

INFORME SOBRE DISPARIDADES RESULTADO DE LA DISTRIBUCIÓN DEL CANON Y REGALÍAS

El presente Informe forma parte de las actividades priorizadas en la Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal – CMMDF que tuvo vigencia hasta agosto de 2013. El compromiso asumido por el Ministerio de Economía y Finanzas fue elaborar y difundir material informativo sobre las disparidades generadas como resultado del esquema vigente de distribución de los transferencias derivadas de los recursos fiscales provenientes de explotación de recursos naturales en los ámbitos interdepartamental e intradepartamental, con énfasis en los departamentos que reciben mayores transferencias.

Para este informe se ha considerado las transferencias de recursos de canon minero, pesquero, forestal, hidroenergético y gasífero, normados por la Ley N° 27506 y modificatorias; del canon y sobrecanon petrolero, regulado por las Leyes N° 23350, 23630, 26385, 27763, 28277, 28699, 29345, 29693; de regalía minera, regulado por la Ley N° 28258; y del Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea – FOCAM, regulado por la Ley N° 28451 y modificatoria. En adelante, nos referiremos al conjunto de estas transferencias como las “transferencias de Canon y Regalías”.

El documento muestra, de manera resumida, el estado actual y las tendencias recientes de las disparidades que se derivan del actual esquema de distribución de las transferencias de Canon y Regalías. Estas transferencias, al priorizar a las circunscripciones productoras¹, llevan a diferentes montos asignados en términos per cápita entre gobiernos subnacionales, tanto al interior de cada departamento productor como entre gobiernos subnacionales de diferentes departamentos, que denominaremos disparidades.

1. Aspectos Metodológicos

Al igual que en el estudio de Zhang *et al.* (2012)², en el presente informe se ha utilizado como Indicador de Disparidad el coeficiente de variación³ (CV) de las transferencias anuales per cápita de Canon y Regalías recibidas por circunscripción. El CV es una medida de la dispersión relativa tal que, a mayor valor del coeficiente reflejará una mayor disparidad (desigualdad) en la participación de estas transferencias entre los gobiernos subnacionales y, por el contrario, a menor valor del coeficiente, es decir, cuanto más cercano a cero, reflejará una mayor homogeneidad en la participación de estos recursos entre los gobiernos subnacionales, siempre en términos per cápita. Un valor del coeficiente igual a cero indicaría que hay igualdad perfecta en las transferencias per cápita de canon y regalías entre los gobiernos subnacionales.

En términos algebraicos, el coeficiente de variación de las transferencias per cápita de canon y regalías se medirá utilizando la siguiente fórmula:

¹Con excepción de los recursos de Canon y Sobre canon Petrolero de Loreto, regulado por la Ley N° 23538 y su modificatoria Ley N° 21678.

²Zhang *et.al* (2012) “Fiscal Disparity across Chinese Cities” Lincoln Institute of Land Policy, Working Paper.

³Cowell (2009) “Measuring Inequality” London School of Economics.

$$\text{Indicador de disparidad} = CV = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2}{\frac{\sum_{i=1}^n y_i}{n}}}$$

Donde:

- y_i es el total de las transferencias per cápita anuales por Canon y Regalías del Gobierno Regional o Local,
- n es el número de gobiernos regionales o locales.
- \bar{y} es el total de las transferencias per cápita anuales promedio del Gobiernos Regional o Local

Para los fines de este informe se utiliza las categorías siguientes:⁴

- Si $CV \geq 1$: “muy alta” disparidad, dado que en este caso la desviación de las transferencias es mayor al promedio de las mismas;
- Si $CV \geq 0.2$ pero $CV < 1$: “alta” disparidad; y
- Si $CV < 0.2$: “muy baja” disparidad (homogeneidad), dado que un coeficiente con un valor igual o menor a 0.2 representa una homogeneidad en términos estadísticos.

