

Regímenes Fiscales para las Industrias Extractivas: Diseño e Implementación

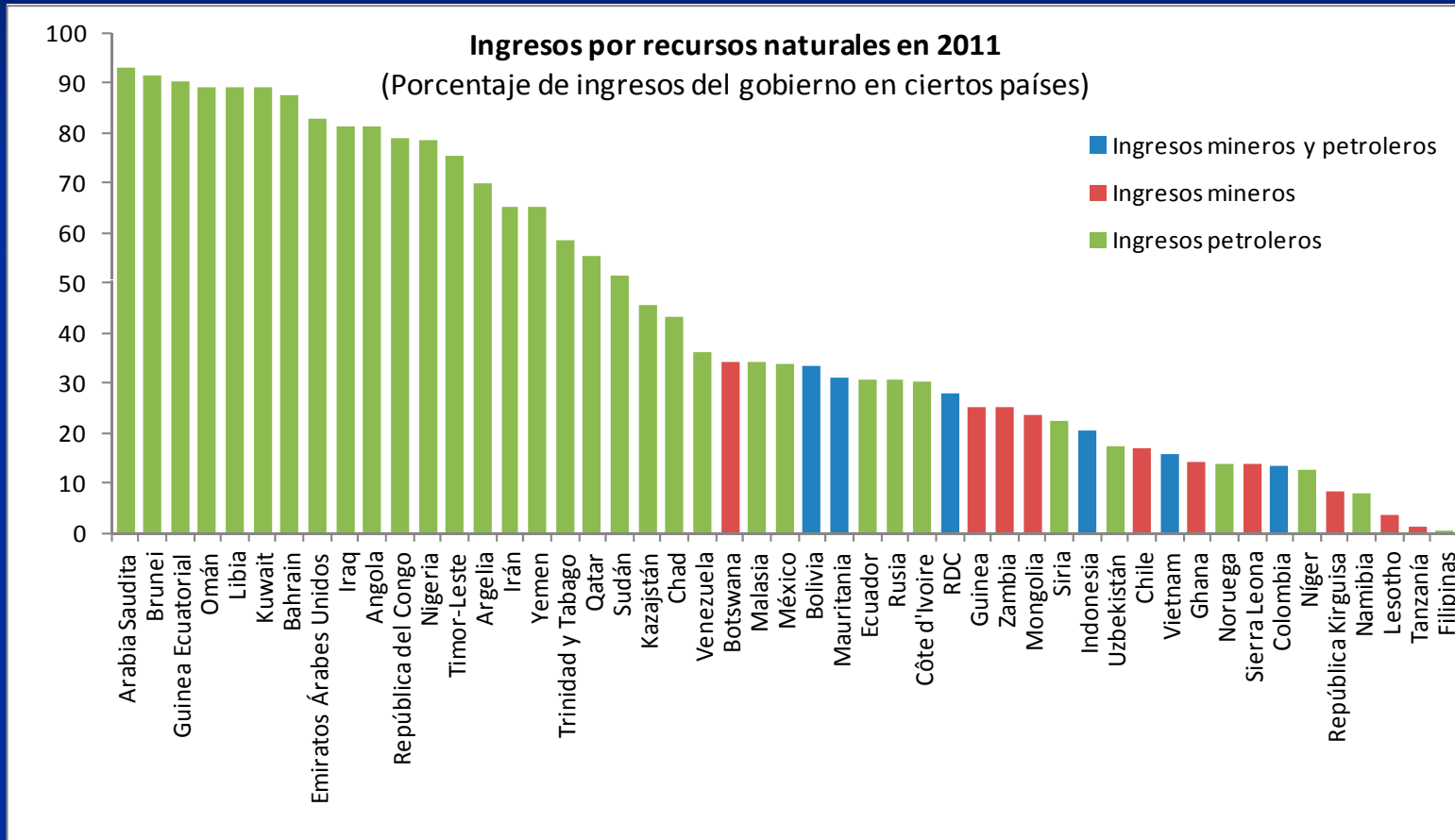
<https://www.imf.org/external/spanish/np/pp/2012/081512s.pdf>

Philip Daniel, Departamento de Finanzas Públicas, FMI

*Tributación de las Industrias Extractivas en la Región Andina
Un foro regional sobre el diseño y la evaluación de regímenes fiscales para
industrias extractivas
Lima, Perú – Marzo 3-5, 2014*



Una fuente clave de ingresos públicos para muchos (cada vez más) países ...



