

# **Análisis de los criterios de distribución del canon**

**Centro de Investigación Parlamentaria**

Lima, 31 de Marzo de 2004

## INDICE

	Pág
Presentación	3
1. Generalidades	4
2. Distribución del canon	6
2.1 Problemas con la distribución del canon con la ley N° 27506	7
2.2 La distribución del canon bajo la ley actual (ley N° 28077)	8
3. Estudios de caso: el canon minero en el departamento de Tacna	10
3.1 Distribución del canon minero en Tacna según la ley N° 27506	10
3.2 distribución del canon minero en Tacna según la ley N° 28077	13
4. Estudios de caso: el canon petrolero en el departamento de Piura	
4.1. Distribución del canon petrolero en el departamento de Piura	18
4.2. Distribución del canon en las provincias productoras	19
4.2.1. Distribución del 20% del canon	19
4.2.2. Distribución del 50% del canon	20

**Centro de Investigación Parlamentaria** - Jr. Junín cuadra 5 - S/N – Lima  
TELÉFONO: 3117777 – (Anexos 2912 – 2913).

**ANÁLISIS DE LOS CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DEL CANON** es un material producido por:

**AREA DE BASE DE DATOS:** Irma Arteaga Geldres

**AREA DE ESTUDIOS ECONÓMICOS:** José Castro Gutiérrez

### **Presentación**

El canon es la participación efectiva que perciben los Gobiernos Regionales y Locales del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales. Estos recursos constituyen una fuente de financiamiento muy importante para los Gobiernos Regionales y Locales en el proceso de descentralización en que se encuentra inmerso nuestro país.

El objetivo del presente documento es analizar los criterios de la distribución del canon en función de los lugares donde se encuentran los recursos explotados. Así, se busca obtener una aproximación sobre la equidad y la eficiencia con la que el poder ejecutivo esta distribuyendo estos recursos a los gobiernos regionales y locales.

La metodología de nuestro trabajo se basa en el análisis de dos casos específicos de distribución de canon. El primero se refiere a la distribución del canon minero en el departamento de Tacna y el segundo a la distribución del canon Petrolero en el departamento de Piura. En ambos casos se pueden observar resultados que favorecen en la distribución de los recursos a zonas geográficas donde no se han generado los recursos naturales en desmedro de aquellas que si lo han hecho.

Asimismo, se puede observar que la distribución del canon minero bajo el marco normativo de la ley N° 27506 presentaba tendencias inequitativas debido a que beneficiaba más a aquellas zonas que presentaban mayor población frente a otras que tenían menos habitantes. No obstante, con la emisión de la Ley N° 28077 estas tendencias se han revertido al incluir índices de necesidades básicas insatisfechas, situación de pobreza y carencia de infraestructura, dentro de los criterios para la distribución del canon.

### **1. Generalidades**

El canon es la participación efectiva y adecuada de la que gozan los gobiernos regionales y locales del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos naturales<sup>1</sup>.

Los recursos provenientes del canon solo pueden ser utilizados por sus beneficiarios en proyectos de inversión e infraestructura.

Existen diversos tipos de canon: canon minero, canon hidroenergético, canon pesquero, canon forestal, canon gasífero y canon petrolero. Este último tiene un tratamiento distinto a los demás. De un lado, el canon Minero, Hidroenergético, Pesquero, Forestal y Gasífero están definidos como el 50% del Impuesto a la Renta que pagan las empresas por el aprovechamiento de los recursos que explotan. De otro lado, el canon Petrolero representa el 12.5% del valor de la producción y proviene de las regalías que pagan las empresas que explotan Petróleo, Gas y condensados.

Las transferencias por los distintos tipos de canon han evolucionado favorablemente en los últimos años. En particular, el canon minero ha tenido un marcado crecimiento en el transcurso del último año, como consecuencia de los altos precios internacionales de los minerales. Así, en el siguiente cuadro se puede observar como se ha manifestado esta variación:

---

<sup>1</sup> Definición tomada de la ley N° 27506, Ley del Canon.

**Cuadro N° 1**  
**Canon y Sobrecanon 2002-2003**  
(Millones de Nuevos Soles)

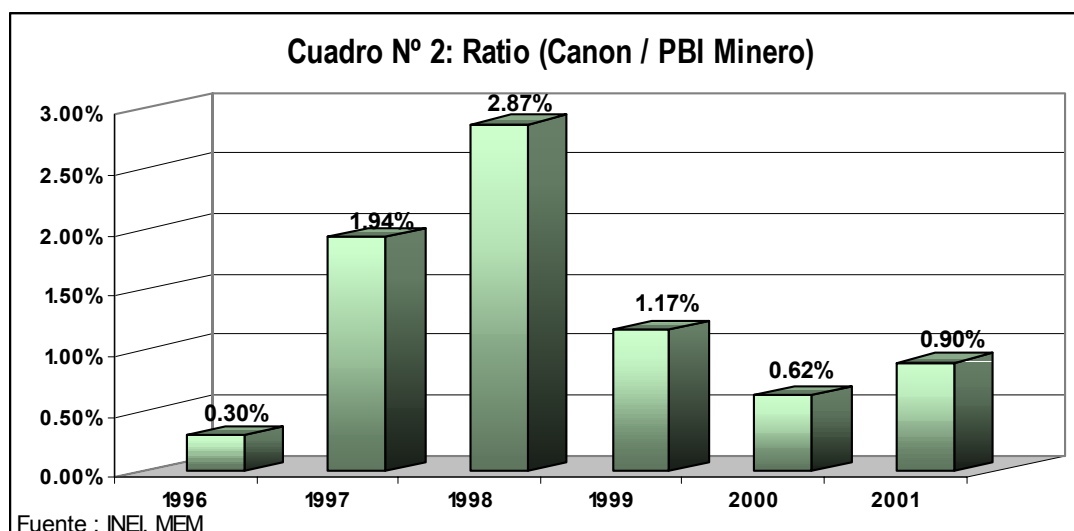
Conceptos	2002 /1	2003 /1	2004 /2	Var. % (2003 vs 2002)
Canon y Sobrecanon Petrolero	365.4	399.3	419.8	9.3
Canon Minero	135.9	285.8	410.1	110.3
Canon Hidroenergético	51.4	92.3	97.2	79.5
Canon Pesquero	0	29.8	14.2	-
Canon Forestal	0.4	0.8	0.9	79.4
Canon Gasífero (A partir de CAMISEA)	0	0	52	-
<b>Total</b>	<b>553.2</b>	<b>807.9</b>	<b>994.2</b>	<b>46.1</b>

1/ Ejecutado.

