

Por: Epifanio Baca Tupayachi
ebaca@desco.org.pe

Proyecto de Ley de Presupuesto 2014 VACAS GORDAS PARA EL GOBIERNO NACIONAL, VACAS FLACAS PARA LAS MUNICIPALIDADES

Como es de conocimiento público, el canon minero distribuido este año ha disminuido en 25.7% en promedio respecto al año 2012, aunque algunas regiones como Arequipa, Cusco, Pasco y Puno, han sido impactadas con más fuerza. La respuesta de sus autoridades y organizaciones sociales ha sido inmediata porque la reducción significará la paralización de muchas obras y el despido de trabajadores. A esta difícil situación, se suma ahora un recorte adicional en el presupuesto de las municipalidades que trae el proyecto de presupuesto 2014.

1. LA CAÍDA DEL CANON MINERO ESTABA CANTADA, PERO NO FUE ALERTADA A TIEMPO

La caída de los recursos del canon minero obedece al menos a tres factores: (a) la disminución de los precios internacionales de los minerales (-13%); (b) una menor producción en algunas regiones como Arequipa y Cusco; (c) el efecto negativo del gravamen minero y el impuesto especial a la minería sobre el impuesto a la renta pagado por las empresas. Todo ello ha contribuido a que las utilidades de las empresas mineras disminuyan en 20% en el ejercicio fiscal 2012, con la consiguiente disminución del impuesto a la renta que pagan, de donde se deduce el canon minero.

En vista que los pagos por el gravamen minero e Impuesto especial son descontados como costos para el cálculo del impuesto a la renta, han afectado negativamente al impuesto a la renta. El año 2012 los ingresos del gobierno central por esos dos pagos fueron S/. 1,383 millones; el efecto negativo sobre el impuesto a la renta es de 415 millones de soles¹, algo que el Ministro Castilla pretende negar en todos los idiomas.

¹ Este mismo dato ha sido citado por el ex Ministro Carranza, en entrevista para Canal N del 09-09-2013

Es más, debido al cambio en la metodología de cálculo de la regalía minera² los ingresos recaudados han disminuido en S/. 198 millones de soles lo que también significa menores ingresos para las regiones. (Ver cuadro 1).

Cuadro 1:
EFFECTO DE LAS NUEVAS MEDIDAS TRIBUTARIAS EN LOS INGRESOS DE LAS REGIONES
(En millones de soles)

Efecto del Gravamen minero	2011	2012
Gravamen Especial a la Minería (GEM)		941.7
Impuesto Especial a la Minería (IEM)		441.7
TOTAL		1,383.4
Efecto negativo sobre el impuesto a la renta (30% del GEM+IEM)		-415
Efecto de la regalía revisada		
Regalías Mineras anterior	770	
Regalías Mineras revisadas (Ley N° 29788)		571.7
Diferencia entre regalía revisada y regalía anterior		-198.3

Fuente: SUNAT. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

El impacto de esta caída del canon ha sido agravada por la demora incomprensible del Ministerio de Economía en informar y alertar a las municipalidades y gobiernos regionales sobre esta drástica disminución de sus ingresos. El MEF estimó en 4,761 millones de soles los recursos provenientes del canon para el año 2013, cuando éste llegó apenas a 3,817 millones. Ello hizo que las autoridades locales priorizaran y aprobaran los proyectos a ejecutar con recursos que en realidad no existen, situación ésta, que por descuido del MEF, no fue corregida a tiempo.

² Antes se calculaba sobre el valor del concentrado, luego de la revisión se calcula en función al margen operativo de la empresa.

Ante esta grave circunstancia, las soluciones planteadas por el MEF han sido ambiguas. El ministro Castilla ha dicho que se transferirán recursos a 985 municipalidades que recibieron montos menores a 350 mil soles. Para las municipalidades o gobiernos regionales que superan ese monto, pero que tienen proyectos en ejecución con cargo al canon futuro, el MEF emitiría bonos domésticos para prestarles esos recursos y así garantizar el flujo de inversiones. En otras palabras, se les hará un préstamo que deberán pagar con sus ingresos del canon, incluyendo los intereses. Una tercera propuesta ha sido anunciar la creación de un fondo de estabilización del canon con los recursos excedentes que tengan anualmente. Propuesta que por lo demás han reclamado los gobiernos regionales desde el año 2009 y que fue sistemáticamente resistida y postergada por el MEF.

2. LAS VACAS FLACAS PARA LAS REGIONES EN EL PRESUPUESTO 2014

El presupuesto total para el 2014 asciende a S/. 118,934 millones, lo que significa un aumento de 9,6% respecto al año 2013, equivalente a S/. 10,600 millones. Con ello, se debería esperar que el presupuesto de los tres niveles de gobierno aumente en la misma proporción. Lamentablemente no es así; todo lo contrario; el gobierno nacional ha decidido quedarse con esos 10 mil millones y ha recortado drásticamente el presupuesto de las municipalidades. (Ver cuadro 2).

