Asunción, 14 de diciembre de 2015

STP/S.E./Nº 1861/2015

Señor
Ministro:

Tengo el honor de dirigirme a Su Excelencia, en referencia al proyecto de adenda 4 del Pliego de Bases y Condiciones del proyecto de Iniciativa Pública denominado "*Ampliación y Duplicación de las Rutas Nacionales 2 y 7, tramo Ypacarai – Coronel Oviedo (ruta 2) y Coronel Oviedo – km 183 (ruta 7)*", presentado a la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, en fecha 14 de diciembre de 2015, por nota con mesa de entrada STP Nº 3.471/15.

Al respecto, el mencionado proyecto de adenda del Pliego de Bases y Condiciones ha sido evaluado por la Unidad de Proyectos de Participación Público Privada (UPPPP) de esta Secretaría, en cumplimiento a lo establecido en los artículos 46 y 47 del Decreto Nº 1.350/14, reglamentario de la Ley Nº 5.102/13 "*De Promoción de la Inversión en Infraestructura Pública y Ampliación y Mejoramiento de los Bienes y Servicios a cargo del Estado*".

Como resultado de la evaluación, la STP/UPPPP ha emitido su dictamen (adjunto), que en su parte conclusiva manifiesta: "*...La UPPPP no presenta objeciones al proyecto de adenda 4, el cual es aprobado por esta dependencia conforme al alcance previsto en los artículos 46 y 47 del Decreto N° 1.350/14, sin perjuicio del análisis que el marco de sus competencias corresponde al Ministerio de Hacienda y la Procuraduría General de la República (PGR)*".

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para saludar a Su Excelencia con mi consideración más distinguida.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA · MINISTRO · SECRETARIO EJECUTIVO · SECRETARIA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN

José R. Molinas Vega, PhD
Ministro – Secretario Ejecutivo

A Su Excelencia
Don Ramón Jiménez Gaona, Ministro
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
E. S. D.

Exp. Nº 44700
Fecha: 14 DIC. 2015
Firma: Hora: 14:50

69 DGPPPP/cc/cac

Estrella 505 esq. 14 de Mayo
Tel.: (595-21) 450.422 – Fax: (595-21) 496.510
www.stp.gov.py e-mail: sg-stp@stp.gov.py

DIRECCIÓN GENERAL DE PROYECTOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICO PRIVADA - UNIDAD DE PROYECTOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICO PRIVADA (UPPPP)

ANÁLISIS DEL PROYECTO DE ADENDA 4 AL PLIEGO DE BASES Y CONDICIONES

El presente documento constituye un análisis sobre el proyecto de Adenda 4 al Pliego de Bases y Condiciones (PBC), el cual fuera remitido a esta Secretaría por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) en su carácter de Administración Contratante en fecha 14 de diciembre de 2015, a los efectos establecidos en el Artículo 131 del Decreto N° 1.350/14, que dispone: *"La Administración Contratante deberá comunicar a la Unidad de Proyectos de Participación Público Privada, las convocatorias, así como las decisiones de adjudicación adoptadas al concluir el mecanismo de selección competitiva pertinente y las adendas que pudiesen corresponder. Las comunicaciones deberán realizarse hasta 5 (cinco) días hábiles anteriores a las fechas de las aperturas de las precalificaciones, convocatorias, aprobaciones de pliegos y/o resoluciones de adjudicación".*

El artículo 47 de la misma reglamentación señala: *"...Las circulares aclaratorias, que impliquen modificaciones al Pliego y a la proforma del contrato, deberán someterse al mismo procedimiento de aprobación de este...".* A su vez, el artículo 46 preceptúa: *"El Pliego de Bases y Condiciones de licitación y la proforma de contrato serán aprobados por la Administración Contratante previo dictamen de la Unidad de PPP, del Ministerio de Hacienda y de la Procuraduría General de la República. Los dictámenes deberán ser emitidos y enviados a la Administración Contratante dentro del plazo máximo de 15 (quince) días hábiles desde su recepción...".*

La propuesta de adenda analizada corresponde al proyecto de inversión en infraestructura ***"Ampliación y Duplicación de las Rutas Nacionales 2 y 7, Tramo Ypacaraí – Coronel Oviedo (Ruta 2) y Coronel Oviedo – Km 183 (Ruta 7)".*** Este proyecto de Iniciativa Pública, es impulsado bajo el marco de la Ley 5.102/13 de *"Promoción de la Inversión en Infraestructura Pública y Ampliación y Mejoramiento de los Bienes y Servicios a cargo del Estado".* La elaboración de la Adenda corresponde al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC).

