

Al contestar refiérase
al oficio No. **09388**

22 de junio, 2020
DFOE-IFR-0393

Señora
Ana Julia Araya Alfaro
Área de Comisiones Legislativas II
ASAMBLEA LEGISLATIVA

Estimada señora:

Asunto: Opinión sobre proyecto de ley denominado “Aprobación del contrato de préstamo N° 2241 entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) para apoyar el financiamiento del proyecto construcción, equipamiento y puesta en operación de un sistema de Tren Rápido de Pasajeros (TRP) en la Gran Área Metropolitana”, expediente N°. 21.958.

Conforme las competencias de esta Contraloría General se atiende el oficio AL-C20993-538-2019 del 29 de mayo de 2020, mediante el cual se solicitó opinión sobre el texto del proyecto de ley de referencia bajo el expediente legislativo N°. 21.958. Al respecto es necesario indicar que mediante oficio No. 8558 (DFOE-IFR-0330) del 08 de junio del presente año, se solicitó prórroga para la atención del presente asunto.

De previo, es preciso enfatizar que mediante la presente opinión este órgano contralor se referirá exclusivamente al contenido del expediente Legislativo N°. 21.958, el cual versa sobre el contrato de préstamo para el financiamiento al CAPEX (por sus siglas en inglés de Capital Expenditure) del Tren Rápido de Pasajeros (TRP) en la Gran Área Metropolitana, por lo tanto, no se hará referencia a aquellos aspectos técnicos propios del Proyecto del TRP, dado que ello escapa del objeto de la consulta planteada.

No obstante, cabe mencionar, que esta Contraloría General entendida de la importancia para el país del desarrollo de proyectos de infraestructura, entre éstos en materia ferroviaria, efectúa los siguientes comentarios, con el afán de que la Asamblea Legislativa tenga un panorama amplio de las situaciones que presenta esta iniciativa, de modo que sirva de insumo para la valoración y discusión legislativa en el logro del fin propuesto.

I. Impacto fiscal del crédito

En opinión de la Contraloría General, en el análisis del presente proyecto de Ley, es importante que se considere la situación fiscal por la que atraviesa el país. Si bien es cierto, las condiciones del crédito en discusión en cuanto a su tasa de interés, periodo de gracia y otros elementos se consideran favorables, de las justificaciones aportadas se deriva que se tendrá alguna afectación a nivel fiscal, sin brindar mayores elementos que sirvan de base a la Asamblea Legislativa para la valoración y toma de decisión respecto a la aprobación del referido crédito, de ahí la importancia de su consideración.

En este sentido, durante el periodo 2009-2019, las finanzas públicas han experimentado un deterioro progresivo y de magnitud considerable, esto se aprecia en la persistencia de déficits primarios y financieros, así como en un aumento sostenido del nivel de endeudamiento. En 2019¹, el resultado fiscal del Gobierno Central fue de un déficit primario del 2,8% del PIB, un déficit financiero de 6,9% del PIB y la brecha entre ingresos y gastos corrientes alcanzó el 5,1% del PIB, lo cual implica que el Gobierno tiene que recurrir al endeudamiento para financiar sus gastos operativos.

En esa misma línea, los indicadores más recientes del Ministerio de Hacienda² muestran que el deterioro en las finanzas públicas continúa dándose aceleradamente, debido a su propia inercia, lo que se ha potenciado en el contexto de la pandemia por COVID-19 que afecta al planeta en la actualidad. En este contexto, el déficit primario alcanzaría un 3,4% del PIB al finalizar el año, cifra muy superior a la mostrada en 2019, lo que implica, que cada vez los ingresos corrientes son aún más insuficientes para cubrir los gastos; además, el déficit financiero rondaría el 8,6% del PIB y se prevé que la deuda pública alcanzará al finalizar el 2020 un 67% del PIB.

Derivado de lo anterior, es importante que la Asamblea Legislativa considere los posibles efectos fiscales del préstamo en análisis, así como de todas aquellas erogaciones por parte del Estado que se establezcan en etapas posteriores del Proyecto TRP, por ejemplo los pagos que el Estado haría al concesionario como subsidio en la fase de explotación en caso de ser requerido por el comportamiento de la demanda, lo anterior desde una perspectiva global de corto, mediano y largo plazo y bajo el citado contexto en el que se enmarcan las finanzas públicas.

