

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

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

Índice

Introducción y resumen.....	5
El problema de la riqueza de recursos y la función de la transparencia fiscal.....	5
Labor reciente del FMI, el Banco Mundial y otros organismos	7
Enfoque y estructura de la guía.....	9
Resumen de las buenas prácticas de transparencia fiscal para la gestión del ingreso proveniente de los recursos naturales	13
1. Clara definición de funciones y responsabilidades	19
Marco jurídico del ingreso proveniente de los recursos naturales 1.1.5	19
Régimen fiscal 1.2.2	23
Fiscalización de los flujos de ingreso y del endeudamiento 1.2.2	30
Participación en el capital de las empresas 1.1.5	31
Fondos extrapresupuestarios relacionados con los recursos naturales 1.1.3	33
Empresas nacionales de recursos naturales (ENRN) 1.1.4	33
Actividades cuasifiscales y obligaciones sociales y ecológicas de las ENRN 1.1.4/1.1.5.....	35
Gobiernos subnacionales y los ingresos de los recursos naturales 1.1.2	40
2. Acceso del público a la información.....	44
Documentación presupuestaria sobre el ingreso y el gasto relacionados con los recursos naturales.....	44
Declaración de los pagos de las empresas de recursos naturales 2.1.1	45
Declaración de la deuda relacionada con los recursos naturales 2.1.4	47
Declaración de los activos relacionados con los recursos naturales 2.1.4	48
Estimación del valor neto de los recursos naturales 2.1.4/3.1.1	49
Declaración de actividades extrapresupuestarias 2.1.3.....	51
3. Transparencia en la preparación, ejecución y publicación del presupuesto	54
Política fiscal y el ingreso proveniente de los recursos naturales 3.1.1	54
Fondos de recursos y normas fiscales 3.1.2.....	55
Política fiscal y gestión de los activos 3.1.1	59
Balanza fiscal 3.2.3/3.2.4.....	60
Riesgos fiscales 3.1.5.....	61
Contabilidad del ingreso proveniente de los recursos naturales 3.3.1	64
Control y auditoría internos del ingreso proveniente de los recursos naturales 3.3.3	65
Transparencia de la administración tributaria 3.3.4.....	65
4. Garantías de integridad	67
Supervisión de las empresas 1.1.4/1.1.5	67
Supervisión de las empresas/flujos de ingreso del gobierno 4.2.1	69

Recuadros

1. Gas natural y transparencia fiscal	24
2. El régimen fiscal y la renta captada por el gobierno.....	27
3. Elementos para estimar el valor de los activos de los países en desarrollo	50
4. Declaración internacional de las reservas de recursos naturales; aparición de nuevas normas.....	52
5. La prudente gestión de la riqueza mineral en Botswana.....	56
6. El Fondo de petróleo de Noruega: Una gestión de activos basada en prácticas óptimas.....	57

Apéndices

I. Cuadro 1. Países ricos en hidrocarburos.....	71
II. Cuadro 2. Países ricos en minerales.....	72

Bibliografía	78
--------------------	----

Referencias en Internet	82
-------------------------------	----

SIGLAS

CNP	Compañía nacional de petróleo
CRP	Contrato de repartición de la producción
EITI	Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas
ENRN	Empresa nacional de recursos naturales
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional
IFAC	Federación Internacional de Contadores
IOCN	Informe sobre la observancia de los códigos y normas
IFRS	Normas internacionales de declaración de datos financieros
JODI	Iniciativa conjunta de datos del petróleo
NYME	Bolsa Mercantil de Nueva York
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
NEDD	Normas Especiales para la Divulgación de Datos
SGDD	Sistema General de Divulgación de Datos
SPF	Fondo estatal del petróleo de Noruega

INTRODUCCIÓN Y RESUMEN

1. En la presente guía sobre la transparencia del ingreso proveniente de los recursos¹ se aplican los principios del *Código de buenas prácticas de transparencia fiscal* (en adelante denominado el Código) al conjunto único de problemas que confrontan los países que obtienen una proporción significativa de sus ingresos de los recursos naturales. Los problemas que plantea la gran 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* (el Manual). Esta guía ofrece un marco para los problemas relativos específicamente a los recursos naturales que deben considerarse en una evaluación de la transparencia fiscal, por ejemplo, como parte de un informe fiscal sobre la observancia de los códigos y normas (IOCN)². Asimismo, ofrece una visión resumida de las buenas prácticas y de las prácticas óptimas de transparencia generalmente reconocidas en la gestión de los ingresos de los recursos que los propios países pueden utilizar, así como el FMI, el Banco Mundial y otras entidades que ofrecen respaldo técnico.

El problema de la riqueza de recursos y la función de la transparencia fiscal

2. Con frecuencia se sostiene que la riqueza de recursos está vinculada con deficiencias en el desempeño económico (la “maldición de los recursos naturales”), y ha surgido un importante volumen de estudios especializados que procuran explicar la relación entre la abundancia de recursos y los resultados económicos³. Al respecto, una de las preguntas clave es cómo los países pueden evitar esa maldición y transformar sus abundantes recursos en una bendición. Esta pregunta es pertinente para un gran número de países. En los cuadros 1 y 2 del apéndice I figuran más de 50 países que pueden designarse como ricos en hidrocarburos y en

¹ En esta guía la expresión “ingreso proveniente de los recursos naturales” denota los ingresos derivados de la explotación de todos los recursos naturales. Como se explica en el texto, sin embargo, la guía se centra principalmente en los ingresos procedentes de los hidrocarburos (petróleo y gas) y de la minería. No obstante, algunos de los principios tienen aplicación más amplia.

² En agosto de 2004, y desde que inició su labor sobre normas y códigos a fines de los años noventa, el FMI había completado IOCN fiscales para unos 70 países. La mayor parte de estos informes han sido publicados. En el siguiente sitio en Internet se explica con más detalle la labor del FMI en el ámbito de la transparencia fiscal: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>.

³ En Auty (1997), por ejemplo, se examina esa relación en un grupo de países, definidos en sentido amplio como ricos en recursos 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 1970–1989. Esa hipótesis, sin embargo, ha tenido detractores. Si bien Hausman y Rigobon (2003) respaldan en general que la relación es inversa, señalan que los países ricos en petróleo obtuvieron resultados económicos satisfactorios en los años ochenta en que la situación del sector petrolero era positiva, en contradicción con lo que se esperaría de la hipótesis del “mal holandés”. Asimismo, Lederman y Maloney (2003) han puesto en duda la robustez de la conclusión de Sachs y Warner.

recursos minerales⁴. Muchos de estos países son de ingreso bajo y mediano en que los ingresos provenientes de los hidrocarburos o los minerales representan más del 50% del ingreso público o los ingresos provenientes de la exportación. Además de los efectos negativos que pueden tener sobre el crecimiento, la riqueza de recursos puede contribuir significativamente a la corrupción y a la agitación social. En una serie de países, se observa que el petróleo, los diamantes y la madera ejercen una función en las guerras civiles y en su financiamiento, y en sus consiguientes costos económicos y sociales⁵. Si bien no se ha logrado explicar cabalmente la razón de esta maldición particular de la abundancia de recursos naturales, los costos que puede entrañar están bien documentados. No obstante, una serie de países (incluidos Botswana, Canadá y Noruega) parecen haber evitado estos problemas mediante la adopción de prácticas de gestión prudentes y transparentes⁶.

3. 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, a cambio de una inversión relativamente reducida, grandes ventajas. Muchos analistas han hecho hincapié en la función esencial que ejerce la transparencia fiscal para mejorar la gestión de los ingresos que generan los recursos naturales⁷. Asimismo, en los últimos años se ha llegado a un acuerdo considerable con respecto a una amplia gama de prácticas óptimas de gestión de los recursos naturales (sobre todo, petróleo y gas)⁸. La presente guía se basa en gran parte en estos trabajos e integra las recomendaciones de transparencia de esa labor en el marco del Código.

⁴ Se considera que un país rico en hidrocarburos y/o recursos minerales reúne una de las siguientes características: i) la proporción del ingreso fiscal atribuible a hidrocarburos y/o minerales en el período 2000–03 ascendió, en promedio, a un mínimo de 25%, o ii) La proporción de los ingresos de exportación atribuible a la exportación de hidrocarburos y/o minerales en el período 2000–03 ascendió, en promedio a un mínimo de 25%.

⁵ Véase Collier (1999) en que se analizan los costos de los conflictos civiles. En Collier y Hoeffler (2004) se examinan las sustanciales ventajas que puede reportar una mayor transparencia debido a su efecto sobre la prevención de conflictos.

⁶ La importancia de las instituciones como variable explicativa se subraya en Sala-i-Martin y Subramanian (2003). Esos autores 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 no son mayormente atribuibles a los recursos naturales en sí.

⁷ Véase Katz y otros autores (2004) en que se analizan 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 de 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 el gobierno

⁸ Los estudios analíticos clave son: Davis, Jeffrey y otros autores, *Stabilization and Savings Funds for Nonrenewable Resources: Experience and Fiscal Policy Implications*, estudio de la serie "Occasional Papers" No. 205, Washington, 2001; y Davis, Jeffrey y otros autores (eds.), *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, FMI 2003; Banco Mundial, *Petroleum Revenue Management Workshop*, actas, 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 realizada en Washington en junio de 2002, y

4. La guía se centra en los ingresos procedentes 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 crean 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 a ello se suma una administración deficiente, el control de esa riqueza ofrece amplio margen para adoptar políticas ineficientes, ejercer poderes discrecionales y actuar en forma francamente corrupta, todos factores que pueden contribuir a resultados económicos deficientes y, en última instancia, al despilfarro de la riqueza nacional del petróleo⁹.

5. Surgen dificultades similares, aunque en menor escala, en la gestión de otros recursos no renovables (por ejemplo, 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, y en los sectores de la minería son varios los factores especiales que deben tenerse en cuenta. Aunque la guía centra la atención en la necesidad común de estos sectores de administrar la riqueza de los recursos y los ingresos en forma transparente, también aborda algunas de las dificultades distintivas de los sectores que deben tenerse en cuenta en el conjunto de las industrias extractivas.

