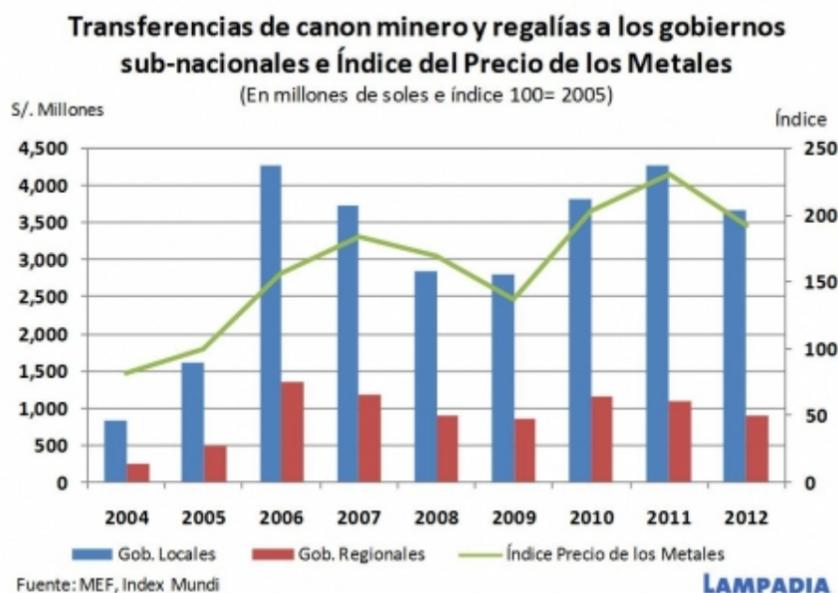


Diseñemos un Fondo de Estabilización

13 de noviembre de 2013

El año pasado el canon minero total ascendió a S/. 5,170 millones lográndose las mayores transferencias de la historia. Sin embargo, la caída no esperada de los precios de los metales en el 2012 llevó a que este año el canon haya disminuido en más de mil millones de soles, y en algunas regiones como en Cusco, la caída de las transferencias fue mayor al 90%, dañando las finanzas sub-nacionales y la programación de algunos proyectos de inversión.



El malestar social, el oportunismo político ante las menores transferencias, y las movilizaciones regionales contra el Gobierno Central -en especial contra el Ministro de Economía- evidenciaron que la bonanza (no esperada) de los últimos años, que incrementó el canon y regalías de S/.285 millones en 2003 a S/. 5,700 millones en el 2012, había acostumbrado a los gobiernos sub-nacionales a recibir crecientes transferencias. Sin embargo, el Gobierno Central también ha fallado en su estrategia de comunicación para hacer entender la naturaleza volátil y transitoria de estos recursos. De hecho, entre el 2004 y el 2012, las transferencias por canon minero y regalías han mostrado una correlación de 0.9 con la evolución del índice de precios de los metales, lo cual revela la elevada sensibilidad de las finanzas de los perceptores de estos recursos a las fluctuaciones de los precios de los *commodities*. Esta situación es más grave si consideramos que las circunscripciones que dependen de los recursos naturales muestran altas tasas de necesidades básicas insatisfechas (NBI), y que muy pocos de estos distritos (en su mayoría rurales) están en la capacidad de recaudar impuestos directos sosteniblemente, mostrando bajo grado de autonomía fiscal y alta dependencia de transferencias del gobierno central.

Ante esta situación, la creación de un Fondo de Estabilización Sub-nacional (FES), que se extienda sobre los ciclos presupuestarios con depósitos hechos durante los años de *boom* y retiros durante los años de vacas flacas, permitiría suavizar la volatilidad de los precios de los *commodities* a los presupuestos sub-nacionales, haciendo más previsible y estable el flujo de recursos disponibles por canon y regalías, y con ello se facilitaría una mejor planificación y programación de los presupuestos locales y regionales. No solo eso, también podría funcionar como un fondo para encarar emergencias (por ejemplo, por desastres naturales), y además facilitaría la ejecución de políticas anti cíclicas por parte del Gobierno Central, ya que este nivel de gobierno tendría más control sobre el gasto agregado.

Las fuentes que alimenten el FES podrían estar asociadas a apropiaciones discrecionales del presupuesto sub-nacional, parte del superávit (cuando se genere) o transferencias basadas en una fórmula predeterminada. Igualmente, los retiros del FES podrían estar sujetos a la aprobación de una mayoría calificada o de acuerdo a una fórmula que refleje la caída de los ingresos. En general, la recomendación es que se utilice -tanto para los depósitos como para los retiros- una fórmula predeterminada, sencilla y fácil de entender, sobre las transferencias generadas por las industrias extractivas, ya que el uso de una regla no solo reduce la interferencia política, incrementando las propiedades estabilizadoras de los fondos (genera menos control discrecional), sino que la fórmula puede forzar a los gobiernos locales a realizar depósitos incluso en años en los cuales las transferencias se reducen, si es que desde un horizonte de largo plazo el canon y las regalías son aún elevadas. Además, los superávits presupuestarios (generación de saldos) no necesariamente son adecuados para alimentar el FES, ya que estos pueden ser consecuencia de la manipulación política más que de la evolución de la economía y el manejo financiero apropiado.

Los depósitos tendrían que estar en cuentas individuales a nombre de cada gobierno local o regional, ya que la normativa constitucional establece que el canon es de propiedad de cada circunscripción; no obstante, el manejo financiero tendría que hacerse en conjunto para buscar mayores retornos por estos recursos. Dado que el objetivo del FES es reducir la volatilidad de las transferencias de recursos naturales, y no actuar como un "fondo de riqueza" de largo plazo, se deben establecer ciertos techos en su stock, puesto que el FES debe ser suficientemente grande como para financiar la menor disponibilidad de recursos, pero no tan grande como para perder retornos importantes en su uso, dada las altas necesidades en los distritos más dependientes del canon.