

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Mediante la presente iniciativa legal, “Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2008” (en adelante **“Proyecto de Ley”**), se cumple con lo dispuesto por el artículo 78º 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, y sus modificatorias (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 y a la participación del Estado en organismos financieros internacionales, entre otros aspectos.

El Proyecto de Ley consta de cinco títulos: a) el Título I define el término “Ley General” y establece el objeto de dicha 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 Fiscal 2008; d) el Título IV norma sobre el endeudamiento de los gobiernos regionales y gobiernos locales; y, 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 cinco disposiciones complementarias y transitorias sobre temas vinculados a la deuda pública en general y seis disposiciones finales, cinco de las cuales modifican la “Ley General” y la última de ellas establece la fecha de entrada en vigencia de la Ley.

En las Disposiciones Generales del Título II, se fija la comisión anual establecida en el artículo 27º 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; y, a efectos de proteger los intereses del Estado en los convenios en donde exista el compromiso de reembolso a favor del Gobierno Nacional, cuya implementación está a cargo de la Dirección Nacional del Endeudamiento Público, tales como los compromisos derivados de un traspaso de recursos o del otorgamiento de la Garantía Soberana, de una asunción de deuda entre otros, se establece la obligación de constituir fideicomisos como mecanismo que asegure el cumplimiento del referido compromiso, siendo 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 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 2008 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 2008-2010, los requerimientos del sector Defensa 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\$ 1 402,13 millones para los siguientes fines:
 - i. Sectores económicos y sociales hasta US\$ 877 830 000,00
 - ii. Apoyo a la balanza de pagos hasta US\$ 524 300 000,00

Cabe señalar que el monto máximo previsto para el 2008 es inferior a los US\$ 1 563,0 millones considerados para el 2007, debiendo tenerse en cuenta además las siguientes consideraciones:

- El monto asignado a los sectores económicos y sociales para el 2008, considera operaciones previstas para el 2007 por aproximadamente US\$ 626,0 millones, que han sido reprogramadas tomando en consideración, entre otros, el lento avance de los estudios de preinversión de los proyectos, fusiones de Unidades Ejecutoras y en previsión que los trámites de aprobación no puedan concluirse al final del cuarto trimestre del presente año. Entre tales operaciones están la destinada a financiar el Proyecto Tren Urbano de Lima, por US\$ 160,0 millones; operaciones de endeudamiento externo para los proyectos Majes Siguas II Etapa e infraestructura de Riego Olmos, por un total de US\$ 170, millones, de los cuales US\$ 65,0 millones corresponden a operaciones vinculadas a concesiones de proyectos; y operaciones para financiar los proyectos Desarrollo y Educación Infantil (US\$ 25,0 millones), Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Salud (US\$ 60,0 millones), Sistema de Alcantarillado de Iquitos (US\$ 51,8 millones) y Mejoramiento de la Redes Callao-Lima (US\$ 50,0 millones), entre otros.
- En cuanto al monto para balanza de pagos, el mismo contempla un nivel de concertaciones de operaciones de endeudamiento hasta por US\$ 524,3 millones, de los cuales se tiene previsto desembolsar en el Año Fiscal 2008 la suma de US\$ 515,0 millones, lo que es concordante con lo señalado en el Marco Macroeconómico Multianual 2008-2010 como recursos de libre disponibilidad, requeridos para completar los recursos destinados a atender el servicio de deuda externa.

b. **Para las operaciones de endeudamiento interno**, el referido monto máximo se fija en S/. 3 998,8 millones, que incluye la emisión de bonos hasta por S/. 3 096,5 millones, créditos para el Sector Defensa por S/. 802,3 millones y una previsión de S/. 100,0 millones para otros créditos que eventualmente se puedan requerir.

Dentro del monto para bonos, se tiene previsto efectuar emisiones en el marco del Programa Creadores de Mercado, hasta por la suma de S/. 2 880,0 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 2008-2010; correspondiendo la diferencia a garantías para la emisión de Bonos de Reconocimiento y Bonos Complementarios a cargo de la ONP.

Respecto a las gestiones de 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 dispuesto por el artículo 50º de la Ley General. Para el Ejercicio Fiscal 2008, dicho monto se mantiene en US\$ 5,0 millones o su equivalente en moneda nacional.

