



**DICTAMEN EN MINORIA DE LA COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y
CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

**LEY DE ENDEUDAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO
PARA EL AÑO FISCAL 2007**

"DEFENDIENDO LA SOBERANÍA FINANCIERA DEL PERU"

Señor Presidente:

Ha llegado a vuestra Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, el Proyecto de Ley N° 88/2006-PE, presentado por el Poder Ejecutivo mediante Oficio N° 0124-2006-PR, de fecha 30 de agosto de 2006, en atención al artículo 78° de la Constitución Política del Perú, que propone la aprobación de la Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2007.

DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

La propuesta legislativa está referida a lo siguiente:

- Determina los montos máximos de las operaciones de endeudamiento externo e interno que puede acordar el Gobierno Nacional durante el Año Fiscal 2007.

Los montos máximos de concertaciones por operaciones de endeudamiento externo es hasta US\$ 1 563 000 000 destinado a: sectores económicos y sociales, hasta US\$ 1 089 millones y apoyo a la balanza de pagos hasta US\$ 474 millones.

El endeudamiento interno es hasta S/. 2 655 817 000, que incluye la emisión de bonos hasta por la suma de S/. 2 555 817 000.

- Determina, el monto máximo de las garantías que el Gobierno Nacional puede otorgar o contratar en el mencionado año para atender requerimientos derivados de procesos de promoción de la inversión privada y concesiones.

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El manejo de la deuda del Estado Peruano durante las últimas décadas ha sido marcado por la incoherencia, la irresponsabilidad y la falta de transparencia –cuando no la abierta corrupción– siendo que pese a las enormes cargas y obligaciones financieras que el país ha asumido por pago de dicha deuda, esta no ha disminuido de forma sustancial, constituyéndose en un factor crítico que obstruye el desarrollo nacional, al verse el Perú forzado a dedicar ingentes recursos, no a atender las urgentes demandas de la población o a financiar inversiones necesarias y útiles, sino más bien a amortizar la pesada deuda pública.

Así, la importancia de asumir una solución integral al tema de la deuda queda reiterada, al considerar que cada año, con cada presupuesto público, miles de millones de soles que deberían dedicarse a finalidades urgentes como son el gasto en salud, educación, la inversión en infraestructura básica y productiva, la defensa nacional, etc., se destinan al servicio de la deuda.



El 2007 tiene que ser el año en que el Perú asuma y afirme su soberanía financiera, tomando medidas efectivas para hacer transparente, justo y racional el manejo de la deuda pública, tanto en lo referente a los endeudamientos ya existentes, como en lo referente a los endeudamientos futuros, a fin de garantizar que cuando el Perú se preste, se preste para fines legítimos y justificables, que garanticen un beneficio neto al Estado y la sociedad.

En este empeño, resulta pues necesario que el poder legislativo, asuma como una tarea fundamental el propugnar e impulsar una serie de mecanismos y herramientas dirigidas a reducir la carga de la deuda sobre las cuentas del Estado. En ese sentido, un primer tema que debe considerarse es el referente a la auditoría de la deuda.

1. Auditoría de la deuda

Un primer instrumento a considerar dentro de una estrategia de manejo responsable y transparente del financiamiento público, es la auditoría a la deuda que hasta el presente ha sido asumida por el Estado Peruano, a fin de determinar la legitimidad y legalidad de esta, verificando que haya sido destinada a fines adecuados y no a fines indebidos o ilegales.

El Perú tiene ante sí, la tarea pendiente de reconocer que parte de la deuda que le ha sido atribuida por las acciones de anteriores gobiernos puede ser calificada como “Deuda Odiosa.”. Este término de “Deuda Odiosa” tuvo su primera aplicación durante la guerra hispanoamericana de 1898, cuando Estados Unidos renuncia al cobro de la deuda que Cuba tenía con España por considerar que la misma había sido utilizada la opresión del mismo pueblo cubano por parte de España. Esta idea ha sido usada desde entonces utilizada en diversas ocasiones, usualmente por Naciones que han repudiado la deuda asumida por anteriores dictadores.

La “Deuda Odiosa” fue definida teóricamente por Alexander Nahum Sack, que fue la primera persona que determinó y explicó las diversas causas de ilegitimidad para plantear el no pago de una obligación de un Estado, indicando que las deudas contraídas por dictaduras o regímenes con características dictatoriales tienen como fin, no la mejora de los súbditos o ciudadanos sojuzgados, sino por el contrario, el fortalecimiento de dichos regímenes despóticos, por lo que las deudas asumidas por estos regímenes despóticos debían ser consideradas como ilegítimas.

Así, la “Deuda Odiosa” se define como tal a partir de tres elementos:

- a) La naturaleza del gobierno que concertó el préstamo.- básicamente regímenes dictatoriales o que exhiben comportamientos dictatoriales, resultando común la ausencia de transparencia y de respeto a los procedimientos legales en las operaciones para la contratación y administración de dicha deuda.
- b) El destino de los fondos.- que resulta ser contrario a los legítimos intereses y/o necesidades de la población. Estos destinos pueden ser diversos: enriquecimiento ilícito de determinados personajes y grupos, favores ilegales a aliados del régimen, despilfarro en gastos suntuarios, financiamiento de actividades ilegales o de violencia contra la población, etc.
- c) Complicidad de los acreedores.- en la medida que estos saben o sospechan de la falta de consentimiento de la población así como de la ausencia de beneficios reales para el país. Así,

