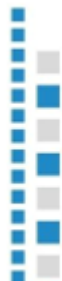




# Servicios por impuestos: Servicios Públicos y Sostenibilidad de la Inversión Pública y de Obras por Impuestos (Oxi)



Autor: Sergio Bravo Orellana



**SERIE 1 – diciembre 2023**

**Servicios por Impuestos: Servicios Públicos y Sostenibilidad de la Inversión Pública y de Obras por impuesto (Oxi).**

© Sergio Bravo

© Platinum Editorial

Av. Joaquín Madrid Nro. 384, San Borja, Lima - Perú

**Primera Edición Digital:** Lima, 5 de diciembre 2023

>>Área de Investigación ESAN

**Equipo de Investigación**

Yajaira Túcunan

Alvina Callupe

Reservados todos los derechos. Los documentos de trabajo publicados en esta revista son exclusivamente responsabilidad de los autores y no necesariamente expresan la opinión del Platinum Editorial ni del Instituto de Regulación y Finanzas (FRI).

# CONTENIDO

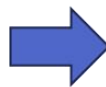
Introducción .....	4
1. Sostenibilidad de la Inversión Pública y de Oxl.....	6
1.1 Desarrollo de Servicios Públicos con Contratos de Servicios .....	8
1.2 Sxl como solución al problema Tesorería de los Contratos de Servicios .....	10
2. Los Contratos por Niveles de Servicio .....	12
2.1 Los Contratos de Servicios de Operación y Mantenimiento en la política económica .....	15
2.2 Los plazos de los contratos de niveles por servicio.....	19

# INTRODUCCIÓN

Imagine un escenario en el que las calles, avenidas y carreteras de todo el país se mantienen permanentemente en perfecto estado, sin baches y con un nivel óptimo. Este escenario ideal se convierte en una realidad a través de contratos de mantenimiento rutinarios, similares a los contratos de vías con pavimento económico<sup>1</sup>, que no solo evitan el rápido deterioro de las carreteras, sino que también preservan y aumentan su valor a lo largo del tiempo. Después de la construcción de la infraestructura vial, es esencial establecer un sólido plan de mantenimiento para los activos del Estado, garantizando un crecimiento constante y sostenible del stock de infraestructura, eliminando la necesidad de costosas reconstrucciones periódicas y la pérdida de la inversión inicial.

Ahora, visualicemos escuelas que no solo están bien conservadas en términos de edificios, aulas y servicios sanitarios, sino que también cuentan con mobiliario de calidad, servicios de conectividad digital y computadoras para los estudiantes.

## Ilustración 1. Escuelas con mejores servicios y equipamiento



---

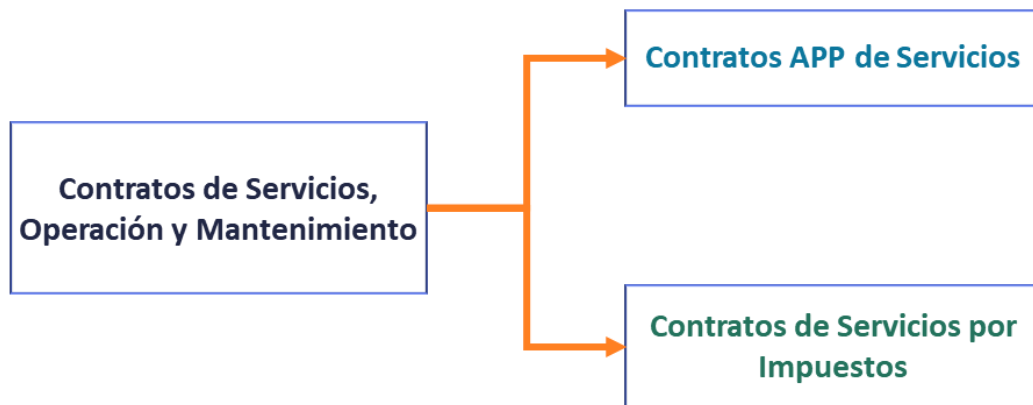
<sup>1</sup> La estrategia de mantenimiento con pavimento económico consiste en mejorar las vías, a través de la implementación de actividades de conservación de infraestructura vial, mediante contratos en los cuales las prestaciones se controlan por niveles de servicio, que se pagan por resultados y no por volumen de trabajo. En ese marco, la estrategia aplicada depende de la cantidad de tráfico de la zona. Es decir, en zonas con poco volumen de tráfico se aplica un pavimento básico que es una tecnología intermedia entre afirmado y asfalto tradicional.

Esta visión se torna factible mediante contratos de servicio a largo plazo, que incluyan tanto el equipamiento como el mantenimiento de las escuelas. Estos contratos evitan que las escuelas construidas en cada período gubernamental se deterioren rápidamente y carezcan de los servicios necesarios a corto plazo.

