

Por: Grupo Propuesta Ciudadana

¿Es posible construir el nuevo hospital Víctor Ramos Guardias mediante Obras por Impuestos?



Imagen referencial.

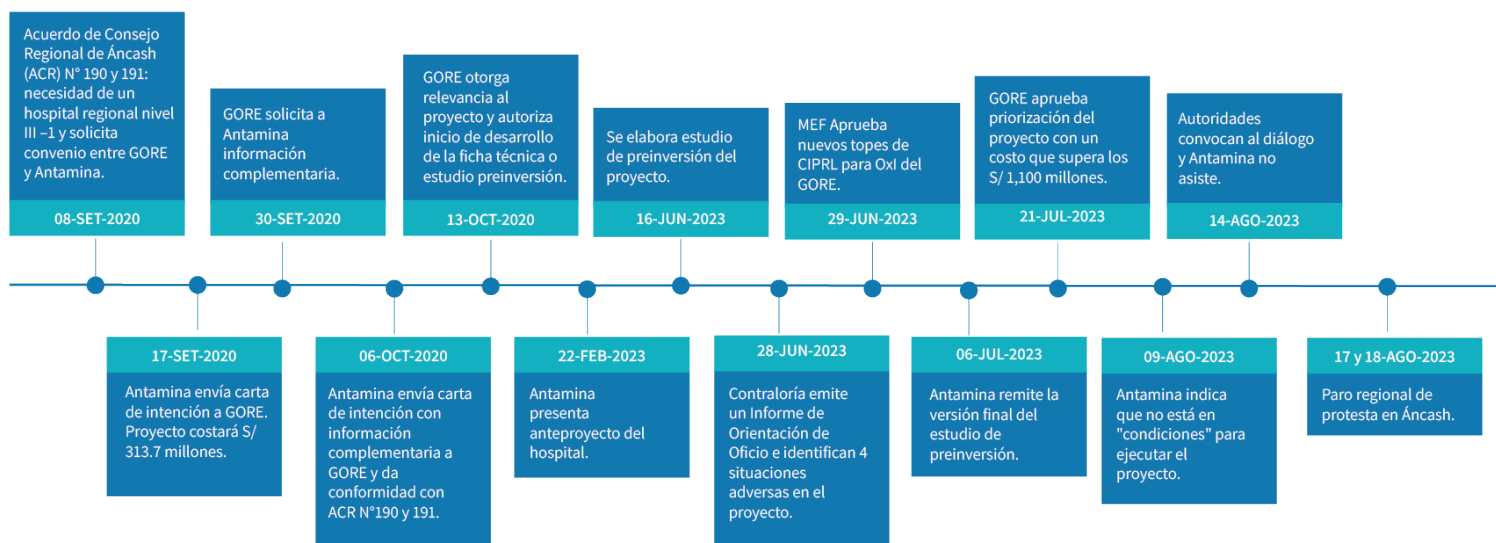
Elevado costo del proyecto retrasa la decisión de iniciar su construcción vía Obras por Impuestos

El 15 de agosto del 2023, las autoridades y organizaciones del departamento de Áncash convocaron a un paro regional para el 17 y 18 de agosto frente a la negativa de Antamina a ejecutar la construcción del nuevo Hospital Víctor Ramos Guardia de Huaraz mediante el mecanismo de Obras por Impuestos (Oxi). Repasemos los hechos.

Hasta febrero de 2023 había un acuerdo para realizar esta obra a un costo de S/ 313 millones. En el mes de junio, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) amplía el techo de los Certificados de Inversión Pública Regional y Local (CIPRL) para el Gobierno Regional de Áncash (GORE Áncash) a S/ 1,100 millones —el anterior fue de S/ 582 millones—. El 21 de julio el GORE declara de prioridad al proyecto con un costo de S/ 1,009 millones. El 9 de agosto Antamina declara que no puede ejecutar el proyecto a ese costo (ver línea del tiempo). Si bien la empresa plantea un cofinanciamiento del

proyecto y/o apoyo técnico y acompañamiento, esta posición representa un retroceso respecto a lo avanzado durante la fase de priorización, cuyas acciones se encuentran materializadas en las cartas de intención enviadas por Antamina, oficios y comunicados.¹

Figura 1: Línea de tiempo de la elaboración de la propuesta de la empresa privada para desarrollar el proyecto



Elaboración propia.

Fuentes: Gobierno Regional de Áncash, Compañía Minera Antamina, Contraloría General de la República y Convoca.

¿A qué responde esta decisión? Es preciso señalar que, desde el primer momento, el acuerdo del consejo regional y la carta de intención enviada reconocía a este proyecto como un hospital de categoría III-1, por lo que un cambio en la categoría no sería la razón del retroceso. Sin embargo, llama la atención que, teniendo la misma categoría, el costo del proyecto pasara de S/ 313.7 millones a S/ 1,009 millones; por lo que sería este cambio en el costo, lo que explica la posición de la empresa de no exceder el límite de financiamiento establecido (313.7 millones), puesto que lo considera fuera de su alcance.