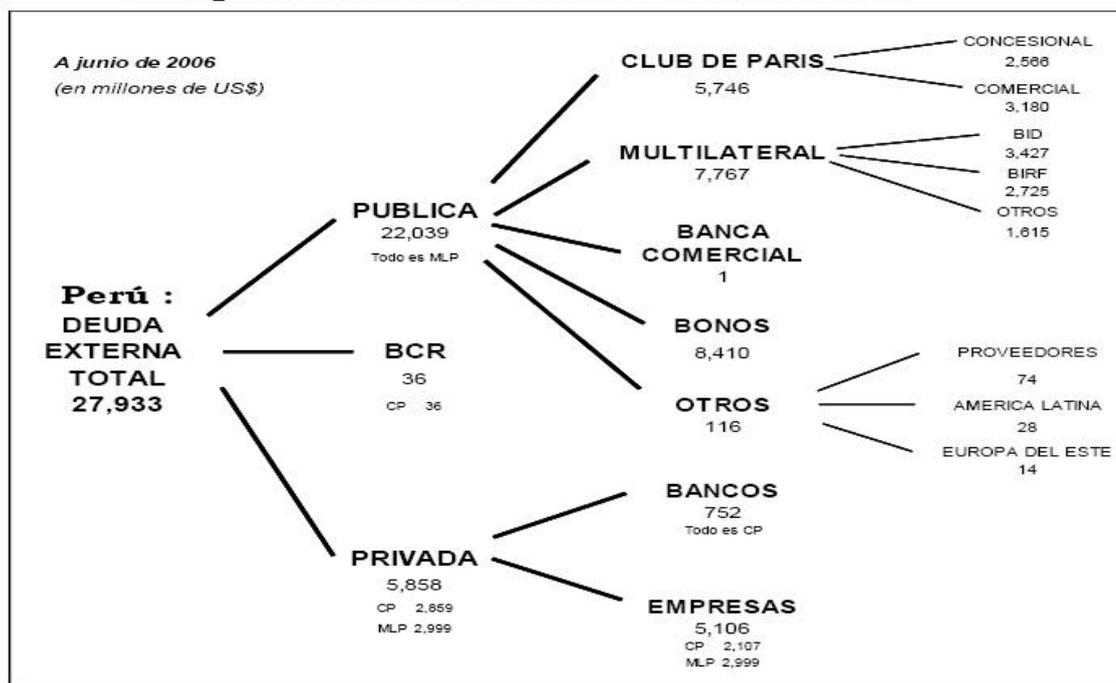
con relación a la ilegalidad e ilegitimidad del endeudamiento el acreedor puede tener tres posibles status:

- Conocimiento directo (lo sabe);
- Conocimiento indirecto (no pudo no saberlo);
- Conocimiento debido (debió haberlo sabido).

Es importante indicar que el concepto de la “Deuda Odiosa” ha sido aplicado recientemente, alrededor del cobro de las deudas contraídas por la desaparecida dictadura de Saddam Hussein en Iraq, quien hipotecó financieramente al pueblo iraquí con enormes compras de armamentos, gastos suntuarios y financiamiento de un enorme aparato represivo. Basándose en la consideración de que el régimen de Saddam Hussein fue una dictadura impuesta al pueblo de Iraq, los Estados Unidos han propugnado la condonación incondicional de la deuda asumida por Iraq ante los países del primer mundo, puesto que la deuda fue concertada por un gobierno dictatorial y por lo tanto, resulta una “Deuda Odiosa” que resulta inmoral cobrar. Como resultado, diversos países han condonado la deuda de Iraq, por ejemplo el Japón, que en Noviembre del 2006 declaró la condonación total de la deuda que Iraq tenía con este país, calculada en US\$ 7 mil millones de dólares. Lo sucedido en Iraq deja en claro que si se puede identificar una deuda odiosa, un país puede plantear que dicha deuda sea reconocida como odiosa y se acepte la nulidad de la misma.

Es evidente la necesidad de realizar en el Perú un proceso comprensivo e integral de auditoría de la deuda pública, evaluando los orígenes y características de las operaciones de endeudamiento interno y externo que el Estado ha asumido durante las últimas décadas, a fin de determinar, de forma técnica, transparente e imparcial, que operaciones de endeudamiento efectivamente pueden considerarse como deuda que efectivamente se contrajo de buena fe y con responsabilidad, en procesos transparentes y legales y con fines legítimos. Esta es una tarea que pasa los límites de la presente ley, pero sus conceptos deben ser tomados en cuenta.

Composición de la Deuda Externa Total



2. La deuda pública peruana actual

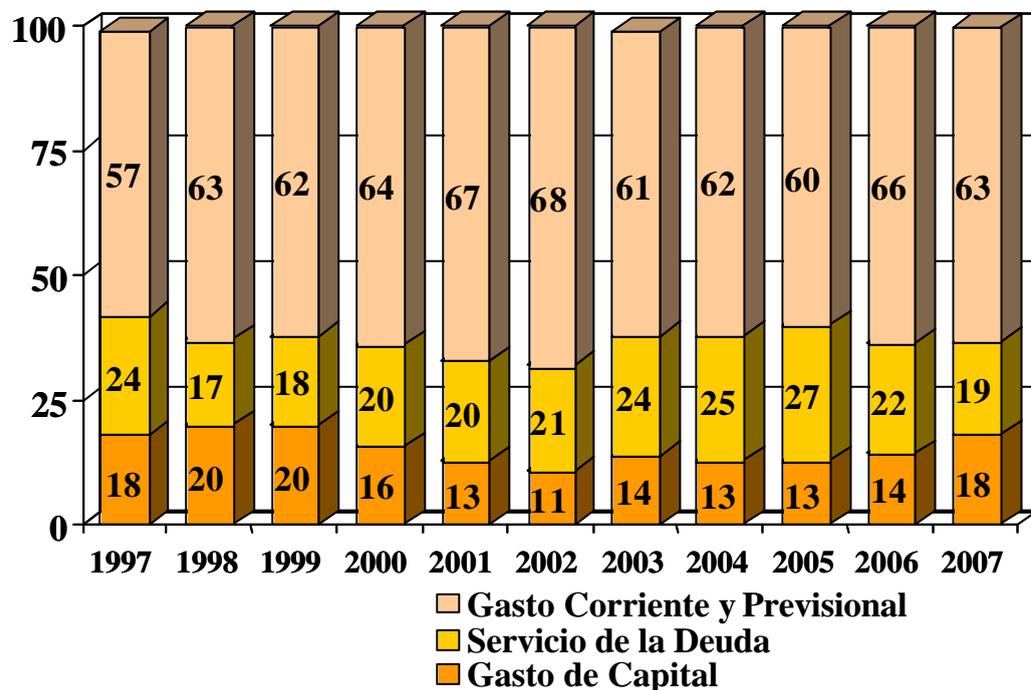
La pesada carga financiera que representa el elevado nivel de la deuda pública nacional, significa que para cubrir dicha carga resulta necesario reducir la asignación de recursos a otros rubros y actividades, incluyendo aquellos que son esenciales para el desarrollo y estabilidad del país, tales como la educación, la salud, la defensa, etc.

