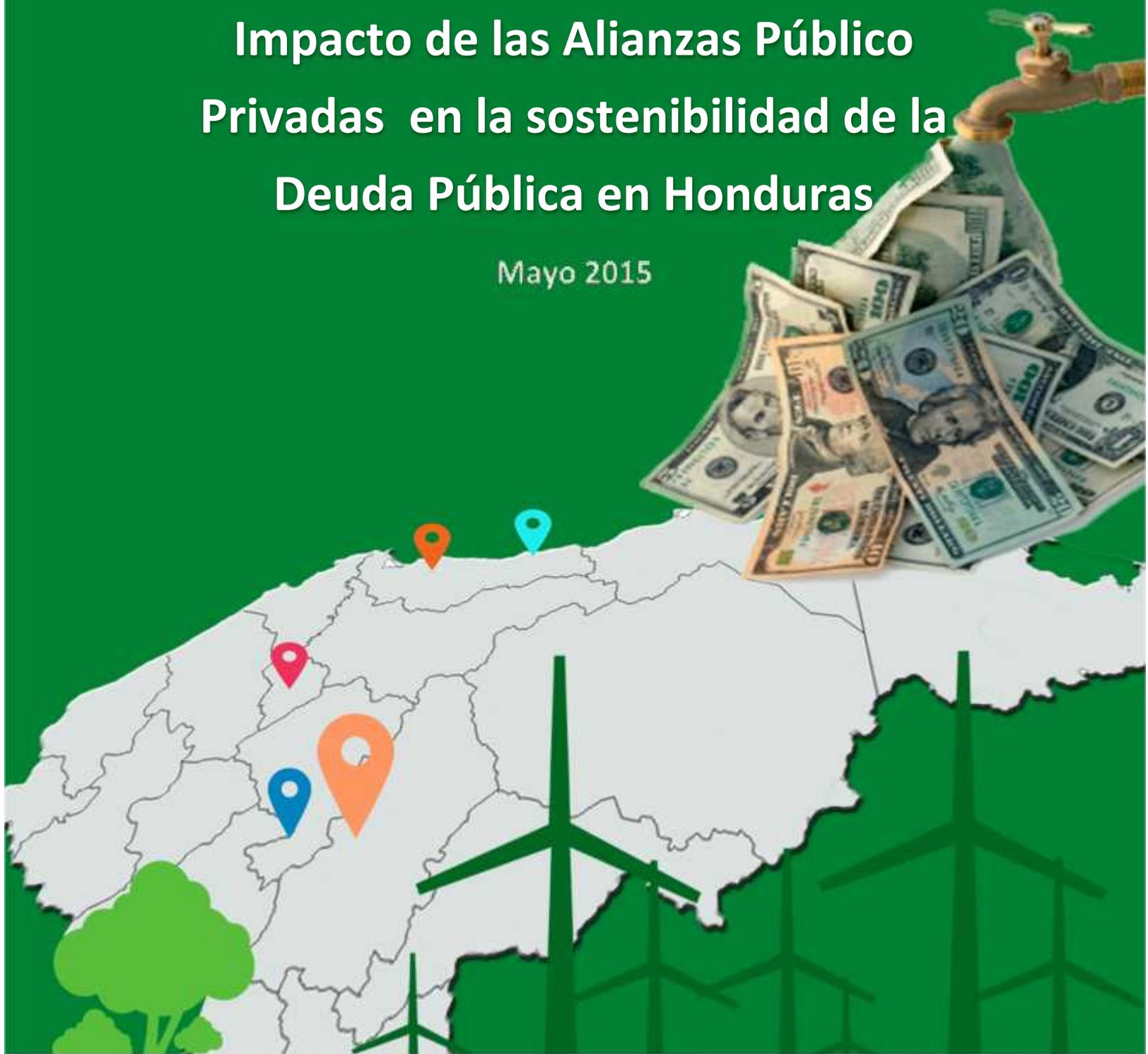


Impacto de las Alianzas Público Privadas en la sostenibilidad de la Deuda Pública en Honduras