Para la medición de las **disparidades interdepartamentales** se calcula un Indicador de Disparidad entre los departamentos, considerando los flujos de dichas transferencias a los gobiernos locales y gobiernos regionales durante el año de estudio. En el caso del Indicador de **disparidad intradepartamental**, se calcula los coeficientes de variación tomando en cuenta a todos los Gobiernos Locales de cada uno de los departamentos *canoneros*⁵ del país; no se considera, para este indicador, las transferencias realizadas a los Gobiernos Regionales porque al interior de un departamento, sólo existe un Gobierno Regional.

2. Disparidad Interdepartamental

La Tabla 1 muestra que en el 2013 el Indicador de Disparidad Interdepartamental para los Gobiernos Locales fue de 1.3, valor que refleja una *muy alta heterogeneidad* en las transferencias per cápita de Canon y Regalías a los Gobiernos Locales de distintos departamentos. A nivel de Gobiernos Regionales la Disparidad Interdepartamental también es elevada ($CV = 1.2$). Así, la heterogeneidad interdepartamental entre los Gobiernos Regionales y la calculada para los Gobiernos Locales (tomados en conjunto) entre departamentos son ambas muy altas y con un coeficiente muy similar.

⁴ Para una discusión más formal sobre los valores críticos del coeficiente de variación véase Hervé Abdi (2010) “Coefficient of Variation”, en Neil Salkind (ed.), *Encyclopedia of Research Design*. Thousand Oaks, CA: Sage.

⁵ Para determinar si un departamento es *canonero* se ha considerado el criterio utilizado por el FMI para clasificar si un país es dependiente de recursos naturales (*resource-dependent*), esto es, si los ingresos derivados de la renta de recursos naturales representa por lo menos el 25% del total de sus ingresos. Ver “Guide on Resource Revenue Transparency” IMF (2007).

Tabla 1. Transferencias de Canon y Regalías y Disparidad Interdepartamental 2009 - 2013⁶

Departamento	2009		2010		2011		2012		2013	
	Local	Regional								
Transferencias en nuevos soles per cápita										
Amazonas	0.1	0.0	0.3	0.1	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Áncash	598.8	200.0	544.0	181.7	518.3	173.4	694.9	233.1	689.2	230.9
Apurímac	21.1	6.9	1.5	0.5	4.5	1.4	14.3	4.5	24.5	6.2
Arequipa	362.4	117.0	250.8	78.8	448.5	143.3	499.7	163.2	291.3	94.3
Ayacucho	59.3	29.4	125.2	57.1	201.7	86.2	199.1	85.7	131.9	69.9
Cajamarca	126.3	40.9	240.7	75.5	259.5	79.2	298.2	95.0	311.1	96.8
Callao	4.0	1.3	3.8	1.3	3.4	1.1	14.3	4.8	12.6	4.2
Cusco	541.6	180.5	796.2	263.5	1,153.7	380.7	1,578.5	523.4	1,434.1	476.5
Huancavelica	161.0	58.5	202.4	75.9	259.4	96.5	206.3	83.8	269.7	107.3
Huánuco	4.2	1.0	4.2	0.8	8.3	1.8	7.4	1.5	4.5	0.6
Ica	158.3	55.7	142.1	52.2	314.5	109.1	491.8	165.7	330.6	115.0
Junín	42.1	12.1	66.3	18.7	82.9	22.9	74.2	23.4	61.7	18.5
La Libertad	177.1	56.8	204.6	64.7	225.5	70.1	258.9	82.0	250.8	79.7
Lambayeque	0.2	0.1	0.1	0.0	0.4	0.1	0.3	0.1	0.1	0.0
Lima	13.2	4.3	16.7	5.5	24.3	8.2	25.1	8.6	23.3	8.1
Loreto	54.8	71.2	57.3	73.7	79.8	102.9	110.9	143.7	127.6	166.0
Madre de Dios	0.3	0.1	4.4	1.5	0.7	0.2	5.6	1.9	9.6	3.2
Moquegua	2,000.9	630.2	1,548.2	453.0	2,199.2	667.7	1,869.9	570.2	1,557.2	485.4
Pasco	422.0	127.3	566.9	167.1	697.9	201.4	583.6	186.3	365.3	108.6
Piura	106.2	37.9	133.4	47.6	178.4	63.7	255.0	91.0	262.2	93.5
Puno	165.6	51.3	145.1	41.9	219.3	65.2	204.1	61.6	150.1	45.0
San Martín	0.5	0.2	0.6	0.2	0.7	0.2	1.0	0.3	0.6	0.2
Tacana	839.3	263.9	666.4	193.4	1,087.1	322.3	884.5	278.0	690.7	212.5
Tumbes	257.0	107.8	329.3	155.5	432.9	206.3	600.2	276.2	607.0	268.3
Ucayali	143.4	71.2	192.8	90.9	250.7	112.4	286.7	144.0	288.3	143.9
Disparidad interdepartamental	1.7	1.5	1.4	1.2	1.4	1.3	1.3	1.2	1.3	1.2