Durante el reciente quinquenio del gobierno de Alejandro Toledo, el manejo de la deuda fue particularmente pernicioso para el país, pues la falta de decisión política para llevar a cabo una política de expansión de los ingresos del Estado significó que parte importante del gasto público fue financiado mediante operaciones de crédito interno y externo, lo que incrementó de forma considerable el monto de la deuda pública en pocos años.

Debe señalarse al respecto, que lo más grave de este proceso de endeudamiento, fue que su finalidad no fue proveer de recursos para inversiones en proyectos productivos y sociales, sino más bien para meramente financiar el gasto corriente del Estado, es decir pago de salarios y pensiones, compra de bienes y servicios, etc. Es decir que hasta el presente, el Estado Peruano se ha venido endeudando no para ampliar sus activos e incrementar su riqueza y desarrollo, sino meramente para mantener funcionando lo ya existente.

Gráfico N° 1
Composición del Presupuesto Público

% del Presupuesto



Así, la tendencia en los presupuestos públicos en los últimos años ha sido el aumento gradual del pago del servicio de la deuda dentro del gasto del Estado. De esta forma, si en el año 1998 el servicio de la deuda solo requería el 17% del presupuesto del sector público, para el año 2005 se había alcanzado un nivel record del 27% del total del presupuesto (Véase Gráfico 1).

Debe indicarse, que a partir del año 2006 los requerimientos del servicio de la deuda en el Presupuesto se han reducido debido a una serie de motivos, entre los que destaca refinanciación de la deuda con el Club de Paris. Debe señalarse, no obstante, que esta refinanciación, si bien ha aliviado en el corto plazo el peso del servicio de la deuda sobre las cuentas públicas, en la realidad no constituye una solución sostenible, pues en el largo plazo la deuda y sus obligaciones subsisten, siendo que la refinanciación se ha limitado a “patear hacia delante” el pago, fundamentalmente reemplazando deuda antigua por deuda nueva.

De esta manera, aunque para el año 2007 el servicio de la deuda abarca solo el 19% del Presupuesto, en la realidad esto no refleja una solución sostenible y confiable del problema de la deuda.

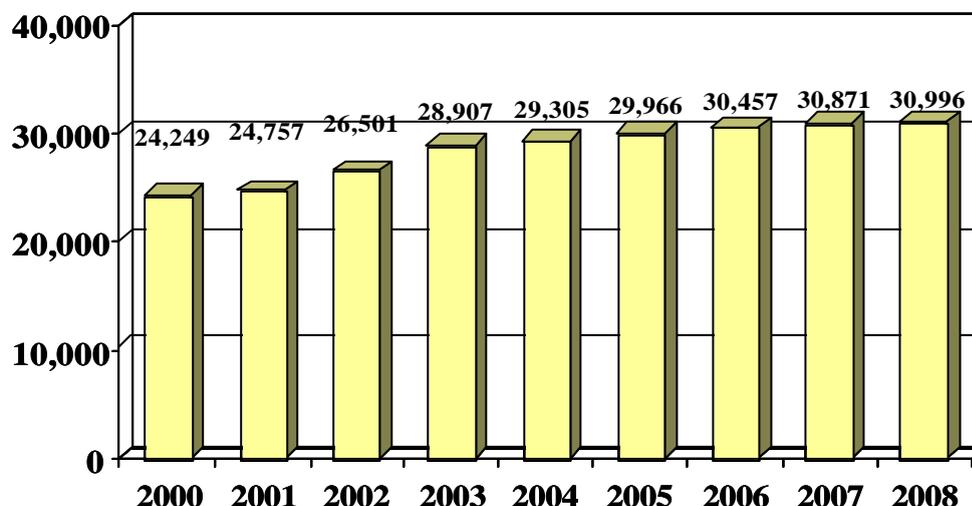
Pero además debe señalarse, que más allá de las refinanciaciones, el stock de la deuda pública externa no ha disminuido, sino que por el contrario se ha incrementado significativamente durante los últimos años, ya que mientras para el año 2000 el acumulado de la deuda pública ascendía a US\$ 24,250 millones de dólares, para fines del 2006 el acumulado ascendió a US\$ 30,457 millones, lo que significa que en promedio el volumen de la deuda pública ha venido incrementándose en alrededor de US\$ 1,250 millones anuales.

Este incremento se refleja en la evolución del ratio Deuda/PBI, el cual registró un severo deterioro entre 1997 y el 2004, periodo durante el cual el ratio pasó de 31.8% a 45.2%, valor peligrosamente cercano al 50% que es considerado por los estándares internacionales como el límite crítico, a partir del cual la posibilidad de una crisis financiera resulta considerable.

Desde entonces, el ratio Deuda/PBI ha decrecido hasta alrededor del 33%, lo que si bien es positivo, dista de ser satisfactorio, pues antes que ser producto de una reforma integral del manejo de la deuda pública, en realidad es resultado colateral de la expansión del producto de los dos últimos años. Ello significa que no hay garantías de que en el futuro no se produzca un nuevo proceso de deterioro de la relación entre deuda y PBI si el crecimiento económico se desacelera o estanca.

