de ventaja ante los competidores, viabilidad económica y tecnicidad, de modo que la Administración Pública pueda obtener el máximo de subsidios con el mínimo de costo con monitoreo y acompañamiento del desarrollo de los estudios y del modelado.

(v) Retomada de proposiciones para resolver el problema de las desapropiaciones, como la MP 700;

5.3 PROPUESTAS PARA ATRAER MÁS RECURSOS

(vi) Creación de un fondo de infraestructura;

El objetivo de la creación de un Fondo de Infraestructura (FI) es la de deflagrar un círculo virtuoso que permita conciliar los objetivos imposterables de estabilización de la relación deuda/PIB con la retomada de la inversión y del crecimiento.

Resáltese, igualmente, que el establecimiento de este fondo pasa por el depósito de los recursos mencionados más arriba junto a instituciones fiduciarias. Con eso, habría una transparencia mucho mayor junto a los acreedores, generando mayor confianza.

Consecuentemente eso facilitaría la solución de un segundo problema, aún no mencionado, aunque también es de sentido común, que es el financiamiento de los proyectos de infraestructura en un escenario adverso para las principales fuentes de recursos, como el BNDES y la Caixa Econômica.

(VII) Creación de Aumento de los recursos de financiamiento a las APPs y concesiones mediante la utilización de los recursos de los Regímenes Propios de Bienestar Social, con el fin de alinear la necesidad del alcance de las metas actuariales a largo plazo con la eliminación de las grandes fluctuaciones en las tasas de captación que los inversores tienen en la emisión de títulos de deuda privado;

5.4 PROPUESTA PARA MEJORAR EL ACCESO AL *PROJECT FINANCE*

(VIII) Utilización de fondos de garantía como alternativa a los accionistas de las SPEs que no tuvieran garantías reales suficientes para ser utilizadas en las operaciones de crédito;;

Merece la atención y estudio el modelo implementado en el Estado de São Paulo, con vistas a superar un cuello de botella habitualmente conocido para la inviabilidad del acceso a un *Project finance* por un mayor número de empresas, que es la usual necesidad de garantías de accionistas. Por medio de la estructuración de garantías de estos fondos, como del Desenvolve-SP, se puede retirar total o parcialmente la necesidad de garantía de accionistas en proyectos.

5.5 MEJORA EN LO ATRACTIVO DE LOS PROYECTOS:

(IX) adecuación del retorno financiero de los proyectos a las condiciones macroeconómicas;

Los retornos mínimos esperados para la atracción de inversores varían del 8%, como en el modal eléctrico y otras utilities al 14%, en el modal de distribución de gas y ferrovías.

Además de eso, como recomendación adicional referente a este punto, se sugiere la adopción de modelos de fijación de precios de los activos financieros que mejor reflejen los riesgos asumidos por los socios privados tanto en concesiones como en APPs, creando un nuevo punto de convergencia para el desbloqueo de los proyectos de infraestructura en Brasi.

5.6 PROPUESTAS PARA ATENUAR EL PROBLEMA DE LAS GARANTÍAS, ESPECIALMENTE EN EL PLANO MUNICIPAL

En relación a las garantías públicas, fundamentales en las APPs y para la viabilidad de modelos de *project finance*, se sugieren las siguientes alteraciones:

I. Creación de empresas de garantías estatales que puedan prestar garantías en APPs municipales;

II. Capitalizar los fondos de garantía federales y tras reglamentar el fondo de garantía federal para poder prestar garantías en APPs estatales y municipales condicionado a la presentación de contra-garantías por los entes beneficiados; y

III. Difusión de los modelos de garantías públicas para viabilizar estructuras más robustas de *project finance*.

Todas las propuestas aquí discutidas buscan desburocratizar y formar el ambiente propicio para el desarrollo de APPs y concesiones. Tal mudanza institucional está exigiendo alteraciones no apenas en los planos legislativo y operacional, sino también, y tal vez aún más importante, en el aspecto cultural.





REFERENCIAS



6. REFERENCIAS

BELSITO, B. G., & VIANA, F. B. (JUNHO DE 2013). El límite de comprometimiento de la Receta Corriente Líquida en contratos de asociación público-privada. . Revista do BNDES, 36.

FUNKE, K., IRWIN, T., & RIAL, I. (2013). Partnerships, Budgeting and Reporting for PublicPrivate. International Monetary Fund, Washington D.C.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. (2015). Parcerias Público-Privadas. Acceso el 13 de mayo de 2015, disponible en el Ministerio de Planificación: <http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=114&ler=s1108>

SEBRAE. (2008). Cadeia produtiva do turismo - cenários econômicos e estudos setoriais. Recife, PE: Sebrae.

