

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Mediante la presente iniciativa legal, “Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2007” (en adelante “**Proyecto de Ley**”), se cumple con lo dispuesto por el artículo 78° de la Constitución Política del Perú, según el cual, el Presidente de la República debe enviar al Congreso de la República el proyecto de Ley Anual de Endeudamiento, dentro del plazo que vence el 30 de agosto.

Es preciso resaltar que el Proyecto de Ley ha sido formulado en el marco de lo dispuesto por la Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento, Ley N° 28563, modificada por la Ley N° 28742, (en adelante “Ley General”), la cual establece los principios y normas que rigen los procesos fundamentales de las operaciones de endeudamiento y de administración de deuda pública de las distintas entidades del sector público; así como lo relativo al contenido de la ley anual de endeudamiento, al otorgamiento o contratación de garantías por el Gobierno Nacional para atender requerimientos derivados de los procesos de promoción de la inversión privada y concesiones, a la participación del Estado en organismos financieros internacionales, entre otros aspectos.

El Proyecto de Ley consta de cinco títulos: a) el Título I en donde se define el término “Ley General” y se establece el objeto de la Ley; b) el Título II contiene disposiciones generales aplicables a las operaciones de endeudamiento del Gobierno Nacional; c) el Título III fija el monto máximo de operaciones de endeudamiento externo e interno que el Gobierno Nacional puede acordar en el año 2007; d) el Título IV norma sobre el endeudamiento de los gobiernos regionales y gobiernos locales; e) el Título V determina el monto máximo de las garantías que el Gobierno Nacional puede otorgar o contratar en dicho año para atender requerimientos derivados de los procesos de promoción de la inversión privada y concesiones. Asimismo, el Proyecto de Ley contiene seis disposiciones complementarias y transitorias sobre temas vinculados a la deuda pública en general y tres disposiciones finales: las dos primeras que modifican la “Ley General” y la tercera que establece la vigencia de esta Ley.

En las Disposiciones Generales del Título II, se ha regulado sobre el plazo con el que cuenta la Contraloría General de la República para emitir la opinión a que se refiere el literal l) del artículo 22° de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República respecto de las operaciones de endeudamiento que acuerde cualquier organismo y entidad del Sector Público, con o sin garantía del Gobierno Nacional, fijándose el mismo en 5 días hábiles desde que recibe el respectivo expediente del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

En adición, se fija la comisión anual establecida en el artículo 27° de la Ley General para los Convenios de Traspaso de Recursos y de Contragarantía, en 0,1% sobre el saldo adeudado de la operación correspondiente.

Igualmente, a efectos de proteger los intereses del Estado en los convenios celebrados en el marco de operaciones de endeudamiento del Gobierno Nacional, donde exista el compromiso de reembolso o transferencia de recursos al Gobierno Nacional, derivado de un traspaso de recursos, del otorgamiento de la Garantía Soberana, entre otros, se ha establecido la obligación de constituir fideicomisos como mecanismo de devolución de tales recursos. Es importante resaltar que dentro de todos los medios utilizados a la fecha para asegurar el cumplimiento de devolución de fondos a favor del Gobierno Nacional, el fideicomiso resulta ser el más eficaz.

En este Título II, se establece una norma que regula de manera específica las adquisiciones y contrataciones realizadas con recursos provenientes de financiamiento y donaciones externos; ello obedece a la necesidad observar el procedimiento señalado en los referidos convenios celebrados por la República del Perú y además, de la necesidad de diferenciar este tipo de adquisiciones y contrataciones de aquellas que se realizan en el marco de otros convenios celebrados con organismos internacionales, en donde no hay ninguna cooperación externa e incluso se utilizan recursos ordinarios, las cuales si debieran contemplar la normatividad establecidas por el CONSUCODE.

