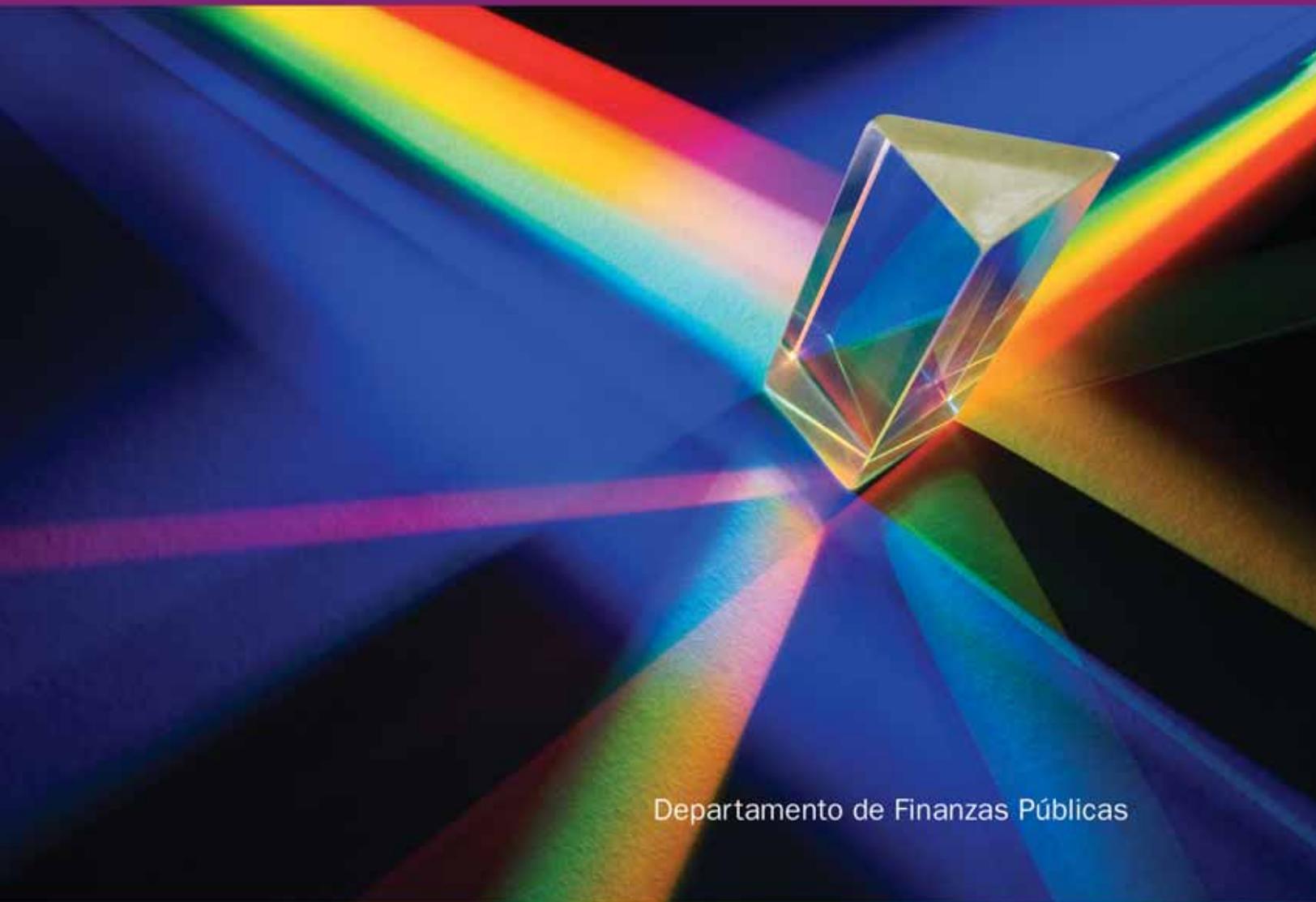


Guía sobre la
**transparencia del ingreso
proveniente de los
recursos naturales**



Departamento de Finanzas Públicas

F O N D O M O N E T A R I O I N T E R N A C I O N A L

Guía sobre la
**transparencia del ingreso
proveniente de los
recursos naturales**

Departamento de Finanzas Públicas

2007

© 2007 International Monetary Fund
Edición en español © 2008 Fondo Monetario Internacional

Producción: División de Servicios Multimedia del FMI
Composición gráfica: Alicia Etchebarne-Bourdin

Edición en español
Sección de Español y Portugués
Departamento de Tecnología y
Servicios Generales del FMI

Cataloging-in-Publication Data

Guide on resource revenue transparency. Spanish.

Guía sobre la transparencia del ingreso proveniente de los recursos naturales / Departamento de Finanzas Públicas – [Washington, D.C.]: Fondo Monetario Internacional, 2008.

p. cm.

Spanish translation of: Guide on resource revenue transparency (2007).

Includes bibliographical references.

ISBN 978-1-58906-705-9

1. Revenue management – Government policy. 2. Transparency in government. 3. Disclosure of information. 4. Petroleum products – Economic aspects. 5. Gas industry – Economic aspects. 6. Mines and mineral resources – Economic aspects. I. International Monetary Fund. Fiscal Affairs Dept.

HD60.7 .G85318 2008

Precio: US\$15,00

Solicítese a:
International Monetary Fund, Publication Services
700 19th Street, N.W., Washington, D.C. 20431, EE.UU.
Tel.: (202) 623-7430 Fax: (202) 623-7201
Correo electrónico: publications@imf.org
Internet: www.imfbookstore.org

Índice

Abreviaturas y siglas	v
Prefacio	vii
Reseña general	1
Resumen de las buenas prácticas de transparencia fiscal para la gestión de los ingresos provenientes de los recursos naturales	8
I. Clara definición de funciones y responsabilidades	13
II. Transparencia de los procesos presupuestarios	34
III. Acceso del público a la información	43
IV. Garantías de integridad	56
Recuadros	
1. El gas natural y la transparencia fiscal	17
2. El régimen fiscal y la renta captada por el gobierno	20
3. La prudente gestión de la riqueza mineral en Botswana	38
4. El Fondo Público de Pensiones Global de Noruega: Una gestión de activos basada en prácticas óptimas	41
5. Elementos para estimar el valor de los activos de los países en desarrollo	51
6. Declaración internacional de las reservas de recursos naturales: Nuevas normas	52
Apéndices	
I. Países ricos en hidrocarburos y minerales; 2000–05 (cuadros)	62
II. Código revisado de buenas prácticas de transparencia fiscal (2007)	65
Referencias	69
Referencias en Internet	73

Abreviaturas y siglas

CMNU	Clasificación marco de reservas y recursos de Naciones Unidas
CNP	Compañía nacional de petróleo
CRP	Contrato de repartición de la producción
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional (Reino Unido)
EITI	Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas
ENRN	Empresa nacional de recursos naturales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FTSE	Índice bursátil del Financial Times
GNL	Gas natural licuado
GTL	Tecnología de conversión de gas a líquido
IFAC	Federación Internacional de Contadores
IOCN	Informe sobre la Observancia de los Códigos y Normas
IPSAS	Normas contables internacionales para el sector público
IVSC	Comité Internacional de Normas de Valuación
JODI	Iniciativa conjunta de datos del petróleo
NBIM	Norges Bank Investment Management
NEDD	Normas Especiales para la Divulgación de Datos
NPGF	Fondo Público de Pensiones Global de Noruega
NYME	Bolsa Mercantil de Nueva York
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OSC	Organización de la sociedad civil
PIB	Producto interno bruto
PND	Plan nacional de desarrollo
SEC	Comisión de Valores y Bolsa
SGDD	Sistema General de Divulgación de Datos
El Código	<i>Código de buenas prácticas de transparencia fiscal</i>
La Guía	<i>Guía sobre la transparencia del ingreso proveniente de los recursos naturales</i>
El Manual	<i>Manual de Transparencia Fiscal</i>

Prefacio

La *Guía sobre la transparencia del ingreso proveniente de los recursos naturales* se ha convertido en una importante fuente de referencia desde su publicación en el sitio web del FMI en 2005. Es motivo de enorme satisfacción ver esta nueva edición distribuida tanto en forma impresa como electrónica, y coincide con la aparición de las actualizaciones del *Código de buenas prácticas de transparencia fiscal* (2007) y del *Manual de Transparencia Fiscal*.

La *Guía* constituye un complemento del *Código* y del *Manual*, ya que aplica los principios del *Código* actualizado a los problemas concretos que enfrentan los países ricos en recursos naturales. Asimismo, ofrece nuevas pautas detalladas sobre la transparencia, acompañadas de material explicativo y ejemplos de buenas prácticas tomados de países productores. Uno de sus objetivos centrales es ayudar a los países ricos en recursos a superar las dificultades especiales que plantean la complejidad técnica y la volatilidad de las corrientes de ingresos derivadas de esos recursos, así como la verdadera magnitud de esas transacciones. También define un marco para evaluar las cuestiones vinculadas a los recursos naturales en los módulos de transparencia fiscal de los Informes sobre la Observancia de los Códigos y Normas (IOCN).

A nivel más general, la *Guía* pone a disposición de los proveedores de asistencia técnica y la sociedad civil un conjunto de referencias fidedignas sobre las buenas prácticas y las prácticas óptimas en este campo. Por ejemplo, cabe mencionar que ya la utilizan extensivamente los múltiples participantes en la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés). Pero, a su vez, va más allá de la EITI al recomendar buenas prácticas sobre el uso de los ingresos generados por los recursos naturales.

La publicación de la *Guía* pone de relieve la convicción del FMI de que la transparencia es fundamental para lograr y mantener credibilidad en la gestión de estos ingresos. Esta edición revisada contiene numerosas referencias cruzadas con el *Manual* actualizado y ha sido enriquecida con nuevos ejemplos de buenas prácticas y referencias a sucesos recientes.

No puedo dejar de expresar mi agradecimiento a los funcionarios y ex funcionarios del Departamento de Finanzas Públicas que se encargaron de la producción original y de la puesta al día de esta obra: William Allan, Günther Taube, Charles McPherson, Philip Daniel, Jon Shields, Taryn Parry, Dawn Rehm, Lynn MacFarlane, Ezequiel Cabezón y Nadia Malikyar. Que conste también mi agradecimiento a los muchos otros colegas del FMI que generosamente colaboraron en esta edición. Martha Bonilla, del Departamento de Relaciones Externas, estuvo a cargo de la corrección y coordinación.

Teresa Ter-Minassian
Directora
Departamento de Finanzas Públicas

Reseña general

Antecedentes

1. En la presente *Guía sobre la transparencia del ingreso proveniente de los recursos naturales* (en adelante denominada la Guía)¹ se aplican los principios del *Código de buenas prácticas de transparencia fiscal* (en adelante denominado el Código) al conjunto único de problemas de transparencia que afrontan los países que obtienen una proporción significativa de sus ingresos de los recursos naturales². Los problemas que plantea la magnitud de estos recursos en muchos países, a los que se suman la complejidad técnica y la volatilidad de los flujos de transacción, exigen un conjunto de directrices más detalladas que las del *Manual de Transparencia Fiscal* (en adelante denominado el Manual). Esta Guía ofrece un marco para los problemas referidos específicamente a los recursos naturales que pueden considerarse en las evaluaciones de transparencia fiscal denominadas módulos de transparencia fiscal de los Informes sobre la Observancia de Códigos y Normas (en adelante denominados IOCN fiscales)³. Asimismo, en ella se presenta una visión resumida de las buenas prácticas y de las prácticas óptimas de transparencia generalmente reconocidas en la gestión del ingreso proveniente de los recursos naturales que pueden utilizar los países ricos en esos recursos, así como el personal técnico del FMI, el Banco Mundial y otras entidades que ofrecen respaldo técnico, y las que integran la sociedad civil.

2. Algunos analistas sostienen que existe una vinculación entre la riqueza de recursos y un deficiente desempeño económico (la “paradoja de la abundancia” o la “maldición de los recursos naturales”), y en un importante volumen de estudios especializados se procura explicar la relación entre la abundancia de recursos y los resultados económicos⁴. Sin embargo, la maldición de los recursos naturales no es inevitable. Una serie de países que aplican prácticas de gestión prudentes y transparentes (incluidos Botswana, Canadá, Chile y Noruega) se han beneficiado de la riqueza de recursos⁵. Para un gran número de países la pregunta clave es cómo pueden garantizar que sus abundantes recursos sigan siendo una bendición. Además de los efectos negativos que puede tener sobre el crecimiento, se ha visto la riqueza de recursos como un factor importante que suele contribuir a la corrupción y a la agitación social. En una serie de países, se ha observado que el petróleo, los diamantes y otros minerales (y la madera) inciden en las guerras civiles y en su financiamiento, y

¹La Guía fue publicada por primera vez en junio de 2005 y modificada en abril de 2007.

²En esta Guía la expresión “ingreso proveniente de los recursos naturales” denota el ingreso total que reporta la explotación de los recursos naturales. Aunque algunos de los principios tienen aplicación más amplia, la Guía se centra principalmente en los ingresos procedentes de los hidrocarburos (petróleo y gas) y de la minería.

³En marzo de 2007, y desde que inició su labor sobre normas y códigos a fines de los años noventa, el FMI había preparado IOCN fiscales para aproximadamente la mitad de los países miembros. La mayor parte de estos informes han sido publicados. Véase <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>.

⁴En Auty (1997), por ejemplo, se examina esa relación en un grupo de países, definidos en sentido amplio como ricos en recursos naturales, durante el período 1960–90. En Sachs y Warner (2000) se sostiene que existe una relación inversa robusta entre el crecimiento y la riqueza de recursos en una muestra de 97 países durante el período 1970–89. Esa hipótesis, sin embargo, ha tenido sus detractores. Si bien Hausmann y Rigobon (2003) respaldan la noción de que en general la relación es inversa, señalan que los países ricos en petróleo obtuvieron resultados económicos satisfactorios en los años ochenta, cuando la situación del sector petrolero era positiva, en contradicción con lo que se esperaría de la hipótesis del “mal holandés”. Lederman y Maloney (2003) pusieron en duda la solidez de la conclusión de Sachs y Warner, y en Lederman y Maloney (2007) sostienen, sobre la base de estudios de casos, que la riqueza de recursos conjugada con políticas e instituciones apropiadas puede contribuir significativamente al crecimiento a largo plazo.

(Continúa en la pág. siguiente)

en sus consiguientes costos económicos y sociales⁶. Los países en desarrollo con capacidad limitada también se enfrentan a grandes desafíos en lo tocante al alto riesgo y a la complejidad de las transacciones propias del sector de los recursos naturales⁷. En los cuadros del apéndice I figuran más de 50 países que pueden considerarse como ricos en hidrocarburos y recursos minerales⁸. Muchos de ellos son países de ingreso bajo y mediano cuyos ingresos provenientes de los recursos (principalmente en los países ricos en petróleo) representan más del 50% de los ingresos públicos o de los ingresos por concepto de exportaciones.

3. Una posible explicación de los resultados económicos relativamente deficientes de los demás sectores en algunas economías ricas en recursos naturales radica en que el impacto que ejerce el valor creciente de las exportaciones de recursos en el tipo de cambio y la competitividad (efecto que se suele denominar “mal holandés”) atrae una mayor concentración de la actividad económica en detrimento de otros sectores. Mediante una gestión macroeconómica cuidadosa y una política fiscal prudente se puede mitigar el impacto de este fenómeno, y la transparencia en materia de política fiscal brindará una base sólida para lograr el respaldo del público a las medidas difíciles de política y gasto que a veces es preciso adoptar en el más largo plazo. No obstante, cabe señalar que muchos analistas han hecho hincapié en la función esencial que ejerce la transparencia fiscal para mejorar la gestión del ingreso proveniente de los recursos naturales, lo cual a su vez fomenta el uso eficiente de los fondos públicos, reduce el riesgo de inestabilidad de las políticas macroeconómicas y promueve la confianza en el proceso presupuestario⁹.

4. Dados los costos sustanciales a que puede dar lugar el uso de prácticas no transparentes, el fortalecimiento institucional encaminado a mejorar la transparencia en países vulnerables que son ricos en recursos naturales debería reportar grandes ventajas, a cambio de una inversión relativamente reducida. En particular, la transparencia puede contribuir a crear y mantener la credibilidad en cuanto a la recaudación y distribución de los ingresos procedentes de esos recursos. Este fue uno de los motivos que llevaron a la creación, en 2002, de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés)¹⁰. Además, en los últimos años se ha llegado a un acuerdo considerable con respecto a una amplia gama de buenas prácticas de gestión de los recursos naturales (sobre todo, petróleo y gas)¹¹. La presente guía se basa en gran parte en estos trabajos al integrar las recomendaciones de transparencia en el marco del Código.

5. La Guía se centra en el ingreso real y potencial proveniente de recursos no renovables y sobre todo en el petróleo y el gas. La producción petrolera ofrece el ejemplo más patente de los problemas que la riqueza de recursos crea para los países en desarrollo: flujos de producción e ingreso muy elevados y de rápido crecimiento, pero de duración limitada, conjugados con un alto grado de volatilidad debido a la fluctuación de los precios mundiales. Cuando la administración es deficiente, el control de esa riqueza ofrece amplio margen para adoptar políticas ineficientes, ejercer poderes discrecionales y actuar en forma francamente corrupta, factores todos que pueden contribuir a generar resultados económicos deficientes y, en última instancia, al despilfarro de la riqueza nacional del petróleo¹².

⁵La importancia de las instituciones como variable explicativa se subraya en Sala-i-Martin y Subramanian (2003), quienes presentan información empírica para demostrar (mediante un estudio de corte transversal y un estudio sobre *Nigeria*) que el impacto de la riqueza de recursos está estrechamente vinculado a la forma en que compromete la calidad institucional, y que los efectos son escasamente atribuibles a la dotación de recursos naturales en sí.

⁶Véase Collier (1999) para un análisis de los costos de los conflictos civiles. En Collier y Hoeffler (2004) se examinan las ventajas sustanciales que puede reportar una mayor transparencia debido a su efecto sobre la prevención de conflictos.

⁷En McPherson y MacSearraigh (2007) se presenta un examen actualizado de los diversos aspectos de la “maldición de los recursos” y se hace hincapié en los grandes riesgos y posibles consecuencias para el sector petrolero.

⁸Se considera que un país es rico en hidrocarburos o recursos minerales si reúne una de las siguientes características: 1) la proporción de los ingresos fiscales totales atribuible a hidrocarburos o minerales en el período 2000–05 ascendió, en promedio, a un mínimo de 25%, o 2) la proporción de los ingresos totales por exportaciones atribuible a la exportación de hidrocarburos o minerales en el período 2000–05 ascendió, en promedio, a un mínimo de 25%.

(Continúa en la pág. siguiente)

6. Pueden surgir dificultades similares, aunque generalmente en menor escala, en la gestión de otros recursos no renovables (por ejemplo, el cobre, los diamantes y el oro). Por lo tanto, la mayoría de las prácticas sugeridas en la Guía son igualmente válidas para otras industrias extractivas. Los problemas específicos varían según el sector de que se trate, e incluso en el sector de los hidrocarburos los obstáculos del desarrollo del gas natural son significativamente diferentes de los que se presentan en el sector petrolero. Diversos sectores de la minería también se enfrentan a algunos problemas singulares. Aunque en la Guía la atención se centra en la necesidad común de estos sectores de administrar la riqueza de los recursos y los ingresos en forma transparente, también se señalan algunas de las dificultades distintivas de cada sector en el conjunto de las industrias extractivas.

7. Algunas de las prácticas que se sugieren en esta Guía para la industria petrolera y minera se aplican, a nivel muy general, a recursos renovables como la silvicultura y la pesca, sobre todo en lo tocante a la transparencia del marco legal y del régimen fiscal, y a la necesidad de establecer una documentación clara sobre el ingreso proveniente de los recursos, y de someter esos flujos a una contabilidad y auditoría eficaces. Sin embargo, con una o dos excepciones importantes, la magnitud de los flujos de ingreso hacia el gobierno que generan los recursos de estos sectores por lo general no plantea un problema de la misma escala del que puede suscitar una gran dotación de recursos de hidrocarburos. Las principales dificultades de esas industrias son las que plantean administrar un acervo común de recursos, tener efectivamente en cuenta el impacto ecológico y establecer reglas de prudencia. Los problemas de transparencia propios de ciertas industrias como la silvicultura y la pesca van más allá del alcance de esta Guía.

Modificaciones del Código, el Manual y la Guía

8. La primera edición de esta Guía (2005) ha sido actualizada, principalmente para ajustarla a las modificaciones efectuadas al Código y al Manual en mayo de 2007. Las modificaciones comprenden un cambio en el ordenamiento de los cuatro pilares de la transparencia fiscal (y por ende en el ordenamiento de los capítulos del Manual y de la Guía) y modificaciones de algunas de las buenas prácticas de transparencia fiscal. Las modificaciones del Código que son particularmente pertinentes a la transparencia del ingreso proveniente de los recursos naturales se refieren a la incorporación de las siguientes buenas prácticas:

- Los acuerdos contractuales entre el gobierno y las entidades públicas o privadas, incluidas las empresas dedicadas a la explotación de recursos y los operadores de concesiones, deben ser claros y comunicarse al público (1.2.4).
- La gestión de activos y pasivos estatales, que incluye el otorgamiento de derechos de uso o explotación de activos públicos, debe tener una base legal explícita (1.2.5).

⁹Véase en Katz *et al.* (2004) un análisis de los problemas clave y la aplicación general del *Código de transparencia fiscal* a los países de África subsahariana ricos en petróleo. Aunque Birdsall y Subramanian (2004) abogan por la directa distribución de una proporción de los ingresos del petróleo a la población en el caso de *Iraq*, también subrayan la necesidad de que la comunidad internacional adopte una política de gran alcance para establecer normas de transparencia y gestión de gobierno.

¹⁰Véase: <http://www.eitransparency.org/section/abouteiti>.

¹¹Los estudios analíticos clave son Davis *et al.* (2003); y Banco Mundial, actas del taller *Petroleum Revenue Management Workshop* (2004). La labor operativa del FMI incluye asistencia técnica a favor de *Timor-Leste*, una conferencia sobre la política fiscal de países productores de petróleo celebrada en Washington en junio de 2002 y los seminarios sobre la política macroeconómica y la gestión de gobierno de países africanos exportadores de petróleo celebrados en Douala en abril de 2003 y en Libreville en enero de 2004.

¹²Una serie de países ricos en petróleo tiene calificaciones bastante bajas en el Índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional. Véanse los resultados de la encuesta de 2006 en <http://www.transparency.org/cpi/>.

- Los ingresos provenientes de todas las fuentes importantes, entre ellos los obtenidos mediante actividades relativas a los recursos naturales y a la asistencia extranjera, deben identificarse por separado en la presentación del presupuesto anual (3.1.4).
- El gobierno debe publicar un informe periódico acerca de las finanzas públicas a largo plazo (3.1.7).
- La compra y venta de activos públicos debe efectuarse en forma abierta, identificándose por separado las transacciones importantes (4.2.4).

9. Otras modificaciones del Código comprenden la ampliación de algunas prácticas para fijar requisitos más explícitos, tales como la especificación de un marco de política fiscal a mediano plazo y la realización de una auditoría de las cuentas definitivas. En el Manual actualizado se tratan con mayor detalle algunas cuestiones atinentes a la transparencia de los recursos procedentes de los recursos naturales, como las referidas a las asociaciones público-privadas, las concesiones y las garantías.

10. Además de adaptarla en forma acorde con el refuerzo de las prácticas en el marco del Código, la Guía se ha mejorado en algunos otros aspectos, como el análisis de los marcos a mediano plazo, los informes a largo plazo, los fondos relacionados con los recursos naturales y la supervisión interna de los flujos de ingreso. También se la ha actualizado en función de algunas novedades recientes, como la nueva estructura de gestión de gobierno de la EITI, y se la ha reforzado con el agregado de otros ejemplos de países.

Labor reciente del FMI, el Banco Mundial y otros organismos

11. Una de las principales prioridades del programa de módulos fiscales de los Informes sobre la Observancia de los Códigos y Normas (IOCN) es garantizar una cobertura eficaz de los países ricos en recursos naturales. Para elaborar estos informes se hace un uso cada vez mayor del material de la Guía¹³. Además, en otros ámbitos básicos de su actividad, el FMI ha intensificado su interacción con países ricos en recursos a través de asesoramiento en materia de políticas, supervisión, talleres y asistencia técnica. En particular, se les ha prestado asistencia a esos países para enfrentar la volatilidad de los precios de los productos básicos y los consiguientes retos macroeconómicos y de política fiscal. En los estudios realizados por el personal técnico del FMI se han resaltado aspectos críticos de los regímenes fiscales para garantizar la transparencia del ingreso proveniente de los recursos naturales. El FMI alienta a los países a suscribirse a las Normas Especiales para la Divulgación de Datos (NEDD) y al Sistema General de Divulgación de Datos (SGDD), que suponen, por ejemplo, la divulgación pública de datos mensuales o trimestrales sobre la producción petrolera¹⁴.

12. En la labor que realiza en los sectores minero y petrolero y en los países, el Banco Mundial promueve activamente la adopción de prácticas más eficaces de gestión de recursos por parte de las empresas nacionales y los gobiernos. Tras examinar sus actividades de concesión de crédito y de respaldo a la producción minera y de gas y petróleo, el Banco Mundial ha asignado importancia

¹³Véanse, por ejemplo, el IOCN Fiscal 2006 de *Gabón* y el IOCN Fiscal 2006 de *Indonesia*. En los cuadros 1 y 2 del apéndice I se destacan los países ricos en recursos para los cuales se publicaron los resultados del módulo fiscal del IOCN. Esos países comprenden tanto productores de petróleo (por ejemplo, *Argelia, Azerbaiyán, Guinea Ecuatorial, México, Kazajstán, la República Islámica del Irán y Rusia*) como productores de minerales (por ejemplo, *Chile, Ghana, Mauritania, Mongolia, Papua Nueva Guinea, Perú, la República Kirguisa y Zambia*) evaluados antes de que se compilara la presente guía.

¹⁴Véase <http://www.imf.org/external/standards/index.htm>.

considerable a la transparencia del ingreso como base para su continua participación en esos proyectos¹⁵. Los equipos del FMI y el Banco han colaborado estrechamente, en forma conjunta, en varios proyectos de países ricos en recursos como Azerbaiyán y Nigeria.

13. A partir de la conferencia celebrada en Oslo en 2006, la EITI, que se centra en la transparencia de los pagos e ingresos en las economías ricas en recursos naturales, adquirió la categoría de organización internacional. Se estableció un directorio integrado por 19 miembros que representan cinco grupos de interesados: los países que adoptaron la iniciativa, los países que la respaldan, las organizaciones de la sociedad civil, la empresa o las asociaciones de empresas y los inversionistas institucionales¹⁶. La presidencia del Directorio es independiente. En 2007 se conformó un pequeño secretariado con sede en Oslo. El FMI y el Banco Mundial asisten a las reuniones del Directorio en calidad de observadores y prestan asistencia técnica y respaldo a la EITI¹⁷. Junto con otras iniciativas más amplias sobre la transparencia y la lucha contra la corrupción, los módulos fiscales de los IOCN y el proceso de la EITI han recibido el firme respaldo del Grupo de los Ocho (G-8) en sucesivas reuniones cumbre de este grupo de países¹⁸.

14. A nivel mundial, la Iniciativa Conjunta sobre Datos Petroleros (JODI, por sus siglas en inglés) ha propiciado mejoras en la calidad y la divulgación de datos del mercado petrolero¹⁹.

Enfoque y estructura de la Guía

15. La estructura de la Guía es similar a la del Manual. Contiene cuatro capítulos, cada uno de los cuales corresponde a uno de los cuatro pilares de la transparencia fiscal: i) clara definición de funciones y responsabilidades; ii) transparencia de los procesos presupuestarios; iii) acceso del público a la información, y iv) garantías de integridad. Dentro de cada capítulo de la Guía, se enumera una serie de buenas prácticas de transparencia fiscal referidas a recursos específicos y vinculadas con determinadas buenas prácticas previstas en el Código (identificadas mediante códigos de referencia de tres dígitos). Al igual que en el Manual, algunas prácticas se basan en normas (por ejemplo, normas internacionales de contabilidad y auditoría) que son complementarias de las del Código²⁰. La descripción de las prácticas adoptadas por determinados países y de los problemas surgidos en su implementación se basa en diversos estudios recientes sobre esas cuestiones, o directamente en la experiencia acumulada por los países. (En muchos casos, en el texto se indican referencias a sitios de Internet para permitir un acceso directo a información más detallada).

16. La Guía debe utilizarse en forma similar al Manual, ya que ofrece material suplementario sobre prácticas relativas a los recursos naturales. La implementación de las buenas prácticas analizadas en ella es de carácter voluntario. En el caso de los países ricos en recursos, como en el de los demás países, la participación en el módulo fiscal de un IOCN es un paso importante para identificar aspectos deficientes o destacables en materia de transparencia, así como para dar una señal de compromiso con las reformas correspondientes. La Guía

¹⁵En su informe "Implementation of the Management Response to Extractive Industries Review", de diciembre de 2006, el Grupo del Banco Mundial recalcó, entre otras cosas, su permanente y decidido apoyo a la EITI. Véase <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/implementationtomr2.pdf>.

¹⁶Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) representadas en el Directorio son el grupo Global Witness, el Instituto para una Sociedad Abierta (Open Society Institute, OSI) y Transparency International UK. El lanzamiento de la EITI recibió el sólido respaldo de una coalición de aproximadamente 300 OSC, que en 2002 emprendieron una campaña titulada Publish What You Pay ("publiquen lo que pagan", PWYP por sus siglas en inglés), con el objetivo de obligar a las empresas internacionales de gas y petróleo cuyas acciones se cotizan en los mercados bursátiles a publicar los pagos que efectúan a los gobiernos, desglosados por empresa. En la guía publicada por el programa Revenue Watch de OSI, *Follow the Money. A Guide to Monitoring Budgets and Oil and Gas Revenues*, http://www.soros.org/initiatives/cep/articles_publications/publications/money_20041117/follow_money.pdf, se presenta una reseña de la labor que cumple la sociedad civil en el seguimiento del uso presupuestario dado a los ingresos del petróleo.

¹⁷Otras organizaciones internacionales, entre ellas el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento (BERF) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), también participan en las actividades del Directorio y respaldan el proceso de la EITI.

