



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

INFORME DE CONTINGENCIAS EXPLÍCITAS DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO



2015

El presente informe es una herramienta de seguimiento y transparencia de las finanzas públicas en el que se presentan las principales contingencias explícitas del Sector Público No Financiero, la situación fiscal ante la posible materialización de estas contingencias explícitas y las acciones implementadas por el Gobierno para mitigarlas, en cumplimiento de lo señalado en el literal b) del numeral 18.2 del artículo 18° de la Ley N° 30099, Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal.

ÍNDICE

Presentación	4
Resumen Ejecutivo.....	5
1. Introducción	7
2. Marco conceptual.....	7
2.1. Pasivos contingentes	9
3. Experiencia internacional.....	11
3.1. Unión Europea	12
3.2. Alianza del Pacífico	13
3.2.1 Chile.....	13
3.2.2 Colombia.....	14
3.2.3 México	14
4. Pasivos Contingentes Explícitos del Sector Público No Financiero	15
4.1. Antecedentes	15
4.2. Pasivos Contingentes Explícitos Reportados	15
4.2.1. Contingencias explícitas por demandas judiciales y arbitrajes	17
4.2.2. Contingencias explícitas por controversias internacionales en temas de inversión	21
4.2.3. Contingencias explícitas en los contratos de Asociaciones Público Privadas	22
4.2.4. Contingencias explícitas por garantías, avales y similares.....	27
5. Situación Fiscal y Análisis de Escenarios	30
6. Acciones implementadas para mitigar las contingencias explícitas del Sector Público No Financiero	31
7. Recuadros.....	34
7.1. Estrategia Financiera para la gestión de los riesgos fiscales asociados a desastres naturales.....	34
7.2. Fondo de Seguro de Depósitos.....	36

Presentación

Desde finales de 1999, el Sector Público No Financiero (SPNF) se condujo con un marco macro fiscal establecido en la Ley N° 27245, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRTF), el cual contribuyó a corregir el comportamiento poco predecible de las finanzas públicas, a reducir el sesgo a mantener déficits fiscales y a disminuir los altos niveles de deuda pública. Posteriormente, a fin de continuar fortaleciendo las finanzas públicas, en el año 2013, el Gobierno aprobó un nuevo marco macro fiscal a través de la promulgación de la Ley N° 30099, Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LFRTF). El objetivo de esta ley es reducir la prociclicidad y volatilidad del gasto público, simplificar las reglas fiscales de los Gobiernos Regionales y Locales, reforzar la transparencia fiscal, así como agregar un análisis de las finanzas públicas desde un enfoque de gestión de riesgos fiscales.

Como parte del reforzamiento de la transparencia fiscal, el nuevo marco macro fiscal de la LFRTF incorpora, entre otros contenidos, el compromiso del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de elaborar y publicar, en el mes de junio, un informe anual que presente y evalúe las contingencias explícitas que ha asumido el SPNF, así como las garantías, avales y similares otorgadas por el Gobierno, para luego evaluar la posición y sostenibilidad fiscal desde un enfoque de riesgos fiscales. El objetivo de este informe, en el corto y mediano plazo, es proponer mecanismos de mitigación y gestión de riesgos fiscales y, de esa manera, sentar las bases para el diseño de una respuesta fiscal óptima ante un escenario de materialización de los pasivos contingentes explícitos. Con la elaboración de este informe se continúa con el proceso de convergencia gradual hacia los mejores estándares internacionales de transparencia fiscal y gestión de riesgos fiscales.

Así, en cumplimiento de lo señalado en el literal b) del numeral 18.2 del artículo 18° de la LFRTF, el MEF elabora el segundo **Informe de Contingencias Explícitas del SPNF**, donde se desarrolla: i) el marco conceptual sobre pasivos contingentes; ii) la experiencia internacional sobre gestión de estas contingencias; iii) un reporte sobre los pasivos contingentes explícitos del SPNF, así como las garantías, avales y similares; iv) la situación fiscal de la economía peruana y el posible efecto fiscal de la materialización de las contingencias explícitas; y, por último, v) las acciones implementadas por el MEF para mitigar estos pasivos contingentes explícitos. Cabe señalar que este informe presenta las fuentes de pasivos contingentes explícitos identificadas, de acuerdo al marco conceptual revisado.

Este informe se elaboró con información al mes de diciembre de 2015.

Resumen Ejecutivo

- **La sostenibilidad de las finanzas públicas, tanto de países avanzados como emergentes, puede verse afectada considerablemente de manera inesperada por la materialización de riesgos fiscales como son los pasivos contingentes.** Así, por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2016) estimó que, para una muestra de 80 países entre economías avanzadas y emergentes en el periodo 1990-2014, el costo fiscal promedio de 174 sucesos de materialización de pasivos contingentes (entre explícitas e implícitas) ascendió a 6,1% del PBI; mientras que el costo fiscal máximo de un suceso de materialización, de estos 174 sucesos, ascendió a 56,8% del PBI. Por ello, es necesario implementar políticas de transparencia fiscal y gestión eficiente del riesgo fiscal que permitan diseñar mecanismos para mitigar estos riesgos derivados de la materialización de pasivos contingentes.
- **El nuevo marco macro fiscal de Perú establecido en la Ley N° 30099, Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LFRTF), dispone el compromiso del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de evaluar anualmente la exposición del país frente a los riesgos fiscales generados por la materialización de los pasivos contingentes explícitos.** Estas contingencias explícitas representan posibles obligaciones fiscales derivadas de documentos vinculantes y cuya existencia ha de ser confirmada sólo por la ocurrencia, o no ocurrencia, de uno o más eventos específicos futuros e inciertos que no están enteramente bajo control del fisco.
- **En ese sentido, el presente documento reporta los riesgos fiscales derivados de los pasivos contingentes explícitos, en línea con la práctica común a nivel internacional y el marco de la normativa vigente.** No obstante, cabe precisar que, esta cuantificación es aún preliminar debido, principalmente a la falta de información, como el caso de los procesos judiciales que no son reportados en la Contabilidad Pública por considerar pretensiones o montos no cuantificables. Asimismo, es necesario señalar que además existen otros riesgos fiscales, como son los pasivos contingentes implícitos, los riesgos específicos de largo plazo como los pasivos pensionarios y seguridad social, otros pasivos firmes o pasivos contingentes del Sector Público Financiero, los cuales se presentan con fines informativos en diferentes documentos oficiales y son monitoreados continuamente por el MEF.
- **De acuerdo a la información disponible, se estima que al cierre del año 2015 la exposición máxima del SPNF a las contingencias explícitas se encuentra en alrededor de 9,70% del PBI, superior al 8,21% presentado en el año 2014 (junio 2015). El incremento de las contingencias fiscales explícitas en el año 2015 (1,49% del PBI)¹ respecto del año 2014 es explicado principalmente por el aumento de las contingencias asociadas a las demandas judiciales (1,34% del PBI).** Uno de los factores que sustenta esta subida reside en la mejor y estandarizada información de demandas judiciales que involucran a las empresas públicas no financieras, las cuales remitieron información en formatos preestablecidos. En el caso, de las contingencias por controversias internacionales de inversión, las garantías, avales y similares, y las contingencias asumidas por el Estado en los contratos de APP se incrementaron en 0,04%, 0,03% y 0,08% del PBI 2015, respectivamente, debido a un efecto cambiario producto de la depreciación del Sol respecto al Dólar registrada durante el 2015 (variación anual de 12,2%). Cabe señalar que, los montos nominales en dólares en los primeros dos tipos de contingencias explícitas no han variado; mientras que en el último se registró una reducción en el monto nominal en dólares.
- **Es importante señalar que, la sostenibilidad de las finanzas públicas en el corto plazo no se comprometería en el escenario de una posible materialización esperada, durante el 2016, de las contingencias explícitas estimadas del SPNF.** Así, en caso los pasivos contingentes explícitos se activen (una materialización esperada en el 2016 de 1,16% del PBI), la deuda pública podría incrementarse, de manera indirecta, respecto del 23,3% del PBI registrado al cierre del año 2015 y se estabilizaría en alrededor de 25,6% del PBI a partir del 2018. Así también, usando la proyección estocástica, se obtiene una probabilidad de 65% que el ratio de deuda pública se ubique por debajo de 30% en el año 2024. Es preciso señalar que este escenario considera que solo la deuda pública financia los pagos por la materialización de las contingencias explícitas, sin afectar los activos del SPNF.

¹ Cabe señalar que este incremento considera que la exposición máxima a las contingencias por las demandas judiciales y arbitrajes para el año 2014 se revisó al alza en 0,31% del PBI 2014, respecto a lo publicado en el Informe de Contingencias Explícitas del SPNF del año 2014. Ello explicado por la actualización de la exposición máxima con información del Cierre Contable del año fiscal 2014.

- **En relación a las acciones implementadas para mejorar el seguimiento de las contingencias explícitas asociadas a las demandas judiciales en cortes nacionales y arbitrajes (57% del total)**, en mayo de 2016, se publicó el Decreto Supremo N° 114-2016-EF que aprueba la norma reglamentaria para la aplicación de la Septuagésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30372, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016, que dispone **la reactivación de la Comisión Evaluadora de las deudas del Estado** generadas por sentencias judiciales emitidas. Esta comisión tiene como función aprobar un listado complementario de las deudas del Estado generadas por sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada y en ejecución a fin de continuar con el proceso de atención de pagos de dichas deudas. Adicionalmente, mediante dicha norma se creó el aplicativo informático **“Demandas judiciales y Arbitrales en contra del Estado”** para registrar, actualizar y cuantificar las obligaciones firmes y contingentes por demandas judiciales y arbitrajes en todas sus fases (desde la demanda hasta el pago), incluyendo las demandas no cuantificadas y las demandas que se ventilan en cortes o instancias supranacionales. De esta manera, el Sistema de Defensa Jurídica del Estado se fortalece con la creación de esta plataforma de información confiable y sistemática que permitirá realizar un seguimiento continuo de la posición global de esta defensa jurídica y que, simultáneamente, servirá de insumo para proponer e implementar lineamientos, procedimientos, entre otros.
- **Asimismo, respecto a las acciones implementadas para mejorar el seguimiento de las contingencias explícitas derivadas de Asociaciones Público Privadas (APP)**, cabe resaltar que, en setiembre de 2015, el Gobierno del Perú publicó el Decreto Legislativo N° 1224, Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos y su Reglamento, siendo uno de sus objetivos la mejora del seguimiento y la transparencia en el proceso presupuestal de las obligaciones derivadas por las APP. Así, esta normativa establece la obligación de cada sector de elaborar, anualmente, el Informe Multianual de Inversiones en APP. Este documento permitirá: i) realizar la planificación de proyectos y compromisos por APP de cada entidad del Gobierno Nacional, Regional y Local que haya realizado o tenga previsto realizar APP en los próximos 3 años, y ii) realizar la proyección del uso de recursos públicos destinados a proyectos de APP para un horizonte de diez (10) años. En ese sentido, es crucial que el proceso presupuestal de los proyectos de APP se trate de manera transparente. Como resultado de la implementación de medidas señaladas en el marco del Decreto Legislativo, desde el 31 de marzo del 2016, el Perú es el primer país no miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) reconocido oficialmente como un adherente a la Recomendación del Consejo sobre Principios para Gobernanza Pública de las APP. Por otra parte, el MEF capacitó, en el año 2015, al Gobierno Regional de La Libertad, Gobierno Regional de Arequipa, Gobierno Regional de Lambayeque, PROINVERSIÓN, Ministerio de Transporte y Comunicaciones, y Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en la aplicación, entre otros, de los “Lineamientos de valuación de compromisos contingentes cuantificables y del flujo de ingresos derivados de la explotación de los proyectos materia de los contratos de APP”, aprobado por la Resolución Ministerial N° 048-2015-EF/52, a fin de mejorar la valuación de los compromisos contingentes asumidos por estas entidades públicas. En esa misma línea, el MEF tiene previsto continuar con las capacitaciones a los Ministerios, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales que lo requieran.
- **Finalmente, en cuanto a las acciones implementadas para el seguimiento y control de las garantías, avales y similares otorgadas por el Gobierno Nacional**, es preciso señalar que, en cumplimiento de la Décimo Sexta Disposición Complementaria del Texto Único Ordenado de la Ley N° 28563, Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento, los pagos de los créditos garantizados de la Municipalidad Metropolitana de Lima se efectúan a través de un fideicomiso, por lo que el MEF realiza un seguimiento constante con el fiduciario respecto de la disposición de recursos para atender el compromiso de pago de estos créditos. En caso exista una insuficiencia de fondos financieros en el fideicomiso para la atención de los pagos de acuerdo a los cronogramas establecidos, el MEF iniciaría el procedimiento de ejecución de la Honra de Aval para atender la obligación de pago con partidas presupuestarias del servicio de deuda (recursos disponibles por reperfilamiento de la deuda y en caso extremo solicitar recursos del Tesoro Público) y, culminado dicho procedimiento, procederá con el registro de la garantía dentro de las estadísticas de deuda pública.

1. Introducción

La crisis financiera mundial en el periodo 2008-2009 demostró una vez más cómo choques macroeconómicos adversos y la materialización de pasivos contingentes pueden debilitar significativamente las finanzas públicas, más aún en un escenario de escaso seguimiento, falta de transparencia de las cuentas fiscales y gestión deficiente de los riesgos fiscales. Tal es así, que la deuda pública de Portugal, Irlanda e Islandia se incrementó inesperadamente en 27,8%, 59,1% y 67,7% del PBI², respectivamente, en el 2010 respecto al 2007³. Tras la crisis, como parte de las mejores prácticas internacionales, se ha acentuado el énfasis en mejorar la transparencia fiscal y la gestión de los riesgos fiscales entre los países.

Desde hace algunos años, las políticas de seguimiento, transparencia y gestión de riesgos fiscales han sido una práctica común y consolidada en países desarrollados como Nueva Zelanda (1989), Estados Unidos (1990), Australia (1998) y recientemente la Unión Europea (2015), así como en los países de Latinoamérica como Colombia (2004) y Chile (2007), convirtiéndolos en referentes para el resto de economías.

El Perú no dista de estas buenas prácticas, ya que el nuevo marco macro fiscal de la LFRTF se establece el compromiso del MEF de realizar una evaluación anual de los pasivos contingentes explícitos del SPNF. Con la publicación de este segundo Informe de Contingencias Explícitas del SPNF 2015, se reafirma este compromiso con la transparencia fiscal y se busca continuar convergiendo hacia los más altos estándares internacionales de seguimiento, monitoreo y gestión sobre riesgos fiscales.

En el presente documento se reportan las contingencias explícitas del SPNF, así como las garantías, avales y similares, como parte del proceso de convergencia gradual hacia las mejores prácticas a nivel internacional establecidas en el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014 y en el marco de la normativa nacional vigente. Sin embargo, cabe señalar la importancia de otros riesgos fiscales por su efecto directo sobre la economía, como son los pasivos pensionarios y los pasivos contingentes implícitos, que son presentados con fines informativos en diferentes documentos oficiales y son monitoreados continuamente por el MEF de forma tal que se prevean posibles impactos sobre la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica del país.

2. Marco conceptual

El Sector Público se encuentra expuesto a múltiples riesgos fiscales que pueden afectar inesperadamente a las cuentas fiscales. De acuerdo al FMI (2013)⁴, a nivel más general, los riesgos fiscales pueden definirse como cualquier diferencia potencial entre los resultados fiscales efectivos y los previstos (por ejemplo, para los saldos fiscales y deuda pública). Estos riesgos se clasifican, por tipo de fuentes, en riesgos macroeconómicos y riesgos específicos (que incluyen a los pasivos contingentes). Adicionalmente, el FMI (2014) incluyó dentro de los riesgos fiscales a los riesgos estructurales o institucionales⁵.

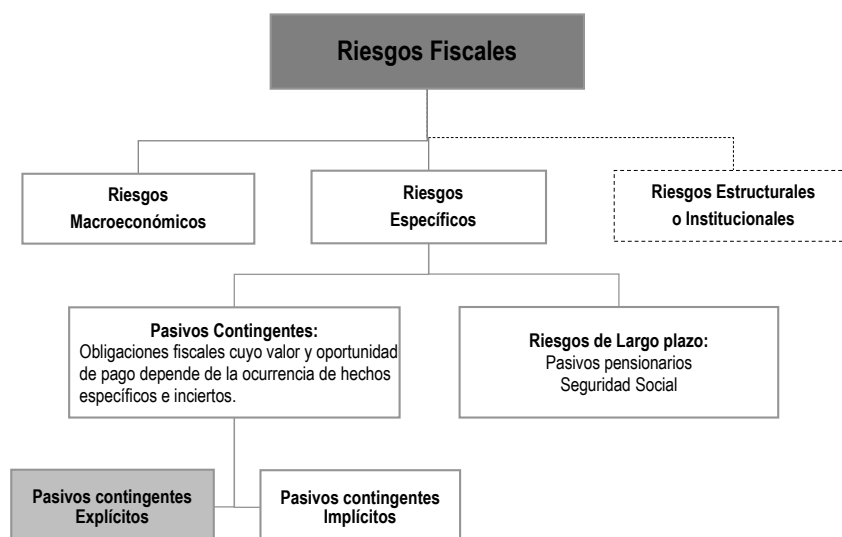
² El PBI en términos de paridad de poder de compra.

³ Curristine, Baldrich, Montecinos y Villarreal, (2014). *Improving the reporting and management of Fiscal Risk and Contingent Liabilities*. Fiscal Affairs Department, FMI.

⁴ FMI (2013). Estadísticas de la deuda del sector público: Guía para compiladores y usuarios.

⁵ Por su parte, Polanckova (1998) señala que los gobiernos se enfrentan a cuatro tipos de riesgo fiscal, cada uno de los cuales es un pasivo en sentido amplio que combina dos de las siguientes cuatro características: i) explícita, ii) implícita, iii) directa y iv) contingente. Así, los pasivos pueden ser pasivos directos (obligaciones cuyos resultados son previsibles) o pasivos contingentes (son obligaciones que pueden o no llegar a ser exigibles, según ocurran o no ciertos hechos). Ambos pueden subdividirse en pasivos explícitos (creadas por ley o mediante contrato, que el Estado debe liquidar) y pasivos implícitos (representan obligaciones morales o cargas que, si bien no están impuestas por la ley, probablemente deben ser asumidas por el Estado debido a las expectativas del público o las presiones políticas). *Contingent Government Liabilities: A Hidden Fiscal Risk, Policy Research Working Paper 1989. World Bank*.

Gráfico 1. Clasificación de los riesgos fiscales



Fuente: FMI (2008), Curristine et al (2014).

- Los **riesgos macroeconómicos** se refieren a la exposición de las finanzas públicas a las variaciones en los parámetros macroeconómicos (el crecimiento económico, los precios de las materias primas, las tasas de interés, los tipos de cambio) y otros parámetros claves utilizados en las proyecciones macroeconómicas. La evaluación de estos riesgos considera el análisis de distintos escenarios macroeconómicos y el correspondiente impacto en las cuentas fiscales y en la sostenibilidad de la deuda pública.

Al respecto, para el caso de Perú, en el MMM 2017-2019, publicado en abril del 2016, se analizó los riesgos macroeconómicos asociados a (i) la volatilidad financiera que podría afectar el sector real, especialmente de economías emergentes, a través de una salida masiva de capitales y presiones depreciatorias; (ii) desaceleración mayor a la esperada de China e incertidumbre respecto de su proceso de transición económica⁶; (iii) periodo prolongado de bajo crecimiento y bajos precios de materias primas que prolongue el círculo vicioso entre ambos factores para economías exportadoras de materias primas; y, (iv) factores geopolíticos y no económicos que limiten el crecimiento de las economías.