Mayo 2015



Contenido

I.	Resumen	3
II.	Normativa Vigente	4
III.	Debilidades, Inconsistencias y abusos en los Contratos	6
IV.	Análisis Previos de Sostenibilidad de Deuda realizados por la SEFIN	8
V.	Posición del FOSDEH	9
VI.	Recomendaciones	10
VII.	Referencias Bibliográficas	11

Impacto de las Alianzas Público Privadas en la sostenibilidad de la Deuda Pública en Honduras

I. Resumen

El presente análisis constituye un acercamiento al tema del endeudamiento público generado por las alianzas público privadas, según los contratos analizados en el periodo 2012 a junio 2014.

En los hallazgos logrados en el desarrollo de la investigación “Las Alianzas Publico Privadas y su relación con la Sostenibilidad de la Deuda”, se distinguen compromisos y riesgos que asume el Gobierno en los contratos de APP’s entre ellos se mencionan: ingresos mínimos garantizados, garantías fiduciarias, transferencias presupuestarias, emisión de bonos, garantías soberanas, pagos por expropiaciones, exoneraciones fiscales, etc.

El poco avance que se reporta, no permite cuantificar el impacto que las APP’s, generan en el endeudamiento público, por lo tanto no se cuenta con análisis de sostenibilidad de deuda en el largo plazo en que están diseñados los contratos de APP’s. Este proceso apenas inicia la revisión de los contratos y el registro de los compromisos firmes y contingentes establecidos.

Para FOSDEH que maneja cifras de endeudamiento externo e interno por encima de las que publica el Gobierno que no considera el alivio de deuda externa, resulta aventurado desarrollar escenarios de sostenibilidad de deuda, debido al elevado nivel de endeudamiento que prevalece en el país, y que se agrava con nuevos endeudamientos en que está incurriendo el Gobierno actual, en condiciones menos favorables. Para el mediano plazo 2020-2024, se avizoran posibles problemas de impago en el servicio de la deuda al vencerse 1,000.0 millones de dólares en bonos soberanos.

FOSDEH, plantea acciones permanentes de análisis sobre las tendencias de variables que inciden en la sostenibilidad de la deuda y de la política fiscal en el largo plazo, así como la revisión de los contratos y el monitoreo a los compromisos firmes y contingentes, encaminados a la mejora de la transparencia y rendición de cuentas de las Alianzas Publico Privadas.

II. Normativa Vigente

El documento de la Política de Endeudamiento Público de Honduras en el período 2015-2018, establece los lineamientos que deberían prevalecer para este periodo, sobre todo los indicadores de endeudamiento público (proporción de la variable con respecto al PIB). El apartado en lo concerniente a las Alianzas Público Privadas (APP), establece lo siguiente:

“La totalidad de compromisos firmes y contingentes cuantificables netos de ingresos asumidos por el sector público no financiero en los contratos de APP, calculados a valor presente no podrán exceder un máximo del 5% del Producto Interno Bruto (PIB), calculado al inicio de cada ejercicio fiscal, una vez que este 5% haya sido alcanzado no se podrá seguir adquiriendo compromisos de este tipo (artículo No 26 de la Ley para la Promoción de APP)¹”.

Para determinar los compromisos asumidos por las APP adjudicadas hasta la fecha, es importante tomar en cuenta lo siguientes avances:

- 1) Las reformas a la Ley para la Promoción de APP, contenidas en el Decreto Legislativo No. 115-2014, (recientemente aprobadas) que crean la Unidad de Contingencias Fiscales precisamente para que se encargue de identificar, cuantificar, gestionar y dictaminar los costos y riesgos fiscales derivados de los proyectos de inversión pública bajo el esquema de Alianzas Público-Privadas, y se realice el adecuado registro de los compromisos firmes y contingentes cuantificables, y las garantías ejecutables bajo dicha modalidad.
- 2) El registro de los pasivos contingentes, lo inicia la Contaduría General de la República en el transcurso de 2014. Se realiza basado en las cláusulas contractuales, sin analizar o verificar los respaldos de estos compromisos explícitos. Solamente se registran tres contratos de proyecto de competencia de la Administración Central. Sin considerar los correspondientes a las Instituciones Descentralizadas que establecen el mayor monto de inversión, se trata de los contratos del Programa de Modernización de Puerto Cortes (Terminal Especializada de Contenedores y Terminal de Gráneles).

