



Ministerio de Economía y Finanzas

Informe de Contingencias Explícitas del Sector Público No Financiero

El presente informe es una herramienta de transparencia y monitoreo de las finanzas públicas, 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. En este informe se presentan las principales contingencias explícitas del Sector Público No Financiero, la situación fiscal ante la materialización de estas contingencias explícitas, y las acciones implementadas para mitigarlas.

ÍNDICE

Presentación	3
Resumen Ejecutivo	4
I. Introducción	5
II. Marco Conceptual	5
2.1. Pasivos Contingentes	6
2.2. Revisión de la Experiencia Internacional: Identificación y clasificación de pasivos contingentes	6
2.2.1. Experiencia de Nueva Zelanda	7
2.2.2. Experiencia de Estados Unidos de América	7
2.2.3. Experiencia de Chile	7
2.2.4. Experiencia de Colombia	7
III. Pasivos Contingentes Explícitos del Sector Público No Financiero	7
3.1. Antecedentes	7
3.2. Pasivos Contingentes Explícitos Reportados	8
3.2.1. Contingencias explícitas por demandas judiciales y arbitrajes	8
3.2.2. Contingencias explícitas por controversias internacionales en temas de inversión	11
3.2.3. Contingencias explícitas en los contratos de Asociaciones Público Privadas	12
3.2.4. Contingencias explícitas por garantías, avales y similares	15
IV. Situación Fiscal y Análisis de Escenarios	17
V. Acciones implementadas para mitigar las contingencias explícitas del Sector Público No Financiero	19

Presentación

Desde finales de 1999, el Perú cuenta 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 déficit fiscales y a disminuir los altos niveles de deuda. Posteriormente, con el objetivo de continuar fortaleciendo las finanzas públicas, en el año 2013 se 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.

El nuevo marco macro fiscal de la LFRTF incorpora, entre otros contenidos, el compromiso del Ministerio de Economía y Finanzas de elaborar y publicar un informe anual que presente y evalúe las contingencias explícitas que ha asumido el Sector Público No Financiero (SPNF), así como las garantías, avales y similares otorgadas por el Gobierno Nacional, para luego evaluar la posición y sostenibilidad fiscal desde un enfoque de riesgos fiscales.

En cumplimiento de lo señalado en el literal b) del numeral 18.2 del artículo 18° de la LFRTF, se elabora este Informe de Contingencias Explícitas del SPNF, donde se presentan los principales pasivos contingentes explícitos del SPNF, la actual situación fiscal de la economía peruana y el posible efecto de la materialización de las contingencias explícitas, así como las acciones implementadas para mitigar estos pasivos contingentes. El objetivo del presente 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 el escenario de activación de los pasivos contingentes explícitos.

Este informe fue elaborado con información al mes de diciembre de 2014.

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. Frente a esto, es necesario implementar políticas de transparencia fiscal y gestión eficiente del riesgo fiscal que permitan diseñar mecanismos para mitigar estos riesgos asociados a pasivos contingentes.
- El nuevo marco macro fiscal de Perú establecido en la Ley N° 30099, Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal, establece el compromiso 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.
- El presente documento reporta los riesgos fiscales generados por los pasivos contingentes explícitos, en línea con la práctica común a nivel internacional y en el marco de la normativa actual. Sin embargo, existen otros riesgos fiscales que no se reportan en este documento, como son los pasivos contingentes implícitos o los pasivos firmes no contemplados como deuda pública ni como contingencia explícita, tal es el caso de los bonos de la deuda agraria, entre otros. Estos sin embargo son monitoreados por el Ministerio de Economía y Finanzas.
- Al cierre del año 2014, se estima con la información disponible que la exposición máxima del SPNF a los pasivos contingentes explícitos, en valor facial, se encuentra en alrededor del 8,2% del PBI. Las fuentes de riesgo fiscal se derivan de las demandas judiciales en cortes nacionales y arbitrajes (4,2% del PBI); controversias internacionales por temas de inversión (0,8% del PBI); garantías otorgadas al sector privado con la suscripción de los contratos de Asociaciones Público Privadas (2,7% del PBI); y, garantías, avales u otros similares otorgadas a entidades u organismos del sector público (0,5% del PBI). Asimismo, se estima con la información disponible que la materialización esperada de las contingencias explícitas para el año 2015 implicaría pagos por parte del Estado que se encuentran en alrededor del 0,5% del PBI. Cabe precisar que, existen contingencias explícitas que no se presentan debido, principalmente, a la falta de información, como el caso de los procesos judiciales que no se reportan en la Contabilidad Pública por no estar cuantificados.
- Es importante señalar que en el escenario de una posible materialización de las contingencias explícitas estimadas en el presente informe no se comprometería la sostenibilidad de las finanzas públicas en el corto plazo. Así, en caso se activen los pasivos contingentes explícitos (una materialización esperada en el 2015 de 0,5% del PBI), la deuda pública se incrementaría en dicho nivel después del choque, y se estabilizaría en alrededor de 22% del PBI a partir del 2017. En un escenario de estrés (materialización de la máxima exposición de las contingencias explícitas), luego del choque, la deuda pública se incrementaría y estabilización en alrededor de 27% del PBI. Estos escenarios consideran que solo la deuda pública financia los pagos por la materialización de las contingencias explícitas, sin afectar los activos del SPNF (FEF).
- En relación a las acciones implementadas para mitigar las contingencias explícitas asociadas a las demandas judiciales en cortes nacionales y arbitrajes (51% del total), el Ministerio de Economía y Finanzas ha diseñado un aplicativo informático para registrar 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 internacionales. Este aspecto fortalece el Sistema de Defensa Jurídica del Estado porque crea un sistema de información confiable y sistemática que permite evaluar la posición global de esta defensa, de tal forma que sirva de insumo para proponer e implementar lineamientos, procedimientos, entre otros.
- Por el lado de pasivos contingentes asociados a Asociaciones Público Privadas (APP), el Ministerio de Economía y Finanzas viene implementando el módulo informático denominado "Módulo de Contratos de APP", que servirá para registrar los compromisos y garantías otorgadas por el Estado en los contratos de APP. Asimismo, mediante Resolución Ministerial N° 048-2015-EF/52 se aprobó los lineamientos de: (i) valuación de los compromisos contingentes; (ii) de autosostenibilidad de una APP; y, (iii) del registro de compromisos, netos de ingresos, en el Módulo de Contratos de APP. Asimismo se están adoptando las mejores prácticas internacionales en cuanto al clausulado contractual referido a Acreedores Permitidos y contratación de seguros y reaseguros.

I. Introducción

El inicio de 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 y más aún en un escenario de monitoreo y gestión deficiente de los riesgos fiscales. 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 países¹.

Desde hace algunos años, las políticas de gestión de riesgos fiscales y de transparencia fiscal han sido una práctica común y consolidada en países desarrollados como Nueva Zelanda (1989), Estados Unidos (1990), Australia (1998), la Unión Europea² (2015), así como en los países en desarrollo de Latinoamérica como Colombia (2004) y Chile (2007), convirtiéndolos en referentes para el resto de países.

