

La redistribución del canon ¿Una solución a la inequidad en la distribución del presupuesto?

Elaborado por: Epifanio Baca (ebaca@desco.org.pe)
Nery Roncal (nroncal@desco.org.pe)

Grupo Propuesta Ciudadana

Con el respaldo de 18 presidentes regionales desde la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), se propone al nuevo gobierno la redistribución del canon, la misma que debería realizarse atendiendo a los indicadores de pobreza en cada jurisdicción, y que deje de ser distribuido sólo en las zonas productoras de los minerales, donde los niveles de postergación social no siempre son mayores (El Peruano, de 01-08-11).

En efecto, una afirmación frecuente en los últimos años es que las transferencias del canon han generado desigualdades entre regiones, favoreciendo a las que cuentan con recursos naturales en explotación frente a las que no cuentan con dichos recursos. Pero, dichas desigualdades también se observan al interior de las regiones productoras, entre provincias según su condición de productora o no productora de recursos naturales, lo que añade complejidad al tema. Simplificando, la idea que se ha difundido es que las regiones que reciben canon son mucho más ricas porque reciben muchos más recursos en comparación con las regiones que no reciben el canon. ¿Cuánto sustento tiene este tipo de afirmaciones actualmente? ¿Son realmente grandes las inequidades en la distribución del presupuesto?

Como se sabe las transferencias del canon a los gobiernos subnacionales tienen la forma de una coparticipación en la recaudación, es decir, se realizan por mandato legal e independientemente de la voluntad del Poder Ejecutivo, responsable de recaudar tanto el impuesto a la renta como las regalías mineras y gasíferas de las industrias extractivas. Si bien es cierto que el inesperado aumento extraordinario de los recursos del canon ha venido generando desigualdad entre las regiones productoras y no productoras de minerales y de hidrocarburos, la información muestra que el Ministerio de Economía y Finanzas ha venido

realizando – de manera discrecional y con criterios poco transparentes- transferencias compensatorias de recursos para corregir dicha distorsión.

Por ello, en primer lugar, planteamos que junto con las desigualdades en la distribución del presupuesto entre regiones - compensadas en buena medida por el MEF, si bien es cierto de manera arbitraria, – también hay que evaluar las desigualdades que se dan al interior de las regiones beneficiadas con el canon y regalías. En segundo lugar, que la solución a este problema va más allá de la redistribución del canon y las regalías, requiere más bien de una revisión y reestructuración del actual sistema de transferencias intergubernamentales en su conjunto.

1. LA INEQUIDAD ENTRE REGIONES ES MENOR A LA IMAGINADA

Durante los años de mayores ingresos por canon (2006 al 2008), la distribución del canon sí tuvo un efecto generador de inequidades entre regiones productoras y no productoras de minerales o hidrocarburos, sobre el cual hemos alertado en sucesivos Reportes de Vigilancia de las Industrias Extractivas (7, 9 y 11). Sin embargo, en respuesta a este problema el MEF ha venido aplicando - gracias al poder discrecional que tiene - medidas compensatorias a favor de las regiones que no reciben estos recursos.

Para medir el grado de inequidad en la asignación del presupuesto hemos calculado la inversión pública percapita realizada por los gobiernos regionales en el periodo 2005-2010 como indicador relevante. Para ello, agrupamos a los gobiernos regionales en dos grupos: El primer grupo (a) de gobiernos regionales beneficiados con el canon (los 10 con mayores recursos en el periodo 2005-2010: Ancash, Cajamarca, Cusco, Piura, La Libertad, Arequipa, Pasco, Moquegua, Tacna y Loreto). El segundo grupo (b), de gobiernos regionales que no reciben el canon o lo hacen muy escasamente (14 departamentos y la Provincia Constitucional del Callao).