(Continúa en la pág. siguiente)

no solo les sirve a las autoridades de los países como una fuente de referencia sobre las buenas prácticas, sino que además les brinda una base para sus conversaciones con el personal técnico del FMI y otros organismos externos sobre el posible suministro de asistencia técnica u otras actividades encaminadas a mejorar la transparencia y la gestión del ingreso proveniente de los recursos naturales.

17. Al promover la transparencia del ingreso proveniente de los recursos naturales es fundamental reconocer la diversidad de situaciones de los distintos países. El ritmo de las reformas debe adaptarse a las circunstancias particulares de cada país. En la Guía se presentan prácticas recomendadas que se basan en la experiencia acumulada por economías avanzadas, así como por algunos países de mercados emergentes y en desarrollo que están mejorando sus normas de transparencia. Esas prácticas constituyen puntos de referencia apropiados. No obstante, antes de poder adoptarlas plenamente, muchos países en desarrollo deben superar limitaciones básicas de capacidad. Por ello, la Guía no establece pautas excesivamente exigentes, y permite a los países conocer cuál es su situación en relación con las buenas prácticas reconocidas. Corregir esas deficiencias exigirá tiempo, un compromiso sostenido y una estrecha vinculación entre las evaluaciones de la transparencia fiscal, la reforma administrativa de los países y un respaldo técnico de los organismos internacionales y bilaterales adecuadamente diseñado.

18. Los países deberán establecer prioridades con respecto a las prácticas sugeridas, tanto en el tiempo como en función de sus circunstancias específicas. Una tarea prioritaria inmediata es mejorar la calidad y divulgación al público de datos sobre las transacciones correspondientes al ingreso proveniente de los recursos naturales, ya sea utilizando los mecanismos exigidos en el marco de la EITI u otros formatos que ofrezcan garantías adecuadas de la calidad de la información. La transparencia de las transacciones de ingreso corriente es un ámbito en que muchos países de bajo ingreso y de ingreso mediano pueden avanzar visiblemente, de ser necesario con respaldo técnico. Otra prioridad igualmente importante es establecer políticas claras sobre el ritmo de extracción y la utilización del ingreso proveniente de los recursos. La necesidad de preservar el valor de esos activos de recursos finitos, y el buen uso de los ingresos que genera la enajenación de esos activos deben reconocerse claramente en los marcos de política fiscal. Hay otras cuestiones que plantean más dificultades, por lo que los avances serán necesariamente más lentos. Por ejemplo, además del alto grado de incertidumbre en torno al valor de los activos de recursos en manos del Estado, existen problemas metodológicos y de medición que complican la estimación del valor de los activos de recursos naturales. En el corto plazo, los avances en la implementación de las prácticas de transparencia recomendadas que se refieren a la estimación del valor de dichos recursos y su inclusión en los balances del gobierno y en los cálculos del patrimonio público serán limitados, especialmente en los países de bajo y mediano ingreso.

19. El resto de la Guía tiene la siguiente estructura. Primero se resumen las buenas prácticas de transparencia fiscal para la gestión del ingreso proveniente de los recursos naturales. En los cuatro capítulos siguientes, estas prácticas y cuestiones conexas se analizan en mayor detalle. En el capítulo I se examina la

¹⁸En la Declaración de Evian de 2003 del G-8, *Fighting Corruption and Improving Transparency*, se recomienda la participación y la publicación del módulo del IOCN sobre transparencia fiscal como importante herramienta en tal sentido. Esa posición se reiteró nuevamente en posteriores reuniones cumbre del G-8, incluida la más reciente, celebrada en San Petersburgo (<http://en.g8russia.ru/docs/14.html>). En la reunión cumbre de Sea Island de 2004, cuatro países (*Georgia, Nicaragua, Nigeria y Perú*) propusieron pactos en que declaraban su intención de implementar objetivos de transparencia fiscal. En la Cumbre de Gleneagles (2005) se expresó el apoyo a la EITI.

¹⁹Véase <http://www.jodidata.org/FileZ/ODTmain.htm>.

²⁰El Manual se basa, por ejemplo, en los Principios de la OCDE para el gobierno de las sociedades en lo que se refiere a la presentación de informes por parte de las empresas públicas, un tema que atañe especialmente al tratamiento de las empresas nacionales de recursos; en el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos, de Naciones Unidas, y en los Principios fundamentales de las estadísticas oficiales, de Naciones Unidas.

aplicación del precepto del Código sobre la clara definición de las funciones y responsabilidades del gobierno con respecto al ingreso proveniente de los recursos naturales. En el capítulo II se analizan aspectos relativos a la transparencia de los procesos presupuestarios, haciéndose hincapié en la necesidad de vincular claramente el ingreso proveniente de los recursos naturales con objetivos globales de estabilización fiscal y la sostenibilidad a largo plazo. En el capítulo III se trata el acceso del público a la información, además de la aplicación de las directrices de la EITI. En el capítulo IV la atención se centra en cuestiones relacionadas con el establecimiento de garantías globales de integridad en la gestión del ingreso proveniente de los recursos naturales. En el apéndice I se enumeran los países que se definen como ricos en recursos naturales, sean estos hidrocarburos o minerales. En el apéndice II se presenta el Código actualizado.

Resumen de las buenas prácticas de transparencia fiscal para la gestión de los ingresos provenientes de los recursos naturales

A continuación se presenta una reseña general de las buenas prácticas de transparencia del ingreso proveniente de los recursos naturales sugeridas en la Guía como base para su cumplimiento voluntario. Las prácticas se enumeran utilizando la misma estructura amplia del Código, en la que se agrupan las buenas prácticas de transparencia fiscal en cuatro pilares²¹. Los códigos de referencia de tres dígitos que figuran junto a cada práctica referida específicamente a un determinado recurso identifican las correspondientes buenas prácticas expuestas en el Código.

I. Clara definición de funciones y responsabilidades

A. Marco jurídico del ingreso proveniente de los recursos naturales

1.2.4/1.2.5

La propiedad estatal de los recursos del subsuelo debe estar claramente establecida en la ley, y la autoridad para otorgar derechos de exploración, producción y enajenación de estos recursos debe estar claramente establecida en las leyes, reglamentos y procedimientos que abarcan todas las fases de desarrollo de los recursos.

B. Régimen fiscal

1.2.2/1.2.4

El marco de política de las autoridades y la base legal de la tributación o de los acuerdos de repartición de la producción suscritos con las empresas de recursos deben presentarse al público en forma clara y completa.

C. Fiscalización de los flujos de ingreso y del endeudamiento

1.2.2

La fiscalización de los ingresos y del endeudamiento relacionados con los recursos se especifican claramente en la ley. La legislación debe disponer como requisito la plena divulgación de todos los ingresos, reembolsos de préstamos y pasivos, y tenencias de activos relacionados con los recursos naturales.

D. Participación en el capital de las empresas

1.1.5/1.2.4

La intervención del gobierno en el sector de los recursos por medio de participaciones de capital debe divulgarse plenamente y sus efectos, explicarse al público.

²¹Las buenas prácticas descritas en la Guía son las que, según se desprende de la experiencia acumulada en los países, resultan elementos esenciales de la transparencia del ingreso proveniente de los recursos y que todos los países deben tener en cuenta al diseñar sistemas de gestión y declaración fiscales. En lugar de seguir rigurosamente el orden del Código, por razones de presentación, se exponen los elementos de las buenas prácticas a fin de destacar cuestiones de importancia clave para el sector de los recursos naturales.

E. Empresas nacionales de recursos naturales 1.1.4/1.1.5

La estructura patrimonial de las empresas nacionales de recursos naturales y la función fiscal que ejercen en relación con el ministerio que administra esos recursos y el ministerio de Hacienda deben estar claramente definidas.

Las atribuciones que se refieren a la explotación comercial deben distinguirse claramente de las obligaciones reglamentarias, sociales y de política.

F. Actividades cuasifiscales de las empresas de recursos naturales 1.1.4/1.1.5

Los mecanismos en virtud de los cuales las empresas nacionales o internacionales de recursos naturales efectúan gastos sociales y de protección del medioambiente, o subvencionan a productores o consumidores, sin respaldo presupuestario explícito, deben definirse y describirse claramente en los documentos presupuestarios.

G. Los gobiernos subnacionales y el ingreso proveniente de los recursos naturales 1.1.3

Los mecanismos para asignar los ingresos provenientes de los recursos o repartirlos entre el gobierno central y los niveles subnacionales del gobierno deben estar bien definidos y reflejar explícitamente la política fiscal nacional y los objetivos macroeconómicos.

II. Transparencia de los procesos presupuestarios

A. Política fiscal y el ingreso proveniente de los recursos naturales 2.1.2/2.1.4

En el marco presupuestario debe incluirse una clara enunciación de la política sobre la tasa de explotación de los recursos naturales y la gestión del ingreso proveniente de esos recursos en la que se haga referencia a los objetivos fiscales y económicos globales del gobierno, entre ellos los relativos a la sostenibilidad fiscal a largo plazo.

B. Política fiscal, fondos relacionados con los recursos y el presupuesto 2.1.5

Se deben especificar claramente los mecanismos que coordinan las operaciones de todo fondo establecido para administrar los ingresos provenientes de los recursos con otras actividades fiscales.

C. Operaciones de los fondos de los recursos naturales 2.1.2

Se deben enunciar claramente las normas operativas aplicadas a los fondos relacionados con los recursos naturales como parte de un marco global de política fiscal.

D. Política fiscal y gestión de activos**2.1.2/1.2.5**

Se deben enunciar claramente las políticas de inversión correspondientes a los activos acumulados a través del ahorro de los ingresos provenientes de los recursos, por ejemplo mediante una declaración en los documentos del presupuesto anual.

E. Contabilidad del ingreso proveniente de los recursos naturales**2.2.1**

En el sistema de contabilidad pública o en los mecanismos de los fondos especiales se deben identificar claramente todos los ingresos públicos por concepto de recursos naturales y permitir la presentación al público de informes oportunos, integrales y regulares, idealmente como parte de un informe de ejecución presupuestaria de amplio alcance. Los informes deben basarse en una enunciación clara de la base de contabilidad (caja o devengado) y las políticas contables.

III. Acceso del público a la información**A. Documentación presupuestaria sobre el ingreso y el gasto relacionados con los recursos naturales****3.1.1/3.1.4**

Todas las transacciones relacionadas con el ingreso proveniente de los recursos naturales, incluidos los ingresos a través de fondos específicos, deben identificarse, describirse y declararse claramente en el proceso presupuestario y en los documentos relativos a las cuentas definitivas.

B. Declaración de los pagos de las empresas de recursos naturales**3.1.4**

Los informes del gobierno sobre los pagos que efectúan las empresas de recursos naturales deben divulgarse al público como parte del proceso presupuestario y contable del gobierno.

C. Saldo fiscal**3.2.3**

El saldo fiscal que excluye los recursos naturales (saldo primario) debe presentarse en los documentos presupuestarios como indicador del impacto macroeconómico y la sostenibilidad de la política fiscal, junto con el saldo global y otros indicadores fiscales pertinentes.

D. Declaración de la deuda relacionada con los recursos naturales**3.1.5**

En los informes que publica el gobierno sobre la deuda pública se debe identificar toda producción futura utilizada directa o indirectamente para constituir garantías mediante, por ejemplo, compromisos previos de producción contraídos con los prestamistas. Se debe divulgar información sobre

todos los riesgos y obligaciones contractuales que el gobierno asuma como consecuencia de este tipo de deudas.

E. Declaración de los activos **3.1.5**

Todos los activos financieros que el gobierno controla internamente o en el exterior, incluidos los que surgen de actividades relacionadas con los recursos naturales, deben divulgarse plenamente en los estados financieros del gobierno.

F. Estimación del valor neto de los recursos naturales **3.1.5**

Deben divulgarse estimaciones del valor de los recursos naturales en función de las corrientes de producción probables, así como de los respectivos supuestos.

G. Declaración de los pasivos contingentes y las actividades cuasifiscales **3.1.3**

Los pasivos contingentes del gobierno y el costo de las actividades cuasifiscales de las empresas de recursos naturales emergentes de contratos relacionados con esos recursos deben declararse en las cuentas presupuestarias, o en otros documentos pertinentes, en un formato que facilite la evaluación de los riesgos fiscales y del alcance completo de las actividades fiscales.

H. Riesgos fiscales **3.1.3**

Los riesgos a que está expuesto el ingreso proveniente de los recursos naturales, sobre todo el riesgo de fluctuación de los precios y el de los pasivos contingentes, deben examinarse explícitamente en los documentos presupuestarios anuales; deben explicarse las medidas adoptadas para hacer frente a esos riesgos, y los resultados obtenidos al respecto deben ser objeto de un seguimiento.

IV. Garantías de integridad

A. Control interno y auditoría del ingreso proveniente de los recursos naturales **4.2.5**

Los procedimientos de control interno y auditoría que se aplican al ingreso proveniente de los recursos naturales en cuentas del gobierno o en virtud de mecanismos de fondos especiales, y todo gasto de ese ingreso financiado por fondos especiales, deben describirse claramente y divulgarse al público.

B. Transparencia de la administración tributaria **4.2.6/1.2.1**

La administración tributaria debe aplicarse en una forma que asegure que las empresas de recursos naturales comprendan sus obligaciones, potestades y derechos. El margen de los funcionarios tributarios para ejercer poderes discrecionales debe estar claramente definido en la ley y la normativa, y debe

existir la posibilidad de examinar la suficiencia de conocimientos sectoriales especializados y de procedimientos uniformes establecidos o los propios del sector.

C. Supervisión de las empresas **4.3.1/1.1.5**

Las empresas nacionales e internacionales de recursos naturales deben cumplir en su totalidad las normas de aceptación internacional en materia de contabilidad, auditoría y publicación de cuentas.

D. Supervisión de las empresas/flujos de ingreso del gobierno **4.3.1**

Un órgano nacional de auditoría u otro organismo independiente debe presentar con regularidad informes al Poder Legislativo sobre los flujos de ingreso entre las empresas nacionales e internacionales y el gobierno, y sobre toda discrepancia en los distintos conjuntos de datos correspondientes a dichos flujos.



Clara definición de funciones y responsabilidades

20. Gran parte de la gestión del ingreso proveniente de los recursos naturales depende de las relaciones entre el gobierno, las empresas nacionales de recursos naturales (ENRN) y las empresas internacionales. Estas relaciones deben definirse claramente en todas las fases de desarrollo de los recursos. Las industrias extractivas pueden tener un efecto en la economía o el medioambiente en cualquier fase, desde la exploración hasta el abandono de la explotación. La exploración suele ser la fase que plantea el mayor riesgo en cualquier proyecto de las industrias extractivas, aunque hay una diferencia al respecto entre el sector minero y el petrolero²², y generalmente se requiere un gasto sustancial antes de que el descubrimiento de los recursos pueda confirmarse. Debe ser clara toda política del gobierno encaminada a atraer la inversión de empresas internacionales o sobre el uso de las ENRN en las distintas fases de desarrollo. En la industria petrolera, debe subrayarse particularmente la importancia de aclarar la función de la compañía nacional de petróleo (CNP). Estas empresas siguen produciendo gran parte del petróleo mundial y con frecuencia ejercen una importante función de política en relación con el resto del gobierno. En este capítulo de la Guía se examinan el marco jurídico que rige estas relaciones, la índole especial del régimen fiscal de las compañías de recursos naturales, el amplio papel de las ENRN (que incluye sus actividades no comerciales), y la transparencia de los acuerdos de repartición del ingreso con niveles más bajos del gobierno.

A. Marco jurídico del ingreso proveniente de los recursos naturales

1.2.4/1.2.5

La propiedad estatal de los recursos del subsuelo debe estar claramente establecida en la ley, y la autoridad para otorgar derechos de exploración, producción y enajenación de estos recursos debe estar claramente establecida en las leyes, los reglamentos y los procedimientos que abarquen todas las fases de desarrollo de los recursos.

²²Es más común que fracase un proyecto minero en las fases de desarrollo y producción (algo sumamente inusual en el caso del petróleo); la razón entre los gastos de exploración y los de desarrollo tiende a ser más baja en la minería.

Marco jurídico básico

21. La propiedad legal de los recursos del subsuelo de una nación debe estar dispuesta en la Constitución y las leyes nacionales y, en algunos casos, en leyes subnacionales. La autoridad para otorgar derechos de exploración, producción y enajenación de estos recursos también debe establecerse claramente en leyes, reglamentaciones y procedimientos que abarquen todas las fases del desarrollo de los recursos. El marco jurídico debe establecer una base para conciliar los intereses divergentes de cinco grupos esenciales de interesados: el Estado, los inversionistas privados, los tenedores de los derechos del suelo, otras partes posiblemente afectadas por las repercusiones sociales y ecológicas de las industrias extractivas, y la sociedad civil. En cuanto a la transparencia fiscal, debe hacerse especial hincapié en la claridad con que se define el marco que rige las relaciones entre el gobierno y los inversionistas (privados), ya que muchas transacciones a que dan lugar estas relaciones tienen repercusiones fiscales. Asimismo, la transparencia del marco jurídico ofrece una importante salvaguardia a los inversionistas extranjeros y, en teoría, debería ayudar a garantizar el uso eficaz de los recursos para beneficio público. Un componente cada vez más importante del marco jurídico es la adopción de leyes y reglamentaciones que garanticen que los ingresos y los activos acumulados se administren con transparencia a través del proceso presupuestario para alcanzar los objetivos nacionales.

22. Los fundamentos constitucionales son un factor importante, pero las constituciones difieren significativamente en la medida en que:

- Reconocen o garantizan los derechos de propiedad privada o prohíben a sujetos privados o a los extranjeros adquirir derechos de propiedad en general y recursos minerales en particular.
- Confieren la autoridad para otorgar derechos sobre minerales o hidrocarburos a gobiernos u organismos subnacionales y no al gobierno nacional.
- Confieren la autoridad para reglamentar asuntos específicos a organismos especiales del Poder Ejecutivo (por ejemplo, tributación, divisas, empleo, protección del medioambiente) o del Poder Judicial (resolución de diferencias).

23. El marco jurídico debe establecer qué organismo político o funcionario está facultado para otorgar derechos sobre minerales o hidrocarburos y reglamentar el uso de esos derechos. En la mayoría de los países, el Estado soberano es propietario de los recursos y puede otorgar derechos a entidades privadas. Con frecuencia, esa potestad corresponde al ministerio sectorial que suele ejercer autoridad sobre la aplicación de las leyes y políticas pertinentes, y sobre la implementación de las decisiones del gobierno, por ejemplo, con respecto al ritmo de desarrollo del sector petrolero, autorizando qué regiones pueden explorarse y otorgando las licencias correspondientes. Aunque en algunos países (como Azerbaiyán y Egipto), las licencias deben ser ratificadas por el Poder Legislativo²³, ello no significa necesariamente que los contratos o resúmenes de los mismos se divulguen al público. Dado que los hidrocarburos suelen tener

²³En *Yemen*, los contratos de repartición de la producción (CRP) se convierten en ley por decreto presidencial.

un efecto macroeconómico particularmente significativo, en general las autoridades nacionales prefieren retener la autoridad a nivel nacional (véase más adelante el análisis de la autoridad de los gobiernos subnacionales).

24. Los marcos jurídicos modernos que se aplican a las industrias de recursos naturales tienden a asignar importancia a un entorno que esté abierto a los inversionistas nacionales y extranjeros, y a establecer una clara autoridad estatal sobre todas las fases de desarrollo, desde el acceso a las zonas de exploración hasta la producción y el abandono de los sitios. En relación con la transparencia, se destacan dos características centrales del marco: i) evitar una complejidad excesiva y oportunidades que permitan a los funcionarios ejercer poderes discrecionales en la implementación y ii) fomentar la divulgación de todos los acuerdos fiscales y cuasifiscales. Las prácticas óptimas para la legislación al respecto son: i) utilizar mecanismos y condiciones estándar sobre la exploración, desarrollo y producción, y otorgar un mínimo de poderes discrecionales a los funcionarios, aunque estas condiciones pueden variar a lo largo del tiempo; ii) establecer procedimientos de licencia claros y transparentes; iii) recurrir al arbitraje (internacional) para resolver diferencias, y iv) divulgar los acuerdos y contratos que rigen la producción en virtud de una licencia o autorización para explotar un área determinada. Estas prácticas son relativamente estándar en las economías avanzadas y cada vez más son objeto de atención en las economías en desarrollo y de mercados emergentes ricas en recursos naturales. La aplicación de estos principios de transparencia se examinará más adelante, primero en relación con los procedimientos de otorgamiento de licencias y, posteriormente, con el régimen fiscal.

Procedimientos de otorgamiento de licencias

25. La claridad y transparencia con que se definen los procedimientos de otorgamiento de licencias son fundamentales para que haya transparencia en las fases de desarrollo posteriores. En el sector petrolero, por ejemplo, las prácticas de otorgamiento de licencias varían tanto en lo que se refiere a la complejidad de las condiciones como a las prácticas de divulgación²⁴. De acuerdo con esos criterios pueden agruparse en tres categorías generales, que se describen a continuación.

Licitación abierta: Condiciones fijas

26. La licitación abierta con procedimientos claramente definidos y las ofertas en pliego cerrado constituyen prácticas óptimas. Las licencias se licitan mediante ofertas de pliego cerrado y en condiciones fijas en el Reino Unido, Nueva Zelanda, Irlanda, Noruega y Australia. Las regalías y las tasas impositivas no son objeto de la licitación, sino fijadas por ley. Las licencias se adjudican sobre la base de los programas de trabajo propuestos (o a veces en función de los gastos)²⁵. Timor-Leste, un nuevo país productor de petróleo y gas, se ha propuesto desde el inicio establecer procesos de licitación abierta de alcance internacional (basados en el programa de trabajo ofrecido). Las ofertas recibidas y los contratos definitivos adjudicados se divulgan al público²⁶. Finalmente también se divulgarán los datos sísmicos y de perforación que obtengan los

²⁴Sin embargo, en la minería, los derechos suelen otorgarse según el orden en que se solicitan, lo cual casi nunca sucede con respecto a las licencias del sector petrolero.

²⁵En una oferta basada en una propuesta de programa de trabajo, las empresas interesadas en un bloque particular presentan habitualmente una propuesta en que se especifican el número de pozos que serán perforados y/o la cantidad de datos sísmicos que será recopilada. Asimismo, se incluye información sobre la profundidad de los pozos y las características de los datos sísmicos que serán obtenidos, procesados e interpretados. Puede justificarse asignar las áreas en función de ofertas de gasto mínimo, sobre todo en la minería, ya que en el caso de los depósitos minerales las características del programa de trabajo pueden ser más inciertas.

²⁶En McPherson y MacSearraigh (2007) se resumen las recientes mejoras de los procesos de licitación registradas en *Timor-Leste* así como en *Angola* y *Nigeria*.

adjudicatarios²⁷. Aunque en Estados Unidos se utiliza la licitación abierta para los proyectos *offshore*, con condiciones relativamente fijas y se publican las ofertas y las licencias otorgadas, las licencias se adjudican sobre la base de ofertas con bonificaciones en el momento de la firma (es decir, condiciones variables, como se explica a continuación).

Licitación abierta: Condiciones variables

27. En algunos países las condiciones varían significativamente. A veces las licencias se asignan mediante un proceso de ofertas en pliego cerrado basadas en varios parámetros de oferta que pueden incluir programas de trabajo, bonificaciones, tasas de regalías, repartición de las utilidades del petróleo, límites sobre la recuperación de costos e incluso tasas impositivas. Como regla general, el impuesto sobre la renta de las sociedades está establecido por la legislación y no se incluye como elemento de oferta. La divulgación de las ofertas elegidas y los contratos adjudicados es un elemento importante de la transparencia, si bien la interpretación de los resultados se vuelve cada vez más compleja a medida que aumenta el número de parámetros de oferta. Las licitaciones deben estar abiertas al escrutinio de observadores internacionales.

Acuerdos negociados

28. Los acuerdos negociados se caracterizan por la falta de ofertas en pliego cerrado o de fechas límite de oferta y, en la mayoría de los casos, por el considerable poder discrecional de la entidad pública (por ejemplo, el ministerio de Energía o la CNP). Asimismo, la divulgación de las ofertas elegidas generalmente no es parte del proceso. Aunque algunos términos son fijos, en general una serie de condiciones se negocia. Las empresas someten sus propuestas a las autoridades públicas que, en última instancia, otorgan las licencias a las empresas que hayan presentado las propuestas más competitivas. Aunque este método puede ser bastante eficiente, entraña un mayor riesgo de corrupción. Las buenas prácticas en cuanto a divulgación deben incluir, como mínimo, la publicación *ex post* de los contratos adjudicados y sus condiciones. Al respecto, Egipto es un ejemplo de buenas prácticas: todos los contratos se divulgan al público, aunque las licencias pueden otorgarse en virtud de acuerdos negociados o mediante licitación.

29. En el entorno actual de la industria petrolera hay muchas situaciones que no se prestan a licitaciones abiertas o a ofertas competitivas. La mayoría de las cuencas geológicas del mundo se han desarrollado a tal punto que las expectativas de nuevos descubrimientos significativos son menores que en el pasado. Las empresas internacionales, sobre todo las más pequeñas, no están en condiciones de invertir en la exploración, o en revelar ideas sobre prospección a competidores o a las autoridades que otorgan licencias. Por lo tanto, en las etapas iniciales de exploración de regiones alejadas y susceptibles de explotación o de tener gas (véase el recuadro 1 sobre el gas natural), es probable que la licitación ordinaria fracase debido a los altos riesgos y los grandes costos iniciales del proyecto. Por lo tanto, en estas situaciones son comunes

²⁷Los datos obtenidos por un operador en virtud de una licencia se divulgan al vencer el contrato de exploración, desarrollo o producción, o después de un cierto número de años (8 años en *Australia*, 35 años en las operaciones de *Estados Unidos* en el Golfo de México). Normalmente, los datos de clientes múltiples (que una empresa de servicios obtiene, sujeta a riesgo, para ayudar a las autoridades a promover sus prospecciones) son comercializados por la empresa de servicios durante 8–10 años y posteriormente se divulgan al público.

Recuadro 1. El gas natural y la transparencia fiscal¹

El gas natural es, cada vez más, una importante fuente de energía a escala mundial. Es atractivo desde el punto de vista ecológico, se prevé que la demanda aumente rápidamente y la oferta hasta el momento parece ser suficiente para satisfacer esa demanda durante varias décadas. Sin embargo, el desarrollo del sector enfrenta dificultades singulares bastante diferentes de las que se observan en los proyectos de petróleo, porque depende en gran medida de una costosa infraestructura de transporte y no existe una base amplia de precios de mercado. Al margen de las consecuencias económicas de las características de la oferta de gas natural, esos factores plantean dificultades particulares para establecer un régimen fiscal transparente.

El gas natural, independientemente de que se encuentre o no en un yacimiento petrolífero, se transporta por gasoductos o, en forma de gas natural licuado (GNL), por buques tanque. Cada vez más se considera el uso de la tecnología de conversión de gas a líquido (GTL, por sus siglas en inglés) como una alternativa viable al GNL para procesar gas en zonas remotas. Los contratos de GNL plantean consideraciones distintas de los del gas natural transportado por gasoductos, en los que los derechos de tránsito suelen ser objeto de negociaciones multilaterales. Además, la cadena de contratos que presuponen los proyectos de GNL (producción y licuefacción, transporte y terminal de descarga) puede separarse en segmentos independientes que permiten un financiamiento por etapas. En el contexto de las economías de mercado desarrolladas de América del Norte y Europa, la desregulación que tuvo por objeto fomentar la competencia en cada segmento de esos proyectos, conjugada con el mayor comercio de gas, parece haber sido relativamente exitosa, dando lugar a precios generalmente más bajos, aunque también más volátiles.

Gran parte de las reservas de gas natural del mundo se consideran inutilizables porque los lugares remotos en que se encuentran, los altos costos de transporte y, con frecuencia, los altos riesgos políticos hacen que su explotación comercial no sea viable. Sin embargo, las perspectivas de poder explotar comercialmente estos recursos marginales mejoran si aumenta el precio del gas y si el avance tecnológico reduce progresivamente el costo de las plantas de GNL y GTL.

La ubicación geográfica, la indivisibilidad de la inversión y la interdependencia de los segmentos de la cadena de contratación (a menos que se trate de las empresas más grandes, por ejemplo, un contrato de producción no puede llegar a término con seguridad antes de convenirse el transporte por buques tanque) tienden a crear un entorno más propicio para los acuerdos negociados que la licitación abierta de contratos.

Si el consumo interno es un elemento importante de los proyectos de gas natural, los precios del gas al consumidor deben basarse, como mínimo, en la plena recuperación de los costos, y preferentemente deben estar vinculados a los precios internacionales. En caso contrario, las subvenciones cuasifiscales al uso interno del gas natural subestimarán la actividad estatal, distorsionarán la demanda de energía, y limitarán el atractivo de este recurso para los inversionistas del sector privado.

¹Basado en gran parte en Okogu (2002).

los acuerdos negociados. No obstante, las buenas prácticas de transparencia exigirían la publicación de todos los contratos firmados.

30. Una inquietud que suelen despertar los procesos de licitación abierta es que tanto el gobierno como las empresas pueden perder ventajas competitivas si los contratos adjudicados se divulgan al público. Por lo tanto, por motivos de confidencialidad comercial, los contratos negociados con cláusulas de no divulgación son la práctica establecida en una serie de países. La razón que dan frecuentemente los gobiernos (y en cierta medida las empresas) es que divulgar la información socavaría el poder de negociación en contratos futuros. En la práctica, sin embargo, es probable que las condiciones del contrato se difundan ampliamente en el sector poco después de firmarse el contrato. Por lo tanto, parecería que es poco lo que se pierde estratégicamente cuando los contratos se divulgan. De hecho, podría sostenerse que la obligación de divulgar los contratos debería, en realidad, fortalecer la posición negociadora del gobierno, ya que la obligación de divulgar los resultados al Parlamento y al público general somete al gobierno a una mayor presión para negociar un buen acuerdo.

B. Régimen fiscal

1.2.2/1.2.4

El marco de política de las autoridades y la base legal de la tributación o de los acuerdos de repartición de la producción suscritos con las empresas de recursos deben presentarse al público en forma clara y completa.