En concordancia con lo dispuesto por el artículo 11° de la Ley General, el Título III del Proyecto de Ley fija el monto y destino de las operaciones de endeudamiento que el Gobierno Nacional puede acordar durante el 2007 para el Sector Público. Es importante resaltar que en la determinación de este monto, se ha tenido en cuenta las proyecciones del Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009 Revisado y los requerimientos de bonos de la Oficina de Normalización Previsional. Asimismo, se ha considerado la cobertura de posibles requerimientos de garantías de los gobiernos regionales y gobiernos locales y de las necesidades de naturaleza imprevista que el Gobierno Nacional tendría que atender. El detalle es el siguiente:

- a. **Para las operaciones de endeudamiento externo**, dicho monto se fija en US\$ 1 563,0 millones para los siguientes fines:
- i. Sectores económicos y sociales hasta US\$ 1 089 000 000,00
  - ii. Apoyo a la balanza de pagos hasta US\$ 474 000 000,00

Cabe señalar que el monto máximo previsto para el 2007 excede a los US\$ 908,0 millones considerados para el 2006 por la siguientes consideraciones:

- Respecto al monto asignado a los sectores económicos y sociales, el mayor monto se explica fundamentalmente porque considera las operaciones previstas para el 2006 pero que eventualmente se aprobarían el 2007, por US\$ 186,0 millones, siendo una de ellas la destinada a financiar el Proyecto Tren Urbano de Lima; operaciones de endeudamiento externo vinculadas a concesiones de proyectos, por US\$ 158,0 millones para financiar el

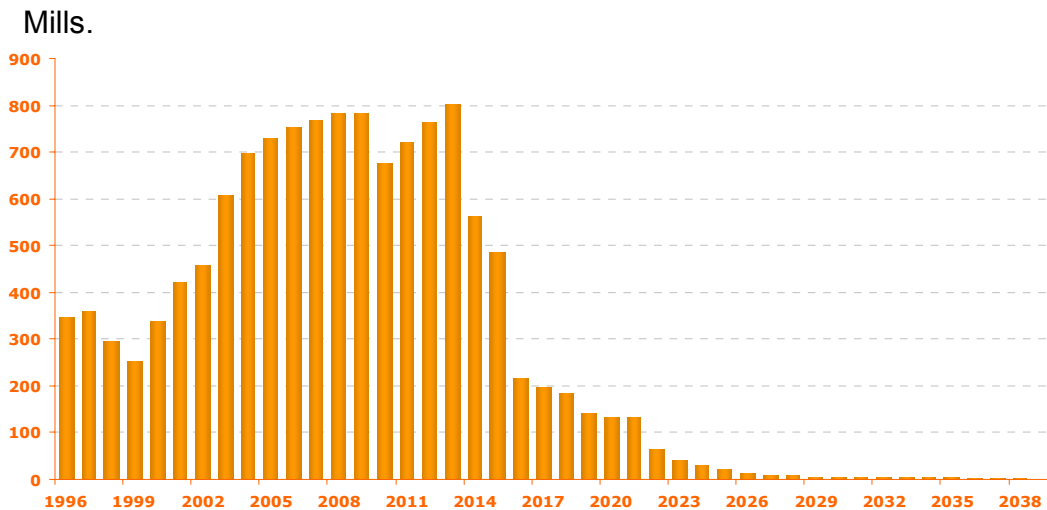
Programa Costa Sierra, IIRSA Centro, entre otros; y operaciones para financiar los proyectos Majes Siguan II Etapa y Agua para Todos, que constituyen inversiones de reciente priorización sectorial, por US\$ 180,0 millones.

- En cuanto a al monto balanza de pagos, el mismo contempla un nivel de concertaciones de operaciones de endeudamiento hasta por US\$ 474,0 millones, de los cuales se tiene previsto desembolsar en el año 2007 la suma de US\$ 450,0 millones, lo que es concordante con lo señalado en el Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009 Revisado como recursos de libre disponibilidad, requeridos para completar los recursos destinados a atender el servicio de deuda externa.

Este monto refleja los resultados del reperfilamiento del cronograma del servicio de la deuda externa con el Club de París que permitió un alivio promedio anual de aproximadamente US\$ 350,0 millones en el servicio de amortización de la deuda con dicha fuente, durante el período cubierto por la operación (agosto 2005-diciembre 2009).