Imaginemos también centros de salud con instalaciones en buen estado, equipamiento adecuado y sistemas eficientes de programación de atenciones. Incluso podríamos contar con servicios móviles eficientes para atención primaria y servicios asistenciales en zonas rurales. Todo esto es posible mediante la estructuración de contratos de servicios específicos. Asimismo, es posible vislumbrar una población rural que se beneficia de servicios de internet y telecomunicaciones en colaboración con empresas mineras o de hidrocarburos. En lugar de embarcarse en costosos estudios de inversión y operación, se pueden establecer condiciones de operación y niveles de servicio para el operador adjudicado, trasladando al sector privado los riesgos de diseño, inversión y operación.

La operación de servicios públicos y el mantenimiento de infraestructura y equipamiento pueden lograrse a través de APPs en Servicios Públicos (APP de Servicios) o Contratos de Servicios, enmarcados dentro de Contratos de Servicios similares a los de la Ley de Contrataciones del Estado, aunque por los problemas de aplicación, principalmente de estabilidad de pagos en el tiempo, es crucial potenciar estos contratos a través del mecanismo de obras por impuestos (OxI), en este caso a través de Servicios por Impuestos (SxI).

## Ilustración 2. Modalidades para la Operación y Mantenimiento



*Elaboración propia*

## 1. Sostenibilidad de la Inversión Pública y de Oxl<sup>2</sup>

Para garantizar la sostenibilidad de la infraestructura desarrollada por obra pública u Sxl y promover servicios públicos en beneficio de las poblaciones, es esencial identificar los posibles casos:

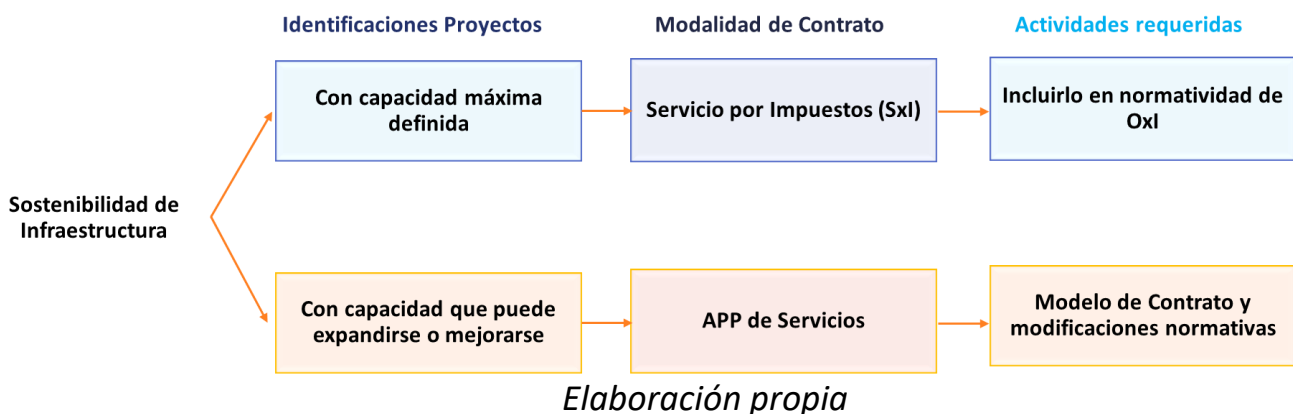
- **Obras Públicas cuyo tamaño y capacidad máxima está definida y que no tienen posibilidades de crecer, o servicios públicos focalizados.** Por ejemplo, el mantenimiento de vías urbanas con geometría definida, un centro médico o un centro educativo con terrenos delimitados y sin posibilidad de crecer; o servicios de internet o servicios de salud móvil para un pequeño número de localidades. En estos casos, es posible establecer un contrato de servicios similar al establecido en la Ley de Contrataciones del Estado<sup>3</sup>. Sin embargo, es recomendable incluirlo en la normatividad de Oxl, como **Servicios por Impuestos**, para asegurar su correcto funcionamiento, que no es posible dentro de la Ley de Contrataciones del Estado (LCE).

<sup>2</sup> Obra por Impuestos es una modalidad de ejecución que permite a una empresa privada financiar, ejecutar y/o proponer proyectos de inversión y cuyo monto invertido lo usa/aplica contra el pago a cuenta y regularización de su impuesto a la renta, es decir, que en lugar de pagar en efectivo, el impuesto se paga a través de un certificado valorado, denominado CIPRL o CIPGN, con el que se reconoce el monto de inversión ejecutado por la empresa (Proinversion, 30 de octubre 2023).

<sup>3</sup> En el año 2006 se impulsó el programa Proyecto Perú, para el mantenimiento y mejoramiento de los ejes viales de la red nacional, lográndose intervenir en casi 15,000 km.