31. Los grandes riesgos, altos rendimientos y el prolongado período de desarrollo de las industrias extractivas significan que el régimen fiscal de estos sectores reúne muchas características únicas, es generalmente complejo y, como se indicó anteriormente, suele ofrecer un margen significativo para que surjan mecanismos discrecionales en acuerdos individuales. Desde el punto de vista del gobierno, lo ideal es establecer un régimen que atraiga inversionistas y al mismo tiempo reporte una proporción justa de las rentas de los recursos. El régimen fiscal debe enunciarse amplia y claramente en las declaraciones de política del gobierno y debe incorporarse en las leyes tributarias y en las que rigen la utilización de los recursos.

32. En el sector petrolero, al margen del sustancial volumen de producción bajo control estatal directo²⁸, se emplean dos sistemas fiscales generales para repartir las rentas de los recursos entre el gobierno y los inversionistas: i) sistemas de impuestos/regalías, en los que las empresas están autorizadas para explorar, explotar y enajenar petróleo, y sujetas a una amplia gama de instrumentos tributarios (y no tributarios), y ii) mecanismos de contratos de repartición de la producción (CRP), en virtud de los cuales se contrata a empresas para que extraigan y desarrollen los recursos a cambio de una proporción de la producción²⁹. Otros varios mecanismos fiscales pueden encuadrarse en cualquiera de estos dos regímenes. Los CRP también pueden incluir elementos tributarios o de las regalías³⁰. Incluso en el marco de un CRP es común que la parte contratada pague el impuesto sobre la renta de las sociedades que dispone la legislación tributaria general, ya sea directamente o indirectamente a través de un mecanismo que incluya al socio estatal (generalmente la CNP).

²⁸De una producción total de unos 81 millones de barriles diarios en 2005, los países de Oriente Medio pertenecientes a la OPEP (incluidos *Arabia Saudita, la República Islámica del Irán y Kuwait*) produjeron, bajo regímenes de control estatal parcial o total, unos 25 millones de barriles. Véanse *BP* (2006) y Daniel (2002a).

²⁹Los recursos del subsuelo suelen ser propiedad estatal, salvo en unos pocos países (por ejemplo, *Estados Unidos*) donde la ley dispone la propiedad privada de los minerales del subsuelo. Generalmente, el concesionario o el contratista adquieren la propiedad del petróleo en el “punto de entrega”; en virtud de una licencia que se rige por el sistema de impuestos o regalías, el concesionario adquiere la propiedad de todo el petróleo en ese punto, mientras que en un CRP el contratista adquiere la propiedad en la proporción que le corresponde.

³⁰El uso de CRP no es común en la explotación minera de roca dura; véase Kumar (1995, pág. 12).

Esta práctica ha surgido en gran parte como respuesta al interés de las empresas en recibir, en sus propias jurisdicciones, créditos fiscales por impuestos pagados en el extranjero. Cualquiera de estos sistemas puede diseñarse para alcanzar objetivos idénticos con respecto a la repartición del ingreso y a la composición riesgo/recompensa, y un régimen fiscal puede incorporar aspectos de ambos sistemas. Si bien la mayor parte del petróleo mundial no se produce en el marco de CRP, en muchos países en desarrollo estos contratos se han transformado en el sistema preferido, sobre todo en los que están realizando nuevas explotaciones o reformulando sus acuerdos³¹.

Sistemas de impuestos o regalías

33. Los países industrializados han tendido a recurrir en mayor medida a los sistemas basados en impuestos o regalías. Como regla general, estos países amplían el régimen básico de tributación de las empresas y, por lo tanto, estos sistemas tienen bases sólidas en la ley general de tributación. No obstante, cada sistema plantea problemas de transparencia y las características de la inversión generan complejidad en la tributación de los recursos. A continuación se describen los principales elementos de los regímenes de impuestos/regalías. En el recuadro 2 se presentan algunos enfoques prácticos para calcular la estimación de la renta captada por el gobierno/industria, que es un indicador resumido de las características del régimen fiscal de la industria del petróleo.

34. Puede aplicarse la gama normal de instrumentos tributarios al sector de los recursos naturales, y es esencial que la definición del régimen fiscal del sector abarque todos los instrumentos efectivamente utilizados. Es probable que las consideraciones relativas a la rentabilidad y al riesgo den lugar a la aplicación de tasas especiales y a un régimen de instrumentos múltiples, propio del sector, diseñado para satisfacer las necesidades del gobierno y de la industria. En principio, las políticas en que se sustenta un régimen de este tipo deben declararse al público, y el tratamiento tributario de la industria debe ser objeto de los exámenes presupuestarios y las revisiones públicas habituales. En la práctica, se emplea una amplia gama de regímenes. En un extremo, como explica Cordes (1995), las empresas de recursos naturales están sujetas al mismo régimen que otras industrias, con la única salvedad de que se les aplica algún tipo de impuesto suplementario sobre las utilidades (por ejemplo, un impuesto sobre la renta de los recursos), que tiene en cuenta la alta rentabilidad de estas actividades, y algún tipo de regalía equivalente para garantizar un flujo mínimo de ingreso. En el otro extremo, se emplea una serie de instrumentos y tasas, de acuerdo con las circunstancias de cada caso, para procurar optimizar la relación rendimiento/riesgo del gobierno. Cuanto más complejo y discrecional sea el sistema, mayores serán las dificultades para definir el régimen fiscal básico y mejorar la transparencia³².

35. En el extremo del espectro correspondiente a las prácticas óptimas, debería ser posible definir el régimen tributario de referencia para la industria de recursos naturales en términos de los impuestos aplicados uniformemente a las empresas, con algunas variaciones por razones de política (regalías, impuestos adicionales sobre las utilidades) que forman parte integral del régimen³³. Toda

³¹Véase en Johnston (2004) y Sunley, Baunsgaard y Simard (2003) información más detallada sobre los instrumentos que se emplean en cada tipo de régimen. Según estos últimos autores, las dos terceras partes de los 40 países en desarrollo y mercados emergentes objeto de la encuesta recurrieron a CRP generalmente con algún tipo de regalía o impuestos sobre la renta.

³²Véase una síntesis de los regímenes impositivos del sector petrolero en Daniel (2002b).

³³Al respecto, *Noruega* constituye un buen ejemplo de un país que ha adoptado una práctica óptima. El Ministerio del Petróleo difunde publicaciones regulares en Internet con material informativo actualizado sobre el sector petrolero de ese país, que abarca el marco reglamentario y fiscal (véase <http://www.regjeringen.no/en/ministries/oed.html?id=750>). El régimen de impuestos/regalías se sustenta en la tasa impositiva que normalmente pagan las empresas (28% en 2003), si bien incluye un impuesto especial del 50%. La política con respecto a la depreciación y las deducciones permitidas en el cálculo de los impuestos ordinario y especial se especifican claramente. Además, las empresas pagan regalías basadas en la producción (aunque se van a eliminar), cargos por el uso de la tierra y un impuesto sobre el carbón. Por último, el gobierno percibe dividendos por sus participaciones de capital (que incluyen la mayoría de los yacimientos petrolíferos y sistemas de transporte de la plataforma continental).

Recuadro 2. El régimen fiscal y la renta captada por el gobierno

Debido a la complejidad de los regímenes fiscales de cada país, una técnica que se utiliza habitualmente para analizar los contratos de repartición de la producción y otros mecanismos es preparar una estimación resumida de las rentas proyectadas que la empresa y el gobierno se repartirán en virtud de estos instrumentos. De este modo puede calcularse el monto captado por el gobierno (en inglés, *take*; véanse Johnston, 2004, y Kumar, 1995). En esa estimación, todos los mecanismos de extracción de rentas se reducen efectivamente al equivalente de un solo impuesto de flujo de caja recaudado a lo largo de la vida del proyecto.

Sobre todo después de un descubrimiento inicial en regiones alejadas, suele contarse con muy poca información, y tanto los negociadores del gobierno como de las empresas incluirán necesariamente en sus proyecciones una serie de supuestos de riesgo. Sin embargo, una vez firmado el contrato, y suponiendo que los riesgos se hubieran enunciado claramente, un resumen global de las proyecciones y de la renta relativa que captarán las partes podría ser un importante elemento de divulgación. De hecho, sin una reseña general resumida, es probable que sea relativamente difícil interpretar las condiciones contractuales divulgadas. Aunque es relativamente fácil obtener datos por parte del sector sobre la renta captada por el gobierno en distintos países y proyectos, hasta ahora no se ha prestado suficiente atención a la importancia de esos datos para la transparencia.

Sin embargo, como recalca Johnston (2004), preparar una estimación resumida a este nivel plantea evidentes limitaciones. Un estadístico único no puede captar la diferente composición del riesgo a que puede dar lugar un régimen fiscal determinado, y la cobertura puede ser incompleta (las actividades cuasifiscales como las prestaciones sociales que brindan las empresas de recursos naturales, por ejemplo, no suelen incluirse). Además, estos datos no tienen en cuenta las diferencias de la estructura del régimen fiscal (como la presencia o ausencia de limitaciones) ni los créditos fiscales que se otorgan a inversionistas extranjeros en el país de origen.

³⁴Véase el análisis general de los gastos tributarios en el Manual. Definir la referencia impositiva de los ingresos provenientes de los recursos es especialmente difícil debido al uso de instrumentos tributarios especiales (impuesto suplementario sobre las utilidades, regalías). Por lo tanto, puede ser conveniente considerar el sector en forma independiente con una tributación de referencia única. De este modo, la posibilidad de deducir de los impuestos los gastos sociales y de protección del medio ambiente de carácter obligatorio probablemente constituya el principal elemento del respaldo estatal a través del sistema tributario.

³⁵Indonesia fue el primer país en utilizar los CRP en el sector petrolero, basándose en un contrato modelo y estableciendo que ciertos parámetros económicos serían objeto de licitación y otros serían negociados. Aunque los CRP de Indonesia no han cambiado significativamente en cada caso particular, como resultado de revisiones periódicas del régimen fiscal, han ido apareciendo distintas "generaciones" de contratos modelo. Véase un análisis de este tema en el IOCN Fiscal de Indonesia, 2006, párrafo 11.

concesión especial suplementaria debe identificarse y declararse como un gasto tributario³⁴. En muchos países, sin embargo, el régimen es inherentemente complejo y discrecional. El objetivo final de la transparencia en esos sistemas debe ser adoptar una definición más clara del régimen fiscal y reducir las opciones discrecionales.

Los CRP

36. En principio, y por definición, los CRP se diseñan en función de cada caso, y es posible que las políticas generales en que se sustentan se describan menos claramente en las declaraciones de política del gobierno o en las leyes. En la práctica, sin embargo, los gobiernos (o las CNP) usualmente preparan contratos en virtud de las facultades que les son concedidas por las leyes generales sobre el petróleo, y con frecuencia negocian y basan sus contratos en algún tipo de contrato modelo³⁵. Es posible que ciertos parámetros de los contratos se mantengan indefinidos y, por lo tanto, susceptibles de ser objeto de ofertas o

Para mejorar la transparencia, parecería necesario uniformar la metodología. Al respecto, deben considerarse las siguientes medidas:

- Deben enunciarse claramente los supuestos en que se sustentan las proyecciones y las estimaciones.
- Debe indicarse la sensibilidad de los resultados frente a variaciones de las variables clave (por ejemplo, el precio del petróleo).
- Debe indicarse el monto captado por el gobierno como un flujo de caja descontado y no descontado.
- Debe estimarse la tasa efectiva de las regalías (o el volumen mínimo que el Estado puede prever en cualquier período contable).
- Deben divulgarse al público general estimaciones, ex post y ex ante, de la renta captada por el gobierno.

La divulgación de los resultados del análisis de la renta captada, por empresa o yacimiento, se verá obstaculizada por diversas restricciones jurídicas a nivel de la empresa. La implementación de tales reformas puede entonces ser lenta debido a factores técnicos y administrativos. Sin embargo, en los casos en que puedan prepararse fácilmente proyecciones y estimaciones de la renta captada, la divulgación de esta información podría considerarse como un buen indicador a primera vista de la transparencia. No obstante, debe subrayarse que dichas proyecciones y estimaciones no son de ningún modo indicativas de la rentabilidad relativa de los yacimientos, y no debe interpretarse que constituyan una referencia para la negociación. En cambio, divulgar esos datos al público en general podría ser un elemento útil de una política de divulgación global, que, junto con otras medidas, ayudaría a mejorar la transparencia del régimen fiscal.

negociación, y muchos elementos importantes del lenguaje contractual se ajustan según las circunstancias del caso. Por lo tanto, la publicación de contratos modelo puede ser de limitado valor para definir el régimen fiscal, a menos que se rija por claras declaraciones de política o disposiciones en la legislación con respecto a la variabilidad de los contratos. La publicación de los contratos en sí proporcionará información más definitiva, sujeta a las limitaciones descritas anteriormente en los procedimientos de otorgamiento de licencias.

37. Los principales parámetros de los CRP son el petróleo retenido por la parte contratada, para cubrir costos (*cost oil*), la producción restante que representa utilidades (*profit oil*) y una fórmula acordada para compartir este último componente entre el gobierno (o la CNP) y la parte contratada. Dicha fórmula puede ser fija o variar progresivamente de acuerdo con la producción, el precio o los criterios de rentabilidad. Cuando los CRP son el instrumento central del régimen fiscal, la transparencia en materia de políticas exige que todos los parámetros clave del CRP se divulguen al público, al igual que las tasas, exenciones y deducciones impositivas.

Otros elementos del régimen

38. Otros elementos que pueden formar parte del marco global de políticas son las limitaciones, los impuestos indirectos, distintas modalidades de bonificaciones y otros pagos no tributarios, las cláusulas de estabilidad fiscal y las participaciones en el capital. Estos elementos se analizan a continuación.

Limitaciones a la consolidación impositiva

39. Las limitaciones que el gobierno impone a la capacidad de los contribuyentes para consolidar, a los fines impositivos, sus ingresos o deducciones correspondientes a distintas actividades, proyectos o áreas sujetas a licencias (*ring-fencing*) tienen repercusiones importantes sobre los flujos de ingreso y los incentivos de los inversionistas. Si no existen tales limitaciones, pueden retrasarse los flujos de ingresos fiscales, ya que las utilidades de la producción actual pueden compensarse con las deducciones permitidas para los proyectos nuevos. Sin embargo, en circunstancias apropiadas, esta práctica también puede ayudar a crear condiciones equitativas que faciliten el ingreso de nuevos agentes en proyectos establecidos. A más largo plazo, si las autoridades se abstienen de esta práctica, los ingresos públicos pueden aumentar, al fomentarse la exploración y el desarrollo, pero a costa de exponer el ingreso público a un mayor riesgo y de posiblemente postergarse los ingresos iniciales. Desde el punto de vista de la transparencia, es importante que la política del gobierno en este sentido se enuncie claramente y que el sistema se aplique en forma uniforme y abierta.

Impuestos indirectos

40. Los impuestos indirectos también pueden cumplir una función importante en el régimen fiscal. Con frecuencia, el sector de los recursos naturales no recibe el mismo tratamiento que otras actividades económicas, ya sea debido a sus características especiales o porque se desea crear incentivos fiscales que atraigan inversionistas. Los impuestos indirectos son una importante fuente de ingresos iniciales para el gobierno, y las exenciones se emplean también como incentivo a la inversión. A efectos de la transparencia fiscal, el costo de todo incentivo ofrecido mediante exenciones de los impuestos indirectos (entre ellos los aranceles de importación sobre los insumos intermedios) debe reconocerse claramente en el régimen fiscal global o calcularse por separado como un gasto tributario.

41. El reembolso del IVA plantea problemas especiales. Como señalan Sunley, Baunsgaard y Simard (2003), aplicar una tasa cero a las exportaciones en el marco de un IVA basado en el lugar de destino se traduce en un continuo reembolso neto a los exportadores, que ejerce presiones sobre las administraciones tributarias deficientes, sobre todo en períodos en que la inversión es elevada. Por lo tanto, una serie de países eximen del pago del IVA a los bienes de capital importados y otros insumos de la industria a fin de evitar la carga administrativa de los reembolsos, a pesar de que resulta difícil,

especialmente para una administración tributaria deficiente, separar los insumos que utiliza la industria de recursos naturales de los que emplean otros sectores de la economía³⁶.

Bonificaciones y pagos no tributarios

42. Muchos países utilizan el pago de diversos tipos de bonificaciones para recaudar, con un esfuerzo administrativo reducido, los ingresos iniciales de los proyectos. Como se indicó anteriormente, las bonificaciones al firmarse el contrato pueden ser un elemento clave del régimen fiscal en la etapa de otorgamiento de licencias y constituyen un mecanismo eficaz para generar ingresos desde un principio. No obstante, cuando los proyectos son de alto riesgo y los acuerdos de licencia se suscriben principalmente mediante negociaciones, es probable que estos pagos sean implícitamente contrarrestados por otras concesiones (una relación de compensación que quizá se justifique desde el punto de vista de la gestión del riesgo del gobierno). Por consiguiente, a veces las bonificaciones otorgadas antes de la fase de desarrollo del proyecto reúnen algunas de las características de los préstamos garantizados con petróleo, e incluyen un reembolso implícito en forma de un tratamiento tributario favorable en el futuro. Por lo tanto, para una mayor transparencia, se necesita alguna modalidad de divulgación de las condiciones del contrato. Aunque también se utilizan otros diversos tipos de instrumentos no tributarios, como los cargos por licencia, arriendo o arrendamiento financiero, en general estos parecen ser componentes relativamente secundarios en el conjunto del régimen fiscal.

Cláusulas de estabilidad fiscal

43. Los inversionistas desean, naturalmente, un máximo de seguridades de que el régimen fiscal no será objeto de modificaciones desfavorables. Por consiguiente, muchos acuerdos de proyectos incluyen cláusulas de estabilidad fiscal. Estas cláusulas pueden adoptar diversas formas, como el “congelamiento” del sistema impositivo en el momento del acuerdo, o el hecho de garantizar la renta que captará el inversionista mediante ajustes compensatorios de las modificaciones tributarias (por ejemplo, en la repartición de la producción). Por una parte, dichas cláusulas pueden representar un engorroso obstáculo administrativo y limitar la flexibilidad de la política tributaria, aunque las disposiciones de estabilidad fiscal pueden diseñarse para reducir al mínimo el efecto sobre la política tributaria general. Asimismo, limitan las potestades normales del Poder Legislativo para aprobar legislación fiscal. Por otra parte, en cambio, pueden ser necesarias en entornos de alto riesgo, e incrementar la renta global que capta el gobierno si reducen las primas de riesgo de los inversionistas. Por último, pueden facilitar la aceptación de disposiciones tributarias más prohibitivas en otras ramas del régimen impositivo. En todo caso, tanto la existencia de dichas cláusulas, como sus posibles efectos, deben explicarse claramente al público.

³⁶Sunley, Baunsgaard y Simard (2003), entre otros, describen los problemas especiales que enfrentan los países de la Comunidad de Estados Independientes, que aplicaban un IVA basado en el lugar de origen para el comercio de petróleo y gas dentro de la comunidad, pero un IVA basado en el lugar de destino para otros sectores. No obstante, se están considerando modificaciones de estas prácticas.

C. Fiscalización de los flujos de ingreso y del endeudamiento

1.2.2

La fiscalización de los ingresos y del endeudamiento relacionados con los recursos naturales debe especificarse claramente en la ley. La legislación debe disponer como requisito la plena divulgación de todos los ingresos, reembolsos de préstamos y pasivos, y tenencias de activos relacionados con los recursos naturales.

44. En el proceso presupuestario, los ingresos que generen los recursos naturales deben administrarse en forma similar a los demás ingresos públicos, y toda ley que rijan estos ingresos o las consignaciones de gasto deben ser compatibles con la ley del presupuesto público. En la práctica, es frecuente que las leyes que rigen los pagos de las empresas se ejecuten primero fuera de la órbita del ministerio de Hacienda. Por ejemplo, la legislación petrolera o minera suele crear una regalía que recauda el ministerio o la entidad competente para aplicar esa ley; análogamente, en el sector petrolero, los CRP se firman, en la mayoría de los casos, con el ministerio del Petróleo o la CNP. Sin embargo, el ministerio a cargo de la política fiscal debe poder fijar pautas sobre el nivel de estos pagos y el diseño del régimen fiscal global. Asimismo, las leyes que rigen el sector de los recursos naturales deben ser compatibles con las legislaciones presupuestaria y tributaria generales.

45. En la medida en que una ENRN, un fondo de recursos o los gobiernos locales reciban pagos por el ingreso que generan los recursos naturales, deben explicarse claramente los fundamentos en que se sustentan tales acuerdos. Al respecto, la buena práctica consiste en que todos los ingresos se encaucen hacia el presupuesto público antes de ser consignados a rubros de gasto.

46. El derecho a contraer endeudamiento con fines públicos debe ser una facultad que otorgue el ministerio de Hacienda en nombre del gobierno. Los fondos de ese endeudamiento deben acreditarse en una cuenta bancaria del ministerio de Hacienda o su tesorería, y los saldos acreditados, los pasivos asumidos y las condiciones de los préstamos deben divulgarse plenamente al público. En este caso, la base de la transparencia es, primero, un marco jurídico en que se especifiquen claramente las atribuciones para solicitar crédito, sujeto a mecanismos adecuados de divulgación y supervisión. Segundo, debe respetarse el marco jurídico, y los órganos de supervisión deben estar facultados y contar con la capacidad para administrar la ley. El endeudamiento o la constitución de garantías por parte de una ENRN deben regirse por una transparencia similar, ya que es probable que este endeudamiento tenga repercusiones fiscales significativas. Sin embargo, en algunos países en desarrollo que son ricos en recursos, las prácticas suelen diferir sustancialmente de esas normas: a menudo los préstamos se conceden sobre la base de una garantía basada en la producción futura, generalmente en forma negociada, sin un proceso abierto de licitación; las condiciones de los préstamos suelen no divulgarse totalmente al público, y las facultades para contraer este endeudamiento posiblemente no estén sujetas a las reglas habituales de gestión

financiera y de supervisión por parte del ministerio de Hacienda o del órgano nacional de auditoría.

47. Las tenencias de activos relacionados con los recursos naturales también deben estar sujetas a reglas claras de divulgación, independientemente de que dichos activos estén o no en manos del ministerio de Hacienda o en un fondo de recursos independiente (véanse párrafos siguientes) u otra entidad. Igualmente importante es que esos activos se consideren parte de los activos financieros totales del gobierno, y toda variación se incluya en el saldo fiscal global (véase el capítulo III). En la medida en que se prepare un balance completo de las actividades del gobierno, estos activos deben declararse dentro del balance consolidado del gobierno³⁷.

D. Participación en el capital de las empresas

1.1.5/1.2.4

La intervención del gobierno en el sector de los recursos por medio de participaciones de capital debe divulgarse plenamente y sus repercusiones, explicarse al público.

48. Como se señaló anteriormente, en varios países ricos en recursos, la participación directa del gobierno en el capital de los proyectos de desarrollo de los recursos naturales es un elemento importante del régimen fiscal. Sunley, Baunsgaard y Simard (2003) señalan que 18 de los 40 países emergentes o en desarrollo objeto de su encuesta tenían participaciones o estaban facultados para participar directamente en los proyectos de explotación de los recursos naturales. En estos países la participación máxima en el capital variaba entre un 5% y un 50%. Los gobiernos pueden adquirir estas participaciones con sujeción a las condiciones comerciales normales o mediante diversas formas de compras concesionarias, incluida la conversión de impuestos en capital y participaciones denominadas “gratuitas”. Una modalidad común es la asunción (*carry*), en virtud de la cual inversionistas privados financian la participación de capital que “asume” el gobierno y, una vez que se establece la viabilidad comercial del proyecto, el gobierno sufraga en mayor o menor medida una proporción de los costos hundidos con su participación en los beneficios o utilidades del petróleo³⁸. Además, algunos sistemas otorgan al gobierno la opción de adquirir una participación en el proyecto en el momento del descubrimiento de los recursos naturales. Sin embargo, generalmente las condiciones favorables para la participación del gobierno incluyen algún tipo de reducción compensatoria en otras disposiciones del régimen fiscal. Debe divulgarse el máximo posible de información sobre estas concesiones y sus costos.

49. Si, como ocurre comúnmente, el gobierno tiene derecho a un interés económico directo a través de la ENRN (en algunos casos financiado con la participación de la ENRN en las utilidades del petróleo) o del ministerio que administra los recursos naturales en cuestión, debe divulgarse información completa sobre la forma de pago y el acuerdo de participación³⁹.

³⁷Estas prácticas recomendadas se ajustan a los requisitos enunciados en el *Manual de estadísticas de las finanzas públicas 2001* (FMI, 2001a).

³⁸Daniel (1995) señala que, bajo ciertos supuestos, las participaciones asumidas son fiscalmente equivalentes a un impuesto sobre la renta de los recursos, y describe la equivalencia fiscal de diversas modalidades de participación estatal en el capital y de mecanismos de repartición de la producción.

³⁹En algunos países, la participación de explotación del “gobierno” está en realidad en manos de particulares (generalmente funcionarios públicos). A primera vista, tal delegación parecería ser inherentemente transparente, y los fundamentos en que se basan esas prácticas deben divulgarse completamente.

50. Cuando la mayor parte de la producción está bajo control estatal directo, los pagos al presupuesto proceden de impuestos y dividendos u otras formas de renta, incluidos los ingresos de las ventas directas, internas y externas, de petróleo o de otros productos petroleros. De acuerdo con las buenas prácticas de gestión de las sociedades, deberían divulgarse al público los estados de cuenta de la ENRN, así como la política con respecto a los dividendos. Sin embargo, como se analiza más adelante, actualmente son pocas las ENRN que cumplen con estos requisitos. El cumplimiento de las directrices de la EITI exigirá un esfuerzo considerablemente mayor para poder satisfacerlos.

E. Empresas nacionales de recursos naturales 1.4/1.1.5

La estructura patrimonial de las empresas nacionales de recursos naturales y la función fiscal que ejercen en relación con el ministerio que administra esos recursos y el ministerio de Hacienda deben estar claramente definidas.

Las atribuciones que se refieren a la explotación comercial deben distinguirse claramente de las obligaciones reglamentarias, sociales y de política.

51. Las ENRN se han transformado en participantes cada vez más destacados, sobre todo en el sector petrolero⁴⁰. La propiedad y el control estatal de los recursos adquirieron creciente importancia en los años setenta, centrándose inicialmente la atención en la nacionalización y el control de las primeras fases de producción. Posteriormente, los gobiernos, tanto de países exportadores como importadores de petróleo, empezaron a crear empresas nacionales para fomentar la actividad en las fases finales de la cadena de producción, con el objetivo clave de controlar la determinación de los precios minoristas del petróleo. En consecuencia, se amplió rápidamente la función de las empresas nacionales en la formulación de la política con respecto al petróleo, y se adoptaron una serie de políticas de carácter no comercial generalmente consideradas como propias del gobierno. La capacidad de estas empresas para atraer pericia local (e internacional), y la mayor flexibilidad con que podían organizarse, dio lugar al consiguiente deterioro en la calidad y autoridad que tradicionalmente había caracterizado al gobierno general en muchos países. Aunque en los últimos años se ha reexaminado en forma crítica la función que ejercen las CNP ante sus múltiples deficiencias, siguen ejerciendo gran influencia en la formulación de políticas en muchos países en desarrollo y en transición⁴¹. Como se analiza en la referencia a la práctica III C, en algunos países podría justificarse utilizar un saldo amplio del sector público que incluiría la ENRN como indicador clave de la política fiscal.

52. En McPherson (2003) se analizan dos cuestiones que guardan relación directa con la transparencia fiscal respecto de todas las ENRN:

- Deben separarse claramente las actividades comerciales de las actividades no comerciales. Aunque los deficientes resultados comerciales pueden atribuirse, en parte, a problemas de gestión de gobierno y a la falta de competencia, la función sustancial que ejercen las empresas para

⁴⁰McPherson (2003), por ejemplo, señala que las CNP controlan el 90% de las reservas mundiales de petróleo y representan un 73% de la producción.

⁴¹Véase McPherson (2003).

fomentar una serie de actividades no comerciales y cuasifiscales reduce la rendición de cuentas gerencial respecto de ambos tipos de actividad. La prestación de servicios no comerciales es esencialmente una atribución del gobierno, y el ministerio de Hacienda debe supervisar el alcance de esas actividades a fin de garantizar la claridad de la política fiscal⁴².

- También deben definirse claramente la función reglamentaria y en materia de políticas en relación con el ministerio sectorial y el ministerio de Hacienda. Estos problemas son mínimos cuando estas empresas se dedican principalmente a actividades comerciales.

53. Para hacer frente a estas cuestiones en forma adecuada, se requieren reformas sustanciales en la dirección de las ENRN. Asimismo, mejorar la divulgación de información sobre la estructura patrimonial de estas empresas y de sus filiales es un elemento central de la gestión empresarial⁴³. Esa información debe incluir, de corresponder, datos sobre las participaciones de capital de funcionarios públicos, y cuestiones más generales de gestión de gobierno de las sociedades (como la composición del directorio y las prácticas de auditoría). Por lo general, también deben definirse más claramente las funciones del gobierno en materia administrativa y de políticas. Resolver las limitaciones institucionales y de capacidad en estos ámbitos es indispensable para incrementar la transparencia en la utilización y gestión de los recursos de los países en desarrollo. Al respecto, el modelo tripartito de Noruega es un ejemplo de funciones bien definidas⁴⁴. En muchos sentidos, las reformas de política y administrativas son un elemento previo necesario para poder efectuar mejoras en muchos otros elementos de la transparencia y la gestión de los recursos, ya que la mayoría de esas mejoras dependen de que la obligación de rendir cuentas esté claramente establecida.

F. Actividades cuasifiscales de las empresas de recursos naturales

1.1.4/1.1.5

Los mecanismos en virtud de los cuales las empresas nacionales o internacionales de recursos naturales efectúan gastos sociales y de protección del medioambiente, o subvencionan a productores o consumidores, sin respaldo presupuestario explícito, deben definirse y describirse claramente en los documentos presupuestarios.