Mediante la Adenda 4 la Administración Contratante introduce modificaciones a cláusulas del Pliego de Bases y Condiciones, las cuales remplazan a las originalmente establecidas, constituyéndose la citada adenda en parte integrante del Pliego de Bases y Condiciones para todos los efectos legales, una vez que sea aprobada.

En el presente dictamen, la UPPPP analizará cada una de las modificaciones introducidas, exponiendo su parecer técnico sobre las mismas, el cual de conformidad a la normativa trascripta precedentemente, deberá ser considerado por la Administración Contratante de manera previa a la aprobación y difusión de la adenda que nos ocupa.

Estrella 505 esq. 14 de Mayo
Tel.: (595-21) 450.422 – Fax: (595-21) 496.510
www.stp.gov.py e-mail: ccardozo@stp.gov.py

Dictamen sobre el proyecto de Adenda 4 al Pliego de Bases y Condiciones elaborado por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)

Proyecto de Participación Público-Privada

"Ampliación y Duplicación de las Rutas Nacionales 2 y 7, Tramo Ypacaraí – Coronel Oviedo (Ruta 2) y Coronel Oviedo – Km 183 (Ruta 7)"

SECRETARIA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

DIRECCIÓN GENERAL DE PROYECTOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICO-PRIVADA - UNIDAD DE PROYECTOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICO PRIVADA UPPPP

14/12/2015

1. **Analisis de las modificaciones introducidas por el proyecto de Adenda 4:**

a). 40. RETRIBUCIÓN DE LA SOE

40.1 Pagos Diferidos de Inversión (PDI)

La adenda 4 establece que los PDI se devengarán a partir de la emisión del acta de recepción provisoria de cada uno de los tramos funcionales y comenzarán a abonarse a partir de la puesta en servicio provisoria de la totalidad de los tramos funcionales de las Rutas 2 y 7.

Los PDI devengados una vez emitida el acta de recepción provisoria de cada uno de los tramos funcionales de las Rutas 2 y 7, se considerarán **incondicionales e irrevocables** por parte de la Administración Contratante a través del Fideicomiso.

Los pagos se abonarán semestralmente durante 15 años por el importe ofertado por el adjudicatario en su oferta económica, a contar desde la puesta en servicio provisoria de la totalidad de tramos funcionales de las Rutas 2 y 7.

Para el caso en que algunos de los tramos funcionales no puedan terminarse por causas imputables a la Administración Contratante siempre y cuando la SOE lo acredite fehacientemente, los PDI devengados de los tramos funcionales terminados y recibidos por la Administración Contratante comenzarán a abonarse a los 36 meses desde la firma del contrato. El importe de PDI devengado por cada tramo funcional quedará determinado por el porcentaje de la inversión que represente cada uno de estos tramos respecto a la inversión total en infraestructura de acuerdo a lo manifestado por el oferente en base a su oferta técnica.

Una vez que se terminen y reciban el o los tramos pendientes en las condiciones allí mencionadas, la Administración Contratante reconocerá el devengo del porcentaje de PDI de dichos tramos. Una vez reconocido el devengo, el PDI inmediatamente posterior a la fecha de puesta en servicio provisoria de los tramos pendientes incluirá la totalidad de los pagos no efectuados del PDI correspondiente a dichos tramos.

Parecer de la UPPPP:

En nuestra opinión, en lo concerniente a retribuciones de la SOE, se establecen expresamente que el oferente procederá a cobrar por las obras concluidas a los 36 meses en caso de que el total de la Ruta no se haya concluido en plazo por motivos imputables a la Administración Contratante. Este es el cambio de criterio fundamental considerando que en el PBC el pago comenzaba solamente luego de la entrega total de las obras, aunque el retraso haya sido por causas imputables al estado.

Considerando que el riesgo de expropiaciones fue retenido por el estado, es decir, los atrasos en la entrega de las propiedades serán imputables a la Administración Contratante, en caso de que existan atrasos en la terminación de la obra, los pagos se iniciarían en una fecha indefinida posterior a los 36 meses. Esto podría generar cierto nivel de incertidumbre al modelo financiero lo cual podría implicar un aumento en el costo del proyecto

El cambio propuesto en la adenda de fijar el pago a partir del mes 36 da un mayor atractivo a las entidades financiadoras para otorgar financiamiento al proyecto considerando que el modelo financiero contempla una fecha cierta de inicio de pago.