2/ Proyectado.

Fuente: Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales-DGAES. MEF.

Sin embargo, es importante precisar que estas transferencias cada vez representan una menor proporción de la producción que se genera en cada sector. Por ejemplo, en el caso del canon minero, el ratio canon/PBI minero ha oscilado alrededor de 1% en los últimos años (ver cuadro N° 2)

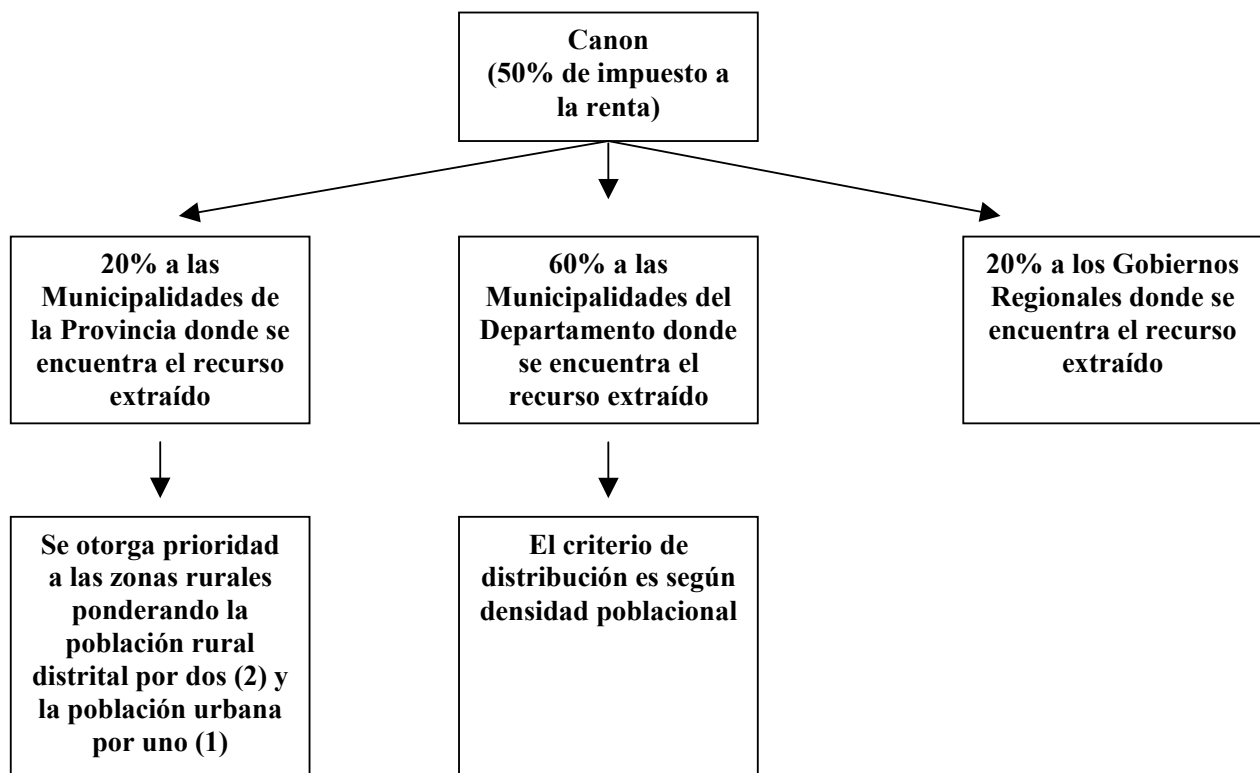


A pesar que el presente trabajo no abordará en detalle el problema del nivel que representa el canon como proporción del PBI generado en cada sector, es importante dejar señalado que este es uno de los principales elementos que

generan una percepción en distintos sectores de la población sobre la reducida cantidad de recursos que percibe el Estado por los recursos explotados.

## 2. Distribución del Canon

La ley que normaba la distribución del canon y su aplicación es la N°27506. Según esta norma, la distribución del canon<sup>2</sup> se hacía teniendo como principal criterio la ubicación del yacimiento donde los recursos naturales eran explotados. Así la distribución estaba determinada de la siguiente manera:



---

<sup>2</sup> Con excepción del Canon Petrolero que mantiene su propio mecanismo de distribución

Estos criterios de distribución han estado vigentes desde el año 2001, año en que se emitió la ley N° 27506 y septiembre de 2003, año en que se emitió la ley N° 28077, ley que modificó los criterios de distribución del canon minero.

Sin embargo, es necesario aclarar algunos puntos en cuanto al período en que se realiza efectivamente la distribución del canon. El impuesto a la renta sobre el cual es deducido el 50% que corresponde al canon se genera en el año anterior a su distribución. Así, tenemos que durante el año 2003 las empresas han generado un impuesto a la renta que recién será registrado en Abril de 2004, cuando las empresas paguen el impuesto a la administración tributaria. Luego, en el mes de Mayo del 2004, el MEF procederá a distribuir el canon generado con los impuestos del año 2003.

En síntesis, es importante recalcar que en la actualidad la distribución del canon se realiza en función del marco establecido por la Ley N° 27506 debido a que los recursos se originaron en el impuesto a la renta el ejercicio 2002.

### **2.1:- Algunos problemas en la distribución del canon bajo la vigencia de la Ley N° 27506**

El objetivo central de la distribución del canon es compensar a las zonas productoras de los recursos naturales para que éstas cuenten con mayores recursos y puedan sustituir sus activos explotados por otros como: infraestructura, mejores condiciones de salud, educación, etc. Sin embargo, este objetivo no se estaría cumpliendo debido a dos razones centrales:

- El criterio de la densidad poblacional que establece la ley N° 27506 para distribuir el 60% de los recursos favorece más a las zonas urbanas, en desmedro de las que tienen baja densidad, que en muchos casos resultan ser las zonas productoras.