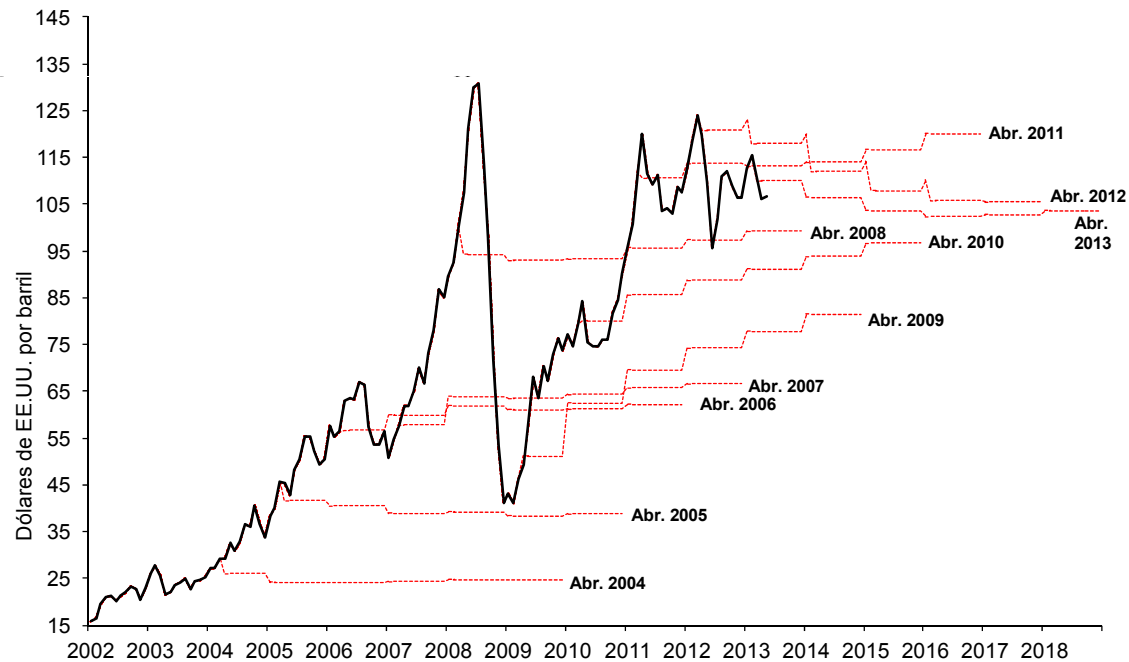
¿Por qué regímenes fiscales distintos para las IE?

- Rentas sustanciales
- Incertidumbre constante



Precios del petróleo: previsiones y resultados

Pronósticos del informe *WEO* sobre el precio del petróleo, 2002-2013
(Precios mensuales, dólares de EE.UU. de 2010 por barril)



¿Por qué regímenes fiscales distintos para las IE?

- Rentas sustanciales.
- Incertidumbre constante.
- Información asimétrica.
- Altos costos irrecuperables, largos períodos de producción.
- Amplia participación de empresas multinacionales en algunos países . . . y de empresas estatales en otros.

¿Por qué regímenes fiscales distintos para las IE? (2)

Pocas de estas características son exclusivas de los recursos naturales; simplemente su magnitud es mayor. Lo exclusivo es:

- **Agotabilidad**

- *Reconocer los ingresos públicos como una transformación de activos finitos del suelo en otros activos*



Objetivos centrales

- Maximizar el valor presente neto (VPN) de los ingresos públicos
- Momento en que se reciben los ingresos
- “Progresividad”
- Facilidad en la administración (para las autoridades) y el cumplimiento (para los contribuyentes)



Tres principales sistemas fiscales (a veces combinados)...