El Perú no es ajeno a estas buenas prácticas, ya que con el nuevo marco macro fiscal de la LFRTF la evaluación de los pasivos contingentes explícitos se desarrollará anualmente. Si bien en otras oportunidades ya se ha publicado un consolidado preliminar de estos riesgos fiscales en diferentes documentos públicos como el Marco Macroeconómico Multianual 2012-2014 y los dos últimos Informes Preelectorales, con la publicación de este informe se busca converger hacia los más altos estándares internacionales de seguimiento y transparencia sobre riesgos fiscales.

En el presente documento se reporta las contingencias explícitas, en línea con la práctica común a nivel internacional y en el marco de la normativa actual. Sin embargo, conscientes de la importancia de otros riesgos fiscales por su efecto directo sobre la economía, como son los pasivos contingentes implícitos y los pasivos pensionarios, estos son monitoreados cuidadosamente de forma tal que se pueda mitigar su impacto sobre la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica del país.

II. Marco Conceptual

El Sector Público se encuentra expuesto a múltiples riesgos fiscales³. Estos riesgos se clasifican, por tipo de fuentes, en riesgos macroeconómicos y riesgos específicos (que incluyen a los pasivos contingentes). Adicionalmente, el FMI (2014) incluye dentro de los riesgos fiscales a los riesgos estructurales o institucionales.

Gráfico 1. Clasificación de los riesgos fiscales



Fuente: FMI (2008), FMI (2014).

¹ FMI (2014) "Improving the reporting and management of Fiscal Risk and Contingent Liabilities". Fiscal Affairs Department.

² De acuerdo al numeral 3 del artículo 14 de la Directiva 2011/85/UE de su Consejo, los Estados miembros de la Unión Europea (UE) publicarán, en todos los subsectores de las administraciones públicas, la información sobre los pasivos contingentes que puedan incidir de manera significativa en los presupuestos públicos, en particular las garantías públicas, los pasivos derivados de APP registrados fuera del balance general de Gobierno, los préstamos estatales morosos y los pasivos resultantes de la actividad de las corporaciones públicas, indicando su magnitud. Cabe precisar que el Eurostat publicó en febrero del 2015, por primera vez dichos pasivos contingentes y morosidad de préstamos estatales de 28 países de la UE, los cuales no son considerados como parte de la deuda del gobierno. Está disponible en <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6616449/2-10022015-AP-EN.pdf/d75d6fe-100b-4ae7-a09e-00400edb183a>

³ De acuerdo al FMI (2014), los riesgos fiscales son factores a raíz de los cuales los resultados fiscales a corto y mediano plazo pueden diferir de los previstos en el presupuesto del gobierno o en otras estimaciones similares.

En relación a los riesgos macroeconómicos, su evaluación considera el análisis de distintos escenarios macroeconómicos y el correspondiente impacto en las cuentas fiscales y en la sostenibilidad de la deuda pública. En cuanto a los riesgos específicos, los pasivos contingentes (explícitos e implícitos) son de los más relevantes. Estos no están vinculados necesariamente a variables macroeconómicas pero tienen un impacto directo en el resultado fiscal. Finalmente, en relación a los riesgos estructurales e institucionales, debido a su naturaleza no cuantificable, se dificulta la posibilidad de evaluar sus impactos sobre el resultado fiscal.

Al respecto, para el caso de Perú, los riesgos macroeconómicos son evaluados anualmente en el Marco Macroeconómico Multianual (MMM). Así, por ejemplo, en el MMM 2016-2018 de abril último se evaluaron tres escenarios de riesgos: i) deterioro de las expectativas del sector privado; ii) reversión repentina de los flujos de capital o *Sudden Stop*; y iii) la ocurrencia del fenómeno de "El Niño" (FEN) con intensidad fuerte, ello con la finalidad de simular su impacto sobre la economía peruana y diseñar una respuesta de política fiscal adecuada para cada uno de esos escenarios. Adicionalmente, se realiza un análisis de la sostenibilidad de la deuda pública donde se evalúan impactos por choques en variables macroeconómicas como el PBI, tipo de cambio, tasa de interés, entre otros.

En cuanto a los riesgos específicos, el objetivo del presente informe es mejorar el análisis de este tipo de riesgos al hacer un seguimiento continuo de los pasivos contingentes explícitos, incluyéndolos dentro del análisis de sostenibilidad fiscal; y, posteriormente, evaluar las acciones de mitigación implementados en el 2014-2015.

2.1. Pasivos Contingentes

Los pasivos contingentes son obligaciones fiscales cuyo valor y oportunidad de pago depende de la ocurrencia de hechos específicos e independientes. Éstos se caracterizan porque las condiciones que determinan su valor no son conocidas, ya que dependen de la ocurrencia de hechos futuros e inciertos⁴. Los pasivos contingentes se pueden dividir en pasivos contingentes explícitos e implícitos⁵:

- Los **pasivos contingentes explícitos** son los pagos que el Estado estaría obligado a hacer en caso de que se produzcan ciertos eventos y por la existencia de algún documento vinculante. Puesto que su costo fiscal es indeterminado hasta el momento en que vencen, representan una subvención oculta o un uso de recursos públicos no programado, complicando el análisis fiscal.
- Los **pasivos contingentes implícitos** son los pagos que se reconocerían oficialmente, por obligación moral del Estado, después de producirse ciertos eventos. El hecho que origina el pasivo, el valor en riesgo y el monto del desembolso fiscal son todos inciertos. Por ejemplo, en la mayoría de los países, la materialización del riesgo sistémico asociado al sistema financiero representa el pasivo contingente implícito más grave. Igualmente, los desastres naturales de gran magnitud representan un contingente implícito de gravedad.

Recogiendo lo señalado en la literatura y en concordancia con lo establecido en el Reglamento de la Ley N° 30099, Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal, 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."

2.2. Revisión de la Experiencia Internacional: Identificación y clasificación de pasivos contingentes

Como ejemplos de la buena experiencia internacional en monitoreo y gestión de los pasivos contingentes, en esta subsección, se describe brevemente las principales contingencias explícitas y estimaciones de países referentes en la gestión de pasivos contingentes.

⁴ Cebotari Aliona (2008), Contingent Liabilities: Issues and Practice. International Monetary Fund.

⁵ Polanckova, Hana. (1998), Contingent Government Liabilities: A Hidden Fiscal Risk, Policy Research Working Paper 1989. World Bank.

2.2.1. Experiencia de Nueva Zelanda

Nueva Zelanda es el país pionero en la evaluación de los riesgos fiscales luego de la aprobación de la *Public Finance Act* de 1989 y la *Fiscal Responsibility Act* de 1994. En su evaluación semestral sobre los riesgos fiscales, incluyen un análisis de los pasivos contingentes. En su reporte *Half Year Economic and Fiscal Update 2014* (octubre 2014) reportaron pasivos contingentes cuantificables por aproximadamente 3,0% del PBI para el 2014. Siendo el pasivo contingente más significativo el asociado al capital exigible (*uncalled capital*) que alcanza 2,6% del PBI. En dicho reporte no se incluyen estimaciones sobre los pasivos pensionarios.