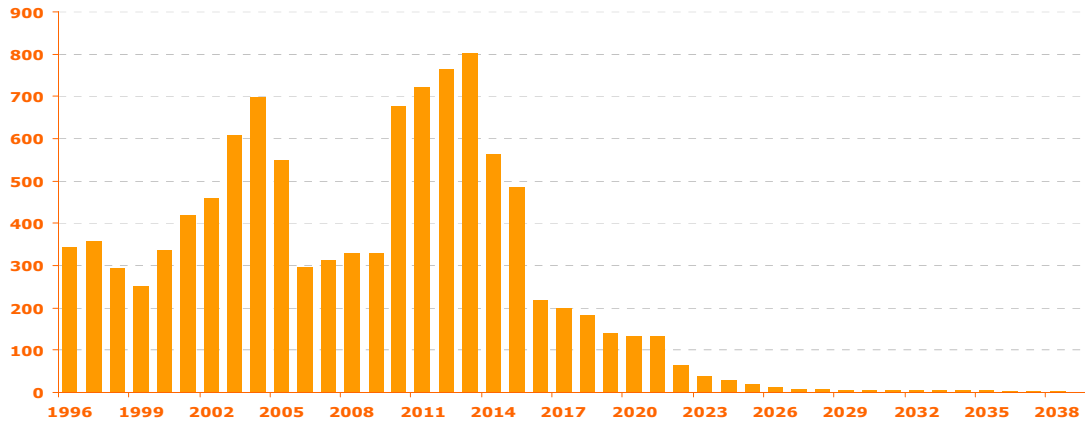
El efecto de la operación de administración de deuda con el Club de París se aprecia en los siguientes gráficos:

PERFIL DE LA DEUDA ANTES DE LA OPERACIÓN DE REPERFILAMIENTO



## PERFIL DE LA DEUDA DESPUÉS DE LA OPERACIÓN DE REPERFILAMIENTO

Mills.



- b. **Para las operaciones de endeudamiento interno**, el referido monto máximo se fija en S/. 2 655,8 millones, que incluye la emisión de bonos hasta por S/. 2 555,8 millones.

Dentro del monto para bonos, se tiene previsto efectuar emisiones en el marco del Programa Creadores de Mercado, hasta por la suma de S/. 2 331,0 millones, con el fin de captar recursos para atender parte de los requerimientos del Sector Público no Financiero en concordancia con lo establecido en el Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009 Revisado; correspondiendo la diferencia a garantías para la emisión de Bonos de Reconocimiento y Bonos Complementarios a cargo de la ONP.

Respecto al endeudamiento de los gobiernos regionales y gobiernos locales, el Título IV determina el monto a partir del cual los mencionados gobiernos requieren contar con una calificación crediticia favorable, conforme a lo ordenado por el artículo 50° de la Ley General. Para el ejercicio 2007 y al igual que el 2006, dicho monto se mantiene en US\$ 5,0 millones o su equivalente en moneda nacional.

Igualmente, en este Título IV, se faculta a los gobiernos regionales y gobiernos locales a utilizar, de manera adicional a lo establecido en sus leyes de creación y en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007, los recursos del FOCAM, FONCOR, regalías mineras, Canon y Sobre canon, según corresponda, en la constitución de fideicomisos cuya finalidad sea atender el servicio de la deuda que acuerden con aval del Gobierno Nacional o que provenga de un Convenio de Traspaso de este último, y que se destinen a financiar proyectos de inversión pública. De igual forma, tales recursos pueden ser utilizados para fideicomisos destinados al pago de compromisos financieros, firmes y contingentes, acordados por tales gobiernos en el marco de procesos de privatización y de concesiones y que cuenten con la garantía del Gobierno

Nacional, así como a gastos administrativos derivados de la constitución de los fideicomisos. En cualquiera de los casos, la constitución de los referidos fideicomisos deberá contar con la opinión previa favorable de la Dirección Nacional del Endeudamiento Público del MEF.