- Por el contrario, los **riesgos fiscales específicos** no están relacionados con los parámetros macroeconómicos o supuestos de proyección, son más restringidos y surgen de fuentes específicas, tales como los costos fiscales potenciales derivados de la ejecución de garantías gubernamentales; la posible necesidad de brindar apoyo fiscal a una empresa de propiedad estatal, gobierno subnacional o sector financiero; o los gastos no programados que se destinan a programas de transferencia de asistencia social y previsional, entre otros.

En relación a estos riesgos específicos podemos mencionar a los pasivos contingentes (explícitos e implícitos, que se definen más adelante), que han sido una fuente principal de riesgos fiscales. Omitir la contabilización de estos riesgos fiscales o una inadecuada gestión de los mismos ha generado fuertes incrementos no esperados en el saldo de la deuda pública y gatillado crisis fiscales en diversos países⁷. Al respecto, el FMI⁸ sostiene que escenarios de depreciación cambiaria de la moneda local y la materialización de pasivos contingentes originaron los mayores incrementos inesperados de la deuda pública en las economías emergentes en los últimos 10 a 15 años.

- Finalmente, los **riesgos estructurales e institucionales** están relacionados a las debilidades estructurales o institucionales del gobierno que pueden limitar la eficacia de la gestión del riesgo fiscal o aumentar tanto la

⁶ Se calcula que una desaceleración en el crecimiento de la economía china de 1 punto porcentual (p.p.) está asociada con una reducción de 0,53 p.p. en el crecimiento de la economía peruana. El Banco Mundial estima, en el *Global Economic Prospects Spillovers amid Weak Growth* (2016), un efecto muy similar. Cabe señalar que este impacto no considera efectos de segunda vuelta o indirectos.

⁷ Cebotari (2008), *Contingent Liabilities Issues and Practice*.

⁸ FMI (2003). En *Public Debt in Emerging Market*, WEF; Cebotari, Davis, Lusinyan, Mati, Mauro, Petrie y Velloso (2009) en *Fiscal risk: Sources, disclosure and management*; además de Jaramillo y Mulas-Granados (2016) en *Always lurking: Drivers of debt spikes since WWII* (forthcoming).

probabilidad de que ocurra un evento negativo como el costo fiscal, en caso de materializarse. Por ejemplo, son más vulnerables las economías cuyos ingresos están dominados por sólo una o dos fuentes, especialmente cuando estos se derivan de los recursos naturales. Otras debilidades estructurales incluyen asignaciones excesivas de los ingresos a los programas de gastos específicos o dificultades en la coordinación de la política fiscal entre los diferentes niveles de gobierno. Estos limitan la capacidad del gobierno para ajustar la política fiscal en respuesta a un choque, lo que puede amplificar el impacto ante la materialización del riesgo. Asimismo, la escasa capacidad para identificar y gestionar los riesgos fiscales constituye de por sí misma una fuente de riesgo pues dificulta la posibilidad de evaluar los impactos de los riesgos estructurales sobre las cuentas fiscales.

2.1. Pasivos contingentes

De acuerdo al Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014 (MEFP) del FMI, un pasivo se establece cuando una unidad (el deudor) está obligado, en circunstancias específicas, a proporcionar fondos u otros recursos a otra unidad (el acreedor). Asimismo, el FMI define a los pasivos contingentes como obligaciones que no surgen a menos que ocurra un evento determinado y definido en el futuro⁹. Estos pasivos contingentes crean riesgos fiscales y pueden surgir de acontecimientos imprevistos o de políticas públicas deliberadas. Cabe señalar que existen muchas definiciones alternativas de pasivos contingentes¹⁰, pero que no son válidas para el análisis económico de los riesgos fiscales¹¹.

Los pasivos contingentes, en un sentido general, se refieren a las obligaciones cuyo momento y magnitud dependerá de la ocurrencia de un evento futuro incierto fuera del control del gobierno. Esta definición pone de relieve la incertidumbre con respecto al tiempo y la magnitud del pago, e incluye la posibilidad de que el pago no se realice en absoluto¹². Cabe señalar que la incertidumbre acerca del valor de los pasivos no convierte a estos pasivos en contingentes¹³.

Asimismo, el FMI distingue entre los pasivos contingentes explícitos e implícitos:

- Los **pasivos contingentes explícitos** se definen como *“mecanismos financieros jurídicos o contractuales que dan lugar a una exigencia condicional de efectuar pagos de valor económico. Las obligaciones se hacen efectivas si se cumplen una o más condiciones estipuladas”*. Los pasivos contingentes explícitos pueden adoptar diversas formas, pero las garantías son la forma más común. Otras contingencias distintas a las garantías son las reclamaciones jurídicas potenciales, que son reclamaciones que se derivan de causas judiciales pendientes; indemnizaciones, que son compromisos de aceptar el riesgo de pérdida o daño que pueda sufrir otra parte; o el capital accionario suscrito y no aportado, que es una obligación de proporcionar más capital a solicitud de una entidad de la cual se es accionista (como una institución financiera internacional).
- Los **pasivos contingentes implícitos** *“no tienen un origen jurídico ni contractual, sino que se reconocen después de cumplirse cierta condición o producirse determinado hecho.”* Ejemplos de pasivos contingentes implícitos son las obligaciones netas por prestaciones futuras de la seguridad social¹⁴, las medidas destinadas a garantizar la solvencia del sector bancario, la cobertura de las obligaciones de los gobiernos subnacionales

⁹ Polanckova (1998) define a los pasivos contingentes como obligaciones que pueden o no llegar a ser exigibles, según ocurran o no ciertos hechos. La probabilidad de que estos hechos ocurran puede ser exógena con respecto a las políticas del Estado (por ejemplo, si están vinculados a una catástrofe natural) o endógena (por ejemplo, si los programas del Estado crean un riesgo moral).

¹⁰ De acuerdo a la Oficina de Estadística de la Unión Europea (Eurostat), los pasivos se denominan "contingentes" en el sentido de que, por naturaleza, representan solo pasivos potenciales y no reales.

¹¹ Por ejemplo, de acuerdo a la Norma Internacional de Contabilidad para el Sector Público NIC SP 19, un Pasivo contingente es a) una obligación posible, surgida a raíz de sucesos pasados y cuya existencia ha de ser confirmada solo porque sucedan, o no sucedan, uno o más sucesos inciertos en el futuro, que no están enteramente bajo el control de la entidad; o bien, b) una obligación presente surgida a raíz de sucesos pasados, que no se ha reconocido contablemente porque: i) no es probable que sea requerida una salida de recursos que incorporen beneficios económicos o potencial de servicio, estableciendo una obligación; o bien, ii) el importe de la obligación no puede ser medido con la suficiente fiabilidad.

¹² Cebotari Aliona (2008), *Contingent Liabilities: Issues and Practice. International Monetary Fund*.

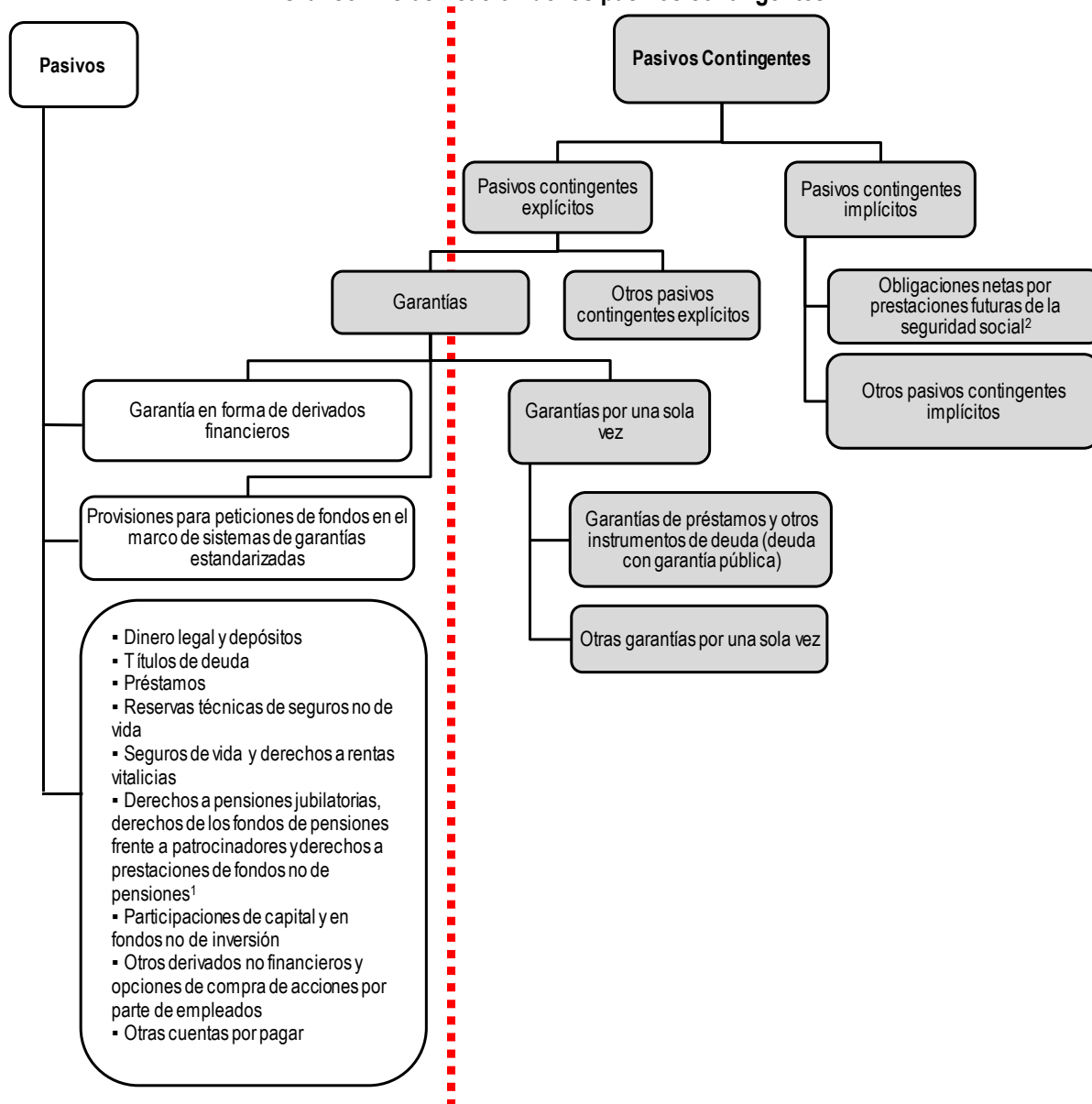
¹³ FMI (2013). Estadísticas de la deuda del sector público: Guía para compiladores y usuarios.

¹⁴ De acuerdo a Cebotari (2008), los beneficios sociales -tales como la seguridad social que se prestan a los empleados del gobierno o los beneficios de pensión proporcionados por el gobierno para todos los ciudadanos de edad- no son tratados como pasivos contingentes, ya que i) no dependen de eventos futuros exógenos o fuera del control del Gobierno y ii) dado que estos beneficios (pagos) a un grupo específico se producirá con alta probabilidad. Así pues, los beneficios sociales futuros son pasivos directos implícitos, pero no contingente, del gobierno. *Contingent Liabilities: Issues and Practice. International Monetary Fund*.

(estatales y locales), o del banco central, en el caso de incumplimiento de los pagos, pasivos ambientales, deuda no garantizada de unidades del sector público, obligaciones para saldar las garantías de otras unidades del sector público que no puedan hacerlo y gasto para asistencia ante catástrofes naturales.

Respecto a los pasivos contingentes explícitos, cabe señalar que, de acuerdo al FMI, no todas las garantías son pasivos contingentes; algunas son pasivos. Así, las garantías que se otorgan a través de un derivado financiero (como un *Credit Default Swap*) y las garantías estandarizadas (aquellas que se emiten en gran número, normalmente por montos relativamente reducidos, siguiendo el mismo esquema¹⁵) son pasivos, mientras que las garantías por una sola vez (garantía en los cuales el instrumento de deuda es tan peculiar que no permite calcular el grado de riesgo asociado a la deuda con ninguna precisión¹⁶) son pasivos contingentes.

Gráfico 2. Clasificación de los pasivos contingentes



1/ Incluye pasivos por sistema de pensiones no autónomos no basados en fondos asignados gestionados por un empleador.

2/ Excluye pasivos por sistemas de pensiones no autónomos no basados en fondos asignados gestionados por un empleador.

Fuente: FMI, Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014.

¹⁵ Por ejemplo, las garantías de crédito (comercial) a la exportación, los tipos de cambio, varios tipos de seguro (de depósitos, para cultivos o contra catástrofes naturales), los préstamos agrícolas, los préstamos hipotecarios, los préstamos para estudios y los préstamos a la pequeña y mediana empresa (PYME). Para estas garantías, de características similares y una mancomunación de riesgos, los garantes pueden estimar la pérdida promedio a partir de las estadísticas disponibles.

¹⁶ Como por ejemplo, las líneas de crédito y compromisos de préstamo, garantías contingentes de acceso al crédito y servicios de crédito contingentes.

Finalmente, cabe resaltar que el MEFP 2014 recomienda que el stock de pasivos contingentes explícitos y el valor presente de las obligaciones implícitas netas para los beneficios futuros de la Seguridad Social, de una unidad del sector público, se registren como partidas informativas del balance, pero no como deuda pública.

Para ello, recogiendo lo señalado en la literatura y en concordancia con lo establecido en el Reglamento de la LFRTF, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 104-2014-EF, para los fines del presente informe los Pasivos Contingentes Explícitos o Contingencias Explícitas se definen como:

“Obligaciones fiscales posibles derivadas de documentos vinculantes como leyes o contratos y cuya existencia ha de ser confirmada sólo por la ocurrencia, o no ocurrencia, de uno o más eventos específicos futuros e inciertos que no están enteramente bajo control del fisco.”

3. Experiencia internacional

Recientemente, el FMI¹⁷ publicó una recopilación de estadísticas de la materialización de pasivos contingentes tanto implícitos como explícitos para una muestra de 80 países entre avanzados y emergentes durante el periodo 1990-2014. Este documento representa una fuente importante de información al hacer un análisis de 230 sucesos¹⁸ de materialización, incluyendo 174 sucesos en los que se logra cuantificar el costo fiscal.

Así, en dicho documento se estima que el costo fiscal promedio de 174 sucesos de materialización de pasivos contingentes (entre explícitos e implícitos) ascendió a 6,1% del PBI, mientras que el costo fiscal máximo de un suceso de materialización, de estos 174 sucesos, ascendió a 56,8% del PBI. Asimismo, la distribución del costo fiscal de sucesos de materialización presenta una asimetría hacia la derecha, con lo cual se calculó que los pasivos contingentes cuya realización implique costos fiscales por encima del 20% del PBI son poco frecuentes. En particular, en promedio el pasivo contingente de mayor importancia, es decir el más costoso en términos fiscales, lo representa el vinculado al sistema financiero (costo fiscal promedio de 9,7% del PBI y costo fiscal máximo de 56,8% del PBI), seguido por las contingencias legales (costo fiscal promedio de 7,9% del PBI y costo fiscal máximo 15,3 % del PBI), continúa los rescates financieros a los gobiernos subnacionales (costo fiscal promedio de 3,7% del PBI y costo fiscal máximo de 12,0% del PBI), y los rescates financieros a empresas públicas (costo fiscal promedio de 3,0% del PBI y costo fiscal máximo de 15,1% del PBI), mientras que los costos fiscales asociados a las APP ascienden a 1,2% del PBI en promedio y 2,0% del PBI como costo fiscal máximo. Además, las materializaciones de pasivos contingentes se correlacionan entre sí y tienden a ocurrir en periodos de crisis o de menor crecimiento. Finalmente, es crucial considerar que los países con alta fortaleza en sus instituciones y baja volatilidad del crecimiento sufren un menor impacto de la materialización de los pasivos contingentes, indicando que estas características son cruciales para prevenir choques de gran magnitud que alteren la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Tabla 1. Materialización de los pasivos contingentes y costos fiscales

(Número de episodios y % del PBI)

Tipo de Pasivo Contingente	Número de episodios	Número de episodios con costos fiscales identificados	Costo fiscal promedio (% del PBI)	Costo fiscal máximo (% del PBI)
Sector Financiero	91	82	9,7	56,8
Legal	9	9	7,9	15,3
Gobierno Subnacional	13	9	3,7	12,0
Empresas Públicas	32	31	3,0	15,1
Desastres Naturales	65	29	1,6	6,0
Sector Privado no Financiero	7	6	1,7	4,5
APP	8	5	1,2	2,0
Otros	5	3	1,4	2,5
Total	230	174	6,1	56,8

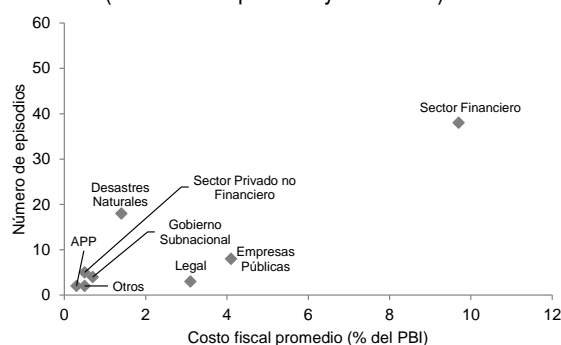
Fuente: FMI, 2016.

¹⁷ Bova, Ruiz-Arranz, Toscani y Ture (2016). *The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: A New Dataset*. International Monetary Fund.

¹⁸ El 80% de las materializaciones que abarca el documento se derivaron de pasivos contingentes implícitos.

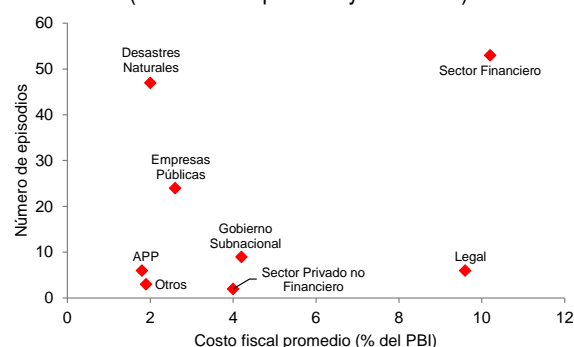
Asimismo, al analizar los datos por grupos de países, se encuentra que el mayor riesgo para las economías avanzadas se asocia al sistema financiero, mientras que para las economías emergentes destacan las contingencias legales y asociadas a desastres naturales. En particular, los países emergentes enfrentaron un alto número de realizaciones de pasivos contingentes, con altos costos fiscales, durante la Crisis Asiática 1997-1998; mientras que en el caso de los países avanzados estos se materializaron durante la Crisis Financiera de 2008. Finalmente, el FMI, para la muestra de 80 países tanto avanzados como emergentes durante el periodo 1990-2014, estimó la probabilidad de materialización de un pasivo contingente en 8,7% en cualquier año, es decir, que cada 12 años¹⁹ se activaría un pasivo contingente con un costo fiscal promedio de 6,1% del PBI por suceso.

Gráfico 3. Realización de pasivos contingentes por tipo – Países avanzados
(Número de episodios y % del PBI)



Fuente: FMI, 2016.

Gráfico 4. Realización de pasivos contingentes por tipo – Países emergentes
(Número de episodios y % del PBI)



Por otro lado, con el fin de enriquecer el análisis comparativo se presentan como referencia las principales contingencias explícitas y estimaciones de la Unión Europea y, a nivel regional, las de Chile, Colombia y México, miembros de la Alianza del Pacífico²⁰.