Fuente: MEF / INEI

La muy alta disparidad interdepartamental ($CV = 1.3$) entre los Gobiernos Locales muestra una distribución asimétrica de las transferencias de Canon y Regalías en el 2013 a nivel del país. Así, por ejemplo, mientras los Gobiernos Locales de los departamento de Moquegua y Cusco recibieron más de S/. 1 400 por habitante, los Gobiernos Locales de los departamentos de Amazonas, Lambayeque y San Martín recibieron transferencias de Canon y Regalías que no alcanzaron ni un sol por habitante.

A nivel de Gobiernos Regionales, la disparidad interdepartamental también es muy alta ($CV = 1.2$) reflejando el mismo patrón de heterogeneidad al observado entre los Gobiernos Locales. En el 2013, los Gobiernos Regionales de los departamentos con mayor explotación de recursos naturales como Moquegua o Cusco han recibido transferencias per cápita de Canon y Regalía por S/. 485 y S/. 476, respectivamente. Las diferencias son considerables si se compara con las transferencias que reciben gobiernos regionales de departamentos que prácticamente no reciben Canon y Regalías como Amazonas, Lambayeque y San Martín.

⁶ Incluye el 20% que los Gobiernos Regionales deben entregar a las universidades de su circunscripción correspondientes a los recursos de canon regidos por la Ley N° 27506.

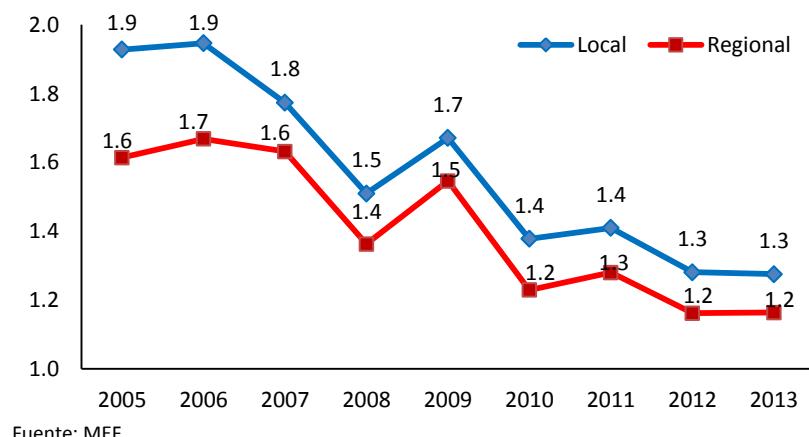
Si se considera las trasferencias agregadas de Canon y Regalías a los Gobiernos Regionales y Locales, la disparidad subnacional interdepartamental mantiene el mismo patrón de “muy alta” disparidad, ($CV = 1.2$) al observado separadamente.

Evolución de las disparidades interdepartamentales 2005 -2013

Si bien el 2013 refleja una muy alta disparidad, en los últimos nueve años considerados (2005 – 2013) la tendencia ha sido decreciente. El Gráfico 1 muestra que en el 2005, la disparidad interdepartamental de los gobiernos locales fue de 1.9, lo que indica que las diferencias en las transferencias de canon y regalías entre los gobiernos locales era mucho mayor en dicho año que en el 2013 (1.3). Por otro lado, la disparidad interdepartamental entre gobiernos regionales era ligeramente menor, la situación de disparidad también ha disminuido con el tiempo, haciendo que la distancia en la disparidad entre estos gobiernos subnacionales se acorte.