- **Contractuales, incluidos los contratos de producción compartida o de servicios.**
- **Impuestos y regalías, con otorgamiento de licencias sobre áreas.**
- **Propiedad o participación del Estado.**
 - Pueden hacerse fiscalmente equivalentes
 - Las recomendaciones del personal técnico son aplicables a los tres
 - *Diseño para lograr eficiencia y transparencia en cada caso*

Instrumentos fiscales para las IE

- **Bonificaciones (con licitación)**
- **Regalías**
- **Impuesto sobre la renta de las empresas**
- **Impuestos explícitos sobre las rentas**
- **Participación estatal**

La evaluación es esencial ...

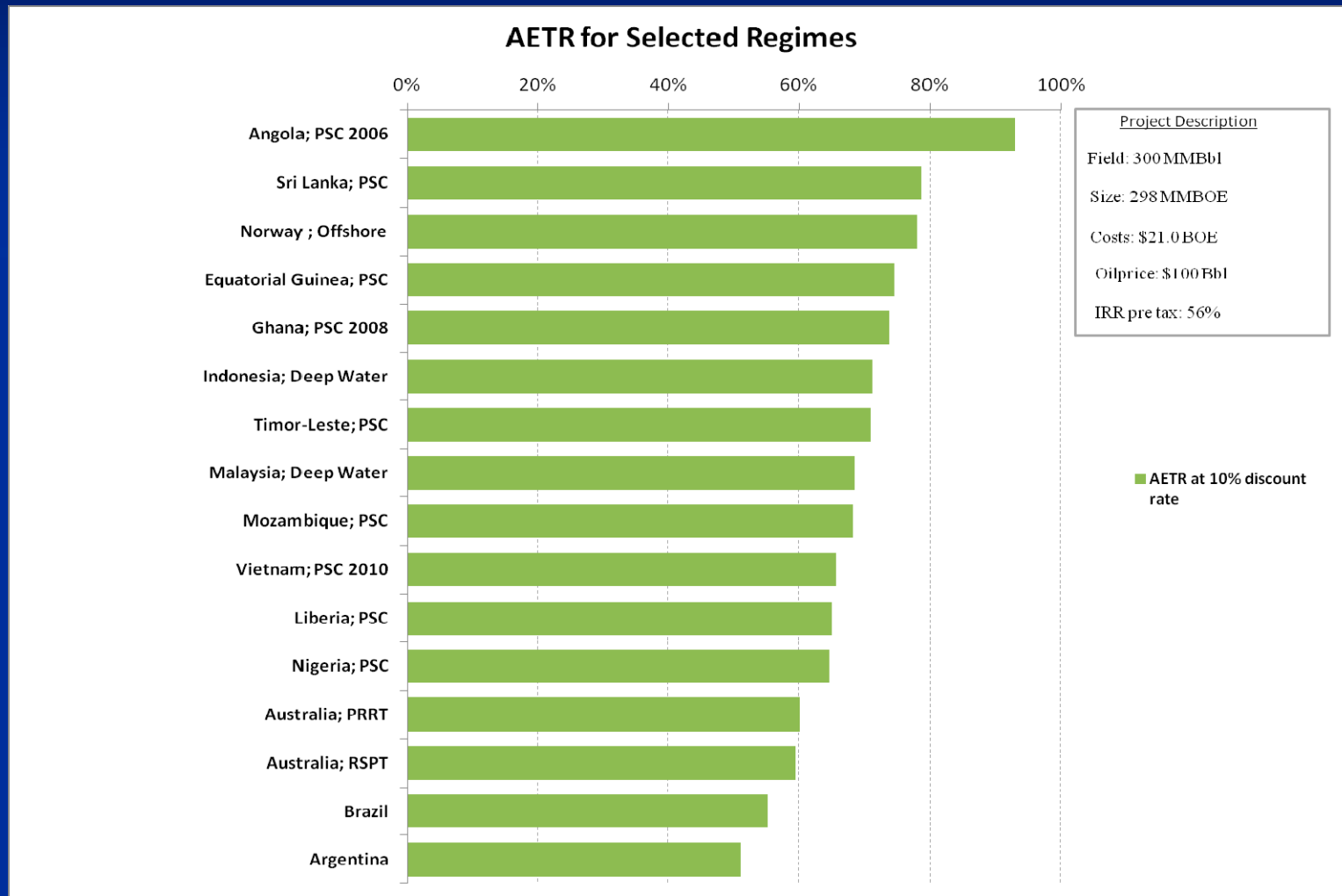
Dos enfoques:

- **Efectos del modelo en la prospección, el desarrollo y la extracción.**
- **Análisis de escenarios; el sistema del modelo FARI**

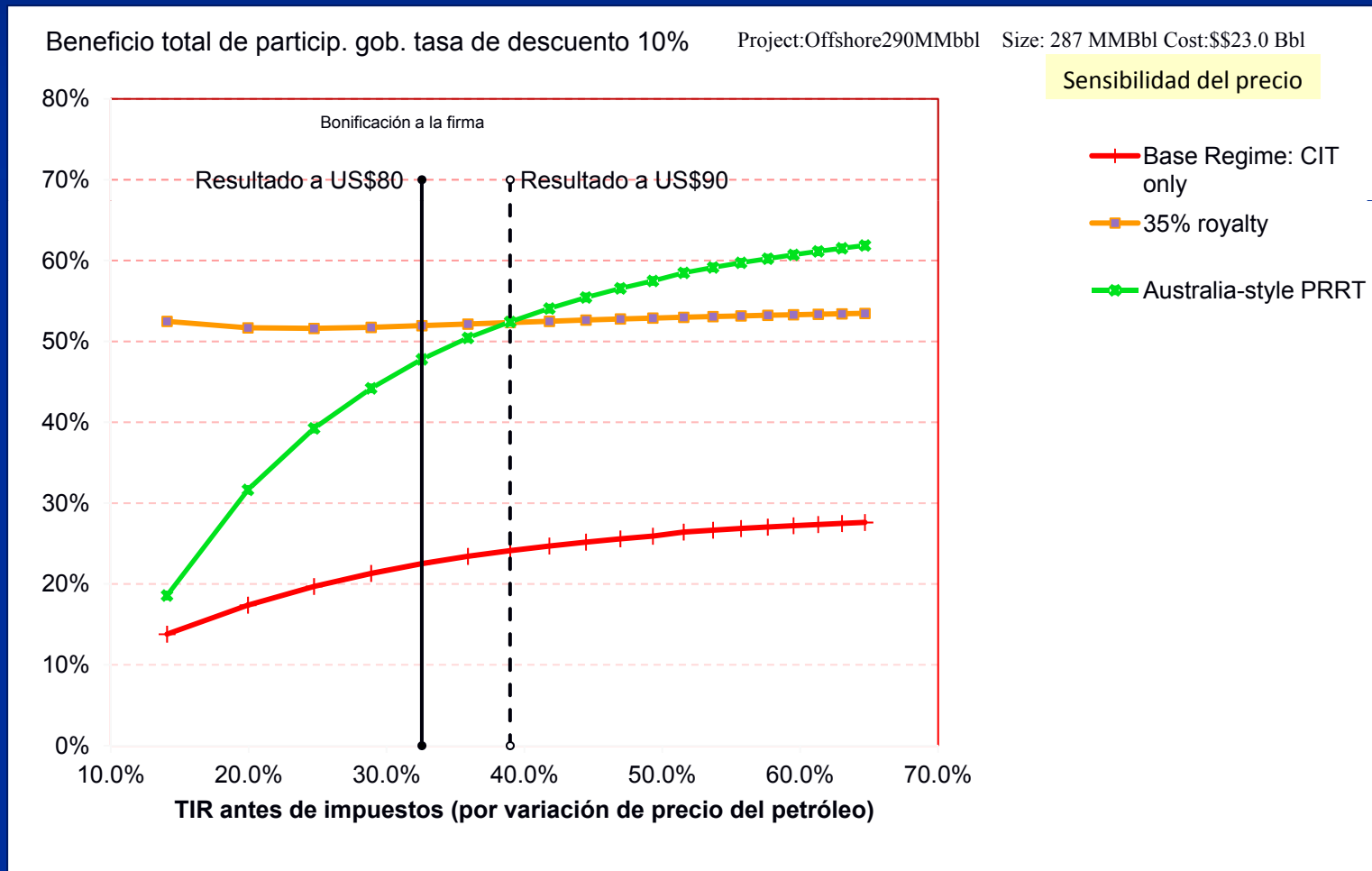
**Uso de indicadores relativos a objetivos y criterios,
por ejemplo:**