3.1. Unión Europea

En el contexto del Paquete de Gobernanza Económica Reforzada de la Unión Europea²¹ y en camino hacia una mayor transparencia de las finanzas públicas, desde el 2012²², la Oficina de Estadística de la Unión Europea (Eurostat) publica información pertinente de los pasivos contingentes, así como los de créditos morosos (activos del gobierno) reportados por cada Estado miembro. Entre los pasivos contingentes publicados incluyen las garantías del Gobierno General y de las empresas públicas clasificadas fuera del Gobierno General, así como los pasivos relacionados a las APP²³, de acuerdo a los establecido en el Sistema Europeo de Cuentas 2010 (ESA, por sus siglas en inglés). Así, como se observa en los gráficos, se estima que, en promedio, los pasivos contingentes explícitos de la Unión Europea son equivalentes a 9,8% del PBI en el año 2014, menor al 11,8% promedio reportado para el año 2013. Cabe resaltar que los pasivos contingentes, conforme al Reglamento del Consejo Europeo (CE) Nro. 479/2009, no son considerados como parte de la deuda pública.

¹⁹ Estimado como la inversa de la probabilidad (1/probabilidad).

²⁰ La Alianza del Pacífico es una iniciativa de integración regional oficialmente creada el 28 de abril de 2011 y constituye la octava potencia económica y la octava potencia exportadora a nivel mundial. Respecto a América Latina y el Caribe, el bloque representa el 38% del PBI Mundial, concentra 50% del comercio total y atrae el 45% de la inversión extranjera directa. Cifras al primer trimestre del 2015.

²¹ El sistema de gobernanza económica reforzada de la Unión Europea ("Europe Union Enhanced Economic Governance"), se creó en 2011 y hace referencia a varios ámbitos económicos, entre ellos, las políticas presupuestarias, cuestiones macroeconómicas, la gestión de crisis, la supervisión macrofinanciera y las inversiones. Dicho sistema permite mejorar la coordinación económica entre los países miembros, con el objetivo de impulsar el crecimiento y la creación de empleo en el futuro. La información se encuentra disponible en el siguiente enlace: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuld=FTU_4.1.4.html.

²² Eurostat publica a partir del 2014 información de los pasivos contingentes implícitos además de las garantías otorgadas por el gobierno y los compromisos contractuales relacionados a las APP (explícitos). El artículo 11 del Reglamento Nro. 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Unión Europea (SEC 2010), establece que a partir del 2014 la Comisión presente un informe al Parlamento Europeo y al Consejo que contenga la información existente sobre las APP y otros pasivos implícitos, incluidos los pasivos contingentes, fuera del gobierno.

²³ Estos pasivos son registrados fuera del balance general del gobierno.

Gráfico 5. Unión Europea: Exposición máxima del GG a contingencias explícitas
(En porcentaje del PBI)

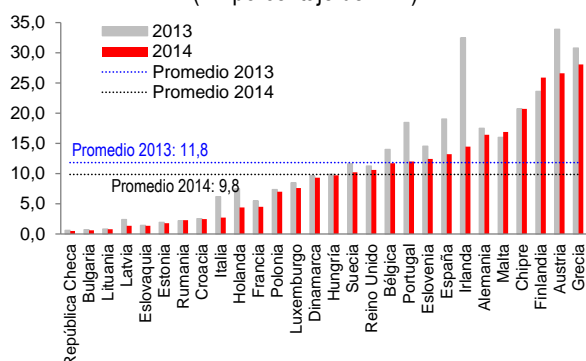
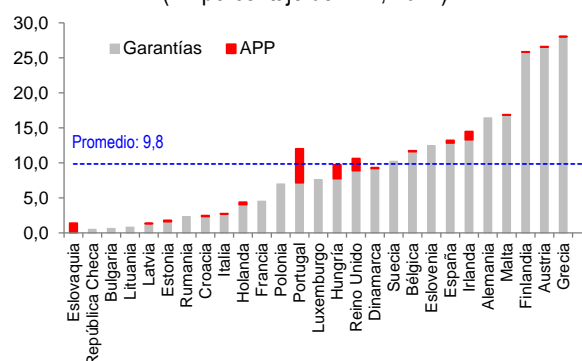


Gráfico 6. Unión Europea: Exposición máxima del GG por tipo de contingencias explícitas
(En porcentaje del PBI, 2014)



Nota: Incluye las garantías de una sola vez (relacionado a préstamos y bonos), las garantías estandarizadas (relacionados a garantías por préstamos hipotecarios y garantías por préstamos educativos) y el valor del capital ajustado de las APP (valor nominal del activo en el año 2014).

Fuente: Eurostat (Enero, 2016).

3.2. Alianza del Pacífico

3.2.1 Chile

En enero del 2016²⁴, la Dirección de Presupuestos de Chile (DIPRES) publicó el Informe de Pasivos Contingentes 2015²⁵. El documento muestra que el stock de pasivos contingentes explícitos en el 2015 ascendió a 4,28% del PBI²⁶, cifra superior al 4,0% del PBI estimado para el 2014. Así, se estimó que la exposición máxima de los pasivos contingentes ascendieron (en términos del PBI del 2015) a: i) Ingresos Mínimos garantizados de las concesiones de obras públicas (0,15%), ii) Deuda garantizada de las empresas públicas y a la Universidad de Chile (1,02%), iii) Garantía fiscal a los créditos para el financiamiento de estudios superiores (1,08%), iv) Garantía estatal a los depósitos (1,32%), v) Controversias del Sistema de Concesiones (0,24%), vi) Demandas contra el Fisco (0,47%)²⁷.

Si bien se aclara en dicho informe que no se consideran las garantías del sistema de pensiones como un pasivo contingente, la DIPRES, conforme al artículo 40 del D.L. 1263, incluye una sección que describe y estima los recursos anuales necesarios para financiar la garantía estatal de pensión mínima y el sistema de pensiones solidarias (Pilar Solidario²⁸). Así, en el 2015, dicho financiamiento ascendió a 0,75% del PBI, que irá incrementándose gradualmente hasta que, una vez en el régimen, el sistema de pensiones alcance el 0,79% del PBI desde el año 2019 en adelante.

²⁴ La DIPRES viene publicando el Informe de Pasivos Contingentes desde el 2007, en cumplimiento del artículo 40 del Decreto Ley 1263 de Administración Financiera del Estado chileno.

²⁵ De acuerdo a dicho informe, un pasivo contingente, como concepto general, presenta las siguientes características fundamentales: i) Alto nivel de incertidumbre en el monto de la obligación y/o la oportunidad en que se debe ejecutar, ii) Una vez establecidas las obligaciones no se las puede modificar por acciones unilaterales del gobierno, es decir, son exógenos al gobierno, y iii) se encuentran establecidas por algún instrumento jurídico que especifique su alcance y términos, usualmente de tipo contractual o legal.

²⁶ Dichas cifras se obtienen de la suma simple de las estimaciones o de las exposiciones máximas, y asume por tanto la ocurrencia simultánea de todos los pasivos contingentes.

²⁷ Cabe mencionar que para el cálculo del 4,28% del PBI, se ha considerado, de acuerdo a la naturaleza de cada pasivo contingente, que las garantías por deuda de empresas públicas, por los créditos de educación superior y las obligaciones por controversias del sistema de concesiones se registren en términos de su exposición fiscal máxima. Para los tres pasivos contingentes restantes, se calcula adicionalmente una estimación de los valores más probables.

²⁸ El sistema de pensiones en Chile está constituido por 3 pilares: Pilar obligatorio, Pilar voluntario y Pilar Solidario. Este último, consiste en subsidios realizados por el Estado en beneficio de aquellas personas que no fueron contribuyentes o que capitalizaron y no alcanzan un umbral de pensión definido por ley.

3.2.2 Colombia

Desde el 2004, el Gobierno Nacional de Colombia, a través de su Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), publica anualmente dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)²⁹, la relación de pasivos contingentes³⁰ al cierre del año previo. En el MFMP del 2015 se reportaron pasivos contingentes por un total aproximado de 10,1 % del PBI para el 2014 (aproximadamente 18,0% del PBI en el 2013) dentro de los cuales las obligaciones por sentencias judiciales representaron más del 85% del total de pasivos reportados. Estos fueron: i) operaciones de crédito público (0,2% del PBI); ii) celebración de contratos administrativos de concesión para el desarrollo de infraestructura (1,0% del PBI); iii) sentencias y conciliaciones en contra de la Nación (8,6%); y iv) por capital exigible (0,3%)³¹. Adicionalmente, se considera como pasivo contingente el pago de las cesantías retrospectivas, compensación salarial anual reconocida por el empleador público, cuya cifra al 2014 asciende a 0,4% del PBI. Por otro lado, se tiene que al 2015 el valor presente neto del pasivo pensional asciende aproximadamente a 111,8% del PBI, utilizando una tasa de descuento de 4% conforme a la regulación³².

Cabe mencionar, que Colombia es el único país en la región que cuenta desde 1998 con un mecanismo de mitigación fiscal específico, el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales (FCEE)³³, orientado principalmente a minimizar la volatilidad fiscal, atender las obligaciones contingentes y darles continuidad a los proyectos³⁴. Asimismo, la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional ha desarrollado tres (3) diferentes metodologías para estimar probabilidades de ocurrencia de los eventos y los costos fiscales asociados a la materialización de los pasivos contingentes.

3.2.3 México

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) del Gobierno Federal publica el Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. En dicho documento, se reportan, entre otras, las garantías a los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (PIDIREGAS)³⁵, las obligaciones garantizadas por el Gobierno Federal a los pasivos derivados del Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) y los correspondientes a los Programas de Apoyo a Deudores, los cuales cuentan con carácter de contingentes explícitos. La exposición máxima por el monto contingente de los pasivos derivados de PIDIREGAS es equivalente a 0,5 % del PBI del 2015³⁶, mientras que los compromisos por el FONADIN y los Programas de Apoyo a Deudores, representaron 1,3% y 0,3% del PBI del 2015, respectivamente.

Adicionalmente, la SHCP publica anualmente los Criterios Generales de Política Económica, documento donde presenta un análisis de algunos de los costos fiscales futuros derivados de la pirámide población, los sistemas de salud y de pensiones, la banca de desarrollo, un seguro de depósitos de las instituciones financieras, desastres naturales, así como de proyectos de infraestructura de largo plazo. Así, la SHCP estima que los pasivos pensionarios alcanzan 56,2% del PBI 2014 y representan un riesgo fiscal de largo plazo, mas no se contabilizan dentro de la deuda pública. En cuanto a los pasivos originados por la materialización de desastres naturales, se

²⁹ Conforme al artículo 1ero y 3ero de la Ley 819.

³⁰ Conforme a la Ley 448 de 1998, pasivos u obligaciones contingentes son obligaciones pecuniarias sometidas a condición, es decir, obligaciones sobre las cuales no se tiene certeza respecto a su valor o el momento en el cual se harán exigibles, ya que son determinadas por la ocurrencia de algún evento futuro e incierto.

³¹ El capital exigible se constituye en una forma de capitalización de los Organismos Financieros Internacionales, bajo la cual existe la obligación por parte del país miembro del organismo multilateral de hacer efectivo el pago de un monto determinado, sujeto a la ocurrencia de un evento excepcional.

³² Para el cálculo del VPN del pasivo pensionario se utiliza un horizonte de 50 años.

³³ Creada mediante la Ley 448 de 1998.

³⁴ En este sentido, el MCHP, desde la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional es la encargada de aprobar las valoraciones efectuadas por las entidades estatales para efectuar aportes al Fondo de Contingencias a través de un Plan de Aportes.

³⁵ Se refiere a los proyectos de obra pública financiada por el sector privado o social, y construidos por un privado o un tercero. Actualmente existen dos modalidades de inversión de los PIDIREGAS: inversión directa y condicionada.

³⁶ Actualmente, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) es la única entidad que continúa usando el esquema de inversión condicionada, bajo el cual el gobierno únicamente se compromete a comprar los bienes y servicios elaborados con los activos de las empresas del sector privado. Así, el pasivo contingente se crea, cuando bajo ciertas condiciones establecidas en el contrato, la entidad paraestatal está obligada a adquirir los activos de las empresas privadas.

expone que desde 1997 al 2014 el gobierno mexicano ha desembolsado anualmente un promedio de 0,1% del PBI en atención a dichos eventos³⁷.

4. Pasivos Contingentes Explícitos del Sector Público No Financiero

4.1. Antecedentes

El Perú ha venido reportando sus pasivos contingentes en múltiples documentos públicos. En el Informe Preelectoral del periodo 2001-2005, 2006-2010 y 2011-2016 se incorporó, entre otros aspectos, la situación de las contingencias fiscales explícitas derivadas de las actividades gubernamentales que podrían comprometer al gobierno al uso de recursos públicos futuros. Esto en cumplimiento del artículo 35° del Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N° 27806).

Asimismo, en el MMM 2012-2014 se presentaron las principales contingencias fiscales del sector público, con la finalidad de evaluar mejor la sostenibilidad de las cuentas fiscales en los siguientes años. En esa ocasión se contabilizó contingencias fiscales, en valor nominal, equivalentes a **7,4% del PBI del año 2010**. Las mayores contingencias correspondieron a demandas judiciales (3,4% del PBI) y a compromisos contingentes derivados de garantías no financieras en los contratos de APP (2,1% del PBI).

A partir del 2015, en cumplimiento del nuevo marco macro fiscal de Perú establecido en la LFRTF, el MEF evalúa anualmente la exposición del SPNF frente a los riesgos fiscales derivados de la materialización de los pasivos contingentes explícitos. Así, que en junio del 2015 se publicó el primer **Informe de contingencias explícitas del SPNF 2014**, con información disponible a mayo de 2015. En dicho documento se estimó que la exposición máxima del SPNF a los pasivos contingentes explícitos, calculado como la suma nominal, se encontraba en alrededor del **8,21%³⁸ del PBI del año 2014**.

4.2. Pasivos Contingentes Explícitos Reportados

Al cierre del año 2015, se ha calculado una exposición máxima del SPNF a las contingencias fiscales explícitas, calculado como la suma del valor nominal, de **9,70% del PBI³⁹**. Las fuentes de riesgos fiscales de estas contingencias explícitas son las demandas judiciales en cortes nacionales⁴⁰ y procesos arbitrales en centros nacionales e internacionales (5,53% del PBI), controversias internacionales en temas de inversión (0,84% del PBI), garantías otorgadas al sector privado con la suscripción de los contratos de Asociaciones Público Privadas (2,78% del PBI), y garantías, avales u otros similares otorgadas a entidades u organismos del Sector Público (0,54% del PBI).

³⁷ Además, México cuenta con un Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), para el cual la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) dispone que las previsiones para atender los desastres naturales no podrán ser inferiores al 0,4% del gasto programable.

³⁸ Cabe señalar que la exposición máxima del SPNF a las contingencias explícitas para el año 2014 se revisó al alza, respecto al publicado en el Informe de Contingencias Explícitas del SPNF del año 2014, en 0,31% del PBI alcanzando a 8,52% del PBI 2014, este aumento es, explicado únicamente por la actualización, con información del Cierre Contable del año fiscal 2014, de las contingencias por las demandas judiciales en cortes nacionales y arbitrajes. En ese sentido, las fuentes de riesgo fiscal de las contingencias explícitas del SPNF 2014 se derivaron de las demandas judiciales en cortes nacionales y arbitrajes (4,51% del PBI), controversias internacionales por temas de inversión (0,80% del PBI), garantías otorgadas con la suscripción de los contratos de Asociaciones Público Privadas (2,69% del PBI) y garantías, avales u otros similares otorgadas a entidades u organismos del sector público (0,52% del PBI).

³⁹ Para la elaboración de este informe se utilizó el Producto Bruto Interno (PBI) nominal del año 2015 publicado por el Banco Central de Reserva del Perú, el cual ascendió a S/ 611 996 millones.

⁴⁰ Cabe señalar que, este informe no presenta las contingencias explícitas por demandas judiciales con pretensiones no cuantificables, por ejemplo, demandas para restitución laboral.

Tabla 2. Consolidado de los Pasivos Contingentes Explícitos del SPNF 2015
(Porcentaje del PBI)

Tipo de contingencias fiscal explícita	Exposición máxima		Diferencia 2015 / 2014
	2014	2015	
1. Demandas Judiciales y Arbitrajes ^{a/ b/}	4,51%	5,53%	1,02%
2. Controversias internacional en temas de Inversión - CIADI	0,80%	0,84%	0,04%
3. Contingencias explícitas asumidos en contratos de APP	2,69%	2,78%	0,08%
4. Garantía, avales o similares	0,52%	0,54%	0,03%
TOTAL	8,52%	9,70%	1,18%

a/ La exposición máxima del año 2014 considera la información del Cierre Contable del año fiscal 2014.

b/ La exposición máxima del año 2015 considera la información preliminar recopilada al mes de mayo de 2016.

Fuente: DGCP, DGETP, DGAEICYP, FONAFE, PETROPERÚ.

El incremento de las contingencias fiscales explícitas en el año 2015 (1,18% del PBI) respecto del año 2014 revisado se explica principalmente por el aumento de las contingencias asociadas a las demandas judiciales (1,02%), dada la disponibilidad de información más actualizada respecto a la fecha de corte utilizado en el informe anterior (22 de mayo de 2015), e información estandarizada sobre las empresas públicas no financieras⁴¹. En el caso, de las contingencias por controversias internacionales de inversión, las garantías, avales y similares, y las contingencias asumidas por el Estado en los contratos de APP se incrementaron en 0,04%, 0,03% y 0,08% del PBI, respectivamente, debido a un efecto cambiario producto de la depreciación del Sol respecto al Dólar registrada durante el 2015 (variación anual de 12,2%). Cabe señalar que, los montos nominales en dólares en los primeros dos tipos de contingencias explícitas no han variado, mientras en el último, se registró una reducción del monto nominal en dólares.

Gráfico 7. Exposición máxima del SPNF: 2014 vs 2015
(En porcentaje del PBI)

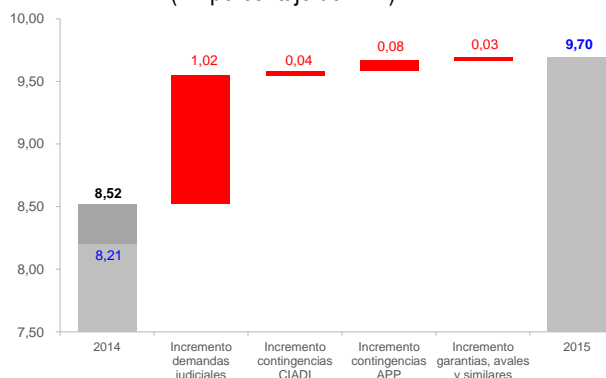
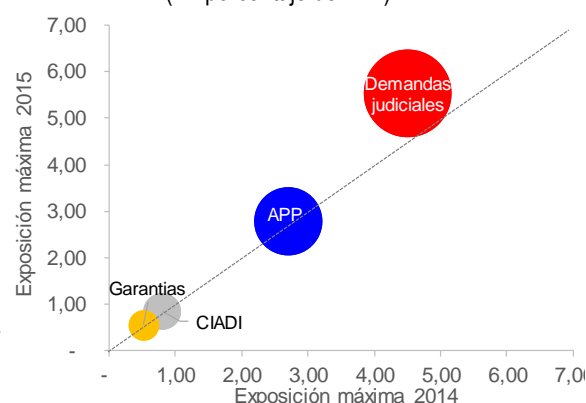


Gráfico 8. Exposición máxima del SPNF por tipo de contingencia: 2014 vs 2015
(En porcentaje del PBI)



Nota: Incluye ajuste en la exposición máxima del año 2014 que considera la información del Cierre Contable del año fiscal 2014.

Fuente: DGCP, DGETP, DGAEICYP, FONAFE, PETROPERÚ.