2.2.2. Experiencia de Estados Unidos de América

Tras la *Federal Credit Reform Act* de 1990, Estados Unidos inició la publicación anual de sus garantías y pasivos contingentes en general en su *Financial Report*. En el *Financial Report* del 2014, presentaron las contingencias relacionadas a garantías para la industria por aproximadamente 1,1% del PBI, seguro de depósitos (40,5% del PBI), contingencias legales (0,04% del PBI), contingencias ambientales (0,1% del PBI), entre otras contingencias de menores cuantía. Por otro lado, los beneficios para los veteranos y empleados federales (que incluyen sus pensiones) ascendieron aproximadamente a 38,2% del PBI.

2.2.3. Experiencia de Chile

Desde el 2007, el Ministerio de Hacienda de Gobierno de Chile, a través de su Dirección de Presupuestos, viene publicando anualmente un informe de Pasivos Contingentes. En su informe de 2014, se estimó un stock de pasivos contingentes explícitos de **4,0% del PBI 2014**, siendo el pasivo contingente más significativo el asociado a las garantías estatales a la deuda de las empresas públicas (1,0% del PBI 2014). Adicionalmente, el referido informe incluye una estimación de los recursos anuales para financiar la garantía estatal de pensión mínima y el sistema de pensiones solidarias (Pilar Solidario⁶). Este asciende a 0,7% del PBI en el año 2014, y luego, se incrementará gradualmente hasta que el sistema de pensiones alcance el 0,8% del PBI desde el año 2019 en adelante. Estas garantías al sistema de pensiones no se consideran pasivos contingentes del Gobierno de Chile, sin embargo, se reportan en cumplimiento del artículo 40 del D.L. 1263 de 1975.

2.2.4. Experiencia de Colombia

Desde el 2004, el Gobierno Nacional de Colombia, a través de su Ministerio de Hacienda y Crédito Público, viene publicando anualmente, dentro de su Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), la relación de pasivos contingentes generados por: i) las operaciones de crédito público, ii) la celebración de contratos administrativos de concesión para el desarrollo de infraestructura, iii) las sentencias y conciliaciones en contra de la Nación y iv) por capital exigible⁷. En el MFMP 2014, se estimó que las obligaciones contingentes ascienden aproximadamente a **18,0% del PBI del 2013**, siendo el pasivo contingente más significativo el asociado a las sentencias y conciliaciones (17,2% de estos pasivos). Es importante mencionar que Colombia tiene, desde el año 1998, un Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales que tiene por objeto mitigar los riesgos fiscales generados por los pasivos contingentes. Adicionalmente, en el MFMP 2014 se señala que el valor presente neto del pasivo pensional y el pasivo por cesantías retrospectivas asciende aproximadamente a 32% y 0,4% del PBI, respectivamente.

III. Pasivos Contingentes Explícitos del Sector Público No Financiero

3.1. Antecedentes

El Perú ha venido reportando los pasivos contingentes en múltiples documentos públicos. En el Informe Preelectoral del periodo 2001-2005 y 2006-2010 se incorporó, entre otros aspectos, la situación de las contingencias fiscales derivadas de las actividades gubernamentales que podrían exponer al gobierno al uso de

⁶ 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.

⁷ 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.

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 unas 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 las garantías no financieras del Estado establecidos en los contratos de concesión (2,1% del PBI). Los valores de las contingencias fiscales se actualizan periódicamente para su seguimiento en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

3.2. Pasivos Contingentes Explícitos Reportados

Al cierre del año 2014, la exposición máxima del Perú a las contingencias fiscales explícitas, en valor nominal, se encuentra alrededor del 8,2% del PBI. Las fuentes de riesgos fiscales de estas contingencias explícitas son las demandas judiciales en cortes nacionales⁸ y procesos arbitrales en centros nacionales, controversias internacionales en temas de inversión, garantías otorgadas al sector privado con la suscripción de los contratos de Asociaciones Público Privadas (APP), y garantías, avales u otros similares otorgadas a entidades u organismos del Sector Público.

Asimismo, se estima con la información disponible que la materialización esperada de las contingencias explícitas en el año 2015 podría ascender aproximadamente a 0,5% del PBI del año 2014⁹.

Tabla 1. Consolidado de los Pasivos Contingentes Explícitos del SPNF 2014¹
(% del PBI)

Tipo de contingencias explícita	Exposición máxima (Stock)	Materialización esperada (Flujo anual)
1. Demandas Judiciales y Arbitrajes	4,2%	0,3%
2. Controversias internacional en temas de Inversión	0,8%	0,1%
3. Garantías en los contratos de APP	2,7%	0,0%
4. Garantía, avales o similares	0,5%	0,1%
TOTAL	8,2%	0,5%

Fuente: DGCP, DGETP, DGAEICYP, FONAFE, Petroperú

1/ Fecha de corte de información consolidada: diciembre 2014, con excepción de las controversias internacionales en temas de inversión (marzo 2015), PBI 2014.

A continuación se presenta un detalle de cada uno de los tipos de contingencias explícitas:

3.2.1. Contingencias explícitas por demandas judiciales y arbitrajes

Las demandas judiciales en cortes nacionales y los procesos arbitrales en centros nacionales 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 un tercero. Asimismo, la obligación del pago por estos fallos se establece a través de instrumentos jurídicos, como es el caso de la sentencia o el laudo arbitral. Tal es así que los montos de las pretensiones económicas de las demandas en proceso sin ninguna sentencia son registradas en la Contabilidad Pública en cuentas de orden como una contingencia.

⁸ Cabe señalar que, este informe no presenta las contingencias explícitas por demandas judiciales en cortes internacionales por no contarse con información disponible.

⁹ La materialización esperada de las contingencias explícitas se estimó, con la información disponible, sumando los siguientes rubros: i) las provisiones por demandas judiciales y arbitrajes que cuentan con sentencia no firme desfavorable -que tienen una alta probabilidad de materializarse-, ii) el valor promedio de 10 000 escenarios simulados aleatoriamente de la posible materialización de uno de los casos pendientes en el CIADI, iii) los pagos esperados por parte del Estado, estimados de acuerdo a los lineamientos aprobados por la Resolución Ministerial N° 048-2015-EF/52, dada la materialización de las garantías no financieras otorgadas en los contratos APP; y, iv) la materialización de las garantías, avales y similares, considerando la probabilidad de activación asociada a la calificación crediticia de las entidades y/o empresas estatales que cuentan con la Garantía Nacional, así como los montos establecidos en la Ley N° 30130.

En cuanto a las demandas judiciales en proceso con sentencia no-firme¹⁰ desfavorable, éstas son incluidas en la exposición máxima toda vez que los montos a pagar podrían ser mayores a las registradas en la cuenta Provisiones de la contabilidad pública. En cambio, las demandas judiciales con sentencia firme¹¹ desfavorable y arbitrajes con laudo desfavorable para el Estado, no califican como contingencias explícitas, toda vez que, a nivel de la contabilidad pública, éstas son registradas en el pasivo en Cuentas por Pagar y tienen la calidad de cosa juzgada o consentida.

Cabe señalar que, la fuente de información para la elaboración de este informe corresponde a lo reportado por las Entidades Públicas para la elaboración de la Cuenta General de la República para el año fiscal 2014 y tiene carácter preliminar por cuanto la carga de la información en el Sistema de Consolidación Contable (SICON) aún estaba en proceso cuando se elaboró este informe.