- La distribución establecida por la Ley N° 27506 no asegura una participación adecuada de donde se extraen los recursos naturales a pesar de ser la zona que esta directamente relacionada con las actividades extractivas.

### **2.2.- La distribución del canon bajo la ley actual (Ley N° 28077)**

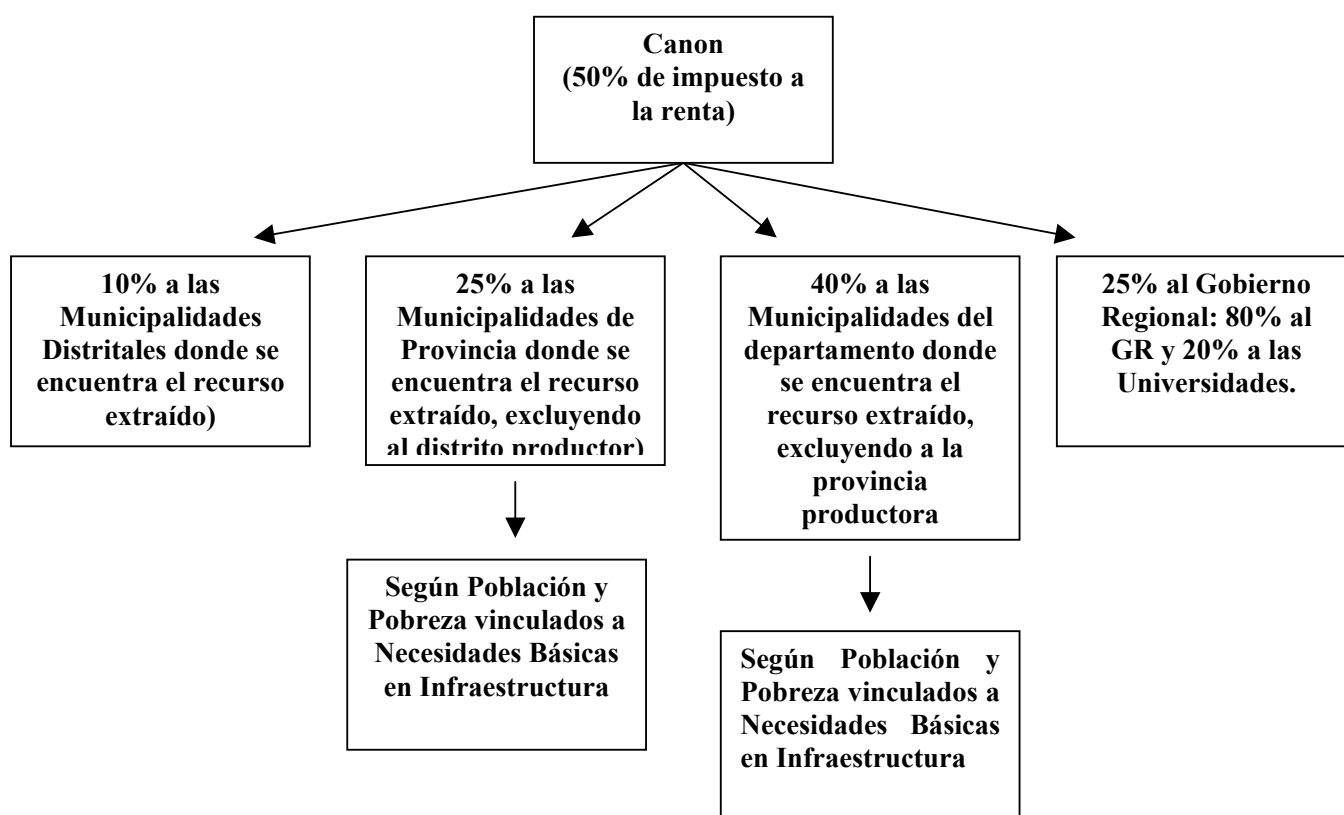
En septiembre del año 2003 se emitió la ley N° 28077 que modificó los beneficiarios y criterios de distribución del canon. Como ya hemos mencionado esta nueva distribución se realizará a partir de mayo del año 2004, cuando se encuentren consolidados los montos de impuesto a la renta del ejercicio 2003, que el MEF comenzará a distribuir a los gobiernos locales y regionales.

Los cambios producidos en los beneficiarios del canon como consecuencia de la emisión de esta norma priorizan la asignación de los recursos en las Municipalidades distritales y departamentales donde se encuentra el recurso extraído. Asimismo, establecen una asignación especial para las universidades que se encuentran en las regiones productoras de los recursos.

Otra modificación importante que contempla la ley N° 28077 se encuentra en los criterios de distribución. Según esta norma la asignación a los Gobiernos Regionales y Locales se hará tomando en cuenta el criterio de población y añadiendo los criterios de pobreza y necesidades básicas de infraestructura. Así, se busca una asignación de recursos más progresiva del canon priorizando las zonas más pobres y con mayor carencia de necesidades básicas en infraestructura.

Estos últimos indicadores de pobreza vinculados a necesidades básicas en infraestructura serán proporcionados por el INEI antes de comenzar el proceso de asignación correspondiente al año 2004.

A continuación presentamos un esquema donde se resume el nuevo mecanismo de distribución establecido por la ley N° 28077:



### 3. Estudios de caso: el Canon minero en el departamento de Tacna

#### 3.1 Distribución del canon minero en Tacna según la ley N° 27506

Según la ley N° 27506 (ley que rige hasta mayo de este año) el canon minero tiene la siguiente distribución:

%	Beneficiarios	Criterios
20%	Municipalidades de la provincia donde se encuentra el recurso extraído	<b>Resolución ministerial No. 261 – 2002 - EF/15</b> Se otorga prioridad a las zonas rurales ponderando la población rural distrital por dos(2) y la población urbana por uno (1)
60%	Municipalidades del departamento donde se encuentra el recurso extraído	<b>Establecido por la Ley de Canon (Ley No. 27506)</b> Según densidad poblacional (Habitantes/Km <sup>2</sup> )
20%	Gobiernos regionales donde se encuentra el recurso extraído	

Con esta ley, para el año 2003, en el caso de Tacna, el 50% de la recaudación por impuesto a la renta de las empresas mineras operantes en Tacna<sup>3</sup> ascendió a: S/. 14 587 661. De ello, el 20% se reparte a los gobiernos regionales.