6. Algunas de las prácticas que se sugieren en esta guía para la industria petrolera y minera también se aplican, a nivel muy general, a recursos renovables como la silvicultura y la pesca, sobre todo en lo tocante a la apertura del marco legal y del régimen fiscal, y a la necesidad de establecer una documentación clara sobre los ingresos generados por los recursos, y de someter esos flujos a una contabilidad y auditoría eficaces. Sin embargo, la magnitud de los flujos de ingreso hacia el gobierno que generan los recursos de estos sectores no suele crear el problema de “maldición de los recursos naturales” que plantea 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 los costos ecológicos y establecer reglas de prudencia. Aunque la transparencia fiscal es un elemento importante del régimen de gestión, en gran medida puede considerarse como un elemento de la transparencia fiscal general. Los problemas de transparencia propios de ciertas industrias como la silvicultura y la pesca van más allá del alcance de esta guía.

Labor reciente del FMI, el Banco Mundial y otros organismos

7. Desde fines de los años noventa, el FMI ha fomentado la transparencia fiscal de los países miembros por medio del módulo fiscal del IOCN, incluido el de varios de los

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.

⁹ Una serie de países ricos en petróleo tienen calificaciones bastante bajas en el Índice de percepción de la corrupción de transparencia internacional. Véanse los resultados de la encuesta de 2004 en <http://www.transparency.org/cpi/2004/cpi2004.en.html>.

principales exportadores de petróleo (por ejemplo, Azerbaiyán, Irán, México, Kazajstán, Rusia) y países productores de mineral (por ejemplo, Ghana, Papua Nueva Guinea)¹⁰. Estos estudios respaldan la necesidad de seguir examinando cuestiones relacionadas con recursos específicos en estos y otros países. En su ámbito básico de actividad, el FMI ha intensificado su participación operativa en muchos países ricos en recursos, sobre todo en África y el Oriente Medio, a través de asesoramiento en materia de políticas, supervisión y asistencia técnica, con el objetivo de ayudarlos a hacer frente en forma más eficaz a la volatilidad del precio del petróleo y a los retos conexos en el ámbito macroeconómico y la política fiscal. Asimismo, el FMI alienta a los países a suscribirse al Sistema General de Divulgación de Datos y a las Normas Especiales para la Divulgación de Datos (SGDD y NEDD, respectivamente) que recomiendan, por ejemplo, la divulgación pública de datos mensuales y trimestrales sobre la producción petrolera¹¹.

8. El Banco Mundial ejerce una función activa en la labor que realiza en los sectores minero y petrolero y en los países fomentando 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 favor de la producción minera y de gas y petróleo, el Banco asigna importancia considerable, entre otros factores, a la transparencia del ingreso como base para su continua participación en esos proyectos¹². Los equipos del FMI y el Banco han colaborado estrechamente en varios países ricos en recursos (como Azerbaiyán y Nigeria).

9. Al margen de las instituciones de Bretton Woods, en 2002 el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) creó la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) que actualmente cuenta con el respaldo de una serie de gobiernos, tanto de los países desarrollados como en desarrollo, y de la sociedad civil¹³ y el sector industrial. En su alocución a los Gobernadores en las Reuniones Anuales del FMI y el Banco Mundial de octubre de 2004, el Director Gerente del FMI felicitó a los gobiernos que han demostrado su compromiso con la transparencia mediante su participación en la EITI¹⁴. En el marco de esa iniciativa, se publican tanto los pagos agregados

¹⁰ En los cuadros 1 y 2 se destacan los países ricos en recursos para los cuales se publicaron los resultados del módulo fiscal del IOCN.

¹¹ Véase <http://www.imf.org/external/standards/index.htm>.

¹² Véase <http://www.eireview.org>.

¹³ En 2001 el grupo *Global Witness* y una coalición de ONG emprendieron un campaña titulada *Publish What You Pay* (“publiquen lo que pagan”, PWYP por su sigla en inglés) (véase <http://www.publishwhatyoupay.org>). Un objetivo central de la campaña fue obligar a las empresas internacionales de gas y petróleo cuyas acciones se cotizan en los mercados bursátiles a publicar los pagos que efectúan en virtud de cada contrato que suscriben con los gobiernos. En 2002, El Instituto para una Sociedad Abierta de la Fundación Soros se integró a la coalición. Desde entonces, ambos grupos, así como *Transparencia Internacional*, han respaldado la EITI.

¹⁴ Véase <http://www.imf.org/external/np/speeches/2004/100304.htm>.

a los gobiernos que declaran las empresas (incluidas las empresas estatales de explotación de recursos naturales) como los pagos agregados que los gobiernos reciben de las empresas, de modo que toda discrepancia sea transparente¹⁵. Como parte de la EITI, se han preparado para las autoridades de los países, y para las empresas nacionales e internacionales, directrices y planillas de declaración preliminares. Por otra parte, el G-8 ha puesto en marcha una iniciativa de transparencia y de lucha contra la corrupción de alcance más amplio¹⁶. Por último, a nivel internacional, la Iniciativa Conjunta de Datos del Petróleo (JODI) tiene por objetivo mejorar la calidad de los datos del mercado petrolero¹⁷.

10. La EITI y las propuestas de los grupos de la sociedad civil se han centrado principalmente en la transparencia de los pagos y de los ingresos. El Código de transparencia fiscal respalda esos elementos pero, además, ofrece un marco más amplio y minucioso para examinar la transparencia fiscal en situaciones en que los recursos generan grandes y volátiles flujos de ingreso. Esta guía, y las evaluaciones de las prácticas en países ricos en recursos efectuadas por medio del IOCN y otros mecanismos, es coherente con otras iniciativas y debería ayudar a establecer mejores normas de transparencia sobre los ingresos provenientes de los recursos naturales.

Enfoque y estructura de la guía

11. La estructura de la guía se ajusta a la del Código, en que la transparencia se define en función de: i) la clara definición de funciones y responsabilidades; ii) el acceso del público a la información; iii) transparencia en la preparación, ejecución y publicación del presupuesto, y iv) garantías de integridad. Para cada uno de estos principios amplios, se aplican los elementos del Código más pertinentes para los ingresos provenientes de los recursos naturales. Las prácticas que se refieren a recursos específicos se describen bajo encabezamientos en que se indican las correspondientes prácticas generales identificadas en el Código y desarrolladas en detalle en el Manual. En cada encabezamiento se indica el código de referencia pertinente de tres dígitos¹⁸. Las explicaciones de las prácticas que adoptan los países y los problemas que

¹⁵ Véanse mayores detalles en <http://www.DFID.gov.uk> y <http://www.eitransparency.org/about.htm>.

¹⁶ En la Declaración de Evian de 2003 del G-8: *Fighting Corruption and Improving Transparency* se recomienda la participación y la publicación del módulo fiscal del IOCN como importante herramienta al respecto (véase http://www.g8.fr/evian/english/navigation/2003_g8_summit/summit_documents/fighting_corruption_and_improving_transparency_-_a_g8_declaration.html). Esa posición se reiteró nuevamente en la reunión cumbre de Sea Island de 2004 en que cuatro países (Georgia, Nicaragua, Nigeria y Perú) propusieron pactos en que declaraban sus intenciones de alcanzar esos objetivos (véase http://g8usa.gov/d_061004e.htm).

¹⁷ La iniciativa fue creada en 2001 por varios organismos internacionales. Véase <http://www.oil-data-transparency.org/FileZ/ODTmain.htm>.

¹⁸ Los números 1.2.2 y 1.1.5, y el encabezamiento **Marco jurídico del ingreso proveniente de los recursos naturales** de la presente guía, por ejemplo, se refieren a las secciones 1.2.2 (*Los impuestos, derechos, tasas y contribuciones deberán basarse en normas jurídicas explícitas. Las leyes y reglamentos tributarios deberán ser fácilmente asequibles y comprensibles, y deberán enunciarse claramente los criterios que regirán toda discrecionalidad administrativa en su aplicación*) y 1.1.5 del código general de buenas prácticas (*La intervención del gobierno en el sector privado (por ejemplo, por medio de reglamentaciones y participación en el capital de*

surgen en su implementación proceden de diversos estudios recientes sobre esas cuestiones, y directamente de la experiencia acumulada por los países, gran parte de la cual está actualmente disponible en Internet (estas referencias electrónicas se indican en el texto para ofrecer un acceso más directo a información más detallada).

12. La guía debe utilizarse en forma similar al Manual (véanse, sobre todo, los párrafos 6–11 del Manual). Más importante, *la implementación es de carácter voluntario*. Evidentemente se recomendará que los países ricos en recursos implementen estas prácticas si es que aún no lo han hecho. De conformidad con las prácticas actuales, el personal técnico del FMI, el Banco Mundial y otras entidades examinarán las diversas prácticas descritas con las autoridades nacionales como parte del diálogo en materia de políticas, la asistencia técnica y otras actividades encaminadas a mejorar la transparencia y la gestión de los ingresos provenientes de los recursos naturales. Para facilitar estas discusiones, la guía proporciona una reseña de gran alcance de los principales temas relacionados con la transparencia de los ingresos provenientes de los recursos. Por lo tanto, esto debería contribuir a estimular discusiones y análisis más completos, tanto internamente como en las relaciones entre las autoridades nacionales y los organismos externos. Asimismo, la participación voluntaria en el módulo fiscal del IOCN en el marco de la supervisión del FMI creará oportunidades para que los países demuestren su compromiso con la transparencia fiscal.

13. La guía complementará el Manual de Transparencia Fiscal a efectos de los módulos fiscales del IOCN que se preparen en países ricos en recursos naturales. La metodología empleada en la evaluación de la transparencia fiscal seguirá siendo la misma, y seguirá *centrando la atención únicamente en la transparencia* tal como se define en el Código de transparencia fiscal (véase el apéndice II). Sin embargo, en la guía se identifican ciertas prácticas relacionadas con recursos específicos que estos países necesitan considerar junto con las buenas prácticas y las prácticas generales óptimas de transparencia fiscal ya establecidas en el Manual. En el caso de los países ricos en recursos y también en otros países, la participación en el módulo fiscal del IOCN, que abarca todos los elementos del Código, será un paso importante para ayudar a los países a identificar ámbitos en que ya cumplen las buenas prácticas o las prácticas óptimas o en que existen deficiencias significativas, y para indicar el compromiso a efectuar reformas.