¹ Gobierno de la Republica de Honduras, Secretaria de Finanzas, Política de Endeudamiento Público 2015-2018.

Los pasivos contingentes no se registran en los Estados Financieros, pero deben ser divulgados. Los compromisos registrados se relacionan con los siguientes proyectos.

Proyecto	Compromiso Contingente	Descripción
Corredor Logístico	IMAG (ingresos mínimos garantizados)	Ingresos de peajes al concesionario por 15 años
Corredor Turístico	IMAG (ingresos mínimos garantizados)	Ingresos de peajes al concesionario por 16 años
Carretera el Obispo	Garantía Soberana y Garantía Financiera	Transferencia presupuestaria por L. 125 millones

III. Debilidades, Inconsistencias y abusos en los Contratos

Se observan inconsistencias administrativas en la elaboración de los contratos. Para el caso en el Proyecto de la Carretera el Obispo; se autoriza el otorgamiento de garantía soberana del Estado a favor del fiduciario o en su defecto garantía fiduciaria mediante emisión de cualquier instrumento financiero, facultando a la SEFIN para que efectúe las partidas presupuestarias en el presupuesto General para el año 2014 y años subsiguientes, necesarios para el pago de las obras.

Los artículos 71 y 78 de la LOP, establece prohibición sobre otorgamiento de fianzas, avales o garantías a personas naturales o jurídicas privadas. Se requiere de autorización del Presidente de la Republica, aprobación del Congreso Nacional y evaluación previa del riesgo por parte de la Dirección de Crédito Público de la SEFIN, con aprobación por escrito.

Hasta ahora la SEFIN, únicamente ha otorgado un aval a un contratista que finalizo su contrato. Los contratos que establezcan garantías soberanas que responda por compromisos asumidos, es una cláusula contractual sin el respaldo requerido. Situación generada por la desvinculación entre estas Instituciones responsables, donde COALIANZA ha actuado en forma unilateral, y a su discrecionalidad.

Adicionalmente se establecen compromisos contingentes en los contratos de Fideicomiso. Donde el Fiduciario provee fondos para inicio de obras en ciertos proyectos, montos que deberán ser reembolsados por el concesionario o contratista, cuando los proyectos se estén ejecutando. Sin embargo, si no se ejecuta el contrato el Gobierno es responsable de reembolsar al fiduciario².

Casos de Fideicomisos cancelados hay varios, entre ellos los aeródromos (3), que formalizaron el contrato con la Institución Fiduciaria (banco) y

²Estados Financieros ejercicio fiscal 2014, Nota 67 Pasivos Contingentes.

posteriormente fueron cancelados. Se desconocen los cargos financieros que las Instituciones Fiduciarias pudieron haber presentado al Gobierno de Honduras.

Varios contratos establecen como compromisos firmes la creación de reservas presupuestarias para el cumplimiento anual de transferencias a los fideicomisos, por los montos necesarios para el pago de las obligaciones establecidas en los contratos, con cargo a las Instituciones Sectoriales. La situación financiera de estos fideicomisos APP's no se registra en los Estados Financieros, ni en la Dirección de Crédito Público. Se ha informado que estos contratos se encuentran en revisión.

Otro mecanismo de gestión de recursos establecido como garantía contingente en los contratos es la emisión de bonos para el pago de las obligaciones asumidas por el inversionista. Igual que los anteriores, estos compromisos deben ser analizados.

