



[Fórmules de gestió i finançament d'inversions]

Anàlisi de fórmules de gestió i finançament d'inversions als centres sanitaris i socials





Justificació i objectius

- L'entorn normatiu en matèria d'endeutament del sector públic restringeix l'ús del mecanisme tradicional de l'administració per a finançar les seves inversions.
- Per contra, per raons diverses, es dona una demanda creixent de serveis sanitaris i socials, la qual, per a la seva atenció, requereix d'inversions per a dotar el sistema públic de les infraestructures adequades.
- Tradicionalment, l'administració pública catalana ha tingut la col·laboració eficaç d'entitats públiques i privades en la prestació de serveis sanitaris, assistencials i socials.
- Mitjançant el desenvolupament de les fórmules o mecanismes que es detallen en el treball, es pot fer possible que, amb la col·laboració d'aquestes entitats, es puguin dur a terme les inversions necessàries i la seva gestió posterior, sense limitar la capacitat d'endeutament de l'administració.



Àmbit d'aplicació de les restriccions a l'endeutament

- No totes les entitats públiques es troben sotmeses a les limitacions que imposa la Llei general d'estabilitat pressupostària.
- És important aquesta delimitació perquè determinarà, per a les entitats que integren el sector públic, la possibilitat de dur a terme inversions amb apalancament

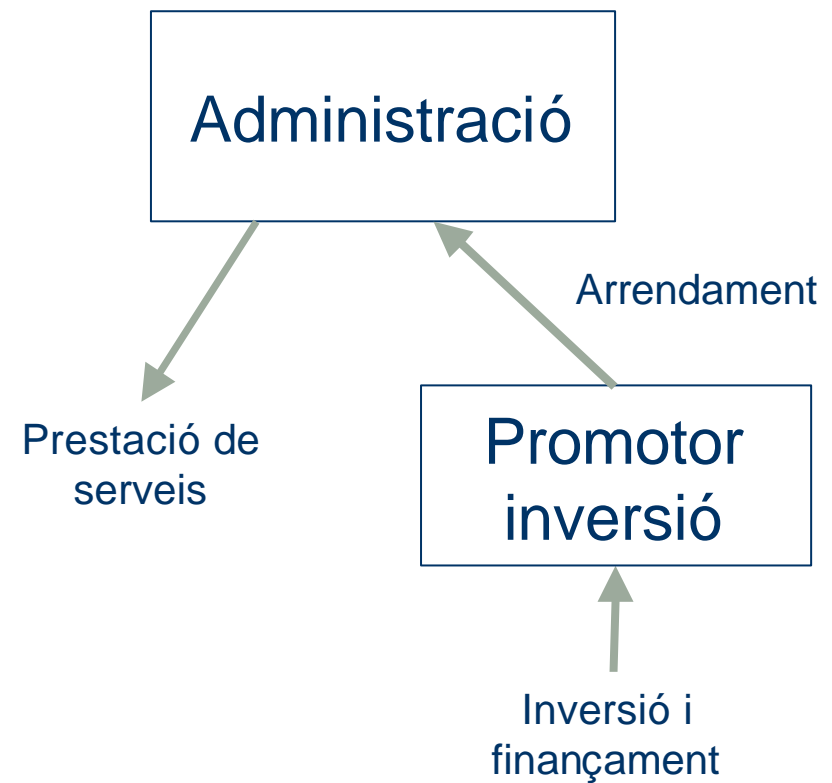
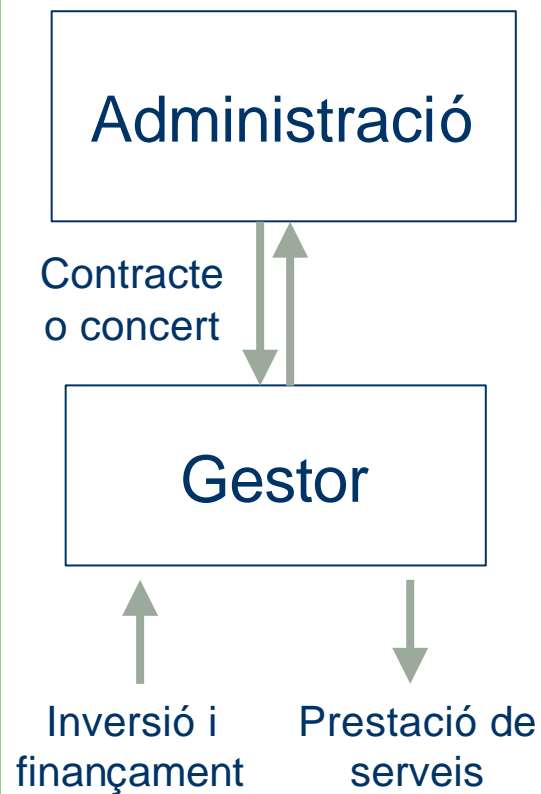