- En las **Obras Públicas donde la infraestructura puede expandirse o servicios de mayor envergadura o alcance**, si se tiene el caso de infraestructura de envergadura o redes de centros de salud o de educación que luego de realizar una puesta a punto es posible que crezcan en infraestructura o servicios. También se podría tener un contrato para la conservación de vías bajo las condiciones de geometría actuales para que luego sea mejorada con ensanches o cambios de trazo o un hospital con cierta capacidad podría crecer modularmente incorporando nuevos servicios o ampliar los existentes; estas mejoras requerirían de estudios y autorizaciones adicionales en el tiempo. Las actividades de mejora continua pueden ser incorporadas en un **Contratos APP de Servicios**, donde las obligaciones de ampliación de la infraestructura y los servicios se irán gatillando con índices de servicio y capacidad previamente establecidos.

### Ilustración 3. Identificación de casos y modalidad de ejecución





En este contexto, aunque la sostenibilidad de la infraestructura y los servicios públicos puede lograrse mediante contratos de Asociaciones Público-Privadas (APP), la propuesta se enfocará en los Contratos de Servicios bajo el mecanismo de obras por impuestos (Oxl) o ***Servicios por Impuestos (Sxl)***, ya que existe una clara intención de llevar a cabo la operación y mantenimiento de la infraestructura generada por Oxl y se debe desarrollar esta modalidad. A continuación, se detallan los aspectos que potencian los Contratos de Servicios al integrarlos en el marco de Oxl.

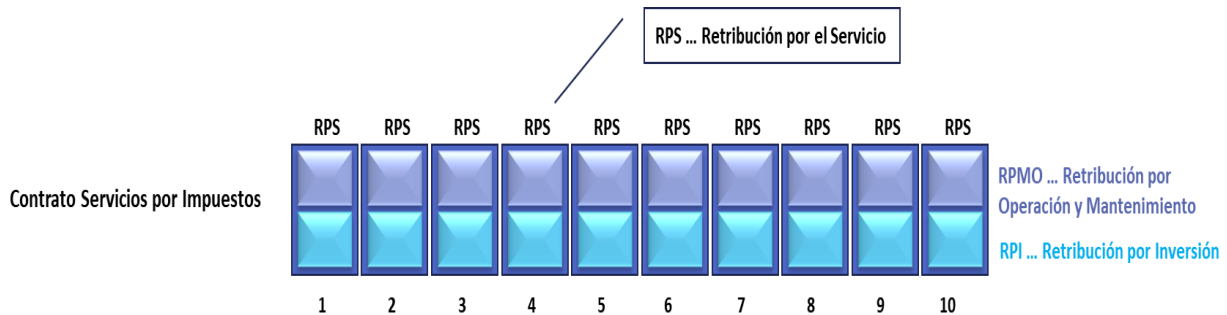
## 1.1 Desarrollo de Servicios Públicos con Contratos de Servicios

En la provisión de servicios públicos, se presentan casos en lo que es conveniente económicamente y por eficiencia del uso de los recursos públicos aprovechar la inversión y gestión privada desarrollada, en otros casos el servicio público implica inversiones en maquinarias y equipos, sin la formación de infraestructura pública. Si, por ejemplo, se quiere desarrollar la provisión de internet en ciertas poblaciones -ciudades o zonas alejadas- posiblemente sea más eficiente aprovechar la capacidad instalada de las empresas de telecomunicaciones más cercanas que pueden invertir en las expansiones del servicio, antes que el Estado lo haga como obra pública y busque luego ver quien pueda operar el servicio.

Sera entonces más eficiente firmar un ***contrato de servicios*** para la instalación de un número de puntos de internet en diferentes localidades con las condiciones de operación y niveles de servicio que se defina, por lo tanto, el operador de telecomunicaciones se compromete a instalar el servicio, a operarlo y cumplir con los índices de servicio pactados. A cambio el operador de telecomunicaciones esperar un pago por un plazo determinado de una **retribución por el servicio (RPS)** que cubra -o contenga- las inversiones realizadas a través de una retribución de las inversiones (RPI) y una retribución por la operación y mantenimiento de esas inversiones (RPMO).



## Ilustración 4. Retribuciones en un Contrato de Servicios por Impuestos



*Elaboración propia*

Del mismo modo se puede tener el caso de la contratación del servicio de ambulancia para atender las emergencias en distintas localidades o del servicio de atención primaria a través de unidades móviles de salud, donde la entidad contratante define las prestaciones que debe realizar el operador especializado y los niveles de servicio con las que debe otorgar estas prestaciones, con lo que las empresas del sector salud podrán definir las inversiones que necesitan. Firmado el contrato se establecerá un pago como retribución del servicio (RPS), que en gran parte será fijo, porque en esta clase de servicios se compra capacidad, y por lo tanto, lo aplicable es un modelo de costos de pagos fijos de inversión (RPI) y de operación y mantenimiento (RPMO).

