



Proyecto de Ley

El Senado y la Cámara de Diputados sancionan con fuerza de ley

CONTRATOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICO PRIVADA Y DEUDA PÚBLICA - MODIFICACIÓN A LA LEY 27.431

Artículo 1° — Modifíquese el artículo 60 de la ley 27.431, el que quedará redactado de la siguiente forma:

“Créase el Fideicomiso de Participación Público-Privada (“Fideicomiso PPP”). El Fideicomiso PPP podrá constituirse mediante un único fideicomiso y/o a través de distintos fideicomisos individuales denominados “Fideicomisos Individuales PPP”. El Fideicomiso PPP y/o los Fideicomisos Individuales PPP se conformarán como fideicomisos de administración, financieros, de pago y de garantía, con los alcances y limitaciones establecidos en la presente ley y las normas reglamentarias que dicte el PODER EJECUTIVO NACIONAL.

El Fideicomiso PPP y los Fideicomisos Individuales PPP tendrán por objeto:

- a) Efectuar y/o garantizar pagos en virtud de contratos de participación público-privada que se celebren de conformidad con lo establecido en la ley 27.328 y normas concordantes, ya sea en carácter de obligado principal o por cuenta y orden del Estado nacional y/o terceros;
- b) Otorgar préstamos, garantías, fianzas, avales o cualquier otro tipo de financiamiento o garantía en relación con los contratos o proyectos de participación público-privada;
- c) Contraer préstamos o cualquier otro tipo de financiamiento en relación con los contratos o proyectos de participación público-privada;
- d) Emitir valores fiduciarios;
- e) Emitir certificados, valores negociables, títulos valores, actas, instrumentos o títulos de reconocimiento de inversión y asumir su pago;



- f) Realizar aportes de capital y adquirir instrumentos financieros destinados a la ejecución y financiación de los contratos o proyectos de participación público-privada;
- g) Celebrar operaciones de derivados de moneda, tasa de interés, materias primas; índices financieros y no financieros, y cualquier otro producto y cualquier otra operación de cobertura; y
- h) Aquellos otros actos que establezca la reglamentación.

El Fideicomiso PPP y/o los Fideicomisos Individuales PPP contarán con patrimonios que estarán constituidos por los siguientes bienes fideicomitidos:

- a) Bienes, garantías y créditos presupuestarios que les asigne el Estado nacional en el marco de la ley 24.156 y sus modificaciones y del artículo 16 de la ley 27.328;
- b) Bienes, garantías y aportes presupuestarios que le asignen las provincias o municipios en el marco de su normativa aplicable;
- c) Aportes o contribuciones provenientes de otros fondos fiduciarios;
- d) Aportes que efectúe cualquier persona humana o jurídica privada;
- e) Contribuciones, cargos específicos, tarifas y/o contraprestaciones por uso;
- f) Pagos que deban realizar los contratistas bajo la ley 27.328; y
- g) Aquellos otros que corresponda conforme la reglamentación.

El fiduciario de cada Fideicomiso PPP y/o de los Fideicomisos Individuales PPP, podrá constituir una o más cuentas fiduciarias por programa y/o proyectos de PPP, las que -conforme se establezca en cada contrato de fideicomiso- constituirán, cada una de ellas, un patrimonio de afectación separado e independiente respecto de las otras cuentas creadas por un mismo fiduciario bajo el Fideicomiso PPP y/o de los Fideicomisos Individuales PPP.

El Fideicomiso PPP y/o los Fideicomisos Individuales PPP podrán estar afianzados, avalados, garantizados y/o contra-garantizados por organismos multilaterales de crédito de los cuales la Nación Argentina forme parte.

En el marco de operaciones relativas a la ley 27.328, el Fideicomiso PPP y/o los Fideicomisos Individuales PPP estarán exentos de todos los impuestos, tasas y contribuciones nacionales existentes y a crearse en el futuro, incluyendo el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto sobre los Créditos y Débitos en Cuentas Bancarias y Otras Operatorias.



Invítase a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la eximición de todos los tributos aplicables en sus jurisdicciones en iguales términos.

