



Administración de los Ingresos Tributarios de los Recursos Naturales

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

Katherine Baer

Departamento de Finanzas Publicas

Fondo Monetario Internacional

Que tiene de especial la administración de los ingresos de los recursos naturales?



-
- RN – un negocio no tan complejo...
 - Con algunas características especiales...
 - Que suelen dar lugar a esquemas especiales en el ámbito de la política tributaria...
 - Que a su vez presentan desafíos especiales relacionados con la administración de los ingresos...
 - Además de los temas normales relacionados con la AI

Un negocio no tan complejo ...



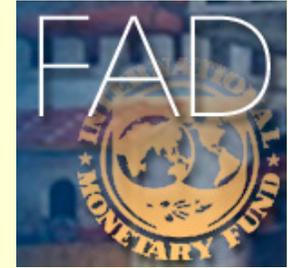
-
- Hacer hoyos en la tierra
 - Extraer el material
 - Transportar el material al punto de exportación o a una refinería domestica
 - Puede ser físicamente controlado, pesado y medido

... Con características especiales ...



- Los RN son no-renovables
- Amplia gama en cuanto a escala y rentabilidad
- Potencial de utilidades altas (“rentable”)
- Incertidumbre y riesgos elevados
- Requiere inversiones significativas en capital y tecnología
- Periodos largos de desarrollo, costos hundidos y de abandono elevados
- Concentración geográfica
- Altos niveles de exportación/importación
- Arreglos especiales de repartición de riesgos comerciales
- Transferencia de intereses de negocio es común
- Alto grado de control estatal/propiedad estatal
- Gobernanza/transparencia débiles

... Que implica que hay temas de AT
especiales..



Cinco aspectos “especiales”:

- Marco legal y de política
- Organización y cooperación
- Procedimientos
- Gobernanza y transparencia
- Capacidad

..Si bien la administración de los ingresos tributarios provenientes de los RN tiene aspectos especiales, también tiene vínculos con la AT general..



Aspectos legales/de política especiales

- Impuestos especiales (p. ej. regalías, impuestos progresivos o basados en utilidades, producción compartida, bonos, etc.)
- Impuestos que varían según el RN o proyecto
- Regímenes tributarios especiales negociados con base en un contrato
- Clausulas de estabilidad
- Ingresos públicos provenientes de participación del capital (+ distinción borrosa con régimen tributario)
- Riesgos significativos relacionados con precios de transferencia
- Provisiones tributarias especiales



Aspectos legales/de política especiales (2)

Reglas tributarias especiales p. ej.

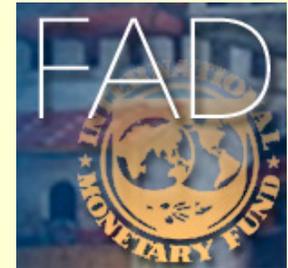
- Valuación
- Precios de transferencia
- Precios de referencia
- Ring-fencing
- Definición de costos y depreciación
- Límites en cuanto a la recuperación de costos
- Abandono de reservas
- Alivio de pérdidas
- Capitalización delgada
- Hedging
- Transferencia de licencias
- Impuestos retenidos
- Exenciones tributarias de importaciones/exportaciones
- Incentivos para la producción doméstica
- Etc.



Otros aspectos legales y de política

- Regalías vs. Impuestos a la renta
- Legislación no-transparente/inaccesible
- Insuficiente participación de la AT en el proceso de formulación de política
- Complejidad innecesaria
- Provisiones mal diseñadas
- Falta de claridad en cuanto a la especificación de los ingresos no-tributarios p.ej.
 - Retornos de la participación pública en el capital social
 - Obligaciones de gasto social y de infraestructura

Organización



- Administración fragmentada es común
- Falta de claridad entre régimen tributario, regulación industrial y función comercial
- Rol de compañías nacionales de hidrocarburos/minería
- Descentralización fiscal
- Consideraciones de tipo de política-económica

Un marco organizacional idóneo?



| | POLÍTICA | ADMINISTRACION /EXECUCION |
|-------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|
| FISCAL | MINISTERIO DE FINANZAS | ADMIN. TRIBUTARIA |
| INDUSTRIAL | MINISTERIO DE RN | INSPECTORADO DE RN |
| COMERCIAL | MIN. DE RN O FINANZAS | EMPRESA DE RN |

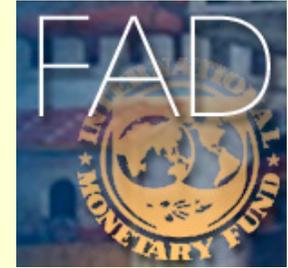
Organización



Desventajas de admin. de ingresos fragmentada

- Mayor costo de cumplimiento para los contribuyentes
- Duplicación del trabajo
- Falta de claridad en cuanto a las responsabilidades
- Falta de capacidad de rendir cuentas
- Falta de coordinación de gestión/sistemas/procedimientos
- Falta de estrategia de cumplimiento general
- Coordinación es crítica pero difícil en la práctica
- Posibles conflictos de interés
- Esfuerzos para fortalecer la capacidad y calidad de gobernanza de la AT disminuidos

Organización



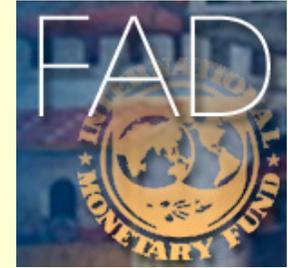
- Integrar la administración de diversos ingresos de los RN bajo una agencia/dependencia
- Mejorar el intercambio de información entre la AT y agencia encargada de administrar los recursos naturales

Organización



- Organización *interna* de la administración debe basarse en:
 - ✓ Separación de funciones
 - ✓ Segmentación de los contribuyentes
 - ✓ Especialización sectorial (incluyendo en RN)

Procedimientos: algunos temas especiales



General

- Impuestos especiales (p. ej. regalías, producción compartida) pueden ser sujetos a reglas administrativas muy diferentes que las del ISR de las empresas, etc.

