



Honoré Le Leuch
Experto Independiente
Fiscal Affairs Department
International Monetary Fund

Participación Estatal, Empresas Nacionales y Regímenes Fiscales en el Sector de Hidrocarburos

Tributación de las Industrias Extractivas en la Región Andina

Lima, Perú, 3-5 de Marzo de 2014



Contenido

- Definiciones y conceptos
- Evolución de la Participación Estatal
- Objetivos de la Participación
- Varios tipos de Participación
- Roles y responsabilidades de las Empresas Petroleras Estatales
- Ejemplos de Participación
- Conclusiones



Definiciones y conceptos

- Participación estatal (PE): la asociación del Estado (o una empresa estatal) con una empresa petrolera privada en proyectos del sector E&P:
 - No es la “participación fiscal” o “government take” del estado en la renta de un proyecto
 - No es la “participación del Estado” en el “petróleo de ganancia” (“profit oil”) bajo un Contrato de Producción Compartida (CPC)
- Nacionalización: expropiación de una empresa
- Empresa (petrolera) estatal/nacional (EE): propiedad a 100% por el Estado
 - Empresa estatal privada (EEP): propiedad mayoritaria por el Estado a menos de 100% (después un “OPI*” (“IPO”))

* Oferta Pública Inicial a accionistas privados



EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN ESTATAL

Evolución en América Latina (1)



➤ De 1922 a 1938

- 1922: creación de YPF en Argentina → ¿un modelo regional?
- 1936: creación de YPFB en Bolivia → 1era nacionalización en [2da en 1969; 3era en 2006]
- 1938: creación de PEMEX en México → nacionalización

➤ De 1950 a 1976

- 1951: creación de Ecopetrol en Colombia → asociación
- 1953: creación de Petrobras en Brasil → monopolio
- 1960: creación de CVP en Venezuela → exploración nacional
- 1969: creación de Petroperú en Perú → asociación
- 1972: creación de CEPE en Ecuador → Petroecuador en 1989
- 1976: creación de PDVSA en Venezuela → nacionalización

Evolución en América Latina (2)



➤ Las Etapas desde 1970s: los ciclos

- **1/ Década 1970: Ola de nacionalización en los países de la OPEP**
- **2/ Años 1980-2005: Privatización de varios tipos (...iniciada en Europa)**
 - YPF (1993: EEP; 1999: Repsol) → Enarsa (2004) → 51% en YPF (2012)
 - YPFB (1997; “capitalización” de ciertas filiales)
 - Petrobras (1997: fin del monopolio; 2000: EEP)
 - Ecopetrol (2003: ANP; 2007: EEP)
 - PDVSA (1992: Apertura; 1993: Alianzas estratégicas)
- **3/ Desde 2005: Nuevas formas de asociación**
 - Bolivia: YPFB y los nuevos contratos de operación (2006)
 - Venezuela: empresas mixtas (60% por PDVSA)
 - Brasil: Pre-Sal Petróleo SA (2013, EE) y Petrobras (aumento de capital)

Evolución de la participación estatal en el mundo



Etapas similares a América Latina desde la década 1970

- Fase de nacionalización
- A partir de 1986: impacto de los precios reducidos sobre las EE
→ Reformas y reestructuración de las EE
- Desde 2000: un papel más reconocido de las EE. Nuevas formas de cooperación con el sector privado internacional para atraer más inversiones extranjeras directas en E&P*
- Hoy, las EE tienen una parte mayoritaria de las reservas (80%) y producción (61%) de petróleo; y de gas.
 - Pero el sector privado financia una parte más importante de las inversiones

Inversiones E&P en el mundo: 150 mil Millones de \$ en 2003 → 750 mil M \$ en 2013



OBJETIVOS DE LA PARTICIPACIÓN ESTATAL

Los objetivos son múltiples



- Históricamente, un objetivo inicial de afirmar la Soberanía del Estado sobre sus recursos naturales
 - Y ahora?
 - El Estado/La Nación tiene siempre la propiedad sobre los hidrocarburos “en sitio”, hasta la producción en superficie
 - Hay otros tipos de contratos diferentes a la “concesión histórica”
- Objetivo de aumentar los ingresos del Estado
- Objetivo de un mejor control sobre las operaciones y costos
 - A través del comité conjunto de operación ...
- Objetivo de adquirir experiencia en las operaciones y formar el personal (aprender a decidir y a hacer...)
- Objetivo de ... “asociación” con las empresas internacionales
 - Acceso a largo plazo a la inversión, a las mejores técnicas y practicas