WORLD BANK INSTITUTE; FPD NETWORK. (2013). Implementing a Framework for Managing Fiscal Commitments from Public Private Partnerships. Washington.

WORLD TRAVEL & TOURISM COUNCIL. (2015). Travel & Tourism - Economic impact 2015 - Brazil. Londres, RU.





ANEXO:
CONOZCA OTRAS
PUBLICACIONES CBIC

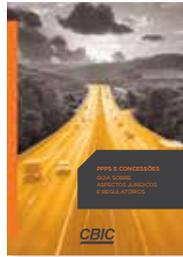
CONOZCA OTRAS PUBLICACIONES CBIC

Visite el sitio web de la CBIC (www.cbic.org.br/publicacoes) y descargue los libros de forma gratuita

TEMA DE INFRAESTRUCTURA (OBRAS PÚBLICAS Y CONCESIONES)



APPs y Concesiones -
Propuestas para Ampliar la
Participación de Empresas
(2ª Edición)
Año: 2016



APPs y Concesiones - Guía
sobre Aspectos Jurídicos y
Regulatorios
Año: 2016



APPs y Concesiones - Propuestas
para Ampliar la Aplicación en
Estados y Municipios
Año: 2016



APPs y Concesiones - Guía
para la Organización de
Empresas en Consorcios
Año: 2016



PAC - Radiografía de los
Resultados 2007 a 2015
Año: 2016



PAC - Evaluación del Potencial
de Impacto Económico
Año: 2016



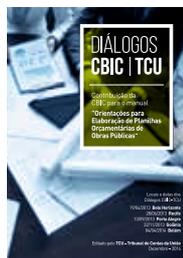
Ciclo de Eventos Regionales
Concesiones y APPs -
Volúmenes I y II
Año: 2015/2016



Un Debate Sobre
Financiamiento a Largo
Plazo para Infraestructura
Año: 2016



Inversión en Infraestructura
y Recuperación de la
Economía
Año: 2015



Diálogos CBIC/TCU Contribución
de la CBIC para el Manual
"Orientaciones para Elaboración
de Planillas Presupuestarias de
Obras Públicas"
Año: 2014



Report International Meeting
Infrastructure and PPPs
Año: 2015



Propuesta para la Reforma
de la Ley de Licitaciones
Año 2015

TEMA RESPONSABILIDAD SOCIAL Y EMPRESARIAL



Guía de Ética y Compliance para Instituciones y Empresas del Sector de la Construcción
Año: 2016



Código de Conducta Competitivo
Año: 2016



Plataforma Liderazgo Sostenible Sectorial
Año: 2016
cbic.org.br/liderancasustentavel

TEMA DE MEDIO AMBIENTE Y SOSTENIBILIDAD



Manual de Implantación del Consejo de Desarrollo de la Ciudad
Año: 2014



Guía de Compras Responsable en la Construcción
Año: 2015



Mapeo de Incentivos Económicos para construcción Sostenible
Año: 2015



Guía de Orientación para el Licenciamiento ambiental
Año: 2015
cbic.org.br/sala-de-imprensa/apresentacoes-estudos/publicacoes-cmabc

TEMA RELACIONES LABORALES



Guía Contrato Certo – Guía para la Contratación de Contratistas y Subcontratistas en la Construcción Civil
Año: 2014



Guía Orientativa de Áreas de Vivencia
Año: 2015



Guía Orientativa de Seguridad
Año: 2015



Guía Orientativa de Incentivo a la Formalidad
Año: 2016
<http://www.cbic.org.br/publicacoes/cprt>

TEMA TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN



Recopilación Implementación del BIM – Volúmenes I a IV
Año: 2016



Guía Orientativa para Atención a la Norma ABNT NBR 15.575/2013
Año: 2013



Buenas Prácticas Para entrega de Emprendimiento Desde su Concepción
Año: 2016



Catálogo de Innovación na Construção Civil –
Año: 2016



Catálogo de Normas Técnicas Edificações
Año: 2016



Análisis de los Criterios de Atendimento à Norma de Desempenho ABNT NBR 15.575/2013
Año: 2016



Guía Nacional Para Elaboración del Manual de Uso, Operación y Mantenimiento de las Edificaciones
Año: 2014