14. Al promover la transparencia de los ingresos provenientes de los recursos es especialmente importante reconocer que *los antecedentes de los países varían*. La combinación de riqueza de recursos, por una parte, y deficiencias en la gestión de gobierno y limitaciones de la capacidad administrativa, por la otra, resulta desastrosa para muchos países.

las empresas) deberá ser transparente y pública y deberá ajustarse a normas y procedimientos claros que se apliquen sin discriminación). Aunque en el Manual se desarrollan directrices más específicas (y se hace referencia a prácticas que van más allá de las buenas prácticas básicas que se identifican), no ofrece directrices específicas sobre aspectos del marco jurídico que se refieren al ingreso proveniente de los recursos naturales. Por lo tanto, la guía define tres ámbitos de buenas prácticas con respecto al marco jurídico para la transparencia del ingreso proveniente de los recursos naturales. Se aplican principios similares para todas las secciones pertinentes del Código. Evidentemente, para realizar una evaluación global de la transparencia fiscal también deben tenerse en cuenta otros elementos del Código.

Corregir esas deficiencias, sin embargo, 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 bien diseñado. No debe interpretarse que la guía establece pautas excesivamente exigentes; permite a los países conocer su situación en relación con las buenas prácticas reconocidas. Pero el ritmo de reforma debe ajustarse a las circunstancias individuales de los países. A lo largo de la guía se presentan prácticas recomendadas que en su mayoría se basan en la experiencia acumulada por economías avanzadas y algunos países en desarrollo que están mejorando sus normas de transparencia. Estas prácticas recomendadas ofrecen puntos de referencia apropiados a largo plazo. Para muchos países en desarrollo, sin embargo, se reconoce que antes de poder adoptarlas deben superarse limitaciones básicas de capacidad.

15. Por lo tanto, será necesario establecer *prioridades con respecto a las prácticas sugeridas, en el tiempo y en función de las circunstancias específicas de los países*. 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 las planillas recomendadas en el marco de la EITI u otros formatos que ofrecen garantías adecuadas de la calidad de la información. La transparencia de las transacciones corrientes de ingreso es un ámbito en que muchos países de bajo ingreso y de ingreso mediano pueden avanzar visiblemente, si procede, con respaldo técnico. Otra prioridad igualmente importante es establecer políticas claras sobre la utilización de los ingresos provenientes de los recursos. La necesidad de preservar el valor de estos activos que representan recursos finitos, y el buen uso de los ingresos de la enajenación de esos activos deben reconocerse claramente en los marcos de política fiscal. Abordar otras cuestiones es más difícil y los avances serán necesariamente más lentos. Por ejemplo, además de la gran incertidumbre en torno al valor de activos de recursos en manos del Estado, existen problemas metodológicos y de medición que complican la estimación del valor de los recursos naturales. Por lo tanto, se reconoce que los avances a corto plazo en la implementación de las prácticas de transparencia que se refieren a la estimación del valor de los recursos naturales y su inclusión en los balances del gobierno y en los cálculos del patrimonio público serán limitados, sobre todo en los países de bajo ingreso y los de ingreso mediano.

16. Aunque la transparencia del ingreso proveniente de los recursos naturales es similar a la de otros ámbitos del código de transparencia, en el sentido de que el análisis parte de la transparencia del *gobierno general*, exige un examen más amplio de las actividades del sector privado debido a la función, en muchos casos predominante, que ejercen las empresas estatales de recursos naturales¹⁹. Además, debido a la magnitud de las transacciones relacionadas con los recursos naturales, y porque la regla general en muchos países en desarrollo es que cada proyecto se negocie separadamente, también es importante examinar la transparencia de *empresas y prestamistas internacionales*, y la *acción colectiva* de los accionistas. Si bien algunas de estas actividades no forman parte del ámbito de aplicación

¹⁹ Véanse las páginas 50-51 y el Recuadro 18 del Manual en que se analizan la sección 3.2.4 del Código. Si bien es difícil utilizar un balance del sector público, las actividades fiscales de empresas estatales de recursos naturales deben identificarse claramente y considerarse en la política fiscal.

directa del Código, la guía proporciona referencias a otras iniciativas pertinentes al igual que en el caso del Manual²⁰. Estas procuran abordar directamente las cuestiones de acción colectiva que se plantean fomentando consentimiento voluntario entre los grupos de accionistas de cada país. La guía procura respaldar esas iniciativas ofreciendo una cobertura detallada de buenas prácticas de transparencia del ingreso que esos países pueden aplicar.

17. El resto de la guía tiene la siguiente estructura. Inmediatamente a continuación se resume la aplicación de las buenas prácticas de transparencia fiscal del ingreso de recursos específicos. Estas prácticas y cuestiones relacionadas se analizan en mayor detalle en cuatro secciones. En la sección 1 se examina la aplicación de los principios del Código sobre la clara definición de las funciones y responsabilidades del gobierno con respecto a los ingresos provenientes de los recursos naturales. En la sección 2 el análisis se centra en la disponibilidad pública de información, incluida la aplicación de las directrices de la EITI. En la sección 3 se analizan cuestiones relacionadas con la transparencia en la preparación, ejecución y publicación del presupuesto, haciendo hincapié en la necesidad de vincular claramente el ingreso proveniente de los recursos naturales con los objetivos globales de estabilización fiscal y la sostenibilidad a largo plazo. En la sección 4 la atención se centra en cuestiones relacionadas con la auditoría de las transacciones del ingreso proveniente de los recursos naturales a fin de ofrecer garantías globales de integridad.

²⁰ El 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 (véase el recuadro 3), el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos, de las Naciones Unidas (recuadro 6) y los Principios fundamentales de las estadísticas oficiales, de las Naciones Unidas (recuadro 25).

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

18. Como se señaló anteriormente, las buenas prácticas de transparencia con respecto al ingreso proveniente de los recursos naturales se examinan en la estructura amplia y las prácticas generales del Código. El siguiente resumen ofrece una reseña de las buenas prácticas sugeridas para constituir las bases de un cumplimiento voluntario. En cada sección se resume una práctica compatible con las prácticas generales de los elementos del Código citados en los encabezamientos. Al igual que en el Manual, las prácticas se definen en mayor detalle que en el elemento citado del Código, y abordan cuestiones específicas de transparencia que surgen en la gestión del ingreso proveniente de los recursos naturales. Como ya se indicó y —nuevamente al igual que en el Manual— algunas de estas prácticas se basan en normas (por ejemplo, las normas internacionales de contabilidad y de auditoría) que complementan el Código²¹. No se pretende, ni se sugiere, que el Código tenga que modificarse. Al igual que en el Manual, se describe una gama de prácticas para abarcar las diversas experiencias que han acumulado los países. Si bien las buenas prácticas sugeridas deberían resultar útiles para analizar la transparencia en el uso de los recursos naturales, todas las prácticas deben interpretarse en el contexto del código global y del Manual de transparencia fiscal (véase el apéndice II).

19. Muchas de las prácticas que se resumen a continuación proporcionan información detallada sobre las características de las buenas prácticas necesarias para satisfacer las normas del Código. En algunos casos, las prácticas sugeridas en la guía analizan específicamente las relaciones entre el gobierno y las empresas privadas con un grado de detalle considerablemente mayor que el Código o el Manual. Ello es necesario debido al tipo de problemas que surgen en la gestión del ingreso proveniente de los recursos naturales. Por ejemplo, las empresas privadas de recursos naturales suelen desempeñar una función significativa con respecto al gasto social o de protección del medio ambiente. Si bien el elemento 1.1.4 del Código exige solo que las relaciones entre el gobierno y *las entidades no gubernamentales del sector público* se basen en mecanismos claros, la guía sugiere que los acuerdos con las *empresas internacionales* también deben especificar claramente el gasto social o de protección del medio ambiente, ya que el elemento 1.1.5 del Código recomienda relaciones claras con el sector privado. De conformidad con el elemento 1.1.5 del Código, la guía subraya en ese contexto que las empresas deben recibir un tratamiento no discriminatorio, independientemente de su origen (nacional o extranjero). Asimismo, si bien el elemento 2.1.1 del Código exige en términos generales una cobertura completa de la actividad fiscal en los documentos presupuestarios y contables, la guía especifica que los gobiernos deben divulgar los pagos del ingreso proveniente de los recursos naturales que reciben de las empresas. Ello se reconoce ampliamente como una necesidad específica de las transacciones relacionadas con los recursos naturales, y la EITI también lo recomienda. Por último, la guía recomienda que

²¹ Las buenas prácticas descritas en la guía son las que la experiencia acumulada en los países parece indicar son elementos esenciales de la transparencia del ingreso proveniente de los recursos y que 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 los elementos de las buenas prácticas se señalan a fin de destacar cuestiones de importancia clave para la industria de los recursos naturales.

las empresas de recursos naturales, internacionales y nacionales, observen plenamente las normas internacionales de contabilidad y auditoría. En consecuencia, la guía va más allá del Código de transparencia fiscal porque identifica prácticas óptimas de los Principios de la OCDE para el gobierno de las sociedades, las cuales se recomiendan en distintas secciones del Manual, como pertinentes en ámbitos en que el gobierno realiza transacciones relacionadas con las empresas comerciales. La EITI también recomienda una transparencia general en esos ámbitos.

1. Clara definición de funciones y responsabilidades

Marco jurídico del ingreso proveniente de los recursos naturales 1.1.5

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

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 se presentan al público en forma clara y completa.

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

Participación en el capital de las empresas 1.1.5

La intervención del gobierno en el sector de los recursos por medio de participaciones de capital se divulga plenamente y su significado se explica al público.

Fondos extrapresupuestarios relacionados con los recursos 1.1.3

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

Empresas de recursos nacionales 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 están claramente definidas.

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

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 medio ambiente, o subvencionan a productores o consumidores, sin respaldo presupuestario explícito, se definen y se describen claramente en los documentos presupuestarios.

Los gobiernos subnacionales y el ingreso proveniente de los recursos 1.1.2

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

2. Acceso del público a la información

Documentación presupuestaria sobre el ingreso y el gasto relacionados con los recursos naturales 2.1.1

Todas las transacciones relacionadas con el ingreso proveniente de los recursos naturales, incluidos los ingresos a través de fondos extrapresupuestarios, se identifican, se describen y se declaran claramente en el proceso presupuestario y en los documentos relativos a las cuentas presupuestarias definitivas.

