

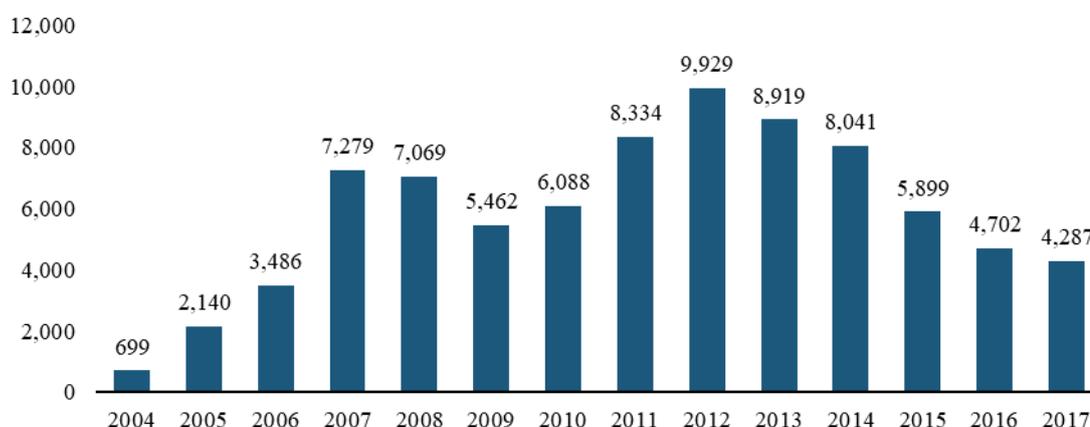
CRECE ENDEUDAMIENTO REGIONAL TRAS LA CAÍDA DEL CANON

- Hasta el 2011, financiamiento por créditos representaba menos del 4% del total del presupuesto de inversiones de los gobiernos regionales, en el 2016 llega a 33%.
- 09 gobiernos regionales incumplen regla fiscal e igual número están en zonas de riesgo (endeudamiento equivalente al 80% y 100% de sus ingresos anuales).

Por: Pedro Llanos y Epifanio Baca

Como es sabido, las transferencias por concepto de canon minero e hidrocarburífero contribuyeron a la descentralización del gasto público, sobre todo porque representaron una importante fuente de financiamiento de proyectos de inversión de los gobiernos regionales y municipales. Sin embargo, a partir del 2012 la caída de los precios internacionales de los *commodities* afectó negativamente la base de su cadena de origen: menores precios se tradujeron en menores utilidades, por lo que el Impuesto a la Renta (IR) recaudado por el Estado se redujo. Esto afectó al canon, ya que éste último es una regla de distribución del IR (50% de lo declarado se transfiere a las regiones productoras). Como muestra el Gráfico 1, las transferencias acreditadas por actividades extractivas (canon minero, petrolero y gasífero, regalía minera, regalía gasífera) que en el 2012 llegaron a S/. 9,929 millones, empezaron a caer hasta S/. 4,287 millones en 2017, por lo que es posible hablar de una reducción de 56,8% en 5 años. Cabe señalar que la caída del canon minero ha sido más drástica, del orden del 70%.

Gráfico 1:
TRANSFERENCIAS ACREDITADAS POR ACTIVIDADES EXTRACTIVAS, 2004–2017
 (Millones de soles)