- **Tasa media efectiva del impuesto**
- **Progresividad de los precios**

FARI: Yacimiento hidrocarburífero simulado



FARI: "Progresividad" – Respuesta de la proporción tributaria a las variaciones de precios



Enfoques recomendados (1)

Los regímenes fiscales de las IE varían ampliamente

- *En minería, las simulaciones indican que el Estado recibe entre 40% y 60% de la renta, pero según datos de recaudación en la práctica esa participación es menor.*
- *En hidrocarburos, la participación simulada es mayor: entre 65% y 85%.*
- *Una participación efectiva por debajo de esos valores sería motivo de preocupación, o de frustración.*



Enfoques recomendados (2)

Las circunstancias de cada país exigen recomendaciones específicas, pero generalmente dentro de un marco que combine lo siguiente:

- *Una regalía sobre los ingresos brutos.*
- *Un impuesto orientado expresamente a las rentas (y por consiguiente a los resultados logrados en la extracción).*
- *Además del impuesto normal sobre la renta de las empresas.*
- *La licitación de bonificaciones puede cumplir un papel en un contexto prometedor.*



Enfoques recomendados (3)

Un régimen de ese tipo:

- Garantiza ingresos desde el primer día de producción.
- También que los ingresos públicos aumenten a medida que aumentan las rentas, ya sea por alza de precios o por condiciones favorables geológicas o de costos.

La transparencia de normas y contratos promueve la estabilidad y la credibilidad.

- La inclusión de impuestos sobre las rentas reduce las presiones para renegociar o modificar unilateralmente las normas.
- Pero quizá sea necesario prever procesos de revisión y modificación.

Administración

- En principio, la administración tributaria de las IE no debería ser difícil.
- Sin embargo, suele ser una labor difícil y mal desempeñada.
- El argumento de que administrar los impuestos sobre las utilidades o las rentas de las IE es demasiado difícil y que los países deberían recurrir a las regalías es improcedente.
- Los principios de una administración tributaria moderna y eficaz son igualmente aplicables a las IE



