



CUARTO ENCUENTRO TÉCNICO EN MATERIA ESTRUCTURACIÓN DE PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

“Normas de la Eurostat para contabilidad de los APP y modelo UK PFI”

Sebastian Quijada

Project Finance Agency Manager

Royal Bank of Scotland

BID/FOMIN/PIAPPEM

16, 17 y 18 de febrero de 2011

Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.



Contenido

1. La Eurostat y los criterios generales para el tratamiento de los contratos APP en Europa
2. El Modelo PFI Británico y la prestación de servicios
3. Tratamiento Contable contratos PFI
4. Caso de Estudio
5. Consideraciones finales





I. La Eurostat y el tratamiento contable de los PPP

1. Antecedentes Generales

La Eurostat (Statistical Office of European Communities), creada en 1953, es la oficina de estadísticas de la Comunidad Europea que produce datos sobre la Unión Europea y promueve la armonización de los métodos estadísticos de sus estados miembros.

La Eurostat es una de las Direcciones Generales de la Comisión Europea y tiene su sede en Luxemburgo.





2. Funciones de la Eurostat

Las estadísticas de la Eurostat se dividen en nueve áreas temáticas principales:

- i. Estadísticas regionales y generales;
- ii. Finanzas y economía;
- iii. Condiciones sociales y poblacionales;
- iv. Servicios, industria y comercio;
- v. Agricultura y pesca;
- vi. Comercio externo;
- vii. Transporte;
- viii. energía y ambiente; y
- ix. Ciencia y tecnología.



3. La Eurostat y las APP

En 2004 la Eurostat llego a una decisión con respecto al trato dado en la contabilidad pública a los contratos APP creados por los gobiernos. (*Nueva decisión de Eurostat sobre el Tratamiento de Deudas y Déficit de APP, 11 de febrero de 2004*)

La decisión detalla el impacto de la contabilidad de las obligaciones en el déficit/superávit y deudas de los gobiernos.

Esta normativa resulta del trabajo realizado en el 2003 en cooperación con expertos de países europeos y diferentes cuerpos internacionales. De igual manera, esta decisión está en línea con la SEC95 y es consistente con la opinión del CMBF (Comité de Estadísticas Monetarias, Financieras y Balance de Pagos)



4. Criterios de distinción

La Eurostat ha desarrollado una serie de criterios que tienen como finalidad homologar las interpretaciones contables respecto de los activos (pasivos) que se generados como consecuencia de la ejecución de contratos APP.

En términos generales los criterios de determinación de los activos y pasivos si corresponden al balance del sector público o no, son los siguientes:

(i) Distinción en cuanto a si existe una entidad especial y jurídicamente diferente (con personalidad jurídica propia) a la que se impute la gestión y eventualmente la propiedad de dicha infraestructura.

Si no hay tal entidad y la gestión sigue siendo prestada por la autoridad pública entonces tanto el activo como el pasivo deberán imputarse y contabilizarse en el balance público.

(ii) Si existe esa entidad especial, debe distinguirse si tal entidad pertenece a la administración pública o bien es controlada por el sector privado.





4. Criterios de distinción

En ambos casos puede considerarse la contabilidad de los activos y pasivos como fuera del balance del sector público.

- Entidad sea controlada por el Sector Privado, este solo hecho constituye evidencia suficiente en cuanto al requisito propiedad y gestión, pasando inmediatamente al análisis de riesgo que se mencionará más adelante.
- Entidad es controlada por el Sector Público, ésta deberá cumplir con una serie de condiciones, que se describen a continuación, para que pueda ser considerada como fuera de balance





4. Criterios de distinción

(III) Condiciones para que un proyecto APP administrado por una entidad del sector público pueda considerarse como fuera de balance del sector público.

Deben cumplirse copulativamente las siguientes condiciones:

- **La entidad administradora debe ser considerada como un productor de mercado;** En el Manual SEC 95 se establece que un productor es de mercado si sus Ingresos por ventas de los servicios son económicamente significativos (superiores al 50%)
- **La entidad debe realizar una actividad comercial;** La unidad no solo ejecuta la infraestructura, sin que además se encargará de explotarla por un extenso periodo de tiempo, en condiciones *análogas a los que puede realizar una unidad privada, y recibiendo en contrapartida pagos de los compradores que son abonados de acuerdo con los bienes entregados o los servicios prestados.*



4. Criterios de distinción

(IV) Condiciones para que un proyecto APP administrado por el Sector Privado pueda considerarse como fuera de balance del sector público.