Particularmente:

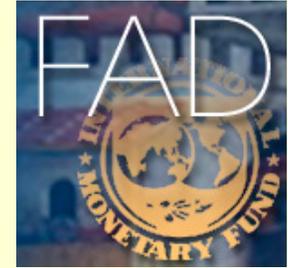
- Contabilidad/pago en dólares
- Política de precios basada en precios de referencia (y política de objeciones/apelaciones?)
- Pago en especie (petróleo)
- Declaraciones/auditorias de sociedades conjuntas
- Proceso de mediación internacional
- Reglas de confidencialidad



Procedimientos

Procesos rutinarios (registro, declaración, pago):

- Implementación de sistema basado en auto-declaración
- Armonizar y simplificar las reglas para los distintos ingresos de RN p. ej.,
 - Declaraciones consolidadas
 - Periodos contables comunes (DDJJ anuales para todos los ingresos?)
 - Reglas comunes para pagos provisionales (p. ej. Pagos trimestrales para todos los ingresos?)
 - Procedimientos comunes de pago/uso de bancos
- Administración integrada facilita las cosas



Procedimientos

Procedimientos no rutinarios:

- Servicios al contribuyente
- Auditoria física
- Valuación de RN
- Evaluación de riesgos
- Auditoria/fiscalización
- Cobro coactivo
- Resolución de disputas/objeciones



Procedimientos

Procesos no rutinarios

- Auditoria física/valuación
 - Aclara responsabilidad/procedimientos para auditoria física
 - Publicación clara de precios de referencia
- Cobro coactivo
 - Vinculo con régimen de licencias
- Servicios al contribuyente/evaluación de riesgo/auditoria
 - Se requieren estrategias y planes basados en riesgo
 - Riesgos dependen en estructura legislativa
 - Necesidad de reducir duplicación de fiscalizaciones
- Resolución de disputas:
 - Puede requerir mediación internacional



Transparencia

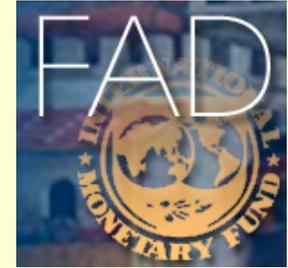
- Transparencia vital para que los países se beneficien de los RN
- Lado positivo: en principio es fácil
 - P. ej. declaración única anual de regalías, ISR empresarial, impuesto sobre las utilidades de los RN (+ montos adicionales de las auditorías) pueden demostrar los ingresos **debidos** por año.
 - Estado bancario puede demostrar tributos efectivamente **pagados**
- Pero – es difícil que los países lo hagan...

Transparencia



No habrá transparencia cuando:

- Muchos tipos de ingresos tributarios de los RN
- Periodos diferentes de declaración y pago
- Muchos tipos de declaraciones y pagos para cada tributo
- Pago de algunos tributos en especie
- Diversos tributos/cargos administrados por diversas agencias
- Arreglos bancarios diferentes
- Empresa estatal de RN no sujeta a controles administrativos normales
- Falta de ***una*** agencia/entidad que sea responsable de todo el proceso administrativo



Capacidad

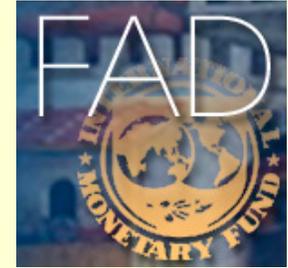
- Conocimiento de temas y riesgos especiales legales del ámbito de los RN
- Conocimiento de procesos/contabilidad/jerga de industria de RN
- Conocimiento de precios de referencia
- Necesidad de conocimiento especial *tecnológico*?
 - p.ej. “auditoria física”, auditoria de costos.

Capacidad



- Menos requerimientos en cuanto a capacidad con leyes claras, buena organización, procesos coherentes
- Falta de competitividad en cuanto a salarios un factor importante
 - Brecha entre sector publico/privado demasiado grande
 - Diferencias salariales entre personal capacitado no están claramente definidas
 - Si ley esta bien diseñada, auditorias requerirán de auditores (y menos de ingenieros de minería e hidrocarburos)
- Capacitación y manuales
- Tercerización? (mucho cuidado)

En resumen..



- Política – simple, clara, bien diseñada, régimen fiscal robusto
- Organización – integrada, basada en funciones, principio de especialización, segmentación
- Procesos – simples, eficaces, armonizados, basados en auto-declaración, estrategias de cumplimiento basadas en riesgo
- Transparencia – organización, procesos diseñados para apoyar la declaración en tiempo y forma de los ingresos de RN
- Capacidad – personal bien remunerado, capacitado y equipado



Gracias!