

Por: Epifanio Baca – ebaca@desco.org.peGustavo Avila – gavila@desco.org.pe

EL FIN DEL SÚPER CICLO DE LOS COMMODITIES Y SU IMPACTO EN LOS INGRESOS REGIONALES

Durante una década América Latina se benefició de un alto crecimiento económico, impulsado principalmente por el precio de las materias primas que exporta. Una muestra de ello fue la incorporación del Brasil en el grupo BRICS, la denominación de Colombia y Perú como nuevas “estrellas” de los países emergentes a nivel mundial y la calificación del progreso en el Ecuador, como “milagroso”¹. En efecto, en la década 2004 - 2013 América Latina creció a una tasa media de 4%, mientras que en el período anterior 1970-2004 la tasa de crecimiento fue de sólo 1%. Uno de los factores principales de este crecimiento ha sido el aumento de los términos de intercambio motivado por el incremento sostenido de los precios de los commodities a nivel mundial².

El progreso económico de esta década permitió que América Latina reduzca la brecha de ingresos existente con los países desarrollados, y alcance un significativo progreso social, reducción de la pobreza y de la desigualdad, así como una mayor estabilidad política³. De hecho, para el año 2012 el coeficiente de Gini⁴ fue menor a 0.50, y la pobreza y la pobreza extrema –que afectan al 28.2% y al 11.3% de la población, respectivamente- se encontraron en sus niveles más bajos desde 1980.

Lamentablemente, del 2012 en adelante, la región ha entrado en un proceso de desaceleración económica con un crecimiento de 3.1% ese año, 2.5% en el 2013 y por debajo de 1.5% en el 2014. Las principales economías de la región han perdido

¹ Grijalva, Diego (2014); *El fin del súper ciclo de los commodities y su impacto en América Latina*. En Koyuntura, Nro. 48, setiembre 2014. Instituto de Economía Universidad San Francisco de Quito. Ecuador .

² Se estima que el precio de los commodities explica por sí sólo alrededor del 50% del crecimiento económico de la región.

³ Grijalva, Diego (2014); Ob.cit.

⁴ El Coeficiente de Gini es un indicador que mida la desigualdad: si el índice es igual a 1 significa desigualdad absoluta, y si es cero que la igualdad es perfecta.

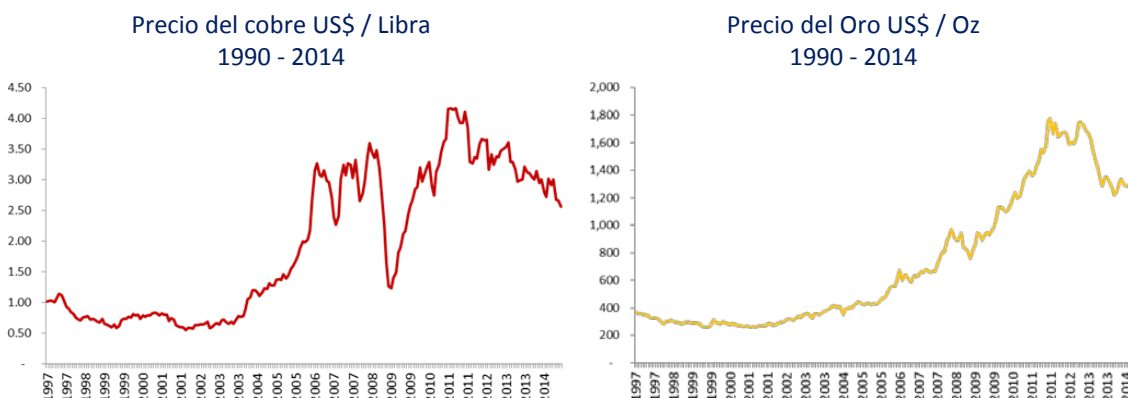
velocidad fuertemente; así, Brasil crecerá apenas cerca al 0%, México lo hará en 2.5% y Argentina decrecerá en -1%. La caída de los precios de las materias primas durante los últimos dos años es señalada por los expertos como la principal causa de esta tendencia, que por lo demás, tomará varios años. En el caso de la economía peruana, el ritmo de crecimiento económico disminuyó de 6% en 2012 a 2.35% en 2014.

