

LOS INGRESOS POR CANON Y REGALÍAS EN TIEMPO DE CAÍDA

Generación, distribución y transferencia

En un contexto de menores precios de las materias primas, las consecuencias se relacionarán fundamentalmente con la caída de los recursos del canon, afectando asimismo su posterior distribución mediante mecanismos como el canon. Este es el escenario que el Grupo Propuesta Ciudadana plantea en el segundo capítulo de un importante documento que puede encontrarse completo en el sitio web de la institución.

PRESENTACIÓN

Desde el 2013 hasta la actualidad, el precio internacional de los metales, principal dinamizador del sector extractivo en los últimos años, continuó mostrando una tendencia a la baja. Asimismo, aunque de manera más abrupta, el precio del petróleo redujo su valor a la mitad en seis meses, desde el segundo semestre del año 2014 en adelante, lo que ha tenido claros efectos en el aporte fiscal del sector extractivo. En el panorama internacional se mantiene la expectativa de lo que pueda suceder con la economía china, que registró su menor crecimiento en 14 años, y con el bloque europeo, que aún no disipa las dudas que existen sobre él.

Así, ya es bastante claro que el ciclo de precios altos de las materias primas finalizó y que hemos entrado en un nuevo escenario. Se estima que el ciclo anterior abarcó los años 2004 a 2014, período en el que se incrementaron la inversión, la producción, las reservas internacionales, los ingresos para las empresas y la recaudación fiscal del sector extractivo. Esto le permitió al Estado peruano distribuir esos recursos entre sus diferentes niveles de gobierno y llevar adelante diversos programas y proyectos en la fase inicial del proceso de descentralización.

En los diez años del boom, 2004-2014, las industrias extractivas registraron un dinamismo económico extraordinario, gracias a un contexto internacional de precios muy favorable y a importantes inversiones privadas que se concretaron en ese sector; pero, al mismo tiempo, fueron años de intenso debate y controversia. Por el lado económico se generó una polémica alrededor de la aplicación de la Ley de Regalías Mineras y la negativa de las empresas que tienen contratos de estabilidad jurídica o contratos de estabilidad tributaria a cumplir con dichos pagos, así como frente a la posterior propuesta de crear un impuesto a las sobreganancias de las empresas mineras; situación que lue-

go fue revertida a través de la instauración del gravamen minero, con resultados poco auspiciosos. En el campo social, los conflictos entre empresas y comunidades locales se extendieron en varias regiones del país, debido a que estas perciben que sus derechos económicos y sociales son vulnerados frente a un Estado con poca capacidad y voluntad para hacer cumplir las normas socioambientales, las que están siendo discutidas por su permisividad excesiva.

Es claro que ahora estamos en un contexto de menores precios, cuyas consecuencias se relacionan fundamentalmente con menores ingresos para el Estado peruano, afectando asimismo su posterior distribución mediante mecanismos como el canon.

II. TRANSFERENCIAS DEL CANON A LAS REGIONES

1. Transferencias del canon al 2016

En concordancia con el fin del súper ciclo de las materias primas, descrito en el capítulo anterior, a partir del 2013 las transferencias por canon asociado a la actividad minera y de hidrocarburos han seguido una tendencia sostenida a la baja. Así, de alcanzar un monto máximo de S/. 10,070 millones en el año 2012, pasaron a S/. 6,011 millones en el 2015, lo que significa una disminución del 40% (ver gráfico 10).

El principal componente de esta caída en los ingresos por las actividades extractivas es el canon minero, cuyas transferencias pasaron de S/. 5,124 millones en el 2012 a S/. 2,260 millones en el 2015, lo que significa un descenso del 56%. Las proyecciones del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para el año 2016 arrojan una cifra aún menor: S/. 1,551 millones, tal como se muestra en el gráfico 11.

Es más o menos claro que el fin del súper ciclo está llevando a que las transferencias del canon minero

y petrolero retomen las magnitudes que tenían al inicio de dicho ciclo, en los años 2005 y 2006. Por consiguiente, han disminuido los recursos de los gobiernos regionales y municipalidades de las zonas productoras, lo que se traduce en menor inversión y menor empleo en las obras públicas.