Fuente: MEF – Transparencia Económica

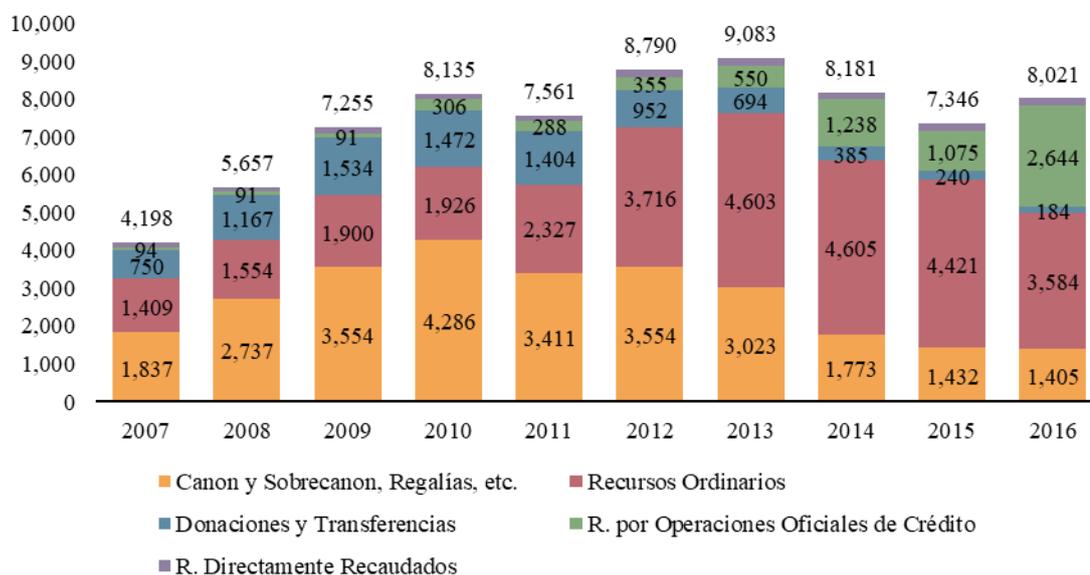
Elaboración: propia

Dada esta enorme reducción en las transferencias vinculadas a actividades extractivas, urge investigar cómo se está amortiguando su efecto en el financiamiento de los proyectos de inversión (pues es ahí donde el canon ha tenido mayor participación) y evaluar las implicancias del fuerte incremento del endeudamiento en la sostenibilidad del financiamiento de los gobiernos regionales (GR). Para ello, en el presente texto analizamos la composición del presupuesto de inversiones y el Saldo de Deuda Total de los gobiernos regionales recogiendo los datos de los reportes anuales de cumplimiento de las Reglas Fiscales publicados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

¿CÓMO FINANCIAN SUS INVERSIONES LOS GOBIERNOS REGIONALES?

El Gráfico 2 muestra la desagregación del presupuesto para inversiones de los gobiernos regionales según fuente de financiamiento, a partir de la cual se puede señalar cuatro tendencias.

Gráfico 2:
PRESUPUESTO DE INVERSIÓN DE LOS GOBIERNOS REGIONALES SEGÚN FINANCIAMIENTO,
2007–2016
(Millones de soles)



Fuente: MEF – Transparencia Económica

Elaboración: propia

En primer lugar, podemos señalar que desde el 2010 el presupuesto de inversión agregado de los GR disminuye de manera moderada si consideramos la fuerte caída de los recursos del

canon antes descrita. Los gobiernos regionales y el gobierno central, dada la enorme brecha de infraestructura existente en el interior del país, parecen haber buscado evitar la disminución de los niveles de gasto alcanzados en los años de bonanza, utilizando para ello el endeudamiento y mayores transferencias por recursos ordinarios.

En segundo lugar, es de notar que las transferencias por canon y regalías financiaron una importante proporción del total de inversiones, llegando a un pico de participación el 2010 (52%). Es recién a partir del 2012 que debido a la caída en los precios de los *commodities* el presupuesto de inversión financiado por canon y regalías empieza a reducirse, pasando de S/. 3,411 millones en dicho año a tan solo S/. 1,405 el 2016 (una contracción del 59%). Considerando que según múltiples proyecciones, y aún a pesar de una reciente (pero leve) recuperación en el precio del cobre, los precios de los *commodities* no alcanzarán los niveles que presentaron durante la época de boom, es de esperar que los recursos del canon se mantengan en los próximos 3 a 4 años con cambios relativamente modestos.