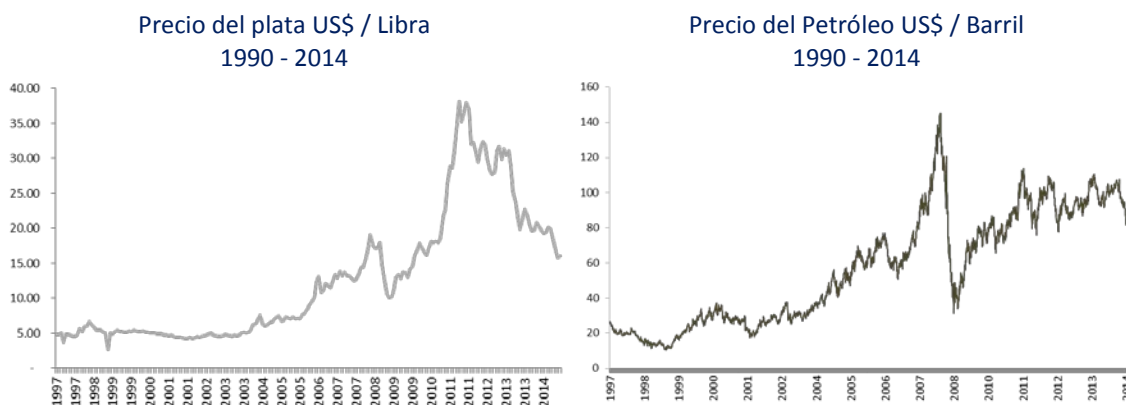
En ese sentido es pertinente preguntarse cómo se comportarán dichos precios en los próximos años y cuál será su efecto sobre la economía nacional y los ingresos regionales y cuáles son las medidas que debería tomar el Ministerio de Economía y Finanzas para amortiguar la caída de los ingresos de las regiones. A estas interrogantes intentamos responder seguidamente.

1. LA CAÍDA DE LOS PRECIOS DE LOS MINERALES Y EL PETRÓLEO

Desde el 2011, los precios de los minerales vienen descendiendo de manera continua. El precio del cobre en 2014 fue en promedio 22% menor que el registrado en el 2011; en el caso del oro la variación fue de -19%, en el de la plata -46% y en el plomo -13%. En el caso del precio del petróleo, su caída es reciente: a mediados del 2014 el precio del barril sobrepasaba los 100 dólares el barril, y para enero de 2015 cayó debajo de los 50 dólares.

Grafico 1
PRECIO DE LOS PRINCIPALES COMMODITIES





Fuente: BCRP

Aunque es arriesgado pronosticar la dinámica de los precios en el futuro próximo, el Banco Mundial acaba de publicar sus estimaciones sobre los precios de los commodities⁵, resaltando su tendencia a la baja en los próximos cinco años. Así, estima que el petróleo no superará los US\$ 60 hasta el 2019, y que el cobre y el oro, tendrán una tendencia a la baja en los próximos diez años. Otras instituciones como la EIA⁶ o el FMI⁷, estiman que en el corto plazo, 2015 – 2016, el petróleo, el cobre y el oro mantendrán su tendencia decreciente de manera sostenida (Ver cuadro 1).

¿Qué factores explican esta tendencia a la baja? Por el lado de la demanda, el factor más importante es la desaceleración económica de la China, a la que se suma la recesión de las economías europeas y del Japón. Por el lado de la oferta, se indica que los altos precios llevaron a un aumento de la oferta de los minerales lo cual ejerce una presión a la baja sobre los precios. Otro factor clave es el cambio en la política monetaria de los EEUU, que al producir la revaluación del dólar ejerce presión a la baja sobre los precios de los commodities. El aumento extraordinario en la producción del shale gas y shale oil en los EEUU es señalado como un factor decisivo para la caída en el precio del petróleo.

