

III Encuentro de Coordinación presupuestaria, Financiera y Fiscal Intergubernamental de Países Iberoamericanos

Panel:

Prácticas innovadoras de programación financiera

Frederico da Silveira Barbosa

Francisco Anuatti Neto

São Paulo, 02 de abril de 2014



FIPECAFI
Cultura Contábil, Atuarial e Financeira

Tema:

“Asociación público privada: el interés público y la elección de la forma de compensación por el desequilibrio económico financiero de la concesionaria”



Matriz de riesgos [compartir de forma objetiva los riesgos]

Las PPP's deben transferir a los concesionarios los riesgos que son capaces de gestionar más que el poder público.



Matriz de riesgos [compartir de forma objetiva los riesgos] 2

Los IMPACTOS en las PPP's de la ocurrencia de riesgos asumidos por el poder concedente [fatalidades o exigencias políticas] dan lugar a procesos de reequilibrios [o compensaciones].



*El reequilibrio necesita neutralizar
[coherentemente] los efectos del
desequilibrio.*

*Ej.: desequilibrios ocurridos que son contrarios a la
concesionaria solo pueden ser “acumulados” para
reequilibrio futuro mediante sua conformidad.*

*Son comunes las cláusulas que intentan
asegurar esa coherencia...*



Alternativas de compensaciones (reequilibrios)

Son comunes las cláusulas contractuales que presentan alternativas de reequilibrio (compensaciones): indemnizaciones, modificación de los compromisos de la concesionaria, prorrogaciones de plazos, aumento de tarifas etc.



¿Como compensar (reequilibrar) esos impactos en el ingresos de la concesionaria?

1: ¿Derecho a cobrar tarifas de los usuarios (tarifas mayores o por periodos más largos)?

2: ¿Pagos hechos por el poder público?

3: ¿Ambos?



Suponiendo que haya conformidad de la concesionaria, vale la pena preguntarse:

¿Hay límites de discreción del Poder Concedente en respecto a la forma de reequilibrio *(alteración del plazo contractual, indemnización, ajuste de tarifa, modificación de los compromisos de la concesionaria)?*