De modo que, con la información disponible, la exposición máxima a las contingencias explícitas por demandas judiciales y arbitrajes del sector público representa el 4,2% del PBI al cierre del 2014. El 82% de estas contingencias explícitas tiene a alguna entidad u organismo del Gobierno Nacional¹² como demandado. Por su parte, las contingencias explícitas por las demandas judiciales y arbitrajes que involucran a las empresas estatales ascienden a 0,3% del PBI, la de los Gobierno Locales a 0,2% del PBI, y la de los Gobierno Regionales a 0,2% del PBI.

Tabla 2. Contingencias explícitas asociadas a demandas judiciales y arbitrajes, 2014^{1/}
(% del PBI)

Según niveles de gobierno	Exposición Máxima
1. Cortes Nacionales	4,19%
<i>Gobierno Nacional</i>	3,46%
<i>Gobierno Regional</i>	0,17%
<i>Gobierno Local</i>	0,24%
<i>Empresas Estatales</i>	0,28%
<i>Otras entidades</i>	0,05%
2. Cortes Internacionales	ND
TOTAL	4,19%

Fuente: DGCP, FONAFE, PETROPERU

1/ Información actualizada al 22.05.2015

Cabe resaltar que el monto de exposición máxima corresponde a la pretensión demandada, la cual puede variar por la sentencia y/o el requerimiento de pago (los montos demandados disminuyen por declararse infundadas las demandas en alguno de sus extremos o incrementarse porque en materia laboral el juez tiene facultades *ultra petita*¹³ o también ordena pagar intereses, costas procesales y costos).

En general, las contingencias explícitas por demandas judiciales (en valores nominales de exposición máxima) han crecido 15,3% y 10,5% en el 2013 y el 2014, respectivamente. Asimismo, para el periodo 2012-2014, las contingencias explícitas por las demandas civiles han sido las más cuantiosas, seguidas por las demandas laborales.

¹⁰ Son las demandas que tienen sentencia por lo menos en primera instancia. El registro contable corresponde a las demandas con sentencia y con alta probabilidad de ser desfavorable para el Estado. Los montos de las sentencias en primera instancia judicial se registran en el pasivo en la cuenta de Provisiones.

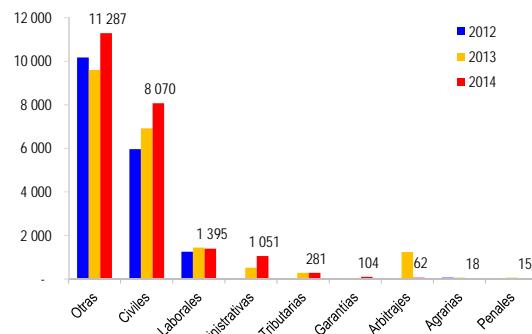
¹¹ Las Demandas con sentencia firme son demandas con sentencia en calidad de cosa juzgada o consentida. Se registran en las cuentas del pasivo en Cuentas por Pagar, lo correspondiente al monto de la sentencia más los intereses y otros pagos.

¹² Segun 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.

¹³ Segun 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.

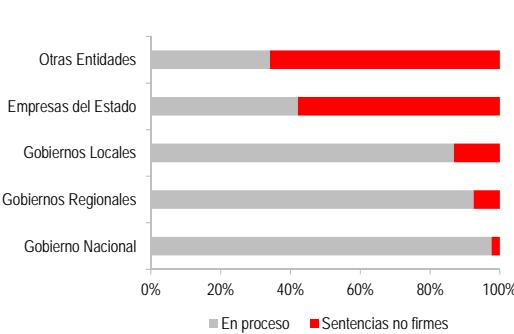
Al cierre del 2014, la proporción de demandas judiciales y arbitrajes que no cuentan con sentencia del Gobierno Nacional es el 97,6% de la exposición máxima, mientras que la de Gobiernos Regionales (92,5%), Gobiernos Locales (86,9%), Empresas estatales (42,1%) y Otras Entidades (34,1%) representan una menor proporción. Ello implica que la materialización esperada para el 2015 de las contingencias explícitas son, en proporción a su exposición máxima, mayores para empresas estatales y Otras Entidades, en comparación con los Gobiernos Regionales o el Gobierno Nacional. Así, la probabilidad de activación de los contingentes explícitos para las empresas estatales es mayor a las del Gobierno Regional o Gobierno Nacional.

Gráfico 2. Exposición máxima según tipo de demanda judicial y arbitraje
(En millones de nuevos soles)



Fuente: DGCP – MEF

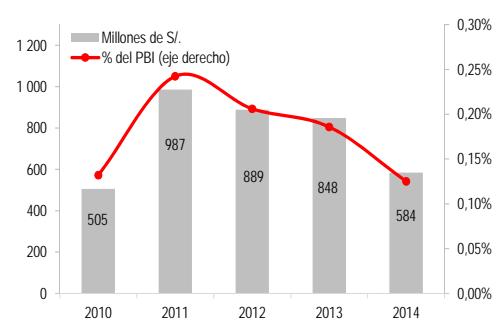
Gráfico 3. Estado situacional de las demandas judiciales y arbitrajes según nivel de gobierno
(% del total, 2014)



Fuente: DGCP – MEF

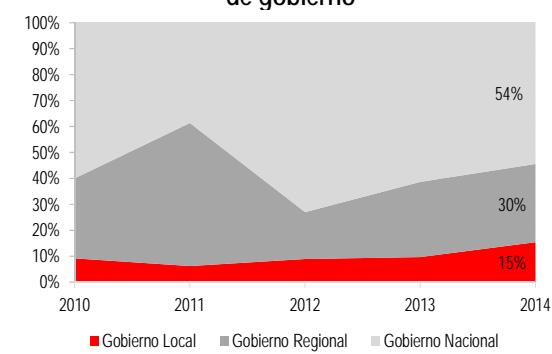
La materialización de estos pasivos contingentes ya viene teniendo efectos en las cuentas fiscales. Así, en el 2014, los pagos del Gobierno General¹⁴ (GG) por sentencias firmes y fallos arbitrales desfavorables ascendieron a S/. 584 millones (0,13% del PBI 2014). Sin embargo es el segundo menor nivel de gasto de los últimos 5 años. Respecto a dicho monto corresponde al Gobierno Nacional (GN) el 54% de pagos por este rubro. Cabe indicar que los sectores Salud y Transporte del Gobierno Nacional fueron los que más recursos presupuestarios destinaron al pago de sentencias y laudos arbitrales. Asimismo, cabe advertir que existe un límite de gasto para el pago de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada de hasta el cinco por ciento (5%) o hasta un mínimo de tres por ciento (3%), según sea necesario, de los montos aprobados en el Presupuesto Institucional de Apertura de cada Entidad Pública (numeral 70.1 del artículo 70° de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto).

Gráfico 4. Gasto del GG por sentencias judiciales y laudos arbitrales



Fuente: SIAF – MEF

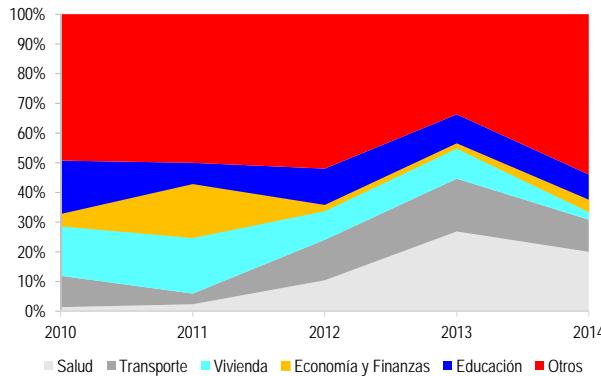
Gráfico 5. Distribución del gasto del GG por sentencias judiciales y laudos arbitrales según nivel de gobierno



Fuente: SIAF - MEF

¹⁴ Según la LFRTF (Ley N° 30099), el Gobierno General comprende al conjunto de entidades públicas del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales.