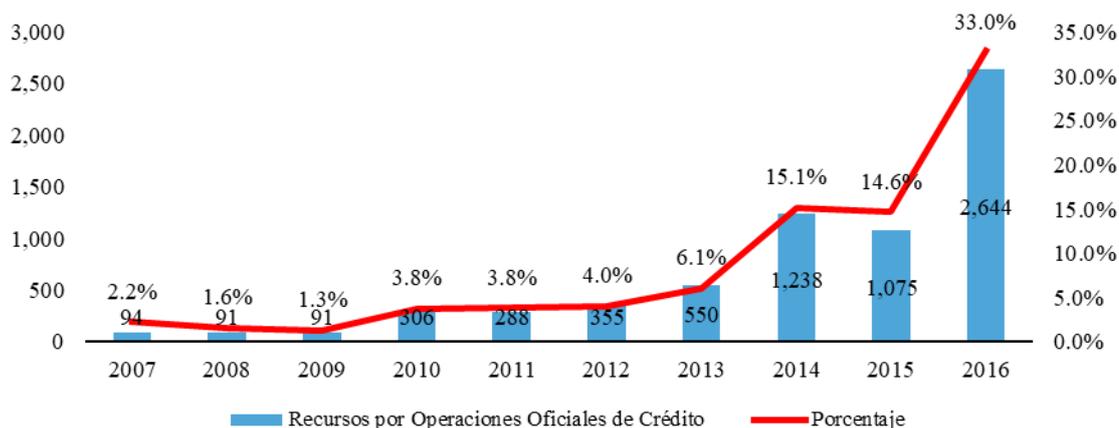
En tercer lugar, los recursos ordinarios aumentaron de manera importante entre los años 2011 y 2014, como un intento por parte del gobierno central de compensar el efecto negativo de la reducción de transferencias por concepto de canon y regalías. No obstante, en los dos últimos años, los recursos ordinarios volvieron a hacer un movimiento, esta vez de contracción, pasando de S/. 4,605 millones el 2014 a S/. 3,584 millones el 2016.

Finalmente, podemos ver que el financiamiento a través de operaciones oficiales de crédito se octuplica, pasando de S/. 288 millones el 2011 a S/. 2,644 millones. Este es un cambio importante en el financiamiento de los gobiernos regionales, lo que en algunos casos podría significar el incumplimiento de las reglas fiscales e incluso eventuales riesgos para la sostenibilidad de sus finanzas. Si admitimos que el superciclo de precios de los minerales ha sido un periodo excepcional difícilmente repetible en el corto plazo, surge la pregunta de qué tan sostenible puede ser la situación de creciente endeudamiento que, como veremos a continuación, ha conducido a que cada vez más gobiernos regionales incumplan las reglas fiscales establecidas por ley.

¿QUÉ TANTO SE HAN ENDEUDADO LOS GOBIERNOS REGIONALES PARA FINANCIAR SUS INVERSIONES?

Hasta el 2011 la participación del monto financiado por créditos representaba menos del 4% del total del presupuesto de inversiones de los gobiernos regionales. El 2014 aparece como un punto de inflexión a partir del cual dicho porcentaje asciende hasta un 33% el 2016, tal como permite ver el Gráfico 3.

Gráfico 3:
CRÉDITO Y SU PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL DE INVERSIONES DE GOBIERNOS REGIONALES,
2007–2016
 (Millones de soles)