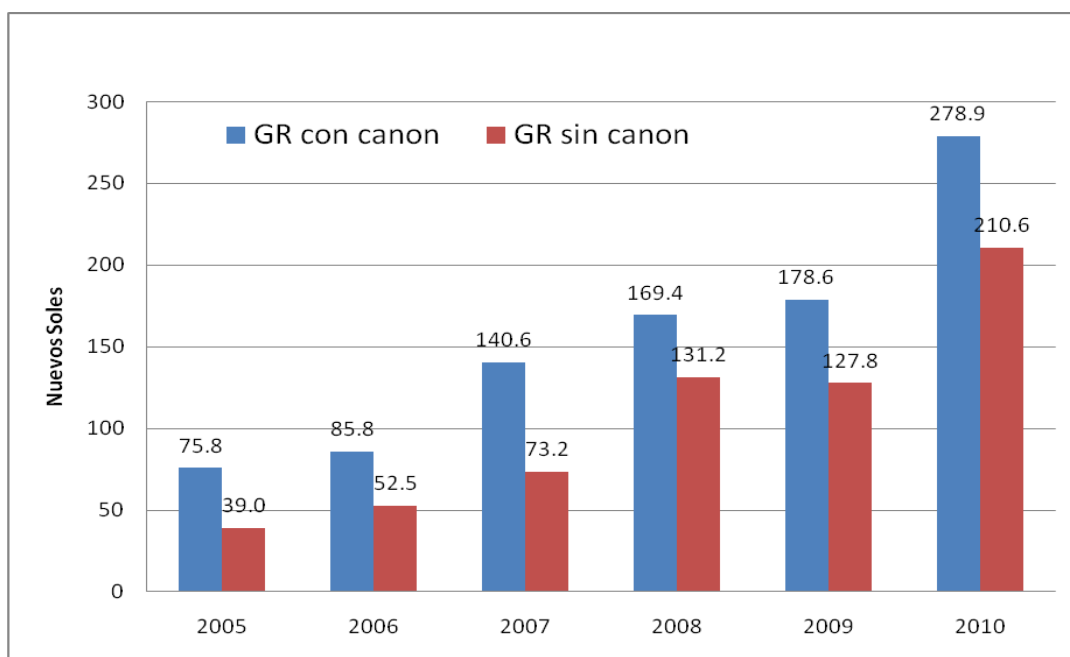
Los resultados principales son los siguientes:

- i. La inversión percapita promedio ejecutada de los gobiernos regionales del grupo a) aumentó en 268% pasando de S/. 75.8 soles en 2005 a S/. 278.9 soles en 2010; en este grupo son los Gobiernos Regionales de Moquegua y Tacna los que tienen los promedios más elevados para todo el período con S/. 475 y S/. 382, respectivamente, frente al promedio general del grupo de S/. 140.
- ii. La inversión percapita promedio ejecutada de los gobiernos regionales del grupo b) aumentó en 440% pasando de S/. 39 en 2005 a S/. 210.6 en 2010. En este grupo el promedio general del grupo es S/. 90.

- iii. Comparando los promedios del período hay gobiernos regionales del grupo a) que registran montos menores que gobiernos regionales del grupo b), es el caso de Cajamarca, Piura y La Libertad.
- iv. Estos datos permiten concluir que si bien los GR beneficiados con el canon registran, en promedio, una inversión percapita mayor, la diferencia o desigualdad es menor de la que se imagina y como tendencia la misma ha venido disminuyendo, de 92% en 2005 a 32% en 2010 (ver grafico 1). Para todo el período la inversión percapita promedio del grupo a) es superior en 55% comparado con el grupo b). Como veremos luego, la tendencia a la disminución de las desigualdades se explica en buena cuenta por el rol que ha jugado el MEF realizando transferencias compensatorias.

Gráfico 1

Inversión pública percapita ejecutada en gobiernos regionales (GR) con y sin canon, 2005-2010 (en nuevos soles)



Fuente: SIAF-MEF
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

2. EL MEF Y LAS TRANSFERENCIAS COMPENSATORIAS

Con el marco legal existente y con el actual sistema de transferencias intergubernamentales el gobierno nacional (léase el Poder Ejecutivo) cuenta con un margen de maniobra para realizar transferencias compensatorias hacia las regiones. Existen dos grandes mecanismos identificados:

- i) Incrementar los montos transferidos, a gobiernos locales y gobiernos regionales de las regiones que no reciben canon, utilizando otras fuentes de financiamiento. Esto se puede hacer con los Recursos Ordinarios que maneja el gobierno nacional. También puede disminuir los montos transferidos de otras fuentes de financiamiento a los gobiernos locales o regionales favorecidos con canon.
- ii) Aumentar la inversión directa del gobierno nacional en los departamentos que no reciben transferencias de canon o estas son muy reducidas. La bonanza fiscal de los últimos años ha permitido al gobierno nacional disponer de recursos presupuestales sustantivos para inversiones, destinando un mayor presupuesto a los departamentos que no reciben canon.