⁵ http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/GEP/GEP2015a/Price_Forecast.pdf

⁶ Departamento de Energía de los Estados Unidos www.eia.gov

⁷ <http://www.imf.org/external/np/res/commmod/pdf/cpor/2014/cpor1214.pdf>

Cuadro 1
ESTIMACIONES DE PRECIOS REALIZADAS POR EL BANCO MUNDIAL
(Dólares 2010)

	Cobre	Oro	Plata	Petróleo
	US\$ Tonelada	US\$ Onza	US\$ Onza	US\$ Barril
2013	6,913.0	1,331.0	22.5	98.1
2014	6,482.0	1,195.0	18.0	90.9
2015	6,152.0	1,174.0	17.0	50.3
2016	6,066.0	1,138.0	17.0	52.9
2017	5,994.0	1,106.0	17.0	55.6
2018	5,926.0	1,076.0	17.0	58.4
2019	5,860.0	1,046.0	17.0	61.4
2020	5,794.0	1,018.0	16.9	64.6
2021	5,728.0	990.0	16.9	67.9
2022	5,661.0	962.0	16.9	71.4
2023	5,592.0	935.0	16.9	75.0
2024	5,523.0	908.0	16.9	78.9
2025	5,454.0	882.0	16.8	82.9

Nota: Para los años 2013 y 2014 es el promedio observado.
Fuente: Banco Mundial.

2. MENOS RECURSOS PARA LAS REGIONES

La caída de los precios de los commodities impacta directamente en los resultados económicos de las empresas y, por consiguiente, en los ingresos tributarios y no tributarios del Estado. Siguiendo la cadena de efectos, la disminución de las utilidades de las empresas se traduce en menor impuesto a la renta y en menores ingresos por canon minero y petrolero; de la misma forma, la disminución del valor de producción significa menores ingresos por regalías mineras y petroleras.

En los años del boom minero, las proyecciones de ingresos por canon del MEF eran ampliamente superadas por las transferencias efectivas que llegaban a las regiones, generando saldos presupuestales cada vez mayores. Esta situación cambió drásticamente el año 2013 cuando las transferencias efectivas por canon fueron menores que las proyecciones del MEF en S/. 2,208 millones, obligando a suspender o paralizar obras programadas en las regiones.

En este contexto de caída de ingresos e incertidumbre, las proyecciones del MEF están sobre estimadas y pueden generar problemas en la programación de inversiones porque si los ingresos recibidos son menores que los proyectados, las autoridades regionales o locales se verán obligadas a cancelar el inicio de obras.

Debido a esto, el MEF ha decidido introducir ajustes a sus proyecciones iniciales desde el año 2014; la primera proyección de transferencias de recursos por canon, regalías mineras y FOCAM (en adelante *canon*) para el año fiscal 2015 se publicó en julio de 2014 y la segunda proyección ajustada fue publicada a fines de diciembre de 2014, en la cual estima una disminución de los ingresos por canon en 9.3% en comparación a la estimación inicial. (Ver cuadro 2).

En julio de 2014, el MEF publicó una estimación para 2015 de los recursos a ser transferidos por canon ascendente a S/. 6,978 millones. Luego, con información más reciente, en diciembre 2014, revisó las transferencias a la baja con S/. 6,327 millones. El MEF está obligado a ser más riguroso y preciso en sus proyecciones para evitar reclamos justificados de las autoridades regionales.

Cuadro 2
TRANSFERENCIAS PROYECTADAS Y EFECTIVAS POR CANON, SOBRECANON,
REGALÍAS MINERAS Y FOCAM
(En millones de nuevos soles)

	Transferencia Proyectada en		Transferencia Efectiva	Transferencia efectiva – Trasferencia proyectada
	Julio	Diciembre		
2005	1,156		2,139	983
2006	2,197		3,486	1,289
2007	3,771		7,279	3,508
2008	5,230		7,069	1,838
2009	6,703		5,462	(1,241)
2010	4,310		6,088	1,777
2011	5,127		8,334	3,207
2012	8,741		9,929	1,188
2013	11,127		8,919	(2,208)
2014	9,258	7,281	8,040	(1,218)
2015	6,978	6,327		-