Evolución de la Deuda Pública

Millones US\$



Fuente: Marco Macroeconómico Multianual MEF

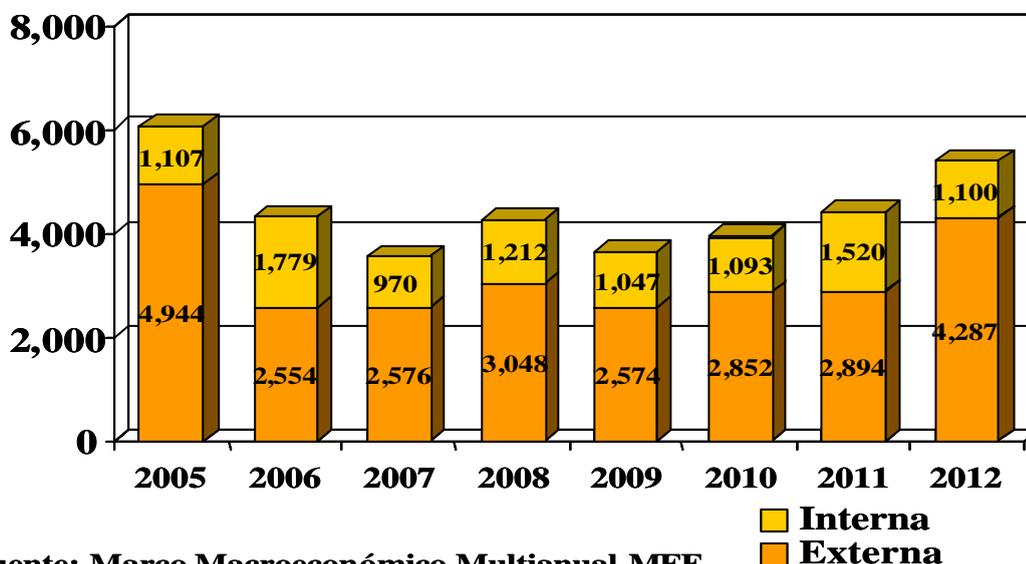
Sin duda resultaría muy beneficioso para el país, si el peso de la deuda fuera disminuyendo sensiblemente gracias a la expansión del producto interno. Sin embargo, para que este escenario tan positivo se concrete tendrían que darse una serie de factores cuya ocurrencia no esta garantizada, entre los cuales destacan:

- a) La economía peruana tendría que mantener un alto niveles de crecimiento, superior al 6% anual.
- b) El boom de los precios de las materias primas (principalmente minerales) tendría que mantenerse.
- c) El Estado debería ser capaz de poder autofinanciarse, manteniendo bajo control el déficit fiscal.
- d) Las tasas de interés internacionales y tasas de cambio tendría que mantenerse estables y en niveles reducidos.

Por otra parte, debe recordarse que en el año 2005 el Estado Peruano culminó un cuestionado proceso de renegociación y prepago de deuda con el Club de Paris, financiado mediante la emisión de bonos a largo plazo. Como resultado de dicha operación de reperfilamiento, el servicio de la deuda en el corto plazo ha sido reducido, si bien en el largo plazo se han asumido nuevos compromisos. No se ha dado un quiebre sustancial respecto al esquema tradicional y ya conocido de cancelar deuda vieja asumiendo deuda nueva y posponer el pago de esta para años futuros. Así, aún cuando en el corto plazo se han reducido las obligaciones del servicio de la deuda, estas aún son bastante elevadas, pues para los próximos años el Perú requerirá entre US\$ 3,500 y 5,000 millones de dólares anuales para cubrir los pagos de la deuda.

Hay que recordar que aquí sólo se esta considerando el servicio de la deuda actual, no la deuda futura. Así, si el Perú se sigue endeudando en el futuro, el servicio de deuda también se incrementará equivalentemente.

Gráfico
Servicio de la Deuda Pública



Fuente: Marco Macroeconómico Multianual MEF

Un aspecto que hay que destacar con relación al servicio de la deuda es que en términos absolutos, ya hemos cubierto parte considerable, sino la totalidad de las obligaciones originalmente contraídas por el Estado, pero sin embargo ello no ha significado una reducción significativa del monto de la deuda. El Perú está atado a una deuda que paga y paga pero no disminuye. Así, acorde a las estimaciones del MEF entre el 2001 y el 2009 desembolsaremos para el servicio de deuda nada menos que US\$ 32 mil millones de dólares, monto superior al saldo de la deuda vigente actualmente, y sin embargo, el nivel de dicha deuda durante dicho periodo no solo no habrá disminuido sino que se habrá incrementado en unos US\$ 7 mil millones más.

En resumen el manejo de la deuda pública tiene que ser transparente, estableciendo mecanismos e instancias que permitan un control sobre el incremento indiscriminado e irresponsable de la deuda pública.

3. La renegociación de la Deuda

Un tema central en el debate del endeudamiento del Estado para los próximos años tiene que ser el establecimiento de una serie de iniciativas y estrategias dirigidas a aminorar el impacto de la deuda sobre las finanzas públicas, reduciendo el servicio de la misma y negociando nuevas condiciones que permitan una mejor administración financiera del Estado:

- ❑ **Priorización de la Deuda Social:** Resulta necesario establecer con claridad en el articulado de la Ley de Endeudamiento, parámetros y lineamientos que aseguren que un manejo ordenado y racional de los recursos públicos a fin de reducir en lo posible el servicio de la deuda, dando preferencia al gasto social. Debe recordarse que al lado de la "Deuda Financiera" coexiste una deuda extraoficial o "Deuda Social", que es representada por el maltrato y exclusión que padecen millones de compatriotas, cuyas necesidades y reclamos tiene que tener prioridad.
- ❑ **Tribunal Internacional de la Deuda Externa:** La idea de un Tribunal Internacional que funcione como árbitro entre acreedores y deudores en el tema del pago de la deuda pública ha venido tomando fuerza en años recientes.

En ese sentido, diversas iniciativas han venido desarrollándose en la región latinoamericana, entre las que destacan el Tribunal Andino para la Deuda Externa., la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo y la Red Latinoamericana Jubileo 2000, las cuales han propugnado una campaña de audiencias públicas para análisis y discusión de la legalidad de la deuda contraída por los países de la región, buscando además la realización de los llamados "juicios éticos" para condena moral de los responsables de episodios de deuda corrupta u odiosa.