Como consecuencia de la caída de los recursos del canon, el año 2015 aparece como el punto más bajo en la participación de estos recursos en el presupuesto de inversiones de los gobiernos regionales y de las municipalidades. En el primer caso, la importancia del canon pasó de 30% en el 2012 a 15% en el 2015, mientras que en las municipalidades se redujo de 50% a 30% en el mismo período (ver gráfico 12).

En este escenario, en el cual las transferencias por canon no se recuperarán en el mediano plazo, los gobiernos subnacionales deberán adaptarse a esta nueva realidad de recursos más escasos y negociar con el gobierno nacional para conseguir recursos adicionales necesarios para sus inversiones. Este concentra hoy la mayor parte del presupuesto total y de las inversiones, tal como veremos seguidamente.

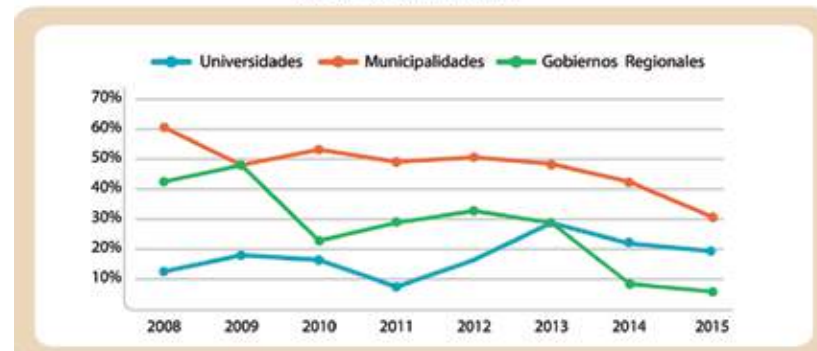
2. La recentralización del presupuesto público

El presupuesto de 2016 aparece como el más centralista de los últimos 15 años, confirmando así una política de recentralización en este aspecto. La participación del gobierno nacional en el presupuesto público total pasa de 67% en el año 2013 al 75.3% en el año 2016, mientras que los gobiernos regionales y locales ven disminuir su participación del 33% al 24.7% (ver gráfico 13).

Esta tendencia recentralista en la distribución del presupuesto se inicia en el año 2014 y está asociado con dos hechos. Por un lado, los recursos del canon para los gobiernos regionales y locales disminuyen drásticamente como producto de la caída de precios de los minerales e hidrocarburos y, por otro lado, por la decisión política del gobierno de Humala de retener para el gobierno central gran parte de los incrementos en el presupuesto a partir del año fiscal 2014. Así, en el 2012 el presupuesto público aumentó en S/. 7,074 millones, de los cuales el MEF distribuyó el 66% entre los gobiernos subnacionales. En cambio, en el 2014 y el 2015 el presupuesto aumenta en S/. 10,560 millones y S/. 12,177 millones, respectivamente, de los cuales el gobierno central se queda prácticamente con el 100%. El año 2016 ocurre lo mismo con los cerca de S/. 9,000 millones de recursos adicionales que trae el presupuesto.

Es más o menos evidente que esta decisión del gobierno tuvo como una de sus motivaciones las dificultades del aparato estatal para producir un fuerte impulso del gasto contracíclico, interesada y principalmente atribuida a la supuesta ineficacia de los gobiernos subnacionales en ejecutar las inversiones previstas⁷. Los graves hechos de corrupción que se encontraron en los años

Gráfico 12
Porcentaje de las inversiones financiadas con recursos del canon
Por tipo de entidad pública



Fuente: Elaboración propia, MEF.

Gráfico 13
Distribución del presupuesto público por nivel de gobierno



Fuente: Elaboración propia, MEF.

2013 y 2014 en algunas regiones (Áncash, Tumbes, Cajamarca, Pasco, entre otras) y que terminaron con autoridades y funcionarios denunciados, y algunos encarcelados, fueron utilizados para justificar la decisión gubernamental.

La mayor recentralización se produce en los gastos de capital que sirven para financiar las inversiones, pero también se dan en los gastos corrientes. La participación del gobierno nacional en el manejo de los primeros ha pasado del 55% en el 2013 al 74.7% en el 2016. En el caso del gasto corriente, las cifras pasaron de 63% en el 2013 al 68.8% en el 2016.