Fuente: MEF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

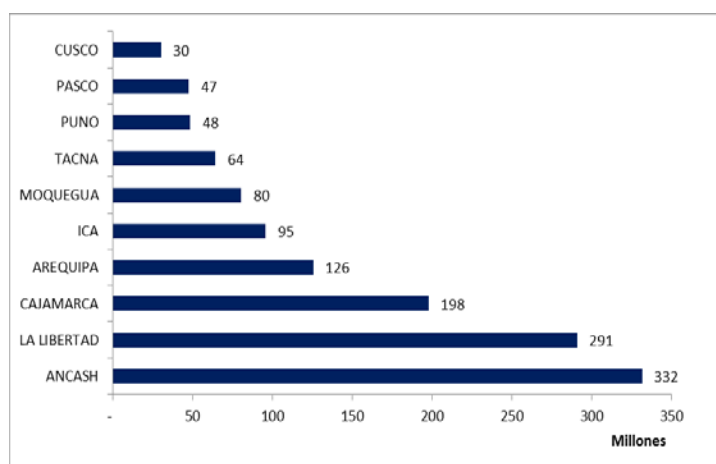
Ante esta situación de inestabilidad en los ingresos que es políticamente muy sensible, el año 2012, en el marco del proceso de elaboración del Presupuesto 2013, el MEF incluye un párrafo a fin de advertir que las estimaciones que publica son referenciales y que de haber errores a la baja, es decir, recibir menos de lo que estimaron, el “*control de daños*” lo deben asumir los titulares de las municipalidades y gobiernos regionales.

De manera textual señalaban que “Los montos estimados de recursos públicos son estrictamente referenciales, estando sujetos a: i) cambios en función a los Recursos Ordinarios y Recursos Determinados efectivamente recaudados debido a la evolución de la economía nacional e internacional, ii) a las modificaciones que puedan darse en la normatividad vigente y iii) a las variaciones en los indicadores utilizados. **Corresponde a los titulares de los pliegos respectivos prever las estrategias y medidas necesarias en caso los montos asignados sean menores a los estimados.**”⁸

Las regiones más golpeadas en 2015

Según las estimaciones del MEF las regiones mineras más golpeadas por la reducción de las transferencias en el 2015 serían Ancash (S/. 332 millones), La Libertad (S/. 291 millones), Cajamarca (S/. 198 millones) y Arequipa (S/. 126 millones). En el agregado, las regiones recibirían S/. 1,275 millones menos por transferencias, con lo cual las del 2015 pasarían a ser las más bajas de los últimos 10 años. En el caso del canon petrolero, las transferencias pasan de S/. 1,496 millones a S/. 1,367 millones, es decir una reducción del 18%, estimación que podría quedar corta toda vez que el precio del petróleo se ha reducido a la mitad (de 100 dólares a 50 dólares el barril), y se estima que no superará los US\$ 60 por barril a lo largo del 2015.

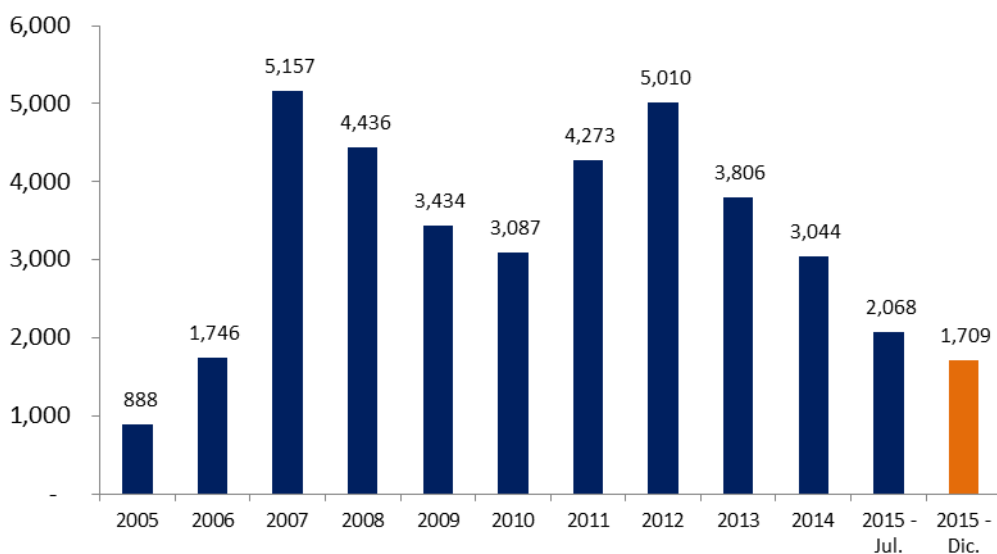
REDUCCIÓN DEL CANON MINERO: PRINCIPALES 10 DEPARTAMENTOS
En millones de soles