El Gráfico 1 nos muestra una tendencia de disminución de la Disparidad interdepartamental, esto debe interpretarse sólo en el contexto de comparación entre departamentos, los niveles observados del Indicador para los años 2012 y 2013, aun reflejan que las transferencias son altamente dispares; situación que es resultado de un sistema que prioriza a las circunscripciones departamentales donde se explotan los recursos naturales y brinda poco espacio para distribuir dichos recursos más allá del ámbito departamental.

Grafico 1. Evolución de la Disparidad Interdepartamental por Canon y Regalías, 2005-2013



Fuente: MEF

3. Disparidad Intradepartamental

El indicador de disparidad intradepartamental ha sido calculado sólo para los departamentos *canoneros*, cuyos gobiernos subnacionales se benefician sustantivamente de las transferencias de Canon y Regalías⁷.

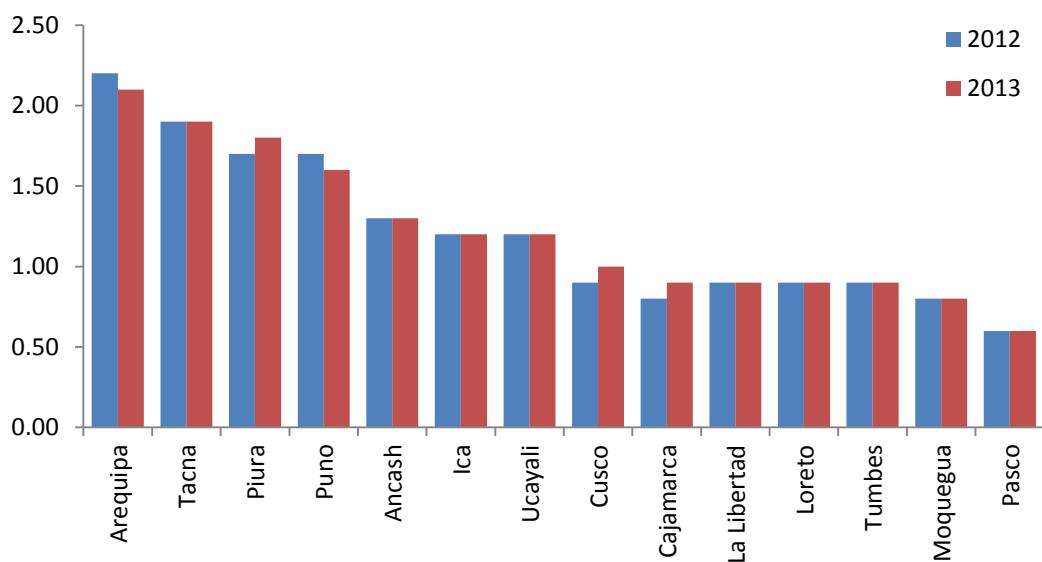
Este indicador en los dos últimos años muestra que la distribución de recursos de Canon y Regalías entre los Gobiernos Locales al interior de cada departamento presenta, en

⁷Estos son los 14 departamentos señalados en el gráfico 2, cuyas fuentes de ingresos por Canon y Regalías superan el 25% de sus fuentes de ingresos.

general, una disminución de las disparidades (sólo en tres de los catorce departamentos canoneros, las disparidades están aumentando). Sin embargo, a pesar de esta tendencia, los niveles de disparidad son todavía bastante altos.

El Gráfico 2 muestra que la mitad de los departamentos canoneros tienen una disparidad muy alta; dentro de este grupo, el caso más resaltante es el departamento de Arequipa, con un coeficiente de variación superior a 2; de manera similar, pero algo más atenuado son los casos de Tacna, Piura y Puno, que pertenecen a este mismo grupo (disparidad muy alta). El resto de departamentos tienen una “disparidad alta” variando entre 0.6 (Pasco) y 1.0 (Cusco). Estos resultados reflejan una distribución más desigual de las transferencias de Canon y Regalías entre sus gobiernos locales del primer grupo de departamentos, comparado con los otros que también se benefician de estos recursos, pero que tienen una distribución interna menos asimétrica. Se debe resaltar que en este último grupo los departamentos de Cusco y Cajamarca han incrementado sus disparidades internas.