Entre el 2010 y el 2016 el gobierno nacional duplica su presupuesto tanto para gastos de capital como para gastos corrientes, mientras que no ocurre lo mismo para los gobiernos descentralizados. La diferencia es mayor en el gasto de capital, en perjuicio de las municipalidades y gobiernos regionales (ver anexos 2 y 3).

La disminución relativa de los gastos corrientes en los gobiernos locales y gobiernos regionales afecta negativamente la efectividad de los gastos de capital. Es decir, la escasez del gasto corriente en relación al gasto de capital se traduce en servicios

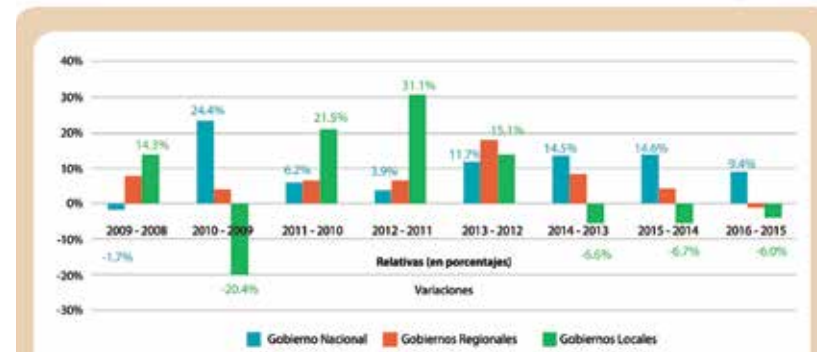
de educación o de salud inoperativos o de mala calidad.

Las municipalidades son las más castigadas por la recentralización del presupuesto. Su partida asignada para el 2016 disminuye en 6%, con lo cual acusa recortes por tercer año consecutivo. En el otro extremo, el presupuesto total y el del gobierno nacional crecen constantemente.

Considerando que las municipalidades representan al Estado en las localidades, la consecutiva disminución de sus recursos y las altas expectativas de la población frente a las autoridades recientemente electas configuran un escenario de conflictividad y protestas sociales por los impactos que la reducción del presupuesto tiene en la paralización y/o postergación de obras y por su consiguiente efecto en el empleo e ingresos de la gente.

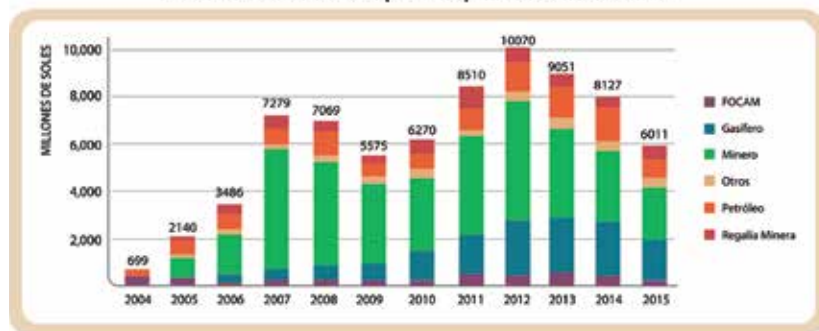
La caída del presupuesto de los gobiernos locales es resultado principalmente de la disminución de los recursos del canon, del sobrecanon, de las regalías y de las participaciones, cuyo monto pasó de S/. 8,269 millones en el 2013 a S/. 3,777 millones en el 2016. La disminución acumulada de los recursos del canon para las municipalidades en los tres años fiscales (2014-2016) es

Gráfico 14
Variación del PIA en los tres niveles de gobierno, respecto al año anterior (En porcentajes)



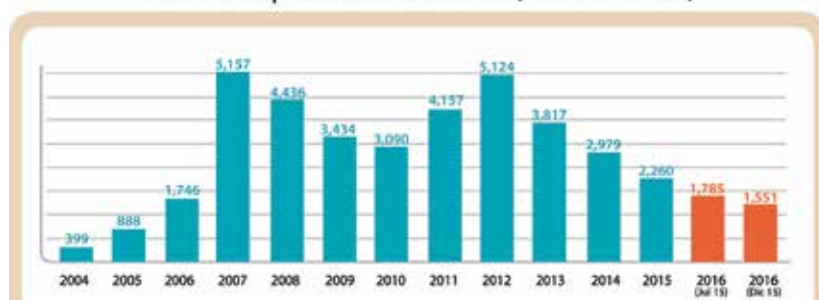
Fuente: Elaboración propia, MEF.