Para estimar el efecto de ambos mecanismos de compensación hemos utilizado la misma agrupación mencionada en el punto anterior.

Para el primer mecanismo, utilizamos la información de los gobiernos regionales¹ del periodo 2006-2010. Los datos del gasto público realizado por los gobiernos regionales según fuente de financiamiento, muestra que el gobierno nacional (léase MEF) ha compensado a los gobiernos regionales de los departamentos sin canon con mayores transferencias sustanciales, tal como se muestra en el gráfico 2.

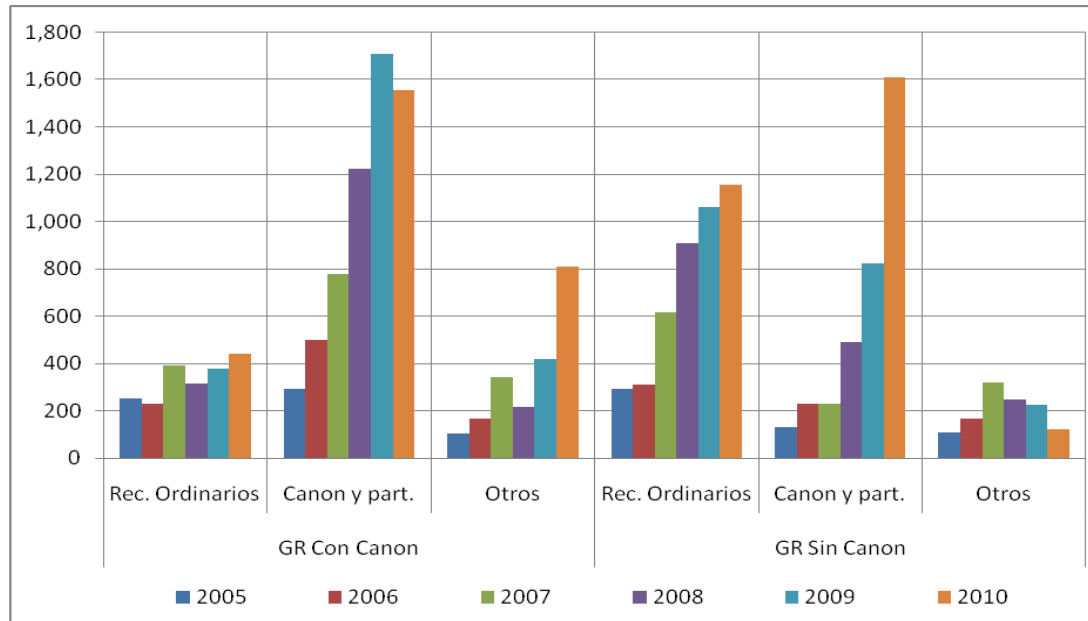
Las transferencias compensatorias han tenido dos conductos. El primero, es el aumento significativo en los Recursos Ordinarios, tal como se ve en el gráfico 2. En el 2006 los GR del grupo a) recibieron alrededor de 200 millones de soles por esta fuente, mientras que los GR del grupo b) recibieron alrededor de S/. 300 millones. En cambio el año 2009 los GR del grupo a) recibieron cerca de S/. 400 millones (100% respecto al 2006), mientras que los GR del grupo b) recibieron poco más de S/. 1,000 millones (300% respecto al 2006).

La segunda vía de compensación ha servido para asegurar que los GR del grupo b) reciban una mayor participación en los “nuevos fondos” (FONIPREL y Fideicomisos Regionales) incluidos en el rubro 18 Canon, sobre canon, renta de aduanas, regalías y participaciones (la columna canon y participaciones del gráfico 3). El año 2010 los GR del grupo b) han recibido un monto ligeramente superior por el Rubro 18 que los GR del grupo a), esto debido a su mayor acceso a los referidos nuevos fondos.

¹ Hacer un análisis de gobiernos locales exige un mayor análisis estadístico y una precisión sobre los gobiernos locales productores, que concentran la mayor parte del canon.

Gráfico 2

Evolución del gasto público en Gobiernos Regionales 2006-2010, según su condición respecto a los recursos del canon.



