

Tope de pasivos firmes y contingentes

Proyectos de Participación
Pública Privada.

Guía Metodológica para el registro,
seguimiento y control de las obligaciones
emergentes establecidas en la Ley 18.786.

Documento elaborado por:

Unidad de Proyectos de Participación
Pública – Privada

Diciembre, 2018

Resumen ejecutivo

Este trabajo busca establecer lineamientos metodológicos para realizar el registro, seguimiento y control de las obligaciones emergentes que surgen de los contratos de Participación Público – Privada (PPP), con el objetivo de informar y verificar el cumplimiento de los topes establecidos en la Ley Nº 18.786¹ del 19 de julio de 2011 (Ley PPP).

De acuerdo con el Artículo 60² de la Ley Nº 18.786, la Contaduría General de la Nación (CGN) debe llevar un registro de dichas obligaciones generadas en los contratos PPP. Para ello, la Unidad PPP es la encargada de informar a CGN el compromiso anual asumido de cada contrato PPP firmado. A su vez, la CGN debe informar esas obligaciones en oportunidad de cada Rendición de Cuentas.

El Artículo 62³ de la Ley PPP define límites a las obligaciones asumidas por las Administraciones Públicas Contratantes mediante contratos PPP. Dichos límites se establecen con el objetivo de desarrollar una cartera de Proyectos PPP sostenible, responsable y creíble, teniendo en cuenta el tratamiento contable diferencial que tienen estos proyectos, definido en el Artículo 60⁴ de la Ley PPP.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, los compromisos que se asuman en el marco de proyectos de Participación Público – Privada deberán ser consistentes con la programación financiera del Estado, en un marco de responsabilidad fiscal y de la debida Rendición de Cuentas.

El trabajo se estructura en siete secciones. En la primera sección se definen los topes de pasivos firmes y contingentes. En la segunda sección se presenta la fórmula de cálculo y seguimiento de

¹ http://ppp.mef.gub.uy/innovaportal/file/654/1/cons_min_342.pdf

² “[...] la Contaduría General de la Nación deberá llevar en forma identificable el registro de pasivos firmes y contingentes correspondientes a contratos PPP e informar, en cada instancia de Rendición de Cuentas, el monto estimado de los mismos en forma separada de la Deuda Pública, como asimismo la inversión ejecutada por Ejercicio Fiscal y por Inciso del Presupuesto”.

³ “...el total de pasivos firmes y contingentes originados por contratos de Participación Público – Privada, calculado a valor presente neto, no podrá exceder el 7% del PIB del año inmediato anterior. Por su parte, los compromisos anuales con los contratistas privados, originados por Contratos de Participación Público – Privada, no podrán exceder el 0.5% del PIB del año inmediato anterior [...]”.

⁴ El tratamiento contable de las obligaciones emergentes de un contrato de Participación Público – Privada dependerá de la existencia de una transferencia significativa de riesgos comerciales en la fase de construcción y operación, esto es cuando los pagos a cargo de la Administración Pública Contratante (APC) dependan de la calidad y disponibilidad de servicio o de la demanda [...] Cuando exista transferencia de riesgos, los pagos al contratista por concepto de inversión realizada deberán incluirse en el presupuesto de inversión correspondiente al ejercicio fiscal en que deba realizarse el mismo [...] En aquellos casos que no exista una transferencia significativa de riesgos comerciales en la fase de construcción y operación, el componente de inversión será considerado como gasto presupuestal dentro de la Administración Pública Contratante correspondiente, en la medida que la inversión se devengue y los pagos diferidos a su cargo serán considerados como un pasivo”.

los topes de pasivos firmes y contingentes para las obligaciones generadas en los contratos PPP firmados (escenario base). En la tercera sección se definen las variables específicas a los proyectos que se utilizan como insumo para testear el cumplimiento de los topes de pasivos firmes y contingentes. En la cuarta sección se definen las variables macroeconómicas utilizadas como insumo para testear el cumplimiento de los topes de pasivos firmes y contingentes. En la quinta sección se definen escenarios alternativos. En la sexta sección se definen las premisas para un potencial análisis de sensibilidad respecto a variaciones en variables macroeconómicas / financieras y su impacto en el cálculo de los topes de pasivos firmes y contingentes. Por último, en la séptima sección se realizan algunas recomendaciones.