Actividades cuasifiscales económicas y sociales

54. Las empresas estatales y las instituciones públicas, así como el banco central, pueden emprender actividades cuasifiscales⁴⁵. Cuando las realizan, el presupuesto da una visión equívoca del verdadero alcance de la actividad fiscal y, como ya se analizó, crea ambigüedad en cuanto a las respectivas responsabilidades del gobierno y de las empresas estatales. Estos temas, que se tratan extensamente en el Manual, atañen especialmente a los países ricos en recursos en los que las atribuciones del gobierno se transfieren a los organismos del sector donde

⁴²A efectos de la transparencia, la práctica óptima consistiría en eliminar las actividades cuasifiscales y prever las subvenciones directamente en el presupuesto. Las buenas prácticas de transparencia fiscal exigen que al menos se describan claramente estas actividades y se explique la función que ejercen en la política fiscal global. Si bien el modelo de *Noruega* que se presenta a continuación ofrece un ejemplo de claridad, no se pretende sugerir que este sea el único mecanismo transparente posible.

En la siguiente sección se analizan ejemplos específicos de actividades cuasifiscales que realizan las ENRN. ⁴³Véase en el Manual el análisis de los Principios de la OCDE para el gobierno de las sociedades.

⁴⁴La formulación de políticas y el otorgamiento de licencias, así como la tributación del sector petrolero y cuestiones fiscales conexas, son atribuciones del gobierno (es decir, de los ministerios del Petróleo o de Hacienda). La Dirección del Petróleo brinda asesoramiento sobre aspectos técnicos al Ministerio del Petróleo (del que además depende), administra los datos técnicos y vigila el cumplimiento de la reglamentación técnica. La CNP (Statoil) está centrando sus actividades en operaciones comerciales, papel que se ha visto reforzado recientemente gracias a la privatización parcial. Véase McPherson (2003, pág. 200).

⁴⁵Una definición amplia abarcaría todas las operaciones que, en principio, podrían duplicarse con medidas presupuestarias específicas a través de una subvención explícita o un gasto directo. Entre las actividades cuasifiscales de importancia macroeconómica crucial figuran los regímenes de tipo de cambio múltiple, el otorgamiento de garantías cambiarias, las barreras comerciales no arancelarias, el racionamiento del crédito y el crédito dirigido a tasas de interés inferiores a las de mercado, así como la provisión, por parte de empresas estatales, de bienes y servicios a precios inferiores a los de mercado o de recuperación de los costos.

se concentran los recursos tanto financieros como de gestión⁴⁶. Las principales actividades cuasifiscales del sector de los recursos naturales son las siguientes:

- **Energía:** Los requisitos que exigen que las ENRN suministren productos para consumo interno (sobre todo energía) a precios que no permiten recuperar los costos o que son inferiores a los precios de mercado.
- **Gasto público:** Los requisitos que exigen que las ENRN o las empresas internacionales ofrezcan servicios sociales u otros bienes públicos que habitualmente brinda el gobierno general.
- **Empleo:** La provisión de empleo en las ENRN y otras actividades conexas que van más allá de lo que estas empresas ofrecerían si su gestión se rigiese exclusivamente por criterios comerciales.
- **Endeudamiento:** Uso de la influencia de la empresa para contraer endeudamiento en nombre del gobierno.

55. Las actividades cuasifiscales de provisión de energía crean distorsiones en el mercado y subestiman la magnitud de las actividades del gobierno y del déficit presupuestario. En particular, ofrecer energía a precios bajos representa una subvención implícita no selectiva que propicia un exceso de consumo y un derroche de recursos por parte de los hogares, las empresas y otros usuarios, lo cual puede tener un considerable efecto negativo sobre el medioambiente. Mantener estas subvenciones lleva a una mala asignación de recursos y crea el riesgo de una dependencia continua e insostenible de energía a precios bajos. Estas actividades cuasifiscales son comunes en muchos países ricos en energía. En la sección anterior se señalaron otras consecuencias que afectan la rendición de cuentas en la gestión de las actividades comerciales y no comerciales.

56. Las actividades cuasifiscales del sector de la energía adoptan diversas formas y pueden ser realizadas tanto por empresas internacionales como por las ENRN. En términos generales, como ya se indicó, la más importante es el suministro de petróleo u otros productos energéticos a través de empresas estatales, a precios que no son de mercado y que, en algunos casos, no cubren los costos de explotación⁴⁷. A veces la subvención de facto que reciben los consumidores es incluso mayor si las empresas paraestatales toleran que los consumidores acumulen atrasos en los pagos⁴⁸. Las “obligaciones del mercado interno” son un tipo particular de actividad cuasifiscal propio del sector petrolero. Con frecuencia se exige que las empresas petroleras (extranjeras) vendan en el mercado interno una determinada proporción de petróleo a precios inferiores a los de mercado. A menudo, este tipo de obligaciones debe divulgarse como parte de la política energética del gobierno, que también suele establecer normas administrativas de fijación de precios para el petróleo y otros productos. Las actividades cuasifiscales en el sector energético debidas a precios bajos y a la tolerancia de atrasos en los pagos pueden ser de magnitud considerable. Por ejemplo, se estima que en 1999 las subvenciones implícitas de los productos petrolíferos, en forma de precios indebidamente bajos, ascendieron a un 3,5% del PIB, en promedio, en un grupo de 15 países exportadores de petróleo, con amplias variaciones entre un país y otro. Algunas de las subvenciones implícitas más altas relacionadas con el petróleo se registraron en la República Islámica del Irán (17% del PIB en 1999–2001) y en Azerbaiyán (más del 20% del PIB en 2000)⁴⁹.

⁴⁶La declaración de las actividades cuasifiscales es esencial para la transparencia fiscal. En ella se debe indicar, como mínimo, el propósito de cada actividad, su duración y los beneficiarios a los que está dirigida. Asimismo, debe haber al menos alguna evaluación, y de ser posible una cuantificación, de su significación fiscal. Véase una descripción más detallada en los capítulos I y III del Manual.

⁴⁷Desde el punto de vista analítico, cabe trazar una importante distinción entre los costos marginales a corto plazo y los que son a largo plazo (es decir, que incluyen la inversión). Lo ideal es que los aranceles se determinen sobre la base de estos últimos costos.

⁴⁸Esta práctica era una característica común en una serie de países ricos en recursos energéticos que anteriormente formaban parte de la Unión Soviética. Véase, por ejemplo en Petri *et al.* (2003), un análisis detallado de las actividades cuasifiscales que se realizan en el sector de la energía debido a las subvenciones implícitas de los productos petroleros y de otros productos energéticos.

⁴⁹Véanse Gupta *et al.* (2003), Petri, Taube y Tsyvinski (2003), y Taube (2001).

57. En la actividad cuasifiscal relativa al gasto público, una empresa nacional de recursos naturales o una empresa internacional suministra servicios o bienes públicos que normalmente son provistos por el gobierno general. El gobierno puede haber justificado estas actividades argumentando que representan una alianza deseable entre las empresas y el gobierno para satisfacer las necesidades de la sociedad. En algunos casos se sostiene que las empresas están en mejores condiciones que el gobierno de prestar servicios a una comunidad alejada, por ejemplo⁵⁰. Además, las propias empresas pueden considerar que se benefician si son mejor recibidas por las comunidades afectadas por la explotación de los recursos naturales⁵¹. Estas actividades, sin embargo, casi nunca se declaran en forma clara o completa. En consecuencia, se subestima la magnitud de las actividades fiscales que realiza el gobierno y ello también puede generar ineficiencias.

58. Con respecto a la transparencia, lo más importante es que la magnitud de este tipo de actividades y su justificación deben explicarse claramente en el proceso presupuestario. Los documentos presupuestarios deben explicar cabalmente las características del gasto y la repartición de los costos entre el gobierno y las empresas, incluido el tratamiento tributario de esos gastos⁵². En los documentos presupuestarios no debe haber discriminación en la cobertura o en las explicaciones de las actividades cuasifiscales, es decir, deben figurar todas las actividades pertinentes, independientemente de que los capitales de las empresas sean privados o estatales.

59. El financiamiento y la prestación de servicios sociales (por ejemplo, escuelas o clínicas de atención de la salud), y de infraestructura u otros servicios para las comunidades locales, pueden o no especificarse en los contratos entre el gobierno y las empresas. Desde el punto de vista del desarrollo, ese gasto puede ser ventajoso, ya que ayuda a luchar contra la pobreza y a mejorar la infraestructura, sobre todo en regiones y sectores en que la capacidad de implementación de las autoridades es deficiente. Sin embargo, también puede acarrear costos directos para el gobierno (la conclusión de un proyecto minero, por ejemplo, puede generar gastos ordinarios) y crear distorsiones en las prioridades generales del gasto público.

60. En la medida en que el gasto de las empresas de recursos naturales en estos programas pueda recuperarse o deducirse de los impuestos, el gobierno estará soportando parte de la carga del costo de estas actividades. Por ejemplo, si una empresa de recursos naturales puede deducir de sus impuestos un 40% del gasto que realiza en programas sociales y comunitarios, las autoridades están subvencionando efectiva e implícitamente ese porcentaje de las actividades por medio de ingresos sacrificados⁵³. Un ejemplo patente es el crédito tributario que reciben las empresas mineras que realizan obras de infraestructura en Papua Nueva Guinea. En reconocimiento de la limitada capacidad de implementación de los gobiernos locales para brindar servicios sociales y realizar proyectos de infraestructura, se acordó que las empresas mineras autorizadas podrían financiar y realizar proyectos de desarrollo (escuelas, instalaciones de atención de la salud, caminos) hasta un cierto tope (0,75% del valor de las ventas brutas) y, a cambio, recibir un crédito fiscal contra el pago del impuesto sobre la renta.

⁵⁰Esta fue, por ejemplo, una de las razones por las que Sonagol, durante la prolongada guerra civil que sufrió *Angola*, asumió diversas responsabilidades económicas, sociales y financieras que antes tenía a su cargo el gobierno central de ese país.

⁵¹Técnicamente, solo existe actividad cuasifiscal si la empresa actúa de conformidad con instrucciones del gobierno. En algunos casos, las empresas de recursos naturales pueden optar por prestar un servicio o un bien de características no comerciales sencillamente para obtener el respaldo de la comunidad local. Aun cuando sea así, el monto gastado en tales actividades debe identificarse en los informes financieros de la empresa y también en el presupuesto para reflejar el gasto total que representa el bien o servicio público en cuestión.

⁵²Al respecto, cabe distinguir entre dos tipos de relaciones: 1) puede acordarse que el acceso a, por ejemplo, escuelas y servicios de atención de salud para los empleados de la empresa que viven en zonas alejadas es un costo de explotación necesario que debe deducirse de los impuestos, o 2) el gobierno y las empresas pueden establecer como política que estas últimas brinden ciertos servicios sociales normalmente considerados responsabilidad del gobierno, en cuyo caso los costos se deducen de los impuestos o se otorga un crédito fiscal (como en el caso de *Papua Nueva Guinea* que se presenta a continuación). Ambos tipos de mecanismos deben declararse como parte de la actividad fiscal global. En el segundo caso, deben estimarse los ingresos sacrificados por el gobierno y estos deben figurar en los documentos presupuestarios como un gasto tributario.

(Continúa en la pág. siguiente)

61. Las actividades cuasifiscales relativas al empleo son, en principio, similares, pero los costos que entrañan y los objetivos sociales resultan menos fáciles de definir. Un ejemplo bastante común es la política de las ENRN de ofrecer oportunidades de empleo que van más allá de lo que parecería indicado en una empresa que se rige por criterios comerciales. Los requisitos que disponen que las empresas nacionales e internacionales tengan que ofrecer capacitación a sus homólogos locales, observar cuotas de contratación y cumplir requisitos en materia del contenido nacional también pueden considerarse actividades cuasifiscales, porque obligan a las empresas a pagar impuestos ocultos y costos más altos que en un entorno de libre mercado⁵⁴.

62. Las actividades cuasifiscales relativas al endeudamiento⁵⁵ también representan una extensión de las atribuciones fiscales de las ENRN más allá de los canales normales. Los costos, sin embargo, se miden en función de la pérdida de elementos para ejercer la gestión financiera y son difíciles de cuantificar. Estos mecanismos indican que es necesario aclarar las funciones relativas de la ENRN y del ministerio de Hacienda.

Cuestiones relacionadas con el medioambiente y el abandono de los sitios de explotación

63. Invariablemente las industrias extractivas inciden en forma significativa en el medioambiente. El gasto destinado a proteger el medioambiente difiere de las actividades cuasifiscales en el sentido de que se consideran, en parte, una obligación de la empresa de explotación de los recursos debido a su participación fundamental en el proceso de producción. Sin embargo, al menos una proporción de estos gastos pueden deducirse de los impuestos y, por lo tanto, parte del costo recae sobre el Estado; es importante que los documentos fiscales capturen el gasto en protección del medioambiente y que ese gasto se declare al público, junto con los demás gastos públicos. Estas cuestiones se abordan cada vez más en la legislación general y específica de la industria, así como en los contratos individuales. Aunque hace una década los CRP del sector petrolero no incluían disposiciones sobre restauración y rehabilitación de sitios, actualmente esas cláusulas están siendo cada vez más comunes.

64. En muchos sentidos, sin embargo, estas cuestiones son solo una de las facetas de las negociaciones globales entre los gobiernos y las empresas. En general es el gobierno el que, en última instancia, retiene la propiedad del recurso y, desde una perspectiva estrictamente comercial, el costo de proteger el medioambiente o de rehabilitar los sitios de explotación es tanto una responsabilidad del gobierno como parte de la estructura general de los costos. Por lo tanto, en cualquier compañía este componente debe tenerse en cuenta en los costos globales del proyecto y, por ende, en el cálculo de las utilidades. La incógnita es cómo repartir estos costos entre la empresa y el gobierno, ya sea mediante la recuperación de los costos o a través de deducciones impositivas, y durante cuánto tiempo. Desde el punto de vista social y ecológico, es esencial, por supuesto, que estos costos se reconozcan y declaren claramente y que se contemplen medidas sistemáticas para abordar estas cuestiones en la etapa de

⁵³Conforme a las prácticas óptimas de transparencia, en el presupuesto se debería incluir una subvención otorgada a la empresa para cubrir el costo íntegro del gasto que está obligada a realizar. Sin embargo, si el gasto está total o parcialmente compensado por una reducción de la obligación impositiva, sería importante que en el presupuesto se describiera completamente la naturaleza del mecanismo, incluido el costo íntegro de la actividad cuasifiscal, y el monto de ingresos públicos que se pierden como consecuencia de la deducción impositiva o de algún otro tipo de exención (es decir, el correspondiente elemento de gasto tributario).

⁵⁴Como parte del desarrollo del sector petrolero de *Indonesia*, por ejemplo, se creó el Fondo para la Utilización y el Desarrollo de Conocimientos Especializados con el objetivo de fomentar la contratación de recursos humanos locales. El fondo se financia con el pago obligatorio de US\$100 por mes por cada empleado expatriado.

⁵⁵McPherson (2003) señala como ejemplo Sonangol en *Angola*. En el informe de Global Witness "Time for Transparency" también se ofrecen ejemplos de otros países (Global Witness, 2004).

diseño de cada proyecto, de modo que el gobierno y las empresas compartan los costos en forma apropiada y eficiente. En países avanzados, estos factores se incorporan a la legislación y se aplican a través del sistema tributario general y en los acuerdos específicos del proyecto⁵⁶. No obstante, incluso en esos países suele haber margen para mejorar la declaración del respaldo estatal implícito al gasto de protección del medioambiente a través del sistema tributario⁵⁷.

G. Los gobiernos subnacionales y el ingreso proveniente de los recursos naturales

1.1.3

Los mecanismos para asignar los ingresos provenientes de los recursos o repartirlos entre el gobierno central y los niveles subnacionales del gobierno deben estar bien definidos y reflejar explícitamente la política fiscal nacional y los objetivos macroeconómicos.

65. Las facultades para recaudar impuestos y efectuar gastos deben asignarse a los gobiernos centrales y subnacionales sobre la base de principios estables y fórmulas acordadas, que deben enunciarse claramente y de modo transparente, y aplicarse en forma abierta y coherente, de conformidad con la ley. Estos requisitos generales resultan especialmente significativos en países grandes, diversificados y descentralizados, que cuentan con considerables ingresos provenientes de recursos petroleros u otros recursos naturales. Al mismo tiempo, sin embargo, cuando las jurisdicciones subnacionales son fiscalmente importantes y gozan de un alto grado de independencia del gobierno central, establecer un sistema subnacional de repartición del ingreso sólido y transparente es un reto considerable. Este reto es mucho mayor en los países cuyos gobiernos estatales y locales no proporcionan regular o puntualmente datos de adecuada calidad sobre sus operaciones fiscales⁵⁸.

Consideraciones económicas y de política fiscal

66. La teoría económica plantea una serie de reservas con respecto a la decisión de entregar a los gobiernos locales grandes montos del ingreso del petróleo o de otros recursos naturales, en especial si también tienen facultades para gravar el uso de esos recursos. En la práctica, sin embargo, el ingreso proveniente de los recursos naturales ejerce en el mundo una función cada vez más importante en el financiamiento de los gobiernos subnacionales. En general se considera que la asignación de ingresos a los gobiernos subnacionales probablemente mejore la rendición de cuentas y la calidad del gasto, porque los gobiernos locales pueden determinar mejor que el gobierno central las necesidades de sus pobladores. Sin embargo, es probable que los argumentos que apuntan a “la maldición de los recursos naturales” a nivel nacional (véase la Reseña general) también se planteen, y que sean incluso más válidos, si los gobiernos subnacionales son débiles. Desde un punto de vista macroeconómico y de la sostenibilidad, el argumento más convincente es que el gobierno central podrá ejercer la autoridad necesaria para llevar un riguroso control del gasto y ahorrar los ingresos extraordinarios⁵⁹. Otro argumento a favor de la

⁵⁶Una vez más, *Noruega* es un buen ejemplo de un país que ha adoptado un enfoque integral. El gobierno noruego colabora estrechamente con la industria para garantizar que el desarrollo se conjugue con medidas para proteger el medioambiente en todas las fases de desarrollo. *Noruega* ha aceptado sus obligaciones en el marco del Protocolo de Kyoto y, por consiguiente, aplica diversos instrumentos. Véase http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/bro/2005/0004/ddd/pdfv/243848-miljo_05_engelsk.pdf.

⁵⁷Con frecuencia las disposiciones contractuales prevén, durante la vida del proyecto, la acumulación de un fondo de abandono. La obligación de restaurar el sitio de explotación debe enunciarse claramente y, por razones de transparencia, en los contratos deben especificarse la fecha de inicio (por ejemplo, después de alcanzado un 30% de agotamiento), el calendario de pagos y el mecanismo de acumulación (por ejemplo, mediante una cuenta de depósito en garantía), y preverse una instancia de revisión de la obligación con respecto a la restauración. Estas prácticas se reconocen cada vez más como parte necesaria de los costos extractivos de la compañía.

⁵⁸En *Nigeria*, por ejemplo, no se exige que los estados y los gobiernos locales declaren sus presupuestos o su ejecución al gobierno federal. Solo pueden obtenerse datos sobre las actividades de los gobiernos subnacionales de una encuesta anual que realiza el Banco Central de Nigeria, y la calidad de esa información es limitada.

⁵⁹Por otra parte, a un gobierno débil se le hará más difícil desarrollar una política macroeconómica coordinada de estabilización y ahorro.

⁶⁰Tal es el caso de *Australia*, *Canadá* y *Estados Unidos*, donde las provincias o los estados y (en algunos casos) los terratenientes privados pueden ser los propietarios de recursos naturales. En estos países las fuertes medidas de control y la adopción de prácticas transparentes a nivel subnacional han contribuido a la exitosa gestión del ingreso proveniente de los recursos naturales.

⁶¹En una serie de países, las regiones petroleras han reclamado la independencia debido a esta cuestión, lo cual ha dado lugar a situaciones de malestar social, guerras y secesiones (por ejemplo, las guerras de Biafra en *Nigeria* y de la provincia de Aceh en *Indonesia*). Tras estos conflictos y las continuas tensiones, tanto el gobierno central de *Nigeria* como el de *Indonesia* acordaron establecer mecanismos de repartición del ingreso proveniente de los recursos naturales. Actualmente, *Nigeria* reparte un 13% de los ingresos petroleros entre los estados productores de petróleo. *Indonesia* asigna un 55% de sus ingresos petroleros y un 40% de los ingresos del gas a la provincia de Aceh. En *Chad*, un 5% del ingreso petrolero se asigna a las regiones productoras de crudo.

⁶²En la práctica, en *Indonesia* se toma en cuenta una diversidad de factores dentro de un amplio sistema de transferencias intergubernamentales. El ingreso recaudado por el gobierno central por concepto de impuesto sobre las propiedades, el impuesto sobre la renta personal y el proveniente de los recursos naturales (por ejemplo, petróleo, gas, silvicultura y minería) se comparten con los gobiernos subnacionales en proporciones determinadas. En el IOCN Fiscal de *Indonesia*, 2006, párrafos 11 y 12, se presenta información más detallada y un análisis de las cuestiones vinculadas con la repartición del ingreso proveniente de los recursos naturales.

⁶³Martínez-Vázquez y Boex (2000).

(Continúa en la pág. siguiente)

acumulación de los ingresos provenientes de los recursos naturales en el gobierno central es la necesidad de coherencia en la política económica; puesto que las políticas con respecto al sector de la energía suelen ser competencia del gobierno central, también lo debe ser la formulación de la política tributaria y de gasto relacionada con los recursos naturales.

67. Sin embargo, a pesar de esos argumentos, los controles sobre el ingreso proveniente de los recursos naturales a menudo están descentralizados. En algunos países, los gobiernos subnacionales son los propietarios de los recursos naturales⁶⁰. En otros, las constituciones o la legislación básica exige que estos ingresos se compartan con los gobiernos subnacionales, con frecuencia debido a consideraciones de economía política⁶¹. Para equilibrar la recaudación centralizada de los ingresos provenientes de los recursos naturales pueden adoptarse otras medidas distintas de la repartición directa de ingresos. Por ejemplo, pueden asignarse otros impuestos a los gobiernos subnacionales a fin de conferirles una cierta autonomía. Asimismo, por factores atinentes a la gestión fiscal y la equidad, generalmente se requiere que haya un sistema de transferencias para poder corregir los desequilibrios verticales entre los gobiernos centrales y los locales, así como los desequilibrios horizontales entre un gobierno local y otro (Ahmad y Mottu, 2003).

68. Puesto que los recursos naturales tienden a distribuirse en forma muy asimétrica entre una región y otra, es difícil basar la asignación horizontal del ingreso en el “principio de origen”, porque ello intensificaría los desequilibrios regionales. Estas dificultades pueden apreciarse en los siguientes ejemplos. En *Indonesia*, aplicar ese principio significaría que cinco provincias recibirían probablemente un 80% de la proporción local de los ingresos del petróleo y del gas, dejando montos pequeños para los distritos de las 25 provincias restantes⁶². En *Argentina*, tres provincias (que representan solo un 3% de la población) generan casi tres cuartas partes de la producción petrolera total. Un fenómeno similar se observa en *Rusia*, donde las cinco regiones más ricas en petróleo, que representan solo un 6% de la población, recaudan más del 50% del ingreso público subnacional relacionado con los recursos naturales⁶³. Sin embargo, en este último caso, alrededor del 96% de los ingresos del petróleo fue asignado al gobierno federal en 2006. La conveniencia de efectuar transferencias de equiparación hacia regiones no productoras de recursos naturales debe examinarse en el contexto de la asignación global de los ingresos del petróleo en cada país⁶⁴.

69. Los mecanismos actuales de repartición del ingreso pueden clasificarse dentro de un espectro cuyos extremos son la centralización y la descentralización absolutas y en cuyo medio se extiende una diversidad de mecanismos de repartición de los impuestos y los ingresos⁶⁵. Asimismo, la repartición del ingreso puede aplicarse: i) entre los diferentes impuestos (como sucede, por ejemplo, en *Papua Nueva Guinea*, donde las regalías se reparten a todas las provincias), ii) sobre la base de una participación en todo el ingreso proveniente de los recursos naturales, o iii) sobre la base de las necesidades de gasto de los gobiernos locales. Si bien los países más pequeños tienden a centralizar la totalidad de los ingresos del petróleo, los países más grandes, sobre todo los de estructura federal, suelen adoptar mecanismos subnaciona-

les de repartición del ingreso (por ejemplo, Colombia, Ecuador, Indonesia, Kazajstán, México, Nigeria, Rusia y la República Bolivariana de Venezuela)⁶⁶. En México, la fórmula de repartición tiene una base más amplia en el sentido de que, además de los ingresos provenientes de los recursos naturales, incluye también los impuestos indirectos.

70. En general parece observarse una tendencia a utilizar en mayor medida la repartición subnacional del ingreso, como lo demuestra el ejemplo de Indonesia, que en 2001 abandonó un sistema centralizado para adoptar un modelo descentralizado de repartición del ingreso. Otros países, como Papua Nueva Guinea, Filipinas y Nigeria, también cuentan con sistemas subnacionales de repartición del ingreso. En Bolivia, han surgido presiones para dejar sin efecto las modificaciones al sistema de asignación del ingreso de los hidrocarburos, que tenían por objeto otorgar una mayor asignación a los gobiernos subnacionales, sobre todo a las provincias que producen petróleo o gas.

Directrices de transparencia fiscal

71. Cualquiera que sea el mecanismo subnacional de repartición del ingreso elegido, este debe basarse en reglas y principios claros. Las facultades impositivas, los mecanismos de repartición del ingreso y las atribuciones del gasto deben basarse en principios estables y fórmulas acordadas que deben elaborarse y aplicarse en forma abierta y coherente. Estos principios no solo deben incluir convenios acordados entre los diversos niveles de gobierno con respecto al mecanismo original, sino que además deben incluir normas y procedimientos para su modificación. Al respecto, Brosio (2003) ha sugerido que mientras se esté renegociando el sistema de repartición subnacional del ingreso, el sistema original debe seguir en vigor y ninguna parte interesada debe tener poder de veto para suspender el funcionamiento del sistema existente.

⁶⁴En Ahmad y Mansoor (2002) se describe un mecanismo de equiparación horizontal de este tipo aplicado en *Indonesia*.

⁶⁵En el caso de los países productores de petróleo, estos sistemas se analizan en detalle en Ahmad y Mottu (2003).

⁶⁶También existe el caso del “modelo de plena descentralización” de los *Emiratos Árabes Unidos*. Cada emirato percibe ingresos del petróleo que comparten con el Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos sobre la base de una fórmula negociada. Las provincias y los estados de *Canadá* y *Estados Unidos* comparten bases de ingresos con sus gobiernos federales.



Transparencia de los procesos presupuestarios

72. Los procesos de planificación, asignación, gasto y declaración del ingreso proveniente de los recursos naturales deben regirse por principios de transparencia similares a los que se recomiendan para otros rubros del presupuesto público. Sin embargo, las características especiales de estos ingresos exigen que los gobiernos hagan mayor hincapié en la claridad de las políticas relativas al tratamiento explícito de los riesgos que surgen de la base de recursos, la transparencia de la contabilidad y el control de los ingresos y del gasto. En particular, el gobierno debe explicar claramente al público cuáles son sus políticas para atenuar los efectos de la volatilidad de los flujos de ingresos y garantizar la sostenibilidad fiscal a largo plazo. Si se han establecido fondos de ahorro o de estabilización, deben estar totalmente integrados en el marco global de política fiscal. Todas las tenencias de activos vinculados a los recursos naturales deben divulgarse por completo, lo mismo que las políticas de gestión de esos activos. En esta sección se tratan estas y otras buenas prácticas de transparencia que permitirán una aplicación eficaz de la política fiscal en los países ricos en recursos naturales.

A. Política fiscal y el ingreso proveniente de los recursos naturales

2.1.2/2.1.4/3.1.7

El marco presupuestario debe incluir una clara declaración de la política con respecto a la tasa de explotación de los recursos naturales y la gestión del ingreso proveniente de esos recursos, así como referencias a los objetivos fiscales y económicos globales, incluida la sostenibilidad fiscal a largo plazo.

73. Los gobiernos que se benefician de grandes flujos de ingreso de la explotación de los recursos naturales deben hacer frente a una serie de cuestiones que es preciso considerar de manera explícita en lo que concierne a la transparencia fiscal. Primero, los ingresos están sujetos a una fuerte e imprevisible volatilidad de los precios, que puede tener un efecto desestabilizador sobre el presupuesto y la liquidez. Segundo, como los recursos naturales son finitos, es importante tener en cuenta opciones alternativas con respecto a las posibles tasas de explotación y a la distribución intergeneracional de los

flujos de ingreso, así como la distribución del gasto y el efecto social inmediato de las industrias que explotan recursos naturales. Tercero, debe considerarse detenidamente qué impacto económico tienen los grandes flujos de ingresos provenientes de los recursos naturales, en atención a los posibles efectos del “mal holandés”, que se caracteriza por la apreciación del tipo de cambio real y un consiguiente impacto negativo sobre el sector de bienes comercializables distintos de los recursos naturales.

74. Es esencial que los países ricos en recursos naturales cuenten con un marco de política claro en que se reconozcan todas estas cuestiones para que puedan diseñar un sistema de gestión fiscal eficaz y transparente. El Código exige que el proceso presupuestario se realice dentro de un marco de políticas macroeconómicas y fiscales a mediano plazo (práctica 2.1.2) y que el gobierno publique periódicamente un informe sobre la situación financiera a largo plazo (práctica 3.1.7). Por lo tanto, cumplir con estos requisitos resulta fundamental para los países ricos en recursos naturales, ya que de ese modo se clarifican las diversas alternativas de política fiscal a que dan lugar los posibles ingresos provenientes de esos recursos. También es necesario abordar directamente las cuestiones relativas a la sostenibilidad fiscal (práctica 2.1.4), explicando claramente su grado de sensibilidad a los diferentes supuestos analíticos correspondientes a tasas de explotación, precios de exportación y otras variables económicas.

75. Todos los países deben tener la capacidad de desarrollar un marco a mediano plazo y de realizar un análisis de la sostenibilidad fiscal a largo plazo, si bien inicialmente su grado de detalle puede verse limitado por la capacidad del sistema de gestión financiera pública⁶⁷. En algunos países, ese proceso quizá deba implementarse en forma gradual⁶⁸. Los siguientes elementos revisiten particular importancia en los países ricos en recursos naturales⁶⁹:

- El establecimiento de un marco fiscal a mediano plazo (MFMP), que contenga una declaración completa de los objetivos de política fiscal, proyecciones macroeconómicas amplias para el mediano plazo (basadas en supuestos realistas y claramente enunciados) y metas fiscales globales.
- La identificación y el análisis regular de los principales riesgos que afecten a la posición fiscal y la política presupuestaria (entre ellos los riesgos macroeconómicos, los riesgos de control y los pasivos contingentes).
- Exámenes regulares de la sostenibilidad fiscal a largo plazo, en los que se centre la atención en la producción de recursos y los precios previstos.
- Un proceso transparente para determinar las prioridades del gasto en el presupuesto.