Declaración de los pagos de las empresas de recursos naturales 2.1.1

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

Declaración de la deuda relacionada con los recursos naturales 2.1.4

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

Declaración de los activos relacionados con los recursos naturales 2.1.4

Todos los activos financieros que el gobierno controla internamente o en el exterior y que corresponden a ahorros del ingreso proveniente de los recursos naturales se divulgan en los estados financieros del gobierno.

Estimación del valor neto de los recursos naturales 2.1.4/3.1.1

Deben prepararse estimaciones del valor neto de los recursos naturales en función de las corrientes de producción probables, divulgando claramente los supuestos utilizados, para que sirvan de base para la política fiscal.

Declaración de actividades extrapresupuestarias 2.1.3

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 se declaran en las cuentas presupuestarias, o en otros documentos pertinentes, en

un formato que facilita la evaluación de los riesgos fiscales y del alcance completo de las actividades fiscales.

3. Transparencia en la preparación, ejecución y publicación del presupuesto

Política fiscal y el ingreso proveniente de los recursos naturales 3.1.1

El marco presupuestario incluye una clara declaración de la política con respecto a la tasa de explotación de los recursos naturales y la gestión de los ingresos provenientes de esos recursos, así como referencias a los objetivos fiscales y económicos globales, y la sostenibilidad fiscal a largo plazo.

Fondos de recursos y normas fiscales 3.1.2

Las normas fiscales que rigen a los fondos extrapresupuestarios relacionados con el ingreso proveniente de los recursos naturales deben especificarse claramente en un marco global de política fiscal.

Política fiscal y gestión de los activos 3.1.1

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

Balanza fiscal 3.2.3/3.2.4

La balanza fiscal que excluye a los recursos naturales (el saldo primario) se presenta 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.

Riesgos fiscales 3.1.5

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

Contabilidad del ingreso proveniente de los recursos naturales 3.3.1

El sistema contable del gobierno o los mecanismos sobre fondos especiales identifican claramente todos los ingresos provenientes de los recursos naturales y permiten preparar informes públicos oportunos, completos y periódicos, idealmente como parte de un informe global de ejecución presupuestaria. Estos informes públicos se sustentan en una declaración clara sobre la base contable (en valores de caja o en valores devengados) y en las políticas en ese ámbito.

Control interno y auditoría del ingreso proveniente de los recursos naturales 3.3.3

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, se describen claramente y se divulgan al público.

Transparencia de la administración tributaria 3.3.4

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

4. Garantías de integridad

Supervisión de las empresas 1.1.4/1.1.5

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

Supervisión de las empresas/flujos de ingreso del gobierno 4.2.1

Un órgano nacional de auditoría u otro organismo independiente presenta 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.

1

Clara definición de funciones y responsabilidades

20. Las relaciones entre el gobierno, las empresas nacionales de recursos naturales (ENRN) y las empresas internacionales deben definirse claramente en todas las fases de desarrollo de los recursos. Las industrias extractivas pueden tener un efecto en la economía o el medio ambiente 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 la industria extractiva aunque al respecto hay una diferencia entre el sector minero y el petrolero²², y generalmente se requiere un gasto sustancial antes de que el descubrimiento de los recursos pueda confirmarse. La política del gobierno para atraer la inversión de empresas internacionales o sobre el uso de las ENRN en distintas fases de desarrollo debe ser clara. 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 fuerte función de política con respecto al resto del gobierno.

21. Lograr la transparencia en todas las dimensiones de estas relaciones es tanto complejo como difícil desde el punto de vista administrativo. En las siguientes secciones se examinan las prácticas clave de transparencia fiscal. Primero se examinan tres elementos (abarcados en términos generales por el elemento 1.2.2 del Código de transparencia fiscal) de especial importancia para aclarar el marco jurídico básico. Estos son: los procedimientos de licencia; la claridad y la apertura del régimen fiscal que se aplica a los flujos de ingreso entre el gobierno y las empresas; y la claridad en cuanto a la autoridad jurídica sobre los ingresos y el endeudamiento relacionados con los recursos. Segundo, en un sentido más general el régimen fiscal puede entrañar la participación del Estado en el capital de las empresas (elemento 1.1.5 del Código). Tercero, la función clave de política que suelen desempeñar las ENRN, explicado en el elemento 1.1.4 del Código, reviste importancia central. Este último tema, a su vez, guarda relación con las actividades cuasifiscales, que abarcan distintas actividades no comerciales, como la protección del medio ambiente, que se realizan al margen del proceso formal de presupuestación. Con frecuencia, las ENRN desempeñan una función central en estas actividades no comerciales y en su promoción. Por último, la clara definición de los mecanismos de repartición del ingreso entre los distintos niveles de gobierno (elemento 1.1.2 del Código) suele ser esencial ya que también tiene repercusiones para la transparencia y la eficacia de la gestión macroeconómica.

Marco jurídico del ingreso proveniente de los recursos naturales

1.1.5

La propiedad estatal de los recursos del subsuelo está claramente establecida en la ley, y la autoridad para otorgar derechos de exploración, producción y enajenación de estos recursos

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

está claramente establecida en las leyes, reglamentos y procedimientos que abarcan todas las fases de desarrollo de los recursos.

Marco jurídico básico

22. La propiedad legal de los recursos del subsuelo de una nación se dispone 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 debe establecerse claramente en leyes, reglamentaciones y procedimientos que abarcan todas las fases de desarrollo de los recursos. El marco jurídico debe establecer una base para conciliar los intereses divergentes de cuatro grupos de interesados: el Estado; los inversionistas privados; los tenedores de los derechos del suelo; y otras partes posiblemente afectadas por las repercusiones sociales y ecológicas de las industrias extractivas. En cuanto a transparencia fiscal, debe hacerse 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.

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

- Reconocen o garantizan los derechos de propiedad privados o prohíben a entidades privadas o extranjeras 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 medio ambiente) o del poder judicial (resolución de diferencias).

24. El marco jurídico debe establecer qué entidad política u oficial está facultada 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 es del 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 aprobadas por el poder legislativo²³, ello no significa necesariamente que los contratos o los resúmenes de los mismos se divulguen al público. Dado que los

²³ En Yemen, los CRP se convierten en ley por decreto presidencial.

hidrocarburos suelen tener 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).

25. Los marcos jurídicos modernos que se aplican a la industria de recursos naturales tienden a asignar gran importancia a un entorno que sea propicio para los inversionistas 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 abandono de los sitios. En relación con la transparencia, dos características centrales del marco son: i) evitar una complejidad excesiva y oportunidades que permiten a los funcionarios ejercer poderes discrecionales en la implementación y ii) fomentar la divulgación de 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. Aunque estas prácticas son relativamente estándar en las economías avanzadas, no se observan rigurosamente en muchos países en desarrollo, en parte debido a limitaciones de la capacidad administrativa. La aplicación de estos principios de transparencia se examinará más adelante, primero en relación con los procedimientos de otorgación de licencias y, posteriormente, con el régimen fiscal.

Procedimientos de otorgación de licencias

26. La claridad y transparencia con que se definen los procedimientos de otorgación de licencias son fundamentales para que haya transparencia en las fases de desarrollo ulteriores. En el sector petrolero, por ejemplo, las prácticas de otorgación de licencias varían tanto en lo que se refiere a la complejidad de las condiciones como a las prácticas de divulgación²⁴. De acuerdo con esas características pueden agruparse en tres categorías generales:

Licitación abierta: Condiciones fijas

27. La licitación abierta con procedimientos claramente establecidos 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 Zelandia, Irlanda, Noruega y Australia. Las regalías y las tasas impositivas no son objeto de la licitación, sino que son 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. Las ofertas recibidas y los contratos finales adjudicados

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

²⁵ En 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 recuperados, procesados e interpretados. Puede

(continúa)

se divulgan al público. Finalmente también se divulgarán los datos sísmicos y de perforación que obtengan los adjudicatarios²⁶. 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 asignan 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

28. 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 elementos como: el programa *de* trabajo, bonificaciones, tasas de regalías, repartición de *las* utilidades *del* petróleo, límites sobre la recuperación de costos e incluso las tasas impositivas. Como regla general, el impuesto sobre la renta de las sociedades viene dado *por* la legislación y no se incluye como elemento de oferta. Si bien la divulgación de las ofertas y contratos adjudicados es un elemento importante de la transparencia en esos casos, *la interpretación de los resultados* se vuelve cada vez más compleja a medida que aumenta el número de parámetros de oferta. En algunos contratos, Nigeria ha establecido prácticas relativamente buenas al respecto: las condiciones básicas (que *podrían* considerarse como el “contrato modelo”) se difunden ampliamente, y las ofertas recibidas y las licencias adjudicadas se publican. Sin embargo, estas prácticas aún no se aplican universalmente en Nigeria.

Acuerdos negociados

29. Los acuerdos negociados se caracterizan por la falta de ofertas en pliego cerrado o fechas límites de oferta y, en muchos casos, por el considerable poder discrecional de la entidad pública (por ejemplo, el Ministerio de Energía o la CNP). Asimismo el proceso no exige que se divulguen las ofertas elegidas. Aunque algunas condiciones son fijas, en general una serie de condiciones se negocian. Las empresas someten sus propuestas a las autoridades públicas que, en última instancia, otorgan licencias a las empresas que han presentado las propuestas más competitivas. Aunque este enfoque puede ser bastante eficiente, conlleva 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: aunque todos los contratos se divulgan al público, las licencias pueden otorgarse en virtud de acuerdos negociados o mediante licitación.

justificarse asignar los sitios 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.

²⁶ Los datos que adquiere 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 adquiere, sujeto a riesgo, para ayudar a las autoridades a promover sus prospecciones) son comercializados por la empresa de servicios durante 8-10 años; posteriormente se divulgan al público.

