

El impacto fiscal de los recursos naturales no renovables en los países de América Latina

Juan Pablo Jiménez
División de Desarrollo Económico
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Taller de trabajo “Inversión, volatilidad y crecimiento”
Santiago de Chile, 17 y 18 de noviembre de 2014



CEPAL

Contenido

- **Regímenes fiscales sobre RRNNRR en AL**
 - La apropiación estatal de rentas: propiedad o participación estatal
 - El manejo fiscal de los RRNNRR: el caso de América Latina
 - Comportamiento e importancia de los ingresos fiscales vinculados a la explotación de RRNNRR (hidrocarburos y minerales)
- **Conclusiones y perspectivas para los países de la región**

I. Regímenes fiscales sobre RRNNRR en AL

- **Propiedad se define :**
 - El derecho a recibir la renta;
 - La competencia para administrar, controlar y monitorear el uso de recursos; fundamentalmente a través de otorgamiento de concesiones para explotación.
- **El poder de imposición permite a los gobiernos sin la propiedad, extraer parte o toda la renta a través de impuestos:**
 - Directamente relacionados con las rentas de los RRNNRR (regalías).
 - No relacionados directamente con los recursos naturales (ISR, IVA).

Objetivos deseables en los regímenes fiscales sobre RRNNRR

- **Movilización de recursos para políticas de desarrollo**
- **Eficiencia económica (efectos s/ inversión y producción)**
- **Equidad (vertical y horizontal)**
- **Flexibilidad y progresividad (en función de renta económica)**
- **Estabilidad de recursos fiscales**
- **Distribución de riesgos entre gobierno y empresas privadas**
- **Simplicidad administrativa y de cumplimiento tributario**
- **Competitividad internacional**

Instrumentos fiscales sobre industrias extractivas: alternativas

- Regalías (fijas y ad valorem)
- Bonos de signature, de exploración y de producción
- Cargos, derechos, licencias e imp. sobre la tierra (*Severance Tax*)
- Impuestos sobre los ingresos (ISR empresas; sobretasas subnacionales)
- Instrumentos contingentes (regalías escalonadas e impuestos sobre precios extraordinarios “*windfall taxes*”)
- Impuestos sobre renta económica (flujo de caja con deducciones por capital invertido)
- Contratos de producción compartida (muchas variantes)
- Participación del Estado en las utilidades de las empresas
- Otros (impuestos Com. Int., IVA, selectivos, etc.)

Instrumentos fiscales sobre industrias extractivas: selección óptima

- Cada instrumento tiene sus ventajas y desventajas relativos en función de los objetivos señalados
- Generalmente, las ventajas de uno se transforman en desventajas de otro instrumento → No existe un único instrumento que satisfaga todos los objetivos → Diseño complejo del régimen fiscal sobre estos sectores
- Algunos instrumentos son específicos a las industrias extractivas (regalías fijas y escalonadas, impuestos sobre la renta económica de los recursos, bonos, contratos de producción compartida)
- Otros instrumentos son los mismos que se aplican a otras empresas (ISR, IVA, etc.) aunque suelen contemplar tratamientos especiales dadas las características de producción (altos costos hundidos, agotamiento de los recursos, inversiones de capital) que terminan afectando la carga fiscal efectiva resultante.



Reformas recientes en los regímenes fiscales sobre RRNNRR en AL

- **Nacionalización y re-estatización de empresas y yacimientos en concesión (ARG, BOL, ECU, VEN)**
- **Reformas a sistemas de regalías (BOL, ECU, COL, PER)**
- **Nuevos instrumentos tributarios**
 - **ARG:** Derechos de exportación
 - **BOL:** Impuesto Directo sobre Hidrocarburos (IDH)
 - **CHI:** Impuesto Específico a la Minería (sobre margen operacional)
 - **PER:** Impuesto Especial a la Minería y Gravamen Especial a la Minería
 - **VEN:** Aumento tasas de ISR y nuevos impuestos (incluye *windfall tax*)
- **Conflictos por cláusulas de estabilidad tributaria (CHI y PER)**
- **Últimas reformas apuntan a favorecer la inversión privada**
 - **MEX:** Reforma Energética y apertura a inversión privada (2013)
 - **URU:** Ley de Minería de Gran Porte (2013) → extracción de hierro
 - **ECU:** Reforma minera (2013) → nuevos términos fiscales
 - **BRA y ARG:** reformas para inversión en yacimientos no convencionales