Considerando lo indicado, en opinión de esta Contraloría General resulta pertinente contar con un análisis integral de las necesidades de financiamiento del Gobierno Central, los nuevos empréstitos que están siendo negociados o tramitados (incorporando el préstamo para el TRP) y las necesidades de financiamiento que estarían siendo solventadas con estos

¹ CGR, 2020. Memoria Anual. Evolución de las Finanzas Públicas 2019.

² Ministerio de Hacienda, 2020. Impacto Fiscal del COVID-19 y financiamiento del gasto público en 2020.

DFOE-IFR-0393

3

22 de junio, 2020

nuevos recursos, acorde con el plan de endeudamiento del Gobierno Central, de manera que se tenga una perspectiva amplia del nivel de endeudamiento y sus efectos, así como el análisis de costo de oportunidad de destinar recursos de endeudamiento en el Proyecto de TRP que se pretende financiar en parte con el proyecto de Ley en estudio versus el resto de necesidades de financiamiento que se identifiquen requiere el país³. Información que le pueden requerir a los órganos especializados en la materia, tales como el Banco Central de Costa Rica y el Ministerio de Hacienda.

I. Riesgos financieros del proyecto

El presente proyecto de Ley, en su acápite de Justificación establece que un modelo de contratación tipo Alianza Público - Privada (APP), concesión, resulta la alternativa más conveniente para el desarrollo del Proyecto de diseño, construcción y operación de un sistema de tren rápido de pasajeros (TRP) en la Gran Área Metropolitana por un plazo determinado, que según se expone, se llevará a cabo por medio de una licitación pública internacional.

Se establece en el citado acápite que el financiamiento para su desarrollo será tomado por el Adjudicatario mediante un "Project Finance", que implica basar el repago del proyecto en los flujos de caja que genere, y que, en este caso, serían:

- a) *ingresos provenientes de pagos de usuarios por el servicio principal (transporte de pasajeros);*
- b) *ingresos provenientes de actividades calificadas como servicios complementarios u opcionales; publicidad, desarrollos inmobiliarios, actividades comerciales en estaciones, entre otras, en el entendido de que estas actividades sean incorporadas al objeto del Contrato de Concesión;*
- c) *ingresos provenientes de pagos o aportaciones del Estado en los distintos momentos del desarrollo del proyecto, como por ejemplo contribuciones al CAPEX y otras contrapartidas durante la fase de explotación de la Concesión, todo según las habilitaciones expresas dispuestas en los artículos 24, 28, 40 y 43 de la Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos, Ley N° 7762 del 14 de abril de 1998 y sus reformas; y*
- d) *cualquier otro ingreso como consecuencia o resultante del ejercicio de derechos a su favor conforme a lo previsto en el Contrato de Concesión (compensaciones, indemnizaciones, transferencias complementarias, etc.)."*

En línea con lo establecido en el punto c) anterior, se indica en la exposición de motivos, que el empréstito cuya aprobación se somete a consideración bajo este proyecto de

³ A modo de referencia, sólo en el Plan de Financiamiento para Apoyo Presupuestario y mitigación de los efectos por COVID, la Dirección de Crédito Público estima un total de \$2.529 millones adicionales por concepto de empréstitos.

ley, tiene como objeto financiar únicamente el aporte estatal a la inversión de capital CAPEX (por sus siglas en inglés de Capital Expenditure) del Proyecto, que es el componente de la inversión referido a la construcción de las obras.

Siendo, por tanto, según se indica en la exposición de motivos, la intención inmersa en el proyecto que el futuro adjudicatario así como el Estado, contribuyan al financiamiento del CAPEX, con el propósito de hacer viable el desarrollo integral del Proyecto. En este sentido, es claro que el presente proyecto de Ley, tiene como finalidad generar el contenido presupuestario para el aporte estatal al CAPEX, tal como está establecido el punto 2.3 Inversión del Proyecto del Contrato con el BCIE. Por ende, es claro que el crédito bajo análisis no contempla el financiamiento integral que el Estado deberá aportar al proyecto, por lo que recobra relevancia lo indicado en el apartado I del presente documento.