Cuadro 2:
CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO POR NIVELES DE GOBIERNO
(En millones de soles)

Nivel de Gobierno	2013		2014		Variación	%
	PIA	%	PIA	%		
GOBIERNO NACIONAL	72,635	67	83,238	70	10,603	14.6
GOBIERNOS LOCALES	18,150	17	16,943	14	-1,207	-7.7
GOBIERNOS REGIONALES	17,633	16	18,752	16	1,119	6.3
PRESUPUESTO TOTAL	108,418	100	118,934	100		9.7
Adquisición de activos no financieros						
GOBIERNO NACIONAL	12,865	49	14,366	55	1,501	11.7
GOBIERNOS LOCALES	8,574	33	7,283	28	-1,291	-15.0
GOBIERNOS REGIONALES	4,867	19	4,705	18	-162	-3.7
TOTAL	26,306	100	26,356	100		0.02

Fuente: Proyecto Ley presupuesto 2014, SIAF. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Considerando el presupuesto total (que incluye gastos corrientes y gasto de capital), el presupuesto del gobierno nacional aumenta en 14,6%, el de los gobiernos regionales en 6,3% y el de las municipalidades, que son las que están más cerca de la gente y de las poblaciones más alejadas, ha sido recortado en 7,7% respecto al año 2013.

La situación es más preocupante cuando se analiza el presupuesto para financiar inversiones (la adquisición de activos no financieros) que asciende a un total de 26,356 millones, cifra similar a la del año anterior. Mientras el presupuesto de las municipalidades ha sido recortado en 15% y el de los gobiernos regionales en 3,7%, el presupuesto para inversiones del gobierno nacional aumenta en 11,7%. (Ver cuadro 2).

Otro indicador que evidencia la recentralización del presupuesto, es lo que ocurre con el rubro de Gasto de Capital que asciende para el 2014 a un total de S/. 33,796 millones. Mientras el año 2013, el gobierno nacional disponía del 55% del gasto de capital, en el 2014 tendrá el 64%. Al otro lado, los gobiernos subnacionales disminuyen su participación de manera significativa: el gasto de capital de las municipalidades cae en 15% y el de los gobiernos regionales en 3,9%, cuando el del gobierno nacional aumenta en 29.1%. (Ver cuadro 3).

Cuadro 3:
DISTRIBUCIÓN DE GASTOS DE CAPITAL POR NIVEL DE GOBIERNO
(En millones de soles)

NIVEL DE GOBIERNO	2013		2014		Variación	%
	Monto	%	Monto	%		
GOBIERNO NACIONAL	16,837	55	21,730	64	4,893	29.1
GOBIERNOS REGIONALES	4,917	16	4,725	14	-192	-3.9
GOBIERNOS LOCALES	8,643	28	7,341	22	-1302	-15.1
TOTAL	30,397	100	33,796	100		

Fuente: Proyecto Ley presupuesto 2014, SIAF. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

¿Cuál es la movida? El gobierno nacional ha considerado dos rubros para su manejo: (a) donaciones y transferencias por 5,019 millones (dicen que buena parte de esos recursos serán transferidos a los gobiernos regionales y municipalidades, por medio del Ministerio de Vivienda y Construcción); (b) la reserva de contingencia por 1,516

millones de soles (donde incluyen el FONIPREL y el Plan de incentivos), que igualmente serán manejados discrecionalmente por el MEF.

¿Cuánto han caído los recursos de la fuente Canon, sobre canon, regalías y participaciones? Estos recursos disminuyen en 12%, de 11,548 millones en 2013 a 10,214 millones en 2014. Como es obvio, en la distribución regional habrá regiones más golpeadas que otras, principalmente por el canon minero.

En suma, el presupuesto 2014 está utilizando los ahorros para implementar una política fiscal contracíclica, pues aun cuando los ingresos del 2014 no aumentarán, el presupuesto crecerá casi en 9,7%. Sin embargo, ignorando que a la fecha los gobiernos regionales y las municipalidades son los que más rápidamente están gastando (mayor eficacia en el gasto)³, el gobierno ha tomado la decisión de quedarse con los 10 mil millones adicionales para manejarlos en un año que es electoral. Simultáneamente ha recortado en cerca de 1300 millones el presupuesto de inversiones de las municipalidades y en 162 millones el de los gobiernos regionales. (Ver gráfico 1).

Gráfico 1:



Fuente: Proyecto Ley presupuesto 2014, SIAF. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

³ Al mes de julio, el avance en la ejecución de las inversiones es: GR el 40%, GL 34% y el GN 32%.

3. ALGUNAS PROPUESTAS

- En el corto plazo, crear un fondo de compensación para los departamentos que no reciben canon, usando los ingresos del gravamen y el impuesto especial. El año 2012 fueron 1380 millones. Considerando que estos impuestos impactan negativamente en el canon minero también se debe incluir a las provincias más afectadas.
- Crear un fondo de estabilización/ahorro, que sirva para disminuir la volatilidad de los ingresos del canon. La propuesta del MEF de que lo haga cada municipalidad (o gobierno regional) tendría un alcance muy limitado dado que las municipalidades con excedentes significativos no pasan de 60.
- Para enfrentar el problema de manera más integral se debe retomar la agenda de la descentralización fiscal permitiendo ordenar el sistema de transferencias intergubernamentales, mejorar la asignación de recursos según necesidades de gasto y profundizar el presupuesto por resultados.
- Complementariamente, el MEF debería publicar oportunamente (en el mes de mayo de cada año) la información sobre el impuesto a la renta declarado por las empresas mineras (e hidrocarburíferas), para que las autoridades y la ciudadanía conozcan el monto del canon que les corresponde. La iniciativa EITI Perú busca este objetivo, pero a la fecha su aporte en esta materia es aún intrascendente.