Tabla de contenidos:

I. Topes de pasivos firmes y contingentes.....	5
II. Definición de escenario base.....	5
III. Identificación de variables relativas a los proyectos.....	7
IV. Identificación de variables macroeconómicas	10
V. Definición de escenarios alternativos	12
VI. Sensibilidad ante shocks en las variables y ante cancelación de proyectos	12

I. Topes de pasivos firmes y contingentes

Los topes de pasivos firmes y contingentes (en adelante, *TPFC*) están compuestos por dos condiciones, que deben cumplirse simultáneamente y se deben expresar en porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB).

En este sentido, la suma en Valor Presente Neto (VPN) de las obligaciones (explícitas y contingentes) generadas por contratos PPP no puede superar el 7% del PIB del año inmediato anterior. A su vez, la suma de los pagos anuales generados por los contratos de PPP no puede superar el 0.5% del PIB del año inmediato anterior.

En el caso de Uruguay, las obligaciones generadas por las Administraciones Públicas Contratantes son, en su mayor parte, pagos que están sujetos a niveles medibles de disponibilidad (en adelante, Pago por Disponibilidad o PPD). Existen excepciones como, por ejemplo, cuando el pago varía en función de la demanda real de la infraestructura en cuestión. En ese caso, los compromisos que se estime se podrían generar por fluctuaciones de la demanda superiores a las estimadas por la Administración Pública Contratante y se tratarán como obligaciones o pasivos contingentes. Un ejemplo claro de lo anteriormente expuesto es el caso del pago por componente C de algunos proyectos de circuitos viales en los que la Administración Pública Contratante paga al contratista privado un peaje sombra por el tráfico real de vehículos. En ese caso, si se estima que dicho tráfico podría ser superior al inicialmente estimado por la Administración, la diferencia se debe tratar como un pasivo contingente. (Ver sección [III Identificación de las variables relativas a los proyectos](#)).

En la sección siguiente se formula la *ReglaRF* en términos matemáticos y para el escenario base definido.

II. Definición de escenario base

El “**Escenario Base**” se plantea como el cálculo de los *TPFC* incluyendo todos los proyectos que cuentan con contratos PPP firmados.

Como se expresó previamente, los *TPFC* están compuestos por dos condiciones que deben cumplirse simultáneamente, y que están expresadas en porcentaje del PIB. Dichas condiciones se pueden expresar de la siguiente manera:

- *TPFC*₁: Es la suma en valor presente neto de las obligaciones (explícitas y contingentes) generadas por contratos PPP. No puede superar el 7% del PIB del año inmediato anterior, es decir:

$$TPFC_1 = \sum_{i=1}^n \frac{PC_i + OC_i}{(1+r)^i} \leq 7\% PIB_{t-1}$$

PC_i : Pago al Contratista⁵ derivado de todos los contratos PPP firmados en el año i

OC_i : Obligaciones contingentes de todos los contratos PPP en el año i

r : Tasa de descuento

n : Número de años del horizonte de evaluación

t : Año para el que se está calculando la $TPFC_1$

- $TPFC_2$: Es la suma de los pagos anuales⁶ generados por los contratos de PPP. No puede superar el 5‰ del PIB del año inmediato anterior. Es decir, para todo t , se debe verificar lo siguiente:

$$TPFC_2 = \sum_{i=1}^n PC_i + OC_i \leq 0.5\% PIB_{t-1}$$

PC_i : Pago al Contratista⁷ derivado de todos los contratos PPP firmados en el año i

n : Total de Contratos PPP

t : 1,2,3,...,z , siendo z el último año para el que existan obligaciones de pago

OC_i : Obligaciones contingentes de todos los contratos PPP en el año i

Según lo establecido en la Ley PPP⁸, la moneda base para calcular los $TPFC$ es el dólar estadounidense.

⁵ Tener en cuenta que para los casos en que el proyecto requiere pagos durante la etapa de construcción, los mismos deben tenerse en cuenta para el cálculo de los $TPFC$. Por ejemplo, adelantos financieros de PPD, pagos por entrega por tramos de carretera, pagos por entregas parciales por centros educativos, etc.

⁶ Se consideran también las obligaciones contingentes (OC).