Resulta pertinente señalar que la inclusión de la norma mencionada en el párrafo precedente obedece a que la legislación relativa a las regalías mineras, FOCAM, FONCOR, Canon y Sobre canon es muy restrictiva puesto que sólo permite su uso en financiar proyectos de infraestructura pública; y, además, obedece a que el fideicomiso constituye el medio más eficaz para asegurar el cumplimiento de pago de tales gobiernos frente al Gobierno Nacional.

Respecto a las garantías que el Gobierno Nacional podrá otorgar o contratar para atender requerimientos derivados de los procesos de promoción de la inversión privada y de concesiones durante el 2007, en el Título V se fija el monto máximo autorizado en US\$ 550,0 millones, el cual ha sido coordinado con PROINVERSION y está en concordancia con las proyecciones del Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009 Revisado.

Las Disposiciones Complementarias y Transitorias tratan diversos aspectos ligados a la deuda pública en general. La Primera de estas disposiciones regula el caso de las deudas que mantienen empresas privadas como SERTEMAR, ACEROS AREQUIPA y RADIO CONTINENTAL, con el MEF derivadas de préstamos concertados por tales empresas, cuyos vencimientos fueron reestructurados por el Gobierno Peruano con los acreedores externos en el marco de la Minuta del Club de París de 1991, y que a la fecha, el citado Ministerio viene atendiendo el servicio generado por la referida reestructura, sin que estas empresas privadas cumplan con proporcionar al MEF los recursos correspondientes. Por tal motivo, el MEF ha interpuesto las acciones legales contra las aludidas empresas para el cobro de estas obligaciones. Sin embargo, existe la posibilidad de llegar a un arreglo por la vía administrativa, para lo cual resulta conveniente tener la autorización para celebrar un Convenio de Reprogramación de Deudas.

La Segunda Disposición Complementaria y Transitoria, al igual que en la Ley de Endeudamiento de 2006, prohíbe las concertaciones destinadas al reforzamiento institucional de las entidades públicas al “reforzamiento institucional de las entidades públicas”, toda vez que no resulta financieramente eficiente financiar con endeudamiento público la contratación de personal técnico adicional, la capacitación del mismo y la adquisición de bienes y equipos que permitan el desarrollo de sus funciones. El endeudamiento público debiera prioritariamente destinarse al financiamiento de proyectos de inversión pública que generen una rentabilidad social o impacto social positivo dentro del ámbito de su influencia.

La Tercera Disposición Complementaria y Transitoria, al igual que en la Ley de Endeudamiento de 2006, establece el reembolso de las obligaciones asumidas por el Estado, a través del MEF, para sanear empresas privatizadas o entregadas en concesión.

La Cuarta Disposición Complementaria y Transitoria fija el marco legal que regulará las operaciones de endeudamiento que acuerde, con sus recursos propios, la Empresa Petróleos del Perú - PETROPERU S.A., de manera complementaria a lo dispuesto en la Ley N° 28840, Ley de Fortalecimiento y Modernización de PETROPERU.

La Quinta Disposición Complementaria y Transitoria establece la obligación de envío de información sobre préstamos de corto plazo a la Dirección Nacional del Endeudamiento Público.

La Sexta Disposición Complementaria y Transitoria exceptúa del registro previo a que se refiere el artículo 5° de la Ley N° 28875, Ley que crea el Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable, a los proyectos de inversión pública cuyos estudios de preinversión son financiados con cargo a una donación externa. Ello obedece a que conforme al acotado artículo 5° para acceder a dicho registro se requieren documentos, tales como el estudio de preinversión, la declaratoria de viabilidad, los cuales sólo se obtendrían una vez que se ejecute dicha donación y no antes como lo dispone el indicado artículo 5°.

En cuanto a las disposiciones finales, en ellas se establecen modificaciones a la Ley General, las mismas que se encuentran contempladas en la Ley de Endeudamiento del 2006, tales como facultar adicionalmente a los funcionarios del servicio diplomático para que puedan suscribir los convenios de operaciones de endeudamiento; así como precisar que el MEF puede también contratar (no sólo otorgar) garantías para respaldar obligaciones del concesionario en los procesos correspondientes y que también puede otorgar su garantía para respaldar obligaciones a cargo de los gobiernos regionales y gobiernos locales en su calidad de concedentes.