Tipo de canon	Nuevos soles
Gobierno regional	2 917 527

Asimismo, el 60% se reparte entre las municipalidades del departamento donde se encuentra el recurso extraído, es decir, se consideran “TODOS” los municipios, tanto los correspondientes a la provincia donde se explota el mineral, como el resto. Se reparte entonces, S/. 8 752 596 soles entre todas las provincias. Para ello sólo se utiliza el criterio de densidad poblacional (habitantes / Km<sup>2</sup>).

<sup>3</sup> Corresponde al ejercicio 2002.

Así, el siguiente cuadro muestra la distribución de este 60%. Como se puede observar, los distritos con baja densidad poblacional son los más afectados. Este es el caso de los tres distritos de la provincia productora: Ilabaya, Ite y Locumba, cuya densidad poblacional es de 6.9, 4.3 y 1.2 habitantes por kilómetro cuadrado respectivamente.

**Cuadro No. 3: Distribución del 60% del canon a los municipios**

Provincia	Distrito	Empresa	Yacimiento	Población 2003	Superficie (km <sup>2</sup> )	Canon minero
CANDARAVE	CAIRANI			1 515	371,10	55 471
CANDARAVE	CAMILACA			2 575	518,85	67 825
CANDARAVE	CANDARAVE			3 651	1 111,03	44 970
CANDARAVE	CURIBAYA			283	126,98	30 405
CANDARAVE	HUANUARA			836	95,61	119 477
CANDARAVE	QUILAHUANI			1 076	37,59	388 656
JORGE BASADRE	ILABAYA	SOUTHERN	TOQUEPALA	7 701	1 111,39	94 010
JORGE BASADRE	ITE			3 657	848,18	58 497
JORGE BASADRE	LOCUMBA			1 203	968,99	16 844
TACNA	ALTO DE LA ALIANZA			44 195	371,40	1 616 201
TACNA	CALANA			2 269	108,38	282 919
TACNA	CIUDAD NUEVA			28 526	173,42	2 235 250
TACNA	CORONEL ALBARRACIN			17 361	187,74	1 249 796
TACNA	INCLAN			1 439	1414,82	13 849
TACNA	PACHIA			2 752	603,68	61 589
TACNA	PALCA			1 449	1417,86	13 857
TACNA	POCOLLAY			25 788	265,65	1 311 820
TACNA	SAMA			2 494	1115,98	30 376
TACNA	TACNA			136 774	2407,18	774 596
TARATA	CHUCATAMANI			463	372,41	16 930
TARATA	ESTIQUE			429	312,85	18 546
TARATA	ESTIQUE-PAMPA			170	185,61	12 437
TARATA	SITAJARA			371	251,24	20 142
TARATA	SUSAPAYA			996	373,21	36 432
TARATA	TARATA			4 229	864,31	66 922
TARATA	TARUCACHI			458	113,27	55 103
TARATA	TICACO			1554	347,06	61 017

Fuente: INEI, MEF.  
Elaboración propia.

La ley también estipula que el 20% del canon se destina a las municipalidades distritales de la provincia de donde se extrae el recurso, es decir, en el 2003 se distribuyeron S/.2 917 532 nuevos soles siguiendo criterios de área geográfica, es decir, se pondera la población distrital rural por dos y la población urbana por uno. Esto quiere decir que es necesario conocer qué parte de la población del distrito vive en área rural y qué parte vive en área urbana. El siguiente cuadro presenta las cifras totales del canon recibido en el 2003 por cada distrito, y además se adiciona una columna referida al área geográfica distrital<sup>4</sup>, con el propósito de observar qué tipo de población está recibiendo mayor o menor canon.

**Cuadro No. 4: Distribución del 20% del canon a los municipios distritales de la provincia productora**

Distrito	Empresa	Yacimiento	Población 2003	Superficie (km <sup>2</sup> )	Canon minero	Área de residencia
CAIRANI			1 515	371,10	55 471	Rural
CAMILACA			2 575	518,85	67 825	Urbana
CANDARAVE			3 651	1 111,03	44 970	Rural
CURIBAYA			283	126,98	30 405	Urbana
HUANUARA			836	95,61	119 477	Urbana
QUILAHUANI			1 076	37,59	388 656	Urbana
ILABAYA	SOUTHERN	TOQUEPALA	7 701	1 111,39	1 671 950	Urbana
ITE			3 657	848,18	1 078 005	Rural
LOCUMBA			1 203	968,99	335 594	Rural
ALTO DE LA ALIANZA			44 195	371,40	1 616 201	Urbana
CALANA			2 269	108,38	282 919	Rural
CIUDAD NUEVA			28 526	173,42	2 235 250	Urbana
CORONEL ALBARRACIN			17 361	187,74	1 249 796	Urbana
INCLAN			1 439	1414,82	13 849	Rural
PACHIA			2 752	603,68	61 589	Rural
PALCA			1 449	1417,86	13 857	Rural
POCOLLAY			25 788	265,65	1 311 820	Urbana
SAMA			2 494	1115,98	30 376	Urbana
TACNA			136 774	2407,18	774 596	Urbana
CHUCATAMANI			463	372,41	16 930	Rural
ESTIQUE			429	312,85	18 546	Urbana
ESTIQUE-PAMPA			170	185,61	12 437	Rural

<sup>4</sup> Si la mayor parte de la población vive en el área urbana, se ha asignado esa área; si por el contrario, la mayor parte de la población vive en el área rural, entonces se asignará como área geográfica del distrito al área rural.

SITAJARA			371	251,24	20 142	Urbana
SUSAPAYA			996	373,21	36 432	Urbana
TARATA			4 229	864,31	66 922	Urbana
TARUCACHI			458	113,27	55 103	Urbana
TICACO			1554	347,06	61 017	Urbana

Fuente: INEI, MEF.