⁷ Tener en cuenta que para los casos en que el proyecto requiere pagos durante la etapa de construcción, los mismos deben tenerse en cuenta para el cálculo de los $TPFC$. Por ejemplo, adelantos financieros de PPD, pagos por entrega por tramos de carretera, pagos por entregas parciales por centros educativos, etc.

⁸ Según el Artículo 62º de la Ley 18.786: “[...] A los efectos del control del tope establecido, los pasivos firmes o contingentes contraídos en moneda distinta al dólar de Estados Unidos de América, serán valuados al tipo de cambio interbancario vendedor vigente al cierre del último día hábil del ejercicio precedente para los contraídos con anterioridad a dicha fecha y al tipo interbancario vendedor vigente al momento de su contratación si esta hubiera ocurrido en el mismo ejercicio. Igual criterio se utilizará cuando se trate de unidades indexadas, a partir de los arbitrajes definidos por el BCU [...]”.

III. Identificación de variables relativas a los proyectos

Como primer paso para poder calcular los *TPFC* debemos estimar las variables relativas a los proyectos, según su estado de avance:

- Pagos firme al contratista (PC).
- Pagos contingentes estimados (OC)⁹.
- Distribución temporal de los flujos anuales de pagos:
 - Duración de la etapa de construcción.
 - Duración de la etapa de explotación.
 - Año de inicio de los pagos.

Flujos de Pagos firmes al contratista (PC)

Dependiendo del grado de avance del proyecto PPP en análisis, se pueden obtener distintas aproximaciones a los flujos de pagos que deberán efectuar las Administraciones Públicas Contratantes:

- **Estructuración 1** (hasta el día anterior al ingreso a la Unidad PPP del estudio de Modelización Financiera): Se realiza una estimación de los pagos en base a la información que exista en los estudios previos disponibles.
- **Estructuración 2** (desde el ingreso formal del estudio de Modelización Financiera hasta la publicación del llamado a Licitación): Se utiliza el valor del pago al contratista que surge del modelo financiero de la Administración Pública Contratante.
- **Proceso licitatorio** (desde la publicación de los documentos de la Licitación hasta el día anterior a la fecha de Adjudicación Provisional)¹⁰: Se utiliza el valor máximo de pago al contratista¹¹ que surge del Pliego de condiciones.
- **Entre Adjudicación Provisional y el día anterior a la firma del contrato**: Se utiliza el valor de pago al contratista que surge de la oferta del adjudicatario provisional.¹²

⁹ Ídem 10

¹⁰ Si hay dos Resoluciones de Adjudicación Provisional respecto a un único proyecto se considera la de fecha posterior en el tiempo.

¹¹ A veces es necesario pasar a datos anuales el valor máximo de pago al contratista ya que puede presentarse en el Pliego en base diaria, mensual etc.

¹² Puede suceder que el adjudicatario provisional seleccionado inicialmente no cumpla con las condiciones para ser adjudicado definitivamente y la Administración Pública Contratante pase al segundo de la lista de prelación. En ese caso se tomará el valor de pago al contratista que surja de la oferta del nuevo adjudicatario provisional.

- **Contrato PPP firmado:** Se utiliza el monto que surge de la oferta adjudicada.¹³

De acuerdo al Artículo 87º del Decreto 017/012¹⁴, las APC que sean incisos de la Administración Central y Empresas Públicas (EAPP) que tengan contratos PPP deberán remitir al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) los flujos de pagos proyectados, en las condiciones que MEF defina.

Flujos de Obligaciones Contingentes (OC)

El procedimiento correspondiente al punto anterior debe repetirse también para el cálculo de las obligaciones contingentes.

Hay dos grandes grupos o tipos de obligaciones contingentes: los explícitos y los implícitos.

- **Pasivos contingentes explícitos:** Son los compromisos contingentes que están previstos en una Ley o que están recogidos expresamente en un contrato. Por ejemplo, ajustes al Pago por Disponibilidad sujetos a variables que no dependan de la Administración Pública Contratante (por ejemplo, Índice Medio de Salarios, tránsito real, etc.).
- **Pasivos contingentes implícitos:** Son obligaciones de carácter político o moral. Por ejemplo, el Estado se hace cargo de los costos de los desastres naturales (como ser un terremoto).