Los fideicomisos PPP que creen las jurisdicciones que adhieran al régimen de la ley 27.328 (conforme lo previsto en su artículo 33) y otorguen la eximición de los tributos contemplada en el párrafo anterior, estarán exentos de todos los impuestos, tasas y contribuciones nacionales existentes y a crearse en el futuro, incluyendo el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto sobre los Créditos y Débitos en Cuentas Bancarias y Otras Operatorias.

En las relaciones del Fideicomiso PPP y/o de los Fideicomisos Individuales PPP con los contratistas bajo la ley 27.328 y otros sujetos de derecho privado se aplicará, subsidiariamente, el Código Civil y Comercial de la Nación.

Las obligaciones y compromisos que asuman el Fideicomiso PPP y/o los Fideicomisos Individuales PPP y el Estado nacional con el Fideicomiso PPP y/o los Fideicomisos Individuales PPP, en relación con contratos o proyectos de participación público-privada celebrados o ejecutados de conformidad con los términos de la ley 27.328, serán considerados deuda pública en los términos del título III de la ley 24.156 y sus modificaciones, a medida que se produzcan.

Las designaciones y contrataciones de los organizadores, fiduciarios del Fideicomiso PPP y/o de los Fideicomisos Individuales PPP u otros agentes no estarán sujetas al régimen de contrataciones públicas que le resulte aplicable en caso de corresponder, y por tanto se registrarán exclusivamente por el derecho privado.

A todos los efectos de la ley 27.328, el contrato de fideicomiso del Fideicomiso PPP y/o de los Fideicomisos Individuales PPP, los acuerdos de adhesión al Fideicomiso PPP y/o de los Fideicomisos Individuales PPP u otros contratos complementarios podrán integrar la documentación contractual de los contratos de participación público-privada que se celebren en el marco de la ley 27.328 y normas concordantes.

Facúltase a las autoridades convocantes de los proyectos de participación público-privada a aprobar los contratos de fideicomiso que se constituyan para cada proyecto de participación público-privada y sus respectivas modificaciones.

Artículo 2.º — Comuníquese al Poder Ejecutivo de la Nación.



FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

I. Introducción

El presente proyecto propone modificar el método para la contabilización de la deuda pública ligada a los contratos de participación público privada.

El art. 60 de la ley de presupuesto para el año 2018 (27.431) creó el Fideicomiso de Participación Público Privada (Fideicomiso PPP) y había establecido:

“Las obligaciones y compromisos que asuman el Fideicomiso PPP y/o los Fideicomisos Individuales PPP y el Estado nacional con el Fideicomiso PPP y/o los Fideicomisos Individuales PPP, en relación con contratos o proyectos de participación público-privada celebrados o ejecutados de conformidad con los términos de la ley 27.328, no serán considerados deuda pública en los términos del título III de la ley 24.156”.

El artículo 65 de la ley de presupuesto para el año 2019 (27.467) modificó dicho párrafo, que quedó redactado así:

“Las obligaciones y compromisos que asuman el Fideicomiso PPP y/o los Fideicomisos Individuales PPP y el Estado nacional con el Fideicomiso PPP y/o los Fideicomisos Individuales PPP, en relación con contratos o proyectos de participación público-privada celebrados o ejecutados de conformidad con los términos de la ley 27.328, no serán considerados deuda pública en los términos del título III de la ley 24.156 y sus modificaciones”.

Sin embargo, en la última carta de intención enviada al (Fondo Monetario Internacional) FMI en fecha 17/10/2018, el anterior Gobierno debió reconocer que aquel artilugio financiero era improcedente y no serviría para esconder el déficit que suponen los contratos PPP. Así las cosas, en la carta de intención se consignó:

“Las asociaciones de participación público-privada (PPP) financiadas por el gobierno serán tratadas como adquisiciones públicas tradicionales. Las obligaciones del gobierno nacional asociadas con las asociaciones público-privadas se registrarán de forma transparente en las cuentas fiscales y se medirán como parte del déficit del gobierno nacional a medida que se produzcan (en base caja)” (ver página 19).



Lo consignado en la Carta de Intención enviada al FMI no es una casualidad. No solo para el FMI, sino también para todo el entonces arco político no oficialista del Congreso de la Nación: los compromisos de contratos PPP deben ser considerados deuda pública.

No considerar a esas obligaciones y compromisos como deuda pública constituye una medida política y fiscal artera, tendiente a ocultar la falacia presupuestaria del “déficit cero”.