De acuerdo al monto de exposición máxima, las contingencias derivadas por demandas judiciales y arbitrajes continúa siendo la principal fuente de riesgo fiscal asociada a pasivos contingentes explícitos y las que más se incrementaron, seguida de las contingencias asumidas en los contratos de APP, contingencias por controversias internacionales en temas de inversión y, en menor medida, por las contingencias asociadas a garantías, avales y similares, al igual que el año anterior.

Cabe señalar, que el 45% de las contingencias explícitas reportadas están expresadas en dólares por lo que este monto puede verse afectado por variaciones en el tipo de cambio. Así, se estima que una depreciación cambiaria adicional en el año 2015 de 10 puntos porcentuales (p.p.) habría incrementado en 0,45 p.p. el saldo de los pasivos contingentes explícitos.

⁴¹ Para la elaboración de este segundo Informe de contingencias explícitas del SPNF, el MEF solicitó información a todas las empresas públicas en el ámbito de *holding* Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE y Petróleos del Perú S.A. – PETROPERÚ en un formato estándar y preestablecido.

Finalmente, para el año 2016 se estima que la materialización esperada de las contingencias explícitas ascendería aproximadamente a 1,16% del PBI del año 2015⁴². Cabe señalar que, actualmente, el MEF solo dispone de una metodología oficial aprobada por la Resolución Ministerial N° 048-2015-EF/52⁴³ para realizar la valuación de compromisos contingentes cuantificables y del flujo de ingresos derivados de los contratos de APP. En los demás casos se ha trabajado con una metodología consistente con la evidencia internacional.

4.2.1. Contingencias explícitas por demandas judiciales y arbitrajes

Las demandas judiciales en cortes nacionales y los procesos arbitrales representan una contingencia explícita para el SPNF toda vez que existe la posibilidad de obtener fallos negativos y, a consecuencia de ello, se deba compensar y/o indemnizar a la parte demandante. Asimismo, la obligación de pago del Estado queda establecido a través de instrumentos jurídicos, como es el caso de la sentencia o el laudo arbitral.

Desde el punto de vista del proceso judicial y su relación con el registro en la Contabilidad Pública, las demandas judiciales en contra de las entidades gubernamentales pueden encontrarse en cualquiera de las tres situaciones siguientes:

- i. *Demandas en proceso*: Corresponde a las demandas en trámite sin ninguna sentencia. El monto de la pretensión económica de la demanda es registrado contablemente en Cuentas de orden como una contingencia contable.
- ii. *Demandas con sentencia*: Son las demandas que tienen sentencia por lo menos en primera instancia. El registro contable corresponde a las demandas con sentencia y con probabilidad de ser desfavorable para el Estado. Los montos de las demandas con sentencias se registran en el Pasivo en la cuenta Provisiones⁴⁴.
- iii. *Demandas con sentencia firme*: Son las demandas con sentencias en calidad de cosa juzgada o consentidas. El monto de la sentencia, más los intereses y otros pagos de ser el caso, se registran en el Pasivo de la entidad pública como una Cuenta por pagar.

Considerando ello, los montos de las pretensiones económicas de las demandas en proceso sin ninguna sentencia representan una contingencia fiscal explícita. Asimismo, las demandas judiciales con sentencia (no firme), en cualquier instancia, son también incluidas en la exposición máxima toda vez que las provisiones contables no implican necesariamente que se reserva recursos financieros para afrontar estas posibles obligaciones⁴⁵. En ese sentido, las demandas judiciales que cuentan con sentencia no firme también se consideran como contingencias fiscales explícitas. En cambio, las demandas judiciales con sentencia firme desfavorable y arbitrajes con laudo desfavorable para el Estado, no califican como contingencias explícitas, toda vez que, al constituirse como parte de las Cuentas por Pagar, ya no existe un evento incierto que gatille este pago.

⁴² La materialización esperada de las contingencias explícitas se estimó, con la información disponible, sumando los siguientes rubros: i) Demandas judiciales, las provisiones registradas en el pasivo de las entidades públicas correspondientes a demandas judiciales y arbitrajes que cuentan con sentencia no firme (desfavorable) en diferentes instancias, ya que tienen una alta probabilidad de materializarse, ii) Controversias en CIADI, la materialización esperada es la multiplicación del monto de exposición de un caso en el Tribunal Arbitral por la severidad (promedio del ratio Pagos firmes/Pretensiones en casos CIADI), iii) la materialización esperada de las contingencias por APP corresponde a los compromisos contingentes del Estado valuados (valores esperados), de acuerdo a los lineamientos aprobados por la Resolución Ministerial N° 048-2015-EF/52, dada la activación de las garantías no financieras otorgadas en los contratos APP y la materialización estimada por el Sector y PROINVERSIÓN; y, iv) la materialización de las garantías, avales y similares se calculó multiplicando una probabilidad de activación asociada a la calificación crediticia de las entidades que cuentan con la Garantía Nacional por los saldos de endeudamiento al cierre anual.

⁴³ Dicha resolución viene siendo implementada progresivamente por los Concedentes, por lo que existen compromisos contingentes con valores esperados cuyo valor estimado no necesariamente han sido determinados mediante la aplicación de dicha metodología.

⁴⁴ Las directrices del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP) 2014 y del *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS), ambos, tienen como objetivo reconocer los hechos económicos en el período en que se producen. Ambas directrices imposibilitan la aplicación de la precaución o prudencia para justificar la inclusión de provisiones (pasivos) que anticipen a los acontecimientos futuros posibles. Sin embargo, los criterios de reconocimiento de ciertos pasivos del MEFP 2014 y las normas IPSAS son diferentes debido a que tratan la incertidumbre sobre futuras salidas económicas de manera diferente. El efecto de esta diferencia es que las normas IPSAS reconocen un mayor número de rubros como pasivos a como lo hace el MEFP.

⁴⁵ De acuerdo al Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP) 2014, los montos reservados como provisiones en la contabilidad de las empresas para disponer las obligaciones futuras de una unidad, o bien ciertos o contingentes, o para gastos futuros de una unidad, no se reconocen en los sistemas estadísticos macroeconómicos. Sin embargo, cantidades devengadas y no vencidas para el pago (por ejemplo, Provisiones relacionados con el empleo de pensiones) son pasivo. (pág. 173)

Cabe señalar que, la fuente de información para la elaboración de este informe corresponde a lo reportado por 424⁴⁶ Entidades Públicas que han sido extraídos del Formato OA-2⁴⁷ y **tiene carácter preliminar** por cuanto la carga de la información en el Sistema de Consolidación Contable (SICON) aún estaba en proceso en el momento de elaboración de este informe. Asimismo, se consideró la información sobre las demandas judiciales y arbitrajes remitida por el *holding* Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) y la empresa Petróleos del Perú (PETROPERÚ).

De este modo, al cierre del 2015 y con la información disponible a mayo 2016, la exposición máxima a las contingencias explícitas por demandas judiciales y arbitrajes representa el 5,52% del PBI, mayor al 4,51% registrado en el año 2014⁴⁸. Este incremento es explicado por las siguientes razones:

- a) Incremento en las contingencias judiciales de las Empresas Públicas No Financieras (EPNF), dada la mejor y estandarizada información sobre las empresas públicas no financieras en el ámbito de FONAFE⁴⁹. En términos nominales, las contingencias legales de las EPNF se incrementaron en más de S/ 5 000 millones (demandas en proceso: S/ 3 800 millones y demandas sin sentencia firme: S/ 1 200 millones).
- b) Incremento en contingencias judiciales del Gobierno Nacional explicado por las mayores provisiones (sentencia no firme) que se incrementaron en aproximadamente S/ 3 000 millones (5,0 veces lo reportado en el año 2014), compensado parcialmente por la reducción en las demandas en proceso (sin sentencia) en S/ 1 300 millones. Las instituciones que redujeron sus demandas judiciales fueron la Superintendencia del Mercado de Valores (en S/ 1 000 millones), la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria – SUNAT (en S/ 970 millones) y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (en S/ 660 millones).

Respecto a la exposición máxima a las contingencias explícitas por demandas judiciales y arbitrajes en cortes internacionales, al cierre del 2015 y con la información disponible, ascendería a 0,01% del PBI.

Tabla 3. Contingencias explícitas asociadas a demandas judiciales y arbitrajes
(Porcentaje del PBI)

Según niveles de gobierno	Exposición Máxima			Diferencias 2015 / 2014
	2014	2014 ^{a/}	2015 ^{b/}	
1. Cortes Nacionales	4,19%	4,51%	5,52%	1,01%
Gobierno Nacional	3,50%	3,78%	3,83%	0,05%
Gobierno Regional	0,17%	0,25%	0,32%	0,07%
Gobierno Local	0,24%	0,26%	0,33%	0,07%
Empresas Públicas No Financieras	0,28%	0,22%	1,04%	0,82%
2. Cortes Internacionales	ND	ND	0,01%	0,01%
TOTAL	4,19%	4,51%	5,53%	1,02%

a/ La exposición máxima del año 2014 considera la información del Cierre Contable del año fiscal 2014.

b/ La exposición máxima del año 2015 considera la información preliminar recopilada al mes de mayo de 2016.

Fuente: DGCP, FONAFE, PETROPERÚ.

⁴⁶ Del universo de 2 467 entidades del Sector Público solo el 17% de ellas han reportado contingencias por demanda judiciales y arbitrajes, con fecha de corte al mes de mayo.

⁴⁷ De acuerdo a la Directiva N° 004-2015-EF/51.01, corresponde a formatos de los Anexos Financieros para la consolidación de los Estados Financieros a nivel del sector público. El OA tiene fines estadísticos.

⁴⁸ Cabe señalar que se considera que la exposición máxima a las contingencias por las demandas judiciales y arbitrajes para el año 2014 se revisó al alza en 0,31% del PBI 2014, respecto al publicado en el Informe de Contingencias Explícitas del SPNF del año 2014. Ello explicado por la actualización de la exposición máxima con información del Cierre Contable del año fiscal 2014.

⁴⁹ Para la elaboración de este segundo Informe de contingencias explícitas del SPNF, el MEF solicitó información a todas las empresas públicas en el ámbito de *holding* Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE y Petróleos del Perú S.A. – PETROPERÚ en un formato estándar y preestablecido.

Tabla 4. Contingencias explícitas asociadas a demandas judiciales y arbitrajes
(Porcentaje del PBI)

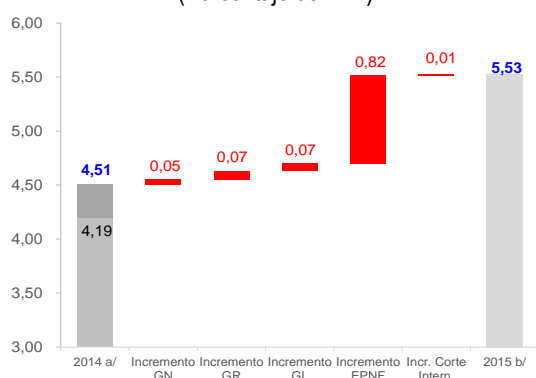
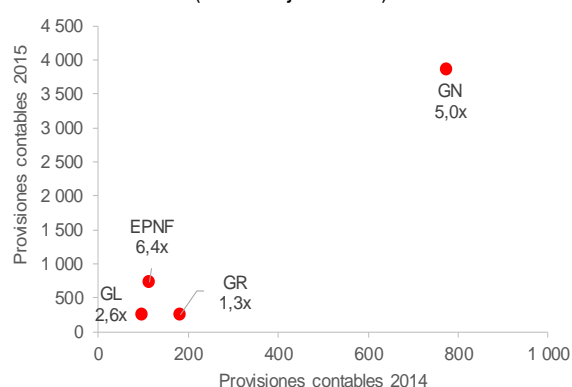


Tabla 5. Provisiones contables por demandas judiciales y arbitrajes^{a/ b/}
(Porcentaje del PBI)



Nota: Información recopilada de las demandas judiciales en contra de entidades públicas del Gobierno Nacional (GN), Gobierno Regional (GR), Gobierno Local (GL) y las Empresas Públicas No Financieras (EPNF), y demandas judiciales en cortes internacionales.

a/ Ajuste en la exposición máxima del año 2014 que considera la información del Cierre Contable del año fiscal 2014.

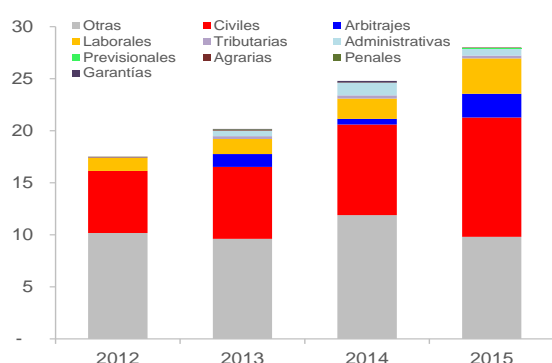
b/ La exposición máxima del año 2015 considera la información preliminar recopilada al mes de mayo de 2016.

Fuente: DGCP, FONAFE, PETROPERÚ.

Cabe precisar que, la exposición máxima corresponde al monto de la pretensión del demandante y las provisiones contables, las cuales pueden variar por la sentencia y/o el requerimiento de pago (los montos demandados disminuyen por declararse infundadas las demandas en alguno de sus extremos de la demanda o incrementarse porque en materia laboral el juez tiene facultades *ultra petita*⁵⁰ o también ordena pagar intereses, costas procesales y costos). Asimismo, esta cuantificación tiene carácter preliminar debido a que existen procesos judiciales que no son reportados en la Contabilidad Pública por considerar pretensiones no monetarias o montos no cuantificados.

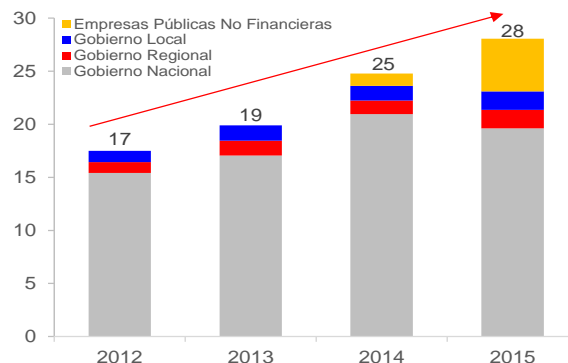
Al cierre del 2015, las demandas en proceso (demandas sin sentencia) representan el 83% de las contingencias fiscales explícitas asociadas a demandas judiciales y arbitrajes. Este rubro de las contingencias ha mostrado una tendencia creciente constante en los últimos años, incrementado la exposición del SPNF a este pasivo contingentes explícito. En particular, el 70% de las demandas en proceso tiene a alguna entidad u organismo del Gobierno Nacional⁵¹ como parte demandada; seguido por las EPNF, que representan el 18% del total. Asimismo, las demandas de tipo civil contencioso y laboral continúan siendo de las más importantes.

Gráfico 9. Demandas sin sentencia según tipo de demanda
(En Miles de Millones de Soles)



Fuente: DGCP – MEF.

Gráfico 10. Demandas sin sentencia según nivel de Gobierno
(En Miles de Millones de Soles)



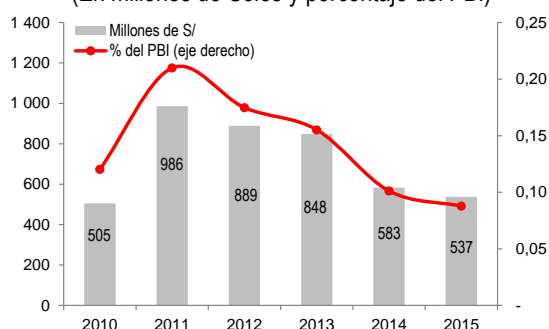
Fuente: DGCP – MEF.

⁵⁰ Según el artículo 31 de la Ley N° 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo, el juez puede disponer el pago de sumas mayores a las demandadas si apareciere error en el cálculo de los derechos demandados o error en la invocación de las normas aplicables.

⁵¹ Según la LFRTF (Ley N° 30099), el Gobierno Nacional comprende a la administración central, que incluye a los organismos representativos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y sus organismos públicos descentralizados, las universidades públicas y los organismos constitucionalmente autónomos; así como los Organismos Reguladores, los Organismos Recaudadores y Supervisores, Fondos Especiales con personería jurídica, las Beneficencias y sus dependencias; adicionalmente se incluye al Seguro Social de Salud (EsSalud), las Sociedades de Beneficencia, la Superintendencia de Banca y Seguros, el Fondo Consolidado de Reservas Previsionales, y el Fondo Nacional de Ahorro Público.

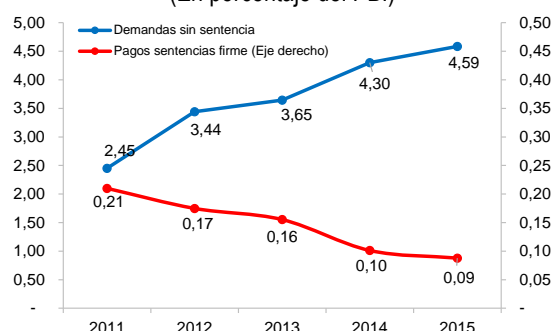
La materialización de estos pasivos contingentes ya viene teniendo efectos en las cuentas fiscales. Así, en el 2015, los pagos del Gobierno General⁵² (GG) por sentencias firmes y fallos arbitrales desfavorables ascendieron a S/ 537 millones (0,09% del PBI 2015), siendo el menor nivel de gasto de los últimos 5 años, mientras que las demandas sin sentencia continúan creciendo. Respecto a dicho monto, el 59% de pagos por este rubro corresponde al Gobierno Nacional (GN) donde los sectores Educación y Poder Judicial fueron los que destinaron más recursos presupuestarios al pago de sentencias y laudos arbitrales. Cabe advertir que existe un límite mínimo de tres por ciento (3%) hasta un máximo de cinco por ciento (5%) de los montos aprobados en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) de cada Entidad Pública⁵³, que deben ser destinados al pago de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada.

Gráfico 11. Gasto del GG por sentencias judiciales y laudos arbitrales
(En millones de Soles y porcentaje del PBI)



Fuente: SIAF – MEF.

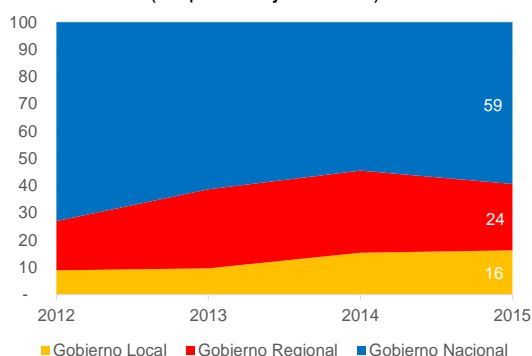
Gráfico 12. Demandas sin sentencia del SPNF y pagos de sentencias firme^{1/}
(En porcentaje del PBI)



1/ La exposición máxima de sentencias judiciales 2015 (5,53% del PBI) incluye el 4,59% de las demandas sin sentencia y 0,94% de las provisiones contables.

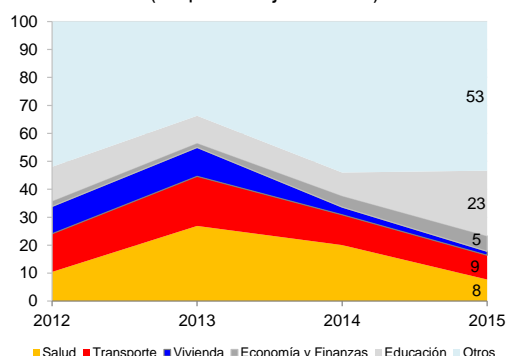
Fuente: SIAF – MEF.