76. Para garantizar que se aborde en forma integral la sostenibilidad de las políticas fiscales, en el marco a mediano plazo deben incluirse todos los fondos extrapresupuestarios, las actividades cuasifiscales y el gasto tributario. Ese marco alcanza su máxima eficacia cuando existe un presupuesto unificado y se aplican estrategias de gestión de riesgo. La publicación de las proyecciones a mediano plazo, incluidos los supuestos económicos y de política utilizados en el marco, es esencial para que el público comprenda las consecuencias futuras de las actuales políticas fiscales.

⁶⁷*Colombia* ha implementado un marco fiscal a mediano plazo que sirve de base para el proceso presupuestario anual.

⁶⁸Algunos países, como *Botswana*, *Indonesia* y *Malasia*, han utilizado procesos de planificación del desarrollo nacional con relativa eficacia para fijar prioridades a mediano y a largo plazo.

⁶⁹Véase FMI (2007b), en el que se describen los elementos de los marcos a mediano plazo. No obstante, allí se señala que, si bien tales marcos son la norma en los países de la OCDE, los resultados logrados hasta hoy en los países de bajo ingreso han sido dispares.

77. Si se cuenta con un marco de política fiscal a mediano plazo y estimaciones de la evolución de las finanzas públicas a largo plazo, es posible evaluar mejor cómo incidirán los gastos previstos en las futuras prioridades del gasto y determinar los consiguientes riesgos para la sostenibilidad. Por ejemplo, los programas de prestaciones sociales y de inversión, que los nuevos países ricos en recursos naturales quizá procuren ampliar sustancialmente, suponen establecer compromisos multianuales de gasto y pueden hacer más rígidas las pautas presupuestarias. Asimismo, aunque los programas de inversión entrañan consecuencias considerables para los costos ordinarios futuros, muchos países ricos en recursos naturales establecen presupuestos de capital independientes del presupuesto ordinario. En ese marco de “doble presupuestación”, cada presupuesto se planifica y ejecuta en forma separada, y las consecuencias que más adelante incidirán en el gasto ordinario no forman parte del correspondiente proceso decisorio. Mediante la vinculación transparente de los presupuestos anuales con los planes y prioridades a mediano plazo, se puede garantizar mejor que los recursos para la financiación del gasto de capital y del gasto ordinario no estén comprometidos en exceso en el corto plazo, lo cual permite responder con mayor flexibilidad a cualquier variación posterior del ingreso proveniente de los recursos naturales y a otros posibles shocks. De ese modo también se puede lograr una evaluación realista del impacto de los programas de inversión en el crecimiento económico.

78. En las directrices de la OCDE sobre prácticas óptimas se sugiere publicar un informe a largo plazo (proyecciones de 10 a 40 años) en el que se evalúe la sostenibilidad de las políticas fiscales vigentes cada cinco años o bien con una frecuencia mayor si se producen modificaciones importantes de las políticas de gasto o de ingreso⁷⁰. En el caso de los países ricos en recursos naturales, los informes a largo plazo deberían contener escenarios en los que se contemple el retorno de los precios de los productos básicos a sus tendencias a largo plazo después de sufrir oscilaciones transitorias. Como el horizonte a más largo plazo está sujeto a una mayor incertidumbre, también es importante realizar análisis de sensibilidad en los que se muestre el impacto de diferentes supuestos referidos a las variables económicas, entre ellas los precios relativos de los productos básicos y políticas alternativas de explotación y tributación de los recursos.

B. Política fiscal, fondos relacionados con los recursos y el presupuesto

2.1.5

Deben especificarse claramente los mecanismos que coordinan las operaciones de todo fondo establecido para administrar los ingresos provenientes de los recursos con otras actividades fiscales.

79. Muchos países han creado fondos independientes con los ingresos provenientes de los recursos naturales, ya sea para canalizarlos en inversión para el desarrollo o para promover el ahorro ante los problemas de estabilización y sostenibilidad que plantean los flujos de ingresos grandes, volátiles y agotables generados por esos recursos. Esos fondos deben integrarse estre-

⁷⁰Véase el Manual, capítulo III, práctica 3.1.7.

chamente con el presupuesto, a fin de que sustenten cabalmente la política fiscal global y la asignación de recursos de que dispone el gobierno. Para ello es preciso que las proyecciones de las transacciones y las cuentas en las que se detalla el gasto efectivamente realizado por los fondos, así como sus activos y pasivos, se presenten al Parlamento como parte del proceso presupuestario, junto con los informes y cuentas presupuestarias ordinarios. Los fondos no deberían realizar gastos internos directamente, dado el peligro de generar un “presupuesto doble” y perder transparencia fiscal. Lo más conveniente es que los fondos relacionados con los recursos naturales se administren como parte integral del marco de política fiscal a mediano plazo para garantizar que los planes de gasto sigan una trayectoria sostenible. Asimismo, es necesario contar con mecanismos rigurosos que aseguren la eficiencia e integridad de la gestión de los activos y el uso de los recursos y den garantía de transparencia, buen gobierno y rendición de cuentas⁷¹.

80. Las experiencias acumuladas hasta la fecha en materia de fondos de estabilización y ahorro arrojan resultados dispares. Dos países que establecieron ese tipo de fondos con éxito y en forma transparente son Botswana, para los diamantes (véase el recuadro 3), y Noruega, en el caso del petróleo⁷². Las operaciones del Fondo Público de Pensiones Global de Noruega (NPFPG, por sus siglas en inglés, anteriormente denominado Fondo de Petróleo de Noruega) pueden considerarse prácticas óptimas de un fondo de recursos porque forman parte de una estrategia coherente de política fiscal, centrada en dos pilares: primero, la política fiscal tiene por objeto reducir las variaciones del gasto público a lo largo del tiempo y desvincularlo de los ingresos volátiles del petróleo; segundo, procura remplazar la riqueza de petróleo con activos financieros, ya que se prevé que el valor de esos activos aumentará y que permitirá financiar el incremento previsto del gasto público atribuible al envejecimiento de la población (Skancke, 2003). Cabe señalar que es la política fiscal de Noruega la que orienta las operaciones del NPFPG, y no al revés. En este fondo se acumulan todos los ingresos petroleros y la renta de las inversiones financieras, y solo se efectúan transferencias al presupuesto cuando ello es necesario para financiar el déficit no petrolero, cuya magnitud depende de los objetivos de política fiscal anuales, y a mediano y a largo plazo. Por lo tanto, el NPFPG está caracterizado como un fondo de financiamiento; los objetivos de estabilización y sostenibilidad se logran a través de la política fiscal, no del NPFPG.

81. Aunque el éxito logrado por Noruega con el NPFPG se explica en parte por las ventajas históricas del país (un marco institucional sólidamente establecido, una larga tradición de transparencia en la política fiscal y en las operaciones del banco central, y una amplia base de ingresos), otros países establecen este tipo de fondos precisamente porque carecen de tales ventajas⁷³. Por ejemplo, en Wakeman-Linn, Mathieu y van Selm (2003) se examinan los argumentos de economía política que al parecer fueron utilizados en Azerbaiyán y Kazajstán (y probablemente a nivel más general) para establecer fondos que, en mayor o menor medida, separan del resto del presupuesto el ingreso proveniente de los recursos naturales. En esencia, el argumento es que un fondo independiente con objetivos de política claramente definidos permite proteger parte de este ingreso de las presiones políticas, y de la posibilidad de

⁷¹Según se señala en FMI (2007b), del análisis cuantitativo no surge evidencia alguna de que la creación de fondos del petróleo o la adopción de normas fiscales tenga efectos en los resultados fiscales, incluida la contención del gasto, habiéndose controlado la incidencia de los factores pertinentes.

⁷²Hannesson (2001) también analiza los fondos subnacionales, como los de Alaska en *Estados Unidos* y de Alberta en *Canadá*.

⁷³Véanse Davis *et al.* (2003) y Skancke (2003).

Recuadro 3. La prudente gestión de la riqueza mineral en Botswana

La minería de diamantes en Botswana se remonta a principios de los años setenta y, desde los ochenta, el país es uno de los principales participantes en el mercado mundial de diamantes. Los diamantes son el principal recurso natural de Botswana: representan alrededor de un tercio del PIB, tres cuartas partes de las exportaciones y más de la mitad del ingreso público. La explotación minera de diamantes es una actividad que realiza el sector privado, pero con una considerable participación estatal y de inversionistas extranjeros, que también son grandes accionistas. Habitualmente los acuerdos mineros se extienden por 25 años, y los mecanismos de comercialización duran 5 años, lo cual ofrece un marco estable y seguro para los inversionistas y las autoridades. Según algunas estimaciones, el Gobierno de Botswana recibe alrededor del 75% de las utilidades de la explotación minera de diamantes a través de impuestos, regalías y dividendos. Se considera que la legislación tributaria es transparente y relativamente sencilla y se caracteriza por bajas tasas impositivas (la tasa sobre la renta de las sociedades, por ejemplo, se ha reducido a 15%).

Botswana ha logrado una sólida tasa de crecimiento del PIB real durante un período prolongado (casi 9%, en promedio, desde los años setenta), alcanzando un ingreso per cápita de US\$3.500 en 2000. La inflación ha sido generalmente baja, y durante muchos años se registraron grandes superávits fiscales y en cuenta corriente. Las reservas de divisas han aumentado a más de US\$5.000 millones y, pese a la disminución de los últimos años, siguen representando aproximadamente dos años de las importaciones, mientras que la deuda externa es menos del 10% del PIB. La deuda soberana de Botswana ha sido calificada como de primera categoría (*investment grade*). La estabilidad política y económica ha ayudado en gran medida a atraer un volumen sustancial de inversión extranjera directa a los principales sectores económicos (Basu y Srinivasan, 2002). En los últimos años la aplicación de políticas prudentes también ha ayudado a controlar shocks externos, como una sequía regional, la disminución de la demanda de diamantes y la significativa depreciación del rand de Sudáfrica, la moneda del principal país con que comercia Botswana.

⁷⁴La necesidad de crear un sector empresarial viable no petrolero y evitar el "mal holandés" también se consideró como especialmente importante en estas economías en transición.

⁷⁵Como se señala en el documento del FMI *The Role of Fiscal Institutions in Managing the Oil Revenue Boom* (2007b), en la última década han proliferado los fondos vinculados al petróleo. De 31 países productores de petróleo encuestados, 21 han establecido fondos de ese tipo, 16 de los cuales fueron creados después de 1995.

despilfarro y corrupción, más eficazmente que el presupuesto público⁷⁴. Cuando el entorno presupuestario no es transparente y la administración es deficiente, ese argumento tiene ciertos méritos, pero igualmente dichos fondos deben integrarse dentro de un marco coherente de política fiscal, semejante al utilizado en el modelo noruego. Para ello se requieren normas explícitas operativas y de procedimiento, tal como se analiza en la siguiente sección⁷⁵.

C. Operaciones de los fondos de recursos naturales 2.1.2

Las normas operativas que rigen los fondos de recursos naturales deben declararse de manera manifiesta como parte de un marco global de política fiscal.

82. Las normas operativas aplicables a los fondos de recursos naturales deben facilitar el proceso de cumplimiento de los objetivos básicos de polí-

En el marco de un sistema político estable, Botswana ha aplicado políticas económicas generalmente coherentes y prudentes durante períodos prolongados, haciendo frente con eficacia a los grandes y variables ingresos de los diamantes, y evitando de este modo la “maldición de los recursos naturales” (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2003). Gracias a una política monetaria por lo general apropiada, se ha contenido la inflación y estabilizado el tipo de cambio, lo cual ha ayudado a evitar una apreciación real y la pérdida de competitividad (“mal holandés”). La política fiscal ha sido el principal mecanismo de gestión macroeconómica. En muchos años el gasto público ha registrado un acusado aumento, aunque en general no excesivo. Asimismo, a lo largo de muchos años se ha ahorrado una parte significativa del ingreso procedente de los diamantes, lo cual ha incrementado las reservas de divisas del país y permitido esterilizar el efecto sobre la liquidez de las grandes entradas que generan los ingresos de los diamantes. Las reservas externas, que el banco central administra con prudencia y transparencia, se invierten a través del Fondo Pula (80%) en activos a largo plazo, y a través del Fondo de Liquidez (20%) en el mercado monetario y en bonos a corto plazo.

Los planes nacionales de desarrollo (PND) a mediano plazo han sido un instrumento de política fiscal clave para canalizar los ingresos de los diamantes en inversión de capital. Estos planes reúnen algunas características de los marcos de gasto a mediano plazo. En general, se han llevado a la práctica en forma disciplinada. Gracias a la inversión pública y privada el país ha ampliado significativamente su infraestructura física (por ejemplo, caminos, energía, instalaciones de atención de la salud, escuelas), aunque la inversión pública no siempre ha sido de buena calidad. Antes de que empezara a propagarse la pandemia del VIH/SIDA, se estaba avanzando notablemente en el desarrollo social. Los PND se formulan generalmente con el objetivo de mantener una situación fiscal sostenible, medida según el “coeficiente de sostenibilidad” (Modise, 2000; FMI, 2004), definido como la razón entre el gasto corriente, excluido el de inversión (y el de salud y educación, rubros considerados como inversión en capital humano), y el ingreso, excluido el de los recursos minerales.

tica fiscal a través del presupuesto. Si esos fondos cumplen las prácticas presupuestarias generales, se reduce el riesgo de crear un presupuesto doble como consecuencia del gasto directo efectuado por esos fondos, o de socavar la transparencia o eficiencia del gasto presupuestario mediante la afectación de ingresos para fines específicos⁷⁶. Las normas operativas rígidas —como la exigencia de depositar en el fondo una proporción predeterminada de ciertos ingresos provenientes de los recursos naturales o de vincular los depósitos o retiros con el nivel de precios o de ingresos— pueden entorpecer la ejecución de la política fiscal o a veces ser incompatibles con ella⁷⁷. En todos los casos, la ley que rige el gasto de los fondos debe especificar claramente el propósito de esos gastos y propiciar su examen por parte del Parlamento.

83. Las reglas esenciales de procedimiento que deben regir las operaciones de los fondos de recursos naturales son las siguientes:

⁷⁶En algunos países se han creado fondos que poseen atribuciones legales para realizar gastos propios, en lugar de hacerlo a través de los procesos presupuestarios normales. El Fondo de Desarrollo Mineral de Ghana, por ejemplo, se financia con la afectación de ingresos por regalías y se prevé su utilización para sufragar la rehabilitación ecológica y los proyectos de desarrollo de las comunidades mineras. Sus mecanismos de asignación y desembolso son complejos y carecen de transparencia. Véase el IOCN Fiscal de *Ghana*, párrafo 76.

⁷⁷El gobierno de *Libia* ha manifestado su intención de eliminar la práctica de utilizar el fondo petrolero para efectuar gastos extra-presupuestarios. El reglamento del fondo petrolero de Kazajstán se ha modificado recientemente para permitir una mejor integración con el presupuesto.

⁷⁸Los problemas relacionados con el gasto de los fondos petroleros de *Nigeria* y *Venezuela* se describen en Davis *et al.* (2003, recuadro 11.1, pág. 293). También se requiere establecer disposiciones claras que permitan un gasto suplementario cuando el precio del petróleo supere un determinado nivel. Al margen de que esas prácticas deben evitarse por razones de política económica, debido a su carácter procíclico, son difíciles de implementar en forma transparente.

⁷⁹Desde 2005, las operaciones del fondo petrolero de *Azerbaián* se declaran en la presentación del presupuesto anual al Parlamento (aunque el presupuesto de ese fondo no está sujeto a aprobación parlamentaria).

⁸⁰En Wakeman-Linn, Mathieu y van Selm (2003, recuadro 13.1, págs. 354–55) se señala que tanto en *Azerbaián* como en *Kazajstán* estos fondos son objeto de auditorías independientes por una empresa contable internacional y que, en principio, los informes de auditoría se publican. En *Azerbaián*, la presidencia de la junta de supervisión es de carácter rotativo y su titular se designa por un período de seis meses; en el caso de *Kazajstán*, el presidente del país también preside la junta.

⁸¹En FMI (2007b) se señala que los fondos petroleros pueden ser un mecanismo útil para la gestión de activos.

⁸²Por ejemplo, en Davis *et al.* (2003, pág. 308) se cita el caso de *Kuwait*, donde se prohíbe suministrar información al público sobre los activos del Fondo de Reserva para las Futuras Generaciones, que opera conforme a criterios sólidamente establecidos y es supervisado por un directorio y el Parlamento, en parte para evitar que el fondo sea objeto de presiones de gasto.

- Deben especificarse claramente las reglas operativas y las atribuciones relativas al gasto y al endeudamiento de los fondos de recursos naturales⁷⁸.
- Deben presentarse al Poder Legislativo y al público los estados de ingresos y gastos y el balance del fondo, junto con el presupuesto anual, además de una cuenta consolidada⁷⁹.
- No deben gastarse recursos directamente de esos fondos; todo uso de los mismos debe ser a través del presupuesto del gobierno y regirse por el proceso normal de asignación presupuestaria.
- Deben declararse regularmente las actividades del fondo al Poder Legislativo y al público y ser objeto de una verificación externa por un auditor independiente, y los informes y los resultados de las auditorías deben publicarse.
- Deberá nombrarse una junta independiente de supervisión que pueda asegurar una buena gestión de gobierno⁸⁰.

D. Política fiscal y gestión de activos

2.1.2/1.2.5

Las políticas de inversión de los activos acumulados por medio del ahorro del ingreso proveniente de los recursos naturales deben declararse de manera transparente, incluso mediante informes que acompañan a los documentos presupuestarios anuales.

84. En el caso de países ricos en recursos naturales que acumulen activos financieros y ahorren el ingreso que generen esos recursos, el establecimiento de una sólida estrategia de gestión de los activos es un elemento indispensable de la política fiscal. Esa estrategia debe reflejar los objetivos últimos del fondo, tales como la importancia relativa del ahorro y la estabilización, y consideraciones macroeconómicas, como el deseo de evitar la apreciación del tipo de cambio⁸¹. La función de gestión independiente de los activos debe estar regida por directrices de inversión claras que se divulguen al público, y los administradores de los fondos deben rendir cuentas de los resultados de la inversión. Estas directrices deben ofrecer pautas claras sobre el riesgo y el rendimiento, los tipos de activos que pueden invertirse, y sobre la composición geográfica y por monedas de los activos. La formulación de la política sobre la gestión de los activos debe encomendarse al ministerio de Hacienda para garantizar la coordinación con la política fiscal global; además, toda modificación de la política de gestión de los activos debe declararse clara y públicamente. La gestión operativa podría delegarse en el banco central o licitarse a empresas profesionales de inversión. Una vez más, Noruega brinda un claro ejemplo como país que ha adoptado prácticas óptimas de gestión de activos mediante la creación de un fondo del petróleo (recuadro 4).

85. El ejemplo de Noruega demuestra de qué manera pueden aplicarse las prácticas óptimas. En algunos otros países se han empleado argumentos de economía política para limitar el acceso del público a la información sobre las tenencias de activos vinculados a los recursos naturales⁸². Es probable que estas restricciones limiten la transparencia y la gestión de gobierno pero, incluso

Recuadro 4. El Fondo Público de Pensiones Global de Noruega: Una gestión de activos basada en prácticas óptimas

Noruega aplica una estrategia de gestión de los activos transparente y bien formulada en el marco del Fondo Público de Pensiones Global. Aunque la responsabilidad fiscal global por la gestión de los activos de este fondo recae sobre el Ministerio de Hacienda, la gestión operativa de los activos está a cargo del banco central (Norges Bank) por acuerdo directivo. El Ministerio de Hacienda establece la estrategia de inversión en función de una cartera de referencia con respecto a la cual el banco central procura alcanzar el mayor rendimiento posible. Sin embargo, el Ministerio de Hacienda también controla la exposición al riesgo, de modo que el rendimiento efectivo se mantenga dentro de una gama que oscila en torno al rendimiento de la cartera de referencia. (Véase http://www.norges-bank.no/english/petroleum_fund/management/strategy.html.)

La cartera de referencia está compuesta de acciones del índice bursátil del Financial Times (FTSE), que agrupa a 27 países, y de los bonos de los índices Lehman Global Aggregate en las monedas de 21 países. El desglose de las acciones que representan el 40% de la cartera de referencia es el siguiente: 50% en acciones de bolsas de valores europeas y 50% en acciones cotizadas en las Américas, África y Asia/Oceanía. El 60% restante de la cartera corresponde a instrumentos de renta fija emitidos en monedas europeas (55%), monedas americanas (35%) y monedas asiáticas (10%).

El banco central de Noruega ha creado una unidad aparte de gestión de inversiones (Norges Bank Investment Management, NBIM), que mantiene operaciones separadas para las dos categorías de activos. A fines de 2004, NBIM empleaba 19 empresas de inversión, con 44 mandatos diferentes, para administrar la cartera de acciones del Fondo, y 16 compañías de gestión de inversiones, con 21 mandatos, para administrar su cartera de renta fija.

El 19 de noviembre de 2004, Noruega estableció directrices de ética para el Fondo que entraron en vigor en 2005. De conformidad con estas directrices, se pretende fomentar la base ética del Fondo, ejerciéndose los derechos de propiedad (votos) para promover un buen gobierno empresarial y efectuando una preselección para excluir a determinadas empresas de sus opciones de inversión. Estas directrices pueden consultarse en: <http://www.regjeringen.no/en/ministries/fin/Selected-topics/The-Government-Pension-Fund.html?id=1441>.

Puntualmente se publican informes anuales y trimestrales, por ejemplo en el sitio en Internet del banco central de Noruega (http://www.norges-bank.no/default___106.aspx). En estos informes se proporciona información detallada acerca de los cambios recientes en la administración del Fondo, las transferencias efectuadas hacia el presupuesto o desde el mismo, las tendencias del mercado, el rendimiento de las inversiones y el ingreso, las tendencias de la exposición al riesgo y los costos administrativos. Además, el banco central emite regularmente comunicados de prensa en que se resumen los resultados financieros trimestrales del Fondo. La Oficina del Auditor General realiza la auditoría del Fondo apoyándose en la labor del Departamento de Auditoría del Norges Bank.

cuando se aplicaran, no justificarían dejar de dar garantías adecuadas al público acerca del rendimiento global de los activos, o de divulgar comparaciones entre los resultados efectivos y los parámetros de referencia preestablecidos.

E. Contabilidad del ingreso proveniente de los recursos naturales

2.2.1

El sistema contable del gobierno o los mecanismos sobre fondos especiales deben identificar claramente todos los ingresos públicos provenientes de los recursos naturales y permitir la preparación de informes públicos oportunos, completos y periódicos, idealmente como parte de un informe global de ejecución presupuestaria. Estos informes deben sustentarse en una declaración transparente sobre la base contable (en valores de caja o devengados) y las políticas respectivas.

86. Los ingresos provenientes de los recursos naturales deben contabilizarse aplicando el mismo régimen y las mismas normas que se aplican a otros ingresos y gastos, y el sistema contable debe basarse en controles internos establecidos. Se logran prácticas óptimas si el sistema contable permite llevar cuentas y declarar información en valores devengados o en valores de caja⁸³. En la práctica este requisito no es fácil de satisfacer, dada la variedad de tipos de ingresos que generan los recursos naturales (por ejemplo, bonificaciones en el momento de la firma, regalías, repartición de utilidades, pagos del impuesto sobre las utilidades de las empresas e ingresos tributarios indirectos) y de instituciones beneficiarias que intervienen (por ejemplo, el ministerio de Recursos Naturales, las ENRN y la administración tributaria). En consecuencia, puede ser necesario establecer mecanismos e instituciones específicos de verificación y conciliación.

87. Sin embargo, en sectores como el del petróleo, es posible que no sea suficiente utilizar el marco existente de contabilidad y controles internos. Pueden precisarse mecanismos e instituciones específicos de verificación y conciliación para mejorar la transparencia de los flujos de ingresos provenientes de los recursos naturales. Por ejemplo, como se explica en el capítulo III, la EITI recomienda que los gobiernos y las empresas utilicen planillas de declaración de datos para garantizar la coherencia y transparencia de estos flujos entre las empresas y los gobiernos receptores.

⁸³Asimismo, las cuentas deben prepararse en valores brutos. En el Manual se describen las buenas prácticas contables con mayor detalle.



Acceso del público a la información

88. El acceso del público a la información sobre todas las transacciones relacionadas con los recursos naturales resulta fundamental para la transparencia fiscal. Este tema ha sido motivo de constante preocupación y ha dado lugar a una serie de iniciativas internacionales encaminadas a promover una mayor divulgación de esos datos al público. La EITI, por ejemplo, es una nueva e importante iniciativa que promueve, con carácter voluntario, la divulgación de los pagos que las empresas efectúan al gobierno, y de los ingresos que los gobiernos reciben por los recursos naturales. Sin embargo, más allá de las transacciones de ingreso corriente, es importante que el gobierno declare datos adecuados sobre el gasto financiado mediante el ingreso proveniente de los recursos naturales, todo endeudamiento o pasivo contingente contraído contra garantías constituidas con esos recursos, sus reservas de recursos naturales y las actividades cuasifiscales realizadas en relación con el desarrollo de dichos recursos⁸⁴.

A. Documentación presupuestaria sobre el ingreso y el gasto relacionados con los recursos naturales

3.1.1/3.1.4

Todas las transacciones relacionadas con el ingreso proveniente de los recursos naturales, incluidas las realizadas a través de fondos de recursos, deben identificarse, describirse y declararse en forma transparente en los documentos presupuestarios y las cuentas definitivas.

89. Los gobiernos pueden percibir ingresos provenientes de los recursos naturales a través de una serie de instrumentos impositivos o mecanismos equivalentes. La documentación presupuestaria debe clasificar claramente los ingresos provenientes de los recursos naturales según el instrumento que corresponda. En algunos casos, la totalidad o parte de esos ingresos se coloca directamente en un fondo de recursos. En el Fondo Público de Pensiones Global de Noruega, en cambio, todos los ingresos y gastos relacionados con

⁸⁴Las consideraciones generales establecidas en el Código y el Manual también se aplicarían al gasto tributario que beneficia al sector de los recursos naturales, pero como se explica en el capítulo I, ese gasto debe estimarse utilizando como referencia el régimen fiscal que se aplica al sector de los recursos naturales, y la definición de ese régimen es, a todas luces, la tarea prioritaria para mejorar la transparencia en muchos países.

el petróleo se registran en el presupuesto, y el producto neto se transfiere al fondo. Posteriormente, los recursos necesarios para financiar el déficit público no petrolero se transfieren nuevamente del fondo al presupuesto⁸⁵. En otros países, como el Reino Unido, el gobierno recibe todos los pagos directamente de las autoridades de fiscalización del ingreso, y esos montos se registran indicándose el instrumento de recaudación a que corresponden. En los documentos del presupuesto agregado, aunque estos ingresos no se identifican por separado, se preparan regularmente informes detallados sobre el ingreso proveniente de los recursos naturales, por tipo de impuesto o gravamen (en el caso del Reino Unido, esa tarea la realiza la Dirección de Estadísticas Nacionales⁸⁶). En todos estos casos, el principio básico es que la autoridad tributaria supervisa estos pagos impositivos y todas las transacciones se incluyen en la presentación analítica del presupuesto o en documentos afines. En los países avanzados, los procedimientos que el gobierno ha establecido para la administración tributaria, la declaración de datos y la auditoría confieren credibilidad a la información declarada. Aunque algunos países en desarrollo también publican datos básicos sobre el ingreso del petróleo en su documentación presupuestaria, con frecuencia dichos datos no son objeto de verificación o seguimiento sistemáticos⁸⁷.

⁸⁵Véase <http://www.statsbudsjett.no>.

⁸⁶Véase http://www.inlandrevenue.gov.uk/stats/corporate_tax/table11-11.pdf.

⁸⁷*Nigeria* incluye una cantidad considerable de datos sobre los flujos de ingreso del petróleo y del gas en la presentación del presupuesto. Actualmente las autoridades también publican informes mensuales sobre los ingresos del petróleo que perciben el gobierno federal y los estados (véase <http://www.fmf.gov.ng/Presentation%20on%20the%20appropriation%20bill.PDF>).

⁸⁸En el informe del Grupo Asesor Internacional a la EITI (EITI, 2006) se establecen los principios que han de seguirse para determinar los procedimientos de declaración de datos correspondientes al petróleo, el gas y la minería, y los correspondientes procesos de validación para cumplir con los dispuestos en la EITI, que fueron posteriormente adoptados en la Conferencia de la EITI celebrada en Oslo en octubre de 2006 (véase <http://www.eitransparency.org/>). Para ello, se tomó como base la Exposición de los resultados de la Conferencia de la EITI celebrada en Londres el 15 de marzo de 2005, en la que figura una lista de seis criterios básicos necesarios para poder implementar la EITI.

B. Declaración de los pagos de las empresas de recursos naturales

3.1.4

Los informes del gobierno sobre los pagos que efectúan las empresas de recursos naturales deben divulgarse al público como parte del proceso presupuestario y contable del gobierno.

90. Muchos países se basan en los procedimientos establecidos de contabilidad y declaración de datos del gobierno para brindar al público información fiable sobre los ingresos provenientes de los recursos naturales, así como sobre el gasto. En principio, los gobiernos de todos los países deben avanzar hacia el cumplimiento de las normas pertinentes de declaración de datos definidas en el Código, el Manual y la presente guía, así como de los Principios de la OCDE para el gobierno de las sociedades en lo referente a las ENRN. Sin embargo, se reconoce la falta de capacidad de muchos países en desarrollo para avanzar rápidamente hacia la observancia de dichas normas. La EITI ha comenzado a elaborar un modelo de procedimientos de declaración uniformes, que deberá ser aprobado por un grupo de múltiples interesados de cada país declarante para ayudar a garantizar una contabilización exacta del ingreso proveniente de los recursos naturales⁸⁸. Esta iniciativa se dirige especialmente a los países en desarrollo ricos en recursos naturales cuyos controles sobre el ingreso general y la administración presupuestaria no alcanzan actualmente los niveles de las buenas prácticas. En el caso de estos países, la observancia de los principios para establecer los procedimientos de declaración de datos que fija la EITI para los gobiernos y las empresas extractivas representaría un gran paso adelante. Asimismo, los gobiernos deberían

eliminar las disposiciones de confidencialidad que impedirían la divulgación de datos sobre el pago de ingresos provenientes de los recursos naturales. En este contexto, es importante recalcar que también debe haber garantías adecuadas de la calidad de los datos, tal como se analiza más detenidamente en el capítulo IV.