30. En el entorno actual de la industria petrolera son muchas las 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 más bajas que en el pasado. Las empresas internacionales, sobre todo las más pequeñas, no están en condiciones de invertir en la exploración, o en revelar sus intenciones de 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 a continuación), es probable que la licitación ordinaria fracase debido a los altos riesgos y los grandes costos iniciales del proyecto. Los acuerdos negociados, por lo tanto, son comunes en esas situaciones. No obstante, las buenas prácticas de transparencia exigirían que se publique todo contrato firmado.

31. 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 motivos de confidencialidad comercial, por lo tanto, 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 poco después de firmarse, las condiciones del contrato se difundirán ampliamente en el sector. 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 tiene la obligación de divulgar los resultados al parlamento y al público general. Cuando las condiciones no permiten divulgar información sobre los contratos o los pagos de empresas concretas, una opción sería divulgar dichos pagos a una entidad independiente (el enfoque agregado sugerido en la EITI)²⁷.

Régimen fiscal

1.2.2

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 se presentan al público en forma clara y completa.

32. 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

²⁷ En los contratos, a veces se estipulan condiciones fiscales clave en documentos que mantienen su carácter confidencial aunque el contrato se publique. En esos casos, la mejor forma de alcanzar el objetivo básico de transparencia es que el gobierno y las empresas se pongan de acuerdo para publicar en forma certificada todas las condiciones de política fiscal del contrato, pero sin divulgar información que sea delicada por razones comerciales. Véanse las secciones 2 y 4 en que se analiza el enfoque agregado en más detalle.

Recuadro 1. Gas natural y transparencia fiscal²⁸

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 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. 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 y de determinación de los precios que sea transparente. Por último, con respecto a las operaciones en la rama de los productos derivados del petróleo, es más probable que las actividades del sector se realicen por medio de operaciones cuasifiscales porque la determinación de los precios no sigue criterios comerciales.

El gas natural, independientemente de que se encuentre en un yacimiento petrolífero, se transporta por gasoductos o, si las distancias son más largas, por buques-tanques en forma de gas natural licuado (GNL). Cada vez más el uso de la tecnología de conversión de gas a líquido (GTL) se considera como una alternativa viable al GNL para procesar gas en zonas remotas. Los contratos de GNL plantean consideraciones distintas a 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 GTL (producción y licuefacción, transporte y terminal de descarga) puede separarse en segmentos independientes que permiten un financiamiento de tipo modular. En el contexto de las economías de mercado desarrolladas de América del Norte y Europa, la desreglamentación 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. El gas asociado plantea dificultades de refinamiento particulares y con frecuencia simplemente se quema.

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 estos recursos comercialmente marginalizados mejoran si aumenta el precio del gas y si el avance tecnológico reduce progresivamente el costo de las plantas de GNL y GTL.

Estas consideraciones geográficas, conjugadas con 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 concretarse el transporte por buques-tanques), 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 de preferencia 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. Se han identificado actividades cuasifiscales de gran alcance, por ejemplo, en el tránsito de gas entre Rusia y Ucrania (Petri y otros autores, 2002).

²⁸ Basado en gran parte en Okogu (2002).

inversionistas y reporte una proporción justa de las rentas de los recursos. El régimen fiscal debe enunciarse clara y cabalmente en las declaraciones de política del gobierno y debe incorporarse en las leyes tributarias y las que rigen la utilización de los recursos.

33. En el sector petrolero²⁹, al margen del sustancial volumen de producción bajo control estatal directo³⁰, se emplean dos regímenes fiscales generales para repartir las rentas de los recursos entre el gobierno y los inversionistas: i) el sistema de impuestos/regalías, en que las empresas están autorizadas para explorar, explotar y enajenar petróleo, sujeto a una amplia gama de instrumentos tributarios (y no tributarios) y ii) los contratos de repartición de la producción, en virtud de los cuales se contrata a una empresa para que extraiga y desarrolle los recursos a cambio de una proporción de la producción³¹. Aunque los CRP también pueden incluir elementos tributarios o de las regalías, las prácticas óptimas limitan esos mecanismos a lo que es necesario para ofrecer garantías de estabilidad fiscal. 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). Esta práctica ha evolucionado en gran parte en respuesta al interés de las empresas en obtener, en sus jurisdicciones, descuentos por impuestos pagados en el extranjero. Cualquiera de estos regímenes puede diseñarse de tal modo que se logren objetivos idénticos con respecto a la repartición del ingreso y la composición riesgo/recompensa. Si bien la mayor parte del petróleo mundial no se produce en el marco de CRP, en muchos países en desarrollo se han transformado en el sistema preferido, sobre todo en los que están desarrollando nuevas explotaciones o modernizando sus acuerdos³².

Los CRP

34. Por definición, los CRP se diseñan en función de cada caso, y es posible que las políticas generales en que se sustenten se describan menos claramente en las declaraciones de

²⁹ El uso de CRP no es común en la explotación minera de roca dura (véase Kumar, *op.cit.*, pág. 12).

³⁰ En Daniel (2002a) se señala que de una producción total de unos 75 millones de barriles diarios en 2000, los países de la OPEP del Oriente Medio (incluidos Irán, Kuwait y Arabia Saudita) produjeron, bajo regímenes de control estatal parcial o total, unos 23 millones de barriles.

³¹ Los recursos del subsuelo suelen ser propiedad estatal, salvo en unos pocos países (por ejemplo, Estados Unidos) en que la ley dispone la propiedad privada de los minerales de subsuelo. Generalmente el concesionario o el contratista adquiere la propiedad del petróleo en el “punto de entrega”; en virtud de una licencia que se rige por el sistema de impuestos y regalías, el concesionario adquiere la propiedad de todo el petróleo en ese punto, y en un CRP el contratista adquiere la propiedad a la proporción que le corresponde. En las directrices de declaración provisionales de la EITI, en inglés (2003, pág. 4), se emplean las expresiones *concessionary* y *contractual* para distinguir, respectivamente, los regímenes de impuestos o regalías de los CRP.

³² Véanse Johnston (2003) y Sunley, Baunsgaard y Simard (2003) en que figura 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.

política del gobierno o en las leyes. En la práctica, sin embargo, los gobiernos (o la CNP) generalmente 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 modelo³³. Es posible que ciertos parámetros de los contratos se mantengan indefinidos y, por lo tanto, susceptibles de ser objeto de ofertas o 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 rijan por 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 otorgación de licencias*.

35. 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.

Sistemas de impuestos o regalías

36. 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 crean gran complejidad en la tributación de los recursos. Los principales elementos de los regímenes de impuestos/regalías se describen a continuación. En el recuadro 2 se describen algunos enfoques prácticos para calcular la estimación de la renta captada por el gobierno/industria (“*take*” en inglés) que es un indicador resumido de las características del régimen fiscal de la industria petrolera.

37. 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 cuestiones relacionadas con la rentabilidad y el 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 del sector. 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

³³ Indonesia 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 en Indonesia no han cambiado significativamente, han evolucionado como resultado de revisiones periódicas, apareciendo distintas “generaciones” de contratos modelo.

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

Debido a la complejidad de los regímenes fiscales de cada país, una de las técnicas analíticas que se utiliza habitualmente en los CRP 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”, en Johnston 2004 y Kumar 1995). En esta 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. Una vez firmado el contrato, sin embargo, y suponiendo que los riesgos se enuncian claramente, un resumen global de las proyecciones y de la renta relativa que captaran las partes podrían ser elementos importantes de divulgación. De hecho, sin información resumida, es probable que sea relativamente difícil interpretar las condiciones contractuales divulgadas. Aunque es relativamente fácil obtener del sector datos sobre la renta captada por el gobierno en distintos países y proyectos, hasta ahora no se ha prestado gran atención a la importancia de esos datos para la transparencia.

Como recalca Johnston (*op. cit.*), sin embargo, preparar una estimación resumida a este nivel plantea evidentes limitaciones. Un estadístico único no puede captar la 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, suelen no incluirse). Además, estos datos no indican las diferencias atribuibles a la estructura del régimen fiscal (como la presencia o ausencia de limitaciones) ni las concesiones tributarias en el país de origen que se otorgan a inversionistas extranjeros.

Parecería necesario uniformar la metodología para mejorar la transparencia. 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 variables clave (por ejemplo, el precio del crudo).
- El monto captado por el gobierno debe indicarse 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 diversos factores jurídicos a nivel de la empresa. Por lo tanto, la implementación de reformas en ese sentido puede ser lenta debido a factores técnicos y administrativos. Sin embargo, en los casos en que pueden prepararse fácilmente proyecciones y estimaciones, la divulgación de esta información podría considerarse como un buen indicador de primera mano de la transparencia. No obstante, debe subrayarse que las proyecciones y estimaciones de las rentas captadas 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 su lugar, 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.

exámenes presupuestarios y revisiones públicas habituales. En la práctica, el espectro de regímenes que se emplean es amplio. 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 ingresos. En el otro extremo, se emplean una serie de instrumentos y tasas, de acuerdo con las circunstancias de cada caso, para procurar maximizar 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 transparencia³⁴.

38. En el extremo del espectro de prácticas óptimas, debería ser posible definir el régimen tributario de referencia para la industria en términos de los impuestos aplicados uniformemente a todas las empresas, pero con algunas variaciones por razones de política (regalías, impuestos adicionales sobre las utilidades) como elemento integral del régimen³⁵. Toda concesión especial suplementaria debe identificarse y declararse como un *gasto tributario*³⁶. 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.

39. Además de los CRP, que son un componente integral de muchos sistemas, podría considerarse la inclusión en el marco global de políticas de limitaciones, impuestos indirectos, distintas modalidades de bonificaciones y otros pagos no tributarios, cláusulas de estabilidad fiscal y las participaciones en el capital. Estos elementos se analizan a continuación.

Uso de limitaciones

40. Una característica importante del régimen fiscal es la medida en que el gobierno impone limitaciones para circundar la capacidad de los contribuyentes para consolidar, por

³⁴ Véase una síntesis de los regímenes impositivos del sector petrolero en Daniel (2002b).