1 Gobierno Regional de Áncash. (2020,08 de septiembre). *Acuerdo de Consejo Regional N° 190 y 191-2020-GRA*.

Compañía Minera Antamina. (2020, 17 de septiembre). *Carta de intención N° 683-2020*.

Compañía Minera Antamina. (2020, 06 de octubre). *Carta de intención N° 805-2020-OXI*.

Compañía Minera Antamina. (2023, 22 de febrero). *Antamina presenta anteproyecto arquitectónico del futuro Hospital Víctor Ramos Guardia en Huaraz-Áncash*.

Al respecto, el presidente y gerente general Víctor Gobitz señala: “De hecho, en los últimos años, proyectos hospitalarios de similar complejidad y tamaño (tipo III-1) ... han sido o vienen siendo ejecutados mediante mecanismos de obra pública... En ningún caso bajo el mecanismo de Obras por Impuestos. Además, la unidad ejecutora en todos estos proyectos corresponde al Gobierno Nacional (PRONIS-MINSA)”. En ese sentido, propone trabajar de manera conjunta y articulada con ProInversión para presentar el proyecto y lograr el cofinanciamiento de los S/ 695 millones restantes, monto que debería ser asumido en consorcio con las empresas financieristas expertas en este tipo de proyectos.

Por otro lado, esto también estaría asociado a un cambio en la política de la empresa. Según CONVOCA,² la empresa considera reducir su participación en Oxl y apoyar al Estado vía oficinas de gestión pública; ya que consideran que este debería tener la capacidad de ejecutar obras públicas.

¿Cuáles son las implicancias de ejecutar un proyecto de tal magnitud mediante este mecanismo? Es importante comprender cómo funciona el mecanismo de las obras por impuestos. Las empresas privadas adelantan el pago de su impuesto a la renta (IR) para financiar y ejecutar el proyecto de inversión seleccionado. Finalizada la ejecución o durante el proceso, el Tesoro Público devuelve a la empresa el monto invertido mediante certificados (CIPRL), que son usados contra el pago del IR. De este modo, el monto que el Estado deja de percibir por IR debe retornar al Tesoro Público; y son las entidades subnacionales las que devuelven el monto financiado mediante descuentos en sus transferencias por recursos determinados; específicamente, por canon y regalías mineras.³

Para establecer la viabilidad del financiamiento del proyecto se debe evaluar algunos límites establecidos en la normativa. En este caso, dado que el convenio se esperaba sea firmado por el Gobierno Regional de Áncash y la empresa Antamina, es necesario evaluar si las partes cuentan con los recursos para el financiamiento del proyecto.⁴

En el caso del gobierno regional los descuentos están condicionados a los límites que establecen los certificados (CIPRL). En los últimos 5 años el monto promedio de estos certificados para el GORE Áncash estuvo alrededor de los S/ 516 millones; es decir, hasta el 2022, solo tenía la capacidad para financiar proyectos por no más de S/ 582 millones mediante Obras por Impuestos. Siendo así, llama la atención el salto que ha dado este límite en el 2023 con S/ 1,100 millones, el cual se supone responde a una serie de criterios objetivos donde el nivel de ingresos del GORE Áncash en los 2 últimos años y sus deudas pendientes por este concepto son determinantes. Con esta fuerte ampliación del tope CIPRL, el proyecto sería viable mediante este mecanismo.

Adicionalmente, la normativa señala que, para efectos del reembolso al Tesoro Público, el descuento por CIPRL no debe superar el 30% anual de las transferencias futuras por canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones.

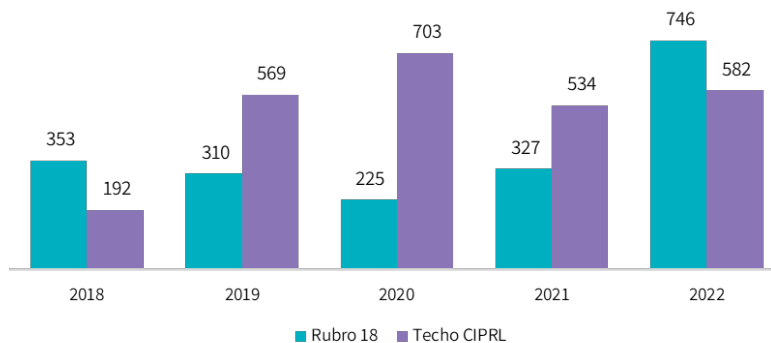
2 Convoca. (2023, 18 de agosto). ÁNCASH: ANTAMINA DECIDE RECORTAR INVERSIONES EN OBRAS POR IMPUESTOS Y SE NIEGA A CONSTRUIR HOSPITAL QUE PROMETIÓ.

3 Información disponible en: https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_privada/normas//TUO_LEY_29230.pdf

4 Información disponible en: https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/Anexo_DS210_2022EF.pdf

El nivel de transferencias promedio al GORE Áncash en los últimos 5 años fue de S/ 392 millones anuales; es decir, el descuento anual sería alrededor de S/ 118 millones, lo que implica que, el GORE terminaría de pagar el costo del proyecto en 9.3 años —sin considerar las obligaciones que tiene actualmente—, comprometiendo los recursos de tres gestiones.