Indicadores relativos de los ingresos fiscales generados por la producción de hidrocarburos, 2000-2012^a (en porcentajes)

Países	En proporción al PIB total del país			En proporción a la renta económica del sector ^b			En proporción a los ingresos fiscales totales ^c		
	2000-2002	2006-2008	2010-2012	2000-2002	2006-2008	2010-2012	2000-2002	2006-2008	2010-2012
Argentina	1,4	2,2	1,8	27,5	20,9	33,6	5,8	6,8	7,3
Bolivia (Est. Flur. de)	2,5	9,4	9,9	51,8	55,8	62,6	10,5	28,8	30,1
Brasil	0,6	1,1	0,9	33,3	32,5	36,8	1,8	3,0	2,5
Colombia	1,4	2,6	3,4	25,4	33,4	41,6	4,9	8,9	12,2
Ecuador	6,1	9,3	14,4	38,3	32,6	61,9	28,1	32,1	37,3
México	2,7	6,0	5,6	62,0	69,4	78,4	16,8	34,4	31,6
Perú	0,5	1,1	1,4	35,5	38,8	51,6	2,9	5,5	6,6
Trinidad y Tobago	7,1	18,2	13,0	23,8	30,6	35,1	28,4	57,4	40,7
Venezuela (Rep. Bol. de)	10,0	14,1	10,3	39,2	38,0	39,2	47,5	51,3	41,5

Fuente: Dirección de Recursos Naturales e Infraestructura (CEPAL-Santiago).

^a Información calculada sobre valores acumulados de los períodos, en dólares constantes de 2005. Los ingresos fiscales incluyen recursos tributarios y no tributarios correspondientes a la producción de hidrocarburos.

^b La renta económica corresponde a la calculada por el Banco Mundial (*World Development Indicators*) que representa la producción de petróleo y gas natural valorada al precio internacional neto de costos de extracción.

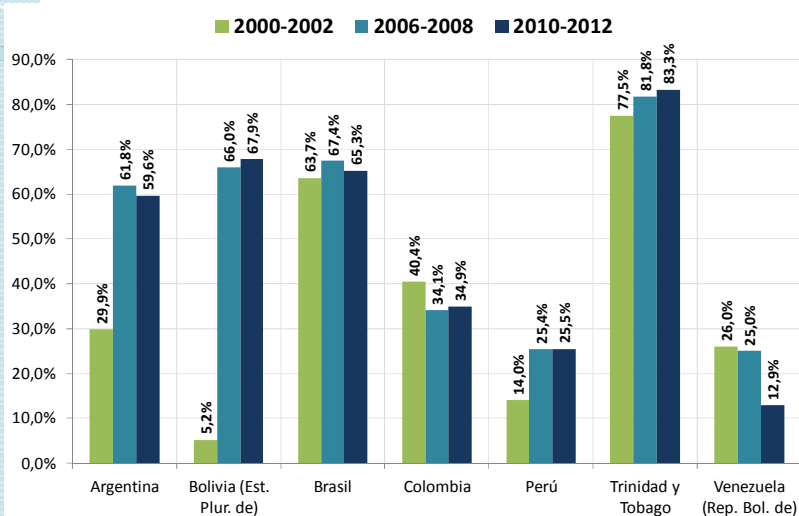
^c Los ingresos fiscales totales corresponden al gobierno general e incluyen las contribuciones a la seguridad social. En el caso de Argentina, Ecuador y Colombia, se toma en cuenta la información a nivel del sector público no financiero (SPNF).

Indicadores relativos de los ingresos fiscales generados por la producción de minerales, 2000-2012 ^a (en porcentajes)