Gráfico 10
Transferencias acreditadas por concepto de canon 2004 - 2015



Fuente: Elaboración propia, MEF.

Gráfico 11
Transferencia por canon minero 2004-2016 (En millones de soles)



Fuente: Elaboración propia, MEF.

EMPOS DE CRISIS

ias

menores ingresos para el Estado peruano, afecta Ciudadana analiza en el siguiente informe. Institución www.propuestaciudadana.org.pe/

tiene un importante impacto en el empleo y en la economía local, principalmente en aquellas regiones cuyos mercados son pequeños y dependientes del gasto público.

Estos datos parecen sugerir que estamos ante una tendencia decreciente de las inversiones públicas, ya que en el año 2014 las correspondientes a los gobiernos regionales bajaron en -11% respecto al 2013, mientras que las de las municipalidades en -1%. En el año 2015 las inversiones de los gobiernos regionales disminuyeron en 6% adicional (ver gráfico 17). Los reclamos de las autoridades locales y la protesta social creciente son un indicador del malestar que viene generando esta situación, tal como ocurrió recientemente en la región amazónica de Loreto, fuertemente impactada por la disminución del canon petrolero.

4. Perspectivas fiscales y el financiamiento subnacional

Las proyecciones del Marco Macroeconómico Multianual (MMM) 2017-2019 estiman una ligera recuperación del crecimiento económico para el 2016, con 3.8%, y para los próximos tres años un promedio de 4.2%, basado en el mayor dinamismo del sector minero (hasta el 2017), la ejecución de megaproyectos de infraestructura y una recuperación del sector no primario de la economía. Tal como ha ocurrido en los últimos tres años, cuando las proyecciones del MEF pecaron de optimistas y no se cumplieron, y considerando que en los próximos años tendremos un contexto externo no favorable, las cifras publicadas persisten en una equívoca confianza, como lo ha hecho notar con sutileza el propio Consejo Fiscal¹⁰.

La situación fiscal actual es poco propicia para la aplicación de las propuestas ofrecidas por los partidos que disputaron la segunda vuelta sin afectar la sostenibilidad fiscal. Ambos grupos políticos han planteado reactivar la economía, aplicar un impulso fiscal y promover la formalización de las Mypes, pero con estrategias diferentes. El país cuenta con ahorros generados en años anteriores y con el fondo de estabilización fiscal que ambos han considerado utilizar.

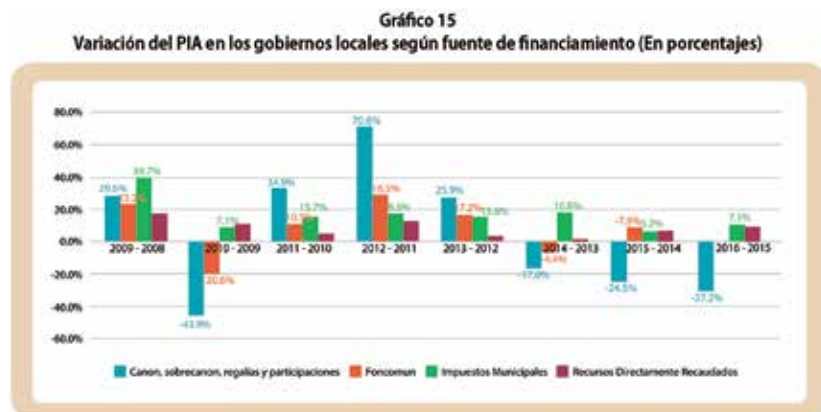
Peruanos por el Cambio (PPK) propone disminuir impuestos y aumentar la inversión pública, con énfasis en agua y saneamiento, lo que no cuadra para una economía cuyos ingresos disminuyen y tiene un déficit fiscal creciente. La rebaja del IGV hasta llegar al 15% en tres años tendría un costo fiscal anual de S/. 500 millones, sin contar lo que representaría la exoneración del pago de IR a la reinversión de utilidades de las empresas. Los críticos han señalado que no hay evidencia de que la rebaja de impuestos contribuya a me-