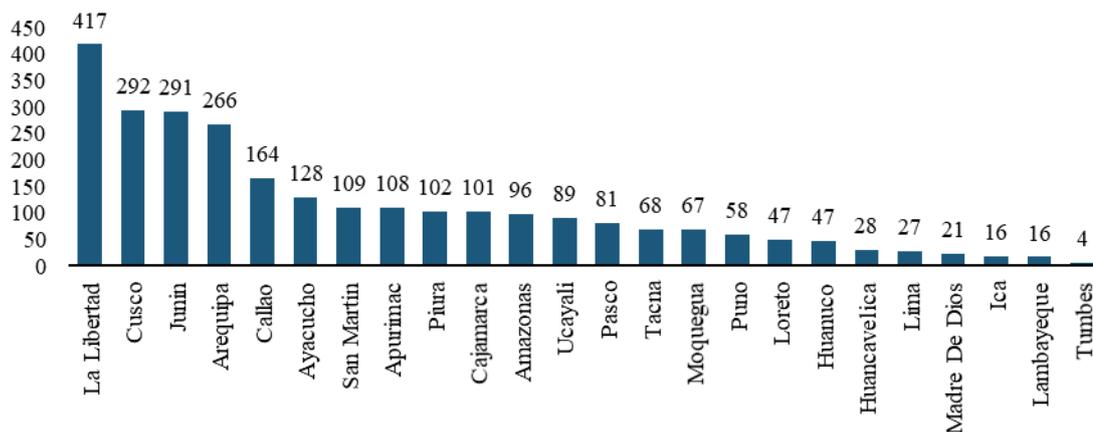
Fuente: MEF – Transparencia Económica

Elaboración: propia

Estos créditos consisten principalmente en operaciones de endeudamiento externo que, según la Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento, pueden únicamente ser respaldados con garantía del Gobierno Nacional. Además, para otorgar el respaldo, primero es necesario verificar a través del MEF que se cumplan los requisitos incluidos en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, sus ampliatorias y modificatorias, la Ley de Descentralización Fiscal y el Marco Macroeconómico Multianual. Asimismo, en esta ley se contempla que dichos créditos deben de tener como destino exclusivo el financiamiento de proyectos de inversión pública.

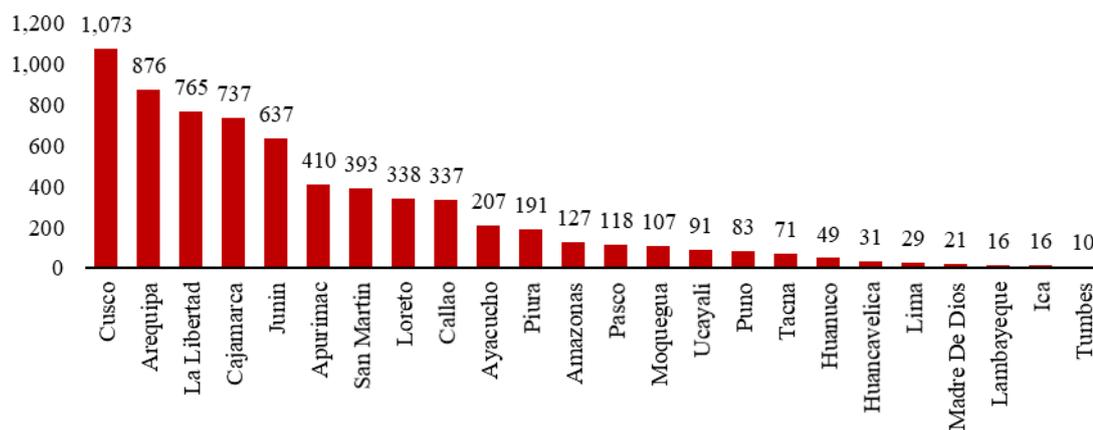
El año 2016 el Gobierno Regional de La Libertad fue el que presentó un mayor nivel de endeudamiento, seguido de Cusco, Junín y en cuarto lugar Arequipa, tal como se muestra en el Gráfico 4. Sin embargo, si tomamos como referencia todo el periodo 2007–2016, el GR de Cusco es el que más se ha endeudado con más de S/. 1000 millones de créditos para inversiones. A éste le sigue el GR de Arequipa, con S/ 875 millones y La Libertad, que en solo dos años se ha endeudado por S/. 763 millones (Gráfico 5).

Gráfico 4:
FINANCIAMIENTO DE INVERSIONES POR CRÉDITOS EN LOS GOBIERNOS REGIONALES, 2016
(Millones de soles)



Fuente: MEF – Transparencia Económica
Elaboración: propia

Gráfico 5:
FINANCIAMIENTO DE INVERSIONES POR CRÉDITOS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES, PERIODO 2007-2016
(Millones de soles)



Fuente: MEF – Transparencia Económica
Elaboración: propia

En resumen: para financiar sus inversiones, los gobiernos regionales se han endeudado por casi S/. 6,731 millones en el periodo 2007–2016 (9% del total invertido). De dicho monto, solo cuatro GR concentran el 50% del total de la deuda: Cusco, Arequipa, La Libertad y

Cajamarca. Asimismo, de estos GR solo Cajamarca ha venido reduciendo su endeudamiento anual para financiar inversiones, abriendo paso al GR de Junín, que tan solo el 2016 generó S/. 291 millones de deuda.

CUMPLIMIENTO DE LA REGLA FISCAL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

Veamos ahora el grado de cumplimiento de las reglas fiscales por parte de los gobiernos regionales. ¿Ha significado el incremento de la deuda un mayor riesgo para el cumplimiento de las reglas fiscales?