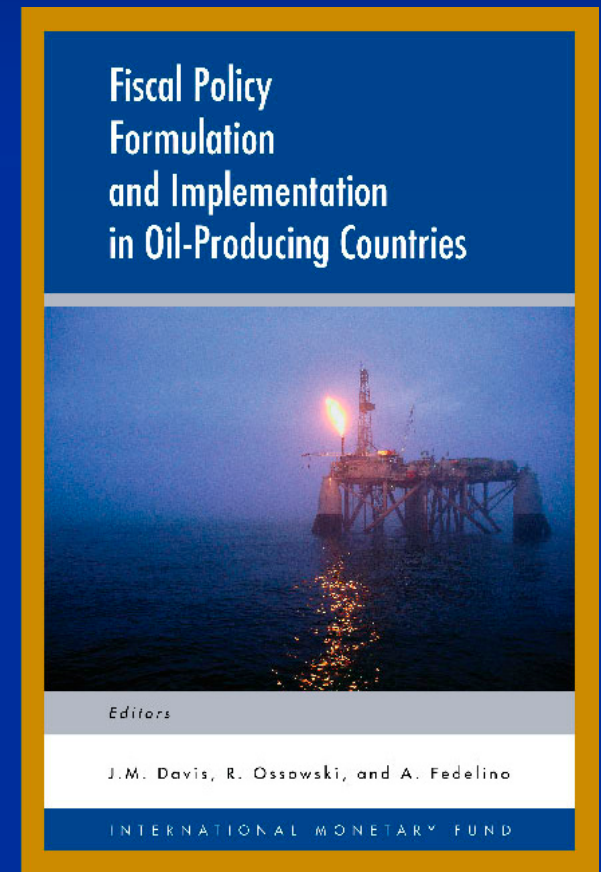
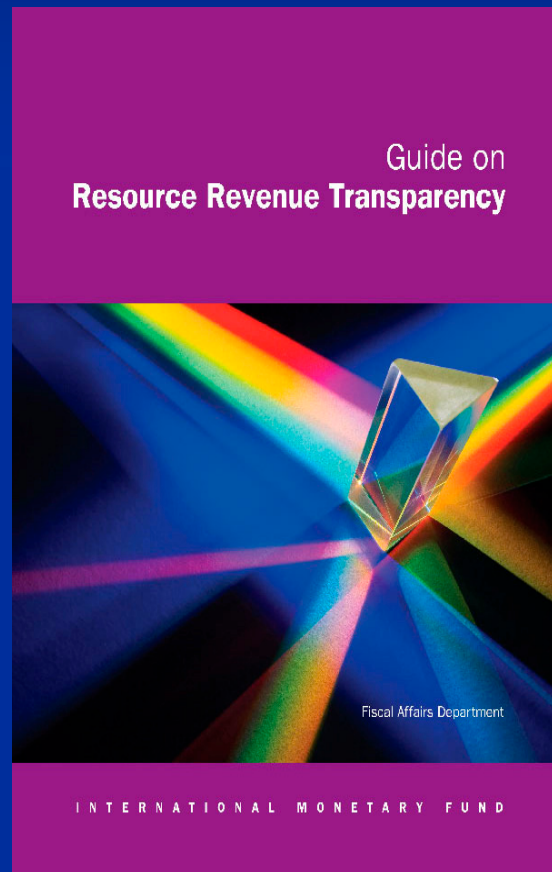
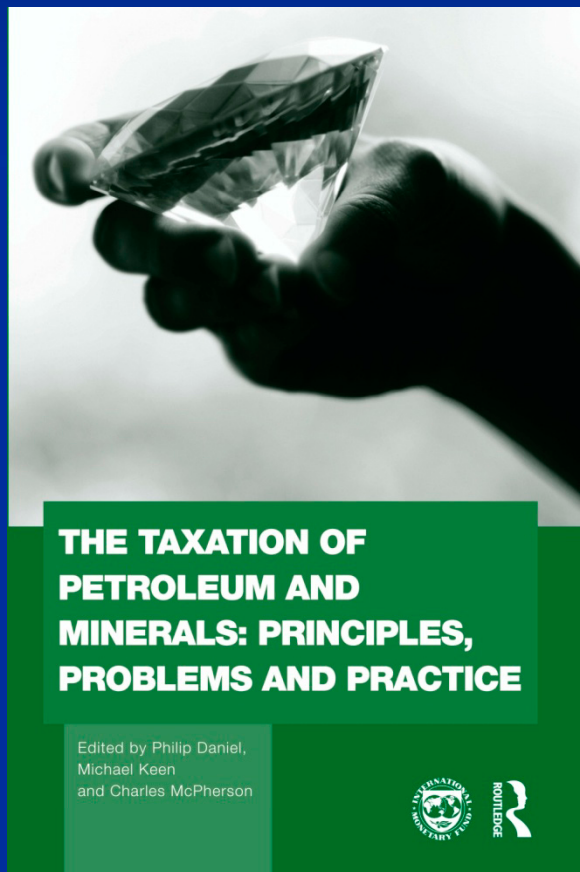
Transparencia

- *Guía sobre transparencia del ingreso proveniente de los recursos naturales del FMI.*
- La transparencia del diseño e implementación del régimen fiscal es crucial, pero a menudo está ausente.
- Con la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas (EITI) se han logrado éxitos.
- La Carta de Recursos Naturales amplía los principios más allá de la transparencia.