Los contratos de infraestructura vial contemplan montos tanto por el Ingreso Mínimo Anual Garantizado (tarifa de tráfico) como por pago de expropiaciones para derecho de vía, obligación que puede ser cubierta por alguno de los mecanismos señalados anteriormente u otra modalidad. También está explícito el reconocimiento de exoneraciones por impuestos o adquisición de maquinaria, tecnología entre otros.

Implícitamente se prevé en los contratos, contingencias sujetas a la probabilidad que sucedan ciertos eventos, entre ellos: desastres naturales, problemas ambientales, tendencia de la inflación, cambios de políticas públicas y de administración gubernamental, demandas judiciales, entre otras.

Se aprecia una debilidad en la SEFIN como responsable del análisis del riesgo, al no contar con las metodologías apropiadas para la determinación y manejo de las contingencias fiscales establecidas en los contratos.

IV. Análisis Previos de Sostenibilidad de Deuda realizados por la SEFIN

La Secretaría de Finanzas realiza diversos ejercicios para conocer la sostenibilidad de la deuda pública del país, ejercicio en los que únicamente se considera la deuda externa, aun cuando la deuda interna, se acerca a los montos de deuda externa.

Partiendo de estos escenarios y tomando en cuenta los indicadores de solvencia y liquidez en el corto y mediano plazo, la sostenibilidad de la deuda externa se mantiene por debajo de los umbrales establecidos internacionalmente. Sin embargo, a partir del 2020, el indicador de servicio de la deuda sobrepasa el umbral, debido a que a partir de ese año el país deberá pagar la deuda de los Bonos Soberanos, debiendo cancelar un bono de 500.0 millones de dólares en el 2020, y el otro también de 500.0 millones de dólares en amortizaciones parciales entre el 2022 y 2024. Situación que podría ocasionar problemas de impago del servicio de la deuda externa.

Esta situación se complica aún más, por el creciente incremento de contratación de deuda externa en que está incurriendo el Gobierno actual en condiciones menos favorables, se anuncia por parte de SEFIN, la colocación de 1,000 millones adicionales en bonos soberanos, circunstancia que traería problemas adicionales a la sostenibilidad y de capacidad de pago.

V. Posición del FOSDEH

¿Qué factores influyen en la sostenibilidad de dicha deuda?

Para FOSDEH el tema de sostenibilidad de la deuda pública de Honduras, es un problema bastante delicado tanto a nivel económico como social. Partiendo de las cifras que maneja FOSDEH, la deuda total ha llegado a niveles insostenibles, su monto supera \$. 11,763.0 millones de dólares, que comprende deuda externa, deuda interna y alivio de la deuda externa. Para efectos de análisis de sostenibilidad no se considera la deuda flotante.

Conforme a los datos anteriores la deuda publica representa una relación deuda-PIB arriba de 60.4%, indicador que se aleja de los valores de sostenibilidad sugeridos por la SEFIN, de un 44%, para 2015 y entre 50%-55% en el mediano plazo.

En el tema de Alianzas Publico Privadas, el análisis de sostenibilidad, parte de evaluar la trayectoria y cuantificar el riesgo que la variable deuda-PIB pueda mostrar en el largo plazo. Considerando los posibles contingentes explícitos e implícitos en los contratos APP.

Bajo las actuales circunstancias del país resulta complejo pensar en escenarios medios y mucho menos optimistas, ya que es difícil definir con claridad una relación optima de largo plazo entre la deuda-PIB. No obstante debe analizarse constantemente las tendencias de variables que inciden en la sostenibilidad de la deuda y de la política fiscal en el largo plazo.

Organismos Internacionales como Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Oficina del Tesoro de los Estados Unidos están mostrando un decidido apoyo destinado a mejorar la gestión de las APP's y han formulado observaciones puntuales sobre la necesidad de redoblar la vigilancia en la adjudicación de los contratos y los riesgos que podría enfrentar a futuro el país. Así como mejorar la transparencia, eficiencia y rendición de cuentas de las Alianzas Publico Privadas.