Gráfico 6. Distribución del Gasto del GN por sentencias judiciales y laudos arbitrales (%)



Fuente: SIAF - MEF

3.2.2. Contingencias explícitas por controversias internacionales en temas de inversión

Dentro de los mecanismos de solución de controversias en temas de inversión, los casos en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) u otro centro ad hoc internacional son los más habituales. Al igual que 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 un tercero (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; 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, creado por la referida Ley, es el ente encargado de recopilar y proporcionar la información presentada en este informe.

Al cierre del primer trimestre del 2015, las contingencias explícitas por controversias internacionales en temas de inversión ascendieron a 0,80% del PBI 2014. Las más significativas, en base al monto de 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 3. Contingencias explícitas por controversias en temas de inversión¹
(% del PBI)

Según Demandante	Exposición Máxima
1. The Renco Group Inc.	0,49%
2. DP World Callao SRL	0,11%
3. Exeteleo International Company SL	0,00%
4. Pluspetrol Perú Corporation SA	ND
5. Bear Creek Mining Corporation	0,20%
6. Tza Yap Shum	0,00%
TOTAL	0,80%

Fuente: DGAEICYP - MEF

1/ Fecha de corte de información consolidada: Marzo 2015, PBI 2014.

Sobre el particular, es importante tener en cuenta que las pretensiones económicas presentadas ante el CIADI, en algunos casos, se tratan de montos sobredimensionados y sin mayor sustento económico. Tal es así, que el Caso CIADI N° ARB/11/17 Rene Rose Levy & Gremcitel contra la República del Perú involucraba una pretensión económica del inversionista de aproximadamente el 20,7% del PBI 2014. Para este caso, el tribunal arbitral del

CIADI declaró el cierre del proceso en noviembre de 2014 y emitió el laudo favorable al Perú en los primeros días de enero 2015.

Al cierre del primer trimestre del 2015, el SICRECI ha afrontado 10 procesos arbitrales en el CIADI obteniendo buenos resultados. En 8 arbitrajes se logró laudos favorables que reconocían un resarcimiento a favor del Perú y sólo en el caso CIADI N° ARB/03/28 Duke Energy International Peru Investment contra la República del Perú, se obtuvo un laudo que reconocía un pago a favor del inversionista (pero por un monto 50% menor a la pretensión del demandante). Asimismo, un caso se resolvió por acuerdo entre las partes.

3.2.3. Contingencias explícitas en los contratos de Asociaciones Público Privadas

En el marco del Decreto Legislativo N° 1012, Ley Marco de las Asociaciones Público-Privadas (APP), el Gobierno Nacional puede otorgar las denominadas garantías financieras y las garantías no financieras en los proyectos de inversión en infraestructura de uso público o que provean servicios públicos. Las **garantías financieras** son aseguramientos de ejecución inmediata, cuyo otorgamiento y contratación por el Estado tiene por objeto respaldar las obligaciones del privado (inversionista) o de un Gobierno Subnacional o empresa pública, derivadas de operaciones de endeudamiento (préstamos o colocación de bonos) destinadas a financiar los proyectos de APP en la etapa de construcción, o para respaldar obligaciones de pago del Estado. En cambio las **garantías no financieras** son sólo aseguramientos que el Estado otorgan al privado para mejorar el perfil de riesgo del proyecto e incentivar la participación privada.

Estas garantías otorgadas por parte del Estado al inversionista privado representan contingencias explícitas toda vez que su materialización puede generar 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, de acuerdo con la Ley N° 28563, Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento, el Ministerio de Economía y Finanzas (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 caso se activen estas garantías, el MEF es quién atiende el pago de las obligaciones del privado (Concesionario) o de la Entidad Pública (Gobierno Subnacional o empresa pública). 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.

En cuanto a las garantías no financieras, éstas respaldan al privado ante la materialización de algún riesgo del proyecto como, por ejemplo, la garantía de Ingresos Mínimos Anuales Garantizados (IMAG) por riesgo de menor demanda en proyectos de infraestructura vial terrestre. Por medio de este tipo de garantía se asegura al concesionario un nivel de ingreso mínimo. En caso que los ingresos que obtenga el privado en la concesión no alcancen para cubrir dicho monto, la entidad pública deberá atender el diferencial con cargo a sus recursos presupuestarios de acuerdo al procedimiento regulado en el contrato correspondiente. Este diferencial es lo que constituye un potencial pasivo contingente explícito para la entidad contratante. Adicionalmente, existen los aseguramientos de Demanda Mínima Garantizada en los proyectos de infraestructura portuaria y la Garantía de Stock Mínimo de Fondos que respaldan las obligaciones financieras en los proyectos de saneamiento, entre otros.

Tabla 4. Contingencias explícitas asociadas a contratos de APP, 2014
(% del PBI)

Según tipo de garantía	Exposición Máxima
1. Financiera	0,61%
<i>Vigente</i>	0,21%
<i>Por solicitar 1/</i>	0,40%
2. No Financiera	2,08%
<i>Proyectos de Transporte</i>	1,50%
<i>Proyectos de Saneamiento</i>	0,58%
TOTAL	2,69%

Fuente: DGETP – MEF

1/ Son garantías financieras por solicitar en el año 2015, conforme lo señala el artículo 6° de la Ley N° 30283.

Al cierre del 2014, las contingencias explícitas originadas por las garantías contractuales (financieras y no financieras) establecidas en los contratos de Asociaciones Público-Privadas ascendieron, en valor nominal, a 2,69% del PBI.

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. 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 Especial Olmos Tinajones.

Al cierre del 2014, el saldo de cobertura (exposición máxima) de las garantías financieras mencionadas en el párrafo anterior ascendió a 0,21% del PBI. Asimismo, de acuerdo al artículo 6 de la Ley 30283, Ley de Endeudamiento del Sector Público para el año fiscal 2015, se tiene previsto gestionar durante el año 2015 la garantía soberana del Estado Peruano para respaldar las obligaciones derivadas de los contratos de APP por un monto adicional que asciende a 0,40% del PBI.

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 mismas que fueron canceladas a solicitud del Concesionario, por lo que a la fecha las coberturas de estas garantías ya no están vigentes.

b) Garantías no financieras

Las garantías no financieras en el sector de transporte se otorgan al Concedente (Ministerio de Transportes y Comunicaciones) para asegurar al privado un nivel mínimo de ingresos por un número determinado de años a partir del inicio de la etapa de operación del proyecto (carreteras y puertos). Asimismo, en las APP para proyectos de saneamiento, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento garantiza solo el pago de la Retribución por Inversión (RPI), en caso que la empresa estatal de saneamiento de Lima SEDAPAL S.A no cuente con los recursos suficientes para atender los pagos que le corresponden según contrato de concesión.