Objetivo de más ingresos



- Expropiación y nacionalización de campos
- El famoso “75-25” de los años 1960
 - El 50% del impuesto a la renta bajo la concesión
 - Más 25% proviniendo de la participación a través de:
 - 50% de la ganancia con una participación de 50%
 - o 50% de los dividendos en caso de una empresa mixta
- Sin embargo, el impacto financiero disminuye con el aumento histórico del “Government Take” (“GT”) en la Renta Petrolera
 - rendimiento decreciente de la participación

¿Cual equilibrio óptimalo entre tributación y participación?



- Caso de Concesión con impuestos altos*

Términos	Marginal "Government Take (GT)"	
	Sin participación	Con participación de 50%
Regalía (15%) Impuesto a la renta (40%) Impuesto adicional (50%)	GT= 74.5% (0.15+ 0.85*0.40+0.51*0.50)	GT= 87.25% (más 12.75%)

- Caso de Contrato de producción compartida (CPC)

Términos	Marginal "Government Take"	
	Sin participación	Con participación de 50%
Porcentaje del Estado en el "Petróleo de Ganancia" (Profit Oil): 85%	GT=85%	GT= 92.5% (más 7.5%)

* Calculo simplificado: un análisis económico "DCF" (discounted cash flow) detallada con un modelo mostrará que el impacto efectivo de la participación es menos importante en razón del financiamiento inicial de los costos

Interacción entre contrato, tributación y participación



- La participación esta relativamente más justificada en caso de contrato de concesión
 - En particular si el régimen tributario es muy suave
- Menos justificada bajo un contrato de participación compartida
 - Cuando la progresividad del reparto de la producción es suficiente
- Difícil a justificar bajo un contrato de servicios
- Es importante para el Presupuesto del Estado anual que la EE en caso de participación deba:
 - Pagar sus impuestos como cada empresa petrolera (...y no más) [México]
 - Transferir al gobierno a tiempo sus ganancias o dividendos “*apropiados*” [¿cual regla en caso de EEP y accionistas privados?]
 - Hallar su financiamiento en el exterior a tiempo... [Nigeria]

Interacción entre contrato, tributación y participación (2)



- Los parámetros de la participación estatal pueden ser diseñados para que su efecto sea igual a de otros instrumentos tributarios
- Por ejemplo, una participación estatal sin reembolso del 20% equivale a un impuesto sobre los dividendos (retenidos en la fuente) del 20%. Por lo tanto si el resto de instrumentos tributarios son iguales, el “government take” no variaría.

Términos	Marginal “Government Take (GT)”	
Regalía (15%) Impuesto a la renta (30%)	Con participación del 20% sin reembolso	Con Impuesto a los dividendos de 20%
	GT= 52.4% $(0.15 + 0.85 * 0.30 + 0.59 * .20)$	GT= 52.4% $(0.15 + 0.85 * 0.30 + 0.59 * .20)$



VARIOS TIPOS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL

Objeto de la participación



Participación directa con riesgos en las operaciones (exploración, explotación, transporte...)

- Ejemplos: Colombia, Venezuela, Brasil, etc.
- Rol de una empresa petrolera inversionista con terceros
- Tipos:
 - participación a un consorcio (“empresa mixta” con personalidad jurídica)
 - o un “joint venture” (entidad sin personalidad jurídica)

Participación a una Empresa Operadora (Operating Company: OpCo)

- Ejemplos: Egipto, Abu Dabi, etc.
- Rol de operador (solamente encargado de la gerencia)
- Empresa sin fines de lucro (avance o reembolso de los costos por los participantes)