Àmbit d'aplicació (ens no subjectes)



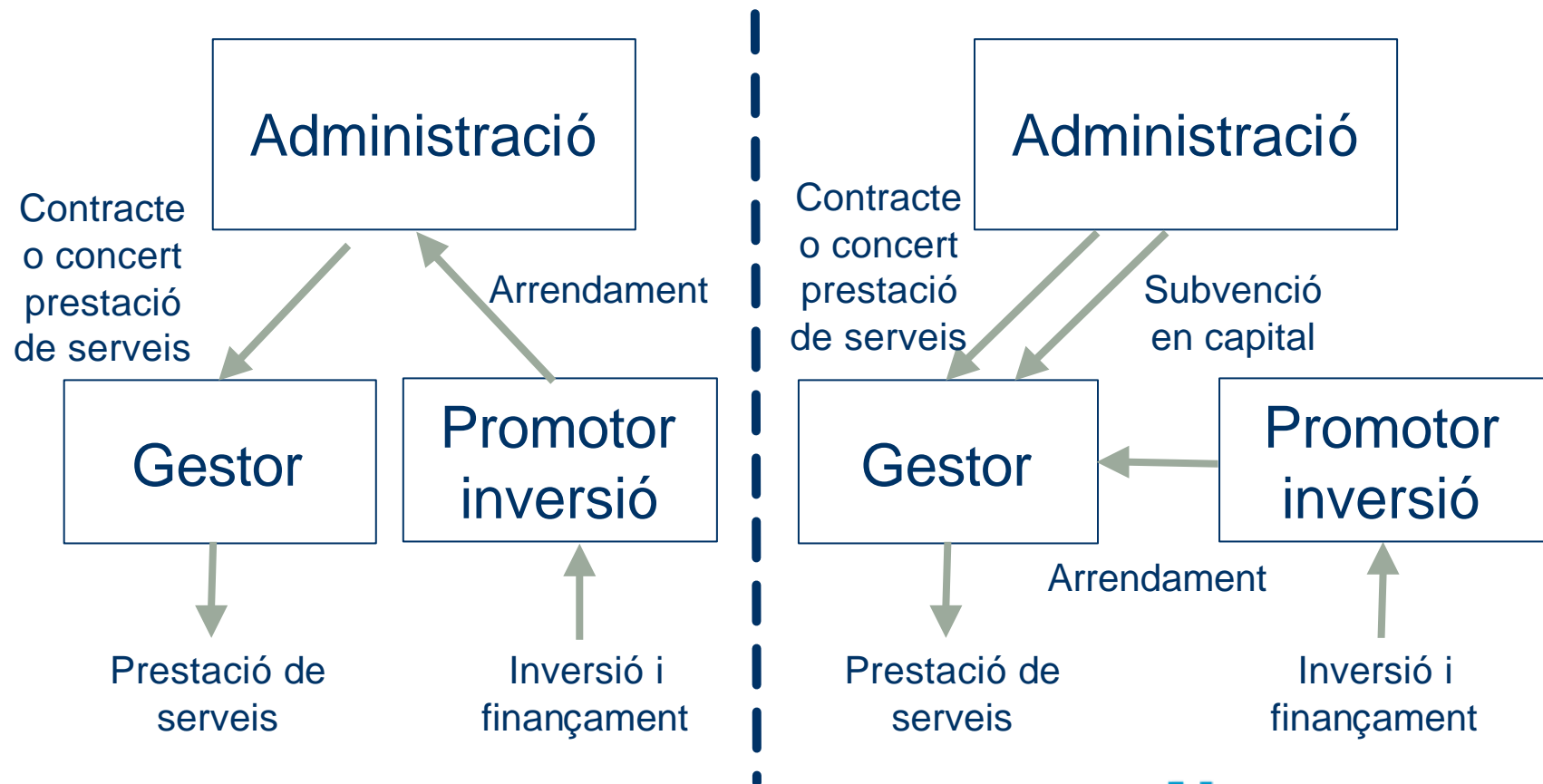


Possibles esquemes d'operacions





Possibles esquemes d'operacions





Aspectes a considerar

criteris SEC95 per a diferenciar una operació financera d'una contractació de serveis

Risc de manteniment i de l'assegurança d'actiu



L'administració no ha d'assumir directament els costos del manteniment o que se li traslladi directament qualsevol variació sobre el mateix.

Reemborsament del finançament en rescissió anticipada



L'administració no ha d'assumir la responsabilitat de reemborsament dels deutes del promotor en el cas de resolució anticipada per qualsevol causa.