Asignación de Riesgos

Probablemente el criterio más importante en el análisis contable en los contratos APP.

La norma del Eurostat establece los parámetros en la Comunidad Europea para contabilizar los pagos del Estado como fuera de balance. Los activos envueltos en los contratos APP deben ser clasificados como activos no gubernamentales, si las siguientes dos condiciones son cumplidas:



4. Criterios de distinción

- **El socio privado asume los riesgos de construcción**

Hay una transferencia del riesgo de construcción al socio privado cuando sobrecostos de construcción y retrasos deben ser asumidos por el Privado, no dando derecho el sobrecoste a revisiones de precios o aumentos de plazos.

- **El socio privado asume al menos uno de los riesgos de demanda o disponibilidad**

Riesgo de Demanda: Es el relevante en el caso de mecanismos de pago única o principalmente basados en volumen (del tipo peaje o tarifa en la sombra).

Riesgo Disponibilidad: En general, un mecanismo de pago por disponibilidad el ingreso efectivo a devengar será un pago variable, a calcular en función del nivel de disponibilidad efectivo según este se mida conforme a los criterios objetivos a definir en el contrato de gestión respectivo, nivel de disponibilidad (o falta de la misma) que determinarán los ajustes o deducciones a efectuar sobre el pago máximo, de manera periódica.



5. Elementos Finales

Indivisibilidad de las condiciones: Si los riesgos de construcción son asumidos por el gobierno, o el socio privado asume solo los riesgos de construcción y ningún otro riesgo, los activos tienen que ser clasificados como activos gubernamentales.

Pagos residuales: si el gobierno debe adquirir el activo al final del contrato a un precio predeterminado que no refleja el valor económico actual del activo al momento de la compra, esto sería razón suficiente para registrar el activo como activo público si la evaluación principal no ayuda a concluir efectivamente la clasificación de los activos.

Alcance limitado: La Eurostat, en su función de Autoridad Estadística de la Comisión Europea, no examina los motivos, razones y/o eficiencia de los contratos APP, pero provee una guía clara en su tratamiento en las cuentas nacionales y su impacto en el sector gubernamental en general.





II. El Modelo Británico PFI

Private Finance Initiative (PFI) son tipos de Asociaciones Publico Privadas (APP) usadas para financiar importantes inversiones de capital y servicios (The Scrutiny Unit, House of Commons, Junio 2009)

En un PFI el Sector Privado típicamente es responsable de:

- Diseño del Activo
- Construcción del Activo
- Financiamiento de la inversión y operación
- Operación del activo y,
- Prestación de uno o mas servicios **usando** el activo

En un contrato PFI el gobierno contrata un servicio con el sector privado y a pesar de que el servicio esta ligado al activo (infraestructura), este tiende a ser secundario.





1. Desarrollo del Modelo PFI en UK

- Introducido por el gobierno de John Major en 1994
- Desarrollado bajo los gobiernos laboristas
- En el año 2000 la “*Public Private Partnership: The Government Approach*” fue dictada dándole un gran auge a la industria
- Principales Instituciones:
 - (i) HM Treasury (Ministerio de Finanzas)
 - (ii) Office for Government Commerce
 - (iii) National Audit Office (NAO)
 - (iv) Partnership UK