Gráfico 13. Distribución del Gasto del GG por sentencias judiciales y laudos arbitrales
(En porcentaje del total)



Fuente: SIAF – MEF.

Gráfico 14. Distribución del Gasto del GN por sentencias judiciales y laudos arbitrales
(En porcentaje del total)



Frente a este escenario, mediante el Decreto Supremo N° 114-2016-EF se aprobó la norma reglamentaria para la aplicación de la Septuagésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30372, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016, que dispone la **reactivación de la Comisión Evaluadora de las deudas del Estado** generadas por sentencias judiciales emitidas, constituida mediante la Sexagésima Novena Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29812, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012. Dicha Comisión Evaluadora se trata de una comisión multisectorial y de carácter temporal, teniendo como función aprobar un listado complementario de las deudas del Estado generadas por sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada y en ejecución, para pagos por beneficiario que no superen la suma de S/ 50 000, a fin de continuar con el proceso de atención de pagos de dichas deudas, iniciado por la Ley N° 30137, Ley que establece criterios de priorización para la atención del pago de sentencias judiciales. Asimismo se cuenta con un

⁵² Según la LFRFT (Ley N° 30099), el Gobierno General comprende al conjunto de entidades públicas del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Regionales y los Gobierno Locales.

⁵³ Numeral 70.1 del artículo 70° de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

Módulo para registrar, actualizar y cuantificar las obligaciones firmes y contingentes por demandas judiciales y arbitrajes en todas sus fases (desde la demanda hasta el pago), incluyendo las demandas no cuantificadas y las demandas que se ventilan en cortes o instancias supranacionales. De esta manera, el Sistema de Defensa Jurídica del Estado se fortalece con la creación de esta plataforma de información confiable y sistemática que permitirá realizar un seguimiento continuo de la posición global de esta defensa jurídica y que, simultáneamente, servirá de insumo para proponer e implementar lineamientos, procedimientos, entre otros.

4.2.2. Contingencias explícitas por controversias internacionales en temas de inversión

Dentro de los mecanismos de solución de controversias en temas de inversión, lo habitual es que los casos se resuelvan en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) u otro centro ad hoc internacional, conforme a las Reglas de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). Similar a las contingencias derivadas de las demandas judiciales, los casos en el CIADI representan una contingencia explícita del SPNF ante la posibilidad de obtener laudos desfavorables y por ello se deba compensar y/o indemnizar a la parte demandante (en este caso al inversionista extranjero).

En el marco de la Ley N° 28933 se creó el Sistema de Coordinación y Respuesta del Estado en Controversias Internacionales de Inversión (SICRECI) con los objetivos de: i) optimizar la respuesta y coordinación al interior del Sector Público frente a las controversias internacionales de inversión, permitiendo una oportuna y apropiada atención; y ii) centralizar la información de los acuerdos y tratados en materia de inversión suscritos por el Estado peruano que remitan a mecanismos internacionales de solución de controversias; entre otros. La Secretaría Técnica de la Comisión Especial, creada por la referida Ley, es el ente encargado de recopilar y proporcionar la información presentada en este informe.

Así, al cierre del 2015, las contingencias explícitas por controversias internacionales en temas de inversión ascendieron a 0,84% del PBI 2015, mayor al 0,80% reportado en el 2014. Este incremento se debe al efecto cambiario producto de la depreciación del Sol respecto al Dólar registrada durante el 2015 (variación anual de 12,2%); cabe precisar que durante el 2015 no se inició ningún caso adicional en el CIADI. Asimismo, las contingencias más significativas, en base al monto de las pretensiones, son los casos CIADI N° UNCT/13/1 *The Renco Group Inc* contra la República de Perú y CIADI N° ARB/14/21 *Bear Creek Mining Corporation* contra la República del Perú.

Tabla 6. Contingencias explícitas por controversias en temas de inversión
(Porcentaje del PBI)

Según Demandante	Exposición Máxima		Diferencias
	2014	2015	2015/2014
1. The Renco Group Inc.	0,49%	0,52%	0,03%
2. DP World Callao SRL	0,11%	0,11%	0,01%
3. Exeteco International Company SL	0,00%	0,00%	0,00%
4. Bear Creek Mining Corporation	0,20%	0,21%	0,01%
TOTAL	0,80%	0,84%	0,04%

Fuente: DGAEICYP – MEF.

Sobre el particular, es importante tener en cuenta que, en algunos casos, las pretensiones económicas presentadas ante el CIADI se tratan de montos sobredimensionados y sin mayor sustento económico. Tal es así, que el Caso CIADI N° ARB/11/17 *Rene Rose Levy & Grencitel* contra la República del Perú involucraba una pretensión económica del inversionista de aproximadamente el 20,7% del PBI 2014. Para dicho caso, el tribunal arbitral del CIADI declaró el cierre del proceso en noviembre de 2014 y emitió el laudo favorable al Perú el 9 de enero 2015.

Al cierre del 2015, el SICRECI ha afrontado 12 procesos arbitrales en el CIADI obteniendo buenos resultados. En 9 arbitrajes se logró laudos favorables que reconocían un resarcimiento a favor del Perú y sólo en los casos CIADI N° ARB/03/28 *Duke Energy International Peru Investment* (culminado en el 2011) y CIADI N° ARB/07/6 *Tza Yap Shum* (culminado en el 2015), se obtuvo laudos que reconocían un pago a favor del inversionista que ascendieron a 0,01% del PBI 2011 y 0,0004% del PBI 2015, respectivamente; sin embargo, cabe precisar que el monto de la indemnización representó menos del 50% y 3% de la pretensión del demandante de dichos casos. Ello debido a que la defensa del Perú tuvo éxito en lograr que el Tribunal Arbitral desestimara una parte sustancial del reclamo.

Finalmente, el caso CIADI N° ARB/98/6 *Compagnie Minière Int Or* en contra de la República del Perú se resolvió por acuerdo entre las partes.

4.2.3. Contingencias explícitas en los contratos de Asociaciones Público Privadas

En el marco del Decreto Legislativo N° 1224, la Ley de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, el Gobierno Nacional puede otorgar garantías financieras o asumir compromisos contingentes (asociados a riesgos de demanda o riesgos de costos) en los proyectos de inversión en infraestructura de uso público o que provean servicios públicos. Particularmente, las **garantías financieras** son aquellos aseguramientos de carácter incondicional y de ejecución inmediata, cuyo otorgamiento y contratación por el Estado tiene por objeto respaldar las obligaciones de la contraparte del Ministerio, Gobierno Regional o Gobierno Local, derivadas de préstamos o bonos emitidos para financiar los proyectos de Asociaciones Público Privadas, o para respaldar obligaciones de pago del Estado. Por su parte, los **compromisos contingentes** son las potenciales obligaciones de pago del Estado a favor de su contraparte contractual estipuladas en el contrato de Asociación Público Privada (APP) que se derivan por la ocurrencia de uno o más eventos correspondientes a riesgos propios del proyecto de APP. El Estado, en algunos casos, asume estos compromisos contingentes con la finalidad de mejorar la bancabilidad de los proyectos al limitar determinados riesgos del proyecto que puede enfrentar el Concesionario, ello a fin de incentivar la participación privada.

Tanto las garantías financieras otorgadas por parte del Estado así como los compromisos contingentes asumidos por el Estado en los contratos de APP representan contingencias explícitas en la medida que su materialización generaría compromisos futuros del presupuesto para honrar dichas garantías o incrementos en los niveles de deuda, que no están enteramente bajo el control del fisco.

Respecto a las garantías financieras, en el marco del Decreto Legislativo N° 1224, Ley de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, y de acuerdo al Decreto Supremo N° 008-2014-EF, TUO de la Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento⁵⁴, el MEF está autorizado a otorgar o contratar garantías, a solicitud de PROINVERSIÓN, en caso el proyecto incorporado en el proceso de promoción de la inversión privada lo requiera. En el escenario que estas garantías se activen, el MEF podría ser quién atiende el pago de las obligaciones de la Entidad Pública (Gobierno Subnacional o empresa pública) o del privado (Concesionario). Cabe indicar, que las garantías financieras son consideradas como operaciones de endeudamiento público y se registran como deuda pública una vez se haya activado la honra de dicha garantía.

Por su parte, los compromisos contingentes, que se derivan de aseguramientos estipulados en el contrato de APP que potencialmente pueden generar obligaciones de pago a cargo del Estado por la ocurrencia de uno o más eventos de riesgos propios del proyecto de APP, no son considerados como garantías o avales del Estado en el marco del Decreto Supremo N° 008-2014-EF, TUO de la Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento. Por tanto, en caso se materialice un riesgo propio del proyecto, los compromisos contingentes que se originen de ella no se registran como deuda pública. Sin embargo, son compromisos de pago de carácter potencial derivados de aseguramientos del Estado (Concedente) al privado (Concesionario) que mitigan determinados riesgos (riesgo de demanda, derrumbes o emergencias viales, liquidez fondo mínimo) que pueden afectar al Concesionario.

Por ejemplo, el riesgo de demanda se limita mediante la asunción de un compromiso contingente por parte del Estado denominado Ingresos Mínimos Anuales Garantizados (IMAG)⁵⁵, que es un aseguramiento en caso la demanda sea menor en proyectos de infraestructura vial terrestre. El IMAG asegura al concesionario un nivel de ingreso mínimo. En caso que los ingresos que efectivamente recauda el privado en la concesión sean inferiores a dicho monto, la entidad pública deberá atender el diferencial con cargo a sus recursos de la Entidad de acuerdo al procedimiento regulado en el contrato correspondiente. Este diferencial es lo que constituye un pasivo contingente

⁵⁴ El numeral 54.2 del artículo 54° del TUO de la Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento señala: “El otorgamiento y la contratación de garantías pueden ser realizados a efectos de respaldar las obligaciones del concesionario derivadas de préstamos o bonos emitidos para financiar los proyectos contemplados en el respectivo contrato de concesión. La contratación de dichas garantías sólo podrá realizarse con organismos multilaterales de crédito. Adicionalmente, el otorgamiento de garantías puede ser realizado a efectos de respaldar obligaciones de pago a cargo del concedente, cuando este último sea un gobierno regional o gobierno local.”

⁵⁵ En Chile, en el marco del Decreto Supremo N° 900 de 1996, del Ministerio de Obras Públicas (MOP) garantiza al concesionario un nivel de ingreso mínimo por un cierto número de años de operación del proyecto. Dichas garantías son pasivos contingentes denominado ingresos mínimos garantizados (IMG).

explícito para la entidad contratante. De similares características, en los proyectos de infraestructura portuaria la entidad pública competente establece aseguramientos en los contratos denominados Demanda Mínima Garantizada. Por otro lado, otra forma de limitar el riesgo es mediante la Garantía de Stock Mínimo de Fondos que respaldan las obligaciones financieras en los proyectos de saneamiento, entre otros. Finalmente, el Estado también soporta algunos riesgos asociados a costos de los proyectos de APP, tales como los costos por la ocurrencia de eventos geológicos en los proyectos de irrigación o los sobrecostos por mantenimiento de emergencia en las carreteras, a partir de niveles preestablecidos en los contratos de APP.

Tabla 7. Contingencias explícitas asociadas a contratos de APP
(Porcentaje del PBI)

Según tipo de contingencia	Exposición Máxima		Diferencias
	2014	2015	2015/2014
1. Garantías Financiera	0,61%	0,68%	0,07%
a) Vigente	0,21%	0,21%	0,00%
b) Por solicitar ^{a/}	0,40%	0,47%	0,07%
2. Compromisos contingentes	2,08%	2,10%	0,02%
a) Riesgos asociados a demanda e ingresos ^{b/}	2,08%	1,91%	-0,17%
Proyectos de Transporte	1,50%	1,37%	-0,12%
Proyectos de Saneamiento	0,58%	0,54%	-0,05%
b) Riesgos asociados a costos ^{c/ d/ e/}	ND	0,19%	0,19%
TOTAL	2,69%	2,78%	0,08%

a/ Garantías por solicitar en el año 2016 establecida en el artículo 6° de la Ley N° 30374 "Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2016"

b/ Comprende los compromisos contingentes derivados de garantías no financieras de Ingresos Mínimos Anuales Garantizados (IMAG), Demanda Garantizada y Garantía de Fondo Mínimo.

c/ Comprende las Emergencias Viales, Eventos Geológicos y Retribución por Demanda No Cubierta por la RPMO (RSD).

d/ Estimados del MTC, MINSA y PROINVERSION. A la fecha se encuentra en proceso de implementación los "Lineamientos de valuación de compromisos contingentes cuantificables y del flujo de ingresos derivados de la explotación de los proyectos materia de los contratos de APP", aprobado por la Resolución Ministerial 048-2015-EF/52, por lo que dichos montos tienen carácter preliminar.

e/ En el caso de los riesgos asociados a costos se está tomando el mismo nivel tanto para exposición máxima y contingencia esperada; sin embargo, el valor representa la estimación del monto esperado realizado por los Concedentes (MTC y MINSA) y/o PROINVERSION. Estos riesgos responden a cobertura de montos por exceso a un cierto nivel derivado de eventos geofísicos/geotécnicos principalmente.

Fuente: DGETP – MEF.

Al cierre del 2015, las contingencias explícitas asumidas en los contratos de APP se incrementaron respecto del año 2014 debido a que se incluyen los compromisos contingentes asociados a riesgos de costos; asimismo, las contingencias asociadas a APP se encuentran expresadas en dólares por lo que la depreciación cambiaria del Sol ha incrementado este pasivo contingente.

a) Garantías financieras

Mediante el Decreto Supremo N° 105-2006-EF se aprobó la contratación por parte del Gobierno Nacional de una garantía parcial con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para asegurar el Pago Anual por Obras (PAO) en el proyecto IIRSA Norte, en respaldo al Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC). Asimismo, mediante Decreto Supremo N° 014-2006-EF se aprobó el otorgamiento de la Garantía Soberana a las obligaciones del Gobierno Regional de Lambayeque en el Proyecto Olmos.

Cabe señalar que en el 2006 se aprobaron 4 garantías financieras para el proyecto IIRSA Norte, IIRSA Sur Tramo 2, IIRSA Sur Tramo 3 e IIRSA Sur Tramo 4, las cuales no se activaron durante su vigencia y que hoy están canceladas a solicitud del Concesionario, por lo que a la fecha las coberturas de estas garantías ya no están vigentes.

Al cierre del 2015, el saldo de cobertura vigente (exposición máxima) de las garantías financieras mencionadas en el párrafo anterior ascendió a 0,21% del PBI (sin incluir el IGV). Asimismo, de acuerdo al artículo 6° de la Ley 30374, Ley de Endeudamiento del Sector Público para el año fiscal 2016, se tiene previsto solicitar durante el año

2016 la garantía soberana del Estado Peruano para respaldar las obligaciones derivadas de los contratos de APP por un monto adicional que asciende a 0,47% del PBI (sin incluir el IGV).

Tabla 8. Saldo de las garantías financieras asociadas a contratos de APP
(Porcentaje del PBI)

Tipo de Gobierno	Entidad Pública	Proyecto	Dispositivo legal de aprobación	Tipo de Garantías		Saldo de cobertura 2014	Saldo de cobertura 2015
				Riesgo Parcial	Soberana ^{a/ b/}		
Gobierno Nacional	Ministerio de Transporte y Comunicaciones	IIRSA Norte	D.S. N° 105-2006-EF	0,03%		0,03%	0,03%
Gobierno Regional	Gobierno Regional de Lambayeque	Proyecto Olmos	D.S. N° 014-2006-EF	0,01%	0,21%	0,18%	0,18%
TOTAL				0,05%	0,21%	0,21%	0,21%

a/ Este monto corresponde al pago asegurado de la retribución al Concesionario (no incluye ajustes establecidos en el Contrato de Concesión).

b/ Este monto no considera la garantía de riesgo parcial del proyecto Olmos porque esta garantía respalda el pago de la Garantía Soberana.
Fuente: DGETP – MEF.

En ese sentido, **las garantías financieras vigentes del Gobierno Nacional no respalda ningún endeudamiento privado**, el Gobierno Nacional sólo respalda obligaciones de pago a cargo del MTC y del Gobierno Regional de Lambayeque.

b) Compromisos contingentes

• Riesgos asociados a la demanda e ingresos

En los contratos de APP del sector transporte, el MTC (el Concedente) asume compromisos contingentes con los cuales asegura al privado (el Concesionario) un nivel mínimo de ingresos por un número determinado de años a partir de una fecha determinada según contrato (por lo general es el inicio de etapa de operación). Asimismo, en los contratos de APP del sector agua y saneamiento, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) respalda que exista un monto mínimo en un fideicomiso para atender el pago del RPI a cargo de la empresa pública SEDAPAL. En caso que, después del pago de cada compromiso, la sub-cuenta del fideicomiso se encuentre por debajo de un Fondo Mínimo, el MVCS realizará transferencias hacia la empresa pública para cubrir dicha diferencia registrada en el fideicomiso.

Al cierre del 2015, la exposición máxima del Estado por los **compromisos contingentes asociados a riesgos de demanda** en 12 proyectos⁵⁶ bajo la modalidad de APP es equivalente a 1,91% del PBI, que corresponde a la suma de valores nominales sin netear los ingresos. Así, este monto comprende compromisos contingentes asumidos en las APP de transporte vial (IMAG) que ascendieron a un nivel de exposición máxima, en valor nominal, de 1,03% del PBI, mientras que las Demandas Mínimas Garantizadas de los proyectos portuarios ascendieron a 0,35% del PBI. Asimismo, los compromisos contingentes asumidos en los proyectos de saneamiento (a la empresa SEDAPAL S.A.) que sumaron un 0,54% del PBI.

Cabe señalar que, las contingencias explícitas derivadas de compromisos contingentes, en valor presente, representan alrededor de 1,33% del PBI. Los compromisos contingentes asumidos en los proyectos de transporte ascendieron a 0,94% del PBI, mientras que los compromisos contingentes asumidos en los proyectos de saneamiento representaron el 0,38% del PBI. Particularmente, el proyecto Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Taboada (suscrita en agosto de 2009) muestra la mayor exposición en valor nominal de 0,27% del PBI y en valor presente 0,19% del PBI. Entre los proyectos de transporte, las carreteras concesionadas Red Vial N° 4, Red Vial N° 6, Autopista del Sol, en conjunto, representan 0,67% del PBI (en valor nominal) y 0,46% del PBI (en valor presente).

⁵⁶ A diferencia del Informe anterior, no se incluyó el proyecto Vía Expresa Sur debido a que la Municipalidad Metropolitana de Lima no remitió la información completa sobre dicho proyecto para realizar la valuación correspondiente.