tre del 2015, diez de las 23 regiones que tiene el país acusaban crecimiento económico negativo, y en el trimestre anterior fueron seis⁹. Esto estaría mostrando que la desaceleración del crecimiento ya está presente en algunas regiones, comenzando por Loreto, Piura, Tumbes y Ucayali. ¿Son las regiones con importante presencia de actividades extractivas las que vienen registrando una mayor desaceleración de sus economías? Los datos muestran que no hay una correlación clara entre ambas variables, pues cinco de las regiones con mayor crecimiento no tienen actividades extractivas (ver gráfico 16).

Los datos del año 2015 completo muestran el resultado siguiente: hay ocho regiones con crecimiento negativo o cercano a cero (La Libertad, Huancavelica, Puno, Lambayeque, San Martín, Amazonas, Loreto y Tumbes) y cinco con alta tasa de crecimiento (Apurímac, Madre de Dios, Cusco, Junín y Áncash), lo cual se explica principalmente por el incremento de la producción minera. En Apurímac es consecuencia del inicio de la producción del proyecto Las Bambas, en Cusco del inicio del proyecto minero Constancia, en Áncash de la recuperación de la producción de Antamina y en Madre de Dios de la producción de oro.

¿Cuáles son los factores que explican la desaceleración o estancamiento de las economías regionales? Un primer factor presente en la mayoría de regiones es la disminución del gasto de inversión pública por parte de los gobiernos regionales y municipalidades, tanto debido a los recortes presupuestales como a problemas en la gestión de las nuevas autoridades.

Según el reporte de inflación del BCRP de mayo del 2015, el gasto de inversión de los gobiernos locales disminuyó en -43% y el de los gobiernos regionales en -35%, lo que



Fuente: Elaboración propia. MEF.

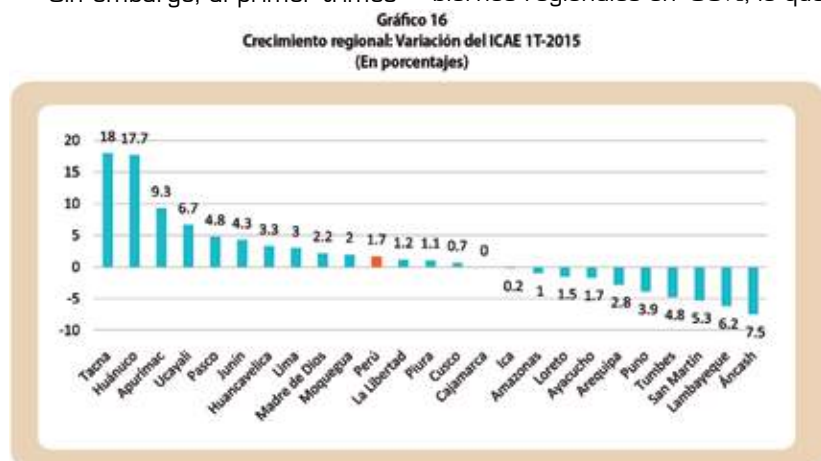
de 68.7%, lo cual considerando que el canon es la fuente más importante en las regiones donde hay explotación de recursos mineros o de hidrocarburos nos ha llevado a una situación realmente crítica que el MEF no considera importante, ya que no obstante los reclamos de las municipalidades no se ha propuesto ningún mecanismo de compensación (ver gráfico 15).

En lugar de corregir el sesgo re-centralizador en la distribución del presupuesto, que viene generando descontento y protestas en las regiones y municipios, el gobierno ha persistido en aprobar leyes que acentúan su manejo centralista. De este modo, el gobierno cuenta con un mayor margen de maniobra para asignarlo en función a sus intereses políticos.