Fuente: SIAF-MEF
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

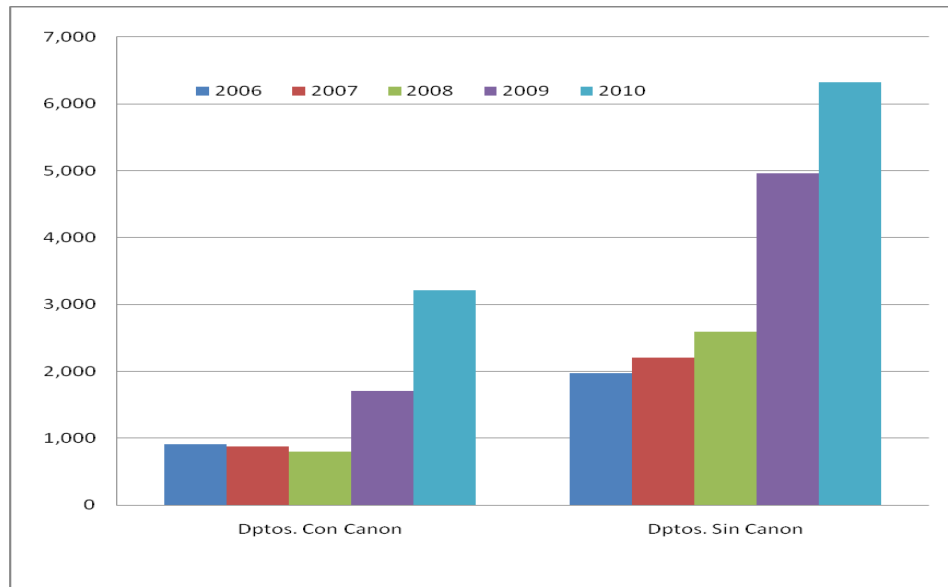
Para el segundo mecanismo – inversiones directas del gobierno nacional en las regiones- hemos utilizado la información de inversiones del gobierno nacional por departamentos en el periodo 2006-2010²; y empleamos la misma agrupación de los departamentos con canon y los departamentos sin canon.

Los datos muestran que el gobierno nacional destinó una mayor proporción de los recursos de inversión pública que maneja hacia los departamentos sin canon. Tal como indica el grafico 3 este mecanismo de compensación ha sido sustancial desde el 2009, con la expansión del gasto público por la aplicación del Plan de estímulo económico para atenuar los impactos de la crisis financiera internacional del 2008.

² Tomamos las inversiones porque los fondos del canon se destinan por mandato legal (ley del canon) mayormente para inversiones.

Gráfico 3

Evolución del gasto Inversión del Gobierno Nacional 2006-2010, según su condición respecto a los recursos del canon.



Fuente: SIAF-MEF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

CONCLUSIONES

En suma, la información presentada aporta evidencias claras de que el gobierno nacional realizó transferencias compensatorias de recursos a favor de los departamentos que no reciben canon o reciben muy poco. Por ello, es probable que el grado de inequidad en la distribución del presupuesto sea menor a la que se piensa, cuando solo se mira la distribución de los recursos del canon. El análisis de las inequidades debe realizarse tomando el conjunto de las transferencias intergubernamentales (incluyendo gastos corrientes)

Las desigualdades en la inversión pública percapita entre gobiernos regionales con y sin canon han venido disminuyendo entre 2005 y 2010. Dicha disminución se produce principalmente por las transferencias compensatorias realizadas desde el gobierno nacional, principalmente desde el MEF utilizando su discrecionalidad, lo cual debería transparentarse.

La manera de resolver el problema de la inequidad en la distribución del canon es mediante la propuesta de descentralización fiscal que modifique el actual sistema de transferencias intergubernamentales, tal como ha sido planteada por la ANGR y la REMURPE en 2010. Concentrarse sólo en la redistribución del canon no resuelve el problema y puede ser fuente de nuevos conflictos sociales.

En este contexto queda claro que - si la aprobación de la ley de descentralización fiscal toma más tiempo - los ingresos adicionales a obtenerse de las empresas mineras mediante la aplicación de un impuesto a las ganancias extraordinarias, es crear un fondo nacional que sirva para compensar a las regiones más necesitadas y menos favorecidas con el sistema actual, pero también para financiar investigación en ciencia y tecnología.