Las reglas fiscales para los GR y GL son dos:

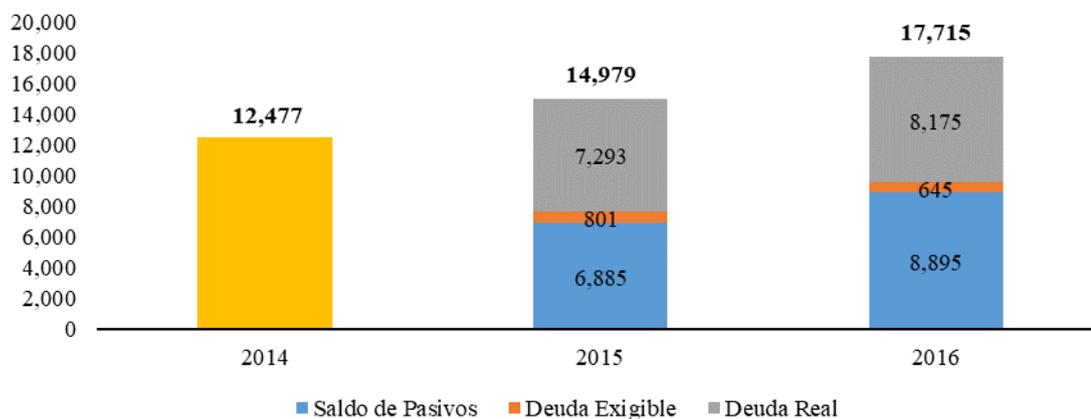
- a) La deuda total debe ser menor al promedio de sus ingresos corrientes de los últimos cuatro años. Esta media móvil permite atender a la capacidad de endeudamiento de los gobiernos subnacionales más allá de las fluctuaciones de corto plazo producto de la variabilidad de la renta extractiva y otras transferencias.
- b) La tasa de crecimiento del gasto no financiero debe ser menor al crecimiento de los ingresos corrientes de los últimos cuatro años.

En lo que sigue presentamos información sobre la primera regla. Según el MEF el Saldo de la Deuda Total (SDT) de los gobiernos subnacionales tiene 3 componentes: **el saldo de pasivos** proveniente de los balances generales; **la deuda exigible**, que son las deudas con las entidades públicas (ONP, ESSALUD, FONAVI y SUNAT); y **la deuda real**, por aportes no pagados a las AFP.

El Gráfico 6 presenta las cifras del saldo de deuda total de los gobiernos regionales, el cual muestra una tendencia creciente, pasando de S/. 12,477 millones el 2014 a S/. 17,715 millones el último año. Asimismo, podemos observar que en términos relativos la composición de los dos últimos años es muy similar. No obstante, la participación del **saldo de pasivos** avanza del 46% de la deuda total el 2015 a 50% el 2016¹. Esto sería expresión de la creciente importancia de las operaciones oficiales de crédito para financiar inversiones.

¹ Para el año 2014 el MEF presenta el saldo total de deuda sin desagregación.

Gráfico 6:
SALDO TOTAL DE DEUDA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES, 2014 – 2016
(Millones de soles)