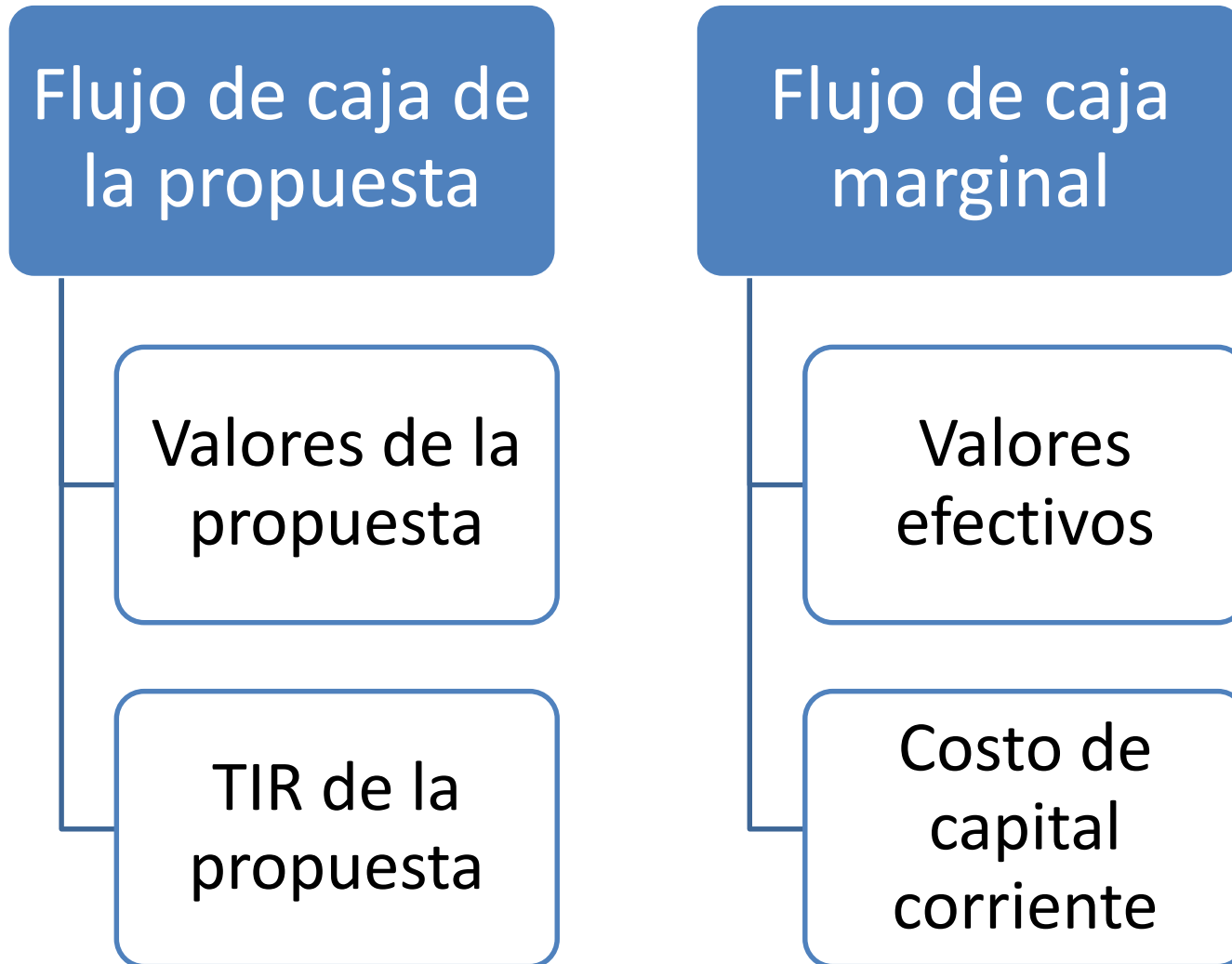


La respuesta exige contextos:

Los métodos de cálculo y las tasas de descuento aplicables interfieren en los resultados...



Dos métodos usados en Brasil:



*Riesgos [impactos]**

- (i) **Modificaciones tributarias** [pérdidas de ingresos];*
- (ii) **nuevas inversiones** [desembolsos de caja];*
- (iii) **postergación de la operación de los servicios** pela **cumplimiento de las obligaciones fuera de tiempo por el Poder Concedente**[pérdidas de ingresos; aumento de los costos]);*
- (iv) **beneficios de tarifas**[pérdidas de ingresos];*
- (v) **poca lluvia** [aumento de costos de provisión/pérdidas de ingresos].*

**Cualquier parecido con la realidad es pura coincidencia.*



Riesgos de modificaciones tributarias

¿Cómo compensar nuevos impuestos sobre peajes rodoviarios?

Posibilidades: (i) Derecho de cobrar tarifas; (ii) compensaciones financieras



Riesgos de modificaciones tributarias

¿Cómo compensar nuevos impuestos sobre peajes rodoviarios?

Solución adoptada: prorrogación de plazos contractuales (derecho a cobrar tarifas por más tiempo);

Situación actual: hay indagaciones sobre la opción adoptada



Riesgos de modificaciones tributarias

¿Cómo compensar nuevos impuestos sobre peajes rodoviarios?

Método de cálculo: flujo de caja de la propuesta;

Tasa de descuentos: tasa de la propuesta, alrededor del 20% a.a.



Riesgos de nuevas inversiones en las carreteras

¿Cómo compensar los desembolsos de caja adicionales (incluyendo eventual remuneración del capital)?

Posibilidades: (i) Derecho de cobrar tarifas; (ii) compensaciones financieras



Riesgos de nuevas inversiones en las carreteras

¿Cómo compensar los desembolsos de caja adicionales (incluyendo eventual remuneración del capital)?

Solución adoptada: Disminución de valores debidos por la concesionaria al gobierno (compensaciones financieras), de forma prácticamente inmediata a la realización de los desembolsos efectivos adicionales;

Situação actual: desconocemos indagaciones



Riesgos de nuevas inversiones en las carreteras

¿Cómo compensar los desembolsos de flujo adicionales (incluyendo eventual remuneración del capital)?