Estrella 505 esq. 14 de Mayo
Tel.: (595-21) 450.422 – Fax: (595-21) 496.510
www.stp.gov.py e-mail: ccardozo@stp.gov.py

La adenda determina que los PDI son incondicionales e irrevocables. En el PBC original se establecen estos pagos como "comprometidos".

Este cambio de terminología en realidad solo representa un cambio de forma, pues ya está establecido en el PBC que el estado asume el compromiso de pago de los PDI. Se realiza para mejorar la bancabilidad del proyecto pues de esta forma facilitaría que las entidades multilaterales como por ejemplo el BID o el Banco Mundial participen del financiamiento al quedar en forma más explícita que el pago de los PDI es un compromiso del estado.

No encontramos limitaciones considerando que la Ley 5.102/13 establece que el Estado puede tomar obligaciones firmes y contingentes. Conforme a lo expuesto, no se presentan objeciones respecto a esta modificación.

b) 40.2 Pagos por Disponibilidad (PPD)

La adenda 4 instituye que los pagos por disponibilidad se comenzarán a abonar a la SOE a partir del mes siguiente a la Puesta en Servicio Provisoria de la totalidad de tramos funcionales de las rutas 2 y 7.

Los PPD serán actualizados anualmente, con efecto 1 de enero de cada año, ajustando los valores vigentes en el año anterior por el Índice de Precios al Consumidor (IPC), publicado por el Banco Central del Paraguay.

Para el caso en que algunos de los tramos funcionales no puedan terminarse por causas imputables a la Administración Contratante siempre y cuando la SOE lo acredite. Los PPD de los tramos terminados y con puesta en servicio provisoria comenzarán a ser abonados a los 36 meses desde la firma del contrato. El importe del PPD a ser abonado quedará determinado por el porcentaje que representa cada uno de estos tramos.

Parecer de la UPPPP:

En nuestra opinión se presenta un caso similar al PDI en lo concerniente al inicio de los pagos en el mes 36 por atrasos debidos a causas imputables a la administración. Adicionalmente se estipula el ajuste de los valores vigentes en el año anterior por el Índice de Precios al Consumidor (IPC), publicado por el BCP. En el PBC original se utilizaba para el ajuste el factor de 0,75% del IPC, el cual fue modificado en esta Adenda para utilizar el 100% del IPC, por considerarlo un sistema razonable para actualización de costos en este tipo de proyectos. En otros mercados se utilizan inclusive índices más precisos relacionados a las carreteras y la construcción que tendrían una incidencia aún mayor que el IPC, los que aún no están disponibles en nuestro país. Conforme a lo expuesto, no se presentan objeciones respecto a esta modificación.

40.3 Pagos variables de la Administración Vinculados al Tráfico (PVT)

De acuerdo a la adenda 4 las tarifas por tipo de vehículo abonadas a la SOE en concepto de PVT se actualizarán anualmente, con efecto 1° de enero de cada año, ajustando los valores vigentes en el año anterior por el Índice de Precios al Consumidor (IPC), publicado por el BCP.

Para el caso en que algunos de los tramos funcionales no puedan terminarse por causas imputables a la Administración Contratante, el PVT de los tramos entregados y con puesta en servicio provisoria

Estrella 505 esq. 14 de Mayo
Tel.: (595-21) 450.422 – Fax: (595-21) 496.510
www.stp.gov.py e-mail: ccardozo@stp.gov.py

comenzará a ser abonado a los 36 meses desde la firma del contrato. El importe del PVT a ser abonado quedará determinado por el porcentaje que representa cada uno de estos tramos.

Parecer de la UPPPP:

En nuestra opinión, es un caso de ajuste de los valores vigentes en el año anterior por el IPC, similar al aplicado al PPD, utilizando el mismo criterio, por lo cual la variación del factor de ajuste del 0,75% del IPC al 100% del IPC es consistente. Por similar motivo corresponde el inicio de los pagos al mes 36, igual a los pagos del PDI y PPD. Conforme a lo expuesto, no se presentan objeciones respecto a esta modificación.

c) 42. COMPENSACIONES POR ACTOS SOBREVINIENTES Y REEQUILIBRIO ECONÓMICO FINANCIERO DEL CONTRATO

La adenda 4 establece que anualmente y a petición de cualquiera de las partes, se deberá restablecer el equilibrio económico-financiero del Contrato, tanto a favor como en contra de la Administración, en los siguientes casos. A los efectos de la aplicación del Artículo 34 de la Ley 5.102/13, será considerada alteración sustancial del equilibrio económico financiero del contrato a toda variación igual o superior a 100 puntos básicos de TIR del capital de los accionistas de la SOE establecida en el Plan Económico-Financiero Definitivo (PEFD) del contrato.