VI. Recomendaciones

A fin de reducir los riesgos del Estado, asumidos en las APP's en su relación con los pasivos contingentes y su impacto en la deuda pública, se recomiendan las siguientes acciones:

1. Monitoreo al indicador deuda-PIB, y variables como el déficit fiscal, ingresos tributarios, comportamiento de las exportaciones, tasas de interés, inflación, entre otras que impactan en la deuda.
2. Revisar la serie de contratos aprobados antes de la reforma a la Ley, con el propósito de actualizar la información sobre los diferentes compromisos adquiridos, tomando en consideración los vacíos, excesos y limitaciones en la legalidad y aprobación de los contratos.
3. Desagregar por año los compromisos firmes y contingentes de los contratos APP, a fin de fortalecer el análisis y seguimiento de los indicadores de riesgo.
4. Fortalecer el departamento de Fideicomisos de la SEFIN, que maneje y centralice el tema de los fideicomisos APP's, determinando los compromisos del Estado a través de este mecanismo que hasta ahora se ha mantenido en la opacidad.
5. Reducir el riesgo de sobreendeudamiento poniendo el mejor esfuerzo en el la disciplina fiscal.
6. Dotar a la Dirección de Crédito Público y especialmente la Unidad de Riegos y Deuda, de las metodologías de medición de riesgos para Proyectos APP's, que sea aplicable al entorno del país.

VII. Referencias Bibliográficas

- Comisión para la Promoción de la alianza publico privada (2012). Contrato de concesión, Corredor Logístico Goascorán –Villa de San Antonio y Tegucigalpa- San Pedro Sula- Puerto Cortes. Obtenido de <http://coalianza.gob.hn/portaldetransparencia/wp-content/uploads/2013/06/Contrato-Firmado-Escaneado-Corredor-Log%3%ADstico.pdf>
- Comisión para la Promoción de la alianza publico privada (2012). Construcción Carretera El Obispo - Empalme con Carretera a La Esperanza, Rehabilitación San Miguelito - San Juan, Bacheo San Juan - Gracias - Santa Rosa de Copán y Mantenimiento de la Carretera desde La Esperanza hasta Santa Rosa de Copán. Obtenido de <http://coalianza.gob.hn/v2/wp-content/uploads/2013/06/Contrato-de-Fideicomiso-Carretera-Gracias-COALIANZA-FICOHSA1.pdf>
- Comisión para la Promoción de la alianza público privada (2012). Contrato de Concesión, Corredor Turístico El Progreso- Tela y tamos San Pedro Sula- El Progreso y la Barca- El Progreso. Obtenido de <http://coalianza.gob.hn/portaldetransparencia/wp-content/uploads/2013/06/5Contrato-Firmado-Corredor-Tur%3%ADstico.pdf>
- Comisión para la Promoción de las alianzas público privadas (2010). Ley de Promoción de la alianzas público privada. Obtenido de <http://coalianza.gob.hn/v2/wp-content/uploads/2013/06/Ley-de-Promoci%C3%B3n-de-la-Alianza-P%C3%BAblico-Privada.pdf>
- Secretaria de Finanzas (2004). Ley Organiza de Presupuesto. Obtenido de <http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2010/03/Ley-Organica-del-Presupuesto.pdf>
- Secretaria de Finanzas (2014). Política de Endeudamiento Público 2015-2018. Obtenido de http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2014/10/Politica_de_Endeudamiento_Publico_2015-2018.pdf
- Secretaria de finanzas (2015). Estados Financieros de la Administración Central, ejercicio fiscal 2014. Obtenido de <http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2015/01/ESTADOS-FINANCIEROS-2014-21.zip>
- Tribunal Superior de Cuentas (2014). Reformas a la Ley de Promoción de la alianza público privada. Obtenido de http://www.tsc.gob.hn/leyes/Ref_articulos_ley_promocion_alianza_publico_privada.pdf