91. De conformidad con lo dispuesto en la EITI, las normas y procedimientos básicos que deben emplear las empresas y los gobiernos para declarar los datos de producción y flujos de ingreso son los siguientes:

- Los gobiernos receptores deben declarar sus datos de manera regular en una planilla aprobada por un grupo de múltiples partícipes.
- Las empresas, incluidas las ENRN, deben declarar sus datos de manera regular en una planilla aprobada por un grupo de múltiples partícipes.
- Amplia divulgación de material, completo y comprensible, sobre pagos e ingresos.
- Validación y publicación de los informes sobre datos agregados a cargo de una entidad independiente, que además realizará su conciliación y análisis.
- Participación activa de la sociedad civil.

92. Los requisitos de declaración de datos previstos en la EITI se aplican únicamente a las actividades iniciales de la cadena de producción (es decir, hasta el primer punto de comercialización: la cabeza del pozo o la bocamina) y fueron diseñados exclusivamente para industrias extractivas como las de minerales metálicos, gemas, petróleo crudo y gas natural. La declaración de datos abarca un conjunto de corrientes de utilidades definidas por el grupo de interesados, que pueden no incluir las actividades cuasifiscales. Por razones de compatibilidad con las prácticas contables del gobierno, y para fomentar la conciliación entre las partes que declaran información de conformidad con las directrices de la EITI, todas las series de beneficios se declaran en valores de caja sobre una base consolidada.

93. Aunque los criterios y requisitos de declaración de datos de la EITI abarcan solamente una pequeña gama de las actividades fiscales relacionadas con los recursos naturales, proporcionan un marco importante que los gobiernos y las empresas pueden utilizar para establecer una base fiable de declaración de información. Conseguir el compromiso del gobierno a este nivel, y llegar a un acuerdo con las empresas sobre el cumplimiento de los requisitos de declaración de la EITI, es un primer paso fundamental para alcanzar el objetivo más amplio de transparencia en la gestión de los ingresos provenientes de los recursos naturales⁸⁹.

94. No obstante, se requiere un avance significativo para aplicar los mecanismos de la EITI. A fines de 2006, aunque una veintena de países se había comprometido formalmente a participar en la EITI o bien había manifestado su intención de hacerlo, algunos de ellos no habían avanzado más allá de esa expresión de interés. En el futuro, se utilizará un mecanismo de validación aprobado en la Conferencia de la EITI celebrada en Oslo en 2006 para determinar qué países pueden ser designados formalmente como países

⁸⁹La EITI no es la única forma de proporcionar garantías acerca de la transparencia con que se administran los ingresos de los recursos. En el caso de la industria minera de Chile, la legislación dispone que los datos económicos, financieros, tributarios, sociales y del medio ambiente de las empresas públicas deben divulgarse en su totalidad en los informes anuales y trimestrales de finanzas públicas. Las empresas privadas, tanto nacionales como de propiedad extranjera, representan alrededor del 67% de la producción minera de ese país. Las principales empresas, por estar asociadas al Consejo Minero de Chile, publican sus estados financieros voluntaria e independientemente. Aunque la información tributaria sobre cada empresa se considera confidencial, pueden obtenerse datos agregados sobre los ingresos tributarios que reporta la minería consultando las cuentas públicas.

candidatos (es decir, que acreditan cumplir con cuatro indicadores básicos de compromiso), y cuáles de esos países califican como países cumplidores, habiendo implementado totalmente la EITI al cumplir con una serie de indicadores, entre ellos la publicación y distribución de un informe validado por la EITI en el que se concilian los pagos agregados provenientes de recursos naturales declarados por las empresas con los ingresos de la misma fuente declarados por el gobierno.

95. El proceso de implementación de la EITI abarca cuatro etapas. La primera —la *etapa de inscripción*— determina si un país alcanza la categoría de “candidato” y requiere cumplir con tres indicadores: el compromiso de trabajar con la sociedad civil; la designación de un funcionario superior responsable por la EITI, y la publicación de un plan de trabajo con indicación de costos. La segunda etapa, o *etapa de preparación de la EITI*, exige, entre otras cosas, que el gobierno elimine los obstáculos a la implementación de la EITI, apruebe las plantillas de declaración de datos, garantice que todas las empresas declararán sus datos y certifique que los informes de las mismas y del gobierno estén basados en cuentas auditadas de conformidad con normas internacionales. En la tercera etapa, o *etapa de divulgación*, se exige la presentación de un informe de la EITI a la entidad de validación (la organización independiente contratada para confirmar que el proceso se ha llevado a cabo correctamente) en el que se expongan todos los pagos importantes efectuados al gobierno por concepto de petróleo, gas y minería, y todos los ingresos importantes recibidos por el gobierno por los mismos conceptos. En la cuarta etapa, —la *etapa de propagación*—, debe publicarse el informe de la EITI de una manera “accesible al público, completa y comprensible”. Debe recalarse cualquier discrepancia y deben promoverse las medidas adecuadas de seguimiento⁹⁰.

96. Una serie de países han adoptado medidas para implementar plenamente la EITI antes de establecerse el proceso de validación. Ghana y Guinea emitieron en forma adelantada informes sobre la recaudación y conciliación de ingresos mineros. Nigeria y Azerbaiyán fueron los países piloto en los que se sometió a prueba y evaluó el proceso de verificación, y actualmente emiten informes regulares de la EITI. Camerún, Gabón, Mauritania y la República Kirguisa también han emitido informes de la EITI⁹¹.

C. Saldo fiscal

3.2.3

El saldo fiscal excluidos los recursos naturales (primario) debe presentarse en los documentos presupuestarios como indicador del impacto macroeconómico y la sostenibilidad de la política fiscal, junto con el saldo global y otros indicadores fiscales pertinentes.

97. Para los países ricos en recursos no renovables es fundamental determinar cuál es la mejor manera de usar los ingresos obtenidos del recurso para promover una economía diversificada y compartir los beneficios con las generaciones futuras. Una de las estrategias consiste en tratar esos recursos como riqueza, y consumir solo una parte del ingreso corriente que sea congruente con las expectativas de ingreso permanente (Barnett y Ossowski, 2003). Para

⁹⁰Véase una descripción detallada en <http://www.eitransparency.org/about.htm>.

⁹¹Véanse, por ejemplo, el IOCN Fiscal de *Ghana*, 2004, y el IOCN Fiscal de *Gabón*, 2006.

alcanzar ese objetivo, y por lo tanto mantener un nivel constante de riqueza global (ya sea como recursos no explotados o como activos financieros), sería necesario fijar un déficit fiscal primario, excluidos los recursos naturales, igual a la estimación del ingreso permanente derivado de la riqueza del gobierno (aunque naturalmente quizá se deba ajustar esta estimación en forma periódica, dada la dificultad de determinar el valor de los activos de recursos naturales)⁹². En la práctica, el gobierno podría permitir, durante un período, que el nivel real del déficit primario, excluidos los recursos naturales, se desviara de la estimación del ingreso permanente por motivos macroeconómicos o porque resuelve recurrir a parte de su riqueza de recursos o financiera, quizá para incrementar la inversión (en capital humano o físico). Pese a sus dificultades técnicas, este marco analítico puede servir para ofrecer al público y a los políticos información de mejor calidad sobre opciones de política que entrañan repercusiones para las generaciones actuales y futuras y se debe resumir en los documentos del presupuesto⁹³.

98. En los países ricos en recursos donde hay pobreza generalizada, la decisión de fijar para un período determinado una meta más alta de déficit fiscal, excluidos los recursos naturales, puede obedecer en parte al deseo de permitir que haya más inversión en escuelas, clínicas de atención de la salud y otras obras de infraestructura básica⁹⁴. Se esperaría compensar la disminución de la riqueza de recursos o financiera mediante el consiguiente aumento del capital humano y físico. Sin embargo, es difícil predecir cuál será la contribución real de las nuevas inversiones al mejoramiento de las perspectivas de crecimiento y en qué momento se concretarán los beneficios esperados. Esto dependerá de una serie de factores como la calidad y pertinencia de la inversión, la competitividad, la estructura del mercado y las economías de escala. Además, deben tenerse en cuenta las consecuencias macroeconómicas a corto plazo. Por lo tanto, la acumulación de activos financieros para alcanzar la sostenibilidad a mediano y largo plazo merece ser considerada explícitamente como parte integral de la política fiscal de los países ricos en recursos naturales. Si esos activos se invierten fuera del país, este enfoque también puede atenuar los problemas de apreciación del tipo de cambio real y el “mal holandés”.

99. Al margen de esas incertidumbres, sobre la base de estas consideraciones cabe concluir que el saldo fiscal primario, excluidas las transacciones por recursos naturales, es un indicador importante para medir la dirección y la sostenibilidad de la política fiscal de los países ricos en recursos naturales⁹⁵. A partir de las proyecciones del ingreso proveniente de los recursos naturales, deben elaborarse estimaciones del nivel adecuado de este saldo y emplearlas como base para determinar la política fiscal y los niveles de gasto. Sin embargo, como señalan Barnett y Ossowski (2003, pág. 51) con respecto a los países productores de petróleo, son pocos los que destacan en el presupuesto el saldo que excluye al sector del petróleo, y es probable que suceda algo similar en los países ricos en recursos minerales. Con respecto a los países productores de petróleo, el FMI incluye cada vez más indicadores del saldo primario, excluido el sector petrolero, en sus documentos sobre los países, y recomienda a las autoridades nacionales que presten atención a esos indicadores en la documentación presupuestaria y en otros documentos de política fiscal.

⁹²En el recuadro 6 se analizan las enormes dificultades que plantea la estimación de la riqueza de recursos naturales, dada la incertidumbre existente en la mayoría de los mercados de las industrias extractivas.

⁹³Véanse, por ejemplo, los análisis realizados en documentos recientes del personal técnico del FMI con respecto a *Gabón* (IMF Country Reports Nos. 06/232 y 06/238), *Guinea Ecuatorial* (IMF Country Reports Nos. 06/233 y 06/237) y *Nigeria* (IMF Country Report No. 07/20).

⁹⁴Véase un análisis más detallado en Katz *et al.* (2004).

⁹⁵A fin de evitar interpretaciones erróneas como resultado del efecto de las variaciones de los precios del petróleo y del tipo de cambio sobre el PIB global, conviene considerar los saldos fiscales no petroleros en relación con el PIB excluido el petróleo. Asimismo, los ingresos por concepto de intereses y las ganancias de capital de los activos que se originan en el ingreso proveniente de los recursos naturales deben excluirse del cálculo de los saldos fiscales que excluyen ese sector. Sin embargo, para poder cuantificar el efecto macroeconómico de las políticas fiscales también es importante considerar otros factores, como el saldo presupuestario global del gobierno o, en algunos casos, el saldo del sector público. Cabe señalar que también puede haber circunstancias en que el saldo que excluye los recursos naturales no refleje adecuadamente el efecto sobre la demanda de las medidas de política fiscal. Por ejemplo, un aumento de los impuestos sobre los recursos naturales y sus ahorros completos tiene un efecto contractivo, pero el impacto sobre el saldo que excluye los recursos naturales será escaso. Análogamente, el gasto del ingreso procedente de los recursos naturales que eliminaría los cuellos de botella en la infraestructura o daría lugar al descubrimiento de nuevos recursos naturales provocaría un deterioro del saldo que excluye los recursos naturales y exageraría su efecto de estimulación.

100. También puede ser conveniente utilizar conceptos más amplios del saldo fiscal en países donde las ENRN ejercen una función fiscal considerable. En la medida en que las ENRN desempeñen una función predominante en la política fiscal y realicen actividades cuasifiscales, sería razonable incluirlas en un saldo del sector público en sentido amplio o en un indicador que consolide con el gobierno general todas las empresas públicas que presentan riesgos fiscales a efectos de la gestión de la política fiscal. Los argumentos generales a favor de la adopción de un saldo de este tipo figuran en la práctica 3.2.3 del Código y se describen en el Manual. Estas consideraciones son particularmente aplicables a los mecanismos de gestión fiscal en una serie de países ricos en recursos naturales.

D. Declaración de la deuda relacionada con los recursos naturales

3.1.5

En los informes que publica el gobierno sobre la deuda pública, se debe identificar toda producción futura utilizada directa o indirectamente para constituir garantías mediante, por ejemplo, compromisos previos de producción contraídos con los prestamistas. Debe divulgarse información sobre todos los riesgos y obligaciones contractuales que el gobierno asuma como consecuencia de este tipo de deudas.

101. La divulgación transparente y puntual de todas las deudas contraídas y obligaciones contingentes es otro elemento esencial de la información pública⁹⁶. La divulgación de esa información refuerza las garantías de que los datos sobre los flujos de las transacciones y el déficit/superávit puedan conciliarse con la deuda acumulada. La plena divulgación de todos los pasivos y los pasivos contingentes es esencial para poder evaluar la sostenibilidad fiscal y formular la política fiscal a mediano y a largo plazo.

102. En *Global Witness (2004)* se documentan los grandes abusos cometidos por varios países ricos en recursos que se endeudaban ofreciendo como garantía la producción futura. Como se señala en el capítulo I, el marco jurídico debe definir la autoridad apropiada para contraer préstamos de ese tipo y exigir que sus condiciones se divulguen al público. No obstante, este marco debe respaldarse con rigurosos requisitos de declaración de información por parte de los prestatarios y los prestamistas. En muchos países se aplican normas claras sobre la declaración de la deuda, cuestión que se examina en el Manual. Deben abordarse los temas relativos a la gestión de gobierno y los problemas de capacidad en países que actualmente no cumplen los requisitos básicos en este sentido. Asimismo, se requieren medidas para mejorar la divulgación de información por parte de los prestamistas que intervienen en estas transacciones.

⁹⁶La declaración de datos sobre la deuda y los activos (incluidas las contingencias) es un elemento central del Código y del Manual que se aplica a todos los sectores. El *Manual de estadísticas de las finanzas públicas 2001* (FMI, 2001a) ofrece un marco que promueve la declaración integrada de transacciones, otros flujos económicos, y activos y pasivos.

E. Declaración de los activos

3.1.5

Todos los activos financieros que el gobierno posee en el país o en el extranjero, incluidos los derivados de actividades vinculadas a los recursos naturales, deben divulgarse plenamente en los estados financieros del gobierno.

103. Los requisitos estándar enunciados en el Manual se refieren a cuestiones relacionadas con la divulgación de los activos financieros del gobierno. En los países en desarrollo se plantean dos cuestiones específicas con respecto a los activos relacionados con el ingreso proveniente de los recursos naturales. Primero, estos activos suelen mantenerse en un fondo independiente sujeto a requisitos de divulgación que pueden diferir de los aplicables al gobierno general. Segundo, en muchos países en desarrollo, y de hecho en una serie de mercados emergentes y algunos países avanzados, los requisitos de divulgación de los activos financieros no son acordes con las buenas prácticas del Código.

104. Cuando los activos se mantienen en un fondo independiente, la práctica óptima (como en el caso de Noruega que se presenta en el recuadro 4) es publicar directrices claras sobre la gestión de los activos, y declarar información sobre los activos y los resultados de la gestión de esos activos. Cumplir con estos elementos básicos de divulgación debe ser el objetivo de todos los países, aunque es posible que a corto plazo las normas técnicas que aplican los países avanzados no puedan alcanzarse en los países en desarrollo. Si los activos simplemente forman parte de los activos globales del gobierno, como sucede en el Reino Unido, los datos sobre los activos financieros se declararán como parte de la declaración financiera global del gobierno, en la medida en que se haya establecido la declaración de activos financieros⁹⁷.

105. Los países ricos en recursos deben asignar prioridad a la implementación de prácticas apropiadas para poder divulgar datos sobre los activos lo antes posible. El seguimiento del valor de los activos es un elemento central de toda política de ahorro que respalde la viabilidad a largo plazo de la política fiscal. Al respecto puede ser necesario un cierto grado de fortalecimiento de las capacidades, pero las ventajas contrarrestarán ampliamente los costos.

F. Estimación del valor neto de los recursos naturales

3.1.5

Deben divulgarse las estimaciones del valor neto de los recursos naturales en función de las probables corrientes de producción y de los supuestos utilizados.

106. Si el valor neto de los activos públicos constituye una preocupación central de la política fiscal, una estimación del valor de los recursos naturales es un dato clave. Actualmente, sin embargo, los países todavía no incluyen sistemáticamente en el presupuesto o en los estados contables declaraciones claras sobre el valor estimado de sus recursos naturales, debido a dificultades de medición, a la incertidumbre con respecto a los volúmenes físicos y los precios, y a la falta de normas actualizadas incluso en los países avanzados⁹⁸. La práctica sugerida en el párrafo anterior representa, por lo tanto, una norma muy estricta que será difícil de poner en práctica incluso en los países industriales. Por consiguiente, en esta guía se recomienda un enfoque pragmático para implementar una norma básica para los países de bajo y mediano ingreso en los que se haya descubierto un volumen significativo de nuevos recursos

⁹⁷En países que adoptan una contabilidad en valores devengados, como el *Reino Unido*, estos activos se declaran en las cuentas financieras del gobierno (<http://www.hm-treasury.gov.uk/media/70A0A/DebtManageRpt03to04.pdf#page=15>). Declarar datos sobre los activos financieros, incluso en valores de caja, es una práctica que se recomienda en el *Código de transparencia fiscal* y en las normas internacionales de contabilidad del sector público en base de caja que la Federación Internacional de Contadores (IFAC) emitió en enero de 2003.

⁹⁸Son pocos los países industriales que preparan estimaciones de su riqueza en activos naturales. El Gobierno de Estados Unidos incluye algunos estados sobre el valor de los derechos minerales en sus documentos presupuestarios (*Analytical Perspectives*). Aunque los activos en custodia se incluyen en *Financial Report of the United States Government*, los derechos minerales aún no se reconocen como activos, en parte debido a problemas relacionados con los parámetros empleados para reconocer esos activos en los estados contables. Como se explica a continuación, estas diferencias en su tratamiento se deben en parte a que el enfoque de la política presupuestaria difiere del enfoque de la política contable.

naturales. Dicho enfoque se sustenta esencialmente en una metodología eficaz de pronóstico del ingreso y se centra en la proporción del valor de los activos que corresponde al gobierno (recuadro 5). El cálculo explícito del valor de los recursos naturales será un paso considerable hacia la transparencia y ofrecerá una base importante para la política a largo plazo. Idealmente, estos cálculos deben publicarse en los documentos presupuestarios. Sin embargo, considerando el alto grado de incertidumbre que caracteriza a esas estimaciones, cabe inferir que las estimaciones cuantitativas deben publicarse con cautela, dada la posibilidad de que se interpreten erróneamente. Los documentos publicados deben dar seguridad de que la política fiscal se basa en una sólida metodología de evaluación, y a medida que la producción se afiance, deberán incluir una cuantificación cada vez más detallada.

107. A más largo plazo, las normas internacionales para la estimación de reservas podrían incluir pautas pertinentes para estimar el valor de los activos de los recursos de los países. Sin embargo, como se explica en el recuadro 6, el desarrollo de normas internacionales de amplio alcance para estimar las reservas plantea una serie de complejos problemas técnicos y de acción colectiva. No obstante, los países no deben postergar sus esfuerzos en este sentido por falta de una norma plenamente reconocida. Al contrario, las medidas que adopten los países ayudarán a sentar las bases para establecer normas de mayor difusión. Además, los elementos básicos de esas prácticas deben aplicarse independientemente del nivel de desarrollo económico: para los países en desarrollo, el valor de los activos naturales reviste igual o mayor importancia que para los países avanzados.

108. Al elaborarse esas normas, es importante distinguir entre las declaraciones del valor de los activos que se emplean para preparar informes contables y financieros y las que se utilizan para formular la política presupuestaria y la política económica a largo plazo. Hasta la fecha, la mayor parte de la labor a nivel internacional en este ámbito se ha centrado en el primer propósito, quizá debido a los requisitos que deben cumplir las empresas para poder cotizar acciones en el mercado bursátil. Aunque se reconozca la incertidumbre de esas valoraciones, los informes contables⁹⁹ están obligados a aplicar criterios rigurosos (y generalmente conservadores) para el reconocimiento de los activos. Como se indica en el recuadro 6, sigue en marcha la labor para establecer normas internacionales de declaración de datos financieros¹⁰⁰.

109. Sin embargo, las estimaciones de reservas basadas en las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) u otras normas nacionales de declaración son de utilidad limitada para formular la política presupuestaria nacional. En lugar de acordar un valor puntual para los activos de recursos naturales a fin de construir un balance resumido, la formulación de la política económica a más largo plazo debe centrarse principalmente en cómo hacer frente a cambios en las circunstancias económicas. Por lo tanto, en la documentación presupuestaria y otras declaraciones de política fiscal deben enunciarse claramente los supuestos en que se basan las proyecciones y las estimaciones, y debe explicarse cómo reaccionan estas proyecciones y estimaciones ante variaciones de los parámetros clave (como el precio del recurso natural, especialmente en el caso del petróleo)¹⁰¹. Las proyecciones y

⁹⁹En general los informes estadísticos aceptan los criterios contables sobre el reconocimiento de los activos (FMI, 2001a).

¹⁰⁰Véase también la versión 2003 del volumen estadístico de *Integrated Environmental and Economic Accounting* en <http://unstats.un.org/unsd/envAccounting/seea.htm>.

¹⁰¹En *Chile*, por ejemplo, el supuesto relativo a los precios del cobre se determina promediando las estimaciones formuladas por los miembros de un panel de expertos.

Recuadro 5. Elementos para estimar el valor de los activos de los países en desarrollo

Las proyecciones a mediano y largo plazo del ingreso que generan los recursos naturales despiertan considerable incertidumbre, sobre todo en países que se encuentran en una etapa inicial del desarrollo de sus recursos petroleros o minerales. El asesoramiento técnico que se brinda a países en esas circunstancias subraya la importancia de preparar pronósticos conservadores de los precios y del ingreso¹, realizar un análisis minucioso de las estimaciones de producción de cada yacimiento y del régimen fiscal correspondiente y explicar cómo se estableció el supuesto sobre el precio de referencia. Ampliando este enfoque para que abarque toda la vida útil de las minas o yacimientos, y descontando los flujos a su valor actualizado, se obtiene una estimación preliminar de la riqueza de recursos que puede servir de base para formular la política fiscal². Los principios de transparencia fiscal exigen que esa estimación, junto con el modelo y los supuestos subyacentes, se publique en el documento de análisis de políticas en que se sustenta el presupuesto. Los elementos clave de un enfoque de este tipo deben incluir:

- Una declaración clara con respecto al principio de “reconocimiento de los activos” (una política conservadora, por ejemplo, consistiría en incluir únicamente los proyectos cuyos planes de desarrollo han sido aprobados y en los cuales se ha suscrito un contrato de arrendamiento. Con el tiempo, se incluirían proyectos nuevos en el acervo de activos económicos).
- Las características técnicas de producción especificadas por separado para cada yacimiento o mina (estas serían estimaciones del gobierno, que tendrían que ajustarse periódicamente de acuerdo con la producción efectiva de la compañía).
- La especificación de los parámetros del régimen fiscal y toda exención otorgada a cada yacimiento o mina.
- Un análisis de sensibilidad que indicara los cambios probables del valor de los activos como consecuencia de variaciones en parámetros clave, como el precio de referencia del petróleo o del mineral en cuestión.

¹La atención ha pasado a centrarse cada vez más en el uso de pronósticos realistas de los precios (es decir, estimaciones centralizadas).

²Esta metodología se propone como punto de partida práctico. Sin embargo, en sus comentarios sobre el borrador de esta guía, el Comité Internacional de Normas de Valuación (IVSC, por sus siglas en inglés) señaló la importancia de especificar la base de valuación de la riqueza de los activos y aconsejó firmemente utilizar el valor de mercado, o al menos el valor justo, en lugar del valor de inversión. En las normas del IVSC (*Guidance Notes* 14 y 9) figuran instrucciones detalladas para derivar y utilizar los insumos de mercado para preparar ese tipo de estimaciones descontadas de flujo de caja. (Véase en www.ivsc.org una explicación más detallada en el contexto de la labor que se realiza sobre las normas internacionales de valuación.)

estimaciones incluidas en los estados financieros del gobierno y las empresas, y en los estados presupuestarios sobre las reservas, se sustentarán en supuestos técnicos y económicos similares. No obstante, es esencial que los distintos usos dados a esos datos se reconozcan en los estados respectivos. Al parecer, ambas áreas merecen ser objeto de un mayor estudio.

Recuadro 6. Declaración internacional de las reservas de recursos naturales: Nuevas normas

Con respecto a los hidrocarburos, la Comisión de Valores y Bolsa de Estados Unidos exige, al igual que la autoridad bursátil de otros países, que las empresas que coticen acciones en bolsa declaren datos sobre sus reservas. Si bien en general se aceptan las definiciones técnicas de las reservas (promulgadas por la Sociedad de Ingenieros del Petróleo, los Congresos Mundiales del Petróleo y la Asociación Americana de Geólogos Petroleros)¹, en cierta medida las normas de declaración financiera varían. La Comisión de Valores y Bolsa de Estados Unidos fija las pautas sobre la contabilidad de las reservas de petróleo. La declaración No. 69 de la Junta de Normas de Contabilidad Financiera de Estados Unidos, que rige a las empresas que cotizan valores en el mercado bursátil de ese país, dispone normas similares y subraya la importancia de divulgar datos sobre reservas comprobadas. Hoy, la divulgación de datos sobre reservas no está sujeta a requisitos de auditoría. Con frecuencia se plantea que es necesario revisar estas normas para tener en cuenta los cambios tecnológicos (por ejemplo, para permitir estimaciones basadas en imágenes sísmicas)². Asimismo, la fiabilidad de la declaración de reservas podría incrementarse recurriendo en mayor medida a terceros, tales como empresas especializadas, para que revisen las estimaciones de reservas.

Las estimaciones de los recursos y las reservas minerales también despiertan preocupaciones muy similares de incertidumbre técnica y económica. El código que rige al sector minero en Australia (Australian Mining Industry Joint Ore Reserves Committee Code) creado en 1989, en parte como respuesta al ciclo anterior de auges y caídas del sector minero en los años sesenta en ese país, se ha transformado en la referencia básica para la mayoría de los códigos nacionales recientes³. El Comité de normas internacionales para la declaración de reservas combinadas, creado inicialmente en 1994, ha formulado un conjunto de definiciones de recursos y reservas bastante uniforme.

La Clasificación Marco de Naciones Unidas (CMNU) para reservas y recursos: combustibles sólidos y productos minerales⁴ fue creada para ofrecer un sistema de aplicación general armonizado con las normas técnicas recién mencionadas. En ese sistema los recursos se clasifican de acuerdo con tres criterios: viabilidad económica y comercial; situación y factibilidad del proyecto en el terreno, e información geológica. Posteriormente las reservas se clasifican en cada una de esas dimensiones con un código de tres dígitos: 1.1.1, por ejemplo, corresponde a un recurso comercialmente recuperable, justificado mediante un estudio de factibilidad y basado en información geológica razonablemente fiable. En principio, la clasificación marco de la ONU ofrece una base más uniforme para las declaraciones contables y presupuestarias de las reservas.

¹Véase http://www.spe.org/spe/jsp/basic/0,2396,1104_12171_0,00.html. Las reservas en una fecha determinada se definen como las cantidades de petróleo que según las previsiones podrán recuperarse para fines comerciales a partir de acumulaciones conocidas. Las reservas comprobadas incluyen solamente las cantidades que pueden comercializarse en las condiciones económicas vigentes y con respecto a las cuales existe la expectativa de desarrollo y entrada en producción en un marco temporal razonable. Las reservas comprobadas desarrolladas son las que se prevé podrán recuperarse de pozos existentes con los equipos y métodos operativos actuales. Las reservas probables y posibles se caracterizan por un mayor grado de incertidumbre técnica y económica. Las estimaciones de las reservas comprobadas se conocen como "1P", las comprobadas y probables como "2P", y las comprobadas, probables y posibles como "3P".

²Véase <http://www.fasb.org/st/summary/stsum69.shtml>. Véase, no obstante, la norma al respecto de la Comisión de Valores y Bolsa de Estados Unidos en <http://www.sec.gov/divisions/corpfm/guidance/cfactfaq.htm>.

³Véase <http://www.jorc.org/pdf/miskelly1.pdf>.

⁴Véase <http://www.unece.org/ie/se/reserves.html>.

G. Declaración de los pasivos contingentes y las actividades cuasifiscales

3.1.3

Los pasivos contingentes del gobierno y el costo de las actividades cuasifiscales de las empresas de recursos naturales como consecuencia de contratos relacionados con esos recursos deben declararse en las cuentas presupuestarias, o en otros documentos pertinentes, en un formato que facilite la evaluación de los riesgos fiscales y el alcance completo de las actividades fiscales.

110. Todo pasivo contingente resultante de contratos de recursos naturales debe divulgarse en los documentos presupuestarios y contables. Un anexo al presupuesto sobre el riesgo fiscal (véase el párrafo siguiente) podría ser una forma apropiada de divulgar estos pasivos contingentes u otros pasivos eventuales. Las garantías estatales deben figurar en los informes del gobierno sobre la deuda (pero identificarse por separado como deuda contingente).