- ❑ **Fondos Contravalor:** Otro mecanismo que debe considerarse es el Fondo Contravalor, que se define usualmente como una operación o programa de reprogramación de deuda, permitiendo que se liberen temporalmente recursos para dedicarlos a inversión en proyectos de impacto social. De esta forma, los recursos que estaban comprometidos en el pago de la deuda, quedan libres, permitiendo dedicarlos al financiamiento de rubros y actividades urgentes en el campo del bienestar social y el desarrollo económico. Ejemplos de estos tipos de fondos contravalor existentes son el

Fondo Contravalor Perú-Canadá y el Perú-Italia, que han permitido financiar docenas de proyectos de desarrollo en algunas de las zonas más necesitadas del país.

- ❑ **Canje de Deuda por Inversión:** Similar al mecanismo del Fondo Contravalor, excepto que en este caso si es una real condonación de deuda -y no un simple reprogramación como sucede con los Fondos Contravalor- donde el Estado beneficiario (en este caso el Perú) se compromete a suplir los recursos liberados para destinarlos a determinadas áreas: educación, salud, alimentación, protección ambiental, etc.
- ❑ **Observatorio Nacional de la Deuda:** Otra iniciativa a destacar es la propuesta por diversas organizaciones de la sociedad civil, para constituir una organización técnica especializada en monitorear de la Deuda Pública, previniendo y alertando sobre malos manejos financieros por parte del gobierno de turno.

A fin de garantizar su solvencia técnica y su imparcialidad, en este Observatorio de la Deuda figurarían destacados especialistas en el campo de la economía y las finanzas, así como representantes de diversos sectores relevantes de la sociedad civil (iglesia, organizaciones de lucha contra la pobreza, colegios profesionales, gremios y sindicatos, universidades, etc.), garantizando así su legitimidad.

- ❑ **Concertación y Conformación de Bloques con Otros Países Deudores:** También hay que considerar los esfuerzos para la conformación de bloques negociadores por los países deudores, en especial en la región Latinoamericana. Deben destacarse, al respecto, las iniciativas por parte de los Presidentes de Brasil y Argentina para coordinar y combinar esfuerzos en sus estrategias de renegociación de sus respectivas deudas externas.

El Perú debería de intensificar esfuerzos dirigidos a establecer políticas comunes con los países mencionados, y otros, a fin de tener mayor poder de negociación ante los bloques acreedores.

II. OBSERVACIONES Y ALTERNATIVAS AL PROYECTO DEL GOBIERNO DE LEY DE ENDEDUAMIENTO PARA EL AÑO 2006

1. Los lineamientos del Poder Ejecutivo

El Proyecto de Ley de Endeudamiento para el año 2007 del Poder Ejecutivo plantea entre sus principales lineamientos:

- ❑ Se establece un límite de US\$ 1,563 millones de dólares para el endeudamiento externo y de S/. 2,655 millones de Nuevos Soles para el endeudamiento interno.
- ❑ Se propone dar potestad al Ministerio de Economía y Finanzas para reasignar los montos de endeudamiento interno y externo sin necesidad de autorización previa del Congreso.
- ❑ Se autoriza a asumir hasta US\$ 550 millones de dólares en garantías otorgadas u contratadas para respaldar las obligaciones derivadas de procesos de promoción de la inversión.

- ❑ Se autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas para celebrar convenios de reprogramación de deuda con empresas del sector privado.
- ❑ Se regula el endeudamiento de los gobiernos subnacionales, proponiendo la constitución de fideicomisos con los recursos del FOCAM, FONCOR, Canon, Sobrecanon y Regalías, para financiamiento de Regiones y Municipios.

2. Observaciones y propuestas alternativas

a) Transparencia en las concertaciones de endeudamiento

La centralización de las operaciones de endeudamiento por parte del Gobierno, si bien resulta ser una atribución lógica y natural, no puede hacerse a costa de la indispensable transparencia que debe regir en los asuntos del Estado. En ese sentido, preocupa como los mecanismos de control y fiscalización de las operaciones de endeudamiento para todos los casos son posteriores a la realización de la operación, siendo la Contraloría General de la República la única entidad que emite opinión previa a la firma de los acuerdos.

Creemos que es necesario que el Congreso de la República este informado permanentemente respecto a las operaciones de endeudamiento (tanto externo como interno) a fin de prevenir concertaciones que no sean beneficiosas para el Estado Peruano.

El Proyecto de Ley presentado por el Gobierno permite al Ejecutivo modificar los montos de endeudamiento interno y externo sin necesidad de autorización previa ni informe posterior al Congreso.

Aunque se reconoce la necesidad de dar flexibilidad al manejo que el Ejecutivo pueda tener del financiamiento público, lo cierto es que dicha autorización implica elevados riesgos relacionados con la transparencia, discrecionalidad y responsabilidad.

Entre nuestros cuestionamientos a dicha provisión, está el que no se establecen mecanismos ni criterios claros para la modificación y reasignación del endeudamiento. Tampoco se establece claramente el mecanismo por el cual el Ejecutivo deba informar y sustentar las modificaciones en los límites de endeudamiento.

Por ello, la propuesta alternativa de Dictamen elimina la autorización para modificar sin mayor trámite los montos de endeudamiento, proponiendo más bien que se proceda mediante Ley, a fin de mantener el manejo transparente y responsable de las finanzas públicas.

b) Justificación de los montos establecidos para el financiamiento externo

Uno de los aspectos más saltantes y preocupantes del Proyecto de Endeudamiento presentado por el Gobierno, es el considerable incremento en el volumen del endeudamiento externo, con respecto a lo solicitado para el año 2006.

Así, mientras en el año 2006, el monto de endeudamiento autorizado ascendió a US\$ 908 millones de dólares, para este año 2007 el Gobierno esta solicitando autorización para endeudamiento por nada menos que US\$ 1,563 millones lo que representa un considerable incremento con respecto al año anterior. Del año 2006 al 2007 el monto de endeudamiento

externo crece en US\$ 655 millones, es decir un aumento de casi el 40%, que resulta difícil de justificar y menos aún de respaldar, dado que como se visto en el capítulo referente a Ingresos existen ingresos ordinarios suficientes para financiar los gastos propuestos.