## 1.2 SxI como solución al problema Tesorería de los Contratos de Servicios

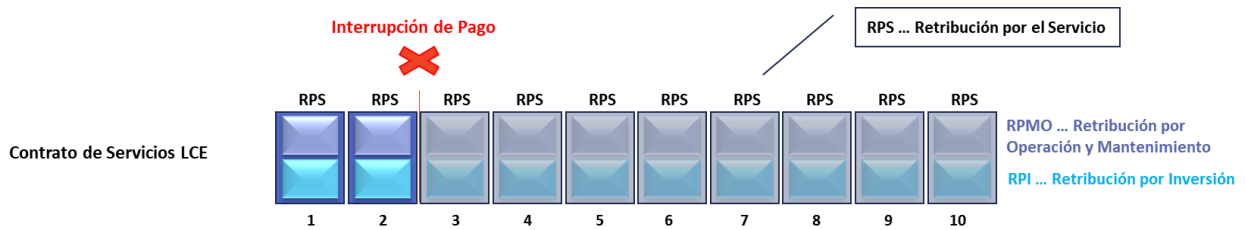
Los Contratos de Servicios no son nuevos, están regulados por la Ley de Contratación del Estado (Ley 30225) y podrían ser utilizados por los gobiernos nacionales como subnacionales para la operación y mantenimiento de las obras públicas y para la generación de servicios públicos, en los cuales no se genera inversión pública. A pesar de que se han implementado en algunas entidades<sup>4</sup>, su utilización en contratos de largo plazo (más de 5 años) ha sido limitada, principalmente debido a un problema crítico: la debilidad de la tesorería o la seguridad de los pagos en el plazo del contrato. En el desarrollo de los pocos contratos de servicios que se han realizado al amparo de la LCE, han tenido la dificultad de que se mantenga la regularidad de los pagos en el tiempo.

Como se ha visto, los contratos de servicio son de mediano o largo plazo, que implican inversiones que deben recuperarse en pagos mensuales equivalentes a lo largo del plazo de la concesión, además de asegurar la compensación por los pagos que se realizan en la operación y mantenimiento de las inversiones realizadas. Por lo tanto, para que se recuperen las inversiones y se repaguen los costos operativos es imperativo asegurar la estabilidad de estos pagos durante en plazo del contrato de servicios, para que a su vez los contratistas puedan responder ante sus accionistas y acreedores. De lo contrario, ni siquiera habrá postores para este tipo de contratos.

---

<sup>4</sup> Se ha mencionado el caso del MTC con el Proyecto Perú, pero también Essalud tiene una cantidad importante de estos contratos bajo esta modalidad en servicios de hemodiálisis y otros servicios asistenciales.

## Ilustración 5. El problema de la tesorería



*Elaboración propia*

Es ampliamente conocido que las entidades públicas -sobre todo a nivel de gobiernos subnacionales, y también los del gobierno nacional- no pueden garantizar la seguridad de los pagos en el tiempo, en términos de puntualidad y monto, lo que conlleva a que los contratistas tengan problemas frecuentes de cobranza y muchas veces tienen facturas impagas y garantías no devueltas por las entidades. Además, es importante destacar que con frecuencia estas dificultades de pago están relacionadas con problemas de corrupción en la gestión de la tesorería de las entidades. En contraste, en los contratos de Asociaciones Público-Privadas (APP) se han superado los problemas de tesorería mediante la formación de fideicomisos de administración de caja, donde las entidades depositan con anterioridad sus compromisos de pago y llegado el momento de pago los fiduciarios depositan en las cuentas de los concesionarios.

El diseño de Contratos de Servicios por Impuestos (SxI) bajo el mecanismo de obras por impuestos (OxI) tiene el potencial de solucionar el problema de tesorería que se observa en los contratos bajo la LCE, las empresas privadas pueden asegurar el cumplimiento oportuno de los pagos por los servicios prestados por los contratistas y por lo tanto se convierte en una operación sólida, incluso susceptible de poder respaldar un financiamiento para las inversiones que implique el servicio a contratar.