Al cierre del 2014, en 13 proyectos bajo la modalidad de APP se otorgaron garantías no financieras (compromisos contingentes) por un valor nominal equivalente a 2,08% del PBI. Las contingencias explícitas por las garantías no financieras en las concesiones de transporte vial (IMAG) ascendieron a un nivel de exposición máxima, en valor nominal, de 1,50% del PBI. Por su parte, las garantías no financieras otorgadas en los proyectos de saneamiento (a la empresa SEDAPAL S.A.) sumaron, en valor nominal, un 0,58% del PBI.

Por otro lado, en la Ley Marco de las APP (DL 1012) 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 presente¹⁵, no podrán exceder el límite de 12% del PBI. Al cierre del 2014, el stock de los compromisos firmes y contingentes ascendió a 4,17% del PBI.

Particularmente, las contingencias explícitas derivadas de las garantías no financieras (compromisos contingentes) en valor presente representan un 1,48% del PBI. Las garantías no financieras otorgadas en los proyectos de transporte ascendieron a 1,05% del PBI, mientras que las garantías no financieras otorgadas en los proyectos de saneamiento representaron el 0,43% del PBI.

El proyecto que implica la mayor exposición, en valor nominal (0,30%) y valor presente (0,22%), es la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Taboada (suscrita en agosto de 2009). Entre los proyectos de transporte, las carreteras concesionadas Red Vial N° 4, Red Vial N° 6, Autopista del Sol, en conjunto, representan 0,64% del PBI (en valor nominal) y 0,44% del PBI (en valor presente).

¹⁵ Para hallar el valor presente de los compromisos firmes y contingentes se utilizó la tasa CIRR, promedio de 10 años. Asimismo, es necesario precisar que dentro de los compromisos por APP no se incluyen los pagos al inversionista financiados con deuda pública, ello para evitar una doble contabilidad en las estadísticas fiscales.

Tabla 5. Contingencias explícitas derivadas de las garantías no financieras otorgadas en los contratos de APP, 2014
(% del PBI)

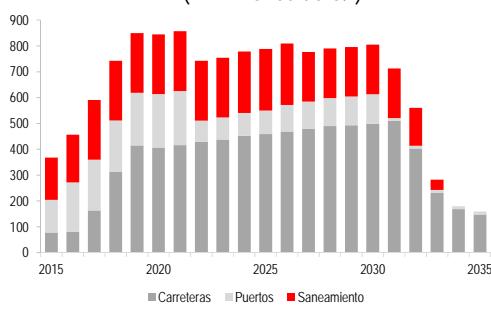
Según sectores y por proyecto	Exposición máxima		Materialización esperada	
	Valor Nominal	Valor Presente	Valor Nominal	Valor Presente
I. TRANSPORTE (A+B)	1,50%	1,05%	0,00%	0,00%
A. Carreteras	1,15%	0,78%	0,00%	0,00%
Red Vial N° 4	0,22%	0,15%	0,00%	0,00%
Red Vial N° 5	0,02%	0,02%	0,00%	0,00%
Red Vial N° 6	0,21%	0,15%	0,00%	0,00%
Autopista del Sol	0,21%	0,14%	0,00%	0,00%
IIRSA Centro	0,20%	0,13%	0,00%	0,00%
Vía Expresa Sur	0,14%	0,10%	0,00%	0,00%
Desvío Quilca - La Concordia	0,14%	0,09%	0,00%	0,00%
B. Puertos	0,35%	0,27%	0,00%	0,00%
TP Paita	0,21%	0,15%	0,00%	0,00%
TP Callao - Zona sur	0,14%	0,12%	0,00%	0,00%
II. SANEAMIENTO	0,58%	0,43%	0,00%	0,00%
PTAR Taboada	0,30%	0,22%	0,00%	0,00%
Derivación Huascacocha	0,08%	0,07%	0,00%	0,00%
PTAR La Chira	0,09%	0,06%	0,00%	0,00%
Provisur	0,11%	0,08%	0,00%	0,00%
TOTAL (I+II)	2,08%	1,48%	0,00%	0,00%

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 MEF¹⁶ con asistencia de Banco Mundial, se estimó que la realización esperada de las contingencias asociadas a las garantías no financieras otorgadas en los contratos de APP netos de ingresos, en términos nominales, son poco significativas en el corto y mediano plazo. Tal es así, que se espera que en los próximos 5 años no se active ninguna de las garantías no financieras debido a que las garantías solo se pueden activar en la etapa de operación del proyecto. A saber, OSITRAN informó que el proyecto Red Vial N° 4 tuvo un avance físico de 50% de la obra al cierre del 2014, mientras que el proyecto Autopista del Sol (21%) tuvo un porcentaje de avance físico menor.

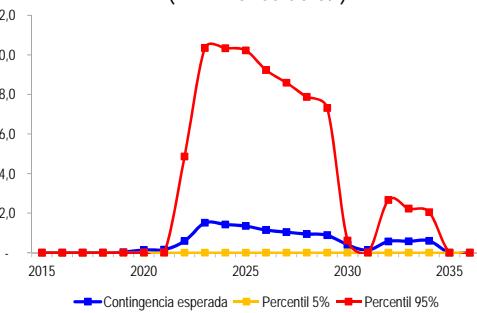
Durante el periodo 2015-2035, se estima que la materialización de la exposición máxima anual no superaría el 0,10% del PBI del respectivo año. Mientras que para el mismo periodo, la materialización esperada de las contingencias asociadas a las garantías no financieras representarían pagos anuales al privado menores a S/. 1,6 millones (0,0% del PBI). Asimismo, se espera -al 95% de confianza- que los pagos en caso de activación de las garantías no financieras no asciendan a un monto mayor a S/. 10,3 millones anuales (0,0% del PBI).

Gráfico 7. Exposición máxima por garantías no financieras otorgada en los contratos de APP
(En Millones de S/.)



Fuente: MTC, MVCS, MML

Gráfico 8. Materialización esperada de las contingencias otorgadas en los contratos de APP
(En Millones de S/.)



Fuente: DGETP

¹⁶ La metodología de valuación de los compromisos contingentes cuantificables fue aprobada por Resolución Ministerial N° 048-2015-EF/52. Esta metodología se basa en una perspectiva financiera, similar a la elaboración a un modelo económico-financiero; así pues el modelo de valuación se basa en construcción de flujos futuros que consideran el carácter contingente del compromiso, para luego realizar el método de simulación de Montecarlo.

Cabe precisar que en los últimos 10 años solo se activó la garantía tarifaria otorgada en el contrato de concesión Red Vial N° 6 en setiembre de 2007, por lo que el Ministerio de Transporte y Comunicaciones tuvo que pagar al Concesionario S/. 8,8 millones (0,0% del PBI).

3.2.4. Contingencias explícitas por garantías, avales y similares

Las garantías del Gobierno Nacional son contratos de caución que tienen por objeto proteger a los acreedores de una eventual situación de impago de las obligaciones de cualquier entidad garantizada del Sector Público. Un tipo de garantía es el aval, que consiste en el compromiso de una persona o entidad (avalista) de responder la obligación contraída, por medio de un título valor, por otra (avalado) en caso de incumplimiento. En ese sentido, las garantías, avales o similares representan contingencias explícitas del SPNF.