Presca de decisions sobre la construcció i/o explotació de l'actiu



El promotor ha de gaudir d'un marge de flexibilitat sobre el disseny i la construcció del bé, de com s'explota o com se'n fa el manteniment



Aspectes a considerar

Criteris SEC95 per a diferenciar una operació financera d'una contractació de serveis

Risc de demanda	→	L'administració no ha d'assumir directament els riscos derivats d'una menor demanada de l'esperada.
Existència d'ingressos de tercers	→	És altament interessant l'existència d'altres ingressos diferents dels provinents de l'administració pública. El cas contrari podria suggerir una operació financera.
Risc de valor residual	→	Cal evitar que l'administració disposi d'un valor residual que hagi d'exercir i a preus sensiblement inferiors als de mercat.
Altres factors	→ →	Cal que s'hagin fixat penalitats per serveis insuficients o inadequats. Cal evitar la repercussió immediata i directa a l'administració d'increments de costos.



Possibilitat d'optimització fiscal

- Es pot plantejar, com objectiu complementari als indicats anteriorment, la possibilitat d'obtenir un diferiment de l'IVA.
- Requereix de la interposició d'una persona jurídica diferent a la prestadora de serveis sanitaris, assistencials o socials (habitualment activitats exemptes de l'impost), amb funcions d'entitat patrimonial

Punts forts	Punts febles
Permet minorar el cost del finançament de les inversions.	Proliferació d'ens instrumentals
Reforça l'opció de crear ens patrimonials	Pagament d'IVA sobre les despeses financeres
	Riscos per la valoració d'operacions vinculades



Instrumentes a considerar

Qualsevol disseny d'una possible operació s'haurà d'ajustar a les característiques de la inversió projectada (infraestructura nova o reposició, cost, titularitat jurídica dels béns necessaris, ...) la naturalesa jurídica de l'entitat promotora de la inversió, (fins i tot la conveniència de crear-la ad-hoc), les administracions que hi participen, ...

Per al disseny disposem, però, d'un seguit d'instruments que es poden utilitzar i, fins i tot, combinar:

- Compromís plurianual de despesa.
- Dret de superfície
- Contracte de concessió d'obra pública
- Contracte de col.laboració públic-privada
- El rënting immobiliari



Compromís plurianual de despesa

Comporta l'atorgament d'un compromís d'aportació futura de subvenció o fons patrimonials la capitalització dels quals ha de permetre el finançament de la inversió.

Punts forts	Punts febles
El compromís no té la consideració de càrrega financera pel l'entitat atorgant (subjecte a les condicions assenyalades anteriorment)	En la forma de subvenció, no patrimonialitza a l'administració que atorga el compromís
Pot ser pignorat o cedit en garantia de les operacions financeres.	El compromís pot ser interromput per incompliments del beneficiari, restant possibilitats d'oferir-lo en garantia
El compromís es pot integrar en el contracte o concert de prestació de serveis.	Risc per valoració d'operacions vinculades
	Genera distorsions en els comptes de resultat del beneficiari per no ser coincident les dotacions a l'amortització amb les compensacions per amortització del principal.



Constitució de drets de superfície

Dret real limitat sobre una finca que atribueix temporalment la propietat de les construccions que hi són incloses. El dret l'atorgaria l'administració per a la construcció i explotació d'un equipament assistencial. Concloua la vigència del dret la propietat dels béns reverteix a l'administració.

Punts forts	Punts febles
Evita la despatrimonialització de l'administració pública	Exigeix disponibilitats de terrenys per part de l'administració en condicions de ser cedit
El dret pot ser gravat en garantia de les operacions financeres.	Aplicable, pràcticament, a equipaments nous.
Es pot atorgar a títol gratuït o mitjançant contraprestació econòmica	



Contracte concessió d'obra pública

Contracte pel que l'administració encarrega a un concessionari, durant un termini concret, la construcció i explotació d'unes inversions.

Punts forts	Punts febles
L'explotació pot ser feta mitjançant arrendament o mitjançant la gestió del servei	Exigeix disponibilitats de terrenys per part de l'administració en condicions de ser cedit
Evita la despatrimonialització de l'administració pública	Aplicable, pràcticament, a equipaments nous.
La concessió es pot gravar en garantia de les operacions financeres.	El concessionari assumeix el risc de construcció
Es pot atorgar a títol gratuït o mitjançant contraprestació econòmica	Les entitats financeres no consideren suficient garantia la concessió, per estar vinculats els pagaments de l'administració a la prestació d'uns serveis
Es pot preveure finançament mitjançant l'explotació de la inversió i/o aportacions públiques complementaries.	Requereix d'un procediment concurrent
Es garanteix l'equilibri econòmic de la concessió	Pot existir risc de demanda del concessionari