3. Impactos regionales de la caída del canon y la recentralización

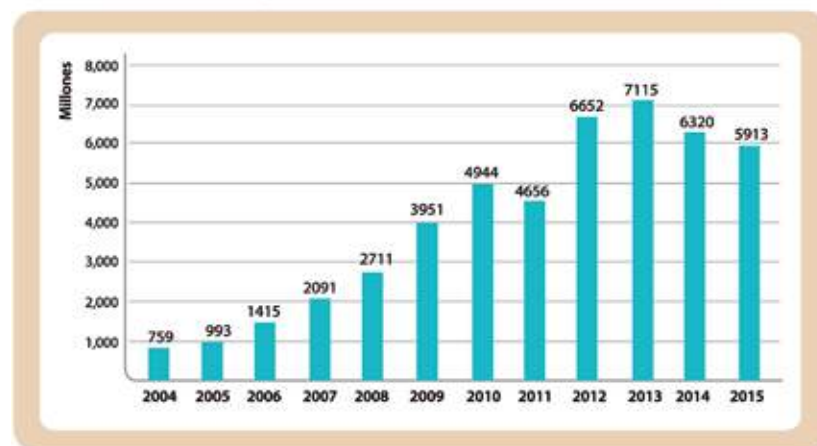
¿En qué medida la desaceleración del crecimiento económico descrito se viene manifestando en las regiones? ¿Cuál es el impacto de la drástica disminución de los recursos del canon en las economías regionales? El dinamismo económico de las regiones, que fue motivo de admiración y optimismo durante los años del auge, empezó a dar señales de agotamiento desde fines del 2014 e inicios del 2015. En un estudio reciente⁸ resaltamos el hecho de que en el período 2011-2013 un grupo de diez regiones seleccionadas había registrado una tasa media de crecimiento anual de 5.8%. Asimismo, con los datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) calculamos que en el período 2007-2014 el PBI de las 23 regiones del país (sin incluir Lima) creció 38% en promedio, destacando el dinamismo económico de regiones como Cusco, Ica, Piura y Arequipa (ver gráfico 16).

Sin embargo, al primer trimes-



Fuente: Elaboración propia. MEF.

Gráfico 17 Gastos de inversión ejecutados por los gobiernos regionales (en millones de soles)



Fuente: Elaboración propia. Portal de Transparencia Económica MEF.

Cuadro 9 Resultados 2015 del ICAE

Regiones	1T	2T	3T	4T	2015
Amazonas	-0.7	3.1	4.2	-4.2	0.2
Áncash	-10.5	8.2	13.6	18.4	6.7
Apurímac	5.2	6.3	13.2	10.3	12.2
Arequipa	-2.8	-0.1	3.2	12.0	2.9
Ayacucho	-1.1	0.1	4.4	6.3	1.6
Cajamarca	0.5	3.9	2.7	-0.6	1.4
Cusco	1.5	7.1	7.8	11.9	7.5
Huancavelica	2.4	-6.0	-0.4	-5.7	-3.1
Huánuco	19.7	10.4	16.1	6.1	11.8
Ica	2.2	0.9	6.0	10.7	4.9
Junín	20.6	10.8	9.2	10.9	12.0
La Libertad	3.7	3.9	-5.9	-3.0	-0.8
Lambayeque	-4.3	-2.0	3.3	-0.6	-0.2
Lima	2.6	3.8	3.3	1.6	2.6
Loreto	-4.3	-0.6	0.9	5.5	0.6
M. de Dios	3.9	37.3	30.7	7.4	25.1
Moquegua	2.0	-0.5	-4.0	17.9	1.8
Pasco	7.8	6.2	4.4	4.7	5.8
Piura	2.6	10.7	0.0	2.2	2.8
Puno	-3.9	3.9	-1.0	-1.9	-0.9
San Martín	-5.4	0.6	0.6	-0.7	-1.2
Tacna	18.0	13.1	1.4	-1.7	7.1
Tumbes	-4.8	-1.7	2.9	8.7	0.5
Ucayali	7.2	5.6	0.7	8.5	2.6

Fuente: IPE.

jorar la recaudación y aumentar la presión tributaria hasta 20%¹¹.