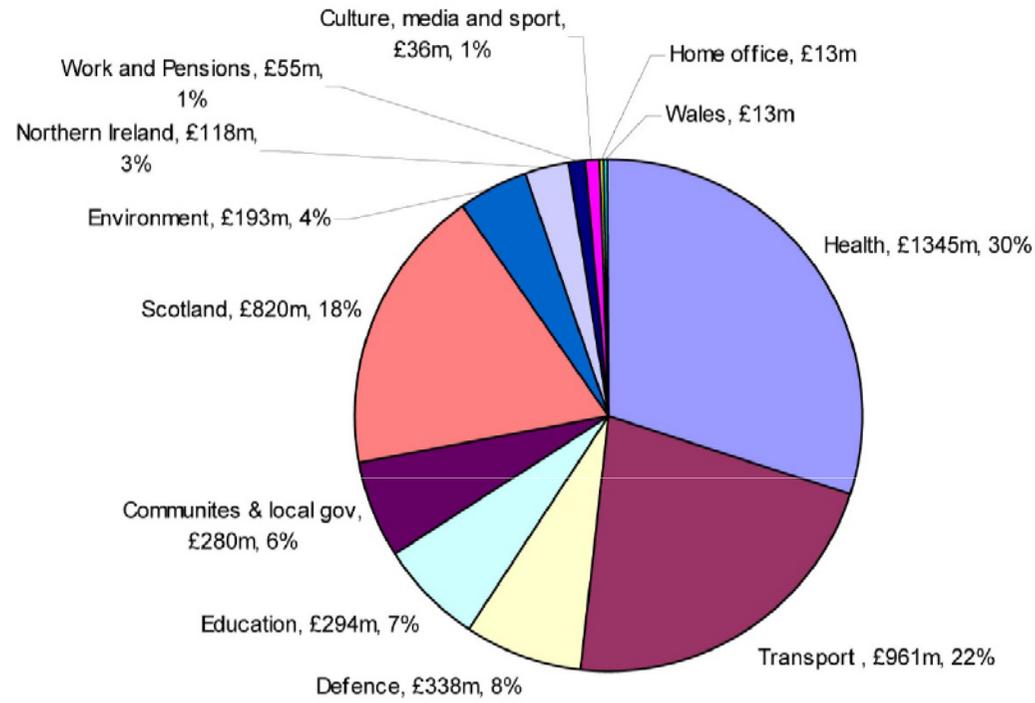
A marzo 2009

- (i) 625 proyectos PFI
- (ii) Valor total de £58.7 billones





Projected expenditure on PFI in 2008-09



2. Impacto en la Infraestructura Social

Salud: 80 proyectos por £17 billones (hospitales, complejos clínicos, centros de radiología, centros para menores/adultos mayores, centros de rehabilitación)

Educación: los PFI fueron en el periodo 1997-2006 la principal fuente para la construcción de nuevas escuelas y colegios en UK

Justicia: Desde 1995 aprox. 25% de la población penal se encuentra en prisiones y complejos operados bajo la modalidad PFI

Deporte: Parte importante de la infraestructura para los JJ.OO Londres 2012 (incluyendo el estadio olímpico) fue estructurada por medio de contratos PFI

Comunidades Locales: Importante inversión en infraestructura de servicios locales (Policías, Desechos, Council Houses, etc)



3. La racionalidad de los PFI

Value for Money (VfM): La combinación óptima de los costos y calidad de los servicios para cumplir con los requerimientos de los usuarios del servicio (HM Treasury, “*Value for Money Assessment Guidances*”, 2006)

PFI crean/aumentan el VfM para los ciudadanos/contribuyentes:

- Asignación eficiente de los riesgos
- Permiten al sector privado incorporar innovación y mejor control sobre los servicios

Ejemplo 1: Las Prisiones PFI

La NAO informó al respecto: “los contratistas PFI han incorporado innovaciones en 3 principales áreas: Tratamiento de los reclusos, flexibilidad en el uso del staff penitenciario y uso de nueva tecnología” (NAO, “*Operational Performance of PFI Prisons*”, Junio 2005)





3. La racionalidad de los PFI

Ejemplo 2: Sobrecostos y retrasos en la ejecución de las obras

Un estudio de la NAO en Febrero 2008 (“*PFI: Construction Performance*”) determinó que:

El 24% de los PFI sufre sobrecostos, en comparación con el 70% de los proyectos construidos de forma tradicional

El 22% de los proyectos PFI ha sufrido sobrecostos, mientras que el 73% de los proyectos tradicionales lo han sufrido





4. Transferencias de riesgos y pagos en los contratos PFI

Proyectos ejecutados tradicionalmente implican pagos por Inputs, es decir el pago es por la construcción de la infraestructura

Contratos PFI: Pagos por outputs, es decir el pago es realizado como retribución por el servicio prestado utilizando el activo construido por el sector privado para prestar el servicio

Lo anterior implica necesariamente la transferencia al sector privado de ciertos riesgos proyectos.