Por lo tanto, el párrafo en cuestión del art. 60 de la ley 27.431 (que creó el Fideicomiso PPP) debe ser modificado para transparentar la incidencia fiscal de los contratos PPP.

II. Acerca de los contratos PPP

El régimen de contratos de participación público privada (ley 27.328, PPP), según el anterior Gobierno, venía a ser una panacea para la obra pública. Pese a que las experiencias en otros países sugerían lo contrario.

Hoy el régimen de PPP está estancado. Las empresas adjudicatarias debían proveer financiamiento, pero este se volvió inaccesible por dos razones: la crisis económica que disparó el riesgo país y la causa judicial sobre las fotocopias de los cuadernos.

La crisis económica provocó que el costo del financiamiento supere el 12% anual en dólares. Por ello, fue el propio Ministro de Transporte, Guillermo Dietrich, quien en una reunión de la Comisión Bicameral de Seguimiento de Contratos PPP en fecha 9/10/2018 concluyó que, en esas condiciones, no hay financiamiento posible.

La otra razón no es estrictamente financiera, pero, en palabras del entonces Ministro de Transporte, impide que las empresas cumplan con estándares de compliance que requieren bancos privados. Ello se debe a que los contratos PPP se hallan “salpicados” por la causa de las fotocopias de los “cuadernos”. No obstante, la solución del gobierno consiste en no aplicar las cláusulas de transparencia del régimen y salvarlo con financiamiento público. Así se incumple el régimen y se vulnera su finalidad.

De todos modos, ya se han implementado herramientas para el rescate de los contratos PPP. Vale la pena repasarlas.



En primer lugar, a través la ley de presupuesto para el año 27.431 ya se fijó que las obligaciones y compromisos de los fideicomisos PPP no se considerarían deuda pública en los términos de la ley 24.156. Como se señaló, en la última carta de intención enviada al FMI en fecha 17/10/2018, el anterior Gobierno debió reconocer que aquel mecanismo financiero era improcedente y no serviría para esconder el déficit que suponen los contratos PPP. Así las cosas, en la carta de intención se consignó: “Las asociaciones de participación público-privada (PPP) financiadas por el gobierno serán tratadas como adquisiciones públicas tradicionales. Las obligaciones del gobierno nacional asociadas con las asociaciones público-privadas se registrarán de forma transparente en las cuentas fiscales y se medirán como parte del déficit del gobierno nacional a medida que se produzcan (en base caja)” (ver página 19).

Esto supone, asimismo, una falacia fiscal, puesto que las obligaciones supondrán déficit una vez que se realicen los pagos por dichos contratos, los que ocurrirán a los dos años de la emisión de los títulos por inversión (“TPIs”, títulos con los que se abonan las obras conforme a su avance). Es decir que las obras de contratos PPP serán déficit del actual Gobierno, pero habrá sido el anterior Gobierno el que haya determinado las irrazonables pautas para su financiamiento y realización.

El anterior Gobierno ha dispuesto por sus medios algunas herramientas para salvar el plan de contratos PPP antes de que comience, y hasta solicitó apoyo a la entonces oposición, pese a que la oposición explícitamente no apoyó el régimen original, ahora ya desdibujado.

III. Propuesta legislativa

Ante este escenario, es pertinente formular una modificación legislativa a efectos de corregir el actual alcance del art. 60 de la ley 27.431. De esta forma, se eliminará la falacia fiscal actual y se reconocerán las implicancias de los contratos PPP en materia de deuda pública. O al menos se reconocerán con el alcance ya aceptado por el anterior Gobierno, que como se señaló plantea otras dudas.

Por ende, se propone sustituir el párrafo en cuestión por el siguiente texto:

“Las obligaciones y compromisos que asuman el Fideicomiso PPP y/o los Fideicomisos Individuales PPP y el Estado nacional con el Fideicomiso PPP y/o los Fideicomisos Individuales PPP, en relación con contratos o proyectos de participación público-privada celebrados o ejecutados de conformidad con los



términos de la ley 27.328, serán considerados deuda pública en los términos del título III de la ley 24.156 y sus modificaciones, a medida que se produzcan”.

Por esas razones, solicitamos a nuestros pares que nos acompañen con la sanción del presente proyecto.

José Luis Gioja

Diputado Nacional