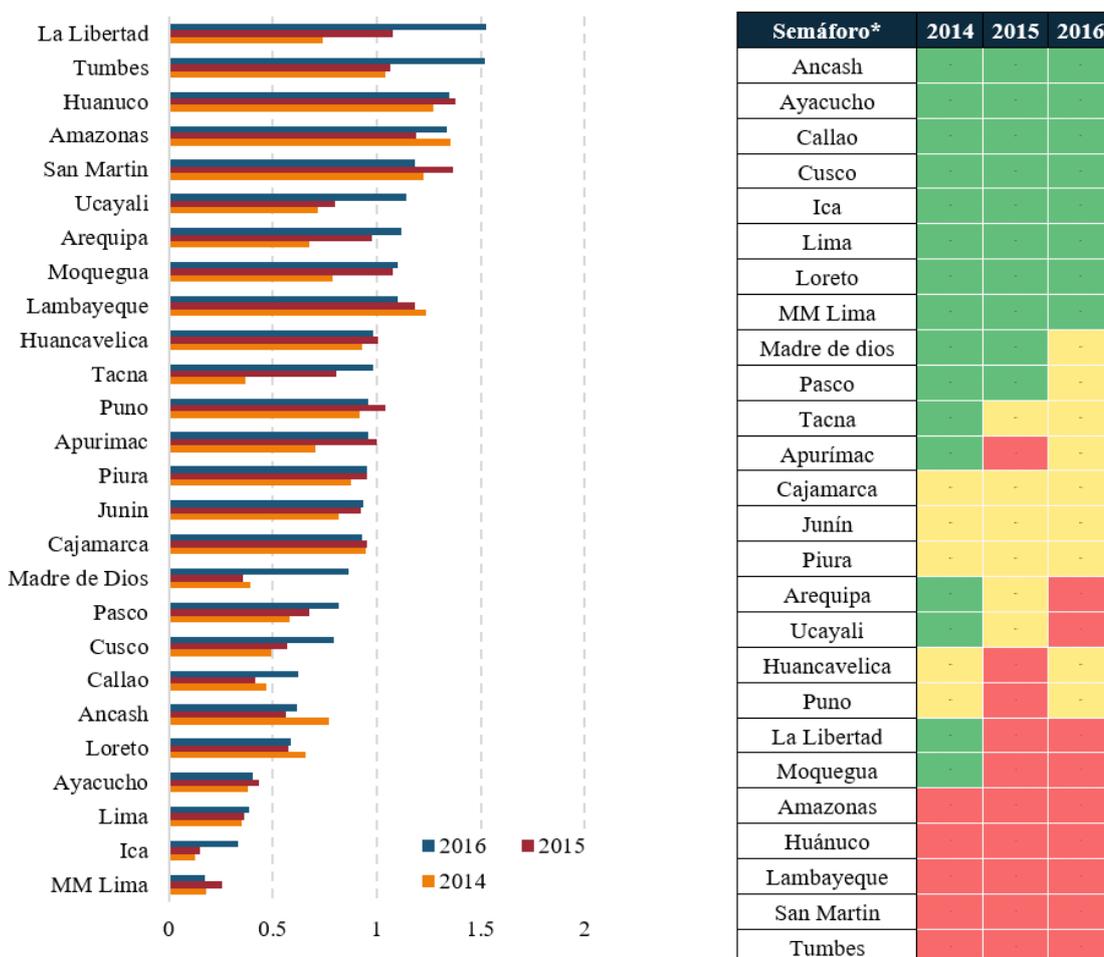


Fuente: MEF – Informe Cumplimiento de Reglas Fiscales de GR y GL

Elaboración: propia

Como ya se mencionó, para que un gobierno regional se considere incumpliendo la regla fiscal debe tener un saldo total de deuda superior al 100% del promedio de sus ingresos corrientes de los últimos 4 años. En el Gráfico 7 presentamos las cifras sobre el cumplimiento de la regla fiscal de los gobiernos regionales en el periodo 2014-2016. Asimismo, el MEF ha generado un semáforo que permite agrupar a los gobiernos subnacionales en tres conjuntos: a) de cumplimiento para aquellos que tengan un ratio deuda/ingresos menor a 80%, b) de riesgo cuando el ratio se encuentra entre 80% y 100%, y c) de incumplimiento cuando el ratio es superior al 100%.

Gráfico 7:
RATIO DE SALDO TOTAL DE DEUDA SOBRE INGRESOS CORRIENTES DE LOS ÚLTIMOS 4 AÑOS Y
SEMÁFORO DE CUMPLIMIENTO DE REGLA FISCAL, 2014–2016



* Según Ratio. Verde < 0.8; Ámbar > 0.8 y < 1.0; Rojo > 1.0

Fuente: MEF – Informe Cumplimiento de Reglas Fiscales de GR y GL.