Nota: Para fines comparativos no se consideran las universidades públicas
Fuente: MEF
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

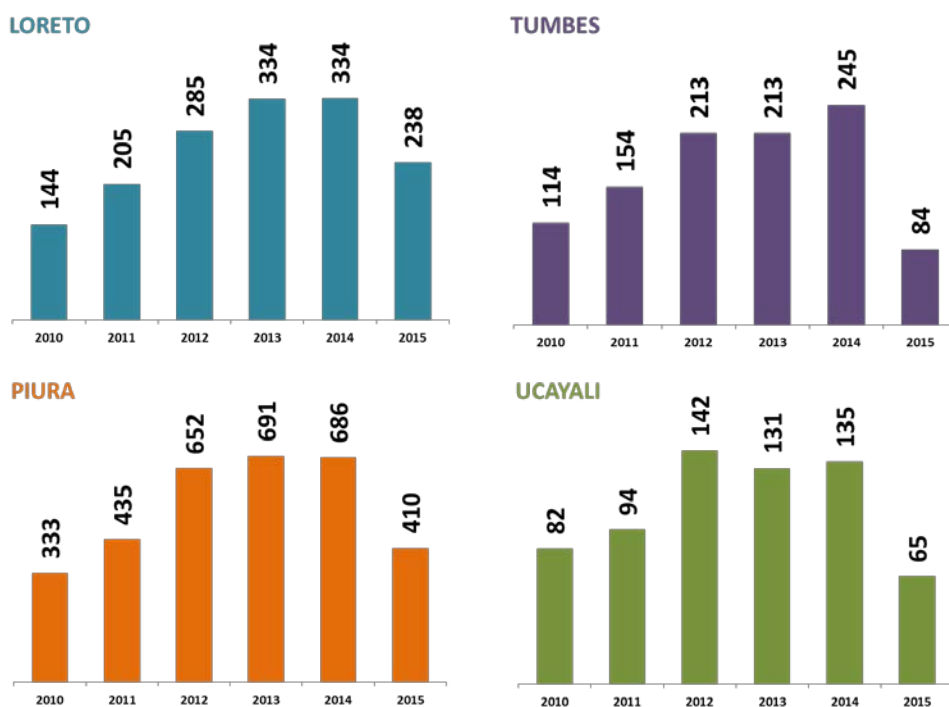
⁸ http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2305&Itemid=100848&lang=es

Grafico 3
TRANSFERENCIAS POR CANON MINERO, 2004-2015



Fuente: MEF
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Grafico 4
TRANSFERENCIAS CANON PETROLERO 2010 – 2014 Y ESTIMACIÓN 2015



Nota: Para el 2015 se ha estimado la transferencia tomando un precio del petróleo de US\$ 55.
Fuente: Transparencia Económica
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

EN SUMA:

- ✓ El descenso sostenido del precio de los minerales y el petróleo, síntoma de un nuevo escenario económico, se traduce no solo en un menor aporte fiscal para el país, sino en menores transferencias de recursos para las zonas productoras.
- ✓ El incremento continuo del precio de los minerales y el petróleo, durante el boom minero, y las proyecciones conservadoras del MEF, generaron que las regiones recibieran mayores recursos de los esperados, generando saldos presupuestales crecientes y crearon la falsa percepción de bonanza de recursos.
- ✓ Las estimaciones del MEF, en el contexto de volatilidad de precios los últimos años, han registrado errores significativos. De publicar proyecciones conservadoras en los años del boom, ha pasado a hacer proyecciones optimistas que están generando problemas a las regiones.
- ✓ Las regiones más impactadas con la reducción de canon minero el 2015 serán: Ancash, La Libertad y Cajamarca. Por su parte la caída del canon petrolero afectará fuertemente a Loreto, Piura y Tumbes.
- ✓ Frente a esta situación es de esperar que el MEF defina mecanismos de compensación para amortiguar la caída de ingresos de las regiones más impactadas.