Formas de participación directa



- **La empresa mixta (una sociedad con personería jurídica)**
 - Accionista de la empresa que lleva a cabo las operaciones
 - Pago de dividendos a cada accionista, incluyendo el Estado/EE
 - Regida dentro de un Contrato de Asociación y un Régimen Tributario Petrolero (generalmente, una regalía e impuestos)
- **El Acuerdo de Operaciones Conjuntas (“Joint Operating Agreement” o JOA) sin personería jurídica**
 - Porcentaje de participación en el “joint venture”
 - Decisiones dentro de un “Comité de Operación”
 - Designación de un Operador
 - Cada parte financia su % de costos, recibe su % de producción, asegura la venta y paga sus impuestos a partir de sus ingresos



Derechos y obligaciones

- Generalmente iguales, por cada una de las partes que participan en un proyecto de E&P
 - Como bajo un “JOA” entre las empresas petroleras privadas
- Ciertos privilegios o beneficios pueden ser otorgados al Estado (→ al EE), como
 - Opción de participar en caso de descubrimiento
 - Derecho de no pagar su % de costos hasta el desarrollo o la producción efectiva (el “carried interest”, sino con reembolso en caso de participación)
 - Este privilegio es equivalente a un impuesto sobre los dividendos de la empresa privada (sino hay reembolso)



ROLES AND RESPONSABILIDADES DE LAS EMPRESAS ESTATALES

Roles of empresas estatales



- Ser una empresa petrolera comercial eficiente
- Desarrollar las capacidades nacionales en operaciones petroleras
- Participar a la promoción de las inversiones extranjeras directas en el sector
- Favorecer el contenido nacional en el sector
- Cooperar con el Ministerio y/u el Regulador
- Cooperar con el Ministerio de Finanzas y apoyar sus auditorias

Algunos desafíos para las EE



- Aclarar su misión, sus actividades (comerciales) y las relaciones con el gobierno
- Desarrollar su eficiencia al mejor nivel internacional
 - Personal, competencia, decisión, gestión, ...
 - Hacer regular “benchmarking” con otras empresas
 - Competencia en comercialización de hidrocarburos y selección de proyectos rentables
- Financiar sus actividades al exterior del Estado
- Favorecer la transparencia y buena gobernanza



EJEMPLOS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL



Noruega: las etapas (1)

- Varios etapas el sus formas de participación:
 - 1972: creación de Statoil SAS
 - 1972-1985: varias formas de participación
 - minoraría, mayoritaria; progresiva con producción...
 - 1975: introducción de una ley impositiva petrolera
 - impuesto petrolero adicional (50%)
 - Desde 1985: varias reformas a la participación
 - Statoil: ahora es una empresa comercial sin privilegios
 - SDFI: un interés directo del Estado, independiente de Statoil y parte del Presupuesto

Noruega: la organización(2)



Marco institucional del sector petróleo	Ministerio del Petróleo y Energía (MPE) • NPD (Norwegian Petroleum Directorate; 1972)	STATOIL SAS (1972) (IPO en 2001) 67% al Estado (MPE)	Ministerio de Finanzas (Ley de 1975) • PTO (Petroleum Taxation Office)	SDFI (Estado Directo Financiero Interés) (1985)	PETORO AS (2001) (MPE)
Papel y objetivos	Diseño de la política y control del sector petrolero	Desarrollar una empresa petrolera comercial de clase internacional	Diseño de la política fiscal petrolera y control tributario	Tener y tomar Participaciones directas en bloques y campos	Gestión del SDFI: <i>Maximizar el valor del SDFI por su gestión</i>
Actividades	Licitación de bloques, Control y Monitoreo de las actividades petroleras 3.7 MBOED	Exploración, Producción, Refinación, Distribución 1.3MBOED en Noruega	Auditoria y control fiscal de las empresas petroleras: Impuesto a la renta y Impuesto adicional	Interés en 158 licencias y en Infraestructuras 1.2 MBOED (vendidos por Statoil)	Gestionar el SDFI Tomar nuevas participaciones en bloques para el SDFI
Ingresos para el Presupuesto Anual del Estado		Impuesto a la renta (28%) Impuesto petrolero (50%) Dividendos		Flujo de caja disponible (Ingresos-Gastos de inversión y operación)	No hay ganancias (costos de gestión pagados por el gobierno)
Numero de personas	NPD: 200	27,000	PTO: 40	No aplicable	65 23

Noruega: los ingresos(3)