Por su parte Fuerza Popular planteó la llamada "tributación cero" por dos años para las pequeñas y micro empresas que empiezan un negocio, con lo cual lograrían su formalización. Por el lado fiscal propuso aplicar un impulso equivalente al 1.5% del PBI, utilizando el fondo de estabilización y los ahorros disponibles. Para las municipalidades ofrecieron entregarles un punto porcentual del IGV adicional, entre otras promesas de sesgo populista.

Con los ingresos a la baja un mayor gasto solo puede financiarse a costa de un mayor endeudamiento, llevando el ratio deuda/PBI por encima del 25.2% proyectado para el 2016 por el último MMM.

En este contexto de disminución de los ingresos totales, y en particular de los provenientes de las industrias extractivas, los gobiernos subnacionales no deben esperar que mejoren, con excepción de aquellas regiones donde la producción minera viene aumentando (Junín, Arequipa, Apurímac). Los gastos asociados al impulso fiscal ofrecido por los candidatos serían manejados desde el gobierno central.

En vista de que la descentralización ha estado prácticamente ausente en las propuestas de los dos candidatos, es poco probable que se emprendan reformas orientadas a mejorar la capacidad de gestión de los

gobiernos descentralizados y menos que se les dote de mayores recursos financieros, salvo el 1% del IGV ofrecido por el fujimorismo. Lo que se viene es un mayor gasto en las regiones controlado desde el gobierno central y un mayor impulso a las inversiones mediante las APP.

El mayor desafío del próximo gobierno es, por un lado, incrementar la base de los ingresos fiscales estructurales que financien las inversiones futuras y las reformas en curso (educación, salud, seguridad ciudadana, reforzamiento de Servir y de Contraloría) y, por el otro, tener un manejo prudente de los ahorros acumulados para dinamizar la actividad económica a través de un mayor gasto público. Se requiere fortalecer a la SUNAT y tomar medidas para disminuir los gastos tributarios, combatir la evasión y elusión de empresas transnacionales que transfieren recursos hacia paraísos fiscales, etc.

7. http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=4224&Itemid=101958&lang=es

8. Baca, Epifanio. "Impactos económicos de la crisis de las materias primas en el Perú". Lima: DESCO, 2015.

9. El ICAE es el índice compuesto de actividad económica que publica el Instituto Peruano de Economía.

10. Informe 002-2016-CF. Opinión del Consejo Fiscal sobre el Marco Macroeconómico Multianual 2017-2019.

11. <http://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2016/04/NDA-30.pdf>

Anexo 2 Distribución de los gastos de capital por nivel de gobierno

Año	En millones de soles			Participación del		
	Gob. Nacional	Gob. Local	Gob. Reg.	Gob. Nacional	Gob. Local	Gob. Reg.
2010	1,056	3,655	3,009	62.4%	20.6%	17.0%
2011	14,061	5,139	3,301	62.5%	22.8%	14.7%
2012	15,111	7,211	3,514	58.5%	27.9%	13.6%
2013	16,837	8,644	4,917	55.4%	28.4%	16.2%
2014	20,187	7,341	4,756	62.5%	22.7%	14.7%
2015	23,023	6,125	4,528	68.4%	18.2%	13.4%
2016	24,316	4,823	3,409	74.7%	14.8%	10.5%

Fuente: Elaboración propia. MEF.

Anexo 3 Distribución de los gastos corrientes por nivel de gobierno

Año	En millones de soles			Participación del		
	Gob. Nacional	Gob. Local	Gob. Reg.	Gob. Nacional	Gob. Local	Gob. Reg.
2010	24,588	5,206	8,575	64.1%	13.6%	122.3%
2011	27,112	6,044	9,063	64.2%	14.3%	21.5%
2012	28,303	7,655	9,763	61.9%	16.7%	21.4%
2013	33,858	8,644	11,104	63.2%	16.1%	20.7%
2014	39,998	8,684	12,366	65.5%	14.2%	20.3%
2015	46,657	8,756	13,116	68.1%	12.8%	19.1%
2016	50,832	8,964	14,047	68.8%	12.1%	19.0%

Fuente: Elaboración propia. MEF.