Más allá del empréstito en estudio, el proyecto de TRP también requerirá de aportes estatales adicionales para financiar parte de los gastos de operación (OPEX por sus siglas en inglés de Operational Expenditures), aportes que estarán en función de la demanda del servicio y de la distribución de riesgos que se determine.

Así las cosas, al margen del contrato de crédito en discusión, resulta importante no sólo contar con escenarios que permitan cuantificar los montos adicionales que el Estado deberá aportar al proyecto del TRP (CAPEX y OPEX), sino también identificar la fuente de ingresos que los financiará, dada la situación fiscal que afronta el país, tal como se mencionó en el punto anterior.

Sobre el particular, a modo de ejemplo, en los últimos 5 años el monto máximo anual presupuestado por el Gobierno Central destinado a la operación del INCOFER no superó los ¢14.128,3 millones⁴, de ahí que es preciso enfatizar en la importancia de cuantificar dichos montos adicionales que requerirá el Proyecto de TRP, con el propósito de evitar generar obligaciones futuras para las cuáles no se tenga una fuente de financiamiento plenamente identificada, dada la imposibilidad del INCOFER de generar los montos adicionales que el Estado deberá aportar.

En este sentido, en opinión del órgano contralor resulta necesario para la valoración del presente proyecto de ley, que se analice cualquier posible afectación que pueda provocar al desarrollo del Proyecto de TRP la compleja situación fiscal que presenta el país, máxime que en la exposición de motivos del proyecto de ley se indica que el impacto en las finanzas públicas del presente crédito no contempla los efectos derivados de la emergencia causada por la pandemia del COVID-19. Asimismo, no se incluye un análisis integral que contemple los riesgos financieros asociados, estimaciones de los aportes adicionales del Estado, así como la capacidad Estatal para cubrir obligaciones futuras, aspectos que se consideran relevantes para la toma de decisiones en relación con el financiamiento objeto del presente proyecto de Ley.

⁴ [Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos \(SIPP\)](#).

En esa misma línea, resulta relevante que se considere en el análisis del proyecto de Ley “la nueva normalidad Post Covid-19”, influenciada por los efectos en los hábitos de consumo, tránsito, incremento del teletrabajo, entre otros aspectos, que podrían tener implicaciones en el Proyecto de TRP; así como un análisis actualizado de la situación fiscal que se proyecte se va a presentar en el país al menos en el mediano y largo plazo, de frente no sólo al repago del empréstito que se encuentra en análisis por parte de la Asamblea Legislativa, sino también del monto anual que le podría corresponder cubrir al Estado por concepto de aporte al OPEX.

En este sentido, el contar con información a partir de la modelación de escenarios que permitan cuantificar y analizar los diferentes riesgos que se lleguen a identificar, es un ejercicio de suma importancia a efecto de conocer la sensibilidad del proyecto de TRP, por ejemplo en aspectos tales como variaciones en la demanda, variaciones en la definición del alcance del Proyecto y por tanto en su costo; de manera que se pueda anticipar los efectos que los cambios en estas u otras variables puedan provocar en la rentabilidad del Proyecto de TRP.

Además, es importante que se considere el costo de los recursos que le corresponde aportar al gobierno, el cual se compone no solo de la tasa de interés del crédito, sino también del costo de capital que le implica salir al mercado a captar recursos para financiar los posibles subsidios, así como para pagar el crédito asociado a la porción de la inversión inicial que corresponde cubrir al Estado; o en caso de que el proyecto genere estos recursos en forma indirecta, se tenga claridad sobre la razonabilidad de la sostenibilidad y su cuantía.

II. Otros aspectos a considerar

Aunado a la opinión dada en los puntos I. y II. del presente oficio, se considera necesario y oportuno hacer mención de otros aspectos relativos a funciones de control y fiscalización, relacionados tanto con lo indicado en la exposición de motivos como del articulado del proyecto de ley.

En ese sentido, la motivación del proyecto de ley refiere en el aparte 2.4, a una estructura orgánica dentro del INCOFER para cumplir con las funciones de supervisión y fiscalización, coordinación y administración técnica, legal y financiera durante toda la vigencia del contrato de concesión. Se refiere además, a la creación de una Unidad Ejecutora del Proyecto.