Elaboración: propia

Del gráfico y el semáforo, obtenemos las siguientes constataciones:

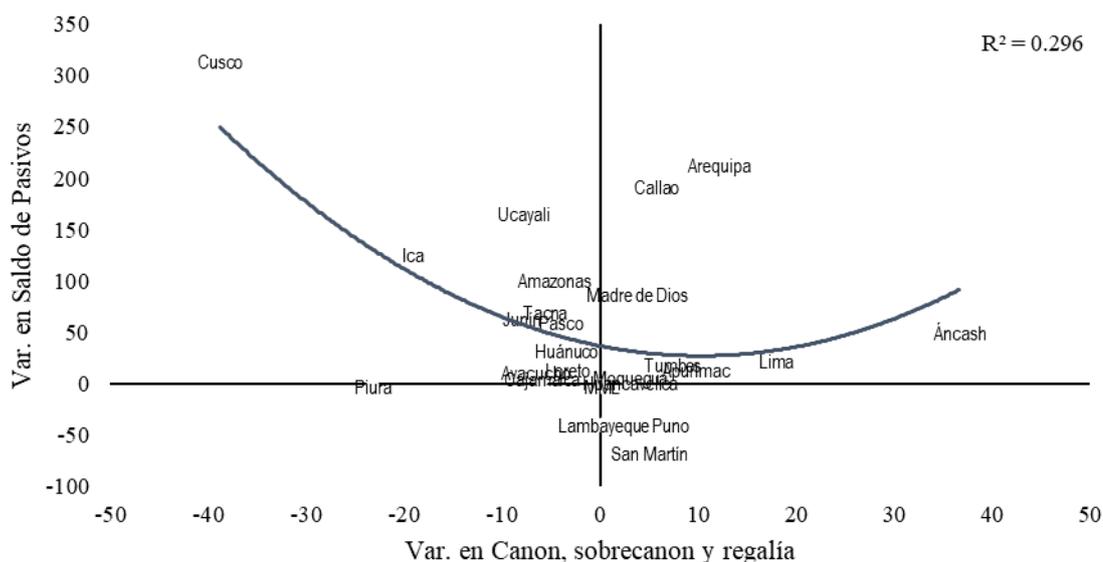
- El grado de incumplimiento de las reglas fiscales muestra una tendencia creciente. El número de gobiernos regionales que incumplen la regla fiscal aumenta entre 2014 y 2016 de 5 a 9. Un incremento idéntico ocurre con los que se ubican en la zona de riesgo.

- Hay cinco gobiernos regionales que vienen incumpliendo la regla fiscal durante tres años consecutivos: Tumbes, San Martín, Lambayeque, Huánuco y Amazonas. De ellos, solo Tumbes cuenta con actividades extractivas de volumen relevante². Asimismo, de los otros siete gobiernos regionales que han incumplido la regla fiscal al menos un año en el periodo analizado, solo Puno, Apurímac y Ucayali pueden ser consideradas regiones no-extractivas.
- Si bien el caso del GR de Cusco muestra que un creciente financiamiento de inversión a través de deuda no implica *necesariamente* un incumplimiento de la regla fiscal, el GR de Cajamarca sugiere que también es posible permanecer por años en la zona de riesgo.
- Otras regiones extractivas o intermedias que recurren al crédito para financiar una proporción importante de sus inversiones han visto deteriorarse rápidamente su posición tras el fin del superciclo: tanto Arequipa como La Libertad han pasado de tener ratios de deuda sobre ingresos menores a 0.8 a ratios por encima de 1.

En el Gráfico 8 es posible apreciar cómo tomando como referencia a veinticinco gobiernos regionales (separando a Lima en la Municipalidad Metropolitana y Lima Provincia, y excluyendo a La Libertad dada la enorme variación en su nivel de endeudamiento), existiría una relación negativa y creciente entre la variación en el nivel de endeudamiento (saldo de pasivos) y la variación en el presupuesto financiado por concepto de canon, sobrecanon y regalías. Es decir, que la disminución de los recursos del canon está asociado al incremento del endeudamiento. En términos absolutos, puede decirse que de los 12 gobiernos regionales que redujeron su renta extractiva, todos salvo Piura incrementaron su nivel de endeudamiento.

² Ver Anexo 1: Tipología Regional según participación de Industrias Extractivas en el PBI.