111. Como se señala en el capítulo I, las actividades cuasifiscales del sector energético pueden ser considerables. Estas actividades merecen ser analizadas más detenidamente que en el pasado, ya que su existencia, de no declararse, oculta la verdadera magnitud de la actividad del gobierno en el sector de los recursos naturales y en el conjunto de la economía. En lo que se refiere al gasto público de las actividades cuasifiscales, a los gobiernos de los países de bajo ingreso les convendría divulgar el gasto de los servicios sociales al Parlamento y al público porque ello les permitiría demostrar que el gasto de ayuda a los pobres es, en realidad, mayor de lo que indican las cifras del presupuesto y las cuentas del gobierno. Asimismo, las empresas probablemente se beneficiarían con una divulgación detallada y completa de datos e información sobre ese gasto porque constituiría una prueba de su responsabilidad social empresarial. En todo caso, los diversos mecanismos y tipos de actividades cuasifiscales esbozados en el capítulo I deberán explicarse y divulgarse en los presupuestos del gobierno (por ejemplo, como un anexo al presupuesto) y en otros documentos. En los países donde las ENRN realizan una función muy activa y las actividades cuasifiscales son considerables, los informes fiscales del gobierno deberían consolidarse con los de la ENRN y publicarse.

112. Podría ofrecerse una mayor garantía de la calidad de la información declarada si los informes de las empresas de recursos naturales también incluyesen datos claros y detallados sobre esas actividades, y más aún si esos elementos fuesen objeto de auditorías. Los gobiernos y las empresas de energía deberán, en la medida de lo posible, analizar, estimar cuantitativamente y declarar regularmente la magnitud de estas actividades. En primer lugar, es probable que esos datos puedan obtenerse más fácilmente de los informes de empresas internacionales y nacionales. Deberá alentarse a las empresas a divulgar esta información en forma completa y regular en sus informes anuales; asimismo, las empresas deberán especificar claramente la base utilizada para la estimación, y divulgarla al gobierno y al público. Los documentos presupuestarios del gobierno deben recurrir a la información de esas fuentes, y deben declarar regular y sistemáticamente datos sobre todas esas actividades cuasifiscales. Estos informes podrían respaldarse con comentarios analíticos acerca de las repercusiones de esas actividades y la política futura con respecto a las mismas.

H. Riesgos fiscales

3.1.3

Los riesgos a que está expuesto el ingreso proveniente de los recursos naturales, sobre todo el riesgo de fluctuación de los precios y el de los pasivos contingentes, deben examinarse explícitamente en los documentos presupuestarios anuales, y se deben explicar las medidas adoptadas para hacer frente a esos riesgos y efectuar un seguimiento de los resultados obtenidos al respecto.

113. Los países ricos en recursos naturales son vulnerables a grandes variaciones súbitas e inesperadas de los precios de los productos, sobre todo en el caso del petróleo. Estas variaciones pueden plantear grandes riesgos para los pronósticos del ingreso y otras variables, tanto directa como indirectamente. Por ejemplo, una gran variación del precio del petróleo, además de afectar el ingreso que se deriva directamente de ese recurso, puede provocar variaciones de otras variables clave, como el tipo de cambio y las tasas de interés, las que, a su vez, pueden afectar las proyecciones del gasto y del financiamiento, tanto a corto como a mediano plazo. Los documentos presupuestarios anuales deben indicar en forma transparente el supuesto utilizado con respecto al precio de referencia y la forma en que se determinó. Asimismo, deben efectuarse análisis de sensibilidad para controlar los riesgos de la formulación de pronósticos, sobre todo en el caso del supuesto del precio del petróleo, y los resultados deben divulgarse al público en general y ser examinados por expertos externos.

114. En el Manual se desaconseja formular múltiples presupuestos suplementarios en un mismo ejercicio, ya que ello resta transparencia a los procesos presupuestarios y es prueba de deficiencias en la preparación del presupuesto, sobre todo si constituye una práctica crónica. No obstante, la formulación de múltiples presupuestos suplementarios podría justificarse en países ricos en recursos naturales en caso de shocks consecutivos de importancia, siempre que se consideren adecuadamente en el contexto de su efecto a mediano y largo plazo.

115. El Manual recomienda que se publique en el presupuesto (por ejemplo, en un anexo) una declaración en la que se describan sistemáticamente los riesgos que plantean para la situación fiscal las estimaciones presupuestarias del ingreso y el gasto, y el déficit. En los países ricos en recursos naturales, los riesgos que deberían abordarse en esa declaración incluyen las garantías por préstamos o compromisos (explícitos o implícitos) de efectuar operaciones de rehabilitación ecológica, otros pasivos contingentes, las tenencias de existencias, los shocks imprevistos de los costos y las variaciones de la producción (por ejemplo, en el caso de la producción de petróleo prescrita por la OPEP), los compromisos de gasto poco claros y otras políticas fiscales definidas sin precisión¹⁰². Los pasivos contingentes pueden ser tanto implícitos como explícitos. Por ejemplo, las ENRN u otras empresas estatales que explotan o comercializan recursos naturales pueden haber contraído obligaciones (por ejemplo, gastos y contingencias relacionados con la mano de obra) cuyos pagos, en última instancia, probablemente recaerán sobre el gobierno. Los riesgos que plantean los compromisos de gasto poco claros o las políticas fiscales definidas sin precisión incluyen las cláusulas presupuestarias para contingencias que activan un gasto mayor que el nivel presupuestado si el precio del petróleo supera un determinado nivel¹⁰³.

¹⁰²Los posibles costos de rehabilitación deben ser cubiertos por las empresas, quizás mediante una provisión en su balance, o en una cuenta separada de depósito en garantía, y estar garantizados aun cuando se venda la concesión. Los gobiernos deben suministrar todos los detalles de los acuerdos contractuales pertinentes y la posible exposición a un riesgo fiscal ante los costos de rehabilitación en el supuesto de que ocurran hechos inesperados o incumplimientos. Puede encontrarse un análisis de los costos potenciales y otras cuestiones vinculadas con las operaciones de rehabilitación ambiental en el sitio de Internet del Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM, por sus siglas en inglés), http://www.icmm.com/library_pub_detail.php?rcd=191.

¹⁰³La *República Islámica del Irán* incluyó una cláusula de contingencia de este tipo en su presupuesto para el ejercicio 2000/01 en virtud de la cual el gasto podía ser mayor que el monto presupuestado originalmente si el precio medio del crudo llegaba a superar el nivel supuesto para el precio medio por barril.

116. Asimismo, deben explicarse claramente las medidas que pueden adoptarse para cubrir esos riesgos. Estas medidas incluyen la constitución de reservas en el presupuesto del gobierno o en los planes financieros de las ENRN. Como mínimo, los gobiernos deben consignar el costo previsto, en efectivo, de los pagos por garantías exigidas en el próximo ejercicio presupuestario. De existir un mecanismo para contingencias relacionadas con el precio del petróleo, el precio que lo active debe fijarse claramente ex ante, junto con los procedimientos para limitar el gasto por contingencias y establecer los procesos de formulación presupuestaria y de toma de decisiones que deben aplicarse antes de autorizarse cualquier gasto de ese tipo.

117. A veces los gobiernos emplean estrategias de mercado para la cobertura del riesgo de variaciones del precio del petróleo¹⁰⁴. Estas estrategias consisten en acordar hoy el precio de la producción futura o en realizar operaciones que neutralizan grandes disminuciones de los precios¹⁰⁵. De este modo, en lugar de intentar hacer frente a un flujo de ingresos que es volátil e imprevisible, se adoptan medidas para que ese flujo sea más estable y previsible. Sin embargo, la posibilidad de realizar operaciones de cobertura del riesgo puede verse limitada por consideraciones políticas y por falta de capacidad de implementación o de solvencia. Una plena transparencia respecto de estas operaciones también plantea dificultades para los grandes exportadores porque los mercados son sensibles a este tipo de información.

118. La formulación de una estrategia de cobertura del riesgo y las decisiones sobre las operaciones que se realicen con ese fin deben basarse en un principio general conservador, y en un conjunto de normas y atribuciones institucionales claras. Por ejemplo, las operaciones de cobertura del riesgo de las ENRN más allá de las que obedecen a fines comerciales a corto plazo (1–2 meses) deben basarse en las mismas normas de rendición de cuentas que se aplican a las operaciones de igual carácter que realiza el gobierno¹⁰⁶. Los gobiernos que se valen de estas estrategias para reducir el riesgo de variaciones de los precios deben divulgar al público general las ventajas (estabilidad de los precios y de los ingresos, menor riesgo de insuficiencia del ingreso), los costos (por ejemplo, las primas y la obligación de constituir márgenes de garantía suplementarios) y los riesgos (incluido el de no adoptar una estrategia para minimizar el riesgo) que entrañan estas operaciones. Crear una provisión presupuestaria explícita en que se especifiquen estimaciones generales de estos costos y ventajas —pero sin revelar información que pueda afectar a los mercados— es un método apropiado que podría utilizarse, en forma transparente, a fin de proteger al gobierno de las variaciones de los precios durante el ejercicio presupuestario. Asimismo, los gobiernos deben divulgar en forma regular y ex post información al público acerca de las operaciones de cobertura del riesgo que realicen las ENRN más allá del corto plazo y que no se hayan efectuado para cubrir el riesgo de variaciones del ingreso o de los precios en el presupuesto del gobierno.

119. En general, las operaciones de cobertura del riesgo se basan en estrategias y transacciones complejas cuya gestión y administración exigen un grado de capacidad institucional, así como mecanismos de registro, declaración de información, control interno, evaluación y auditoría para evitar transacciones especulativas o errores. Antes de emprender operaciones de este tipo, los países sin capacidad en este sentido deben solicitar respaldo para fortalecer sus instituciones clave.

¹⁰⁴México se cita como ejemplo de un país que logró protegerse de las variaciones del precio del crudo durante la guerra del Golfo en 1990 y 1991 para reducir el riesgo de una caída del precio del petróleo en su presupuesto de 1991.

¹⁰⁵Los gobiernos (o las ENRN) pueden realizar operaciones de cobertura del riesgo en mercados establecidos (por ejemplo, en la bolsa mercantil de Nueva York, NYME) o por medio de los acuerdos bilaterales específicamente diseñados con intermediarios financieros, comúnmente denominados “instrumentos del mercado extrabursátil”. El segmento más líquido del mercado a término es el corto plazo (hasta 18 meses), lo cual debería ser suficiente para controlar el riesgo de variaciones del precio del petróleo con un ejercicio presupuestario de anticipación. Sin embargo, parecería difícil realizar operaciones de cobertura del riesgo a gran escala para períodos futuros más largos. Véase el análisis detallado de Daniel (2003).

¹⁰⁶Esto no sucedió, por ejemplo, en el sector petrolero de *Venezuela* a principios los años noventa, cuando el gobierno solo podía realizar operaciones de cobertura del riesgo con aprobación parlamentaria, en tanto que la empresa nacional de petróleo podía realizar operaciones de este tipo sin esa autorización (Claessens y Varangis, 1994).

IV

Garantías de integridad

120. La necesidad de contar con mecanismos eficaces para dar garantías de integridad es especialmente importante en el caso de los flujos de ingresos provenientes de los recursos naturales. Por su magnitud y complejidad técnica, esas transacciones generan un gran riesgo de dar lugar a conductas negligentes o incorrectas. En los países en desarrollo, esta situación frecuentemente se conjuga con falta de capacidad técnica y ausencia de un abordaje político adecuado de tales riesgos. Los riesgos inherentes¹⁰⁷ a los sectores de los recursos naturales exigen que los gobiernos hagan especial hincapié en la calidad de la información, los controles internos y las auditorías externas independientes. En este capítulo se examinan algunos requisitos esenciales para establecer buenas prácticas en este ámbito del Código. En este contexto, se recalca nuevamente la función del proceso de validación de la EITI.

A. Control interno y auditoría del ingreso proveniente de los recursos naturales

4.2.5

Los procedimientos de control interno y auditoría que se aplican al ingreso proveniente de los recursos naturales en cuentas del gobierno o en virtud de mecanismos de fondos especiales, y todo gasto de ese ingreso financiado por fondos especiales, deben describirse claramente y divulgarse al público.

121. Los riesgos particulares y la complejidad de las transacciones de los recursos naturales exigen que los procedimientos de control interno y de auditoría de los flujos de ingreso proveniente de esos recursos vayan más allá de las normas y procedimientos ordinarios del gobierno en varios sentidos. Como ya se señaló, la administración tributaria de los flujos del ingreso proveniente de los recursos naturales es compleja y exige competencias especializadas, que generalmente no abundan en las administraciones de los países en desarrollo. Los controles internos deben estar claramente definidos y ser sometidos a un examen externo periódico al que el público tenga acceso. En los países avanzados, el órgano nacional de auditoría puede brindar garantías adecuadas de que

¹⁰⁷Los riesgos inherentes y la posibilidad de actos de corrupción en el sector petrolero se describen en McPherson y MacSearraigh (2007). Los riesgos inherentes son el volumen de transacciones, las rentas que surgen de su naturaleza de oligopolio, la concentración de los flujos de ingresos, la complejidad y la importancia estratégica del sector.

existen tales controles. En el Reino Unido, por ejemplo, la Oficina Nacional de Auditoría examina periódicamente aquellos procesos del gobierno que suponen un alto riesgo, a fin de verificar que los controles internos sean adecuados. En su informe de 2000 acerca del impuesto sobre los ingresos petroleros se examinaron aspectos en los que existen riesgos cruciales (como la exposición incorrecta del volumen de producción o el precio, la declaración incorrecta de deducciones por gastos admisibles o la falta de pago de la obligación impositiva) y se garantizó que el fisco administraba adecuadamente los riesgos propios de este impuesto¹⁰⁸. En los países en desarrollo, si existen deficiencias tanto en la auditoría interna del gobierno como en el órgano nacional de auditoría quizá sea necesario que las garantías provengan de una fuente externa independiente. En una iniciativa piloto emprendida en el marco de su EITI, Nigeria optó recientemente por esta alternativa y encomendó a una firma independiente la realización de una auditoría integral, financiera, física y de procesos de su administración del ingreso proveniente del petróleo y del gas. El informe, que fue concluido en abril de 2006 y puede consultarse en Internet, revela deficiencias significativas en la administración de los ingresos, pero representa un paso importante hacia la transparencia y el establecimiento de controles internos eficaces¹⁰⁹.

122. Deben aplicarse procedimientos uniformes de control y auditoría al gasto de ingresos vinculados con los recursos naturales (incluidos los obtenidos a través de los fondos de estabilización y ahorro) de la misma forma que se aplican a los ministerios y a otros organismos públicos.

B. Transparencia de la administración tributaria 4.2.6/1.2.1

La administración tributaria debe conducirse en una forma que asegure que las empresas de recursos naturales comprendan sus obligaciones, atribuciones y derechos. El margen de los funcionarios tributarios para ejercer poderes discrecionales debe estar claramente definido en la ley y las normas, y debe existir la posibilidad de examinar la suficiencia de conocimientos sectoriales especializados y de procedimientos establecidos o propios del sector.

123. Las consideraciones generales de transparencia indican que es necesario contar con un marco de administración tributaria que sea claro y comprensible, y que abarque todos los procedimientos relacionados con los derechos y obligaciones de los contribuyentes, las facultades para administrar el ingreso y los procesos de solución de diferencias. En este marco general, la administración de los impuestos que se aplican a las empresas de recursos naturales suele centralizarse mejor en una unidad para grandes contribuyentes; dentro de esa unidad se establecen generalmente divisiones especializadas, sobre una clara base funcional y un programa de verificación sectorial, con hincapié en las visitas de auditoría.

124. El personal asignado a estas unidades especializadas debe contar con una formación sólida para poder hacer frente a complejos problemas sectoriales como la fijación de los precios de transferencia y la contabilidad de costos del petróleo. Además, deben colaborar estrechamente con representantes del

¹⁰⁸Véase http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/00-01/00015.pdf.

¹⁰⁹Como parte de la auditoría financiera, en el informe de *Nigeria* se abordan cuestiones relativas al control y a los flujos de información en los sistemas financieros del gobierno (<http://www.neiti.org/FARFinIssues%20in%20Govt.pdf>). Se recomienda una amplia revisión de los sistemas de información y de gestión de las principales fuentes de ingresos (venta de crudo de concesión por parte del Departamento de Comercialización de Crudo, gestión de los recursos petroleros por el departamento responsable de esos recursos, y la gestión de los impuestos).

sector para identificar y resolver dudas en la aplicación de las leyes tributarias pertinentes. En algunos casos, ello puede exigir explicar, mediante decisiones públicas o programas de educación, el punto de vista de la administración tributaria. Aunque es necesario que los administradores tributarios tengan ciertos poderes discrecionales, dada la complejidad del entorno en que se desarrolla la explotación a gran alcance de los recursos naturales¹¹⁰, estos poderes deben establecerse claramente en la ley y en la normativa para evitar, por una parte, que las empresas o el gobierno incurran en actos corruptos y, por la otra, que los funcionarios del fisco apliquen una tasación indebidamente elevada a esas empresas. Al respecto, es necesario fortalecer los mecanismos de solución de diferencias, tanto a nivel administrativo como en los tribunales. Asimismo, el personal de la administración tributaria debe poder brindar servicios profesionales, asesoramiento y asistencia para ayudar a los contribuyentes a comprender sus derechos, obligaciones y potestades en virtud de la ley tributaria. Por último, debe publicarse información sobre el nivel de servicio y otros parámetros que los contribuyentes pueden esperar de la administración.

125. Debe contarse con un sistema de información tributaria centralizado para que los funcionarios tributarios y los de otros organismos (por ejemplo, en el marco de la EITI) puedan conciliar los datos del fisco sobre el ingreso y el gasto de las empresas de recursos naturales con datos de otras fuentes¹¹¹. Asimismo, es importante garantizar que la administración tributaria reciba, de parte de otros organismos (y viceversa), un flujo regular de datos e información sobre el ingreso proveniente de los recursos naturales para que todas las oficinas públicas pertinentes cuenten puntualmente con información completa sobre acontecimientos recientes. Al mismo tiempo, la administración tributaria debe, de conformidad con la ley, tratar como confidencial su información sobre los contribuyentes, aunque en ciertas circunstancias limitadas la ley puede facultar a la administración tributaria para revelar información sobre los contribuyentes a otros organismos estatales (por ejemplo, para fines estadísticos o para hacer cumplir la ley).

126. El programa de trabajo y los indicadores de ejecución de la administración tributaria, incluidos los que emplean las unidades especiales encargadas de las empresas que generan ingresos provenientes de recursos naturales, deben publicarse ex ante, en tanto que los informes anuales sobre los resultados obtenidos en el ejercicio deben presentarse ex post al Parlamento. Tanto los informes ex ante como ex post deben divulgarse al público. Los organismos de la administración tributaria y de otros sectores que reciban pagos de ingresos provenientes de recursos naturales también deben someterse a los requisitos generales de auditoría externa, y los correspondientes informes de auditoría deben publicarse.

127. Los requisitos uniformes sobre las garantías de integridad descritos en el Manual se aplican a las transacciones relacionadas con los recursos naturales: los datos deben cumplir normas aceptadas con respecto a la calidad y deben preverse mecanismos de supervisión adecuados. La necesidad de someter las cuentas de las ENRN y de otras empresas pertinentes, así como las cuentas del gobierno, a una supervisión adecuada reviste importancia específica para las transacciones relacionadas con los recursos naturales. En el marco de la EITI se hace especial hincapié en la supervisión de estas transacciones.

¹¹⁰Por ejemplo, muchas leyes tributarias basan los pagos provisionales de impuestos en la determinación del gravamen correspondiente al ejercicio anterior. No obstante, este mecanismo no es relevante en las fases iniciales de un proyecto minero o petrolero. El marco jurídico de la tributación debe incluir disposiciones que permitan a la administración tributaria determinar en qué casos debe utilizarse el cálculo del impuesto del ejercicio anterior y en qué casos es preferible una estimación futura del ingreso.

¹¹¹Cuando ciertos elementos de la administración tributaria se reparten entre el ministerio de Hacienda y un ministerio de Recursos (para los CRP), resulta crucial el acceso a todos los flujos de ingresos mediante un sistema centralizado de información.

C. Supervisión de las empresas

4.3.1/1.1.5

Las empresas nacionales e internacionales de recursos naturales deben cumplir en su totalidad las normas de aceptación internacional en materia de contabilidad, auditoría y publicación de cuentas.

128. Es de prever que las empresas internacionales observarán los requisitos de transparencia y divulgación de información relacionados con la auditoría en el marco de los Principios de la OCDE para el gobierno de las sociedades. Según estos requisitos, las auditorías anuales deben estar a cargo de un auditor independiente, competente y calificado, para que ofrezca garantías externas y objetivas al directorio y a los accionistas de que los estados financieros presentan fielmente la situación financiera y los resultados de la empresa en todos sus aspectos sustanciales¹¹². Asimismo, estas empresas están obligadas a cumplir con las normas contables y de auditoría de aceptación internacional, incluidas, por ejemplo, las recomendaciones enunciadas en la Declaración del Comité Contable sobre Prácticas Recomendadas del Sector Petrolero (2001). Aunque estos requisitos exceden el marco del Código, la observancia de las normas uniformes pertinentes referidas a las empresas y a las auditorías por parte de las empresas nacionales e internacionales del sector privado que operan en los sectores de recursos naturales es un elemento crítico para la eficacia de la gestión del ingreso proveniente de esos recursos. Por ese motivo, en esta guía se respalda la aplicación de dichas normas. Si bien las empresas internacionales de recursos naturales generalmente observan las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), no suele ser así en el caso de las ENRN de los países de bajo y mediano ingreso¹¹³. Por lo tanto, uno de los primeros requisitos que deben satisfacer las ENRN es el de aplicar las NIIF, incluso en las cuentas consolidadas que abarcan todas sus filiales.

129. Sin embargo, la dimensión internacional de las operaciones que realizan las empresas exige medidas coordinadas para garantizar que los mecanismos de supervisión internos y nacionales sean eficaces. La preocupación cada vez mayor que suscita la corrupción en las operaciones comerciales a escala internacional ha dado lugar a la adopción de leyes nacionales y acuerdos internacionales para ayudar a supervisar y controlar estas prácticas. La Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (US Code 15, 78 dd et seq.), que el Congreso de Estados Unidos sancionó en 1977, fue el primer ejemplo importante de una legislación de este tipo. La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, de la OCDE (1997), constituyó una iniciativa ampliamente respaldada (35 signatarios) para establecer legislación similar en los países en desarrollo. Sin embargo, en su informe mundial sobre la corrupción de 2004, Transparencia Internacional señala que, si bien todos los signatarios han promulgado leyes que tipifican como delito el cohecho en el exterior, son pocos los gobiernos nacionales, con la notable excepción del de Estados Unidos, que han aplicado las nuevas leyes¹¹⁴. El grupo de trabajo de la OCDE efectúa un seguimiento de la implementación de la Convención y, desde 2001, la fase II de ese seguimiento se ha centrado en la eficacia de los mecanismos de control nacionales¹¹⁵.

130. Las ENRN, además de toda empresa nacional del sector privado que opere en los sectores de recursos naturales, deben someterse a los requisitos

¹¹²Véase OCDE (2004, pág. 22). Véanse también las directrices de la OCDE sobre empresas multinacionales (OCDE, 2000).

¹¹³También cabe señalar que las NIIF no exigen que se declaren datos que atañen únicamente a los países. Las mejoras en este sentido serán un importante elemento de la implementación de la EITI. En los casos en que las ENRN realicen operaciones internacionales, cabría formular consideraciones similares.

¹¹⁴Véase <http://www.globalcorruptionreport.org/>.

¹¹⁵Los avances logrados hasta la fecha se analizan en <http://www.oecd.org/dataoecd/19/39/36872226.pdf>.

uniformes de auditoría de las empresas, y asimismo podría justificarse una supervisión a cargo del órgano nacional de auditoría (el auditor externo del gobierno), sobre todo si esa entidad cuenta con la capacidad para verificar las cuentas de las empresas estatales y tiene encomendada esa tarea. Puede haber casos en que las ENRN deban ser objeto de auditorías especiales. No obstante, la auditoría de las ENRN suele presentar deficiencias críticas y en muchos países ello ha dado lugar a que se las exija en los programas que respalda el FMI¹¹⁶. En este contexto, la selección de empresas de auditoría independientes debe basarse en un proceso transparente de licitación y selección. Los informes de auditoría deben publicarse. Las administraciones tributarias y otras entidades que reciban ingresos de recursos naturales también deben estar sujetas a los requisitos uniformes de auditoría externa. La auditoría externa de las entidades del gobierno y de las empresas estatales suele ser un aspecto especialmente deficiente de la transparencia fiscal en los países en desarrollo. Sería útil conjugar los esfuerzos especiales que se desplieguen para mejorar la transparencia del ingreso proveniente de los recursos naturales con capacitación y asistencia técnica.

D. Supervisión de las empresas/flujos de ingreso del gobierno

4.3.1

Un órgano nacional de auditoría u otro organismo independiente debe presentar con regularidad informes al Parlamento sobre los flujos de ingreso entre las empresas nacionales e internacionales de recursos naturales y el gobierno, y sobre toda discrepancia en los distintos conjuntos de datos correspondientes a dichos flujos.

131. Ofrecer garantías de la integridad de los flujos de ingreso del gobierno es normalmente parte del cometido de la Dirección Nacional de Auditoría. Las disposiciones generales del Código también deben aplicarse al ingreso proveniente de los recursos naturales. En muchos casos, sin embargo, la Dirección Nacional de Auditoría no está autorizada ni cuenta con los conocimientos especializados para auditar esos ingresos, sobre todo cuando una proporción significativa de los mismos se encausa a través de las ENRN o CNP. Si se establecen sistemas internos eficaces de gestión y contabilidad (acordes con las prácticas descritas en el resto de la Guía), se facilitará la tarea de la entidad de auditoría nacional. En la auditoría tradicional basada en las transacciones que se practica en la mayoría de los países desarrollados, a menudo no se abordan las cuestiones sistémicas cruciales propias de los países ricos en recursos naturales. Los enfoques basados en el riesgo (como los adoptados por el Reino Unido y Nigeria en los ejemplos citados) deben ser aplicados más ampliamente y contar con un pleno respaldo político para poder encarar los problemas básicos y brindar garantías fiables de integridad¹¹⁷.

132. El mecanismo de validación previsto en la EITI representa un paso importante para dar garantías fiables respecto de los flujos de ingreso, lo que a su vez contribuiría a promover el cambio institucional a más largo plazo. Ese mecanismo requiere que una entidad de validación independiente verifique los procedimientos adoptados para evaluar, comparar y declarar, en valores agrega-

¹¹⁶La *República del Congo* es un buen ejemplo. En *Azerbaián* se exigirá que, a partir de 2008, SOCAR (la ENRN de ese país) prepare estados financieros anuales consolidados como parte de un plan de reestructuración financiera más amplio, de conformidad con las NIIF.

¹¹⁷Véase también Daniel (2002b), que subraya la importancia del análisis de flujo de fondos para verificar que el régimen fiscal “entrega lo que debe entregar”.

dos, los pagos efectuados al gobierno por las empresas (incluidas las empresas estatales de recursos naturales), así como los pagos recibidos por el gobierno de parte de las empresas. El proceso de validación no es una auditoría financiera, y no elimina la necesidad de establecer un proceso eficaz de auditoría pública. Los auditores comerciales y las entidades nacionales de auditoría continuarían ejerciendo esas funciones. No obstante, el informe de validación puede incluir un comentario sobre la suficiencia de estos procesos en relación con los principios de validación previstos en la EITI. Este método es de fundamental importancia para la implementación de la EITI. También constituye un punto de partida para que las entidades nacionales desarrollen su propia capacidad y participen con eficacia en el proceso de brindar garantías. Los socios para el desarrollo de cada país pueden contribuir a elevar la capacidad de los organismos nacionales de auditoría; por ejemplo, respaldando las recomendaciones de orden sistémico formuladas por los entes de validación de la EITI.

133. Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) también pueden desempeñar una función esencial proporcionando garantías independientes acerca de la integridad de los procesos y datos. A nivel general, el Manual recomienda revisiones independientes de los pronósticos macroeconómicos, y en algunos países (por ejemplo, en Ucrania), las OSC han asumido esa función. La EITI asigna mucha más importancia a la función que podrían ejercer las OSC en cuanto a ofrecer garantías de la integridad de los datos sobre el ingreso proveniente de los recursos. Se considera que la activa participación de las OSC es un criterio clave para evaluar la eficacia con que se pone en marcha la EITI. El Memorando de entendimiento (véase http://www.eitransparency.org/section/countries/_azerbaijan/_mou), suscrito por la Comisión Estatal de Azerbaiyán a fin de garantizar que las OSC de ese país desempeñen una función central en el diseño y el seguimiento de la implementación de la EITI, es un ejemplo prometedor de la eficacia con que las OSC pueden fomentar la transparencia.