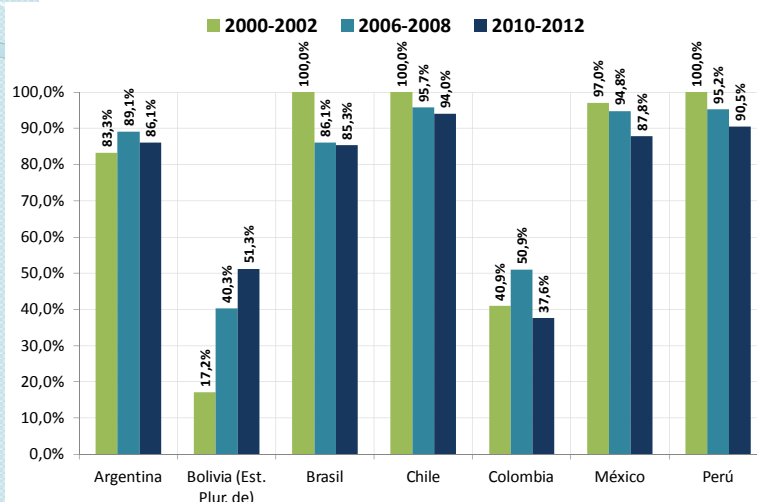
Países	En proporción al PIB total del país			En proporción a la renta económica del sector ^b			En proporción a los ingresos fiscales totales ^c		
	2000-2002	2006-2008	2010-2012	2000-2002	2006-2008	2010-2012	2000-2002	2006-2008	2010-2012
Argentina	0,2	0,3	0,1	118,2	48,3	25,7	1,9	2,0	0,9
Bolivia (Est. Plur. de)	0,1	0,9	1,2	122,5	24,1	21,1	0,5	2,7	3,7
<i>Minería Privada</i>	0,1	0,8	1,0	113,4	20,9	18,2	0,5	2,4	3,2
<i>COMIBOL</i>	0,0	0,1	0,2	9,0	3,2	2,9	0,0	0,4	0,5
Brasil	0,1	0,2	0,2	6,9	6,4	9,3	0,2	0,6	0,9
Chile	0,9	8,2	4,3	13,6	39,1	25,9	5,2	45,9	25,5
<i>GMP-D</i>	0,2	3,4	2,0	3,0	16,5	11,7	1,2	19,3	11,6
<i>CODELCO-ENAMI</i>	0,7	4,7	2,4	11,6	22,7	14,1	4,1	26,6	13,9
Colombia	0,1	0,5	0,4	66,3	20,0	13,2	0,5	1,8	1,4
México	0,0	0,1	0,1	27,2	26,8	15,3	0,1	0,8	0,7
Perú	0,3	2,8	2,2	169,9	28,4	24,8	1,9	14,6	13,2

Fuente: Dirección de Recursos Naturales e Infraestructura (CEPAL-Santiago).
a, b, c. Se aplican las mismas observaciones del cuadro sobre el sector de hidrocarburos.

Participación relativa de impuestos en los ingresos fiscales del sector de hidrocarburos



Participación relativa de impuestos en los ingresos fiscales del sector de minerales



Tendencias observadas en estos sectores a nivel regional

- En los últimos años se ha diversificado la gama de instrumentos aplicados en el sector de hidrocarburos (especialmente para favorecer la inversión privada), no así en la minería donde el ISR de empresas y las regalías aportan el grueso de los ingresos fiscales del sector.
- La relación entre ingresos tributarios / no tributarios aumentó en varios países productores de hidrocarburos y se redujo en la mayoría de los países mineros (fortalecimiento de las regalías)
- La existencia de empresas de bandera nacional es común en hidrocarburos no así en minería (excepto CODELCO en Chile)
- Los márgenes de apropiación estatal de la renta económica es mayor en hidrocarburos (30%-80%) que en minería (hasta 25% en 2010-12).
- Alta dependencia/vulnerabilidad fiscal de varios países respecto de estas fuentes de recursos (BOL, CHI, ECU, MEX, PER, TYT, VEN)

II. Conclusiones y perspectivas para los países de la región

- El auge de precios puso en evidencia algunas debilidades de los regímenes fiscales para captar una adecuada proporción de las rentas generadas.
- Sin embargo, la alta dependencia fiscal respecto de estas fuentes hace que los países prioricen el objetivo recaudatorio por encima de eficiencia y equidad.
- La necesidad de inversión privada y la tendencia declinante en el precio internacional de estos productos (especialmente petróleo) agudizan esta situación y requiere encontrar un balance entre aprovechamiento óptimo de los RRNNRR y apropiación estatal de rentas para movilización de recursos.
- Tanto la experiencia internacional como la latinoamericana es muy diversificada en lo que se refiere a extracción de rentas y distribución entre niveles de gobierno.
- Necesidad de coordinar las tareas de distintas agencias vinculadas a la explotación de RRNNRR a los efectos de mejorar la administración.