Tabla 9. Compromisos contingentes derivados de riesgos de demanda asumidos en los contratos de APP
(Porcentaje del PBI)

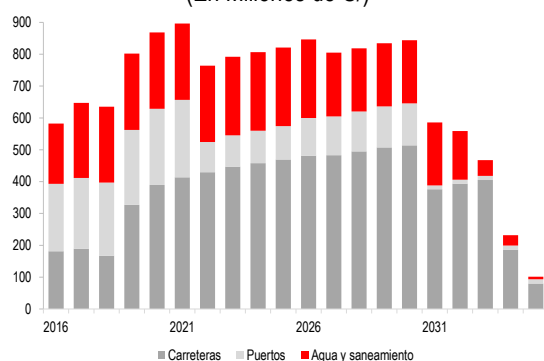
Según sectores y por proyecto	Exposición máxima		Contingente neto	
	Valor	Valor	Valor	Valor
	nominal	Presente	nominal	Presente
I. TRANSPORTE (A+B)	1,374%	0,945%	0,00014%	0,00009%
A. Carreteras	1,028%	0,677%	0,00014%	0,00009%
Red Vial N° 4	0,237%	0,173%	0,00000%	0,00000%
Red Vial N° 5	0,007%	0,007%	0,00000%	0,00000%
Red Vial N° 6	0,212%	0,140%	0,00000%	0,00000%
Autopista del Sol	0,225%	0,143%	0,00002%	0,00001%
IIRSA Centro	0,176%	0,111%	0,00000%	0,00000%
Vía Expresa Sur	0,000%	ND	0,00000%	ND
Desvío Quilca - La Concordia	0,171%	0,103%	0,00011%	0,00007%
B. Puertos	0,346%	0,268%	0,00000%	0,00000%
TP Paita	0,220%	0,155%	0,00000%	0,00000%
TP Callao - Zona sur	0,126%	0,113%	0,00000%	0,00000%
II. SANEAMIENTO	0,536%	0,384%	0,00000%	0,00000%
PTAR Taboada	0,270%	0,192%	0,00000%	0,00000%
Derivación Huascacocha	0,075%	0,060%	0,00000%	0,00000%
PTAR La Chira	0,087%	0,059%	0,00000%	0,00000%
Provisur	0,104%	0,073%	0,00000%	0,00000%
TOTAL (I+II)	1,910%	1,329%	0,00014%	0,00009%

Fuente: MTC, MVCS, MML. Elaboración: DGETP – MEF.

Por último, utilizando la metodología desarrollada por la Dirección de Gestión de Riesgos de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público (DGETP) del MEF, con asistencia de Banco Mundial, se estimó que los compromisos netos de ingreso (contingente neto) asociadas a riesgos de demanda e ingresos asumidos en los contratos de APP, en términos nominales, son poco significativas en el corto y mediano plazo.

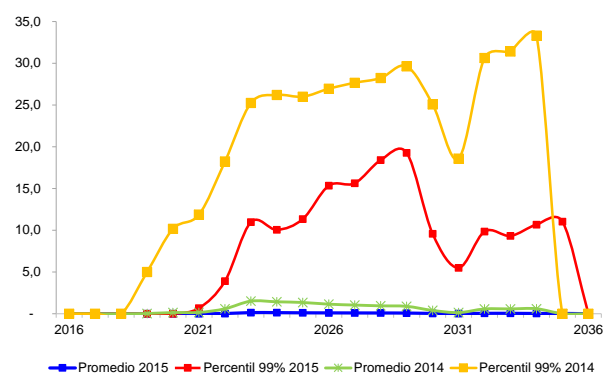
Durante el periodo 2016-2035, la materialización esperada de los compromisos contingentes derivados de riesgos de demanda representaría pagos anuales al privado menores a S/ 0,14 millones. Asimismo, se espera que, al 99% de confianza, los pagos en caso de activación de los referidos contingentes no superen los S/ 19,3 millones anuales. Cabe señalar que, los proyectos de APP han tenido retrasos en la ejecución de la obra por lo que el inicio de la operación también se retrasa y, por tanto, los compromisos contingentes se van postergando reduciéndose su valor presente, más no el valor nominal.

Gráfico 15. Exposición máxima por contingentes derivados de riesgos de demanda otorgada en los contratos de APP
(En Millones de S/)



Fuente: MTC, MVCS, MML.

Gráfico 16. Materialización esperada de las contingencias otorgadas en los contratos de APP
(En Millones de S/)



Fuente: MTC, MVCS, MML.

Cabe precisar que en los últimos 15 años solo se activó la garantía tarifaria⁵⁷ otorgada en el contrato de concesión Red Vial N° 6 en setiembre de 2007, ante la ocurrencia de un terremoto en la zona de concesión (Pisco) por lo

⁵⁷ Dicha garantía se gatilla cuando por disposición de cualquier entidad pública o por alguna causa de Fuerza Mayor, se impida a la Sociedad Concesionaria el cobro del peaje previsto en el contrato, y esta proceda a cobrar, por tanto, un Peaje inferior o no cobrar el peaje, salvo que la causa que origine dicha situación sea imputable a la Sociedad Concesionaria, el Concedente reconocerá y pagará a la Sociedad Concesionaria, la diferencia tarifaria.

que el MTC tuvo que pagar al Concesionario una suma de S/ 8,8 millones. Cabe precisar, que esta no es una contingencia explícita debido a que existe previamente, para la reducción de la tarifa, una disposición emitida por parte del Estado

- **Riesgos asociados a costos**

En el escenario en el que se materialicen los compromisos contingentes derivados de riesgos relacionados a costos en los proyectos de APP, tales como los costos por la ocurrencia de eventos geológicos en los proyectos de irrigación o sobrecostos por mantenimiento de emergencia, entre otros, el Concedente asume la mayor parte de ellos por sobre un límite mínimo en algunos contratos o todos los costos, en otros. Estos riesgos responden a cobertura de montos por exceso a un cierto nivel derivado de eventos geofísicos/geotécnicos principalmente. El modelo de valuación de dichos compromisos se encuentra en proceso de desarrollo por parte de los Concedentes, en consecuencia, aún no se cuentan con valores estimados para este tipo de compromisos bajo la metodología aprobada en la Resolución Ministerial N° 048-2015-EF/52. Sin embargo, se presenta la estimación de estos compromisos contingentes por cada proyecto y por sector, brindada por el MTC, MINSA y PROINVERSION, la cual asciende a US\$ 361 millones a valor nominal (representando el 0,19% del PBI del año 2015) o US\$ 281 millones a valor presente (representando el 0,15% del PBI 2015).

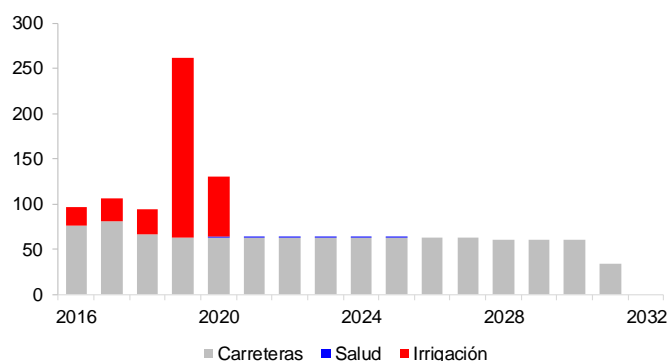
Tabla 10. APP: Compromisos contingentes estimados asociados a riesgos en costos
(Porcentaje del PBI)

Proyecto	Valor nominal % PBI	Valor Presente % PBI
I. TRANSPORTES	0,13%	0,10%
IIRSA Sur Tramo 4	0,06%	0,04%
IIRSA Sur Tramo 2	0,03%	0,02%
IIRSA Sur Tramo 3	0,03%	0,02%
IIRSA Norte	0,01%	0,01%
II. IRRIGACIÓN	0,05%	0,04%
Chavimochic Etapa III	0,03%	0,03%
Majes - Siguanilla	0,01%	0,01%
III. OTROS^{1/}	0,01%	0,01%
TOTAL (I+II+III)	0,19%	0,15%

1/ Incluye los compromisos contingentes asociados a riesgos de costos los proyectos IIRSA Sur Tramo 1 y Tramo 5, IIRSA Centro, Huaral – Acos, Mocupe – Cayalti, Buenos Aires – Canchaque y el proyecto de Gestión del Instituto Nacional de Salud del Niño - San Borja.

Fuente: MTC, MVCS, MINSA. Elaboración: DGETP – MEF.

Gráfico 17. APP: Compromisos contingentes estimados asociados a riesgos en costos
(Porcentaje del PBI)



Finalmente, **considerando los compromisos contingentes valuados y los compromisos firmes⁵⁸ asumidos en los contratos de APP, según lo dispuesto en el artículo 29° del Decreto Legislativo N° 1224, se establece que el stock acumulado por los compromisos firmes y contingentes cuantificables netos de ingresos, asumidos por el SPNF en los contratos de APP, calculados a valor presente, no podrá exceder el 12% del PBI.** El referido artículo establece que la valuación de estos compromisos debe realizarse neto de ingresos; por tanto, de los pagos comprometidos deben deducirse los ingresos que se generan en las APP producto del cobro de peajes, tarifas o precio, retribución, reintegro de cofinanciamiento, entre otros, según lo establezca el contrato de APP.

Al 31 de diciembre de 2015, el flujo nominal total de compromisos firmes y contingentes netos de ingresos derivados de APP vigentes asciende a US\$ 6 544 millones incluido IGV, cuyo valor presente alcanzó a US\$ 5 998 millones incluido IGV; dicho monto representa el 3,12% del PBI del año 2015, mientras que en el año 2014 se alcanzó 4,17% del PBI del año 2014. La diferencia se explica por el efecto neto del pago de compromisos firmes e incremento de la retribución por nuevos contratos y adendas de APP, así como el uso de la tasa de costo promedio ponderado de endeudamiento con los bonos globales en dólares de 4,64% y tendencia depreciatoria de las proyecciones del tipo de cambio promedio Sol por Dólar.

⁵⁸ Según el artículo 27° del Decreto Legislativo N° 1224, los compromisos firmes se definen como "las obligaciones de pago de importes específicos o cuantificables a favor de su contraparte, correspondiente a una contraprestación por la realización de los actos previstos en el contrato de Asociación Público Privada". Por ejemplo, el compromiso firme es un compromiso de pagar un monto pactado que debe efectuar la Entidad Pública a favor del privado para retribuir la inversión y/o costos de operación y mantenimiento de la APP.

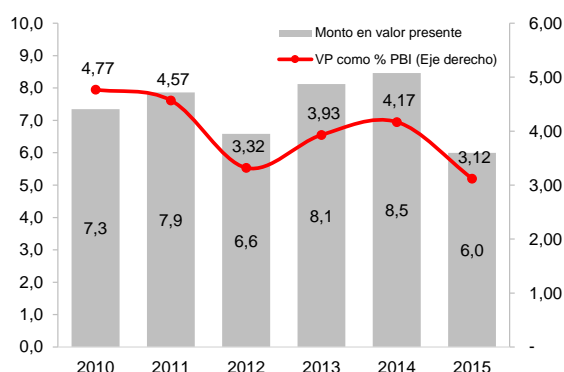
Tabla 11. APP: Valor presente de los compromisos netos de ingresos
(Porcentaje del PBI)

Por compromiso / ingreso	Valor Nominal	Valor Presente
I. Compromisos APP	18,45%	11,78%
a) Compromisos firmes	16,35%	10,30%
- Pago directo	11,04%	6,66%
- Pago diferido	5,31%	3,65%
b) Compromisos contingentes	2,10%	1,48%
II. Ingresos de APP	15,04%	8,66%
a) Ingresos	13,79%	7,82%
b) Retribución	1,25%	0,84%
Compromisos netos (I - II)	3,41%	3,12%

Nota: En caso se activen las garantías financieras vigentes (0,21% del PBI 2015), el registro será en el saldo de deuda pública.

Fuente: Entidades públicas y PROINVERSIÓN.

Gráfico 18. APP: Valor presente de los compromisos netos de ingresos
(En Miles de Millones de Dólares y Porcentaje del PBI)



4.2.4. Contingencias explícitas por garantías, avales y similares

En el marco del Decreto Supremo N° 008-2014-EF, TUO de la Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento, el MEF, a través de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público (DGETP), actúa como **agente financiero único del Estado** en las operaciones de endeudamiento del Gobierno Nacional, el cual incluye a las garantías, avales, fianzas y similares. En ese sentido, el único que puede otorgar garantías del Estado es el Gobierno Nacional. Asimismo, es necesario precisar que, de acuerdo al numeral 22.3 del artículo N° 22 de este marco, el Gobierno Nacional no otorgará la garantía a operaciones del sector privado, salvo aquellas relativas a los procesos de promoción de la inversión privada y concesiones. Finalmente, cabe señalar que el otorgamiento de la garantía por parte del Gobierno Nacional deberá hacerse asegurando que la entidad pública beneficiaria de dicha garantía otorgue o entregue las contragarantías necesarias, las mismas que deben ser permanentemente actualizadas en cuanto a su valor, con el fin de servir como mecanismo de mitigación.

En dicho marco vigente, las garantías del Gobierno Nacional son compromisos de este a pagar parcial o totalmente, el monto pendiente de un préstamo en caso de producirse un incumplimiento por parte del deudor original (Gobierno Subnacional, Gobierno Local o Empresas públicas). En ese sentido, las garantías, avales o similares representan contingencias explícitas del GN.

El Perú tiene una política prudente en el manejo de las garantías del Gobierno Nacional que otorga a los Gobiernos Subnacionales. Tal es así que, al cierre del año 2015, sólo la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) cuenta con la garantía del Gobierno Nacional, otorgado por Decreto Supremo N° 194-2003-EF, para dos (2) préstamos, de US\$ 45 millones cada uno, contraídos por este gobierno local con el Banco Interamericano de Desarrollo – BID y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento - BIRF para financiar el “Programa de Transporte Urbano de Lima Metropolitana Subsistema Norte-Sur”. La MML mantiene un saldo por pagar por estos préstamos de S/ 141 millones (0,02% del PBI) al cierre del 2015, por lo que la **exposición máxima del Gobierno Nacional** frente a estas contingencias explícitas sería equivalente a dicho monto.

Es necesario precisar, que la MML mantiene un *rating* de riesgo de Baa1 y BBB+, según las clasificadoras de riesgo internacionales Moody’s y Fitch Ratings, respectivamente. Esto implica una baja probabilidad de activación de la garantía del Gobierno Nacional. En efecto, a la fecha la garantía del Gobierno Nacional no se ha activado en tanto que la MML viene cumpliendo con sus pagos de acuerdo a lo establecido en sus respectivos contratos de préstamo.

Tabla 12. Contingencias del Gobierno Nacional asociadas a garantías, avales y similares
(Porcentaje del PBI)

Según nivel de gobierno	Exposición Máxima		Diferencias
	2014	2015	2015/2014
1. Gobiernos Regionales	0,00%	0,00%	0,00%
2. Gobiernos Locales	0,02%	0,02%	0,00%
3. Empresas Públicas No Financieras	0,49%	0,52%	0,03%
TOTAL	0,52%	0,54%	0,03%

Fuente: DGETP – MEF.

Por el lado de empresas estatales no financieras, cabe mencionar que mediante la Ley N° 30130, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la ejecución de la modernización de la Refinería de Talara, se otorgó a la empresa Petróleos del Perú - PETROPERÚ S.A. la garantía del Gobierno Nacional hasta por un monto total de US\$ 1 000 millones, que pueden ser ejecutados por una suma de US\$ 200 millones anuales. Ésta tiene el propósito de respaldar las obligaciones financieras contraídas por PETROPERÚ S.A., a través de préstamos estructurados, bonos u otro tipo de operaciones de financiamiento, de acuerdo a lo que establezca el contrato de Ingeniería, Procura y Construcción (EPC, por sus siglas en inglés) para ejecutar el Proyecto de Modernización de la Refinería de Talara (PMRT). Al cierre del 2015, todavía no se han obtenido financiamiento con este aval. Sin embargo, de acuerdo a PETROPERÚ⁵⁹, en el mes de junio de 2016 se realizará la primera emisión de bonos por US\$ 1 000 millones con el respaldo de esta garantía. Respecto a la calificación crediticia, la agencia local calificadora de riesgos Apoyo & Asociados, afiliada a Fitch Ratings⁶⁰, asignó un rating de riesgo de AA+⁶¹ a las obligaciones de deuda de largo plazo de PETROPERÚ S.A., calificación que corresponde a una alta capacidad de pago oportuno de las obligaciones, reflejando un bajo riesgo crediticio. Cabe señalar que esta calificación no es *stand-alone* porque tiene una fuerte vinculación con el riesgo soberano y un importante apoyo por parte del Estado peruano.

Tanto la garantía a la MML como a PETROPERÚ S.A. están denominadas en dólares por lo que la depreciación cambiaria del Sol generó un incremento en términos porcentuales del PBI, a pesar que el saldo por pagar de la MML se viene reduciendo año a año.

Por otro lado, con fines informativos, se señala que en el Perú existen los Convenios de Traspasos de Recursos⁶², que **no corresponderían a una contingencia explícita del SPNF** debido a que se trata de una deuda concertada por el Gobierno Nacional, y por ende ya está considerada en las estadísticas de deuda pública.

Es necesario recalcar que el objeto de los Convenios de Traspaso de Recursos es traspasar, en las mismas condiciones en que es contratada, los recursos de una operación de endeudamiento que el Gobierno Nacional concerta hacia los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y Empresas Públicas. El servicio de la deuda es atendido por el Gobierno Nacional (MEF) con cargo a los recursos que deben ser transferidos por los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y Empresas Públicas. En ese sentido, existe un riesgo de contraparte para el Gobierno Nacional en dichos convenios ya que el servicio de deuda es atendido con los recursos que proporcionan las entidades beneficiarias en las mismas condiciones en las que ha sido contratada la deuda.

Los convenios de traspaso de recursos no conllevan riesgo de tipo de cambio ni de tasas de interés para el MEF ya que en este tipo de operaciones se genera un pasivo y un activo en el balance, en los mismos montos y con las mismas condiciones financieras (monedas y tasas). En condiciones normales, existiría un calce perfecto en ambos lados del balance, quedando latente sólo el riesgo de contraparte. No obstante, siempre es preocupante que las entidades públicas estén expuestas al riesgo de tipo de cambio pues ello podría impactar en el riesgo de contraparte incrementando la posibilidad de no honrar sus obligaciones ante importantes depreciaciones del Sol.

⁵⁹ Declaraciones del Presidente de PETROPERÚ S.A. en el diario La República (Edición impresa del 28 de mayo de 2016).

⁶⁰ Nota de Apoyo & Asociados del 16 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.aai.com.pe/>

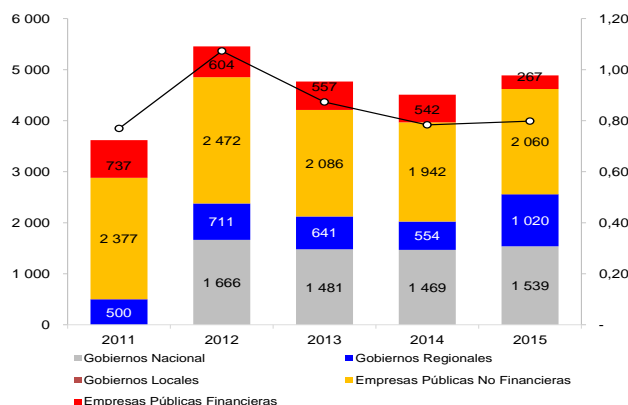
⁶¹ Según PETROPERÚ, adicionalmente, las agencias calificadoras de riesgo internacionales Standard & Poor's y Fitch Ratings asignaron clasificaciones de riesgo con grado de inversión: BBB- y BBB+, respectivamente, a las obligaciones de deuda de largo plazo de la empresa pública.

⁶² Documento en el que se establecen los términos y condiciones bajo los cuales el Gobierno Nacional transfiere a favor de una entidad u organismo del Estado, los recursos de un préstamo, así como, de ser el caso, los términos del reembolso respectivo y del pago de la Comisión de Gestión.

Al cierre del 2015, el Gobierno Nacional mantiene 76⁶³ convenios de traspaso de recursos activos con 42 entidades públicas, que en total tienen un saldo adeudado que representa 0,80% del PBI.

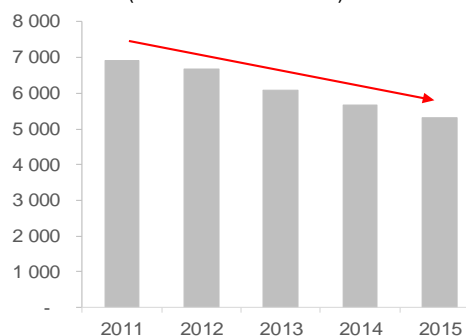
Del monto total de las operaciones involucradas en los Convenios de Traspaso de Recursos, alrededor del 87% cuenta con Fideicomisos que respaldan el pago de las obligaciones contraídas. Estos constituyen un mecanismo de mitigación frente a un potencial riesgo de contraparte⁶⁴. Sin embargo, el remanente cuenta con Cartas Irrevocables de Débito Automático que no están actualizadas y por lo tanto no constituyen necesariamente contragarantías adecuadas.