Problemas actuales e incipientes

- Estabilidad y credibilidad.
- ¿Legislación general o imposiciones contractuales?
- Tratamiento impositivo de las ganancias por venta de derechos (directos o indirectos).
- Los tratados tributarios pueden erosionar la base impositiva.
- Vulnerabilidad a un uso abusivo de los precios de transferencia.
- Coordinación regional.
- Otorgamiento de derechos; diseño de las subastas.

El FMI (FAD) participa activamente con AT basada en la investigación

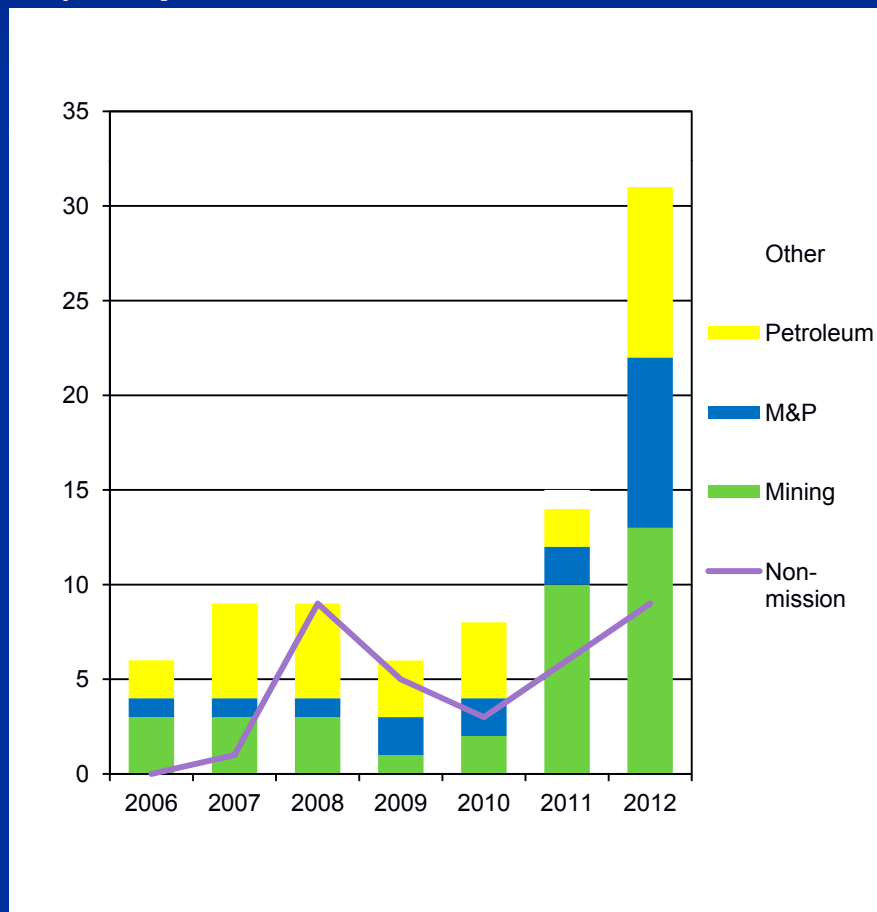


Nueva labor en curso

- Dos documentos de trabajo sobre modelos de decisión y reseña de la bibliografía preparados para un documento del Directorio (publicados).
- Nota técnica sobre el sistema FARI.
- Nota técnica sobre cálculos de los instrumentos fiscales relativos a los recursos naturales.
- Manual sobre administración de ingresos públicos para las IE.
- Libro sobre cuestiones internacionales en los regímenes fiscales de las IE.

Expansión de la AT del FMI sobre regímenes fiscales de las IE

Misiones de AT y otras actividades por ejercicio, 2006–12



- Gran aumento de la demanda de AT sobre regímenes fiscales de las IE.
- Duplicación de la oferta desde la creación del fondo fiduciario MNRW TTF en el ejercicio 2012.
- Nuevo programa bilateral con NORAD.
- Cambio hacia proyectos de mediano plazo.
- Sin participación directa en negociaciones, pero sí en el contexto de políticas públicas.