³⁵ Al respecto Noruega constituye un buen ejemplo de un país que ha adoptado una práctica óptima. El Ministerio del Petróleo realiza publicaciones regularmente en Internet con material informativo actualizado sobre el sector petrolero de ese país que abarca el marco reglamentario y fiscal (véase <http://odin.dep.no/oed/engelsk/p10002017/index-b-n-a.html>). Aunque el régimen de impuestos/regalías se sustenta en la tasa impositiva que normalmente pagan las empresas (28% en 2003), incluye un impuesto especial del 50%. Se especifica claramente la política con respecto a la depreciación y las deducciones permitidas en el cálculo de los impuestos ordinario y especial. Además, las empresas pagan regalías basadas en la producción (por desaparecer), 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).

³⁶ Véase el análisis general de los gastos tributarios en los párrafos 67–69 del 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 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.

razones tributarias, sus ingresos o deducciones de distintas actividades, o de proyectos o actividades que requieren licencia (*ring fencing*, en inglés). Estas limitaciones tienen repercusiones importantes sobre los flujos de ingreso y los incentivos de los inversionistas. Si no existen pueden retrasarse los flujos de ingreso público, ya que los ingresos de la producción actual pueden contrarrestarse por los costos de 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

41. Los impuestos indirectos también pueden ejercer 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. Además de ser una importante fuente de ingresos iniciales para el gobierno, los impuestos indirectos son un incentivo para atraer inversión. A efectos de la transparencia fiscal, el costo de todo incentivo ofrecido mediante exenciones de los impuestos indirectos debe reconocerse cabalmente en el régimen fiscal global o calcularse por separado como un gasto tributario.

42. El reembolso del IVA plantea problemas especiales. Como señalan Sunley y otros autores (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 regímenes tributarios deficientes, sobre todo en períodos en que la inversión es elevada. Por lo tanto, una serie de países eximen los bienes de capital importados y otros insumos de la industria del pago del IVA a fin de evitar la carga administrativa de los reembolsos, a pesar de que sea 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 economía³⁷. A efectos prácticos, este tipo de exenciones deben considerarse como parte del régimen fiscal y no como un gasto tributario.

Bonificaciones y pagos no tributarios

43. 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

³⁷ Sunley y otros autores también 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.

régimen fiscal en la etapa de otorgamiento de licencias, y son 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 (y es posible que esta relación de compensación 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. Alguna modalidad de divulgación de las condiciones del contrato es, por lo tanto, un componente necesario de la transparencia. Aunque también se utilizan diversos tipos de instrumentos no tributarios, como los cargos por licencia, arriendo o arrendamiento financiero, en general parecen ser componentes relativamente secundarios en el conjunto del régimen fiscal.

Cláusulas de estabilidad fiscal

44. 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 garantizando la renta que captará el inversionista mediante ajustes compensatorios de las modificaciones tributarias (por ejemplo, en la repartición de la producción). Por una parte, aunque dichas cláusulas pueden ser un estorbo administrativo y limitar la flexibilidad de la política tributaria, las disposiciones de estabilidad fiscal pueden diseñarse para reducir al mínimo el efecto sobre la política tributaria general. Asimismo, limitan las potestades normales del parlamento para promulgar legislación fiscal. Por otra parte, pueden ser necesarias en entornos de alto riesgo, e incrementar la renta global que capte 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.

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

45. Los ingresos que generen los recursos naturales deben administrarse a través del proceso presupuestario en forma similar a los demás ingresos públicos, y toda ley que rija 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 no se ejecuten en primera instancia por el ministerio de Hacienda. Por ejemplo, la legislación petrolera o minera suele crear una regalía que recauda el ministerio o la entidad que redactó esa ley; análogamente, en el sector petrolero los CRP se firman con el ministerio del petróleo o la CNP. El ministerio a cargo de la política fiscal, sin embargo, debe poder fijar pautas sobre

el nivel de estos pagos y el diseño del régimen fiscal global. Asimismo, las leyes que rigen la industria de los recursos naturales deben ser compatibles con la legislación presupuestaria y tributaria generales.

46. En la medida en que una ENRN, un fondo extrapresupuestario o los gobiernos locales reciban pagos por el ingreso que generan los recursos naturales, deben explicarse claramente los fundamentos en que se sustentan los acuerdos, y estas entidades deben regirse por buenas prácticas de transparencia fiscal (véanse las secciones 1.1.3 y 1.1.2 a continuación). Al respecto, la buena práctica es que todos los ingresos se encaucen hacia el presupuesto público antes de ser consignados a rubros de gasto.

47. El derecho de contraer deuda con fines públicos debe, idealmente, 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 algunos países ricos en recursos, sin embargo, es posible que los préstamos se concedan 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 que dispone el ministerio de Hacienda o la oficina nacional de auditoría. En este caso la transparencia debe basarse, primero, en 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.

48. 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 aparte (véanse párrafos siguientes) u otra entidad. Igualmente importante, esos activos deben considerarse como parte de los activos financieros globales del gobierno, y toda variación debe incluirse en la balanza fiscal global (véase la sección 3). En la medida en que se prepare un balance completo de las actividades del gobierno, estos activos deben declararse como parte del balance consolidado del gobierno³⁸.

Participación en el capital de las empresas

1.1.5

La intervención del gobierno en el sector de los recursos por medio de participaciones de capital se divulga plenamente y las repercusiones se explican al público.

³⁸ Estas prácticas recomendadas se ajustan a los requisitos enunciados en el marco estadístico del *Manual de estadísticas de las finanzas públicas 2001*.

49. Como se señaló anteriormente, la participación directa del gobierno en el capital de los proyectos de desarrollo de los recursos naturales es un elemento importante del régimen fiscal en varios países ricos en recursos. Sunley, Baunsgaard y Simard (*op. cit.*) señalan que de los 40 países emergentes o en desarrollo objeto de su estudio 18 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%. Estas participaciones pueden adquirirse con sujeción a las condiciones comerciales normales o mediante diversas formas de compras concesionarias, incluida la conversión de impuestos en capital y participaciones supuestamente “gratis”. Una modalidad común es la asunción (“carry”), en virtud de la cual inversionistas privados financian los intereses del capital que “asume” el gobierno y, una vez que se establezca la viabilidad comercial del proyecto, el gobierno sufraga una proporción de los costos hundidos con su participación en los beneficios o utilidades del petróleo³⁹. Además, algunos sistemas otorgan al gobierno la opción de adquirir una participación en el proyecto en el momento del descubrimiento de los recursos naturales. Como regla general, sin embargo, las condiciones favorables para el gobierno incluyen algún tipo de reducción compensatoria en otras disposiciones del régimen fiscal. Es importante que se divulgue el máximo posible de información sobre estas concesiones y sus costos.

50. 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 el ministerio que administra los recursos naturales en cuestión, debe divulgarse información completa sobre la forma de pago y el acuerdo de participación⁴⁰.

51. 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 de petróleo, internas y externas, o de otros productos derivados del petróleo. Las buenas prácticas de gestión empresarial exigirían divulgar al público los estados de cuenta de la ENRN y la política con respecto a los dividendos. Como se analiza más adelante, sin embargo, actualmente son pocas las ENRN que satisfacen ese requisito. El cumplimiento de las directrices de la EITI exigirá un esfuerzo considerablemente mayor para poder satisfacerlos.

³⁹ Daniel (1995b) señala que los intereses asumidos son fiscalmente equivalentes a un impuesto sobre la renta de los recursos cuando se dan ciertos supuestos, y describe la equivalencia fiscal de diversas modalidades de participación estatal en el capital y de mecanismos de repartición de la producción.

⁴⁰ En algunos países, la participación de explotación del “gobierno” está en realidad en manos de particulares (generalmente funcionarios públicos). A primera vista tal delegación parecería inherentemente transparente, y los fundamentos en que se basan esas prácticas deben divulgarse.

Fondos extrapresupuestarios relacionados con el ingreso proveniente de los recursos naturales

1.1.3

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

52. Los fondos extrapresupuestarios generalmente presentan una serie de problemas de transparencia y no son recomendables como contribución obligatoria a la transparencia del ingreso de los recursos (véase un análisis más detallado en la sección 3 en el contexto de la coordinación de la política fiscal). No obstante, una serie de países han establecido fondos extrapresupuestarios, supuestamente para ayudar a proteger el presupuesto y la economía de la volatilidad de los flujos de ingreso proveniente de los recursos naturales, ahorrar para las generaciones futuras y otros fines (por ejemplo, fondos de desarrollo). Las prácticas óptimas para estos fondos establecen que 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. Esas reglas se han aplicado con éxito especialmente en Noruega (véase el análisis de la sección 3).

53. Todo gasto directo de un fondo extrapresupuestario relacionado con los recursos naturales (y, de hecho, con cualquier otro fondo) plantea el riesgo de una presupuestación y asignación dobles de los ingresos para fines específicos, así como consecuencias indeseables para la transparencia y la eficiencia del gasto presupuestario. Sin embargo, en algunos países se han establecido fondos con autoridad legal para efectuar gastos propios al margen de los procesos presupuestarios normales⁴¹. En esos casos, la ley que rige el gasto extrapresupuestario debe especificar claramente el propósito del desembolso y fomentar una revisión parlamentaria. Independientemente de que estos gastos se efectúen, las buenas prácticas de transparencia exigirían, como parte del proceso presupuestario, la presentación al parlamento de las transacciones proyectadas y cuentas detalladas del gasto efectivo, y de los activos y pasivos del fondo, junto con las cuentas e informes presupuestarios regulares o, preferentemente, como parte de las cuentas consolidadas del gobierno.

Empresas 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 están claramente definidas.

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

⁴¹ El Fondo de Desarrollo Mineral de Ghana es un excelente ejemplo. Aunque se financia con los ingresos afectados de regalías y se utiliza para sufragar la rehabilitación ecológica y los proyectos de desarrollo de las comunidades mineras, emplea complejos mecanismos de asignación y desembolso que no son transparentes. Los pagos tienden a efectuarse con atrasos o a destinarse a fines para los cuales no fueron creados. Véase *Ghana: Fiscal Transparency Report on the Observance of Standards and Codes* (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04203.pdf>).