Contracte col-laboració públicoprivada

Encàrrec a una contractista la realització global i integrada de una inversió a més del seu finançament i els subministraments necessaris per a la prestació dels serveis

Punts forts	Punts febles
Permet dissenys singulars de contractes de concessió	De regulació novedosa i poc experimentat
Sinèrgies derivades de multitud de serveis i negocis no assistencials amb els que retribuir en concessionari, minorant els costos de la construcció.	Previst per a projectes complexos
Adicionalment, els assenyalats per a la concessió d'obra pública	Requereix d'una permanent negociació amb l'administració per a concretar el projecte i els serveis.
	Requereix d'un procediment concurrent
	Fórmula que la normativa deixa quan no és aplicable altres fórmules



Rènting immobiliari

Arrendament operatiu amb empresa especialitzada d'un bé immoble, conclòs el qual es pot exercir una opció de compra sobre el mateix.

Punts forts	Punts febles
Possibilita aplanar la càrrega financera fixant un preu d'opció de compra elevat	Per a inversions acabades. Les empreses de rènting no assumeixen el risc de construcció
L'origen del rènting pot ser la cessió d'un contracte que s'hagi formalitzat anteriorment entre l'administració i altres agents.	Possibilitat de que l'operació sigui considerada arrendament financer.
Pot ser fet sobre drets de superfície, garantint la patrimonialització (o la no despatrimonialització) de l'administració	



Ens Instrumentals

Ocasionalment es pot fer necessari la constitució de nous instruments de gestió

Els motius que justifiquen la creació d'ens instrumentals:

- Facilitar la col·laboració entre administracions o entre aquestes i altres ens.
- Cercar el diferiment de l'IVA
- Dotar-se d'entitats no sotmeses a les limitacions relatives a l'endeutament.
- Cercar àmbits de menor rigor normatiu



El Consorci Local

Entitat pública de caire associatiu constituït per entitats locals entre sí o amb altres administracions o entitats de dret públic o entitats privades sense ànim de lucre.

Punts forts	Punts febles
Llarga experiència en el sector sanitari i social	Rigor de les normes administratives
Entitat de dret públic	No poden participar-hi entitats mercantils
Es pot evitar que l'endeutament condicioni als ens locals que hi participen.	Requereix d'una entitat local promotora
Sense cost de constitució	



Entitats públiques empresarials

Instrument de gestió directe, de naturalesa pública, per a la gestió d'un servei o per l'exercici d'una activitat econòmica d'interès públic, que promou una administració o entitat de dret públic. Es presten els serveis en règim d'empresa privada.

Punts forts	Punts febles
Possibilitat de rebre encàrrecs directes de l'administració que la promou	Instrument apte només per a les administracions públiques
Personalitat jurídica pública	Impossibilitat de ser participada per més d'un ens
Es pot evitar que l'endeutament condicioni als ens locals que hi participen.	Responsabilitat solidària de l'ens que la promou
No requereix de capital mínim	



Societats mercantils capital públic

Instrument de gestió directe, de naturalesa privada, per a la gestió d'un servei o per l'exercici d'una activitat econòmica d'interès públic, que promou una administració o entitat de dret públic. Es presten els serveis en règim d'empresa privada.

Punts forts	Punts febles
Possibilitat de rebre encàrrecs directes de l'administració que la promou	Instrument apte només per les administracions públiques
Es pot evitar que l'endeutament condicioni als ens locals que hi participen.	Requereix de capital mínim



Fundació privada del Sector públic

Fundació constituïda per aportacions majoritàries d'ens del sector públic o que el seu patrimoni fundacional, de caràcter permanent, sigui d'aportacions de més d'un 50% del sector públic.

Punts forts	Punts febles
Possibilitat de ser constituïda per ens públics i per privats	Requeriments de normes administratives
Possibilitat de rebre encàrrecs directes de l'administració que la promou	Existència d'una dotació fundacional mínima
Es pot evitar que l'endeutament condicioni als ens locals que hi participen.	Limitació en la compatibilització de funcions gestores i de govern de l'entitat
Cap l'opció de constituir una fundació estrictament privada	



Societat de capital mixt

Societat de capital públic i privat per a la gestió indirecte d'un servei públic o una activitat econòmica d'interès públic. Té una durada limitada.

Punts forts	Punts febles
Possibilitat de ser constituïda per ens públics i per privats	El capital privat s'ha de cercar per procediments concurrents
Aliena a les restriccions de les normes administratives. (amb algunes limitacions).	La naturalesa mercantil de l'ens
La durada limitada de la societat comporta la reversió a l'administració de les inversions	
Pot incorporar préstecs participatius del capital privat.	