Gráfico 2. Indicador de Disparidad Intradepartamental, 2012– 2013



Fuente: MEF

4. Asignación de Recursos Fiscales para enfrentar las disparidades

Los desequilibrios generados por el actual esquema de distribución de Canon y Regalías constituyen un desafío para la descentralización fiscal en el país, dado que estarían incrementando considerablemente las diferentes capacidades de gasto público entre los Gobiernos Locales y los Gobiernos Regionales de departamentos productores con sus pares que no tienen importantes recursos naturales en explotación.

En este contexto, se debe remarcar, que además de las transferencias de Canon y Regalías, existen también otras transferencias del Gobierno Nacional (tanto de recursos ordinarios y como de otros recursos determinados) que sería importante incluirlas en el análisis de las disparidades. Los otros recursos determinados son básicamente: la renta de aduanas,

participaciones (FORSUR, FONIPREL, Seguridad Ciudadana, Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal, entre otros), FONCOMUN, entre otros.

En la Tabla 2 se puede observar que la disparidad interdepartamental se reduce significativamente si se considera el total de transferencias a los gobiernos subnacionales, incluyendo además de las transferencias de Canon y Regalías otros recursos determinados y los recursos ordinarios transferidos por el Gobierno Nacional. Por ejemplo, en el 2013 la disparidad interdepartamental para los Gobiernos Locales era 1.3 cuando se incluye solo canon y regalías (Tabla 1), este indicador se reduce a 0.5 cuando se incluye todas la demás transferencias (Tabla 2). En el caso de los gobiernos regionales el indicador de disparidad se reduce de 1.2 a 0.4 para los mismos conceptos.

Tabla 2. Evolución de la Disparidades Interdepartamentales del Total de Transferencias al nivel Regional y Local^{1/}

Departamento	2009		2010		2011		2012		2013	
	Local	Regional								
Transferencias en nuevos soles per cápita										
Amazonas	376.4	806.1	336.2	866.1	538.3	1062.2	591.3	1361.3	580.1	1285.7
Áncash	897.6	713.8	798.5	721.7	889.7	915.2	1100.1	890.5	1095.9	923.7
Apurímac	470.1	888.0	397.5	1235.6	516.3	1301.7	772.1	1365.0	727.8	1386.2
Arequipa	547.2	629.6	454.6	628.5	701.8	757.0	722.3	817.1	594.2	962.1
Ayacucho	528.7	802.3	539.8	998.2	676.9	1031.5	968.9	1292.0	1015.0	1386.3
Cajamarca	349.3	594.0	568.7	623.7	658.8	643.0	888.9	653.6	916.4	777.1
Callao	232.5	618.5	271.1	648.2	325.9	670.9	279.2	806.6	296.2	887.5
Cusco	820.8	631.7	1082.5	749.9	1475.5	925.2	1949.2	1102.1	1834.4	1303.0
Huancavelica	640.7	866.3	790.2	1030.7	865.7	1193.7	960.9	1413.0	996.0	1398.7
Huánuco	350.7	485.2	395.5	572.3	603.4	693.9	769.2	933.1	727.7	908.9
Ica	407.8	634.3	484.4	654.7	676.1	793.2	754.6	899.3	589.7	929.5
Junín	370.8	580.1	402.8	584.9	451.7	635.0	423.1	710.0	462.5	721.4
La Libertad	349.7	450.7	419.3	532.4	485.6	585.6	587.6	623.1	684.9	656.6
Lambayeque	262.4	411.0	338.1	463.5	430.7	535.7	400.7	648.5	413.4	717.2
Lima	146.1	77.4	157.2	104.8	180.8	84.0	157.4	98.6	157.1	95.4
Loreto	310.7	684.3	373.8	748.3	520.5	890.7	629.1	1074.6	680.8	1117.3
Madre de Dios	282.3	1491.0	248.6	1959.1	319.4	1814.0	293.6	2077.1	345.2	2069.9
Moquegua	2324.3	1427.2	1743.1	1520.1	2449.1	1802.9	2127.7	1745.8	1830.7	2474.0
Pasco	689.0	825.3	872.4	839.6	1095.4	1168.5	966.5	1324.0	875.6	1768.7
Piura	350.3	508.6	377.0	528.5	464.8	585.6	608.9	658.2	735.4	677.5
Puno	469.6	589.3	454.4	610.6	565.5	690.1	647.5	713.3	767.3	861.8
San Martín	232.2	684.1	278.3	762.5	451.5	835.6	615.1	955.0	645.5	1130.2
Tacna	997.1	871.4	836.8	901.3	1321.4	1079.0	1127.1	1113.3	945.6	1178.1
Tumbes	523.4	918.2	624.7	1387.6	762.5	1617.6	909.3	1856.6	960.1	1552.0
Ucayali	412.2	725.7	619.8	725.4	688.3	834.3	724.3	1100.6	791.8	1111.6
Disparidad interdepartamental	0.8	0.4	0.6	0.5	0.6	0.4	0.6	0.4	0.5	0.4