54. Las ENRN se han transformado en participantes cada vez más importantes, sobre todo en el sector petrolero⁴². La propiedad y el control estatal de los recursos adquirió creciente importancia en los años setenta, en que la atención se centró inicialmente 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, estableciendo como objetivo clave 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 estas adoptaron una serie de medidas no comerciales generalmente consideradas como propias del sector público. La capacidad de estas empresas para atraer pericia local (e internacional), y la mayor flexibilidad con que podían constituirse, dio lugar a un 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, en reconocimiento de sus múltiples deficiencias, siguen ejerciendo gran influencia en la formulación de políticas en muchos países en desarrollo y en transición. Como se analiza en la sección 3 (bajo el elemento 3.2.3/3.2.4 del Código), en algunos países podría justificarse utilizar un saldo amplio del sector público que incluiría a la ENRN como indicador clave de la política fiscal.

55. McPherson (*op. cit.*) señala que deben abordarse una serie de cuestiones relacionadas con las CNP de importancia crítica. Dos de estas cuestiones, sobre todo, se aplican a las industrias de recursos naturales en general y guardan relación directa con la transparencia fiscal:

- 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 fomentar una serie de actividades no-comerciales/cuasifiscales reduce la rendición de cuentas gerencial de ambos tipos de actividad. La prestación de servicios no comerciales es esencialmente una atribución del gobierno, y la claridad de la política fiscal exige que el ministerio de Hacienda supervise el alcance de esas actividades⁴³.
- También deben definirse claramente la función reglamentaria y en materia de políticas de las CNP con respecto al ministerio sectorial y el ministerio de Hacienda. Estos problemas son mínimos cuando estas empresas se dedican principalmente a actividades comerciales.

⁴² McPherson (2003), por ejemplo, señala que las CNP controlan un 90% de las reservas mundiales de petróleo y representan un 73% de la producción.

⁴³ A efectos de la transparencia, ello no significa necesariamente que las ENRN no puedan emprender estas actividades, sino que deben describirse claramente y explicarse 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.

56. Se requieren reformas sustanciales en la dirección de las CNP/ENRN para hacer frente a estas cuestiones en forma adecuada. Asimismo, mejorar la divulgación de información sobre la estructura patrimonial de estas empresas y de sus subsidiarias es un elemento central de la gestión empresarial⁴⁴, incluido, si procede, de 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). Paralelamente, en general la política del gobierno y las funciones administrativas deben definirse más claramente. En muchos países en desarrollo ello significa desplegar grandes esfuerzos en el fortalecimiento de las capacidades. Hacer frente a 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 definidas⁴⁵. En muchos sentidos este ámbito de reforma reviste importancia central para poder efectuar mejoras en muchos otros elementos de la transparencia y la gestión de los recursos, la mayoría de los cuales dependen de que la rendición de cuentas esté claramente establecida.

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 medio ambiente, o subvencionan a productores o consumidores, sin respaldo presupuestario explícito, se definen y se describen claramente en los documentos presupuestarios.

Actividades cuasifiscales económicas y sociales

57. Tanto las empresas estatales como las instituciones públicas y el banco central pueden emprender actividades cuasifiscales⁴⁶. Cuando las realizan, el presupuesto da una visión errónea del verdadero alcance de la actividad fiscal y, como ya se analizó, crea confusión en la

⁴⁴ Véase el análisis de los principios de la OCDE para el gobierno de las sociedades en la página 15 del Manual, recuadro 3.

⁴⁵ La formulación de políticas y el otorgamiento de licencias, así como la tributación del sector petrolero y cuestiones fiscales relacionadas son atribuciones del gobierno (es decir, de los Ministerios de Petróleo y el Ministerio de Hacienda). La Dirección del Petróleo brinda asesoramiento sobre aspectos técnicos al Ministerio de Petróleo (al que, además, rinde cuentas), 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 (*op. cit.*, pág. 200).

⁴⁶ Véase el análisis general de las actividades cuasifiscales en el párrafo 31 del Manual. Una definición amplia abarcaría todas las operaciones que, en principio, podrían duplicarse con medidas presupuestarias específicas a través de un subsidio explícito o un gasto directo. Entre las actividades cuasifiscales de importancia macroeconómica crucial figuran los regímenes de tipo de cambio múltiples, 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.

rendición de cuentas entre el gobierno y las empresas estatales. Las principales actividades cuasifiscales del sector de los recursos naturales son las siguientes:

- Los requisitos que exigen que las ENRN suministren productos para consumo interno (sobre todo energía) a precios que no permiten recuperar los costos y que son inferiores a los precios de mercado.
- Los requisitos que exigen que las ENRN o las empresas internacionales ofrezcan servicios sociales u otros servicios que generalmente presta el gobierno general.
- Una política de empleo en las ENRN y otras actividades y requisitos que van más allá de lo que estas empresas ofrecerían si su gestión se rigiese exclusivamente por criterios comerciales.
- Uso de la influencia de la empresa para contraer endeudamiento en nombre del gobierno.

58. El primer tipo de actividad cuasifiscal crea distorsiones en el mercado y subestima la magnitud de las actividades del gobierno y del déficit presupuestario, que debe tener en cuenta esta subvención implícita. En particular, ofrecer energía a bajos precios representa una subvención implícita no selectiva que da lugar a 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 medio ambiente. Mantener estas subvenciones también 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. Sus consecuencias para la rendición de cuentas en la gestión de actividades comerciales y no comerciales se explicaron anteriormente.

59. Las actividades cuasifiscales del sector de la energía adoptan diversas formas y las pueden realizar empresas internacionales y las ENRN. En términos generales, como ya se indicó, la más importante es el suministro por parte de empresas estatales de petróleo u otros productos energéticos 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 actividades cuasifiscales particulares al sector petrolero. Con frecuencia, estas obligaciones exigen que las empresas petroleras (extranjeras) vendan en el mercado interno una determinada proporción de crudo a precios inferiores a los de mercado. A menudo, este tipo de obligaciones, que deben divulgarse como parte de la política del gobierno con respecto a los precios de la energía, también establecen

⁴⁷ Desde el punto de vista analítico, hay 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.

⁴⁸ Ello ha sido una característica común en una serie de países ricos en energía que anteriormente formaban parte de la Unión Soviética. Véase un análisis detallado de las actividades cuasifiscales que se realizan en el sector de la energía debido a las subvenciones implícitas de los productos derivados del petróleo y de otros productos energéticos en, por ejemplo, Petri y otros autores (2002).

precios administrados 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, observándose amplias variaciones entre un país y otro. Las subvenciones implícitas más altas relacionadas con el petróleo se registraron en Irán (17% del PIB en 1999–2001) y en Azerbaiyán (más del 20% del PIB en 2000)⁴⁹.

60. En el segundo tipo de actividad cuasifiscal una empresa nacional de recursos naturales o una empresa internacional presta servicios que normalmente se consideran función del gobierno general. En muchos sentidos, estas actividades representan una alianza deseable entre las empresas y el gobierno para satisfacer las necesidades de las comunidades. En algunos casos, puede sostenerse que las empresas están en mejores condiciones que el gobierno de prestar servicios a una comunidad alejada, por ejemplo. Además, las propias empresas se benefician si son mejor recibidas por las comunidades afectadas por la explotación de los recursos naturales. 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 crear ineficiencias.

61. 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 gastos⁵⁰. 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.

62. 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

⁴⁹ Véanse Gupta y otros autores (2003), Petri y otros autores (2002) y Taube (2001).

⁵⁰ Al respecto, cabe distinguir entre dos tipos de relaciones: i) 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 ii) el gobierno y las empresas pueden establecer como política que estas últimas deben brindar ciertos servicios sociales normalmente considerados responsabilidad del Estado, con lo cual los costos se deducen de los impuestos o se otorga un crédito tributario (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.

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.

63. 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. Si la empresa de recursos naturales puede deducir de sus impuestos un 40%, por ejemplo, del gasto que realiza en programas sociales y comunitarios, las autoridades están subvencionando ese porcentaje de programas efectiva e implícitamente por medio de ingresos sacrificados (véase el párrafo 34)⁵¹. Un ejemplo patente es el crédito tributario que reciben las empresas mineras en Papua Nueva Guinea que realizan obras de infraestructura. 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 (por ejemplo, escuelas, servicios de atención de la salud, caminos) hasta un cierto tope (0,75% del valor de las ventas brutas) y, a cambio, recibir un descuento tributario contra el pago del impuesto sobre la renta.

64. El tercer tipo de actividad cuasifiscal es similar pero los costos que entraña y los objetivos sociales son menos fáciles de definir. En Angola, por ejemplo, SONANGOL efectúa gran parte de las adquisiciones de bienes y servicios en nombre del gobierno. Estas adquisiciones no se ven reflejadas en las cuentas públicas y, a cambio, el gobierno no recauda impuestos de la empresa. Otro 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. SOCAR en Azerbaiyán es un ejemplo perfecto: con más de 50.000 empleados se caracteriza por un sobreempleo considerable. 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 mercado⁵².

65. La última categoría de actividades cuasifiscales, a saber, el uso de la influencia de la ENRN en el mercado para endeudarse en nombre del gobierno⁵³, también representa una extensión de la autoridad fiscal más allá de lo normal. Los costos, sin embargo, se miden en función de la pérdida de elementos para ejercer la gestión financiera y son difíciles de

⁵¹ No obstante, podría argumentarse que solo los gastos que la empresa de recursos naturales efectúa a pedido del gobierno pueden considerarse como gastos tributarios, en tanto que ese gasto no constituiría un gasto tributario de no realizarse al margen del proyecto. A nivel microeconómico o de proyectos, es probable que muchas de estas actividades se divulguen como parte del análisis de las tasas de rentabilidad económica y social.

⁵² Como parte del desarrollo del sector petrolero de Indonesia, por ejemplo, se creó el Fondo para la Utilización y el Desarrollo de Conocimientos Especializados (DPKK) con el objetivo de fomentar la contratación de recursos humanos locales. El fondo se financia con el pago obligatorio de \$100 por mes que efectúa cada empleado expatriado.

⁵³ McPherson (*op. cit.*) señala como ejemplo SONANGOL en Angola. En el informe de *The Global Witness*, "Time for Transparency", también se ofrecen ejemplos de otros países (*Global Witness*, 2004).

cuantificar. Estos mecanismos indican que es necesario aclarar las funciones relativas de la ENRN y del ministerio de Hacienda.

