



Tributación y asignación entre niveles de gobierno de ingresos provenientes de recursos naturales

Juan Pablo Jiménez

División de Desarrollo Económico

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

IV LAC Tax Policy Forum

México DF, 3 y 4 de julio de 2014



Contenido

- Objetivo y motivaciones
 - Importancia del tema en la región
- Los RRNNRR: una peculiar “base imponible”
 - Propiedad versus imposición
- Asignación y distribución de la renta entre niveles de gobierno
- Algunas reflexiones finales y desafíos pendientes

Objetivo y motivaciones de la presentación

- Objetivo: analizar la tributación y asignación de las rentas proveniente de recursos no renovables entre niveles de gobierno en AL y presentar algunos lineamientos que permitan evaluar a estos mecanismos
- Motivaciones:
 - Teniendo en cuenta
 - la alta especialización en recursos no renovables de AL y la alta disparidad en la organización institucional de nuestros países
 - El aumento de precios de los RRNN junto con el significativo proceso de descentralización de los últimos años
 - Este es un tema crucial para
 - Entender una de las fuentes de las altas disparidades regionales dentro de los países
 - Alcanzar una mejor gobernanza del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales
 - Minimizar conflictos políticos y promover desarrollo regional y cohesión social.



Cuestiones a tratar

- Cuales son los riesgos y potencialidades de distribuir las rentas de recursos naturales entre gobiernos subnacionales?
- Que nos dice la teoría al respecto?
- Cuales son las particularidades de los sistemas de apropiación, asignación y distribución en AL?
- Recomendaciones?


AL ha sido tradicionalmente una fuente clave de recursos naturales

Porcentaje sobre el total de las exportaciones de bienes (año 2010)

Commodity	50 y más		20 - 49		10 - 19	
	Energía					
Petróleo y derivados	Ecuador*	57.8	Bahamas	25.8	Brasil*	10.2
	Venezuela	93.1	Belice	36.2	México	13.6
			Colombia*	48.5	Santa Lucía**	19.0
			Jamaica	21.2	Suriname	13.0
			Trinidad y Tobago	43.7		
Gas natural			Bolivia	40.7	Trinidad y Tobago	17.2
Carbón					Colombia*	14.7
	Minerales					
Aluminio			Jamaica	40.0	Guyana	18.3
Cobre	Chile	58.0	Perú*	24.4		
Hierro			Brasil*	21.3	Trinidad y Tobago	10.0
Oro***			Perú*	21.8		
			Guyana	26.6		
Plata					Bolivia	11.6
Zinc					Bolivia	12.9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de COMTRADE.

Notas: * Año 2011. ** Año 2008. *** Oro no monetario.



Características que dificultan la apropiación y asignación de las rentas de RRNNRR

- Características intrínsecas de los productos no renovables: agotabilidad y alta volatilidad de los precios
- 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.

Opciones: propiedad o imposición

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;
- No relacionados directamente con los recursos naturales, ej. Impuesto a la renta sobre sociedades.

Objetivos deseables de un régimen de imposición sobre RRNNNRR

- Neutralidad
- Captura de rentas
- Ingresos periódicos y estables
- Progresividad y adaptabilidad
- Simplicidad administrativa y cumplimiento
- Competitividad internacional