## Ilustración 6. Servicios por Impuestos y la solución del problema de tesorería



*Elaboración propia*

## 2. Los Contratos por Niveles de Servicio

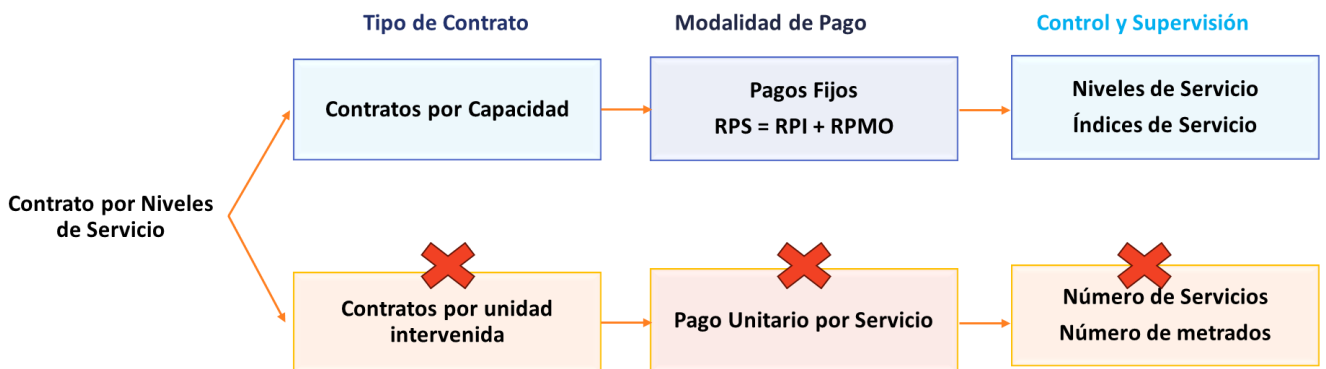
Uno de los elementos fundamentales para lograr una implementación efectiva de la sostenibilidad y la provisión de los servicios públicos reside en la estructuración adecuada de los contratos de servicios. En muchas ocasiones, se comete el error de vincular el pago en un contrato de servicios a las unidades físicas ejecutadas, como la cantidad de metros de mantenimiento en una carretera o los procedimientos asistenciales en un centro médico. La mayoría de estos contratos son de la provisión de una capacidad y de un determinado nivel de atención, donde lo importante es el nivel de servicio a contratar, como por ejemplo que un contrato que tenga como objetivo que la vía este adecuadamente mantenida independientemente de la tecnología, metodología o cantidad de recursos destinados al mantenimiento, por lo que firmar un contrato por metros cuadrados de actividades de mantenimiento llevará al fracaso del contrato.

Al contratar el mantenimiento de una carretera, el objetivo es que se cumplan los estándares de servicio establecidos en el contrato. Si, debido a la falta de experiencia, se establece el contrato en función de los metros cuadrados intervenidos, se incentiva al contratista a maximizar esa cantidad en lugar de mantener la vía en buen estado.

Paradójicamente, esto sugiere al contratista que siempre debe tener metros cuadrados por intervenir para asegurar sus ingresos.

En cambio, al estructurar estos contratos en base a niveles de servicio con pagos mensuales fijos, independientemente de los metros cuadrados intervenidos, se obliga al contratista a mantener la vía en buen estado y cumplir con los estándares de servicio acordados en cada inspección del supervisor. Si el contratista desarrolla una tecnología que le permite reducir las intervenciones, esto será beneficioso para él. Sin embargo, si no cumple con los estándares de servicio establecidos, deberá ser penalizado. Este enfoque simplifica el proceso de desarrollo de los servicios públicos, reduce la necesidad de una supervisión constante y se enfoca en estándares de servicio que son fáciles de verificar.

### Ilustración 7. Estructuración de Contratos de Servicios. Lo correcto e incorrecto.



*Elaboración propia*

También, se puede firmar un contrato con un centro de salud de atención primaria para una determinada población, con un pago fijo para atender a una determinada población cuando lo requiera. El pago es fijo independientemente del número de atenciones que se den en un determinado mes pues el contrario prevé que cualquiera sea el número de pacientes que acudan deben ser atendidos.

Este esquema económico permite trasladar el riesgo operativo al contratista pues recibe la señal económica que la forma de lograr un mejor resultado económico será que cada vez menos pacientes acudan por las enfermedades contenidas en su cartera de servicios, lo que implicará que el operador despliegue actividades de prevención para reducir la cantidad y frecuencia de pacientes, lo que le permitirá reducir sus costos de atención médica, enfocándose en mantener una población sana<sup>5</sup>. Si se hiciera el pago por niveles de atenciones se tendría un incentivo perverso a los proveedores del servicio de salud, pues su lectura sería que si hacen más atenciones entonces tendrán más ingresos por lo tanto no evitarán, o tal vez propiciarán, que cada vez más pacientes y con mayor frecuencia acudan al centro de salud, lo que socialmente no es adecuado.

Los contratos por niveles de servicio también son aplicables a distintas áreas como la salud, electricidad, saneamiento, telecomunicaciones, transporte y otros servicios públicos. La idea central de estos contratos es adquirir un servicio, en lugar de centrarse en procedimientos, mediciones u otras métricas específicas relacionadas con la prestación del servicio. En este sentido, la experiencia de los contratos de Asociaciones Público-Privadas (APP), que se guían principalmente por índices de servicio, sienta las bases que deben ser transferidas a los contratos por servicios por impuestos (SxI) que se desarrollen en el marco de normatividad de las obras por impuestos (OxI).