II. Conclusiones y perspectivas para los países de la región

- La asignación y distribución de renta entre niveles de gobierno debiera estar relacionado con la asignación de responsabilidades y servicios efectivamente prestados.
- Un aumento en la recaudación de los impuestos SN tradicionales (no relacionados con RRNNRR) permite atenuar las desigualdades resultantes en términos de recursos fiscales.
- Avanzar en como relacionar la distribución de los RRNNRR con la asignación de distintas responsabilidades (p.e. estándares ambientales) entre niveles de gobierno.
- Potencialidad de impuestos aplicados sobre explotación de recursos naturales como instrumentos para el desarrollo sostenible.
- Importancia de coordinación de políticas fiscales y ambientales en torno a los sectores de hidrocarburos y minerales, tanto entre niveles de gobierno como entre los países de la región.

El impacto fiscal de los recursos naturales no renovables en los países de América Latina *(resultados preliminares)*

Juan Pablo Jiménez
División de Desarrollo Económico
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Taller de trabajo Inversión, volatilidad y crecimiento
Santiago de Chile, 17 y 18 de noviembre de 2014

II. La asignación de recursos fiscales en gobiernos subnacionales

- **Gran concentración geográfica de los yacimientos/base imponible**
- **Frecuentemente son zonas escasamente pobladas lo que amplifica los desequilibrios horizontales**
- **Las zonas escasamente pobladas tienen habitualmente un peso político menor.**

Argumentos teóricos para la asignación y distribución entre niveles de gobierno

- **A favor de la asignación a los GSN:**
 - **Argumento patrimonial**
 - **Reembolso de los costos**
 - **Unidad nacional**
- **En contra de la asignación a los GSN:**
 - **Consideraciones macroeconómicas**
 - **Volatilidad e inestabilidad de los ingresos**
 - **Desigualdad regional**
 - **Equidad intergeneracional**

Formas de asignar y distribuir la renta entre niveles de gobierno

- **Separación de impuestos (distintas bases para distintos niveles)**
- **Concurrencia de impuestos (más de un nivel comparte la misma base)**
- **Coparticipación de ingresos**
- **Transferencias de compensación para evitar desigualdades regionales**

I. El marco conceptual de los impuestos ambientales

- **Externalidades y política tributaria (Pigou, 1920) → Impuestos como instrumentos para influir y modificar comportamientos nocivos sobre medio ambiente**
→ Potencial “doble dividendo”: protección ambiental + generación de ingresos fiscales o reducción / eliminación compensada de impuestos distorsivos (empleo, inversión).
- **Importancia de la coordinación de políticas entre regiones y países (derrames de efectos y conflicto de intereses) → Federalismo fiscal y federalismo ambiental**
 - Compensaciones ambientales intergubernamentales
 - Instrumentos ambientales (tasas, cargos, impuestos) vs. Mecanismos alternativos con asignación específica para ~~remediación ambiental~~

21

II. La práctica internacional en materia de tributación ambiental

- **Las reformas tributarias ambientales tomaron fuerza en países desarrollados del norte de Europa en los años 90.**
- **OECD y UE → Impuestos relacionados con el medio ambiente:**
 - Energía (combustibles)
 - Transporte (automotores)
 - Polución (emisiones de gases contaminantes)
 - Recursos Naturales (renovables -agua, madera, pesca- y no renovables -minerales e hidrocarburos-)
- **Aportan promedios de 2,3% del PIB y 7% de la recaudación total (aunque el grueso lo constituyen “energía y transporte”)**
- **Poco énfasis en el “upstream” → generan escasa recaudación**

22

Algunos ejemplos en países desarrollados y en la región

- **EEUU, Canadá y Australia: Impuestos sobre la extracción de recursos con asignación exclusiva a los Estados (aplican impuestos adicionales sobre el uso de agua para producción)**
 - *Severance taxes* en la mayoría de los estados (EEUU)
 - *Contamination tax* (Minnesota)
 - *Oil-field cleanup regulatory fee on oil & gas* (Texas)
 - *Barrel Tax* para financiar *Oil Spill Liability Trust Fund* (remediación de desastres naturales como sucedió con el Exxon Valdez y el Prestige)
- **Países nórdicos: Impuestos sobre materias primas (DIN, FIN)**
- **América Latina: impuestos, cargos y regalías con asignación específica**
 - Brasil → CFEM (regalías mineras) 2% se asigna a programas ambientales
 - Perú → Aporte por Regulación, para financiar políticas de fiscalización y control ambiental de la explotación minera

23