Para calcular las obligaciones contingentes se sigue el procedimiento definido en el Manual de Pasivos contingentes¹⁵. Dicho cálculo es revisado periódicamente.

Distribución temporal de los flujos anuales de pagos

Para ubicar temporalmente el flujo de obligaciones, tanto firmes como contingentes, es importante determinar, para cada proyecto, la cantidad de años de duración de la etapa de construcción, de la etapa de explotación y el año de inicio de los pagos al Contratista.

En lo que refiere al año de inicio de los pagos, dependerá de la complejidad de cada proyecto. En general, los pagos se inician en la etapa de explotación de la infraestructura pero es importante destacar que pueden existir adelantos financieros de pago y/o pagos por entregas parciales (de tramos de vía, de algunos centros educativos, etc.) durante la etapa de construcción.

¹³Debe tenerse en cuenta que durante la vida del proyecto pueden surgir adendas al contrato PPP que modifiquen el pago al contratista, por lo que se deben incorporar esos cambios.

¹⁴ “Dentro de los 90 días de iniciado cada ejercicio, los incisos de la Administración Central y las empresas públicas que tengan contratos de Participación Público – Privada deberán remitir al MEF, el flujo de fondos proyectado así como el informe de los pasivos contingentes de cada contrato por el periodo de vigencia del mismo, en la forma y condiciones que establezca la referida secretaría de Estado”.

¹⁵ <http://ppp.mef.gub.uy/innovaportal/file/10000/13/2017-12-11-metodologia-para-evaluar-pasivos-contingentes-revision.pdf>

El Cuadro 2 que se presenta abajo detalla las rutas de acceso a la información con las fuentes, frecuencia de los datos e información de las variables relativas a los proyectos necesarias para poder actualizar los *TPFC*.

Cuadro 2. Fuente de datos correspondientes a los proyectos

Variable	Estado del Proyecto	Fuente	Ruta de acceso ¹⁶	Comentario
Pago al Contratista	Estructuración 1	Estudio de Factibilidad	R:\PPP\Proyectos PPP en Proceso en Uruguay\Proyecto XX\Factibilidad	Si no hay Factibilidad se usa el estudio que esté disponible.
Pago al Contratista	Estructuración 2	Modelo Financiero	R:\PPP\Proyectos PPP en Proceso en Uruguay\Proyecto XX\ Documentos de Evaluación\Modelización financiera	Considerar última versión, ya que luego de ingresada formalmente a MEF puede sufrir cambios.
Pago al Contratista según valor máximo establecido en los Pliegos	Proceso Licitatorio	Pliego de Condiciones	R:\PPP\Proyectos PPP en Proceso en Uruguay\Proyecto XX\Bases de Contratación	Considerar última versión, que incorpora los agregados vía comunicados.
Pago al Contratista según monto de la oferta adjudicada provisional	Adjudicación Provisional	Resolución de Adjudicación provisional	R:\PPP\Proyectos PPP en Proceso en Uruguay\Proyecto XX\Adjudicación Provisional	
Pago al Contratista derivado del contrato PPP	Contrato PPP Firmado	Contrato PPP Firmado	R:\PPP\Proyectos PPP en Proceso en Uruguay\Proyecto XX\Contrato y Pliegos Definitivos	Se usan datos del Contrato Definitivo salvo que se cuente con información más actualizada (Adendas).

¹⁶ Se trata de rutas de acceso orientativas, siendo "Proyecto XX" el proyecto de referencia.

		Estimaciones enviadas por la APC	R:\PPP\Proyectos PPP en Proceso en Uruguay\Portafolio\Proyección PPD	Estimación enviada anualmente por APC según Artículo 87 del Decreto 017/012
Número de años que dura la etapa de construcción	Contrato PPP Firmado	Contrato PPP Firmado	R:\PPP\Proyectos PPP en Proceso en Uruguay\Proyecto XX\Contrato y Pliegos Definitivos	
Número de años que dura la etapa de operación	Contrato PPP Firmado	Contrato PPP Firmado	R:\PPP\Proyectos PPP en Proceso en Uruguay\Proyecto XX\Contrato y Pliegos Definitivos	
Flujo anual de pagos contingentes estimados	Contrato PPP Firmado	Informe de estimación de los pasivos contingentes	R:\PPP\Proyectos PPP en Proceso en Uruguay\Proyecto XX\Pasivo contingente	

IV. Identificación de variables macroeconómicas

En esta sección se detallan las variables macroeconómicas necesarias para poder determinar los *TPFC*.