Si bien el Gobierno justifica este incremento en el endeudamiento externo debido a la necesidad de financiar proyectos de gran interés, como el transporte masivo en Lima o el Programa “Agua para Todos”, proyectos que sin duda tienen gran interés social; resulta necesario considerar si efectivamente se requiere recurrir al endeudamiento externo para financiar estos proyectos o si por el contrario, es posible financiar dichos proyectos mediante los propios recursos del Estado.

Debe tener en cuenta que en el último año los ingresos fiscales se han expandido sustancialmente, muy por encima de lo previsto, lo que ha creado una relativa abundancia de recursos para el Estado. Así, el mismo MEF ha reconocido oficialmente que para el año 2006 los ingresos del Estado excederán los montos previstos en más de S/. 11 mil millones de Soles.

Hay pocas dudas de que este crecimiento de los ingresos fiscales se sostendrá durante el año 2007. En efecto, se considera que el actual Presupuesto Público presentado por el Ejecutivo ha quedado largamente desfasado por la expansión de los ingresos fiscales, expansión que aún no ha sido asumida y ajustada por el Gobierno. Debido a ello, el Presupuesto del Estado presentado ante el Congreso se sustenta en cifras subvaluadas, que no se corresponden con la real disponibilidad de recursos. Con el crecimiento esperado del PBI (5.5%) y la inflación (2.5%) se estima Estado dispondrá de no menos de S/. 5,000 millones adicionales a los ingresos considerados en el Proyecto de Presupuesto 2007, por ello resulta injustificable incrementar endeudamiento externo, en lugar de recurrir a los recursos internos.

Un principio fundamental que debería regir el manejo del Estado es el de no recurrir al endeudamiento a menos que sea estrictamente necesario, procurando por el contrario, financiar las operaciones y proyectos del Estado con recursos propios, siempre que sea posible. El Perú ha experimentado durante décadas las amargas consecuencias de Gobierno que han recurrido a la salida fácil del crédito externo para cubrir sus gastos, expandiendo de forma irresponsable la deuda pública, con el resultado de que el país ha visto hipotecadas sus posibilidades de desarrollo hasta el presente al verse atado a onerosas obligaciones financieras.

Por ello, para no repetir los errores del pasado, es que debería tenerse como regla el no recurrir al endeudamiento externo a menos que no hubieran posibilidades de cubrir los requerimientos financieros del Estado con otras fuentes. Ese no parece ser el caso del Perú en estos momentos, pues la considerable expansión de los recursos del Estado en el último año debería de permitir reducir los requerimientos de financiamiento externo en lugar de expandirlo, como se propone.

c) Establecimiento de un Plan Anual de Concertaciones para el Endeudamiento Interno

Las operaciones de endeudamiento externo están reguladas por el llamado Plan Anual de Concertaciones (PAC), el cual consigna y organiza las fuentes, los montos, y destinos de las diferentes operaciones de endeudamiento externo que tendrán lugar durante el próximo año. Este PAC es una útil herramienta para disciplinar y fiscalizar el manejo de la deuda

externa. Debe de indicarse sin embargo, que no hay un equivalente para el endeudamiento interno, el cual -pese a sus importantes montos- es tratado bajo la etiqueta general de "Libre Disponibilidad".

Ante esto, resulta conveniente establecer de manera específica y clara en el articulado de la Ley de Endeudamiento, lineamientos para estas operaciones, imponiendo la obligación de presentar un Plan Anual de Concertaciones similar al que normalmente se establece para el endeudamiento externo.

d) Convenios de Reprogramación de Deudas

Se propone modificar la disposición transitoria de la ley de endeudamiento que autoriza a celebrar convenios de reprogramación de deudas con empresas del sector privado, por ser esta disposición de carácter muy general, dejando margen para excesiva discrecionalidad al Poder Ejecutivo.

Debe recordarse que en anteriores oportunidades se han producido denuncias y controversias con respecto a las operaciones de reprogramación de la deuda que con el Estado mantienen agentes privados, entre los que figuran importantes compañías de gran influencia económica y política. Debido a ello, resulta obvio que no puede permitirse un manejo indiscriminado y sin supervisión de los convenios de reprogramación de estas deudas, a fin de prevenir el posible manipuleo de dichos convenios con fines ilegítimos e ilícitos.

A fin de lograr mejoras en la transparencia de las operaciones de reprogramación de deuda y minimizar los posibles actos de corrupción en torno al mencionado tema se plantea que se informe oportuna y detalladamente al Congreso sobre los diversos acuerdos que se hayan alcanzado en este particular.

e) Manejo de las garantías para los procesos de concesiones

Un punto controversial en el Proyecto de Ley de Endeudamiento del Ejecutivo es la solicitud de autorización para comprometer al Estado con garantías sobre las obligaciones crediticias y financieras asumidas por los concesionarios ganadores de procesos de promoción de la inversión privada, por un monto de hasta US\$ 550 millones de dólares durante el 2007.

Si bien es innegable que la promoción de las concesiones puede tener ventajas para el Estado, también es cierto que mucho depende de las condiciones bajo las cuales se den dichas concesiones, siendo uno de los puntos críticos las obligaciones y riesgos que el Estado, directa o indirectamente, asuma para beneficio del concesionario.

Uno de los principales fundamentos para las concesiones a inversionistas privados de proyectos y actividades de interés o propiedad pública, es la necesidad de ahorrarle riesgos y gastos al Estado. En ese sentido, el que el Estado asuma el otorgamiento de garantías al inversionista privado, si bien puede ser legalmente inobjetable, sin embargo implica una distorsión de los que debería apuntar a ser un proceso de concesión: reducir al máximos los riesgos y gastos que tenga que asumir el Estado.



La autorización para comprometer hasta US\$ 550 millones de dólares en garantías a los concesionarios resulta excesiva, especialmente considerando que el Gobierno no ha adjuntado ningún informe o reporte que detalle y sustente técnicamente la necesidad de autorizar garantías por tal monto.