Gráfico 8:
VARIACIÓN EN CANON, SOBRECANON Y REGALÍAS, Y VARIACIÓN EN SALDO DE PASIVOS*,
2015–2016
(Millones de soles)



*Excluye al GR de La Libertad por presentar un valor extremo en incremento de Saldo de Pasivos

Fuente: MEF – Informe Cumplimiento de Reglas Fiscales de GR y GL, Transparencia Económica

Elaboración: propia

CONCLUSIONES:

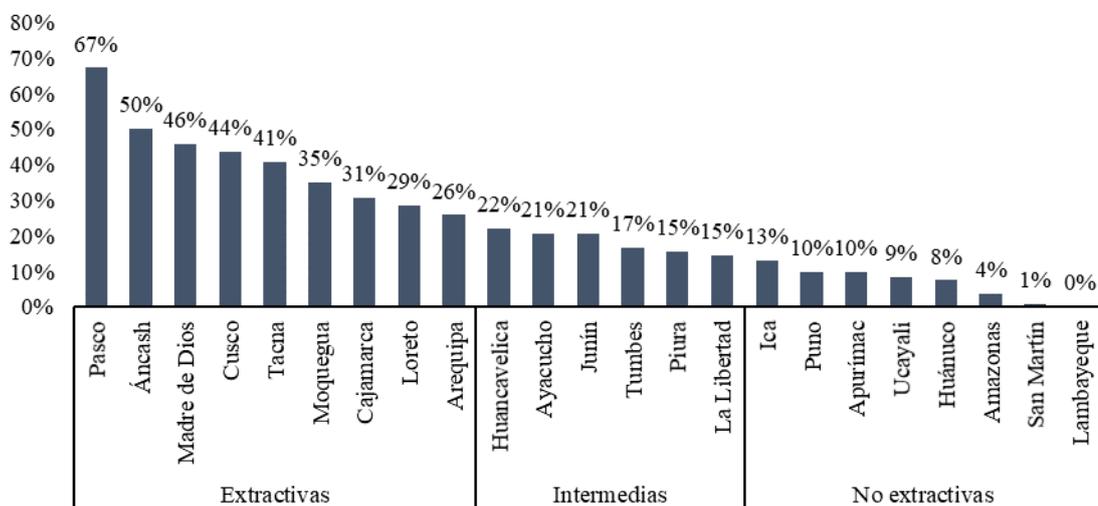
- Las transferencias acreditadas por actividades extractivas (canon minero, petrolero y gasífero, regalía minera, regalía gasífera) que el 2012 bordearon los 10 mil millones de soles, sufrieron una drástica disminución hasta S/. 4,287 millones en 2017. Una reducción de 56,8% en 5 años. La caída del canon minero ha sido más drástica, del orden del 70%, y su impacto es mayor porque llega a mayor número de regiones.
- Esto tuvo un impacto en el financiamiento de las inversiones en los gobiernos regionales, donde entre los años 2011 y 2016 la participación de las operaciones oficiales de crédito se multiplicó por 8 veces, llegando a representar un 33% del presupuesto de inversiones. En algunos gobiernos regionales es la principal fuente de financiamiento de las inversiones.
- La correlación estimada induce a pensar que existiría una relación negativa y creciente entre la variación en el nivel de endeudamiento (saldo de pasivos) y la variación en el presupuesto financiado por concepto de canon, sobrecanon y regalías.

- El incremento del endeudamiento de los gobiernos regionales se ve reflejado en el incremento del **saldo de pasivos** y ha llevado a que un número creciente de ellos incumplan la regla fiscal establecida por ley, situación que debe constituir una señal de alerta.

Anexo 1:
CLASIFICACIÓN DE LAS REGIONES SEGÚN SU CONDICIÓN DE EXTRACCIÓN DE RECURSOS NATURALES

Como muestra el Gráfico 9, categorizamos a las regiones como Extractivas si es que la participación de las actividades extractivas (minería, gas y petróleo) en el valor agregado bruto (VAB) regional supera el 25%. Por el contrario, si este porcentaje se encuentra entre 15% y 25%, es categorizada como Intermedia. Finalmente, caracterizamos como regiones No Extractivas a todas aquellas en las que el VAB aportado por las actividades mencionadas no supere el 15%.

Gráfico 9:
PARTICIPACIÓN DE INDUSTRIAS EXTRACTIVAS EN EL VAB REGIONAL, 2015
(En porcentajes)



Fuente: INEI – Sistema Regional para la Toma de Decisiones

Tipología: GPC

Elaboración: propia