---

<sup>5</sup> Este es el esquema que el Instituto de Regulación y Finanzas de la Universidad Esan (FRI/Esan) aplicó a los contratos de APP de los Hospitales Kaelin (Villa María del Triunfo) y Barton (Callao) en Essalud,

## 2.1 Los Contratos de Servicios de Operación y Mantenimiento en la política económica

La política económica abarca múltiples objetivos interrelacionados destinados a fomentar el crecimiento económico, la estabilidad y el bienestar de la población. La prioridad de estos objetivos varía según las circunstancias económicas, sociales y políticas de cada país<sup>6</sup>. En esta ocasión, nos enfocaremos en dos aspectos fundamentales: la competitividad sustentada en el ***crecimiento del stock de la infraestructura*** y los servicios públicos, y la promoción de ***Programas de Empleo Permanente*** no asistencialistas.

En general, las políticas de inversión pública suelen enfocarse en la promoción de inversiones en infraestructura, como carreteras y hospitales, pero prestan poca atención a la sostenibilidad a través de una adecuada operación y mantenimiento de las inversiones realizadas. Es común observar que las inversiones públicas se deterioran rápidamente y operan parcialmente poco después de su construcción. Esto socava el *stock* de infraestructura y la competitividad, ya que no se mantiene una inversión o un *stock* acumulado en condiciones óptimas de operación y mantenimiento.

Consideremos, por ejemplo, un Contrato por Niveles de Servicio en la modalidad de Asociación Público-Privada (APP) que se desarrolla para un eje vial, estructurado como un contrato basado en niveles de servicio. Supongamos que se invierten \$220 millones en esta carretera, y el contrato se rige por índices de servicio<sup>7</sup> que exigen

---

<sup>6</sup> Crecimiento Económico, Pleno Empleo, Estabilidad de Precios, Equilibrio en la Balanza de Pagos, Reducción de la Desigualdad, Fomento de la Innovación y la Competitividad, Estabilidad Financiera, Desarrollo Sostenible, Mejora del Bienestar Social, Promoción del Comercio Internacional, entre otros.

<sup>7</sup> Hay varios índices de servicio para evaluar el buen estado, operación, desempeño y calidad de una carretera. Algunos de los índices de servicio comunes que podrías utilizar incluyen:

Índice de Rugosidad (nivel de rugosidad de la superficie), Índice de Distorsión (planitud de la superficie), Índice de Desgaste del Pavimento, Índice de Fisuras (cantidad y gravedad de las fisuras), Índice de Drenaje (manejo del agua de lluvia), Índice de Capacidad de Carga, Índice de Seguridad de la carretera, Índice de Congestión, Índice de Mantenimiento Preventivo (calidad y efectividad), Índice de Satisfacción del Usuario.