Cuales riesgos y la forma en que éstos son transferidos al sector privado difiere sustancialmente dentro del universo de 625 proyectos, no obstante de acuerdo a un estudio del HM Treasury (PFI: *“Fortaleciendo Partnership de Largo Plazo”*2006)



4. Transferencias de riesgos y pagos en los contratos PFI

Son típicamente transferidos al sector privado:

- Sobrecostos durante la construcción
- Duración (retrasos) en la construcción
- Cumplimiento de los requisitos para la prestación del servicio
- Costos ocultos o hundidos en la operación del servicio
- Riesgo de fuerza mayor
- Riesgo de huelgas

Riesgos que han sido transferidos al sector privado:

- Riesgo de Demanda
- Posibilidad de generar utilidades para terceros
- Riesgos de obsolescencia (incluyendo cambio de tecnologías)
- Riesgo de depreciación del valor residual del activo



4. Transferencias de riesgos y pagos en los contratos PFI

Riesgos retenidos en el Sector Publico

- Incerteza acerca del volumen del servicio que el gobierno va a demandar
- Variaciones tributarias o legales
- Expropiaciones

Riesgos compartidos. Perdidas y Ganancias compartidas?

- En la practica muchas veces la distribución inicial de riesgos no es enteramente seguida durante la vida del proyecto PFI o al término de éste. Así tenemos casos donde:
- El gobierno ha asumido los costos debiendo “Bailing out” a privados. Caso del metro de Londres, donde el gobierno compró la deuda privada de un contratista (Metronet) por £ 2 billones



4. Transferencias de riesgos y pagos en los contratos PFI

- El privado ha sufrido todos los costos; National Physical Laboratory, donde los accionistas declararon pérdidas por £167 millones, más £ 55 millones de pérdidas transferidas a los subcontratistas
- Refinanciamiento y venta de participación; la industria de los PFI es tremendamente dinámica creándose diversos fondos de inversión en PFI (RBPIIL, Barclays PFI Funds, etc) cuyo negocio era la venta de las acciones de las SPV en un mayor valor al adquirido.
- El gobierno también quiso recibir parte de los beneficios de este “mayor valor”, dictándose el Código Voluntario de Octubre 2005, donde voluntariamente los accionistas debían transferir el 30% del sobre valor. Tal situación se dio en una minoría de los casos
- Situación actual por los ajustes y recortes en el presupuesto



III. Tratamiento contable del los PFI

1. Acercamiento Intuitivo al tratamiento contable PFI

Intuitivamente los contratos PFI pueden asimilarse:

- (i) Leasing Operativo; donde el sector privado retiene la sustancia comercial y propiedad legal del activo y el sector publico pago por los servicios. Ej: Prisiones
- (ii) Leasing Financiero; La situación es mas compleja cuando el sector publico asume mas riesgos y obligaciones en relación con la provisión del activo. Ej: Hospitales. En estos casos podría asimilarse a un Leasing Financiero.



2. Desarrollo de la normativa contable

Debido a la diversidad de criterios contables, desde la década de los noventa se inicio un proceso normativo tanto desde el sector publico (HM Treasury) como desde la industria (Accountancy Standards Board)

Las principales normativas contables:

- (i) Financial Reporting Standards 5 (FRS 5) que fija el principio de que deben reportarse la sustancia de la transacción y no necesariamente su forma legal
- (ii) Nota F a las normas FRS 5; guía para la aplicación de las normas FRS 5 a los contratos PFI
- (iii) Nota técnica numero 1 del HM Treasury dando guías al sector publico suplementando las normas FRS 5.



3. Principios del tratamiento contable PFI

- Consolidación normativa del tratamiento intuitivo; las normas enfatizan el fondo de la transacción por sobre consideraciones legales y/o formales
- Criterio esencial para determinar si el activo pertenece “comercialmente” al sector publico, es si el contratista PFI mantiene en su esfera los principales elementos de riesgos/beneficio de la propiedad del activo
- En otras palabras si los beneficios/riesgos que se espera se generen con el activo se mantienen en el inversionista, el activo se considerará “Fuera de Balance” (Off Balance Sheet) para el Sector Publico
- Cuales son principales riesgos/beneficios?
 - (i) Riesgo del valor residual del activo
 - (ii) Riesgo de prestación del servicio asociado
 - (iii) Riesgo de Demanda



4. Aplicación Practica

No obstante el criterio normativo contable basado en una evaluación del fondo de la transacción y no en su estructura legal se han producido enormes diferencias en el tratamiento contable de proyectos equivalentes.