La Segunda Disposición Final modifica el artículo 57° de la Ley General con el objeto de incorporar una norma sobre la participación del MEF en el Directorio de la Corporación Andina de Fomento.

### **ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

El Proyecto de Ley se presenta por mandato constitucional y ha sido formulado en concordancia con lo dispuesto por la Ley General. Establece el marco legal que permite, de un lado, captar vía endeudamiento recursos para completar el financiamiento requerido por el Sector Público en su conjunto, que incluye el Gobierno Nacional, los gobiernos regionales, los gobiernos locales y las empresas públicas; y de otro lado, cumplir obligaciones vinculadas a la función previsional

del Estado y atender demandas derivadas de los procesos de privatización y concesiones.

La concertación de operaciones de endeudamiento que se efectúe con cargo a la autorización contenida en el Proyecto de Ley, dependerá de factores como el cumplimiento de los requisitos establecidos para aprobar dichas operaciones y las políticas que bajo condiciones específicas disponga el Gobierno Nacional. De otro lado, la ejecución de los desembolsos por las operaciones que se acuerden, es decir el endeudamiento propiamente dicho, se hará de conformidad con las previsiones del Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009 Revisado.

Por tanto, el Proyecto de Ley por sí misma no autoriza la ejecución de un programa, proyecto, adquisición o medida específica que involucre gasto, dado que la implementación de cada transacción que se lleve a cabo en el marco de esta norma legal, requerirá de una norma aprobatoria específica.

### **COMPATIBILIDAD CON EL MARCO MACROECONÓMICO MULTIANUAL**

Según lo previsto en el numeral 2 del Artículo 29° de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la exposición de motivos de la Ley Anual de Endeudamiento debe incluir la sustentación de su compatibilidad con el déficit y el consiguiente aumento de deuda previsto en el Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009 Revisado.

Al respecto, ampliando lo manifestado en el Análisis Costo-Beneficio cabe señalar lo siguiente:

- El monto máximo de concertaciones de operaciones de endeudamiento que el Proyecto de Ley autoriza ha sido determinado, básicamente, en función de las previsiones sobre requerimientos financieros establecidos en el Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009 Revisado, y considerando asimismo eventuales requerimientos por la fuente externa o interna que puedan darse y sería necesario atender.
- Los desembolsos que se efectúen deben ser previamente objeto de la programación correspondiente, que hace la Dirección Nacional del Endeudamiento Público con sujeción a los montos de financiamiento previstos en el Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009 Revisado en su oportunidad, previsiones que, de otro lado, corresponden a los requerimientos de recursos para financiar el déficit fiscal y la amortización de la deuda pública.

Teniendo en cuenta lo indicado, la compatibilidad del presente proyecto de Ley con el déficit y el aumento de deuda previsto en el Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009 Revisado, se sustenta en el hecho que el monto máximo de concertaciones autorizado, y fundamentalmente la utilización de los recursos de las operaciones que se acuerden, se sujeta a la programación de desembolsos

respectiva, cuya elaboración se efectúa en base a las previsiones de financiamiento establecidas en el Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009 Revisado para financiar el déficit y la amortización de la deuda.

### **EFFECTOS SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

El Proyecto de Ley se ha elaborado en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 78° de la Constitución Política del Estado y está en concordancia con lo dispuesto por la Ley General.

Asimismo, mediante el Proyecto de Ley se estaría ampliando los alcances de lo dispuesto por la Ley N° 27783, Ley de Bases de Descentralización, para el caso del FONCOR y la Ley N° 27506, Ley de Canon, Ley N° 28451, Ley que Crea el Fondo de Desarrollo Socioeconómico del Proyecto Camisea – FOCAM, al permitir utilizar los recursos provenientes de estas fuentes adicionalmente a la constitución de fideicomisos. En adición, a través del Proyecto de Ley se incorporan dos normas en la Ley General.