En ese sentido, por un principio de responsabilidad fiscal el manejo del otorgamiento de garantías propuesto por el poder ejecutivo, debería hacerse caso por caso, con el debido sustento legal y técnico y sometiénose a un específico proceso de análisis y debate por parte del poder legislativo.

VI. RECOMENDACION

Por las consideraciones expuestas y de conformidad a lo establecido en el inciso a) Artículo 70° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República recomienda APROBAR el Proyecto de Ley N° 89/2006-PE con el siguiente texto sustitutorio:

Por Cuanto:

El Congreso de la República ha dado la Ley siguiente:

Por Cuanto:

El Congreso de la República ha dado la Ley siguiente:



LEY DE ENDEUDAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL AÑO FISCAL 2007

Título I

OBJETO DE LA LEY

Artículo 1°.- Ley General

Para efectos de la presente Ley, cuando se menciona a la Ley General, se entiende referida a la Ley N° 28563, Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento y sus modificatorias.

Artículo 2°.- Objeto de la Ley

2.1 La presente Ley determina:

- a) El monto máximo y el destino general de las operaciones de endeudamiento externo e interno que puede acordar el Gobierno Nacional para el Sector Público durante el año fiscal 2007; y,
- b) El monto máximo de las garantías que el Gobierno Nacional puede otorgar o contratar en el mencionado año para atender requerimientos derivados de los procesos de promoción de la inversión privada y concesiones.

2.2 En adición, esta norma regula otros aspectos contenidos en la Ley General y, de manera complementaria, diversos temas vinculados a ella.

TÍTULO II

DISPOSICIONES GENERALES.

Artículo 3°.- Comisión

La comisión anual, cuyo cobro se autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas en el artículo 27° de la Ley General, es equivalente al 0,1% sobre el saldo adeudado de la operación correspondiente.

Artículo 4°.- Informe Previo de la Contraloría General de la República

En las operaciones de endeudamiento que acuerden las entidades y organismos públicos, el informe previo de la Contraloría General de la República, a que se refiere el literal l) del artículo 22° de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, debe ser emitido dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes de recibido el expediente por dicho órgano de control, bajo responsabilidad del titular.

Artículo 5°.- Constitución de Fideicomisos como mecanismo de reembolso

Las operaciones de endeudamiento del Gobierno Nacional que conlleven el compromiso de reembolso o de transferencia de recursos a este último, derivado de un traspaso de recursos, del otorgamiento de su garantía, entre otros, deben contemplar la constitución de un fideicomiso como mecanismo de devolución de los fondos respectivos.

Artículo 6°.- Adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios

Las adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios que se realicen en el marco de operaciones de endeudamiento externo y de donaciones ligadas a dichas operaciones se sujetan a lo establecido en los respectivos contratos de préstamo y de donación.

TITULO III

MONTOS MAXIMOS AUTORIZADOS DE CONCERTACIONES DE OPERACIONES DE ENDEUDAMIENTO EXTERNO E INTERNO

Artículo 7°.- Monto máximo de Concertaciones

7.1 Autorízase al Gobierno Nacional a acordar operaciones de endeudamiento externo hasta por un monto equivalente a la suma de **US\$ 908 000 000,00 (NOVECIENTOS OCHO MILLONES Y 00/100 DOLARES AMERICANOS)** destinado a lo siguiente:

a) **Sectores económicos y sociales hasta US\$ 434 000 000,00**

b) Apoyo a la balanza de pagos hasta US\$ 474 000 000,00

7.2 Autorízase al Gobierno Nacional a acordar operaciones de endeudamiento interno hasta por un monto que no exceda la suma de S/. 2 655 817 000,00 (DOS MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MILLONES OCHOCIENTOS DIECISIETE MIL Y 00/100 NUEVOS SOLES), que incluye la emisión de bonos hasta por la suma de S/. 2 555 817 000,00 (DOS MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y CINCO MILLONES OCHOCIENTOS DIECISIETE MIL Y 00/100 NUEVOS SOLES).

7.3 El Ministerio de Economía y Finanzas podrá reasignar, **previo informe sustentado al Congreso de la República**, los montos de endeudamiento previstos en el literal b) del numeral 7.1 y el numeral 7.2 de este artículo, sin exceder la suma total del monto máximo establecido por la presente Ley para el endeudamiento externo e interno.

TITULO IV

ENDEUDAMIENTO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES

Artículo 8°.- Calificación crediticia

La calificación crediticia favorable a que se refiere el artículo 50° de la Ley General, se requiere cuando el monto de las concertaciones, individuales o acumuladas, del respectivo gobierno regional o gobierno local, durante el año fiscal 2007, supere la suma de US\$ 5 000 000,00 (CINCO MILLONES Y 00/100 DÓLARES AMERICANOS) o su equivalente en moneda nacional.

Artículo 9°.- Recursos para la Constitución de Fideicomisos.

9.1 Adicionalmente a lo dispuesto en la legislación relativa a las regalías mineras, FOCAM, FONCOR, Canon y Sobrecanon y en la Segunda Disposición Final de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007, autorízase a los gobiernos regionales y gobiernos locales a utilizar estos recursos, según corresponda, en la constitución de fideicomisos destinados a atender:

(i) El servicio de la deuda derivada de las operaciones de endeudamiento que tales gobiernos acuerden con el aval del Gobierno Nacional, o que este último haya acordado y trasladado mediante Convenio de Traspaso de Recursos, destinadas a financiar proyectos de inversión pública;

(ii) El pago de compromisos financieros, firmes y contingentes, acordados por los gobiernos regionales y gobiernos locales en el marco de procesos de promoción de la inversión privada y de concesiones y que cuenten con el aval del Gobierno Nacional; o,

(iii) Los gastos administrativos derivados de la constitución de los fideicomisos.

9.2 La constitución de los referidos fideicomisos debe contar con la opinión previa favorable de la Dirección Nacional del Endeudamiento Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

Artículo 10°.- Fideicomisos constituidos por los gobiernos regionales y locales

Precísase que las operaciones de endeudamiento que acuerden los fideicomisos constituidos por los gobiernos regionales y locales se rigen por lo dispuesto en el Capítulo I del Título VII de la Ley General.