Parecer de la UPPPP:

En nuestra opinión esta cláusula ha sido modificada correctamente. La redacción original establecía que "toda variación a la baja, igual o superior a 100 puntos básicos del TIR .... Al eliminar la palabra "a la baja" se deja bien en claro que el reequilibrio económico también puede aplicarse a favor del estado, por lo que es favorable a la Administración. Si bien la intención nunca fue de excluir a la Administración de la compensación por reequilibrio financiero, la redacción anterior daba lugar a dudas. Conforme a lo expuesto, no se presentan objeciones respecto a esta modificación.

42.3. Mecanismos para Compensar

La adenda 4 establece que los eventos de reequilibro serán considerados individualmente.

Para el caso de eventos que no alcancen a modificar la TIR en una variación igual o mayor a 100 puntos básicos, **estos eventos podrán acumularse** de modo tal que si el efecto neto de la variación de la TIR de los eventos acumulados es mayor o igual a 100 puntos básicos procederá el reequilibro en los términos del presente Pliego.

Para la acumulación de eventos la SOE deberá comunicar a la Administración Contratante en un **plazo máximo de un año desde la ocurrencia del evento** que genera la petición de reequilibrio, no considerándose validas solicitudes de reequilibrio con eventos iniciados con antigüedad superior a un año.

Siempre y cuando los eventos fueran aprobados por la Administración Contratante, estos procederán a ser compensados en el caso que su impacto en la TIR sea igual o mayor a 100 puntos **básicos ya sea se trate de un evento, o de varios acumulados.**

Estrella 505 esq. 14 de Mayo
Tel.: (595-21) 450.422 – Fax: (595-21) 496.510
www.stp.gov.py e-mail: ccardozo@stp.gov.py

68 F.9

Parecer de la UPPPP:

En nuestra opinión, el cambio principal se refiere a la acumulación de los eventos, en los cuales en el PBC anterior no estaban permitidos, y cuenta con una justificación razonable. Se coloca un plazo máximo de un año desde la ocurrencia del evento para la petición del reequilibrio, el cual deberá ser aprobado por la Administración Contratante.

Los cambios propuestos se realizan para reducir incertidumbres de cobros por parte de los oferentes en los casos de responsabilidad del estado, que podrían eventualmente causar pérdidas financieras de importancia a la SOE, afectando al proyecto. Conforme a lo expuesto, no se presentan objeciones respecto a esta modificación.

d) 34.2 Capital social de la SOE

La adenda 4 establece que el capital social de la SOE será como mínimo el veinte por ciento (20%) de la inversión total necesaria para la construcción de las obras de las Rutas 2 y 7, contemplada en el Estudio de Factibilidad.

Se deberá integrar como mínimo el 25% del Capital Social al momento de la constitución de la SOE en efectivo, y el 75% restante se deberá integrar en efectivo a la par con las necesidades financieras de la construcción según el cronograma de obra de la oferta y como máximo a la fecha de terminación de las obras acorde con dicho cronograma.

Parecer de la UPPPP:

En nuestra opinión la modificación propuesta de reducir la integración del capital social del 50% al 25% al momento de la integración es razonable, atendiendo que la SOE podría tener capital ocioso que representaría un costo innecesario para el proyecto. Conforme a lo expuesto, no se presentan objeciones respecto a esta modificación.

CONCLUSIONES:

Considerando que:

- Durante el proceso de consultas al PBC se han recibido numerosas consultas de las empresas y/o consorcios precalificados, donde los mismos coinciden en solicitudes de cambios al PBC en los puntos que se han considerado.
- La Administración Contratante ha evaluado dichas consultas e informado sobre las cuestiones que representen cambios sustanciales al PBC con respecto a las condiciones iniciales en forma de una propuesta de Adenda.
- Se han realizado reuniones del Grupo Técnico Interinstitucional de Evaluación - GTIE (STP, MH, MOPC, PGR) de manera previa a la recepción del proyecto de Adenda, con el objeto de tratar las propuestas de modificaciones al PBC considerados sustanciales, de forma a analizar la posibilidad y conveniencia de su aplicación, atendiendo factores relacionados a la participación de la mayor cantidad de empresas en la presentación de ofertas, con el fin de incentivar la competencia y conveniencia de las mismas para la Administración.