La NAO (2009) detectó numerosos proyectos en Salud y Educación, principalmente proyectos a nivel local, donde en el Sector Publico se mantienen los proyectos fuera de balance de manera inapropiada.

En definitiva el tratamiento contable de los contratos PFI es una prueba de la autorregulación y rigurosidad de control de las instituciones del modelo PFI Británico



IV. Caso de Estudio

1. Como las transacciones PFI aparecen en los Balances o cuentas de los diferentes departamentos públicos del Gobierno Británico?

La información es revelada en varios apartados:

- (i) Hoja de costos operacionales (Operating Cost Statements)
- (ii) Balance (Balance Sheet)
- (iii) Notas a los Estados Financieros



IV. Caso de Estudio: Cuentas Publicas Ministerio de Defensa 2007-2008

- Defensa activo sector y “comprador” de servicios PFI (£ 6 billones periodo 2000-2008)
- Amplia gama de tipos de contratos
 - BOT
 - DBOT
 - Leasing Operativos
 - Leasing Financieros
- Amplia gama de bienes y servicios
 - Cuarteles Militares
 - Provisión y mantención de aviones de guerra y helicópteros
 - Centro de Alto mando
 - Tecnologías de comunicaciones
 - Capacitación de Pilotos/Comandantes
 - Contratos de compra de energía (nuclear como hidrocarburos)



IV. Caso de Estudio: Cuentas Publicas Ministerio de Defensa 2007-2008

- **Criterio Contable Principal** (*Ministry of Defence Resource Accounts for 2007-2008*)

- (i) On-Balance Sheet; Proyectos que son en efecto inversión de capital que el sector publico ha financiado “endeudándose” con el contratista PFI
- (ii) Off- Balance Sheet: Compras de servicios proveidos por el contratista PFI, quien ha construido/creado un activo para proveer el servicio

- **Anotación contable**

- (i) Si el activo es “Off Balance” Sheet:

- En Costos Operativos: El pago por los servicios prestados por el contratista anualizado

- En el Balance: No se registra



IV. Caso de Estudio: Cuentas Publicas Ministerio de Defensa 2007-2008

- Excepción: Cuando exista un “reversionary interest” o que el activo vaya a propiedad del sector publico al final del contrato.
Cuando hay “reversionary interest” este debe reconocerse en el balance.

(ii) Si el Activo es “On-Balance Sheet”

-Costos Operacionales: El Pago anual por el servicio es dividido en 3 partes:

- a) Un estimado del pago por el servicio que se registra en las cuentas operativas,
- b) Una estimación del costo financiero de la deuda (intereses), también se registra en las cuentas operativas
- c) Una reducción de la obligación de reintegro de capital que se registra en el Balance.





27. Private Finance Initiative (PFI) Commitments

Charge to the Operating Cost Statement and future commitments

27.1 The total amount charged in the Operating Cost Statement in respect of off-balance sheet PFI transactions and the service element of on-balance sheet PFI transactions was £1,147,660,000 (2005-06: £869,512,000); and the payments to which the Department is committed during 2007-08, analysed by the period during which the commitment expires, is as follows.

	31 March 2007	31 March 2006
	£000	£000
Expiry within 1 year	11,028	1,875
Expiry within 2 to 5 years	172,654	81,912
Expiry within 6 to 10 years	178,205	236,188
Expiry within 11 to 15 years	335,233	213,235
Expiry within 16 to 20 years	67,317	54,519
Expiry within 21 to 25 years	219,874	240,046
Expiry within 26 to 30 years	21,213	11,600
Expiry within 31 to 35 years	171,964	120,350