Mecanismos de imposición

Instrumentos fiscales claves

Instrumento	Ventajas	Desventajas
Royalty	Pago fijo por unidad producida o un porcentaje de la producción o los ingresos brutos. Proporcionan un pago mínimo de los recursos utilizados, de carácter fiscal estable y temprano, y son relativamente fáciles de administrar.	Pueden distorsionar las decisiones de inversión y producción, ya que son insensibles a los costos. Son regresivos
Impuestos basados en los ingresos	Son menos distorsionantes ya que se basan en los ingresos menos los costos. Los inversionistas extranjeros aprecian el hecho de que dan lugar a créditos impositivos extranjeros.	Son relativamente más complejos de administrar. Los ingresos también se retrasan: en qué medida depende de las amortizaciones de capital, que a menudo se hacen generosos para atraer la inversión (es decir, proporcionan un retorno más rápido de la inversión).
Impuestos basados en las rentas	Son neutrales ya que el pago sólo se requiere cuando el inversor obtiene un rendimiento.	Son más eficaces pero también son las más difíciles de administrar. El balance de riesgos está sesgado hacia el gobierno.
Patrimonio del Estado	Permite al gobierno aumentar su participación y de esa manera incrementa el sentido de pertenencia nacional.	El patrimonio "pagado" exige que el gobierno contribuya a los gastos de capital iniciales, y con frecuencia da lugar a conflictos de intereses derivados de la función del gobierno como regulador.
Derechos de exportación	No son muy comunes. Los derechos de exportación son relativamente fáciles de administrar.	Distorsionan la decisión de vender el petróleo crudo en el país o en el extranjero y son insensibles a los costos.
Derechos de importación	Proporciona ingresos (incluso antes de regalías) durante el desarrollo del proyecto debido a las necesidades de importación.	Para mitigar el impacto negativo sobre los inversores, exenciones totales o parciales se proporcionan a menudo.
Otros	Incluyen: bonos de la firma y la producción, pagos de arrendamiento de tierras, impuestos de retención sobre los intereses, dividendos y servicios, y el impuesto al valor agregado (IVA).	

Fuente: elaboración propia en base a Goldsworthy and Zakharova (2010)

Instrumentos impositivos

- Impuestos específicos: Impuestos sobre la producción (regalías) o en la parte exportable de la producción.
- Impuesto a la renta/utilidades;
 - Impuesto a los ingresos de las empresas / más alto que lo normal o alícuotas progresivas;
 - los impuestos sobre utilidades

Los mecanismos para gravar estos recursos han sido diferentes entre países

América Latina (8 países): características de los regímenes tributarios aplicados a los productos no renovables

País y producto	Regalías (alícuotas)	Impuestos generales sobre los ingresos (alícuotas)	Otros impuestos sobre las utilidades (alícuotas)	Otros tributos	Participación pública
Argentina	12%, ó 5% para yacimientos marginales	35%		Retenciones a las exportaciones (25%-45%-100%)	
Bolivia (hidrocarburos)	- Regalía departamental: 11% - Regalía nacional compensatoria: 1% - Regalía nacional complementaria: 13%	Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE): 25% y 12,5% para las remesas al exterior	Impuesto adicional (<i>surtax</i>): 25% sobre las utilidades extraordinarias	- IDH: 32% sobre la producción, - IEHD, - Impuesto sobre la comercialización - Impuesto especial	Yacimientos Petrolíferos Bolivianos
Brasil	Royalty ad-valorem del 10% (puede reducirse hasta 5%, dependiendo del riesgo geológico y otros factores)	El CIT es del 15%, más un recargo del 10% si beneficios son superiores a US\$ 136.424 por año	- 15% ó 25% sobre las ganancias de capital obtenidas por no residentes - 15% ó 25% por regalías, y otros servicios, - 10% para CIDE.	- IVA de 25% (definida en forma autónoma por cada estado), - PIS y COFINS, 1,65% y 7,6%, de acuerdo con el valor agregado.	PETROBRAS con capital mixto (81,4% del Estado, 11,8% privados, 6,8% públicos)
Chile (minería)		Impuesto sobre los ingresos de primera categoría (sobre utilidades percibidas o devengadas): 17% (2010), temporalmente y debido al terremoto de 2010: 20,0% (2011) y 18,5% (2012).	Impuesto adicional sobre remesas de utilidades: 35% y 4% sobre remesas de intereses Para empresas públicas: impuesto especial del 40% sobre las utilidades generadas	Impuesto específico a la actividad minera: de 0,5% a 14% dependiendo del volumen de ventas anuales. Voluntario para empresas pre-existentes a cambio de 6 años más de invariabilidad.	CODELCO, ENAMI
Colombia (petróleo)	8-25%	33%		Transporte Oleoductos. Gravamen de Impuesto Global a la Gasolina.	ECOPETROL
Ecuador (petróleo)	25% (a partir de 2010, anteriormente 12,5-18,5%)	25%	Utilidades distribuidas: 25% Utilidades reinvertidas en maquinaria y nuevo equipo: 15%	Impuesto sobre el ingreso extraordinario a las compañías con contratos con el Estado: 70%	EP Petroecuador
México (petróleo)		Impuesto sobre los ingresos: 28% Impuesto tasa única a las empresas: 17,5% Impuesto a ingreso de PEMEX: 30%	7,7%	Impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS)	PEMEX
Perú	1-3% sobre ventas anuales, 1-12% sobre utilidad operativa trimestral para empresas sin contrato de estabilidad	30%	Tasa a los dividendos de 4.1%, la que se aplica sobre el 70% de la utilidad antes de impuestos que es distribuable.	Impuesto especial minero (2 - 8,4%) y el gravamen especial (4 - 13,12%) sobre la utilidad operativa trimestral.	PETROPERÚ (en el upstream)
Trinidad y Tabago	10% sobre ventas "onshore" y 12,5% sobre ventas "offshore"	Impuesto sobre las utilidades: 35-42%	Impuesto de desempleo: 5% de las utilidades del petróleo		PETROTRIN
Venezuela (R.B) (petróleo)	30%	Impuesto sobre la Renta Petrolera (ISLR): 50%	No	Impuesto sobre Precios Extraordinarios.	PDVSA