Estrella 505 esq. 14 de Mayo
Tel.: (595-21) 450.422 – Fax: (595-21) 496.510
www.stp.gov.py e-mail: ccardozo@stp.gov.py

69

- La UPPPP ha analizado la Adenda propuesta y ha verificado que ninguno de los cambios sugeridos contradiga la matriz de riesgos estipulada en el PBC.
- Conforme al análisis realizado, esta dependencia ha concluido que los cambios propuestos serán beneficiosos para obtener mayor competitividad en el proceso licitatorio, puesto que:

- En lo concerniente a retribuciones de la SOE establecen expresamente que el oferente procederá a cobrar en concepto de PDI, PPD y PVT por las obras concluidas a los 36 meses en caso de que el total de la Ruta no se haya concluido en plazo por motivos imputables a la Administración Contratante.
- Esta medida da un mayor atractivo a las entidades financiadoras para otorgar financiamiento al proyecto considerando que existe una fecha cierta de inicio de pago, considerando que el riesgo de expropiaciones fue retenido por el estado, lo cual podría generar cierto nivel de incertidumbre al modelo financiero.
- En cuanto a los ajustes de pago por PPD y PVT, estos se actualizarán anualmente, con efecto 1° de enero de cada año, ajustando los valores vigentes en el año anterior por el Índice de Precios al Consumidor (IPC), publicado por el Banco Central del Paraguay. Anteriormente se utilizaba para el ajuste el factor de 0,75% del IPC, el cual fue modificado en esta Adenda para utilizar el total del IPC, por considerarlo razonable para este tipo de obras. En otros mercados se utilizan inclusive índice mas precisos relacionados a las carreteras y la construcción que tendrían una incidencia aún mayor que el IPC, que aun no están disponibles en nuestro país.
- En lo referente a las cláusulas de compensaciones por actos sobrevinientes y reequilibrio económico financiero del contrato, los cambios propuestos se realizan para reducir incertidumbres de cobros por parte de los oferentes en los casos de responsabilidad del estado, que podrían eventualmente causar pérdidas financieras de importancia que podrían arriesgar la viabilidad del proyecto.
- Por tanto, se han incluido la acumulabilidad de los eventos para poder alcanzar los 100 puntos básicos requeridos en el pliego para realizar el equilibrio económico financiero, previa aceptación de los mismos por el MOPC.
- En cuanto al capital social de la SOE se establece que se deberá integrar como mínimo el 25% del Capital Social al momento de la constitución de la SOE en efectivo, y el 75% restante se deberá integrar en efectivo a la par con las necesidades financieras de la construcción según el cronograma de Obra de la Oferta y como máximo a la fecha de terminación de las Obras acorde con dicho cronograma. La modificación permitirá que la SOE no esté obligado a integrar el 50% del capital al inicio manteniendo activos ociosos que encarecen el modelo.

La UPPPP no presenta objeciones al proyecto de adenda 4, el cual es aprobado por esta dependencia conforme al alcance previsto en los artículos 46 y 47 del Decreto N° 1.350/14, sin perjuicio del análisis que el marco de sus competencias corresponde al Ministerio de Hacienda y la Procuraduría General de la República (PGR).

Estrella 505 esq. 14 de Mayo
Tel.: (595-21) 450.422 – Fax: (595-21) 496.510
www.stp.gov.py e-mail: ccardozo@stp.gov.py

DIRECCIÓN GENERAL DE PROYECTOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICO PRIVADA - UNIDAD DE PROYECTOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICO PRIVADA (UPPPP)

DICTAMEN UPPPP Nº 4/15

Dictamen elaborado por:

Emiliano R. Fernández Franco
Viceministro - Coordinador General
Coordinación General de Crecimiento Económico Inclusivo
Dirección General de Proyectos de
Participación Público-Privada

Marta Granada
Directora Jurídica de la STP
Dirección Jurídica de Proyectos de
Participación Público-Privada

César G. Cardozo Delgado
Director de Formulación
y Evaluación

Carlos E. Centurión Nybroe
Jefe del Departamento
Económico-Financiero

Tomás S. Brizuela Cáceres
Abogado de la UPPPP

Estrella 505 esq. 14 de Mayo
Tel.: (595-21) 450.422 – Fax: (595-21) 496.510
www.stp.gov.py e-mail: ccardozo@stp.gov.py