El Perú tiene una política prudente en el manejo de las garantías del Gobierno Nacional otorgadas a los Gobiernos Subnacionales. Tal es así que, al cierre del año 2014, 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/. 143 millones (0,02% del PBI) al cierre del 2014, 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, 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 puesto que la MML viene cumpliendo con sus pagos de acuerdo a lo establecido en sus respectivos contratos de préstamo.

Tabla 6. Contingencias Fiscales Explícitas asociadas a Garantías, Avales y similares
(% del PBI)

Según nivel de gobierno	Exposición Máxima
1. Gobiernos Regionales	0,00%
2. Gobiernos Locales	0,02%
3. Empresas estatales	0,49%
4. Otras entidades	0,00%
TOTAL	0,52%

Fuente: DGETP - MEF

Por el lado de empresas estatales, 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 derivadas de los financiamientos que contrate PETROPERÚ S.A. para ejecutar el Proyecto de Modernización de la Refinería de Talara (PMRT) a través de préstamos estructurados, bonos u otro tipo de operaciones de financiamiento. Al cierre del 2014, todavía no se han obtenido créditos o bonos con este aval. Respecto a la calificación crediticia, la agencia local calificadora de riesgos Equilibrium, afiliada a Moody's Investors Service, asignó a PETROPERÚ S.A. un rating de riesgo de AA+ lo que implica que la empresa estatal presenta una alta capacidad de pago.

Cabe señalar que en el Perú existen los Convenios de Traspasos de Recursos¹⁷, que **no son contingencias explícitas** debido a que la deuda ha sido concertada por el Gobierno Nacional, y por ende ya está considerada en las estadísticas de deuda pública. Sin embargo, existe un riesgo de contraparte para el Gobierno Nacional en

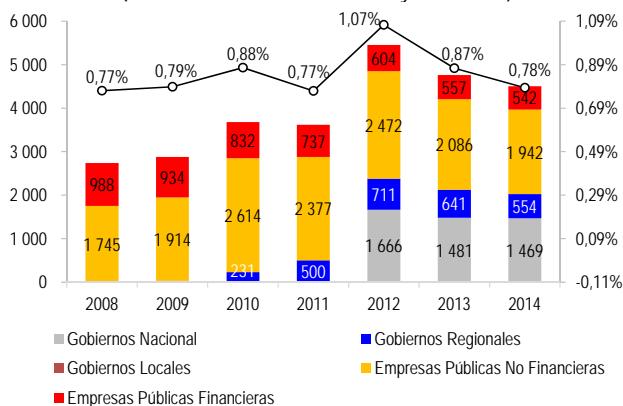
¹⁷ Documento en el que se establecen los términos y condiciones bajo los cuales el Gobierno Nacional transfiere a favor de una entidad u organismo del Estado, los recursos de un préstamo, así como, de ser el caso, los términos del reembolso respectivo y del pago de la Comisión de Gestión.

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.

Es necesario recalcar que el objeto de los Convenios de Traspaso de Recursos es traspasar los recursos de una operación de endeudamiento que el Gobierno Nacional concertá, en las mismas condiciones en que es contratada, a 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.

Al cierre del 2014, el Gobierno Nacional mantiene convenios de traspaso de recursos con 35 entidades públicas, que en total tienen un saldo adeudado que representa 0,78% del PBI.

Gráfico 9. Saldos de adeudos de los Convenios de Traspaso de Recursos
(En Millones de Nuevos Soles y % del PBI)



Fuente: DGETP - MEF

Los convenios de traspaso de recursos comprenden a los convenios suscritos con entidades distintas al Gobierno Nacional. Las empresas públicas financieras mantienen un saldo adeudado por convenios de traspaso ascendente a 0,09% del PBI (COFIDE) y las empresas no financieras por 0,34% del PBI (principalmente a la empresa estatal de saneamiento SEDAPAL S.A.). Por su parte, los Gobiernos Regionales mantuvieron un saldo adeudado mediante convenios de traspasos con el Gobierno Nacional por 0,10% del PBI.

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 cuenta con un pasivo y un activo, 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.

Del monto total de las operaciones involucradas en los Convenios de Traspaso de Recursos, alrededor del 80% cuenta con Fideicomisos que respaldan el pago de las obligaciones contraídas. Estos constituyen un mecanismo de mitigación frente a un potencial riesgo de contraparte¹⁸.

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 por lo que no representan una contingencia explícita. El saldo adeudado por estos bonos ascendió a 0,99% del PBI al cierre del 2014.

¹⁸ 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 un tercero.

Finalmente, cabe mencionar que existen los Bonos de la Deuda Agraria (BDA) que no representan contingencias explícitas, ya 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.

IV. Situación Fiscal y Análisis de Escenarios

En esta sección se presenta un primer esfuerzo para medir los posibles impactos en las cuentas fiscales por la posible materialización de las contingencias explícitas estimadas en este informe y que será mejorado en futuras ediciones. 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.

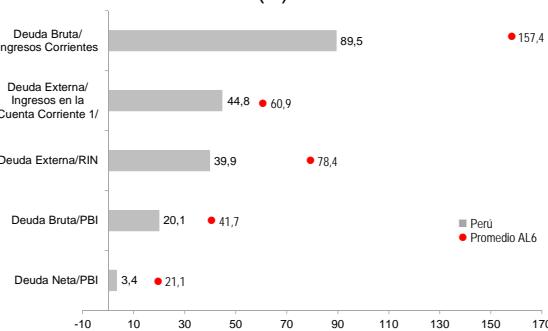
En los últimos años, el Perú, debido a un manejo prudente de las finanzas públicas, ha reducido la deuda pública significativamente como porcentaje del PBI (de 41,7% en el año 2005 a 20,1% en el año 2014). Así, el Perú se encuentra en una situación favorable para responder ante futuros choques fiscales adversos, especialmente en este entorno internacional complejo.

Asimismo, el Perú acumuló “colchones” macro fiscales gracias a la generación de superávit fiscales en un escenario de condiciones macroeconómicas favorables. Así, al cierre de 2014 la deuda pública bruta alcanzó el 20,1% del PBI, mientras los activos financieros del SPNF ascienden a 16,2% del PBI, por lo que la deuda neta representó el 3,9% del PBI. Entre los activos financieros destaca el Fondo de Estabilización Fiscal (4,7% del PBI), cuyos recursos se triplicaron en los últimos cuatro años. También, el buen desempeño macroeconómico y el 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.

Tabla 7. Posición Fiscal del SPNF
(% del PBI)

Activos y Pasivos del SPNF	%
I. Total Activos Financieros	16,2
del cual: Fondo de Estabilización Fiscal	4,7
II. Total Deuda Pública Bruta (1+2)	20,1
1. Deuda Pública Interna	11,3
2. Deuda Pública Externa	8,7
III. Total Deuda Pública Neta (II-I)	3,9

Gráfico 10. Indicadores de Solvencia 2014
(%)



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 2015, Moody's Handbook Mayo 2015.

De igual manera, los indicadores de solvencia fiscal evidencian una mejor posición respecto del promedio de los países que conforman AL6¹⁹. Para el 2014, la deuda pública bruta como proporción de los ingresos corrientes alcanzó 89,5%, muy por debajo de 157,4% del promedio de AL6; la deuda total externa respecto a los ingresos en

¹⁹ Comprende a Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay.

la cuenta corriente representa un 44,8% (promedio AL6: 60,9%), mientras que la deuda total externa como proporción de las Reservas Internacionales Netas (RIN) fue 39,9% (promedio AL6: 78,4%).