Gráfico 19. Saldos de adeudos de los Convenios de Traspaso de Recursos
(En Millones de Soles y Porcentaje del PBI)



Fuente: DGETP – MEF.

Gráfico 20. Saldos de la deuda garantizada para los bonos de reconocimiento de la ONP
(En Millones de Soles)



Por otro lado, existen los Bonos de Reconocimiento, Bonos Complementarios de Pensión Mínima, Bonos Complementarios de Jubilación Adelantada y Bonos de Reconocimiento Complementario del Decreto Ley N° 19990, Ley del Sistema Nacional de Pensiones que son emitidos por la Oficina de Normalización Previsional (ONP) y cuentan con la garantía del Gobierno Nacional. Estos bonos representan una compensación a los trabajadores que, entre otros requisitos legales, optaron por afiliarse al Sistema Privado de Pensiones pero que previamente realizaron aportes al Sistema Nacional de Pensiones. **Estos bonos garantizados, al igual que los traspasos de recursos, son incluidos en las estadísticas de deuda pública por lo que no representan una contingencia explícita del SPNF.** El saldo adeudado por estos bonos ascendió a 0,87% del PBI al cierre del 2015 (sin considerar los ajustes por inflación).

Finalmente, **cabe mencionar que existen los Bonos de la Deuda Agraria (BDA) que no representan contingencias explícitas**, debido a que existe un procedimiento de pago regulado por el Reglamento de los Procedimientos para el Registro, Actualización y el Pago en la Vía Administrativa de los BDA (D.S. N° 017-2014-EF, ampliado por el D.S. N° 019-2014-EF), aprobado en el marco del Decreto Ley N° 17716, Ley de Reforma Agraria. Los procedimientos comprenden el “Registro de Tenedores Legítimos de los Bonos de la Deuda Agraria”, “Actualización Administrativa de la Deuda” y “Determinación de la Forma de Pago”, que son independientes y consecutivos. Desde el año 2014, el MEF ha iniciado la implementación de los procedimientos referidos a los BDA habiendo suscrito Convenios de Colaboración Interinstitucional con el Banco de la Nación, a fin de custodiar los BDA originales entregados por los tenedores, y con el MININTER con el propósito de contar con la colaboración de la Dirección Ejecutiva de Criminalística para determinar la autenticidad de los BDA, a través de pericias grafotécnicas. A la fecha se viene recibiendo en custodia los BDA que los tenedores han depositado en el Banco de la Nación, los cuales serán materia de las pruebas grafotécnicas.

⁶³ En el 2013 se contaba con 76 convenios activos. En el 2014 se cancelaron 2 convenios y se suscribió uno. En el 2015 se suscribió uno.

⁶⁴ En la medida que garantizan que se transferirán oportunamente los recursos necesarios para realizar los pagos de las obligaciones contraídas por el MEF para beneficio de una contraparte.

5. Situación Fiscal y Análisis de Escenarios

En esta sección se presentan los posibles impactos en las cuentas fiscales ante la eventual materialización de las contingencias explícitas estimadas en este informe. Así, cabe advertir que este análisis es parcial porque no incluye el impacto en las finanzas públicas de otros riesgos fiscales que se puedan derivar de futuras contingencias explícitas o implícitas. Tampoco se evalúan escenarios con mayores probabilidades de activación de las contingencias explícitas debido a la falta de disponibilidad de información y metodologías oficiales para todas las contingencias explícitas.

Un manejo prudente de las finanzas públicas en los últimos años, ha permitido que el Perú reduzca significativamente el ratio de deuda pública sobre el PBI (de 41,7% en el año 2005 a 23,3% en el año 2015). Así, el país se encuentra en una situación favorable para responder ante futuros choques fiscales adversos, especialmente en este entorno internacional complejo.

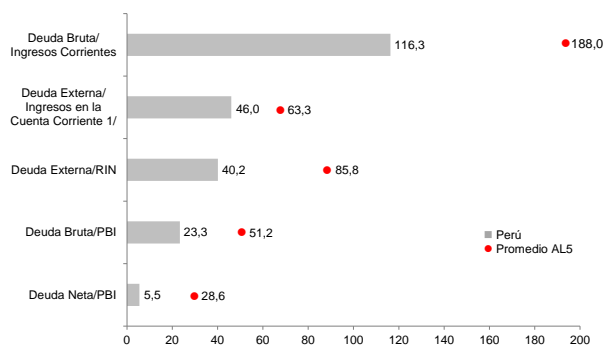
Asimismo, durante la década pasada, el Perú acumuló fortalezas macro fiscales gracias a la generación de superávit fiscales en un escenario de condiciones macroeconómicas favorables. De esta manera, al cierre de 2015 la deuda pública bruta alcanzó el 23,3% del PBI, mientras los activos financieros del SPNF ascendieron a 17,8% del PBI, por lo que la deuda neta representó el 5,5% del PBI. Entre los activos financieros destaca el Fondo de Estabilización Fiscal (4,4% del PBI), cuyos recursos se triplicaron en los últimos cinco años. Estos factores adheridos al buen desempeño macroeconómico y prudente manejo fiscal han permitido una mejora sostenida en la calificación crediticia al punto que a la fecha el Perú cuenta, junto a México, con la segunda mejor calificación crediticia de la región después de Chile.

De igual manera, los indicadores de solvencia fiscal evidencian una mejor posición respecto del promedio de los países que conforman AL5⁶⁵. Para el 2015, la deuda pública bruta como proporción de los ingresos corrientes alcanzó 116,3%, muy por debajo del promedio de AL5 (188,0%); por su parte, la deuda externa respecto a los ingresos en la cuenta corriente representa un 46,0% (promedio AL5: 63,3%), mientras que la deuda externa como proporción de las Reservas Internacionales Netas (RIN) fue 40,2% (promedio AL5: 85,8%).

Tabla 13. Posición Fiscal del SPNF
(Porcentaje del PBI)

Activos y Pasivos del SPNF	%
I. Total Activos Financieros	17,8
del cual: Fondo de Estabilización Fiscal	4,4
II. Total Deuda Pública Bruta (1+2)	23,3
1. Deuda Pública Interna	12,2
2. Deuda Pública Externa	11,1
III. Total Deuda Pública Neta (II-I)	5,5

Gráfico 21. Indicadores de Solvencia 2015
(En porcentaje)



Nota: Los activos financieros denominados en moneda extranjera fueron valorizados en Soles (tipo de cambio fin de periodo equivalente a S/ 3,41 por dólar) y expresados como porcentaje del PBI nominal en Soles. Así, se obtiene que el Fondo de Estabilización Fiscal asciende a 4,4% del PBI; sin embargo, de considerar los recursos del FEF expresados en moneda extranjera y como ratio del PBI nominal en dólares se obtiene 4,1% del PBI. AL5 incluye a Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay.

1/ Son los ingresos asociados a las transacciones definidas en la balanza de cuenta corriente, tales como las exportaciones, transferencias, renta de domiciliados en el exterior, entre otros.

Fuente: BCRP, MEF, FMI Fiscal Monitor Abril 2016, Moody's Handbook Noviembre 2015.

Naturalmente la situación fiscal puede verse afectada por la materialización de contingencias explícitas reportadas en este informe, por lo que es importante tomarlos en cuenta al evaluar la situación fiscal del Perú. Así, para un análisis de la sostenibilidad de la deuda se deben incorporar estas posibles materializaciones en el futuro de las contingencias, en adición a los riesgos macroeconómicos (como se evalúa en los MMM⁶⁶). En este informe se

⁶⁵ AL5 comprende a Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay.

⁶⁶ La evaluación de sostenibilidad del MMM considera como determinantes de la dinámica de la deuda al crecimiento del PBI, la depreciación del Sol, el resultado primario y las tasas de interés.

presenta un choque por la materialización esperada de las contingencias explícitas para el año 2016 y un choque por la materialización de la exposición máxima de las contingencias explícitas (evento muy improbable).

Los estimados sugieren que considerando la materialización esperada de las contingencias explícitas a partir del 2016, la deuda pública podría incrementarse, de manera indirecta, en dicho nivel después del choque, y se estabilizaría en alrededor de 25,6% del PBI a partir del 2018. Esto considera que solo la deuda pública financia los pagos por la realización de las contingencias explícitas, sin afectar los activos financieros del SPNF (como por ejemplo el Fondo de Estabilización Fiscal). Además, de manera de ejercicio, usando una proyección estocástica para ver escenarios de deuda pública, luego del choque en el año 2016, se obtiene una probabilidad de 65% de que la deuda pública se ubique por debajo de 30% del PBI en el año 2025.

Del mismo modo, considerando el evento improbable de materialización de la exposición máxima de los pasivos contingentes explícitos actuales se obtiene que la deuda pública podría ubicarse y se estabilizaría en alrededor de 35,8% del PBI, aún muy por debajo del promedio de AL5 (51,2% del PBI). Así también, usando la proyección estocástica se obtiene una probabilidad de 25% que el ratio de la deuda pública sobre el PBI se ubique por debajo de 30% en el año 2025⁶⁷.

Tabla 14. Consolidado de Contingencias Explícitas del SPNF 2015
(Porcentaje del PBI)

Tipo de contingencias fiscal explícita	Exposición máxima	Contingencia esperada
	2015	2016
1. Demandas Judiciales y Arbitrajes ^{a/}	5,53%	0,94%
2. Controversias internacional en temas de Inversión - CIADI	0,84%	0,03%
3. Contingencias explícitas asumidos en contratos de APP	2,78%	0,19%
4. Garantía, avales o similares	0,54%	0,00%
TOTAL	9,70%	1,16%

a/ La exposición máxima del año 2015 considera la información preliminar recopilada al mes de mayo de 2016.

Fuente: DGCP, DGETP, DGAEICYP, FONAFE, PETROPERÚ.

Gráfico 22. Deuda pública ante choques de contingencias explícitas
(% del PBI)

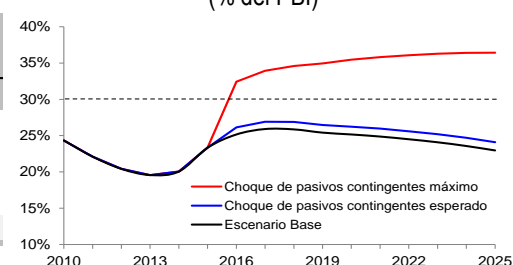
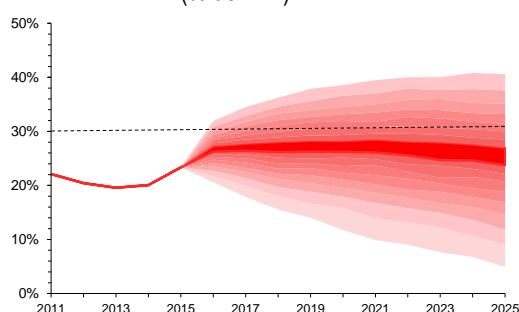
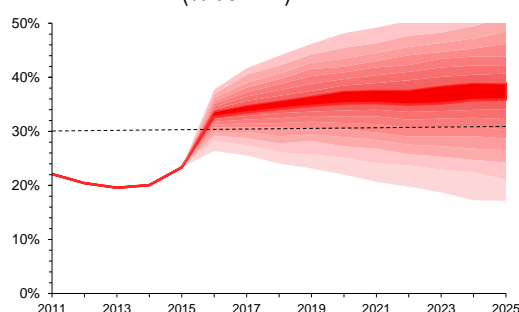


Gráfico 23. Deuda pública ante la materialización esperada de las contingencias explícitas
(% del PBI)



Fuente: BCRP, MEF.

Gráfico 24. Deuda pública ante la materialización de la exposición máxima por contingencias explícitas
(% del PBI)



6. Acciones implementadas para mitigar las contingencias explícitas del Sector Público No Financiero

Durante el 2015-2016, se han venido implementando acciones para mitigar los riesgos fiscales asociados a pasivos contingentes explícitos y reducir el impacto fiscal.

Las contingencias explícitas por demandas judiciales y arbitrajes representan el mayor pasivo contingente explícito al que se encuentra expuesto el Perú, por lo que es preciso desarrollar una estrategia integral para su gestión, tanto para el corto plazo como para el mediano y largo plazo. En esa línea, el Ministerio de Economía y

⁶⁷ El numeral 8.3 del artículo 8° de la LFRTF señala que, si se prevé que en los siguientes 3 años la deuda pública será mayor al 30% del PBI, se deben establecer medidas correctivas para retornar a un nivel de deuda pública menor al 30% del PBI en un plazo no mayor de 7 años.

Finanzas (MEF) promulgó el Decreto Supremo N° 114-2016-EF mediante el cual se creó el aplicativo informático “Demandas judiciales y Arbitrales en contra del Estado”⁶⁸ para registrar, actualizar y cuantificar las obligaciones firmes y contingentes por demandas judiciales y arbitrajes en todas sus fases (desde la demanda hasta el pago), incluyendo las demandas no cuantificadas y las demandas que se ventilan en cortes o instancias supranacionales. Este aspecto fortalece el Sistema de Defensa Jurídica del Estado porque crea un sistema de información confiable y sistemática que permita evaluar la posición global de esta defensa, de tal forma que sirva de insumo para proponer e implementar lineamientos, procedimientos, entre otros. Este aplicativo se encuentra en el ambiente web⁶⁹ para todas las entidades públicas, de tal forma que permita obtener información integral, consistente y oportuna de éstas obligaciones.

Complementariamente, dicho Decreto Supremo aprobó el reglamento para la aplicación de la Septuagésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30372, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016, que dispone **la reactivación de la Comisión Evaluadora de las deudas del Estado** generadas por sentencias judiciales emitidas. La Comisión Evaluadora, constituida mediante la Sexagésima Novena Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29812, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012, es una comisión multisectorial de naturaleza temporal, que tiene como función aprobar un listado complementario de las deudas del Estado generadas por sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada y en ejecución, para pagos por beneficiario que no superen la suma de S/ 50 000, a fin de continuar con el proceso de atención de pagos de dichas deudas, iniciado por la Ley N° 30137, Ley que establece criterios de priorización para la atención del pago de sentencias judiciales.

Las contingencias explícitas generadas por las garantías otorgadas en los contratos de Asociaciones Público-Privados (APP) son evaluadas continuamente por el MEF como parte del control del límite del stock de compromisos firmes y contingentes, netos de ingresos, al que se hace referencia en el artículo 29° del Decreto Legislativo N° 1224. Asimismo, el MEF capacitó al Gobierno Regional de La Libertad, Gobierno Regional de Arequipa, Gobierno Regional de Lambayeque, PROINVERSIÓN, Ministerio de Transporte y Comunicaciones y Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en el año 2015 en la aplicación, entre otros, de los “Lineamientos de valuación de compromisos contingentes cuantificables y del flujo de ingresos derivados de la explotación de los proyectos materia de los contratos de APP”, aprobado por la Resolución Ministerial N° 048-2015-EF/52, a fin de mejorar la valuación de los compromisos contingentes asumidos por estas entidades públicas. En esa misma línea, el MEF tiene previsto continuar con las capacitaciones a los Ministerios, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales que lo requieran.

Tal como se indica en el Marco Macroeconómico Multianual 2017-2019, en setiembre de 2015, el Gobierno del Perú publicó el Decreto Legislativo N° 1224, Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos y su Reglamento. El objetivo de esta norma es incorporar las lecciones aprendidas y oportunidades de mejora encontradas a nivel local, así como alinear la normativa con las mejores prácticas internacionales, especialmente la Recomendación del Consejo sobre Principios para Gobernanza Pública de las APP de la OCDE⁷⁰. Estas normas consolidaron el marco existente para la promoción de la inversión privada en infraestructura pública y servicios públicos. Esto incluye, entre otras, las siguientes innovaciones:

- Creación del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada para el desarrollo de APP y Proyectos en Activos, como un sistema funcional con facultad de dictar lineamientos y directivas en materia de APP e interpretar este tipo de normas, entre otras.
- Empoderamiento de los Comités de Inversiones de los Ministerios, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.
- Énfasis en la planificación de potenciales proyectos APP, mediante la creación del Informe Multianual de Inversiones en Asociaciones Público Privadas. Dicho informe servirá para que las entidades públicas ejerzan un mejor control de sus compromisos de largo plazo y presupuestos. Además, ofrecerán señales al mercado

⁶⁸ El aplicativo de “Demandas Judiciales y Arbitrales en contra del Estado” es una herramienta informática de entorno web, desarrollado por la Dirección General de Tecnología de Información a solicitud de la Dirección General de Contabilidad Pública para el registro de las Demandas Judiciales y Arbitrales en Contra del Estado en cualquier etapa del proceso que se encuentre, de uso exclusivo para las Entidades del GN, GR, Gobiernos Locales y Mancomunidades.

⁶⁹ Disponible en <http://apps3.mineco.gob.pe/sentencias-judiciales/>.

⁷⁰ OECD (2012). Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships. Paris: OECD. Disponible en: <http://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>.

sobre sus prioridades futuras. El conjunto de estos informes constituirá la base para la consolidación de un plan nacional de infraestructura en el mediano plazo.

Al respecto, con objetivo de mejorar el seguimiento y transparentar el proceso presupuestal de las obligaciones derivadas por las APP, el numeral 14.1 del Decreto Legislativo N° 1224, establece la obligación de cada sector de elaborar el Informe Multianual de Inversiones en APP, documento en el que se materializa, durante la fase de planeamiento y programación del proceso, la planificación de proyectos y compromisos por APP de cada entidad del Gobierno Nacional, Regional y Local que haya realizado o tenga previsto realizar APP en los próximos 3 años⁷¹. Así como, la proyección del uso de recursos públicos se realizará considerando un horizonte de diez (10) años. Asimismo, la entidad debe registrar todas las obligaciones de pago vinculadas a los compromisos firmes derivados de los contratos de APP suscritos, incluyendo sus adendas, actas de acuerdo y laudos de procesos arbitrales culminados. Como resultado de la implementación de medidas señaladas en el marco del Decreto Legislativo, desde el 31 de marzo del 2016, el Perú es el primer país no miembro de la OCDE reconocido oficialmente como un adherente a la Recomendación del Consejo sobre Principios para Gobernanza Pública de las APP

Finalmente, conscientes del impacto fiscal (firme y contingente) que tienen los proyectos APP en términos de compromisos multianuales y rigidez presupuestaria, en abril del 2016, se aprobaron los Lineamientos para la Elaboración del Informe Multianual de Inversiones en Asociaciones Público Privada para el año 2016. El objetivo de la programación multianual de las inversiones en APP es reportar las necesidades de gasto sobre la base de la sostenibilidad de las finanzas públicas. Así, el nuevo marco normativo de APP coadyuva a la eficiencia en la asignación de los recursos públicos destinados a los compromisos derivados de los proyectos de APP, de acuerdo con las prioridades de gasto que las entidades proponen ejecutar en el marco de su presupuesto anual y respetando los límites de gasto agregados establecidos en las proyecciones del Marco Macroeconómico Multianual. Particularmente, se hará un continuo seguimiento de los indicadores de rigidez de gasto corriente⁷² y de gasto de capital⁷³ de cada entidad.