Apéndice I

Países ricos en hidrocarburos y minerales; 2000–05

Cuadro 1. Países ricos en hidrocarburos; 2000–05^{1, 2}

	Ingreso anual medio proveniente de hidrocarburos, 2000–05		Exportación anual media de hidrocarburos (bienes), 2000–05		Agotamiento de la energía, 2004 ⁴		Reservas petroleras comprobadas (2004) ⁵		Reservas gasíferas comprobadas (2004) ⁵	
	Porcentaje del ingreso fiscal total ³	Porcentaje del PIB	Porcentaje de las exportaciones totales (bienes)	Porcentaje del PIB	Porcentaje del ingreso nacional bruto	Porcentaje de las reservas mundiales	Porcentaje de las reservas mundiales	Porcentaje de las reservas mundiales	Porcentaje de las reservas mundiales	
Angola	79,8	33,4	91,8	68,0	45,0	0,76	0,76	...	...
Arabia Saudita	83,1	31,3	88,8	39,8	50,1	22,13	22,13	3,82	3,82	
Argelia*	70,5	26,3	97,6	36,8	35,2	0,99	0,99	2,54	2,54	
Azerbaiján*	33,3	8,5	87,3	36,1	54,6	0,59	0,59	0,77	0,77	
Bahrein	71,3	23,2	74,4	53,7	35,7	...	...	0,05	0,05
Brunei Darussalam	87,7	40,5	90,1	58,6	...	0,09	0,09	0,19	0,19	
Camerún*	27,7	4,8	44,7	8,3	10,8	...	...	...	...
Colombia*	10,0	3,0	26,7	4,4	7,2	0,12	0,12	0,07	0,07	
Congo, República del	69,6	22,2	88,3	68,7	54,1	0,15	0,15	...	...
Ecuador	26,0	6,6	46,9	11,8	19,0	0,42	0,42	...	...
Emiratos Árabes Unidos	66,1	19,7	42,4	32,6	29,2	8,19	8,19	3,39	3,39	
Gabón*	60,1	19,2	81,7	47,5	25,5	0,18	0,18	...	...
Guinea Ecuatorial*	85,2	24,4	96,8	93,1	...	0,15	0,15	...	...
Indonesia*	30,3	5,5	22,8	7,3	9,4	0,36	0,36	1,55	1,55	
Irán, Rep. Islámica del*	65,5	14,7	82,2	24,2	36,0	11,12	11,12	14,94	14,94	
Iraq ⁶	79,2	69,5	97,0	69,4	...	9,63	9,63	1,77	1,77	
Kazajistán*	25,1	6,3	52,6	24,1	39,9	3,32	3,32	1,68	1,68	
Kuwait	74,7	46,1	92,2	45,1	46,8	8,50	8,50	0,88	0,88	
Libia	80,2	43,2	97,1	53,6	60,7	3,28	3,28	0,83	0,83	
México*	33,3	7,5	17,2	3,0	7,4	1,24	1,24	0,23	0,23	
Nigeria	78,9	32,3	97,2	46,2	49,1	3,00	3,00	2,92	2,92	
Noruega	24,0	13,0	60,0	19,8	10,9	0,81	0,81	1,33	1,33	
Omán	83,4	38,6	80,9	45,3	58,8	0,47	0,47	0,56	0,56	
Qatar	68,4	26,0	78,5	46,8	...	1,27	1,27	14,40	14,40	

República Árabe Siria	46,3	12,8	70,2	24,6	38,6	0,26	0,17
Rusia*	19,5	7,3	54,0	17,9	29,7	6,07	26,70
Sudán	49,8	8,3	80,6	12,9	15,1	0,54	...
Trinidad y Tabago	36,4	9,3	59,9	28,4	46,2	0,07	0,30
Turkmenistán	43,2	8,7	83,5	28,7	...	0,05	1,62
Uzbekistán	...	...	...	...	59,3	0,05	1,04
Venezuela	48,8	15,8	82,5	25,8	34,7	6,68	2,39
Vietnam	31,2	7,4	21,3	11,0	9,5	0,26	0,13
Yemen	71,5	24,9	88,1	32,7	44,2	0,24	0,27
Promedio	55,0	20,6	71,1	35,2	34,4	2,93	3,25
Países con un volumen de ingresos provenientes de hidrocarburos potencialmente alto a mediano y a largo plazo							
Bolivia	20,9	5,6	23,0	5,0	15,4	...	0,42
Chad ⁷	31,0	3,8	80,8	42,9	79,1	0,08	...
Mauritania*	...	...	...	...	...	...	...
Santo Tomé y Príncipe ⁸	57,7	73,4	...	...	...	...	...
Timor-Leste	63,8	38,8	72,1	26,0	...	...	...

Fuentes: Documentos del Directorio Ejecutivo, base de datos de *Perspectivas de la economía mundial* y estimaciones del personal técnico del FMI; *World Development Indicators* del Banco Mundial.

¹El asterisco (*) indica los países para los cuales el FMI ha publicado un módulo fiscal del Informe sobre la Observancia de los Códigos y Normas (IOCN).

²El cuadro 1 incluye todos los países considerados ricos en hidrocarburos y/o recursos minerales sobre la base de los siguientes criterios: i) una proporción media entre el ingreso fiscal proveniente de los hidrocarburos y/o minerales y el ingreso fiscal total de al menos 25% durante el período 2000-05, o ii) una proporción media entre los ingresos de las exportaciones de hidrocarburos y/o minerales y los ingresos totales de exportación de al menos 25% durante el período 2000-05.

³Ingreso, incluidas las donaciones.

⁴Definición de *World Development Indicators* del Banco Mundial. El agotamiento de la energía equivale al producto de la renta unitaria de los recursos y las cantidades físicas de energía extraída. Incluye carbón, crudo y gas natural.

⁵Fuente: *British Petroleum Statistics*, junio de 2006.

⁶Información fiscal disponible correspondiente a 2004-05.

⁷Información disponible correspondiente a 2004-05.

⁸Información disponible correspondiente a 2005.

Cuadro 2. Países ricos en minerales; 2000–05^{1, 2}

País	Mineral	Ingreso anual medio proveniente de minerales, 2000–05		Exportación anual media de minerales, 2000–05		Agotamiento de los minerales (2004) ⁴	
		Porcentaje del ingreso fiscal total ³	Porcentaje del PIB	Porcentaje de exportaciones totales (bienes)	Porcentaje del PIB	Porcentaje del ingreso nacional bruto	Porcentaje del ingreso nacional bruto
Botswana	Diamantes	62,5	20,6	79,5	32,3	...	...
Chile*	Cobre	9,4	2,2	39,1	11,7	10,8	10,8
Congo, República Dem. del	Diamantes	...	...	52,7	11,9	...	...
Ghana*	Oro	...	...	33,4	11,0	0,2	0,2
Guinea	Bauxita/alúmina	17,8	2,4	87,7	19,0	1,9	1,9
Indonesia*	Estaño, cobre, oro, plata	...	...	7,3	2,3	1,6	1,6
Jordania*	Fosfatos, potasa	0,7	0,2	12,4	3,5	0,1	0,1
Liberia	Diamantes	...	...	...	...	...	...
Mauritania	Mineral de hierro	...	...	53,4	16,2	10,9	10,9
Mongolia*	Cobre, oro	8,2	2,9	51,2	26,3	8,4	8,4
Namibia	Diamantes	5,9	1,9	59,9	20,0	...	...
Papua Nueva Guinea*	Oro	17,9	5,6	77,6	47,9	25,1	25,1
Perú*	Oro, cobre, plata	3,3	1,5	50,8	8,1	2,1	2,1
República Kirguisa*	Oro	1,7	0,3	39,1	12,5	...	...
Sierra Leona	Diamantes, bauxita, rutila	0,9	0,2	87,0	10,1	...	...
Sudáfrica	Oro, platino, carbón	...	...	27,2	6,4	0,6	0,6
Uzbekistán	Oro	...	...	29,8	8,6	...	...
Zambia	Cobre	...	...	60,5	16,6	3,7	3,7
Promedio		12,8	3,8	49,9	15,6		6,0

Fuentes: Documentos del Directorio Ejecutivo, base de datos de *Perspectivas de la economía mundial* y estimaciones del personal técnico del FMI; *World Development Indicators* del Banco Mundial.

¹El asterisco (*) indica los países para los cuales el FMI ha publicado un módulo fiscal del Informe sobre la Observancia de los Códigos y Normas (IOCN).

²El cuadro 2 incluye países considerados ricos en hidrocarburos y/o recursos minerales en función de los siguientes criterios: i) una proporción media entre el ingreso fiscal proveniente de los hidrocarburos y/o minerales y el ingreso fiscal total de al menos 25% durante el período 2000–05, o ii) una proporción media entre los ingresos de las exportaciones de hidrocarburos y/o minerales y los ingresos totales de exportación de al menos 25% durante el período 2000–05. Dos países (Indonesia y Jordania) no reúnen los criterios de datos necesarios para figurar en la lista, pero fueron incluidos debido a la gran importancia de los minerales en su economía. Indonesia, Mauritania y Uzbekistán tienen un volumen sustancial de recursos de hidrocarburos.

³Ingreso, incluidas las donaciones.

⁴Definición de *World Development Indicators* del Banco Mundial. El agotamiento de los minerales equivale al producto de la renta unitaria de los recursos y las cantidades físicas de minerales extraídas. Incluye estaño, oro, plomo, zinc, hierro, cobre, níquel, plata, bauxita y fosfatos.

Apéndice II

Código revisado de buenas prácticas de transparencia fiscal (2007)

I. Clara definición de funciones y responsabilidades

1.1. El sector gobierno deberá distinguirse del resto del sector público y del resto de la economía. Asimismo, dentro del sector público, las funciones de política y administración deberán ser claras y divulgarse al público.

1.1.1 Deberán especificarse claramente la estructura y las funciones del gobierno.

1.1.2 Deberán definirse claramente las facultades fiscales de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

1.1.3 Deberán especificarse con claridad las funciones de los diferentes niveles del gobierno y sus interrelaciones.

1.1.4 Las relaciones entre el gobierno y las corporaciones públicas deberán fundamentarse en acuerdos claros.

1.1.5 Las relaciones del gobierno con el sector privado deberán ser transparentes y ajustarse a normas y procedimientos claros.

1.2 El marco jurídico, normativo y administrativo establecido para la gestión de las finanzas públicas deberá ser claro y transparente.

1.2.1 La recaudación, el compromiso y el uso de los fondos públicos deberá regirse por leyes, reglamentos y procedimientos administrativos que regulen en forma integral el presupuesto, los impuestos y los demás aspectos de las finanzas públicas.

1.2.2 Las leyes y los reglamentos relativos a la recaudación de ingresos tributarios y no tributarios, y los criterios que rigen la discrecionalidad administrativa de su aplicación, deberán ser asequibles, claros y comprensibles. Las apelaciones con respecto a obligaciones tributarias y no tributarias deberán considerarse en forma oportuna.

1.2.3 Deberá establecerse un tiempo suficiente para las consultas sobre proyectos de ley y modificaciones de los reglamentos y, de ser factible, modificaciones más generales en materia de políticas.

1.2.4 Los acuerdos contractuales entre el gobierno y las entidades públicas o privadas, incluidas las empresas explotadoras de recursos y los operadores de concesiones del gobierno, deberán ser claros y estar a disposición del público.

1.2.5 La gestión de los activos y pasivos del gobierno, incluido el otorgamiento de derechos de uso o explotación de activos públicos, deberán fundamentarse en norma jurídicas explícitas.

II. Procesos presupuestarios transparentes

2.1 La elaboración del presupuesto deberá respetar un calendario establecido y regirse por objetivos de política macroeconómica y fiscal claramente definidos.

2.1.1 Deberá especificarse y cumplirse un calendario para el presupuesto. Al Poder Legislativo deberá concedérsele un tiempo adecuado para la consideración del proyecto de presupuesto.

2.1.2 El presupuesto anual deberá ser realista, y deberá elaborarse y presentarse en un marco integral de política macroeconómica y fiscal a mediano plazo. Las metas fiscales y las normas fiscales deberán enunciarse y explicarse claramente.

2.1.3 Deberán describirse las principales medidas relacionadas con el gasto y el ingreso, y su contribución al cumplimiento de los objetivos de las políticas. Deberán asimismo estimarse sus repercusiones actuales y futuras en el presupuesto y sus consecuencias económicas más generales.

2.1.4 En la documentación presupuestaria deberá constar una evaluación de la sostenibilidad fiscal. Los principales supuestos con respecto a la evolución y las políticas económicas deberán ser realistas y estar claramente especificados, y deberá presentarse un análisis de sensibilidad.

2.1.5 Deberán establecerse mecanismos claros de coordinación y gestión de las actividades presupuestarias y extrapresupuestarias dentro de un marco general de política fiscal.

2.2 Deberán establecerse procedimientos claros para la ejecución, supervisión y declaración del presupuesto.

2.2.1 El sistema contable deberá constituir una base fiable para hacer un seguimiento de los ingresos, los compromisos, los pagos, los atrasos, los pasivos y los activos.

2.2.2 Deberá presentarse oportunamente al Poder Legislativo un informe de mitad de ejercicio sobre la evolución del presupuesto. Deberán publicarse actualizaciones más a menudo, con una frecuencia por lo menos trimestral.

2.2.3 Durante el ejercicio fiscal, deberán presentarse al Poder Legislativo propuestas complementarias de ingreso y gasto de una manera coherente con la presentación original del presupuesto.

2.2.4 Las cuentas definitivas auditadas y los informes de auditoría, incluida la conciliación con el presupuesto aprobado, deberán presentarse al Poder Legislativo y publicarse dentro de un plazo de un año.

III. Acceso del público a la información

3.1 Deberá proporcionarse al público información completa sobre las operaciones fiscales pasadas, actuales y futuras, y sobre los principales riesgos fiscales.

3.1.1 Los documentos presupuestarios, incluidas las cuentas definitivas y otros informes fiscales destinados al público, deberán abarcar todas las actividades presupuestarias y extrapresupuestarias del gobierno central.

3.1.2 Deberá divulgarse información comparable a la que figura en el presupuesto anual sobre los resultados de por lo menos los dos ejercicios anteriores, así como previsiones y análisis de sensibilidad relativos a los principales agregados presupuestarios correspondientes a por lo menos los dos ejercicios siguientes.

3.1.3 Los documentos presupuestarios deberán incluir estados de cuentas en los que se describan la naturaleza y la importancia fiscal del gasto tributario, los pasivos contingentes y las actividades cuasifiscales del gobierno central, junto con una evaluación de todos los otros riesgos fiscales importantes.

3.1.4 En la presentación del presupuesto anual se deberán indicar por separado las entradas de todas las principales fuentes de ingresos, incluidas las actividades relacionadas con la explotación de recursos y la asistencia externa.

3.1.5 El gobierno central deberá divulgar información sobre el nivel y la composición de su deuda y sus activos financieros, sus pasivos importantes distintos de deuda (tales como derechos de pensiones, riesgo de garantía y otras obligaciones contractuales), y sus activos en recursos naturales.

3.1.6 En la documentación presupuestaria se deberá declarar el saldo fiscal de los gobiernos subnacionales y la situación de las finanzas de las corporaciones públicas.

3.1.7 El gobierno deberá divulgar un informe periódico sobre las finanzas públicas a largo plazo.

3.2 La información fiscal deberá presentarse de manera que facilite el análisis de las políticas y que estimule la rendición de cuentas.

3.2.1 Deberá distribuirse junto con el presupuesto anual una guía clara y sencilla sobre el presupuesto.

3.2.2 Los datos fiscales deberán declararse en cifras brutas. Deberá hacerse un desglose de ingresos, gastos y financiamiento, y los gastos deberán clasificarse por categorías económicas, funcionales y administrativas.

3.2.3 El saldo general y la deuda bruta del gobierno general, o sus equivalentes en valores devengados, deberán constituir indicadores sintéticos normalizados de la situación fiscal del gobierno. Cuando proceda, deberán complementarse con otros indicadores fiscales, como el saldo primario, el saldo del sector público y la deuda neta.

3.2.4 Una vez al año deberán presentarse al Poder Legislativo los resultados alcanzados en la consecución de los objetivos de los principales programas presupuestarios.

3.3 Deberá contraerse el compromiso de divulgar puntualmente información sobre las finanzas públicas.

3.3.1 La publicación oportuna de información sobre las finanzas públicas debe constituir una obligación legal del gobierno.

3.3.2 Deberán anunciarse y cumplirse los calendarios anticipados de divulgación de la información fiscal.

IV. Garantías de integridad

4.1 Los datos fiscales deberán cumplir las normas generales aceptadas sobre la calidad de los datos.

4.1.1 Los pronósticos presupuestarios y las actualizaciones deberán reflejar las tendencias recientes de los ingresos y gastos, la evolución macroeconómica básica y compromisos bien definidos en materia de políticas.

4.1.2 El presupuesto anual y las cuentas presupuestarias definitivas deberán indicar el método contable utilizado en la compilación y la presentación de los datos fiscales. Deberán seguirse las normas de contabilidad aceptadas.

4.1.3 Los datos de los informes fiscales deberán ser congruentes entre sí y conciliarse con datos pertinentes provenientes de otras fuentes. Deberán explicarse las revisiones sustanciales de los datos fiscales históricos y cualquier modificación de la clasificación de los datos.

4.2 Las actividades fiscales deberán estar sujetas a supervisión y salvaguardias eficaces de carácter interno.

4.2.1 La conducta de los funcionarios públicos deberá ajustarse a normas éticas claras y ampliamente difundidas.

4.2.2 Los procedimientos y las condiciones de empleo en el sector público deberán documentarse y ponerse a disposición de las partes interesadas.

4.2.3 Los reglamentos sobre adquisiciones, en concordancia con las normas internacionales, deberán ser asequibles y cumplirse en la práctica.

4.2.4 Las operaciones de compra y venta de activos públicos deberán realizarse en forma transparente, y las principales operaciones deberán identificarse por separado.

4.2.5 Las actividades y finanzas del gobierno deberán someterse a una auditoría interna, y deberá existir la posibilidad de examinar los procedimientos de auditoría.

4.2.6 La administración tributaria nacional deberá estar protegida por ley de las presiones políticas, y deberá garantizar los derechos de los contribuyentes e informar periódicamente al público sobre sus actividades.

4.3 La información fiscal deberá someterse a examen externo.

4.3.1 Las finanzas y las políticas públicas deberán estar sujetas al examen de un órgano nacional de auditoría o un organismo equivalente, independiente del Poder Ejecutivo.

4.3.2 El órgano nacional de auditoría o el organismo equivalente deberán presentar al Poder Legislativo todos los informes, incluido el informe anual, y divulgarlos. Deberán existir mecanismos que permitan supervisar las medidas de seguimiento.

4.3.3 Deberá solicitarse a expertos independientes que evalúen los pronósticos fiscales, los pronósticos macroeconómicos en que se basan y los supuestos en los que se fundamentan.

4.3.4 Deberá establecerse un organismo nacional de estadísticas, con independencia institucional, que verifique la calidad de los datos fiscales.

Referencias

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James A. Robinson, 2003, “An African Success Story: Botswana”, en *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, Dani Rodrik, compilador (Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press).
- Ahmad, Ehtisham, y Ali Mansoor, 2002, “Indonesia: Managing Decentralization”, en *Fiscal Decentralization*, Ehtisham Ahmad y Vito Tanzi, compiladores (Nueva York: Routledge).
- , y Eric Mottu, 2003, “Oil Revenue Assignments: Country Experiences and Issues”, en *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, J.M. Davis, R. Ossowski y A. Fedelino, compiladores (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- , y Giorgio Brosio (compiladores), 2006, *Handbook of Fiscal Federalism* (Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Press Company).
- Auty, Richard M., 1997, “Natural Resource Endowment, the State and Development Strategy”, *Journal of International Development*, vol. 9, No. 4, págs. 651–63.
- Barnett, Steven, y Rolando Ossowski, 2003, “Operational Aspects of Fiscal Policy in Oil-Producing Countries”, en *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, J.M. Davis, R. Ossowski y A. Fedelino, compiladores (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Basu, Anupam, y Krishna Srinivasan, 2002, “Foreign Direct Investment in Africa—Some Case Studies”, IMF Working Paper No. 02/61 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Birdsall, Nancy, y Arvind Subramanian, 2004, “Saving Iraq From Its Oil”, *Foreign Affairs*, vol. 83 (julio/agosto).
- British Petroleum (BP), 2006, *Statistical Review of World Energy*.
- Brosio, Giorgio, 2003, “Oil Revenue and Fiscal Federalism”, en *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, J.M. Davis, R. Ossowski y A. Fedelino, compiladores (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Claessens, Stijn, y Panos Varangis, 1994, “Oil Price Instability, Hedging, and an Oil Stabilization Fund: The Case of Venezuela”, Policy Research Working Paper No. 1290 (Washington: Banco Mundial).
- Collier, Paul, 1999, “On the Economic Consequences of Civil War”, *Oxford Economic Papers*, vol. 51 (enero, págs. 168–83).
- , y Anke Hoeffler, 2004, “The Challenge of Reducing the Global Incidence of Civil War”, estudio presentado en el Consensus 2004 de Copenhague.
- Cordes, John A., 1995, “An Introduction to the Taxation of Mineral Rents”, en *The Taxation of Mineral Enterprises*, James Otto, compilador (Londres: Graham & Trotman/Martinus Nijhoff).

- Daniel, James A., 2003, "Hedging Government Oil Price Risk", en *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, J.M. Davis, R. Ossowski y A. Fedelino, compiladores (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Daniel, Philip, 1995, "Evaluating State Participation in Mineral Projects: Equity, Infrastructure and Taxation", en *The Taxation of Mineral Enterprises*, J.M. Davis, R. Ossowski y A. Fedelino, compiladores (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- , 2002a, "Discussion Paper", estudio presentado en la conferencia del Fondo Monetario Internacional sobre política fiscal e implementación en los países productores de petróleo, Washington, junio.
- , 2002b, "Petroleum Revenue Management. An Overview", estudio preparado para el Banco Mundial, Washington, junio.
- Davis, Jeffrey, Rolando Ossowski, James A. Daniel y Steven Barnett, 2003, "Stabilization and Savings Funds for Nonrenewable Resources: Experience and Fiscal Policy Implications", en *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, J.M. Davis, R. Ossowski y A. Fedelino, compiladores (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- , Rolando Ossowski y Annalisa Fedelino (compiladores), 2003, *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Fondo Monetario Internacional, 2001a, *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001* (Washington).
- , 2001b, *Manual de Transparencia Fiscal* (Washington).
- , 2004, *Botswana. Selected Issues and Statistical Appendix*, IMF Country Report No. 04/212 (Washington).
- , 2007a, *Manual de Transparencia Fiscal* (de próxima publicación; Washington).
- , 2007b, "The Role of Fiscal Institutions in Managing the Oil Revenue Boom", documento SM/07/88 (Washington).
- Global Witness, 2004, *Time for Transparency: Coming Clean on Oil, Mining and Gas Revenues* (Washington: Global Witness Publishing Inc.).
- Gupta, Sanjeev, Benedict Clements, Kevin Fletcher y Gabriela Inchauste, 2003, "Issues in Domestic Petroleum Pricing in Oil-Producing Countries", en *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, J.M. Davis, R. Ossowski y A. Fedelino, compiladores (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Hannesson, Rögnvaldur, 2001, *Investing for Sustainability. The Management of Mineral Wealth* (Norwell, Massachusetts: Kluwer).
- Hausmann, Ricardo, y Roberto Rigobon, 2003, "An Alternative Interpretation of the 'Resource Curse' Theory and Policy implications", NBER Working Paper No. 9424 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau for Economic Research).
- Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), 2003, "*Revised Draft Reporting Guidelines*" (Londres, mayo).
- , 2005, *EITI Source Book* (Londres, marzo).
- , 2006, *Report of the International Advisory Group* (Londres, septiembre).
- Johnston, Daniel, 2004, "Petroleum Contract Analysis and Design State-of-the Art—State-of-the-Industry", estudio presentado en un seminario sobre la gestión del ingreso petrolero, organizado conjuntamente por el PNUD y el Programa de Asistencia para la Gestión del Sector Energético, Banco Mundial, Washington, marzo.
- Katz, Menachem, Ulrich Bartsch, Harinder Malothra y Milan Cuc (compiladores), 2004, *Lifting the Oil Curse: Improving Petroleum Revenue Management in Sub-Saharan Africa* (Washington: Fondo Monetario Internacional).

- Kumar, Raj, 1995, "Mine Taxation: The Evolution of Fiscal Regimes", en *The Taxation of Mineral Enterprises*, James Otto, compilador (Londres: Graham & Trotman/Martinus Nijhoff).
- Lederman, Daniel, y William F. Maloney, 2003, "Trade Structure and Growth", Policy Research Working Paper No. 3025 (Washington: Banco Mundial).
- , 2007, *Natural Resources: Neither Curse nor Destiny* (Stanford, California: Stanford University Press).
- Martínez-Vázquez, Jorge, y Jameson Boex, 2000, *Russia's Transition to a New Federalism* (Washington: Banco Mundial).
- McLure, Charles E. Jr., 2003, "The Assignment of Oil Tax Revenue", en *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, J.M. Davis, R. Ossowski y A. Fedelino, compiladores (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- McPherson, Charles, 2003, "National Oil Companies: Evolution, Issues, Outlook", en *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, J.M. Davis, R. Ossowski y A. Fedelino, compiladores (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- , y Stephen MacSearraigh, 2007, "Corruption in the Petroleum Sector", en *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, J. Edgardo Campos y Sanjay Pradhan, compiladores (Washington: Banco Mundial).
- Modise, Modise D., 2000, "Management of Mineral Revenues: The Botswana Experience", estudio presentado en el seminario de la UNCTAD sobre crecimiento y diversificación en las economías productoras de minerales, Ciudad de El Cabo, Sudáfrica, noviembre.
- Oil Industry Accounting Committee (Comité de contabilidad de la industria petrolera), 2001, "Accounting for Oil and Gas Exploration, Development, Production and Decommissioning Activities", Statement of Recommended Practice (Londres, junio).
- Okogu, Bright E., 2002, "Issues in Global Natural Gas: A Primer and Analysis", Working Paper No. 02/40 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2000, "The OECD Guidelines for Multinational Enterprises" (París).
- , 2004, "OECD Principles of Corporate Governance" (París).
- Otto, James, compilador, 1995, *The Taxation of Mineral Enterprises* (Londres: Graham & Trotman/Martinus Nijhoff).
- Petri, Martin, Günther Taube y Aleh Tsyvinski, 2003, "Energy Sector Quasi-Fiscal Activities in the Countries of the Former Soviet Union", en *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, J.M. Davis, R. Ossowski y A. Fedelino, compiladores (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Sachs, Jeffrey D., y Andrew M. Warner, 2000 "Natural Resource Abundance and Economic Growth", en *Leading Issues in Economic Development* (séptima edición), Gerald M. Meier y James E. Rauch, compiladores (Nueva York: Oxford University Press, séptima edición).
- Sala-i-Martin, Xavier, y Arvind Subramanian, 2003, "Addressing the Natural Resource Curse: an Illustration from Nigeria", NBER Working Paper No. 9804, Cambridge, Massachusetts.
- Skancke, Martin, 2003, "Fiscal Policy and Petroleum Fund Management in Norway", en *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, J.M. Davis, R. Ossowski y A. Fedelino, compiladores (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Sunley, Emil, Thomas Baunsgaard y Dominique Simard, 2003, "Revenue from the Oil and Gas Sector: Issues and Country Experience", en *Fiscal Policy Formulation*

and Implementation in Oil-Producing Countries, J.M. Davis, R. Ossowski y A. Fedelino, compiladores (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Tanzi, Vito, 2002, "Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization", en *Managing Fiscal Decentralization*, Ehtisham Ahmad y Vito Tanzi, compiladores (Londres: Routledge).

Taube, Günther, 2001, "Fiscal Policy and Quasi-Fiscal Activities in the Islamic Republic of Iran", estudio presentado en una conferencia del Banco Central del Irán, Teherán, mayo.

Wakeman-Linn, John, Paul Mathieu y Bert van Selm, 2003, "Oil Funds in Transition Economies: Azerbaijan and Kazakhstan", en *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, J.M. Davis, R. Ossowski y A. Fedelino, compiladores (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Referencias en Internet

Australia

Comité Conjunto de Reservas Minerales de Australia y Asia: <http://www.jorc.org/main.php>

Progress on International Standards for Reporting of Mineral Resources and Reserves: <http://www.jorc.org/pdf/miskelly1.pdf>

Estados Unidos

Consejo de Normas de Contabilidad: <http://www.fasb.org>

Nota de orientación de la Comisión de Valores y Bolsa: <http://www.sec.gov/divisions/corpfin/guidance/cfactfaq.htm>

Nigeria

Gobierno de Nigeria: <http://www.nigeria.gov.ng>

Informes mensuales sobre los ingresos del petróleo que perciben el gobierno federal y los estados: <http://www.fmf.gov.ng/Presentaion%20on%20the%20appropriation%20bill.PDF>

Noruega

Banco central: http://www.norges-bank.no/default___106.aspx

Fondo de pensiones: <http://www.regjeringen.no/en/ministries/fin/Selected-topics/The-Government-Pension-Fund.html?id=1441>

Ministerio de Energía y Petróleo: <http://www.regjeringen.no/en/ministries/oed.html?id=750>

Ministerio de Hacienda (presupuesto): <http://www.statsbudsjett.no>

Sector petrolero de Noruega: http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/bro/2005/0004/ddd/pdfv/243848-miljo_05_engelsk.pdf

Reino Unido

Declaración de las cuentas financieras del gobierno: <http://www.hm-treasury.gov.uk/media/70A0A/DebtManageRpt03to04.pdf#page=15>

Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID): <http://www.dfid.gov.uk>

Oficina de Impuestos Internos: <http://www.inlandrevenue.gov.uk/home.htm>

http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/00-01/00015.pdf

Oficina Nacional de Auditoría: http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/00-01/00015.pdf

Tesoro: <http://www.hm-treasury.gov.uk>

República del Congo

Gobierno: <http://www.congo-site.com>

Ministerio de Hacienda: <http://www.mefb-cg.org>

Otras entidades**Banco Mundial:**

Actas del seminario de 2004 del Banco Mundial, "Petroleum Revenue Management Workshop": http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/08/26/000112742_20040826095443/Rendered/PDF/296760PetroleumESMAP0tech0no1051.pdf

Reseña de las Industrias Extractivas: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTOGMC/0,,contentMDK:20605112~menuPK:592071~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336930,00.html>

<http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/implementation-tomr2.pdf>

Consejo Internacional de Minería y Metales: http://www.icmm.com/library_pub_detail.php?rcd=191

Declaración del G-8 de 2003 en Evian: Fighting Corruption and Improving Transparency: http://www.g8.fr/evian/english/navigation/2003_g8_summit/summit_documents/fighting_corruption_and_improving_transparency_-_a_g8_declaration.html

Declaración del G-8 de 2006 en San Petersburgo: Fighting high level corruption: <http://en.g8russia.ru/docs/14.html>

Fondo Monetario Internacional:

Código de Transparencia Fiscal: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>

Informes sobre la Observancia de los Códigos y Normas (IOCN) de transparencia fiscal:

Gabón: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06388.pdf>

Ghana: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04203.pdf>

Indonesia: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06330.pdf>

Normas y códigos: <http://www.imf.org/external/standards/index.htm>

Global Witness: <http://www.globalwitness.org>

Índice de Percepción de la Corrupción 2006 de International Transparency: <http://www.transparency.org/cpi>

Iniciativa conjunta de datos del petróleo (JODI): <http://www.jodidata.org/filez/odtmain.htm>

Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI): <http://www.eitransparency.org>

Naciones Unidas:

Sistema integrado de contabilidad ambiental y económica 2003: <http://unstats.un.org/unsd/envAccounting/seea.htm>

Comisión Económica para Europa <http://www.unece.org/ie/se/reserves.html>

Open Society Institute (OSI): <http://www.soros.org>

OSI Revenue Watch Program: Follow the Money. A Guide to Monitoring Budgets and Oil and Gas Revenues: www.soros.org/initiatives/cep/articles_publications/publications/money_20041117/follow_money.pdf

Publish What You Pay: <http://www.publishwhatyoupay.org>