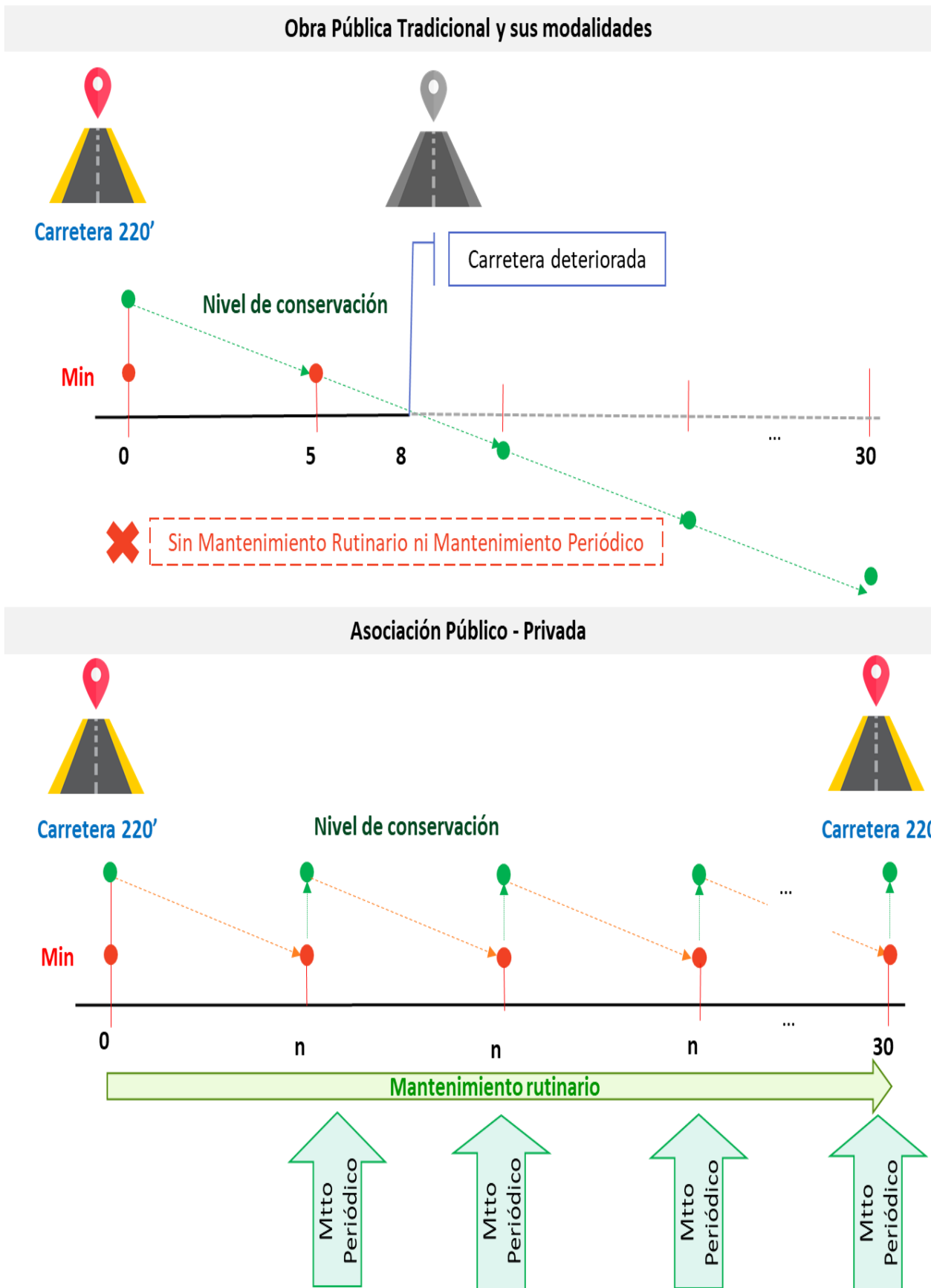
La elección de los índices de servicio específicos dependerá de los objetivos de supervisión.



estándares mínimos que deben cumplirse durante toda la concesión. La única forma de asegurar que estos estándares se mantengan es que el eje vial conserve un estado estructural y operativo desde el inicio de la etapa operativa de la concesión hasta el término del plazo del contrato. En términos económicos, la carretera mantendría constantemente su valor de \$220 millones, pues si bien en el tiempo se van deteriorando los niveles de servicio (o la carpeta asfáltica y algunas fallas estructurales) estos se recuperan a través del mantenimiento de la vía. Para lograr cumplir con el objetivo de mantener la vía casi nueva se requiere actividades de mantenimiento (rutinario y periódico) que preserve la superficie y los elementos estructurales del eje vial, así como evite la circulación de camiones con exceso de peso por la vía.

Desde una perspectiva de competitividad, esta estrategia permite mantener el valor de la infraestructura en \$220 millones, un logro que suele ser difícil de alcanzar en la inversión pública convencional, donde las infraestructuras suelen deteriorarse rápidamente después de su entrada en funcionamiento, perdiendo gran parte de su valor en pocos años. Esto implica un desperdicio de recursos financieros que podrían destinarse a nuevas inversiones y no a reconstruir permanentemente la infraestructura, esto justifica económicamente destinar parte de estos recursos a contratos de servicios de operación y mantenimiento, generando gradualmente un stock de infraestructura que impulse la competitividad. La calidad de la infraestructura están estrechamente vinculados al mantenimiento y este permite que el stock de infraestructura sea creciente, permitiendo la competitividad económica de un país.