Off Balance Sheet

27.2 The following information is provided for those schemes assessed as off Balance Sheet:

	Capital Value*	Prepayment 31 March 2007	Contract Start **	Contract End
Project Description	£000	£000		
Training, Administration and Financial Management Information System: Provision of training administration and financial management information systems to the Army Recruiting and Training Division	36,000	-	Aug 1996	Nov 2009
Hazardous Stores Information System: Provision of an information management service for hazardous stores safety datasheets with 2,000 users	1,000	-	Oct 1997	Oct 2007
Defence Fixed Telecommunications System: Integration of 50 fixed telecommunications networks used by the Armed Forces and MoD, including the delivery of voice, data, LAN interconnect and other WAN services	70,000	-	Jul 1997	Jul 2012
Medium Support Helicopter Aircrew Training Facility: Provision of 6 flight simulator training facilities, covering three different types of helicopter, at RAF Benson	114,000	-	Oct 1997	Oct 2037
Hawk Synthetic Training Facility: Provision of replacement simulator training facilities at RAF Valley	19,000	-	Dec 1997	Dec 2015
Joint Services Command and Staff College (JSCSC): Design and delivery of a new tri-service Command and Staff Training College in infrastructure and supporting services, including single residential accommodation and married quarters. (Of the total amount, £64 million relates to on-balance sheet)	92,800	-	Jun 1998	Aug 2028
Attack Helicopter Training Service: Provision of full mission simulator, 3 field deployable simulators, ground crew, maintenance and armament training	165,000	-	Jul 1998	Sep 2027
Family Quarters Yeovilton: Provision of married quarters accommodation for 88 Service families at RNAS Yeovilton	8,200	-	Jul 1998	Jul 2028
DAE Loughan: Sewage Treatment: Refurbishment of existing sewage treatment	2,900	-	Aug 1998	Aug 2003





On Balance Sheet

27.3 The following PFI projects are treated as on balance sheet. The service payment commitments for the year 2007-08 are included in the table shown at 27.1.

Project Description	Capital Value* £000	Net Book Value 31 March 2007 £000	Contract Start **	Contract End
Defence Helicopter Flying School: Provision of helicopter flying training services	93,027	26,866	Apr 1997	Mar 2012
RAF Lossiemouth Family Quarters: Redevelopment and re-provision of 279 family quarters	24,745	27,421	Jun 1998	Aug 2020
Joint Services Command and Staff College: Command and Staff College for military and civilian personnel (also see JSCSC – Off Balance Sheet)	64,000	72,983	Jun 1998	Aug 2028
RAF Fylingdales: Provision of guaranteed power supply	7,486	3,839	Dec 1998	Dec 2023
Main Building Refurbishment: Redevelopment and management services for MoD Main Building	347,914	233,772	May 2000	May 2030
Naval Communications: Submarine fleet communications service	58,491	44,676	Jun 2000	Dec 2030



V. Consideraciones finales

- 1) Homologación Internacional por adopción de normas contables IFRS
- 2) Impacto de los PFI/APP en las reglas de responsabilidad fiscal

Puedes los contratos PFI/APP afectar la capacidad del gobierno de cumplir sus reglas fiscales?

- En UK en 2007 los PFI representaban pasivos por £4.95 billones o el 0.4% del PIB
- Al incorporarse la deuda del Metro de Londres se incrementó a 0.5% del PIB



V. Consideraciones finales

3) Ajuste presupuestos fiscales e impacto en los PFI/APP

Dada la actual situación financiera de los países en Europa, una serie de organismos han intentado predecir los efectos de una “reinterpretación” de la normativa contable.

Elemento principal entendimiento de los costos reales que deben imputarse a deuda y/o pago por servicio.

En el caso de UK, el Instituto de Estudios Fiscales y el HM Treasury desarrollaron estudios de medición del porcentaje que representan los costos reales de los servicios que actualmente son prestados por PFI

- Hospitales 45-55%
- Escuelas 40-45%
- Prisiones 65-75%
- Defensa 40-45%



V. Consideraciones finales

4) Recomendaciones y experiencias de los criterios Eurostat y del modelo PFI

- Preeminencia de Servicios por sobre infraestructura física
- Desarrollar metodologías que permitan mensurar los beneficios de contratos basados en outputs (servicios) que sean independientes del tratamiento contable de las obligaciones que los contratos generen
- Dotar de normativa específica a las entidades públicas acerca del tratamiento contable de las APP
- Involucramiento de las instituciones gubernamentales, especialmente los ministerios de finanzas y las oficinas de control en un proceso de evaluación y comparación constante de los contratos APP