Método de cálculo da compensación: flujo de efectivo;

Tasa de descuentos: irrelevante, en vista de que los pagos son inmediatos



Riesgos de postergación de la operación de los servicios por la ejecución fuera de tiempo de obligaciones del estado

¿Cómo compensar la pérdida de ingresos y el aumento de los costos de la concesionaria?

Posibilidades: (i) Derecho de cobrar tarifas; (ii) compensaciones financieras



Riesgos de postergación de la operación de los servicios por la ejecución fuera de tiempo de obligaciones del estado

¿Cómo compensar la pérdida de ingresos y el aumento de los costos de la concesionaria?

***Solución adoptada:** pago inmediato adicional por el gobierno (compensación financiera);*

***Situación actual:** operación reciente*



Riesgos de postergación de la operación de los servicios por la ejecución fuera de tiempo de obligaciones del Cedente

¿Cómo compensar la pérdida de ingresos y el aumento de los costos de la concesionaria?

***Método de cálculo da compensación:** flujo de caja de la propuesta;*

***Tasa de descuentos:** tasa da propuesta, alrededor del 15%*



*Riesgos de la no
realización/postergación de reajustes
(**beneficios de tarifas**) por las
manifestaciones de junio de 2013?*

***¿Cómo compensar las pérdidas de los
ingresos de la concesionaria?***

***Posibilidades: (i) Derecho de cobrar
tarifas; (ii) compensaciones financieras***



*Riesgos de la no realización/postergación de reajustes (**beneficios de tarifas**) por las manifestaciones de junio del 2013?*

¿Cómo compensar las pérdidas de los ingresos de la concesionaria?

Solución adoptada: aumento de las subvenciones públicas (compensación financiera);

Situação actual: indagaciones generales por el deterioro de las finanzas públicas



*Riesgos de la no realización/postergación de reajustes (**beneficios de tarifas**) por las manifestaciones de junio de 2013?*

¿Cómo compensar las pérdidas de los ingresos de la concesionaria?

Método de cálculo de la compensación: flujo de efectivo(?);

Tasa de descuentos: irrelevante, si las compensaciones financieras se hacen en un corto plazo por medio de recursos fiscales



Riesgo de haber poca lluvia

¿Cómo compensar el aumento de costos de los servicios de energía eléctrica (operación de termoeléctricas) o la pérdida de ingresos por la concesión de descuentos para consumidores que reducen el consumo de agua?

***Posibilidades:** (i) Derecho de cobrar tarifas; (ii) compensaciones financieras*



Riesgo de haber poca lluvia

¿Cómo compensar el aumento de costos de los servicios de energía eléctrica (operación de termoeléctricas)

***Solución (parcial) adoptada:** Captación de recursos de terceros (endeudamiento) por distribuidoras y subvenciones públicas (compensación financiera);*

***Situación actual:** No está definido como las distribuidoras pagarán los préstamos (tarifas o nuevos repases)*



Riesgo de haber poca lluvia

¿Cómo compensar el aumento de costos de los servicios de energía eléctrica (operación de termoeléctricas)

Método de cálculo da compensación: flujo de caja efectivo;

Tasa de descuentos: cuestión irrelevante con respecto a la cuota pagada por el gobierno en corto plazo; cuestión relevante y aún no aclarada en lo que se refiere a la cuota a ser financiada.



Riesgo de haber poca lluvia

¿Cómo compensar la pérdida de ingresos por la concesión de descuentos para consumidores que reducen el consumo de agua?

Não se indicó la solución para el reequilibrio

Situación actual: críticas aisladas proponiendo que debería haber racionamiento de agua y elevación de las tarifas



Riesgo de haber poca lluvia

¿Cómo compensar la pérdida de ingresos por la concesión de descuentos para consumidores que reducen el consumo de agua?

***Método de cálculo da compensación:** flujo de caja efectivo, según el contrato;*

***Tasa de descuentos:** WACC contemporáneo (alrededor del 8% a.a.)*



¿Cómo analizar si las alternativas adoptadas fueron correctas?