Por otro lado, con relación al registro contable como estadístico de los pasivos de las Asociaciones Público Privadas aún no existe un tratamiento homogéneo a nivel internacional. Pero, sí existe un proceso de transición gradual hacia la implementación del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014 del FMI y las Normas Internacionales de Contabilidad NIC SP 32, y el Perú también es parte de este proceso. Así pues, para el caso de Perú y en el marco de dicho proceso de transición, se aprobó la Directiva No 006-2014- EF/51.01, la cual señala que los activos de concesión de servicios deberán contabilizarse como un activo reconocido (y un pasivo por igual valor) en la entidad concedente (el Estado). Así, tanto los activos como los pasivos financieros por APP se registran en la Cuenta General de la República (el pasivo asciende a 1,2% del PBI 2015). Cabe señalar que, dicha Directiva se viene implementando en sectores que tienen un uso intensivo del mecanismo de APP como es el caso del Ministerio de Transporte y Comunicaciones

Las contingencias explícitas generadas por las garantías, avales o similares otorgadas a entidades del Sector Público, como los créditos garantizados a la MML, cuentan con el mecanismo de Honra de Aval mediante el cual, en caso que exista un descalce en la disposición de recursos en el fideicomiso y el saldo de la deuda de cobertura, el MEF coordina con el fiduciario y la entidad beneficiaria para que realice las gestiones respectivas para atender el compromiso, en caso persista la insuficiencia de fondos el MEF inicia el procedimiento de ejecución de la Honra de Aval para atender la obligación de pago con compartidas presupuestarias del servicio de deuda (recursos disponibles por reperfilamiento de la deuda y en caso extremo solicitar recursos de Tesoro). Estas contingencias se vienen registrando en una cuenta de control y en caso se termine el procedimiento de Honra de Aval, se procederá con su registro dentro de las estadísticas de deuda pública.

De otro lado, es necesario mencionar que la Décimo Sexta Disposición Complementaria del Texto Único Ordenado de la Ley N° 28563, Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento, aprobado por el Decreto Supremo N° 008-2014-EF, establece que los pagos a favor del Gobierno Nacional, correspondientes a compromisos de deuda generados en el marco de las operaciones realizadas bajo el ámbito del Sistema Nacional de Endeudamiento, son efectuados a través de un fideicomiso. Asimismo, señala que cuando el otorgamiento de los recursos previstos

⁷¹ Este informe se entrega a más tardar el 16 de febrero de cada año.

⁷² Mide la participación del gasto corriente comprometido en APP de la cartera vigente con relación al presupuesto total de gasto corriente de la entidad de cada año.

⁷³ Mide la participación del gasto de capital comprometido en APP de la cartera vigente con relación al presupuesto total de gasto de capital de la entidad de cada año.

para efectuar dichos pagos se realice mediante Asignaciones Financieras, el MEF está facultado a deducir los montos necesarios para atender las referidas obligaciones y transferirlos directamente a las cuentas previstas para el pago del servicio de deuda, para lo cual, dicha entidad pública debe emitir anticipadamente la Certificación del Crédito Presupuestario respectivo.

7. Recuadros

7.1. Estrategia Financiera para la gestión de los riesgos fiscales asociados a desastres naturales

Bova, Ruiz-Arranz, Toscani y Ture (2016)⁷⁴ estimaron, para una muestra de 80 países entre economías avanzadas y emergentes en el periodo 1990-2014, que el costo fiscal promedio de 65 sucesos de materialización de pasivos contingentes implícitos asociados a desastres naturales ascendió a 1,6% del PBI; mientras que el costo fiscal máximo de estos sucesos ascendió a 6,0% del PBI. Particularmente, este estudio precisa que el costo fiscal promedio de 47 sucesos en países emergentes asciende a aproximadamente 2,0% del PBI, mayor al promedio de países avanzados que asciende a aproximadamente 1,4% del PBI (considerando 18 sucesos).

Frente a este riesgo fiscal asociado a desastres naturales, en el marco del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (SINAGERD), el MEF tiene como una de sus atribuciones establecer la Estrategia de Gestión Financiera del Riesgo de Desastre (EGFRD), con cobertura a nivel nacional. Así, la EGFRD representa el conjunto de acciones establecidas para asegurar una adecuada capacidad financiera en los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres. Los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres de la EGFRD se organiza en: i) Estimación del Riesgo, ii) Prevención del Riesgo, iii) Reducción del Riesgo, iv) Preparación, v) Respuesta, vi) Rehabilitación y vii) Reconstrucción. El cuadro siguiente muestra los mecanismos que, en el marco del SINAGERD, conforman la EGFRD del Gobierno.

Mecanismos financieros de la Estrategia de Gestión Financiera de Riesgo de Desastre

Procesos	Mecanismos
Estimación	Mecanismos financieros presupuestales y de incentivos que fomenten el desarrollo de los procesos de estimación, prevención y reducción de riesgo, como la contratación de deuda, el Programa Estratégico con el Enfoque por Resultados, el Programa de Transferencias Condicionadas e Incentivos, y fondos concursables.
Prevención	
Reducción	
Preparación	Los recursos de los mismos pliegos presupuestales de las entidades públicas, Reserva de Contingencia, Líneas de Crédito Contingente y Fondo de Estabilización Fiscal.
Respuesta	
Rehabilitación	
	Instrumentos de protección financiera y transferencia de riesgo de bienes y servicios públicos.
Reconstrucción	Promover la creación y regulación del mercado de transferencia de riesgo de desastre en bienes y servicios privados.

Fuente: Reglamento de la Ley N° 29664.

Estimación de la Exposición Fiscal

La Dirección de Gestión de Riesgos de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público del MEF llevó a cabo, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, un Perfil de Riesgo Sísmico a Nivel Nacional⁷⁵ como primer paso en la búsqueda del desarrollo de mecanismos de transferencia de riesgos fiscales asociados a desastres naturales. Los resultados del estudio muestran que el valor expuesto correspondiente a **Bienes del Estado** asciende a S/ 226 093 millones, lo que representa la exposición directa al riesgo sísmico. De la exposición anterior, la **Pérdida Máxima Probable** para 1 000 años de periodo de retorno (es decir, la pérdida de la cartera para un evento con una probabilidad de 0,10%) equivale a S/ 3 705 millones (0,61% del PBI)⁷⁶.

⁷⁴ Bova, Ruiz-Arranz, Toscani y Ture (2016), The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: A New Dataset. International Monetary Fund.

⁷⁵ En el año 2014, la empresa Consultores en Ingeniería de Riesgos Naturales - CIRNA terminó el perfil de riesgo sísmico (consultoría financiada por el BID), el cual servirá para obtener resultados que permitirán perfilar las diferentes capas de riesgo y los instrumentos de cobertura apropiados, esto con colaboración del Banco Mundial en el marco de la asistencia técnica que viene desarrollando para el MEF.

⁷⁶ La Pérdida Máxima Probable (PML) para un evento de 5 000 años de periodo de retorno (es decir, la pérdida de la cartera para un evento con una probabilidad de 0.02%) equivale a S/ 5 126 millones (0,84% del PBI 2015). Cabe mencionar que dicho estudio es un primer esfuerzo de estimación de la PML de los activos públicos, pero la información sobre estos se encuentra aún en proceso de mejora, por lo que un estudio ulterior podría modificar esta estimación preliminar.

Mecanismos financieros de la EGFRD

a) Recursos presupuestales

En el 2016 se han asignado recursos al programa presupuestal de Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres por alrededor de S/ 2 100 millones, dos veces más respecto al 2015 y 33 veces mayor al 2011. Así, a mayo de 2016 en dicho programa se ha destinado recursos por S/ 605 millones, el cual representa un incremento de 45% nominal respecto al mismo periodo del año anterior.

b) Reserva de Contingencia

La Reserva de Contingencia es un crédito presupuestario global dentro del Presupuesto del Pliego Ministerio de Economía y Finanzas, destinado a financiar los gastos que por su naturaleza y coyuntura no han sido previstos en los Presupuestos de los Pliegos. En dicha Reserva de Contingencia del Presupuesto Público para el año 2016⁷⁷, de acuerdo a la Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto de Sector Público, anualmente se destina un crédito presupuestario a favor del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) para brindar la atención oportuna ante desastres de gran magnitud, rehabilitar la infraestructura pública dañada, así como reducir los probables daños que pueda generar el inminente impacto de un fenómeno natural o antrópico declarado, determinado por el organismo público técnico-científico competente. Así, en la Reserva de Contingencia para el año 2016, se asignó al INDECI la suma de S/ 50 millones, monto similar al del año 2015.

Adicionalmente, en la Septuagésima Disposición Complementaria Final de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016, se dispuso que en la Reserva de Contingencia incluya S/ 3 000 millones (0,5% del PBI) para financiamiento de actividades y proyectos de inversión pública, para la respuesta, rehabilitación y reconstrucción ante la ocurrencia del Fenómeno El Niño. Según el Comité Multisectorial encargado del estudio nacional de El Fenómeno El Niño, en su último comunicado oficial ENFEN N° 06-2016 (17 de marzo del 2016) se perciben condiciones débiles para la ocurrencia de un FEN de magnitud fuerte o extraordinaria.

c) Financiamientos Contingentes

En el marco de la Ley N° 28563, Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento, el MEF queda autorizado para celebrar financiamientos contingentes⁷⁸ (o líneas de crédito contingente) con el objeto de obtener recursos ante la ocurrencia de un desastre natural para destinarlos a financiar la rehabilitación y reconstrucción de infraestructura pública y de servicios públicos ubicados en las zonas que pudiesen ser afectadas o devastadas por dichos desastres. Dichos financiamientos contingentes se configuran en el marco del SINAGERD, como uno de los mecanismos para responder el impacto del desastre para los procesos de Preparación, Respuesta y Rehabilitación, así como para la Reconstrucción; formando parte de la EGFRD. Cabe precisar que los financiamientos contingentes para atención de desastres naturales son un mecanismo de financiamiento post-desastre, el cual contiene **una opción de activación por parte del Estado en caso de darse la situación de desastre**. Dichos financiamientos no se considerarían como contingentes explícitos de acuerdo a la definición dada de contingencias explícitas de acuerdo al Reglamento de la LFRTF, ya que el Estado tiene la discreción de solicitar el desembolso cuando ocurra un evento de desastre natural.

A abril del 2016, las **Líneas de crédito contingente para la atención de desastres naturales y/o riesgo financiero** ascienden a un total de **US\$ 4 000 millones**, siendo **US\$ 1 200 millones** el monto disponible para el caso exclusivo de atención de desastres naturales. Adicionalmente se viene gestionando la firma de un préstamo contingente para desastres y/o riesgos financieros con el BID ascendente a US\$ 300 millones, lo que conllevaría el monto total de préstamos contingentes a **US\$ 4 300 millones**.

⁷⁷ De acuerdo a la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30373, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2016.

⁷⁸ Artículo N° 59 de la Ley N° 28563.

Líneas de Crédito Contingentes (En Millones de US\$)

Préstamo Contingente		Monto	Firma de Contrato	Vigencia Original	Fecha Final de Desembolso	Saldo Disponible
Líneas de Crédito para la Atención de Desastres Naturales y/o Riesgo Financiero		2 800				2 800
BID 2015	Préstamo de Apoyo a Reformas de Política bajo Opción de Retiro Diferido (Programa de Gestión de Resultados para la Inclusión Social II)	300	15/05/2015	15/05/2015	15/05/2018	300
BIRF 2016	Programa de Estímulo al Capital Humano y la Productividad - DDO ^{1/}	1 250	4/04/2016	18/02/2019	20/02/2019	1 250
BIRF 2016	Programa de Gestión del Gasto Público y del Riesgo Fiscal - DDO ^{1/}	1 250	4/04/2016	18/02/2019	20/02/2019	1 250
Líneas de Crédito Exclusivamente para la Atención de Desastres Naturales		1 200				1 200
BIRF 2010	CAT DDO - Gestión de Riesgos ^{1/}	100	21/12/2010	9/12/2013	9/12/2016	100
CAF 2013	LC Desastres Naturales ^{2/}	300	3/12/2013	2/07/2014	29/06/2016	300
BID 2013	F. Contingente para Desastres ^{3/}	300	20/01/2014	20/01/2019	20/01/2019	300
JICA 2014	Préstamo contingente para Desastres Naturales ^{4/}	100 ^{5/}	31/03/2014	25/07/2017	25/07/2017	100
BIRF 2015	CAT DDO 2 - Gestión de Riesgos	400	6/05/2015	12/03/2018	12/03/2018	400
TOTAL		4 000				4 000

1/ La vigencia de la Línea es de 3 años y contempla máximo una renovación por 3 años.

2/ La línea podrá renovarse de común acuerdo entre las partes.

3/ El plazo de desembolso del préstamo podrá ser prorrogado por 05 años adicionales. Solo para desastres ante movimientos sísmicos.

4/ La vigencia de la Línea es de 3 años y podrá ser renovada por cuatro veces más, hasta un plazo total de 15 años.

5/ El préstamo fue concertado por ¥ 10 000 millones yenes que equivalen aproximadamente a US\$ 100 millones.

Fuente: MEF – DGETP.

d) Fondo de Estabilización Fiscal

La Ley N° 30099, Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal, en su numeral 10.1 del artículo 10, se autoriza el uso de los recursos del Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) en las situaciones de excepción previstas, es decir, entre otros, en casos extraordinarios de emergencia nacional que puedan afectar sustancialmente la economía nacional. Para ello se requiere una Ley del Congreso que modifique la guía ex ante del resultado fiscal estructural del SPNF por un plazo no mayor a tres años. En dicha ley debe establecer explícitamente los efectos que tenga sobre el resultado fiscal estructural para el SPNF y nuevas reglas fiscales de límites de gasto consistentes con esa propuesta. Al cierre del 2015, los recursos en el FEF ascendieron a la suma de US\$ 7 902 millones, monto menor al registrado a diciembre del 2014, en la que ascendió a US\$ 9 159 millones.

De esta manera, el diseño de la Estrategia de Protección Financiera del Gobierno Nacional combinará estas fuentes de recursos (Reasignaciones Presupuestales, Reserva de Contingencia, Créditos Contingentes y Recursos del FEF), con la finalidad que el Gobierno cuente con la suficiente liquidez para la atención de la emergencia y rehabilitación, así como para obtener recursos que ayuden a financiar la reconstrucción de la infraestructura dañada.

7.2. Fondo de Seguro de Depósitos

Desde 1991, el Fondo de Seguro de Depósitos⁷⁹ (FSD) tiene como principal objetivo proteger a los depositantes de las entidades financieras ante la posible salida del mercado de alguna de estas entidades. Este Fondo se financia, entre otros, mediante los desembolsos de las primas trimestrales de todas las entidades captadoras de depósitos, los ingresos provenientes por las multas impuestas por la SBS y el BCR, y el rendimiento de los activos propios del FSD. Asimismo, en el marco de la Ley N° 26702, se reconoce como recursos del FSD a las líneas de crédito del Tesoro Público aprobadas mediante Decreto de Urgencia, recursos que tienen que ser devueltos al Tesoro por parte del FSD, en las condiciones que estos pacten luego de atender la liquidación de la entidad(es) en problemas.

⁷⁹ En la actualidad, el FSD se rige por las disposiciones contenidas en la Ley N° 26702, modificada por las Leyes N° 27008 y N° 27102, por su Reglamento, por su Estatuto y por las demás disposiciones que emita la Superintendencia.

Si bien las líneas de crédito del Tesoro constituyen recursos del FSD ante un eventual caso de quiebra en el que se haga necesaria la utilización de estas líneas, corresponde al Estado evaluar la pertinencia (mediante el cumplimiento de los 5 requisitos obligatorios para la expedición del Decreto de Urgencia) y el monto que finalmente destinará para la atención del evento. **En ese sentido, representan pasivos contingentes implícitos.**

En caso de quiebra de una entidad financiera, el FSD devuelve a los depositantes, por concepto de depósito más intereses generados, hasta por el monto máximo de cobertura vigente, que para el periodo marzo – mayo 2016 es de S/ 96 571, este monto es actualizado de manera trimestral en función al Índice de Precios al por mayor (IPM).

El FSD respalda únicamente los depósitos nominativos⁸⁰ de las modalidades a la vista, ahorro y a plazo, de personas naturales y personas jurídicas privadas sin fines de lucro, así como los depósitos a la vista de las demás personas jurídicas. Asimismo, la cobertura es por persona y por institución.

A febrero de 2016, el FSD tiene un fondo de S/ 2 877 millones para asumir los pagos de posibles depositantes afectados por la quiebra de las entidades financieras. Estos fondos son invertidos bajo los criterios de seguridad, liquidez, rentabilidad y diversificación.

En el caso extremo hipotético que todas las instituciones financieras quebraran a la vez, evento de muy baja probabilidad, pero de alto impacto, el FSD tendría que pagar un monto de S/ 74 885 millones a los depositantes, cuyos depósitos se encuentren por debajo del monto máximo de cobertura (S/ 96 571), considerando los recursos con los que cuenta el FSD, esta situación extrema implicaría un requerimiento adicional de recursos por un monto de aproximadamente S/ 72 000 millones (11,8% del PBI 2015).

Depósitos cubiertos por el FSD

(A febrero 2016)

Según tipo de Entidad Financiera	N° de depositantes	Monto (En millones S/)
Banca Múltiple	17 227 085	62 496
Financieras	1 273 799	1 997
CMAC	3 376 896	10 026
CRAC	69 678	366
Totales	21 947 458	74 885

Fuente: SBS y AFPs. Elaboración: DGMFPP.

Es importante mencionar, que el sistema financiero se vio afectado entre el periodo 1998-2001 por eventos externos como la crisis asiática⁸¹ (julio 1997) y la crisis rusa⁸² (agosto 1998), así como eventos internos como el Fenómeno del Niño de fuerte intensidad. Estos eventos contribuyeron a la caída de siete bancos y dos cajas rurales, por ello, el FSD participó en el proceso de salida del mercado de estas entidades.

Para el caso de los bancos NBK Bank, Banco Nuevo Mundo y Banco Latino, el FSD no contaba con los recursos suficientes para atender a todos los depositantes afectados. Por ello, solicitó al Tesoro Público un préstamo por el monto de US\$ 129 millones a un plazo de 10 años, a una tasa de interés Libor a 6M y con pagos trimestrales.

Es importante señalar que actualmente las entidades financieras que captan Depósitos a plazo de más de 1 año cuentan con una clasificación de riesgo local mayor al grado de inversión y por tanto cuentan con baja probabilidad de quiebra.

⁸⁰ Depósito nominativo es aquel dirigido a una persona determinada, que es su titular.

⁸¹ La crisis asiática de julio 1997, afectó los precios internacionales trayendo como resultado que los exportadores vean reducidos sus ingresos.




⁸² La crisis rusa significó el cierre de líneas de crédito del exterior hacia los bancos locales reduciendo su liquidez para realizar sus operaciones.

Rating de las Entidades Financieras que captan Depósitos a plazo de más de 1 año
(A diciembre de 2015)

Entidad Financiera	Moody's Perú	Fitch Perú	Class & Asoc.
Agrobanco			
Banco Azteca	BBB-		BBB
Banco Continental	AAA	AAA	
Banco de Comercio	BBB+		
Banco de Crédito del Perú	AAA	AAA	
Banco Falabella	AA-	AA	
Banco Financiero			
Banco GNB Perú	A+		AA
Banco Internacional del Perú - Interbank	AA+	AA+	AA+
Banco Santander Perú	AA		
Banco Ripley		A+	
Banco Scotiabank		AAA	AAA
Citibank del Perú		AAA	
COFIDE		AAA	
Deutsche Bank (Perú)	AA		

Fuente: Clasificadoras de Riesgo Equilibrium, Apoyo & Asociados y Class & Asociados
Elaboración: DGMFPP.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

 www.mef.gob.pe  Jr. Junín 319, Lima 1 - Perú  (511) 311 5930