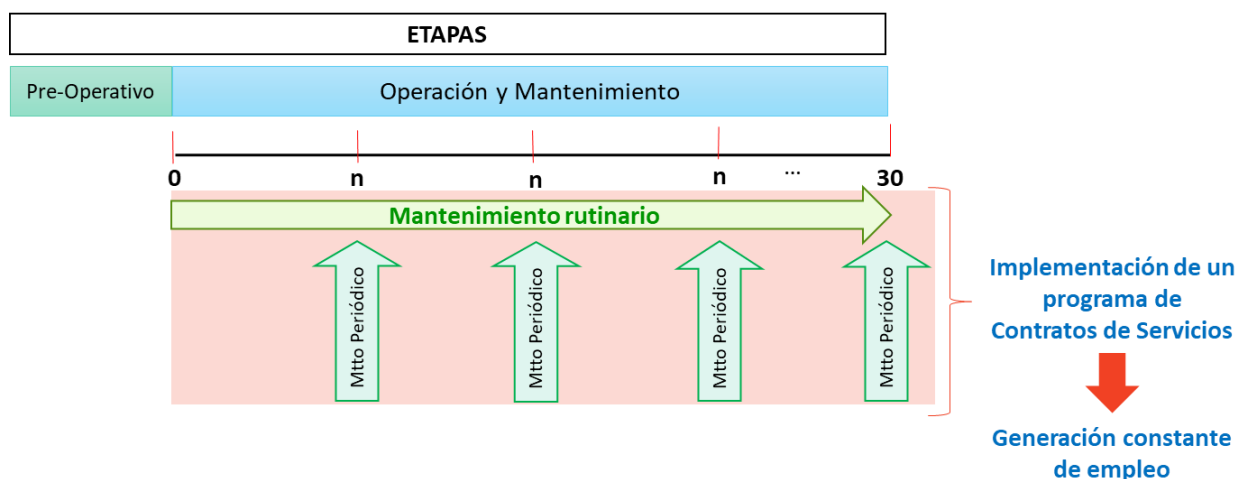
## Ilustración 8. Diferencias clave entre la Obra Pública y las Asociaciones Público Privada



Elaboración propia

Por otro lado, la implementación de un programa de contratos de servicio para la operación y mantenimiento de infraestructura y servicios públicos puede impulsar un Programa de Empleo Permanente al contratar empresas especializadas en estas actividades. Esto, a su vez, crea oportunidades de empleo para una amplia gama de la población, disminuyendo la dependencia de programas asistencialistas. En este sentido, con el propósito de garantizar la sostenibilidad de la infraestructura construida mediante el mecanismo de obras por impuestos (OxI) o la inversión pública, se generan puestos de trabajo mediante los contratos de servicios por impuestos. Tomemos como ejemplo el mantenimiento, en particular el rutinario, que requiere tanto mano de obra no calificada como personal de nivel medio, lo que representa una valiosa oportunidad de generación de empleo para diversos segmentos, sobre todo del empleo menos calificado pues las actividades de mantenimiento necesitan una amplia participación de técnicos y operarios..

### Ilustración 9. Implicancias en el empleo de la implementación del mantenimiento



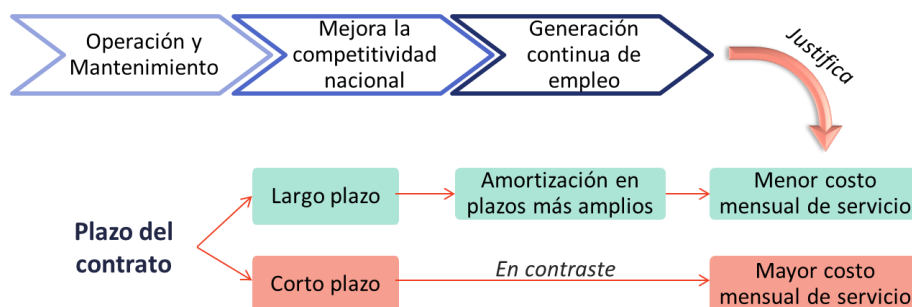
*Elaboración propia*

Finalmente, como se ha expuesto otro objetivo crucial es ampliar la utilización de contratos de servicios, que son aplicables tanto a la operación y el mantenimiento de la infraestructura generada a través de Oxl o APP, como a la provisión de servicios intermedios y públicos a la población, trasladando la responsabilidad de la inversión, operación y mantenimiento a operadores especializados. Un ejemplo claro es la oferta de servicios de internet y telecomunicaciones mencionados anteriormente. En este caso, basta con estructurar un contrato basado en niveles de servicio que especifique la cantidad, el precio y los estándares requeridos para la prestación de estos servicios, dirigidos a ciertas poblaciones y a cargo de un operador especializado. En este contexto, el *stock* de la infraestructura competitiva se acumula en el sector privado, sin embargo, desde una perspectiva de competitividad nacional, es igualmente efectivo que este stock de infraestructura competitiva se encuentre en el sector público o privado, siempre que se mantenga en buen estado y operación.

## 2.2 Los plazos de los contratos de niveles por servicio

Dado que la operación y el mantenimiento tienen un impacto significativo en la competitividad de un país y sirven como una herramienta efectiva para la generación de empleo, es esencial que estos contratos se extiendan a largo plazo. La extensión en el plazos de los contratos justifica la realización de inversiones que se amortizan en plazos más amplios, lo que, a su vez, conlleva a una reducción de los costos mensuales del servicio en comparación con los contratos a corto plazo.

### Ilustración 10. Implicancias de los contratos de largo plazo



*Elaboración propia*



# Platinum

## Editorial



5(11) 317-7200 ANEXO: 440555



[fri-biblioteca.electure.pro/](http://fri-biblioteca.electure.pro/)