- Los ingresos del Estado comprenden:
 - Los Impuestos petroleros pagados por las empresas privadas y Statoil, principalmente:
 - Impuesto a la renta (28%)
 - Impuesto adicional (50%)
 - El flujo de caja del SDFI
 - Los dividendos de Statoil
- Transparencia sobre los ingresos (informes EITI)

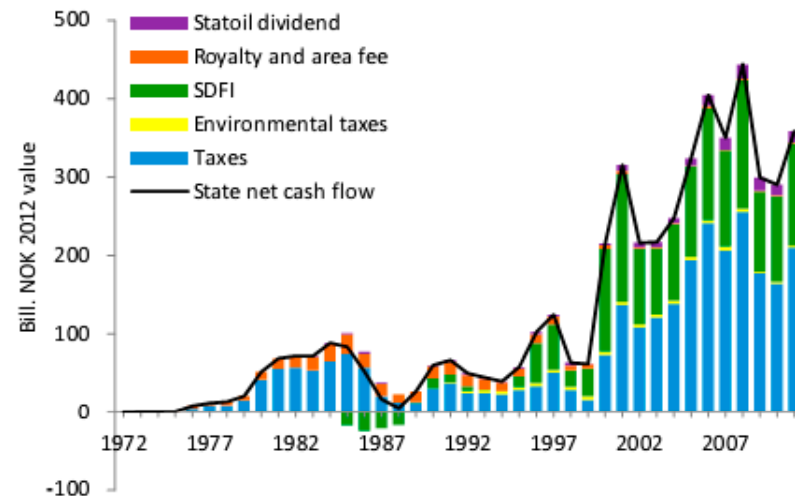


Figure 3.4 Net cash flow to the State from the petroleum activities
(Source: State Accounts)

Reparto de los ingresos del Estado en 2012 :

- Impuestos: 59% (Statoil: 49% de los impuestos)
- SDFI: 37%
- Dividendos: 4%

Fuente: Facts 2013; informe EITI

Países Bajos, Dinamarca...



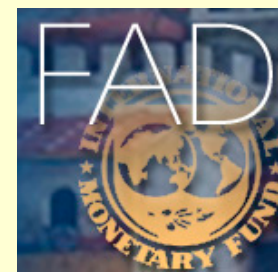
- Países Bajos (Holanda)
 - Participación de 40% a 50% (desde 1963: Groningen) en licencias (48 de exploración; 128 de producción) y infraestructuras
 - Participación de tipo “joint venture” desde la exploración
 - Impuestos pagados como cualquier empresa petrolera
 - Detenida por la sociedad EBN (EE):
 - Dividendo integral al Estado
 - gestión con 70 personas
- Dinamarca
 - Participación de 20% del Estado (a través del “Danish North Sea Fund”)
 - Además, participación comercial de la DONG (EEP) en ciertas licencias
 - En ambos casos, participación de tipo “joint venture”
- Otros países...

Países productores con CPC

(CPC: contratos de producción compartida)



- Sin participación estatal en el CPC (otra que estar el representativo del Estado bajo el CPC)
 - Egipto, Omán, Nigeria...
- Participación minoritaria
 - Indonesia (10% generalmente), Malaysia (15%), Angola (variable), Brasil (30%)...
- Participación mayoritaria
 - China (opción hasta 51%), Argelia (51%), Qatar (variable de 0% a 50%+) ...



CONCLUSIONES

Conclusiones



- Participación estatal, con misiones claras y en forma apropiada, es y será una realidad en los países productores
- Hay varios tipos de participación, cada uno con sus propios objetivos y problemas
 - Especialmente la financiación de los nuevos proyectos, el acceso a las mejores tecnologías y prácticas y la comercialización eficiente
- Se debe definir la buena combinación del tipo de contrato, del sistema tributario y del esquema de participación
 - Prioridad a la selección del tipo de contrato, pues de un sistema tributario eficiente para este tipo, y después de la participación
- Fijar objetivos claros de Buen Gobierno y de Transparencia
 - Los roles respectivos del Gobierno, del Ministro del petróleo (y Agencia) y de la EE. La publicación de las cuentas de ingresos y gastos



¡Muchas gracias!