Elaboración: propia.

Obsérvese que si bien el distrito productor cuenta con un canon elevado, el distrito de “Ciudad Nueva” cuenta con un canon superior que el distrito productor, por la sencilla razón que es una zona urbana con elevada densidad poblacional, la más alta del departamento, 165 habitantes por kilómetro cuadrado.

El problema principal entonces, de los criterios utilizados en la ley No. 27506 es que la densidad poblacional favorece más a las zonas urbanas, en desmedro de las que tienen baja densidad, que usualmente son las zonas productoras. Asimismo, la distribución no asegura una participación que retribuya en mayor medida a las zonas productoras, como se ha observado en el caso anterior.

### 3.2 Distribución del canon minero en Tacna según la nueva ley del canon: Ley No. 28077<sup>5</sup>

Según esta ley, el canon se distribuye de la siguiente manera:

%	Beneficiarios	Criterios
10%	Municipalidad distrital donde se encuentra el recurso extraído	
25%	Municipalidades de la provincia donde se encuentra el recurso extraído excluyendo al distrito productor	Según índices de distribución que fije el MEF en base a criterios de población y pobreza vinculados a la carencia de necesidades básicas y déficit de infraestructura.
40%	Municipalidades del departamento donde se encuentra el recurso extraído, excluyendo a la provincia productora	Según índices de distribución que fije el MEF en base a criterios de población y pobreza vinculados a la carencia de necesidades básicas y déficit de infraestructura.
25%	Gobierno regional	80% al gobierno regional y 20% a las universidades

<sup>5</sup> Suspendida hasta junio de 2004, debido a que la transferencia de los recursos provenientes del impuesto a la renta del ejercicio 2002, se distribuyen durante el periodo: junio de 2003 hasta mayo de 2004.

Haciendo uso de los datos correspondientes al año 2003, tomados en la parte anterior, se va a proceder a proyectar el canon que recibiría cada distrito con la ley actual. En primer lugar, el 10% de los recursos del canon se destinan al distrito productor, en este caso a Ilabaya, es decir, S/. 1458 766.

En segundo lugar, el 25% se destina a los municipios de la provincia productora, excluyendo al distrito productor. Es decir se reparte S/. 3 646 915 entre Locumba e Ite. Siguiendo criterios de población y pobreza<sup>6</sup>. Así, a Locumba le corresponde S/.918 581, mientras que a Ite le corresponde S/. 2 728 334. Es decir, dado que en la provincia productora existen tres distritos, se reparte entre dos distritos el 25% del canon y al distrito productor sólo le toca el 10%. Esto significa que un distrito no productor puede llegar a tener una mayor retribución que el distrito productor, tal como ocurre en este caso. Ilabaya, distrito productor recibiría solamente el 10% del canon, mientras que Locumba recibe el 6.3% e Ite el 18.7%.

**Cuadro No. 3: Distribución del 25% del canon a los distritos de la provincia productora, excluyendo al distrito productor**

Provincia / Distrito	% de población con NBI	Población 2003	Canon minero
JORGE BASADRE / ITE	0,723	3 657	2 728 334
JORGE BASADRE / LOCUMBA	0,740	1 203	918 581

Fuente: INEI, MEF.  
Elaboración: Propia.

En tercer lugar, el 40% se destina a los municipios del departamento de Tacna, excluyendo a los distritos de la provincia productora, siguiendo también criterios de población y pobreza (NBI).

<sup>6</sup> El INEI se encuentra elaborando el índice de distribución. Se ha utilizado para efectos de la simulación, el porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) del Censo de 1993, ponderado con la

$$\text{población: } CMI_i = \left( \frac{P_i * NBI_i}{\sum_i^n (P_i * NBI_i)} \right) * (\text{Canon}_{\text{por}_{\text{yacimiento}}}) * 25\%$$

**Cuadro No. 4: Distribución del 40% del canon a las municipalidades departamentales, excluyendo a la provincia productora**

Provincia / Distrito	% población con NBI	Población 2003	Canon minero
CANDARAVE / CAIRANI	61,07%	1 515	49 096
CANDARAVE / CAMILACA	96,93%	2 575	132 461
CANDARAVE / CANDARAVE	68,81%	3 651	133 324
CANDARAVE / CURIBAYA	48,13%	283	7 229
CANDARAVE / HUANUARA	90,54%	836	40 168
CANDARAVE / QUILAHUANI	69,33%	1 076	39 590
TACNA / ALTO DE LA ALIANZA	34,16%	44 195	801 173
TACNA / CALANA	55,61%	2 269	66 960
TACNA / CIUDAD NUEVA	62,29%	28 526	942 954
TACNA / CORONEL ALBARRACIN	52,25%	17 361	481 353
TACNA / INCLAN	41,74%	1 439	31 875
TACNA / PACHIA	53,35%	2 752	77 917
TACNA / PALCA	97,53%	1 449	74 997
TACNA / POCOLLAY	37,81%	25 788	517 469
TACNA / SAMA	51,14%	2 494	67 686
TACNA / TACNA	28,13%	136 774	2 041 814
TARATA / CHUCATAMANI	76,39%	463	18 769
TARATA / ESTIQUE	100,00%	429	22 766
TARATA / ESTIQUE-PAMPA	82,35%	170	7 430
TARATA / SITAJARA	100,00%	371	19 688
TARATA / SUSAPAYA	97,29%	996	51 425
TARATA / TARATA	54,58%	4 229	122 501
TARATA / TARUCACHI	85,05%	458	20 673
TARATA / TICACO	79,72%	1554	65 747

Comparando el canon minero que se recibe con la ley No. 27506 y con la ley No. 28077 se puede observar lo siguiente:

**Cuadro No. 5: Comparación de Distribución del Canon: Ley 27506 vs. Ley 28077**

Provincia	Distrito	Empresa	Yacimiento	Población 2003	Canon minero Ley 27506	Canon minero Ley 28077
CANDARAVE	CAIRANI			1 515	55 471	49 096
<b>CANDARAVE</b>	<b>CAMILACA</b>			<b>2 575</b>	<b>67 825</b>	<b>132 461</b>
CANDARAVE	CANDARAVE			3 651	44 970	133 324
CANDARAVE	CURIBAYA			283	30 405	7 229
CANDARAVE	HUANUARA			836	119 477	40 168
CANDARAVE	QUILAHUANI			1 076	388 656	39 590
JORGE BASADRE	ILABAYA	SOUTHERN	TOQUEPALA	7 701	1 671 950	1 458 766
JORGE BASADRE	ITE			3 657	1 078 005	2 728 334
JORGE BASADRE	LOCUMBA			1 203	335 594	918 581
<b>TACNA</b>	<b>ALTO DE LA ALIANZA</b>			<b>44 195</b>	<b>1 616 201</b>	<b>801 173</b>
TACNA	CALANA			2 269	282 919	66 960
<b>TACNA</b>	<b>CIUDAD NUEVA</b>			<b>28 526</b>	<b>2 235 250</b>	<b>942 954</b>
<b>TACNA</b>	<b>CORONEL ALBARRACIN</b>			<b>17 361</b>	<b>1 249 796</b>	<b>481 353</b>
TACNA	INCLAN			1 439	13 849	31 875
TACNA	PACHIA			2 752	61 589	77 917
TACNA	PALCA			1 449	13 857	74 997
TACNA	POCOLLAY			25 788	1 311 820	517 469
TACNA	SAMA			2 494	30 376	67 686
TACNA	TACNA			136 774	774 596	2 041 814
TARATA	CHUCATAMANI			463	16 930	18 769
TARATA	ESTIQUE			429	18 546	22 766
TARATA	ESTIQUE-PAMPA			170	12 437	7 430
TARATA	SITAJARA			371	20 142	19 688
TARATA	SUSAPAYA			996	36 432	51 425
TARATA	TARATA			4 229	66 922	122 501
TARATA	TARUCACHI			458	55 103	20 673
TARATA	TICACO			1554	61 017	65 747

Como se observa, dos distritos reciben una mayor retribución por canon en comparación con el distrito productor. También se puede observar que los distritos con más alta densidad geográfica, como es el caso de Alto de la Alianza y Ciudad Nueva, reciben mucho menos que con la ley 27506. Esto es debido a que si bien los distritos mencionados son considerados pobres, no tienen el nivel de pobreza más elevado del departamento. En el caso de Camilaca ocurre lo contrario, por ejemplo, la población con necesidades básicas insatisfechas es elevada, y por eso la retribución por concepto de canon según la nueva ley es más elevada.

**Cuadro No. 6: Indicadores de pobreza, desnutrición, transporte y servicios básicos**

DISTRITO	POBLACION 2003 1/	POBREZA			NUTRIC.	TRANSPORTE			SERVICIOS BASICOS		
		Ind. Absoluto	Ind. Relativo	Clasific.	Tasa Desnut.	Via de acceso	Km. Capital provincia	Indice accesib.	Pobl. sin Agua	Pobl. sin Desague	Pobl. sin Electric.
CAMILACA	2575	48,3	30,51	Muy Pobre	19,25	camino carrozable	30	6	42,5	98,4	98,8
ALTO DE LA ALIANZA	44195	23	14,56	Regular	15,92	carretera asfaltada		2	17,1	20,5	13,8
CIUDAD NUEVA	28526	28,1	17,76	Regular	12,84	carretera asfaltada		2	49,28	54,7	40,7

1/ Proyección del INEI.

Nota: Los datos corresponden al Pre-Censo de 1999, a menos que se indique lo contrario.

Fuente: INEI.

El caso del distrito Coronel Albarracín también es importante de destacar, pues contaba con una densidad poblacional de 94 habitantes por kilómetro cuadrado, una de las más elevadas. Sin embargo, dado que los nuevos criterios son población y pobreza (NBI), y como ambas variables no son elevadas, con la ley No. 28077 sólo recibiría por concepto de canon, el 28 por ciento de lo que recibía con la ley 27506.

#### 4. Canon petrolero en el departamento de Piura

Como se mencionó anteriormente, el canon petrolero cuenta con una legislación distinta a la ley N° 28077. El canon petrolero, a diferencia del minero, no se distribuye considerando el impuesto a la renta que pagan las empresas operadoras, sino, que es un porcentaje de la producción petrolera. En tal sentido, la transferencia de recursos a la zona local es más rápido.

Sin embargo, el problema principal de este tipo de canon radica en la diversidad de leyes. Así, Tumbes y Piura cuentan con una legislación distinta a Ucayali y Loreto y a Huanuco. Asimismo, la actualización anual de los índices de distribución sólo se ha cumplido en el primer caso.

Así, en el ejemplo que se presenta se detalla la distribución en el departamento de Piura. La ley vigente es la No. 27763. Asimismo, los detalles aclaratorios de la ley se hallan en: el Decreto de Urgencia No. 002-2003 EF, Decreto Supremo No. 024-2003-EF y los índices de distribución para municipalidades fueron aprobados por Resolución Ministerial No. 102-204 –EF/15.

Según la legislación vigente, a Piura le corresponde el 10% de la producción petrolera por concepto de canon y a Tumbes el 2.5%, por concepto de sobrecanon.

#### **4.1. Determinación del canon petrolero para el departamento de Piura**

Según la ley No. 27763 y su modificatoria (DU No. 002-2003), la distribución del canon es la siguiente:

%	Beneficiarios	Criterios
20%	Municipalidades distritales de la provincia de donde se extrae el recurso	Índice combinado de población y producción
50%	Municipalidades distritales del departamento de donde se extrae el recurso	Distribución equitativa provincial por territorio y al interior de cada provincia por una combinación de factores de población, pobreza, contaminación ambiental y necesidades básicas
20%	Gobierno regional	
5%	Universidad nacional	
5%	Institutos superiores tecnológicos y pedagógicos	

### 4.2. Distribución del canon en las provincias productoras

#### 4.2.1. Distribución del 20% a las municipalidades distritales de la provincia de donde se extrae el recurso

Es decir, para conocer cuánto se destina como canon a los distritos de la provincia productora, es necesario en primer lugar, tomar el índice combinado de población y producción:

$$MDP_{ij} = \frac{\left( \frac{P_{ij}}{\sum_j^n \sum_i^m P_{ij}} + \frac{Q_{ij}}{\sum_j^n \sum_i^m Q_{ij}} \right)}{2}$$

donde P es población, Q es producción, m es el número de distritos de la provincia y n es el número de provincias productoras y MDP es el monto asignado a los distritos de las provincias productoras.