Las variables que se tienen en cuenta para poder estimar los *TPFC* son:

- Costo de la deuda pública correspondiente a la Administración Pública Contratante.
- Unidad Indexada.
- Unidad Reajutable.
- Arbitraje USD/\$.
- Estimaciones de niveles de PIB.

El cuadro 1 que se presenta a continuación detalla las fuentes, frecuencia de los datos e información relevante sobre las variables macroeconómicas identificadas anteriormente.

Cuadro 1. Fuente de datos macroeconómicos

Variable	Fuente	Comentario	Frecuencia de Actualización
Tipo de cambio USD/UYU	BCU (VENDEDOR DLS. USA BILLETE) https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Paginas/Cotizaciones.aspx	Valor del día que se hace el informe o el más próximo si no está disponible.	Mensual
Tipo de cambio UI/UYU	BCU (UNIDAD INDEXADA) https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Paginas/Cotizaciones.aspx	Valor del día que se hace el informe o el más próximo si no está disponible.	Mensual
PBI	BCU https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Paginas/Presentacion%20Cuentas%20Nacionales.aspx	PIB (cifra en valores corrientes) correspondiente al año inmediato anterior al año del informe. Pasos a seguir: 1. Datos anuales 2. Datos desde: 1997 al último disponible (por empalme) (12) 3. Agrupado según industria (07.PIB según industrias) 4. "cuadro50_a"	Anual
PBI	Asesoría Macroeconómica del MEF	Proyección de Ley de Presupuesto y su revisión en cada instancia de rendición de cuentas. Esa proyección se complementa con las proyecciones de largo plazo de la Asesoría Macroeconómica.	Anual
Tasa soberana (r)	BEVSA https://web.bevsa.com.uy/CurvasVectorPrecios/CurvasIndices/CUD.aspx	Es el valor de la CUD plazo 20 años correspondiente al día del en que se hace el informe o el más próximo si no está disponible.	Mensual
Unidad Reajutable (UR)	INE http://www.ine.gub.uy/web/guest/unidad-reajutable	Unidad Reajutable. Pasos a seguir: 1. Series históricas 2. Unidad reajutable. Valores en pesos uruguayos.	Mensual

V. Definición de escenarios alternativos

A continuación se plantean escenarios alternativos, de aplicación a toda la cartera de proyectos PPP, con independencia de su estado de avance. El presente análisis es útil a efectos de ser conservadores, y ver la cartera PPP en su conjunto, y su impacto en los *TPFC*, más allá de que los contratos aun no estén firmados.

Se contemplan dos escenarios alternativos, tanto para los *TPFC*₁ como para los *TPFC*₂:

- 1) **Escenario 1:** “Escenario Base”¹⁷ + proyectos que cuenten con Modelo Financiero presentado por la APC ante el MEF.
- 2) **Escenario 2:** Escenario 1 + proyectos que no cuenten con Modelo Financiero, por encontrarse en etapas exploratorias.

VI. Sensibilidad ante shocks en las variables y ante cancelación de proyectos

Teniendo en cuenta la estructura actual de las obligaciones firmes y contingentes, el análisis de sensibilidad permite comprender el efecto de variaciones en los diferentes componentes de los *TPFC* de tal forma de poder detectar posibles fuentes de vulnerabilidad que hagan poner en riesgo el cumplimiento de los límites establecidos por los *TPFC*.

Para comprobar el impacto de diferentes tipos de shocks sobre los *TPFC* se realizan los siguientes análisis de sensibilidad:

- a) Variación en la tasa de descuento.
- b) Variación del PIB.
- c) Variaciones del arbitraje USD/\$.

Tener en cuenta que es importante poder identificar cuál es la variable o las variables que tienen un impacto más alto sobre la senda futura de los *TPFC*. Lo anterior se debe a que fluctuaciones en dichas variables liberan o contraen espacio de los *TPFC*.

También se pueden realizar análisis de sensibilidad de proyectos, es decir, suponer que algún proyecto (que aún no tenga su respectivo contrato firmado) se cancela y analizar el impacto que eso supone sobre los *TPFC*.

¹⁷ Definido en la sección II.