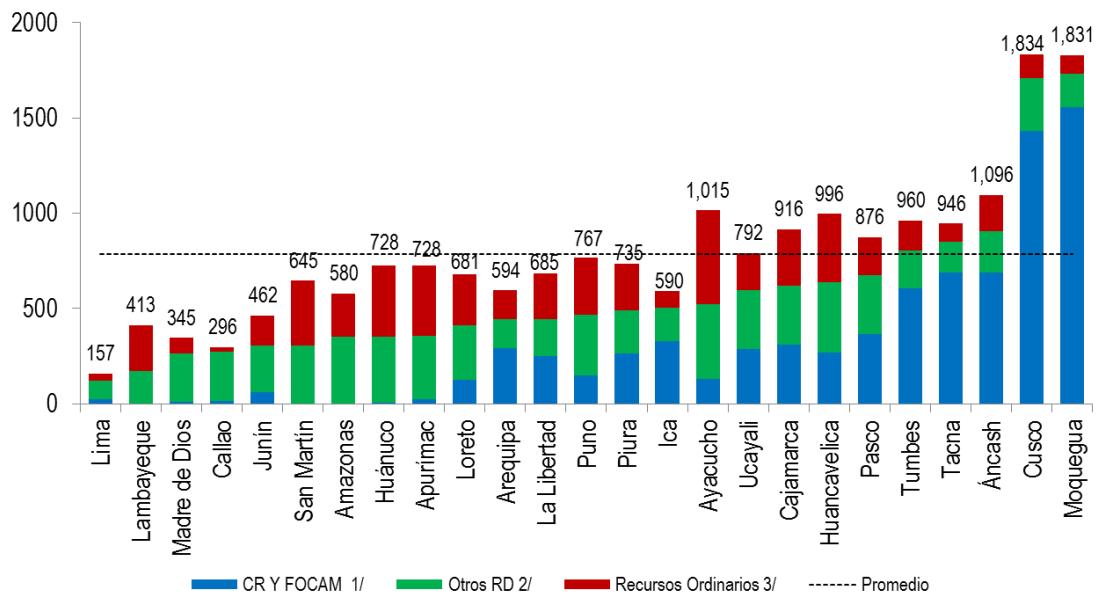
^{1/} Montos a nivel de Presupuesto Institucional Modificado (PIM)

Fuente: SIAF – MEF

Por otro lado, es posible identificar los esfuerzos para mitigar las desigualdades de las transferencias de Canon y Regalías. Por ejemplo, en los Gráficos 3 y 4, se muestra la distribución de las transferencias de Canon y Regalías para el 2013 junto a otras transferencias como los Recursos Ordinarios y Otros Recursos Determinados (entre los que

se encuentran el Fondo de Compensación Municipal, el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal, la Renta de Aduanas, entre los más importantes).