TÍTULO V

GARANTÍAS DEL GOBIERNO NACIONAL EN EL MARCO DE LOS PROCESOS DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA Y CONCESIONES

Artículo 11°.- Monto máximo

Autorízase al Gobierno Nacional a otorgar o contratar garantías para respaldar las obligaciones derivadas de los procesos de promoción de la inversión privada y concesiones hasta por un monto que no exceda la cantidad de US\$ 550 000 000,00 (QUINIENTOS CINCUENTA MILLONES Y 00/100 DÓLARES AMERICANOS), en concordancia con lo que establece el numeral 22.3 del Artículo 22° de la Ley N° 28563 – Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento -.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA.- Autorízase al Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección Nacional del Endeudamiento Público, a celebrar, con las empresas del sector privado, convenios de reprogramación de deudas provenientes de la garantía de la República o de una empresa estatal, incluidas en los convenios celebrados por el Estado Peruano con los acreedores externos y que no hayan sido depositadas de conformidad con lo dispuesto en los Decretos Supremos N° 175-83-EFC, publicado el 15 de mayo de 1983, y N° 260-86-EF, publicado el 8 de agosto de 1986.

Los mencionados convenios de reprogramación serán aprobados por decreto supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas.

Las empresas a las cuales el Estado garantizó para que obtenga recursos del exterior y que por el no cumplimiento de dichas obligaciones, las mismas se han convertido en deuda pública, no podrán ser postores, contratistas y/o participar en acciones de promoción de la inversión que realiza el Estado, hasta que culmine de honrar su deuda con el Estado.

SEGUNDA.- Durante el ejercicio fiscal 2007, las entidades públicas comprendidas en el artículo 2° de la Ley General, quedan prohibidas de concertar operaciones de endeudamiento para financiar proyectos de inversión pública, cuyo objetivo sea el fortalecimiento institucional.

TERCERA.- Al amparo de lo dispuesto por el artículo 33° del Decreto Supremo N° 070-92-PCM, publicado el 17 de julio de 1992, modificado por el artículo 1° del Decreto Supremo N° 033-93-PCM, publicado el 15 de mayo de 1993, los gastos imputables, directa o indirectamente al proceso de promoción de la inversión privada, incluyen a las obligaciones asumidas por el Estado para sanear las empresas privatizadas.

Asimismo, será de aplicación lo establecido en el párrafo precedente, en el caso de los procesos de concesión efectuados dentro del marco del texto único ordenado de las normas con rango de ley, que regulan la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos, aprobado por el Decreto Supremo N° 059-96-PCM, publicado el 27 de diciembre de 1996.

CUARTA.- Las operaciones de endeudamiento que celebre la Empresa Petróleos del Perú - PETROPERU S.A., sin la garantía del Gobierno Nacional, se sujetarán a lo dispuesto en el Título IV de la Ley General.

QUINTA.- Los préstamos de corto plazo celebrados por las entidades públicas indicadas en el artículo 2° de la Ley General, cuyos términos de repago hayan sido materia de renovaciones a plazos que individual o acumuladamente excedan de un año, deben ser informados a la Dirección Nacional del Endeudamiento Público, en las fechas y condiciones que establezca dicha Dependencia.

SEXTA.- El 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, para el caso de los proyectos de inversión pública cuyos estudios de preinversión serán financiados con cargo a una Cooperación Internacional No Reembolsable, se efectuarán cuando se concluyan los citados estudios.

SETIMA.- El Gobierno Nacional podrá concertar operaciones de endeudamiento público, para las universidades públicas para financiar la ejecución de proyectos de inversión y la adquisición de equipos de investigación y enseñanza, siempre que el reembolso respectivo sea efectuado con cargo a la fuente de financiamiento Recursos Directamente Recaudados, Canon y Sobre canon. Las referidas operaciones de Endeudamiento deben sujetarse a los procedimientos y normas establecidas en la presente Ley y demás normatividad aplicable sobre la materia.

OCTAVA.- De conformidad con el artículo 85° de la Constitución Política, el Banco Central de Reserva del Perú requiere autorización por Ley a fin de efectuar operaciones y celebrar convenios de crédito para cubrir desequilibrios transitorios en la posición de las reservas internacionales, cuando el monto de las mismas supere una suma equivalente al cuatrocientos por ciento (400%) de la cuota del Perú en el Fondo Monetario Internacional.

NOVENA.- Los recursos públicos liberados mediante operaciones de reducción del servicio y monto de deuda externa, que sean emprendidos por el Estado Peruano, deberán ser reasignados en el Presupuesto Público exclusivamente para el financiamiento de programas de inversión social y lucha contra la pobreza.

DISPOSICIONES FINALES

PRIMERA.- Modifícase el numeral 16.1 del artículo 16° y el numeral 54.2 del artículo 54° de la Ley General por los textos siguientes:

“16.1 Los contratos y convenios de las operaciones de endeudamiento y de administración de deuda del Gobierno Nacional son suscritos por el Ministro de Economía y Finanzas, el funcionario de la Dirección Nacional del Endeudamiento Público que él designe o el funcionario del Servicio Diplomático de la República que se designe para tal fin, a requerimiento del Ministro de Economía y Finanzas.

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

SEGUNDA.- Modifícase el artículo 57° de la Ley General por el siguiente texto:

“Artículo 57°.- Representación ante el BIRF y el BID

57.1 El Ministro de Economía y Finanzas es el Gobernador Titular de la República del Perú ante el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento – BIRF y el Banco Interamericano de Desarrollo – BID y el Vice Ministro de Hacienda es el Gobernador Alternativo, en ambos casos.

57.2 El Director Suplente que representa a los tenedores del Sector Público del Perú de las Acciones de la Serie “B” en la Corporación Andina de Fomento – CAF, es el Vice Ministro de Hacienda.”

TERCERA.- La presente Ley entra en vigencia el 1 de enero de 2007.

Dése Cuenta

Sala de Comisiones