¿El mecanismo de reequilibrio empleado fue equitativo/neutro?

*Flujo de efectivo del desequilibrio
+ Flujo de efectivo del reequilibrio*

CERO



Una paradoja central de la sociedad del riesgo es que esos riesgos internos son generados por los mismos procesos de modernización que intentan controlarlos.

(ULRICH BECK, “Politics of Risk Society” in The Politics of Risk Society – Edited by Jane Franklin. Polity Press e Institute for Public Policy Research, London, 1998, p. 10)

¡Bajo el prisma de la neutralidad, el Reequilibrio puede ser desequilibrador!

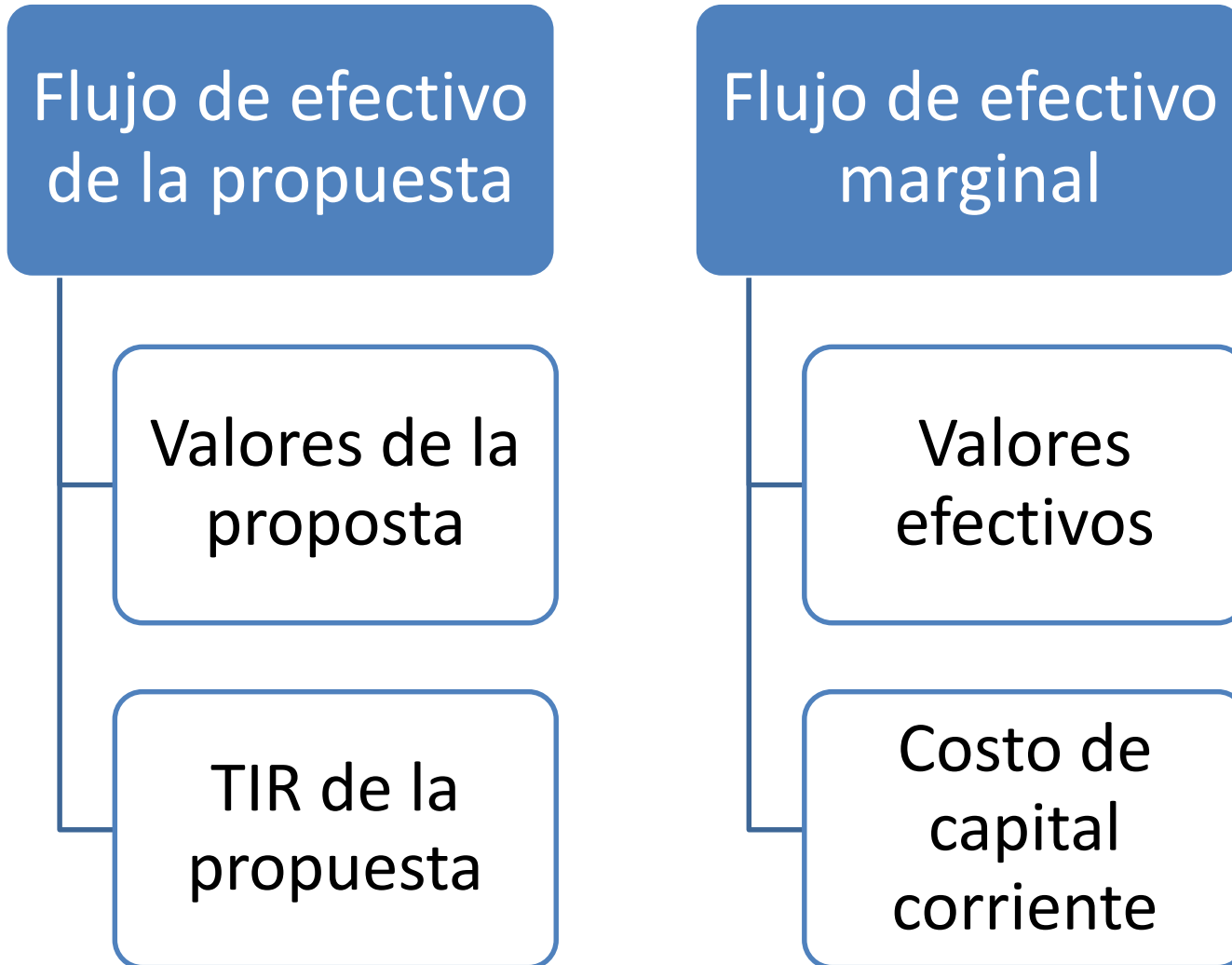
Hay RIESGO DE INIQUIDAD



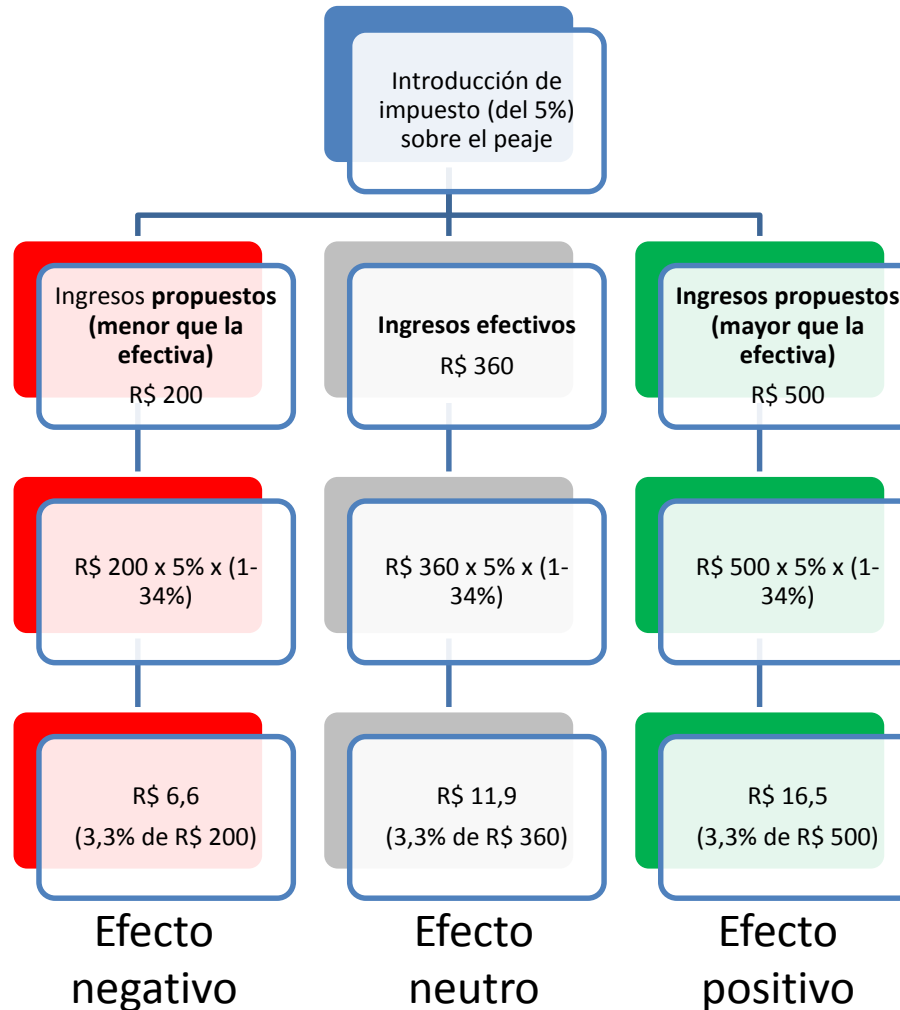
Analizemos, más lentamente, nuestro primer ejemplo.