Gráfico 1: Transferencias por canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones al gobierno regional y gobiernos locales de Áncash, 2018-2022 (en millones de soles)



Elaboración: MEF.

Por otro lado, tal como señalamos antes, el GORE Áncash mantiene aún 4 convenios⁵ de Oxi suscritos, todos con la Compañía Minera Antamina por un monto de inversión total de S/ 178 millones. No obstante, las amortizaciones de sus deudas internas asociadas a los certificados CIPRL suman S/ 100 millones; por lo que tendría un saldo pendiente a pagar de S/ 78 millones.

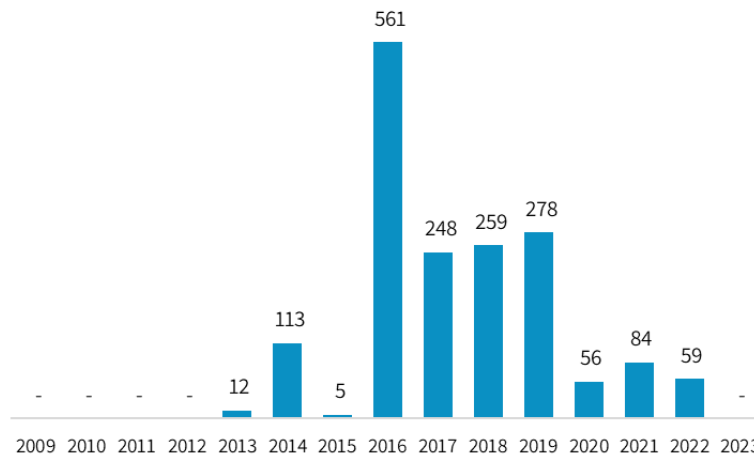
En el caso de Antamina, ¿permiten sus utilidades anuales y el impuesto a la renta que paga financiar un proyecto de S/ 1,100 millones? Según el Informe Nacional de Transparencia EITI para los años 2018, 2019 y 2020, la compañía ha pagado por concepto de IR S/ 1,961 millones, S/ 1,477 y S/ 1,677, respectivamente —en un contexto de precios moderado—. Calculando el Impuesto a la renta a partir de las transferencias de canon minero al departamento de Áncash, obtenemos que el IR del 2021 y 2022 habría sido aproximadamente de S/ 1,698 millones y S/ 4,173 millones, respectivamente. Es decir, la empresa posee un nivel de utilidades suficiente como para financiar el proyecto.

Al respecto, la normativa señala que los certificados pueden ser utilizados contra los pagos a cuenta y de regularización de impuesto a la renta hasta por el 50% del monto declarado en el ejercicio fiscal anterior; es decir, los certificados podrían ser liquidados en un periodo de 2 o 3 años. En caso de que las utilidades de la empresa disminuyan, se requeriría un mayor número de años para financiar el proyecto. La implicancia de usar este mecanismo con un proyecto de alto costo es que afecta las transferencias futuras de las municipalidades del departamento.

5 Ministerio de Economía y Finanzas. (2023, 31 de mayo). Base de adjudicaciones OXI-DGPPIP-MEF

Por otro lado, Antamina es la compañía con mayor experiencia en la ejecución de Oxl, ya que registra el mayor monto de inversión acumulada en 10 de los 15 años (S/ 1,675.3) que se viene implementando este mecanismo —la cuarta parte del monto total invertido a nivel nacional—. Ahora, si bien no existe proyecto alguno de tal monto ejecutado en el marco de Obras por Impuestos, la normativa no lo prohíbe. Cabe resaltar que a la fecha el proyecto más costoso ejecutado en el marco de este mecanismo es el de la “Vía interconectora entre los distritos de Miraflores, Alto Selva Alegre, Yanahuara, Cayma y Cerro Colorado - componente IV Puente Chilina”, cuyo monto asciende a S/ 260 millones ejecutado por el consorcio Southern, Interbank y Backus.

Gráfico 2: Antamina: Inversiones financiadas mediante Obras por Impuestos, 2009-2023*
(en millones de soles)



Fuente: ProInversión.

*Al 08 de agosto de 2023.

Finalmente, a manera de resumen, cabe señalar que no queda duda de la importancia y prioridad de la construcción del nuevo Hospital Víctor Ramos Guardia de Huaraz. Lo que parece haber fallado hasta el momento es la estrategia para lograr su financiamiento. Si bien ambas partes cuentan con los recursos para su ejecución, la alta complejidad del proyecto y su elevado costo son factores que influyen en la decisión de la empresa y tendrían una serie de implicancias a mediano y largo plazo que se debería reevaluar.

Una nueva estrategia para lograr su viabilidad tendría que evaluar la inclusión de otras empresas, tal como ha sugerido Antamina, y también mostrar más transparencia sobre sus efectos en los ingresos futuros del gobierno regional y las municipalidades. Esta situación también plantea interrogantes sobre los límites del mecanismo de Oxl para financiar proyectos de esta complejidad y envergadura.