Fuente: Brosio y Jiménez (2010), actualizado con diversas fuentes oficiales

^a Decreto Supremo del 1 de Mayo de 2006: nacionalización de los hidrocarburos. b Octubre, 2010 se modificó la ley de impuesto específico a la minería.



Formas de asignar y distribuir la renta entre niveles de gobierno

- Que nos dice la teoría?
- Argumentos a favor de la asignación a los GSN:
 - Argumento patrimonial
 - Reembolso de los costos
 - Unidad nacional



Formas de asignar y distribuir la renta entre niveles de gobierno

- Argumentos en contra de la asignación a los GSN:
 - Consideraciones macroeconomicas
 - Volatilidad e inestabilidad de los ingresos
 - Desigualdad regional
 - Equidad intergeneracional



Formas de asignar y distribuir la renta entre niveles de gobierno

- Dos direcciones de política
 - Que la region productora debe llevarse una parte de la renta aunque sea como desembolso de costo
 - Que el gobierno central tiene mejores instrumentos tributarios para gravar estos recursos
- Varias preguntas sin respuesta única
 - Asignacion vertical
 - Asignacion horizontal
 - Deben y de que manera los GSN gravar estos sectores?



Formas de asignar y distribuir la renta entre niveles de gobierno

- Separación de impuestos;
- Concurrencia de impuestos;
- Coparticipación de ingresos;
- Transferencias intergubernamentales.

Separación de impuestos



- Distintas bases para diferentes niveles de gobiernos:
- Regalías → gobiernos sub-nacionales
- Impuestos a la renta → gobierno central
- Si bien este es un mecanismo transparente y explícito....
- ...no resuelve la competencia entre los distintos niveles de gobierno por la renta.

Concurrencia de impuestos

- Más de un nivel de gobierno comparte la misma base impositiva.
- Este es un sistema usado extensamente:
- Argentina: Regalías provinciales + impuesto federal sobre las exportaciones
- Bolivia: Regalías provinciales + regalía del gobierno central (IDH).
- Puede causar tributación excesiva.
- No aprovecha la posible existencia de ventajas comparativas en la administración de impuestos.

La imposición subnacional y los mecanismos de compensación

- La imposición subnacional sobre los RRNNRR genera desigualdades que requieren transferencias de compensación.
- Existen diferentes sistemas de compensación:
 - el conjunto de recursos que se asignarán proviene sólo de las rentas de la explotación de los RRNNRR.
 - Sistema general de compensación: es el conjunto de recursos proveniente de todos los ingresos del gobierno central.