Provincia	Distrito	Población	% (1)	Producción	% (2)	Índice distribución [(1)+(2)]/2	Nuevos soles
Piura	Piura	246 897	28,3%			0,14137	3 207 658,15
	Castilla	114 829	13,1%			0,06575	1 491 845,50
	Catacaos	66 279	7,6%			0,03795	861 089,34
	Cura Mori	17 776	2,0%			0,01018	230 943,80
	El Tallan	4 969	0,6%			0,00285	64 556,69
	La Arena	35 328	4,0%			0,02023	458 977,42
	La Unión	33 078	3,8%	6 070,35	0,1%	0,01935	439 094,14
	Las Lomas	32 770	3,8%			0,01876	425 744,17
	Tambo Grande	73 740	8,4%			0,04222	958 021,81
Paita	Paita	59 199	6,8%	142 241,72	1,9%	0,04355	988 162,04
	Amotape	2 597	0,3%			0,00149	33 739,93
	Arenal	1 441	0,2%			0,00083	18 721,31
	Colçan	13 378	1,5%			0,00766	173 805,48
	La Huaca	10 800	1,2%			0,00618	140 312,39
	Tamarindo	4 432	0,5%			0,00254	57 580,05
	Vichayal	5 653	0,6%	228 253,00	3,1%	0,01873	424 957,61
Talara	Pariñas	104 247	11,9%	731 365,40	9,9%	0,10933	2 480 683,57
	El Alto	8 392	1,0%	3 526 656,31	47,9%	0,24417	5 540 153,47
	La Brea	15 906	1,8%	627 549,86	8,5%	0,05170	1 173 089,07
	Lobitos	1 370	0,2%	1 701 062,68	23,1%	0,11624	2 637 471,51
	Los Organos	11 297	1,3%	403 546,75	5,5%	0,03386	768 239,91
	Mancora	8 855	1,0%			0,00507	115 043,17
<b>TOTAL</b>		<b>873 233</b>	<b>100,0%</b>	<b>7 366 746,07</b>	<b>100,0%</b>	<b>1,00000</b>	<b>22 689 890,50</b>

#### 4.2.2. Distribución del 50% del canon petrolero para los municipios

De acuerdo a la normativa, la distribución es equitativa a nivel de provincias, es decir, en el caso de Piura, el total del canon asciende a S/. 113 449 452.50, de los cuales, el 50 por ciento se destina a los municipios, es decir, S/. 56 724 726.3. Esta última cifra se reparte equitativamente entre las 8 provincias, lo que significa una asignación de S/. 7 090 590.8.

Dentro de cada provincia, la distribución del canon se realiza por una combinación de factores de población (P), pobreza(IP) y necesidades básicas insatisfechas(NBI), haciendo uso de la siguiente fórmula:

$$MDD_i = \frac{1}{v} x \frac{\left( \frac{P_i}{\sum_i^{i=u} P_i} \right) + \left( \frac{IP_i x P_i}{\sum_i^{i=u} IP_i x P_i} \right) + \left( \frac{NBI_i x P_i}{\sum_i^{i=u} NBI_i x P_i} \right)}{3}$$

donde: MDD es el monto que le corresponde a cada distrito, u es el número de distritos de la provincia, v es el número de provincias del departamento.

Así, a las provincias productoras les corresponde, como parte de este 50% a los municipios, S/. 7 090 590.8 a cada una.

Provincia	Distrito	Población		Pobreza		NBI		Canon Nuevos soles
		Total	%	Total	%	Total	%	
Piura	Piura	246 897	39,5%	0,01475	18,7%	0,44240	27,4%	2 020 081,89
	Castilla	114 829	18,4%	0,02133	12,5%	0,50910	14,6%	1 076 312,96
	Catacaos	66 279	10,6%	0,03686	12,5%	0,79252	13,2%	857 039,52
	Cura Mori	17 776	2,8%	0,06567	6,0%	0,96876	4,3%	310 398,82
	El Tallan	4 969	0,8%	0,07938	2,0%	0,99371	1,2%	95 747,92
	La Arena	35 328	5,6%	0,06659	12,0%	0,96180	8,5%	619 359,16
	La Unión	33 078	5,3%	0,05406	9,2%	0,99409	8,2%	536 061,86
	Las Lomas	32 770	5,2%	0,05115	8,6%	0,87188	7,2%	495 847,98
	Tambo Grande	73 740	11,8%	0,04896	18,5%	0,83421	15,4%	1 079 740,68
Paita	Paita	59 199	60,7%	0,01813	41,1%	0,6400	57,0%	3 753 793,84
	Amotape	2 597	2,7%	0,03323	3,3%	0,7330	2,9%	208 763,66
	Arenal	1 441	1,5%	0,02581	1,4%	0,7665	1,7%	107 862,39
	Colán	13 378	13,7%	0,04339	22,2%	0,7610	15,3%	1 211 772,55
	La Huaca	10 800	11,1%	0,03836	15,9%	0,8120	13,2%	948 667,54
	Tamarindo	4 432	4,5%	0,03665	6,2%	0,6294	4,2%	353 668,96
	Vichayal	5 653	5,8%	0,04523	9,8%	0,6841	5,8%	506 061,85
Talara	Pariñas	104 247	69,5%	0,01296	72,0%	0,4693	67,4%	4 935 261,44
	El Alto	8 392	5,6%	0,00611	2,7%	0,5270	6,1%	340 668,40
	La Brea	15 906	10,6%	0,00909	7,7%	0,4166	9,1%	648 319,98
	Lobitos	1 370	0,9%	0,00549	0,4%	0,6560	1,2%	60 293,98
	Los Órganos	11 297	7,5%	0,01068	6,4%	0,4936	7,7%	511 319,71
	Mancora	8 855	5,9%	0,02285	10,8%	0,6957	8,5%	594 727,27