Dos métodos usados en Brasil:



Impacto ANNUAL en el flujo efectivo marginal X Impacto ANNUAL en el flujo de la propuesta



Observación 1:

Cualquier que sea el método, eventual adoción del reequilibrio por medio de tarifas producirá el mismo impacto en los ingresos efectivos de la concesionaria (5% de aumento en la tarifa), pues:

$$5\% \times (1-34\%) = 3,3\%$$

(34%= Tributación sobre el lucro de las personas jurídicas en Brasil)



Observación 2:

Si se opta por compensar el desequilibrio en un corto plazo (mediante indemnización inmediata, o subvenciones mensuales, por ejemplo), para impedir las protestas populares, los valores base a considerarse para la indemnización, con respecto a cada año del contrato, oscilarán bastante, como se ha visto arriba:

R\$ 6,6! 11,9! 16,5!



Observación 3:

Esas distorsiones pueden ser bastante ampliadas si se consideran los efectos de la aplicación de la tasa de descuento (para pago efectivo) o de capitalización (para pago mediante ampliación del plazo del contrato) de esos valores anuales.



Observación 4:

El Gobierno puede/necesita considerar, entre otros elementos, la tasa representativa de su propio costo de capital para tomar la decisión en respecto a la forma de reequilibrio.



Valor presente do desequilíbrio	R\$100
---------------------------------	--------

Taxa de remuneração da concessionária	6%
---------------------------------------	----

Custo de capital do Estado	6%
----------------------------	----

Prazo de pagamento (anos)	10	15	20
Prestação anual	(R\$13,6)	(R\$10,3)	(R\$8,7)
Valor presente de pagamento**	R\$100	R\$100	R\$100

* Taxa de remuneração da concessionária (TIR da proposta ou custo de capital corrente)

** Segundo o custo de oportunidade do poder concedente



Valor presente do desequilíbrio	R\$100
---------------------------------	--------

Taxa de remuneração da concessionária	12%
---------------------------------------	------------

Custo de capital do Estado	6%
----------------------------	----

Prazo de pagamento (anos)	10	15	20
Prestação anual	(R\$17,7)	(R\$14,7)	(R\$13,4)
Valor presente de pagamento**	R\$130	R\$143	R\$154

* Taxa de remuneração da concessionária (TIR da proposta ou custo de capital corrente)

** Segundo o custo de oportunidade do poder concedente



Valor presente do desequilíbrio	R\$100
---------------------------------	--------

Taxa de remuneração da concessionária	18%
---------------------------------------	------------

Custo de capital do Estado	6%
----------------------------	----

Prazo de pagamento (anos)	10	15	20
Prestação anual	(R\$22,3)	(R\$19,6)	(R\$18,7)
Valor presente de pagamento**	R\$164	R\$191	R\$214

* Taxa de remuneração da concessionária (TIR da proposta ou custo de capital corrente)

** Segundo o custo de oportunidade do poder concedente



*Suponiendo el acuerdo de la
concesionaria, uno se pregunta:*

***¿Hay límites de discreción del Poder
cedente en respecto a la forma de
reequilibrio*** *(alteración del plazo contractual,
indemnización, modificación de tarifa,
modificación de los compromisos de la
concesionaria)?*



¿La transferencia a través de contratos de concesión, de impuestos, o de aranceles incurridos o disfrutados por la generación actual para las generaciones futuras es siempre justificable?



¿El Gobierno puede, para economizar 100, hacer que el usuario gaste más de 200?



¿Los costos con impuestos,
inversiones en activos a largo plazo,
ejecución fuera de tiempo de
obligaciones del poder cedente,
beneficios de tarifa y escasez de
agua deben ser recuperados por la
misma forma?



Resp:

Aunque no hayan siempre reglas claras sobre esos puntos, “(...) como colegisladores democráticos, los ciudadanos no deben cerrarse el paso a las arbitrariedades que resultan de una orientación por el bien común”.

(Habermas, Jürgen. “Era das transições”. trad. Flávio Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 172).



¿Por qué cuestiones tan elementares como las que surgen de la comparación de los costos de capital privado y público no siempre son consideradas?



La efectiva dirección de la república por el bien común no se realizará si falta:

- **Publicidad/transparencia;**
- **Motivaçìon/accountability:**
explicación de los fundamentos jurídicos y fácticos de las decisiones públicas (no sólo una indicación de las posibilidades teóricas y jurídicas).



“Good design includes the following concession contract elements:

(...)