En AL se han utilizado distintos instrumentos para distribuir las bases imponibles y los ingresos provenientes de estos recursos

Sistemas de distribución de rentas entre los niveles de gobierno

	Disposiciones institucionales	Propiedad de los recursos naturales	Impuestos Nacionales	Impuestos Subnacionales	Sist. de dist. basado en el origen	Sist. de dist. basado derivaciones	Sistemas de equalización
Argentina	Sistema Federal	Provincial, artículo 124 de la constitución	Impuestos a la exportación Impuesto a las utilidades de las empresas	Regalías	Ninguno	Coparticipaciones	Ninguno
Bolivia	Estado Unitario	Ciudadanía	Regalías + Impuesto Directo a la producción de Hidrocarburos (IDH)		% de IDH es destinado a los Departamentos Productores	% de IDH es destinado a los Departamentos No Productores	Ninguno
Brazil	Sistema Federal	Gobierno Federal	Contribución social sobre las utilidades		Regalías e impuestos especiales son distribuidos entre el estado federal, los estados productores y limitrofes, además de las municipalidades	Impuestos directos y una porción pequeña de las regalías son distribuidas entre el gobierno federal, los estados y las municipalidades	
Colombia	Estado Unitario con Regiones	Estado	Regalías e Impuestos a la Renta		% sustancial de las regalías		Específico: Fondo Nacional de regalías
Ecuador	Estado Unitario con Regiones	Estado	Impuesto sobre las utilidades extraordinarias		Un dólar por barril de petróleo es destinado al Fondo de Desarrollo de la Amazonía	Ninguno	Ninguno
Peru	Estado Unitario con Regiones	La nación	Regalías e Impuestos a la Renta		50% de los impuestos sobre minerales y regalías del petróleo y gas; 25% del impuesto a la renta sobre el petróleo y gas es destinado a las regiones y municipalidades productoras	25% del impuesto a la renta sobre el petróleo y gas es distribuido entre las municipalidades en función de la población y el nivel de pobreza	Ninguno
Venezuela	De facto Estado Unitario	Estado	Regalías e Impuestos Directos		Pequeño % de las regalías es destinado a los estados	Pequeña porción de las regalías son destinadas a los estados y municipalidades	Ninguno

Reflexiones finales y desafíos pendientes



- 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.
- La alta concentración geográfica de los yacimientos explica en gran parte la alta disparidad regional
- La asignación y distribución de estas rentas puede amplificar o atenuar estas brechas.
- Necesidad de fortalecer los mecanismos de compensación o igualación
- 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.

Reflexiones finales y desafíos pendientes



- Avanzar en como relacionar la distribución de los RRNNRR con la asignación de distintas responsabilidades (p.e. estándares ambientales) entre niveles de gobierno.
- Necesidad de análisis integrado de la imposición del sector (upstream + downstream)
- Potencialidad de estos mecanismos como instrumentos para el desarrollo sostenible (o instrumentos “verdes”).



Tributación y asignación entre niveles de gobierno de ingresos provenientes de recursos naturales

Juan Pablo Jiménez

División de Desarrollo Económico

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

IV LAC Tax Policy Forum

México DF, 3 y 4 de julio de 2014

En muchos países, la explotación de RRNNRR ha sido una significativa y peculiar “base imponible”



Ingresos fiscales provenientes de Hidrocarburos y Minerales						
	En porcentaje del PIB			En porcentaje del ingreso total		
	1994	2006	2010	1994	2006	2010
Hidrocarburos						
Bolivia	6.0	11.6	9.3	25.6	35.5	30.2
Colombia	0.7	1.8	1.7	7.1	12.5	12.7
Ecuador	6.4	7.8	14.1	29.5	28.7	33.8
México	5.5	8.3	7.4	26.1	38.0	32.9
Trinidad y Tobago*	6.5	18.5	12.0	25.1	55.0	41.9
Venezuela	9.2	15.8	6.0	52.2	52.9	30.7
Hidrocarburos y minería						
Perú**	1.2	3.2	2.4	7.7	18.0	14.3
Minería						
Chile	1.8	9.3	5.2	8.4	35.9	22.5
Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.						
Notas: * Datos del 2010 son de 2009. ** Datos de 1994 son de 1998.						