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. 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 evaluó en los MMM²⁰). Aquí solo pretendemos presentar un choque por la materialización esperada de las contingencias explícitas para el año 2015 y un choque por la materialización de la exposición máxima de las contingencias explícitas.

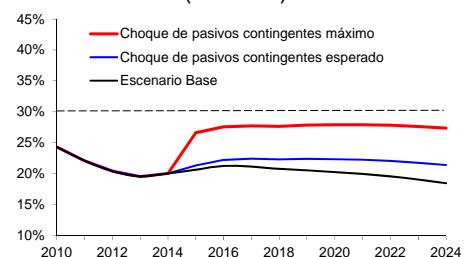
Los estimados sugieren que considerando la materialización esperada de las contingencias explícitas para el 2015 (0,5% del PBI), la deuda pública se incrementaría en dicho nivel después del choque, y se estabilizaría en alrededor de 22% del PBI a partir del 2017. Esto considera que solo la deuda pública financia los pagos por la realización de las contingencias explícitas, sin afectar los activos del SPNF (FEF). Además, usando una proyección estocástica de la deuda pública, luego del choque en el año 2015, se obtiene una probabilidad de 82% que la deuda pública se ubique por debajo de 30% del PBI en el año 2024.

Del mismo modo, considerando la materialización de la exposición máxima de los pasivos contingentes explícitos actuales se obtiene que la deuda pública se incrementaría y estabilizaría en alrededor de 27% del PBI, aún muy por debajo del promedio de AL6 (42% del PBI). Así también, usando la proyección estocástica se obtiene una probabilidad de 60% que el ratio de la deuda pública se ubique por debajo de 30% en el año 2024²¹.

Tabla 8. Consolidado de Contingencias Explícitas del SPNF
(% del PBI 2014)

Tipo de contingencias explícita	Exposición máxima (Stock)	Materialización esperada (Flujo anual)
1. Demandas Judiciales y Arbitrajes	4.2%	0,3%
2. Controversias internacional en temas de Inversión	0,8%	0,1%
3. Garantías en los contratos de APP	2,7%	0,0%
4. Garantía, avales o similares	0,5%	0,1%
TOTAL	8,2%	0,5%

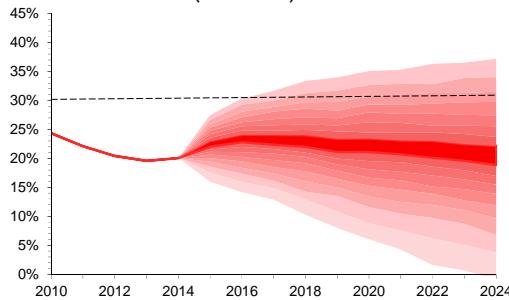
Gráfico 11. Deuda pública ante choques de contingencias explícitas
(% del PBI)



Fuente: DGCP, DGETP, DGAEICYP, FONAFE, Petroperú, BCRP.

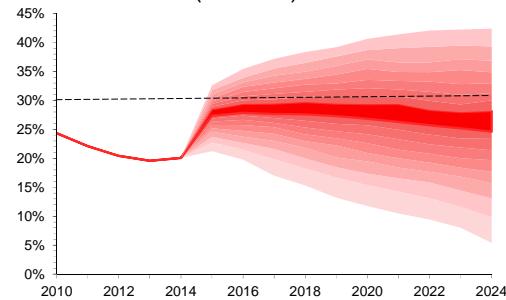
Fecha de corte de información consolidada: diciembre 2014, con excepción de las controversias internacionales en temas de inversión (marzo 2015), PBI 2014.

Gráfico 12. Deuda pública ante la materialización esperada de las contingencias explícitas
(% del PBI)



Fuente: BCRP, MEF.

Gráfico 13. Deuda pública ante la materialización de la exposición máxima por contingencias explícitas
(% del PBI)



²⁰ La evaluación de sostenibilidad del MMM consideró como la dinámica de los determinantes como el crecimiento del PBI, la depreciación, el resultado primario y las tasas de interés.

²¹ El numeral 8.3 del artículo 8º 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.

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

Luego de analizar las contingencias explícitas a los que se encuentra expuesto el Perú, en esta sección se presentan algunas acciones ejecutadas en el 2014-2015 para mitigar los riesgos fiscales y reducir el impacto fiscal de la materialización de estas contingencias explícitas.

Las contingencias explícitas por demandas judiciales y arbitrajes representan el mayor pasivo contingente 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 Finanzas (MEF) ha diseñado un aplicativo informático para registrar 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 internacionales. Este aplicativo se encuentra en su fase de desarrollo y estará en el ambiente web para todas las entidades públicas, de tal forma que permita obtener información integral, consistente y oportuna de éstas obligaciones.

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 13° de la Ley Marco de APP.

Asimismo, el MEF viene implementando a partir del febrero del 2015, el módulo informático denominado “Módulo de Contratos de APP”, que servirá para registrar los compromisos y garantías otorgadas por el Estado en los contratos de APP. Esta información será actualizada por las Entidades Públicas concedentes cada 6 meses. Además, este Módulo incluirá un sistema de notificación que alertará a las entidades involucradas en caso los recursos para atender las garantías financieras sean insuficientes, de tal modo que las Entidades Públicas concedentes realicen las gestiones necesarias para atender el pago de la obligación. Si finalmente, los recursos sean insuficientes, el MEF iniciará el proceso de Honra de Aval²² para atender el pago de la obligación con su correspondiente registro como deuda pública.

Adicionalmente, a fin de mejorar el seguimiento y monitoreo de los riesgos fiscales derivados de los compromisos contingentes asumidos por el Estado en el esquema de contratos de APP, el MEF -mediante Resolución Ministerial N° 048-2015-EF/52- aprobó los lineamientos de: (i) valuación de los compromisos contingentes; (ii) de autosostenibilidad de una APP; y, (iii) del registro de compromisos, netos de ingresos, en el Módulo de Contratos de APP. Los mismos que serán aplicados por las Entidades Públicas a partir del año 2015.

Cabe señalar que, debido al grado de complejidad de los mencionados lineamientos, el MEF, a la fecha, ha capacitado a Entidades Públicas involucradas en el desarrollo de los proyectos de APP, como es el caso del Gobierno Regional de La Libertad y Gobierno Regional de Arequipa.

Por otro lado, el MEF está incorporando, en el diseño de los contratos de APP y adendas, las mejores prácticas internacionales en cuanto al clausulado contractual referido a Acreedores Permitidos y contratación de seguros y reaseguros, con el objeto de evitar traspaso de riesgos innecesarios al Estado.

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.

²² Mediante R.D. N° 004-2007-EF/75.01, se aprueba la “Directiva que establece los procedimientos de ejecución y recuperación de honras de aval y de obligaciones derivadas de Convenios de Traspaso de Recursos”.

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 para efectuar dicho pagos se realice mediante Asignaciones Financieras, el MEF está facultada a deducir los montos necesarios para atender las referidas obligaciones y transferirlo 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.