Gráfico 3. Distribución per cápita de transferencias y otros recursos a Gobiernos Locales por Departamento, 2013



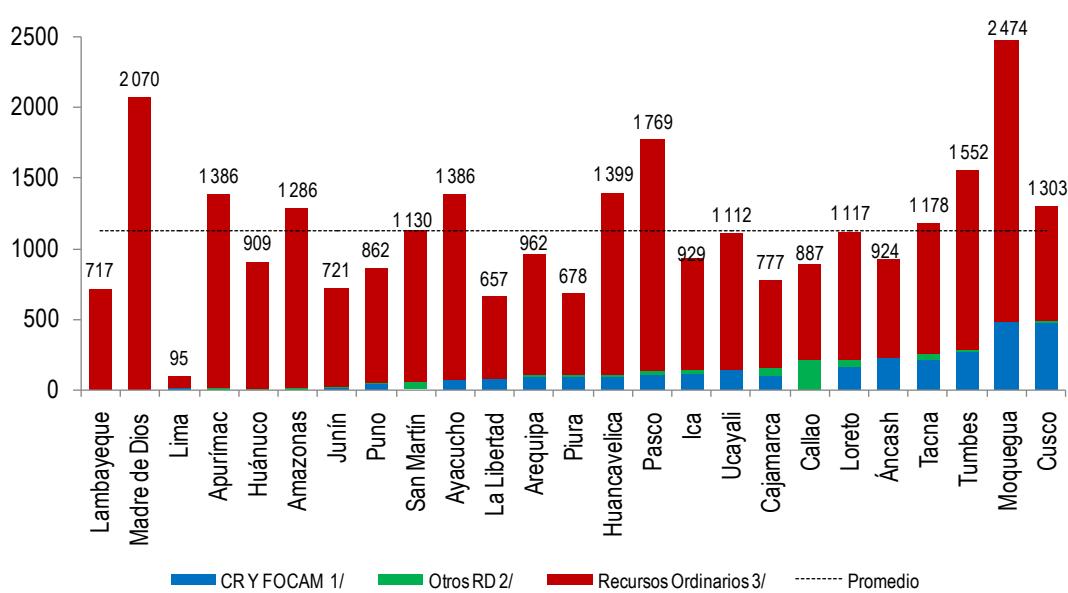
1/ Incluye canon minero, pesquero, forestal, hidroenergético, gasífero, canon y sobre canon petrolero, regalías mineras y FOCAM.

2/ Incluye renta de aduanas, participaciones (FORSUR, FONIPREL, Ley 15686, Seguridad Ciudadana), FONCOMUN, saldo de transferencias, PI, bono traspaso de recursos, fondo para la igualdad, entre otras.

3/ A nivel de Presupuesto Institucional Modificado (PIM)

Fuente: MEF

Gráfico 4. Distribución per cápita de transferencias y otros recursos a Gobiernos Regionales por departamento, 2013



1/ Incluye canon minero, pesquero, forestal, hidroenergético, gasífero, canon y sobre canon petrolero, regalías mineras y FOCAM.

2/ Incluye renta de aduanas, participaciones (COFIDE, FORSUR, FONIPREL), fideicomiso regional, saldo de transferencias, bono traspaso de recursos, entre otras.

3/ A nivel de Presupuesto Institucional Modificado (PIM)

Fuente: MEF

Los gobiernos locales de los departamentos de Huánuco, Apurímac, Amazonas, San Martín, entre otros, muestran importantes montos de trasferencias diferentes al Canon y Regalías que se asignan a dichas jurisdicciones para garantizar niveles suficientes de recursos y disminuir la distancia entre departamentos con mayores recursos por habitante y los que menos reciben. Aunque en términos per cápita no logran alcanzar el promedio nacional que es distorsionado por los valores bastante altos de Cusco y Moquegua, que reciben significativas transferencias de Canon y Regalías.

Los resultados para el nivel regional también muestran una lógica compensatoria en la asignación de otras transferencias, esta asignación permite amortiguar las diferencias creadas por el Canon y Regalías. En promedio, para el año 2013, los Gobiernos Regionales recibieron 1131 nuevos soles per cápita; del total, diez gobiernos tienen transferencias totales superiores al promedio. En este grupo se encuentran departamentos con bajo Canon y Regalías como Amazonas, Madre de Dios, Ayacucho y Apurímac que son priorizados con recursos desde el gobierno nacional.