Asimismo, el Título IV faculta a los gobiernos regionales y gobiernos locales para que, de manera adicional a lo establecido en las respectivas leyes de creación y en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2008, utilicen los recursos del FOCAM, FONCOR, regalías mineras, Canon y Sobrecanon, 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, i) la legislación sobre regalías mineras, FOCAM, FONCOR, Canon y Sobrecanon sólo permite el uso de estos recursos en financiar proyectos de infraestructura pública, ii) el fideicomiso es medio más eficaz para asegurar el cumplimiento de pago de tales gobiernos frente al Gobierno Nacional, y iii) el artículo 4º del proyecto de Ley establece la necesidad de un fideicomiso en los compromisos de reembolso a favor del 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 Año Fiscal 2008, en el Título V

se autoriza un monto máximo de hasta US\$ 293,0 millones, el cual ha sido coordinado con PROINVERSIÓN.

Las Disposiciones Complementarias y Transitorias tratan diversos aspectos ligados a la deuda pública en general, y se encuentran establecidas en la Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año 2007. 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 estas 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. A la fecha, el MEF viene atendiendo el servicio generado por la referida reestructura, sin que las aludidas empresas cumplan con proporcionar al MEF los recursos correspondientes; por lo cual, el MEF ha interpuesto las acciones legales contra dichas empresas para el cobro de estas obligaciones, existiendo, sin embargo, la posibilidad de llegar a un arreglo por la vía administrativa, para lo cual resulta conveniente tener la autorización que permita celebrar los respectivos convenios de reprogramación de deudas. Es pertinente indicar que se ha agregado el Decreto Legislativo N° 368 toda vez que se ha detectado la existencia de vencimientos de deudas comprendidas en los alcances de esta norma legal, que no fueron depositados conforme a lo dispuesto en dicha norma.

La Segunda Disposición Complementaria y Transitoria, al igual que en 2006 y 2007, prohíbe las concertaciones destinadas a financiar proyectos de reforzamiento institucional de las entidades públicas, toda vez que los recursos del endeudamiento que tomen tales entidades debiera destinarse prioritariamente al financiamiento de proyectos de inversión pública, que como tales generen una rentabilidad social o impacto social positivo dentro del ámbito de su influencia; y en consecuencia, no resulta financieramente eficiente destinar tales recursos a la contratación de personal técnico adicional, la capacitación del mismo y la adquisición de bienes y equipos que permitan el desarrollo de sus funciones.

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

La Cuarta Disposición Complementaria y Transitoria establece la obligación de las entidades públicas de enviar a la Dirección Nacional del Endeudamiento Público, información sobre préstamos de corto plazo cuyo vencimiento, por efecto de renovaciones individuales o acumuladas, exceda de un año.

La Quinta Disposición Complementaria y Transitoria exceptúa del registro previo a que se refiere el artículo 5º 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 cooperación internacional no

reembolsable. 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, la primera aprueba modificaciones a la Ley General respecto a: i) el inciso a) del artículo 11° y el numeral 17.3 del artículo 17°, relativas a la determinación del monto máximo de las operaciones de endeudamiento a ser acordadas en cada año fiscal y ii) el numeral 46.1 del artículo 46°, para incorporar a sus alcances la contratación de servicios especializados adicionales a los allí contemplados, necesarios en el desarrollo de los procesos vinculados al endeudamiento público, como los prestados por Cavali y Datafec requeridos en las emisiones de bonos.

En cuanto a la modificación del inciso a) del artículo 11°, cabe señalar que el Programa Anual de Endeudamiento y Administración de la Deuda (PAEAD) que se menciona en dicho numeral, contempla los objetivos, políticas y metas desde una perspectiva de mediano y largo plazo, compatibles con las metas fiscales del ejercicio presupuestal correspondiente, por lo que no considera metas explícitas de concertaciones de nuevos créditos para el siguiente ejercicio fiscal, los cuales son parte implícita de las metas fiscales contempladas en el Marco Macroeconómico Multianual (MMM). En tal sentido, la modificación de dicho inciso a) tiene por objeto precisar que el importe del monto máximo de las operaciones de endeudamiento a ser acordadas por el Gobierno Nacional debe guardar consistencia con las metas consideradas en el Marco Macroeconómico Multianual respectivo.