TEMA MERCADO INMOBILIARIO



Perennidad de los Programas de Viviendas – PMCMV: Su Importancia e Impactos de una Eventual Discontinuidad
Año: 2016



Mejorías en el Sistema de Crédito Inmobiliario – El Sistema Brasileño de Ahorro y Préstamo y el Crédito a la Vivienda
Año: 2015

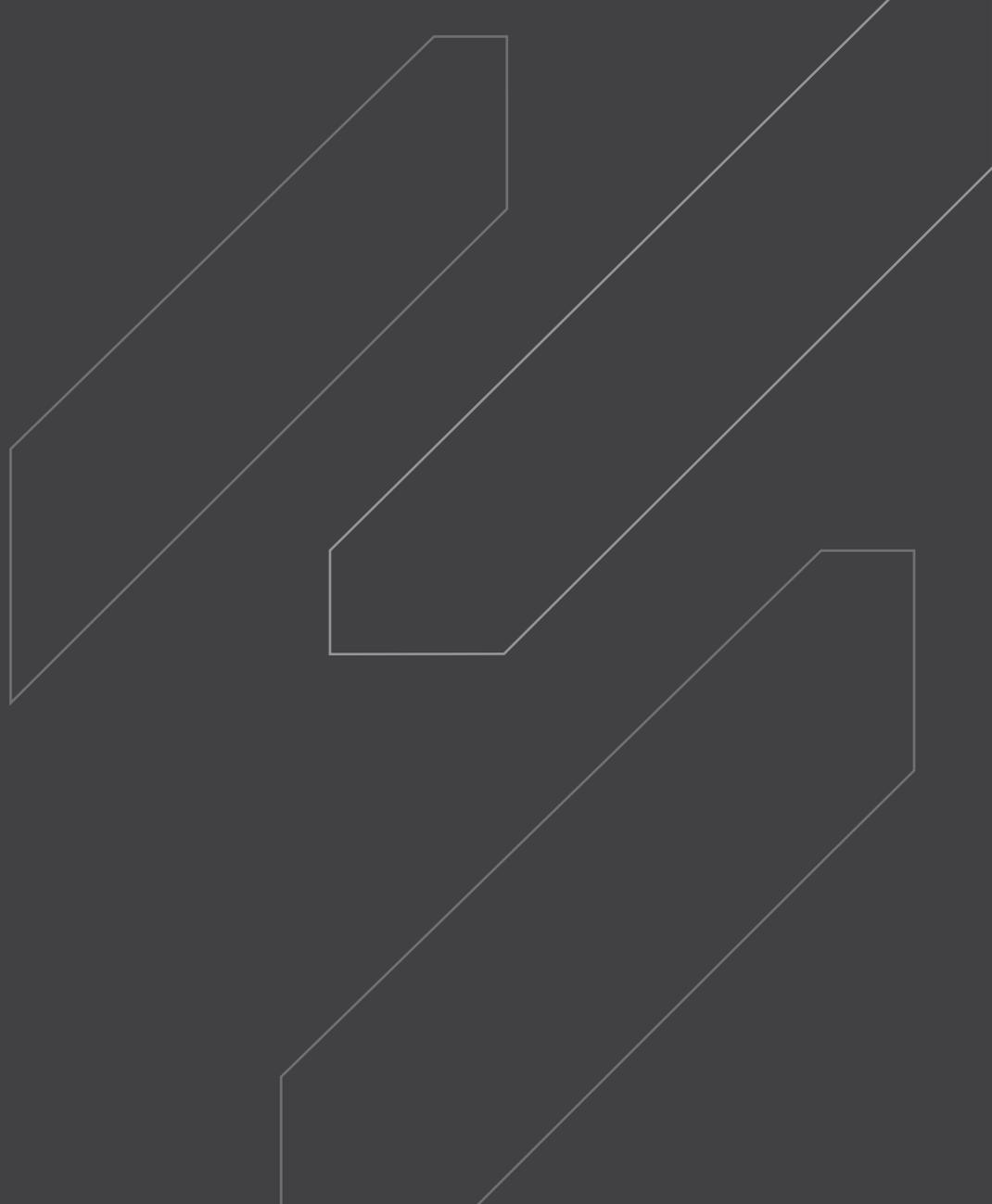


I Encontro Nacional Sobre Licenciamentos na Construção
Año: 2014



O Custo da Burocracia no Imóvel
Año: 2014





Co-realización

Realización



Iniciativa da CNI - Confederação
Nacional da Indústria



Co-realización



Realización