Por tanto, el canon total que se le otorga a las provincias productoras es el siguiente:

### Canon distribuido a las provincias productoras.

Provincia	Distrito	Distribución del 20%	Distribución del 50%	Total Canon	Participación total en la distribución	Participación total en la producción
Piura	Piura	3 207 658	2 020 082	5 227 740	11,9%	
	Castilla	1 491 845	1 076 313	2 568 158	5,8%	
	Catacaos	861 089	857 040	1 718 129	3,9%	
	Cura Mori	230 944	310 399	541 343	1,2%	
	El Tallan	64 557	95 748	160 305	0,4%	
	La Arena	458 977	619 359	1 078 337	2,5%	
	La Unión	439 094	536 062	975 156	2,2%	0,1%
	Las Lomas	425 744	495 848	921 592	2,1%	
	Tambo Grande	958 022	1 079 741	2 037 762	4,6%	
Paita	Paita	988 162	3 753 794	4 741 956	10,8%	1,9%
	Amotape	33 740	208 764	242 504	0,6%	
	Arenal	18 721	107 862	126 584	0,3%	
	Colán	173 805	1 211 773	1 385 578	3,2%	
	La Huaca	140 312	948 668	1 088 980	2,5%	
	Tamarindo	57 580	353 669	411 249	0,9%	
	Vichayal	424 958	506 062	931 019	2,1%	3,1%
Talara	Pariñas	2 480 684	4 935 261	7 415 945	16,9%	9,9%
	El Alto	5 540 153	340 668	5 880 822	13,4%	47,9%
	La Brea	1 173 089	648 320	1 821 409	4,1%	8,5%
	Lobitos	2 637 472	60 294	2 697 765	6,1%	23,1%
	Los Organos	768 240	511 320	1 279 560	2,9%	5,5%
	Mancora	115 043	594 727	709 770	1,6%	
<b>TOTAL</b>		<b>22 689 891</b>	<b>21 271 772</b>	<b>43 961 663</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Se observa por ejemplo una gran disparidad entre lo que produce cada distrito y lo que recibe por concepto de canon. Así, mientras El Alto produce el 48 por ciento del petróleo, y Pariñas el 10 por ciento; el primero recibe 13 por ciento del canon de Piura, mientras que Pariñas recibe el 17 por ciento. Otro caso a destacar es el de Lobitos, que produce el 23 por ciento de la producción piurana de petróleo; sin embargo, recibe sólo el 6 por ciento del canon otorgado al departamento.

### **Conclusiones y Recomendaciones**

1. El canon representa la participación efectiva de la que gozan los Gobiernos Locales y Regionales del total de los ingresos y rentas obtenidos por el estado en la explotación de los recursos naturales. En este sentido, el objetivo de la asignación de estos recursos es retribuir prioritariamente a las zonas donde se explotan los recursos con la finalidad de sustituir los activos explotados por otros que el Estado asigne. Este objetivo no se ha venido cumpliendo en el marco de la ley N° 27506 que regula la distribución del canon minero, gasífero, hidroenergético, pesquero y forestal.
2. En función de los casos estudiados, se observa que el criterio de distribución del canon establecido en la ley N° 27506, no prioriza la asignación a los distritos donde se explotan los recursos. Esto se debe principalmente a que el 60% del canon, que es asignado a los distritos mediante criterios de densidad poblacional, benefician a las zonas que presentan más habitantes, y no necesariamente, a las zonas productoras.
3. El criterio de densidad poblacional establecido por la Ley N° 27506 para la distribución de los recursos del canon no es equitativo. En este sentido se recomienda utilizar otro tipo de indicadores que incorporen criterios de pobreza, necesidades básicas insatisfechas y carencia de infraestructura.
4. La ley N° 28077 plantea otros mecanismos de distribución incorporando nuevos indicadores que favorecen a una distribución más equitativa de los recursos, eliminando el criterio de distribución según densidad poblacional (habitantes por kilómetro cuadrado) y beneficiando al distrito productor con una participación específica del canon (10 por ciento). Sin embargo, esta nueva norma también podría beneficiar más a los distritos no productores. Así, por ejemplo, excluir al distrito productor del 25 por ciento del canon (otorgado a las municipalidades de la provincia donde se encuentra el recurso extraído) y a la

provincia productora del 40 por ciento del canon (otorgado a los municipios del departamento donde se extrae el recurso excluyendo a la provincia productora), no es consistente, sobretodo en las provincias productoras que tienen pocos municipalidades, donde, independientemente de sus niveles de población y pobreza, el monto que percibiría el distrito productor resultaría menor a los montos que percibirían los otros municipios de esa provincia.

5. El canon petrolero es regulado por una normatividad distinta a ley N° 28077. En este caso cada región de explotación (Tumbes-Piura, Ucayali-Loreto, Huánuco) presenta distintos criterios para la distribución de los recursos.
6. En el caso de la asignación del Canon Petrolero en el departamento de Piura, se observa que uno de los criterios para distribuirlo a las provincias productoras es el promedio entre la población y la producción. Así, por ejemplo, el departamento de Piura tiene tres provincias productoras (Piura produce 0.1%, Paita 5.0% y Talara 94.9%), sin embargo, estas provincias reciben por concepto de canon: 34.6% Piura, 20.4% Paita y 45% Talara. Claramente se observa que no existe proporcionalidad entre los montos producidos y el canon recibido por estas provincias. Esto se debe a dos factores. En primer lugar, una parte del canon que se les reparte a las provincias productoras corresponde a un índice combinando de producción y población, lo que significa que si la provincia produce poco, pero tiene una elevada población, le corresponderá una asignación importante. En segundo lugar, la otra parte del canon que se les reparte a las provincias productoras corresponde a un índice que combina los factores de población, pobreza y necesidades básicas insatisfechas (NBI); sin embargo, tanto la pobreza como las NBI son ponderadas con la población para obtener el índice, por lo que, tomar a la población como un factor adicional, conduce a una asignación que le otorga mayores recursos a aquellas provincias con mayor población y no necesariamente a aquellas que tienen mayores carencias.