En cuanto a este aspecto, no obstante que tal y como se indicó al inicio del presente oficio, el objeto del proyecto de ley es el contrato de crédito, de cara a lo mencionado en la justificación, en opinión del órgano contralor, considerando la Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos, Ley No. 7762 como marco regulatorio básico ante la figura de la concesión, un elemento fundamental es conocer con precisión las diferencias esenciales entre el control que puede ejercerse como parte de las funciones propias de la Administración activa, como es el caso de la supervisión, y por otro, las funciones de

DFOE-IFR-0393

6

22 de junio, 2020

fiscalización, que deben realizarse a través de una instancia independiente, objetiva y con una ubicación orgánica que garantice esas condiciones. En ese sentido, es necesario que se individualicen y precisen de manera adecuada los ámbitos de competencia de esas instancias, para lograr un sistema de control robusto y coherente.

En línea con lo mencionado, el proyecto de Ley refiere al ejercicio de ambas funciones a través de una Unidad Ejecutora, lo cual requiere ser revisado de frente a la naturaleza diferenciada de cada una de esas funciones y armonizar lo señalado en el aparte 2.4, de la motivación del proyecto, así como lo señalado en el artículo 1 y el anexo E del contrato de préstamo. Lo anterior en procura de garantizar la independencia y objetividad requerida en el cumplimiento de dichas funciones.

El uso e implementación correcto y claro de esos niveles de control, la dotación de la estructura correcta y de los recursos necesarios, permiten un sistema más sólido y eficiente, a la vez evita conflictos de competencias, vacíos de control, duplicidad de acciones y un sin número de inconvenientes que pueden afectar una concesión. Este órgano contralor, ha determinado en otras concesiones⁵, las dificultades en la implementación de esos controles, por falta de rigor técnico y claridad en cuanto al alcance de sus funciones y la indefinición de cada uno de los sujetos o instancias a las que se les debe asignar dicha competencia, sobre todo en los casos de administraciones concedentes complejas o con participación de varias administraciones.

En otro orden de ideas; en relación con lo indicado en la Sección 9.09 del Contrato de préstamo denominada “Adquisición de Bienes y Servicios” y lo propuesto en el artículo 4 del proyecto de ley “Procedimientos de Contratación Administrativa”, es opinión de este órgano contralor que al vincularse el préstamo con un bien demanial con protección constitucional⁶, es necesario que se siga para la realización del proyecto lo dispuesto en la Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos, Ley No. 7762.

Por último, reiterar tal como se ha hecho en diferentes oportunidades por este órgano contralor⁷, la importancia de una visión sistémica del transporte público, dentro de lo cual la modernización de la modalidad de transporte ferroviario debe de ir en línea con el resto de modalidades que interactúan a fin de que se articulen de forma organizada, complementaria y armónica, en aras de dar un servicio óptimo y accesible.

En conclusión, la Contraloría General comprende la importancia para el país de desarrollar este tipo de proyectos de infraestructura, no obstante; se recomienda en este caso, considerar de manera integral los tres temas antes abordados. Además, es fundamental

⁵ Ver Informes de Fiscalización DFOE-IFR-IF-2-2012, DFOE-IFR-IF-4-2018, entre otros.

⁶ Artículo 121 inciso 14 de la Constitución Política.

⁷ En este sentido ver, entre otros, los siguientes documentos: DFOE-IFR-0157 (3897) del 31 de marzo, 2017; DFOE-IFR-0123 (04273) de 22 de marzo, 2019; DFOE-IFR-IF-00012-2019 del 26 de noviembre, 2019; DFOE-IFR-IF-00013-2019 del 12 de diciembre, 2019.

DFOE-IFR-0393

7

22 de junio, 2020

entender que este crédito que se discute es un paso inicial de un Proyecto que tiene una magnitud importante, pues habrá otros aportes estatales, estimaciones y escenarios que deberían ser del conocimiento de los legisladores para tener un justo dimensionamiento de las decisiones que van a tomar.

Atentamente,

Marcela Aragón Sandoval
GERENTE DE ÁREA



Josué Calderón Chaves
ASISTENTE TÉCNICO

Marco Quirós Morales
FISCALIZADOR

JCC/VMB/YQA/SDQ/MAG/MQM/mfg
Ce: Despacho Contralor
Gestión: 2020002278-1
Ni: 15116, 16588