Claims for renegotiation should be reviewed as transparently as possible, possibly through external, professional panels to assist regulators and governments in their analysis and decisionmaking. **Any adjustments granted should be explained to the public as quickly as possible.”**

“Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions – Doing it Right”; J. Luis Guasch; WBI DEVELOPMENT STUDIES; The World Bank Washington, D.C.; 2004, p. 36



No contexto europeu, ULRICH BECK mostra que “(...) áreas previamente despolitizadas dos processos de tomada de decisão estão se tornando politizadas através da percepção do risco, e devem ser abertas ao escrutínio público e ao debate. Decisões econômico-corporativas, agendas de pesquisa científica, planos para desenvolvimento de novas tecnologias devem ser todos abertos até um processo generalizado de discussão, e um sistema legal e institucional deve ser desenvolvido para sua legitimação democrática.

Para mim, a democracia técnica (ou ecológica) é a utopia de uma modernidade responsável, uma visão de sociedade na qual as conseqüências do desenvolvimento tecnológico e a mudança econômica são debatidas antes de decisões chaves serem tomadas.”

(BECK, Ulrich., “Politics of Risk Society” in The Politics of Risk Society – Edited by Jane Franklin. Polity Press e Institute for Public Policy Research, London, 1998, p. 21)”.



“Provavelmente é aconselhável cultivar canais de comunicação paralelos e muito distintos que possam funcionar independentemente de os participantes poderem, e da extensão em que podem, mutuamente, reconstruir o universo de suas observações.”

(LUHMANN, Niklas. “Risk: a sociological theory”, Transactions, New York, 1993 - 2a reimpressão de 2006, p. 231)



A título de Epílogo...

- ¿Los ciudadanos consumidores iberoamericanos tienen aliento para interferir con la formación del bien común? Essa interferência modificará a forma de gerir as PPP's?
- ¿Se hará un *framework* capaz de gestionar los probables conflictos entre a responsabilidad fiscal y los intereses postmodernos – expresados por voces polifónicas, de las clases más ricas– y modernas – presentes en los unísonos deseos de la Sociedad, muchas veces aún no asegurados a las camadas más pobres?
- ¿Nuestras instituciones serán capaces de articular los complexos intereses del Estado y de la Sociedad al ejecutar la función de “controlador del interés público”?
- ¿Aprimoraremos la civilización o enfrentaremos la barbárie?



”Recordemos(...) que las instituciones políticas son obra de los homens (...). No despertaron a los homens en mañana de verano para que la vieran completas. Ni se asemejan a los árboles que, una vez plantadas, <están siempre creciendo>, mientras los hombres <duermen>. En cualquier estadio de la existencia son que son por la actuación voluntaria del hombre.”

(Mill, John Stuart. O governo representativo. Editora Arcádia, 1967.p.
10)



Institutions matter!



FIPECAFI
Cultura Contábil, Atuarial e Financeira

Frederico da Silveira Barbosa

- Mestre pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da PUC-SP.
- Graduado pela Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).
- Advogado, sócio de Barbosa e Spalding Advogados.
- Consultor da Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras (Fipecafi) e da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe).
- Atua nas áreas do Direito Internacional Público e do Direito Público Interno, especialmente, neste segundo caso, em questões que envolvem direito administrativo, tributário e ambiental.
- Presta consultoria em regulação e na concepção e desenvolvimento de modelos de negócios, principalmente quando se tratam de relacionamentos público-privados.

Tel.: (+5511) 2184-2043 / Cel.: (+5511) 993-048-143

frederico.barbosa@fipecafi.org

Francisco Anuatti Neto

- Doutor em Teoria Econômica pela USP.
- Graduado pela Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (USP).
- Professor de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEA/RP) da Universidade de São Paulo (USP)
- Consultor da Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras (Fipecafi) e da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe).
- Atua na área de regulação da infraestrutura.

Tel: (+5511) 2184-2043 / Cel.: (+5511) 973-262-254

fanuatti@usp.br

Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras

Rua Maestro Cardim, 1170 – São Paulo – SP – www.fipecafi.org



FIPECAFI
Cultura Contábil, Atuarial e Financeira