En esa misma línea, se plantea modificar el texto del numeral 17.3 del Artículo 17° de la Ley General, a fin de aclarar que en la determinación del monto máximo se deben considerar fundamentalmente los objetivos y políticas del PAEAD, los mismos que brindan un marco de referencia para la definición de las condiciones del financiamiento a contratar, en términos de plazos, monedas y tasas, más no así metas respecto a monto máximo de nuevas concertaciones o desembolsos.

Mediante las cuatro disposiciones finales siguientes, se agregan a la Ley General normas que están contenidas en la Ley de Endeudamiento del 2007: i) la segunda disposición precisa el documento que acredita la aprobación previa del Consejo de Ministros requerida para iniciar las gestiones de concertación de operaciones de endeudamiento externo; ii) la tercera disposición fija el plazo para que la Contraloría General de la República emita la opinión a que se refiere el literal I) 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; iii) la cuarta disposición regula de manera específica las adquisiciones y contrataciones realizadas con recursos provenientes de financiamiento y donaciones externos, a efectos 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 CONSU CODE; y iv) la quinta disposición, sobre las operaciones de endeudamiento que acuerden los fideicomisos construidos por los gobiernos regionales y locales, que se rigen lo dispuesto en la Ley General.

A través de la Sexta Disposición Complementaria y Transitoria se agrega a la Ley General una norma que dispone que las iniciativas privadas de proyectos de inversión a que se refiere la Ley N° 28059, Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2004-PCM y sus modificatorias, no podrán contemplar operaciones de endeudamiento del Gobierno Nacional, lo que incluye el otorgamiento y contratación de garantías; con ello se busca preservar la estabilidad fiscal en los esquemas de promoción de la inversión privada y concesiones.

Finalmente mediante la Séptima Disposición Complementaria y Transitoria se agrega a la Ley General una norma que dispone que los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales podrán concertar operaciones de endeudamiento interno hasta por un monto máximo igual a los Recursos Determinados disponibles para la inversión pública previstos durante el período del mandato de la autoridad respectiva, según las proyecciones establecidas en el Marco Macroeconómico Multianual, y en concordancia con lo dispuesto en la Ley de Descentralización Fiscal, Decreto Legislativo N° 955 y la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, Ley N° 27245 y sus modificatorias correspondientes; con lo cual se busca resguardar la estabilidad fiscal en materia de endeudamiento público.

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 en concordancia con las previsiones del Marco Macroeconómico Multianual en su oportunidad.

Por tanto, la Ley propuesta por si misma no autoriza la ejecución de un programa, proyecto, adquisición o medida específica que involucre gasto, lo que sólo se producirá una vez aprobada la operación de endeudamiento correspondiente, para lo que se requerirá la emisión de una norma legal específica.

COMPATIBILIDAD CON EL MARCO MACROECONÓMICO MULTIANUAL

Según lo previsto en el numeral 2 del Artículo 32º del Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Decreto Supremo Nº 043-2003-PCM, 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.

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

- Para determinar el monto máximo de concertaciones de operaciones de endeudamiento que el Proyecto de Ley autoriza, se ha tenido en cuenta básicamente las previsiones sobre requerimientos financieros establecidos en el Marco Macroeconómico Multianual 2008-2010, y considerando asimismo eventuales requerimientos por la fuente externa o interna que puedan darse y sería necesario atender.
- Los desembolsos de las operaciones que se acuerden, se sujetan a la programación que la Dirección Nacional del Endeudamiento Público efectúa, acorde con los montos previstos en el Marco Macroeconómico Multianual 2008-2010, como requerimientos de recursos para financiar el déficit fiscal y la amortización de la deuda pública.

Según lo indicado, la compatibilidad del presente proyecto de Ley con el déficit y el aumento de deuda previsto en el Marco Macroeconómico Multianual 2008-2010, 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 los requerimientos previstos en el Marco Macroeconómico Multianual 2008-2010 para financiar el déficit y la amortización de la deuda.

EFECTOS SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El Proyecto de Ley se ha elaborado en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 78º 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 cuatro normas en la Ley General, tal como se observa en el párrafo final de la Exposición de Motivos.