Cuestiones relacionadas con el medio ambiente y el abandono de los sitios de explotación

66. Invariablemente las industrias extractivas inciden en forma significativa en el medio ambiente. El gasto destinado a proteger el medio ambiente 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 capten el gasto en protección del medio ambiente junto con los otros gastos públicos. Estas cuestiones se abordan cada vez más en la legislación general y específica de la industria y en los contratos individuales. Aunque los CRP del sector petrolero no incluían disposiciones sobre rehabilitación y saneamiento de sitios hace una década, actualmente son cada vez más comunes.

67. En gran medida, 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 medio ambiente o de rehabilitar los sitios de explotación es tanto una responsabilidad del Estado como parte de la estructura general de los costos. En cualquier compañía, por lo tanto, 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 deducciones impositivas, y durante cuánto tiempo. Desde el punto de vista social y ecológico, es esencial, por supuesto, que estos costos se reconozcan claramente y que se contemplen medidas sistemáticas para abordar estas cuestiones en la etapa de diseño de cada proyecto, de modo que el gobierno y las empresas compartan los costos en forma apropiada. En países avanzados, estos factores se incorporan en la legislación y se aplican a través del sistema tributario general y en los acuerdos específicos del proyecto⁵⁴. No obstante, incluso en esos países suele haber margen para mejorar la declaración del respaldo estatal implícito para proteger el medio ambiente a través del sistema tributario⁵⁵.

⁵⁴ Una vez más, Noruega es un buen ejemplo de un país que ha adoptado un enfoque de gran alcance. El gobierno noruego colabora estrechamente con la industria para garantizar que el desarrollo se conjugue con medidas para proteger el medio ambiente en todas las fases de desarrollo. Noruega ha aceptado sus obligaciones en el marco del Protocolo de Kyoto y, por consiguiente, aplica una gama de instrumentos. Véase http://odin.dep.no/filarkiv/204754/Miljo_Engelsk04.pdf.

⁵⁵ Con frecuencia las disposiciones contractuales prevén, durante la vida del proyecto, la acumulación de un fondo de abandono. Debe enunciarse claramente la obligación de rehabilitar el sitio de explotación y, por razones de transparencia, debe especificarse en los contratos la fecha de inicio (por ejemplo, 30 días después del agotamiento), el calendario de pagos y el mecanismo de acumulación (por ejemplo, mediante una cuenta de depósito en garantías), y disponerse un reexamen de la obligación con respecto a la rehabilitación. Estas prácticas se reconocen cada vez más como parte de los costos extractivos de la compañía.

Gobiernos subnacionales y el ingreso proveniente de los recursos naturales

1.1.2

Los mecanismos para asignar los ingresos provenientes de los recursos o repartirlos entre el gobierno central y los niveles subnacionales del gobierno están bien definidos y reflejan explícitamente la política fiscal nacional y los objetivos macroeconómicos dentro de los límites constitucionales.

68. 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 en forma abierta y coherente, de conformidad con la ley⁵⁶. Estos requisitos generales son especialmente importantes 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 que sea sólido y transparente es un reto considerable. Ese reto es mucho mayor en países en que los gobiernos estatales y locales no proporcionan regular o puntualmente datos sobre sus operaciones fiscales⁵⁷.

Consideraciones económicas y de política fiscal

69. La teoría económica apunta a 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, los ingresos provenientes de los recursos naturales ejercen a escala internacional 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 mejorará 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. Al mismo tiempo, sin embargo, es probable que los argumentos que apunten a “la maldición de los recursos naturales” a nivel nacional (véanse los párrafos 2 y 3) también se observen, 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 extraordinarios⁵⁸. Otro argumento a favor de la 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

⁵⁶ Véase el párrafo 20 del Manual.

⁵⁷ En 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.

⁵⁸ Además, los gobiernos subnacionales tendrán dificultades para coordinar la política macroeconómica de estabilización y ahorro (véase 3.1.1(a)).

energía suelen formar parte de la jurisdicción del gobierno central, también lo debe ser la formulación de la política tributaria y de gasto relacionada con los recursos naturales.

70. Para equilibrar la recaudación centralizada de los ingresos provenientes de los recursos naturales pueden adoptarse otras medidas. Por ejemplo, pueden asignarse otros impuestos a los gobiernos subnacionales a fin de conferirles una cierta autonomía. Asimismo, debe contarse con 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 (Ahamd y Mottu, 2003).

71. Sin embargo, a pesar de los argumentos a favor de centralizar la gestión de los ingresos que generan los recursos naturales, los mecanismos de este tipo no se aplican universalmente. En algunos países, los gobiernos subnacionales son los propietarios de los recursos naturales⁵⁹. En otros, la constitución o la legislación básica exigen que estos ingresos se compartan con los gobiernos subnacionales, con frecuencia debido a consideraciones de economía política. Ello reviste especial importancia en países en desarrollo ricos en recursos en que se observan fuerzas centrífugas⁶⁰.

72. Cuando los ingresos provenientes de los recursos naturales se comparten con los gobiernos subnacionales, surge el problema de la equidad horizontal. Ya 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 los distritos de 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 restantes. En Argentina, una sola provincia (que representa solo un 1,5% de la población) genera más de la tercera parte de la producción petrolera total. Se observa un fenómeno similar en Rusia, en que las cinco regiones más ricas en petróleo, que representan solo un 6% de la población, recaudan más del 50% del ingreso público subnacional procedente de recursos naturales (Martínez-Vázquez y Boex, 2000). En este último caso, sin embargo, más del 90% de los ingresos del petróleo se asignan al gobierno federal. La necesidad de efectuar transferencias de equiparación hacia regiones no

⁵⁹ Por ejemplo, Australia, Canadá y Estados Unidos, en que las provincias o los estados y (en algunos casos) los terratenientes privados pueden ser los propietarios de recursos naturales. En esos 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.

⁶⁰ En una serie de países, las regiones petroleras han reclamado la independencia debido a esta cuestión, lo cual ha dado lugar a conmoción, guerras y secesiones (por ejemplo, las guerras de Biafra en Nigeria y de la provincia Aceh en Indonesia). Como resultado de estos conflictos y de las continuas tensiones, tanto el gobierno central de Nigeria como el de Indonesia se vieron obligados a consentir al establecimiento de 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.

productoras de recursos naturales debe examinarse en el contexto de la asignación global de los ingresos del petróleo en cada país⁶¹.

73. Los mecanismos actuales de repartición del ingreso pueden clasificarse dentro de un espectro cuyos extremos son la centralización y la descentralización absolutas y, en el medio, una diversidad de mecanismos de repartición de los impuestos y los ingresos⁶². Asimismo, la repartición del ingreso puede aplicarse i) a los impuestos (como sucede, por ejemplo, en Papua Nueva Guinea en que las regalías se reparten a todas las provincias), ii) sobre la base de la participación en todos los ingresos procedentes 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, países más grandes, sobre todo los de estructura federal, suelen adoptar mecanismos subnacionales de repartición del ingreso (por ejemplo, Colombia, Ecuador, Indonesia, Kazajstán, México, Nigeria, Rusia y Venezuela)⁶³. 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.

74. En general parece observarse una tendencia a utilizar en mayor medida la repartición subnacional del ingreso, como demuestra el ejemplo de Indonesia, que abandonó un sistema centralizado para adoptar un modelo descentralizado de repartición del ingreso en 2001. Otros países, como Papua Nueva Guinea, Filipinas y Nigeria, adoptaron sistemas subnacionales de repartición del ingreso antes de 2001. En Bolivia, han surgido fuertes presiones para modificar el sistema actual de asignación del ingreso de los hidrocarburos para que las provincias, sobre todo las que no producen petróleo o gas, reciban una mayor asignación.

Directrices de transparencia fiscal

75. Independientemente del mecanismo subnacional de repartición del ingreso que se elija, debe basarse en reglas y principios claros. Además de sustentarse en convenios entre los diversos niveles de gobierno sobre el mecanismo original, deben incluir normas y procedimientos para modificarlo. Al respecto, Brosio (2003), por ejemplo, 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 actual.

76. Un sistema bien diseñado para repartir el ingreso con los gobiernos subnacionales debe poder tener en cuenta consideraciones macroeconómicas y objetivos nacionales de política

⁶¹ En Ahmad y Mansoor (2001) se describe un mecanismo de equiparación horizontal de este tipo en Indonesia.

⁶² En el caso de los países productores de petróleo, estos sistemas se analizan en detalle en Ahmad y Mottu (2003).

⁶³ También 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.

fiscal. Para ello podrían establecerse metas para el déficit fiscal y topes de gasto para los gobiernos subnacionales a fin de contener la demanda en períodos en que el ingreso proveniente de los recursos naturales aumenta súbita y considerablemente. A su vez, ello podría lograrse mediante leyes de responsabilidad fiscal, pactos de estabilidad interna y otros mecanismos institucionales encaminados a coordinar la gestión fiscal de los gobiernos central y local. En Nigeria, por ejemplo, la creación de un régimen intergubernamental de ese tipo exigiría complementar el actual mecanismo de repartición subnacional del ingreso del petróleo con un requisito que limitaría el gasto financiado con ganancias extraordinarias del petróleo, también a nivel subnacional (estatal). Ese es el objetivo que se pretende lograr por medio del proyecto de ley sobre la responsabilidad fiscal que está redactándose actualmente. Sin embargo, la experiencia acumulada demuestra que esos sistemas no siempre son fáciles de poner en práctica, sobre todo en grandes países federales en que los gobiernos subnacionales son fuertes y numerosos⁶⁴.

77. Las consideraciones de transparencia exigen que las facultades impositivas, los mecanismos de repartición del ingreso y las atribuciones del gasto se basen en principios estables y fórmulas acordadas que deben elaborarse y aplicarse en forma abierta y coherente⁶⁵. El ejemplo recién mencionado de México parecería ser especialmente pertinente ya que la repartición del ingreso se basa no solo en un extenso fondo común de fuentes de ingreso sino también en una fórmula transparente en que se declaran, con frecuencia, datos claros sobre la distribución efectiva del ingreso. En México, por lo tanto, la repartición del ingreso del petróleo entre los distintos niveles de gobierno ha suscitado relativamente poca polémica.

⁶⁴ El ejemplo de Brasil es digno de mención. El país ha promulgado una ley de responsabilidad fiscal ampliamente elogiada que ejerce disciplina fiscal y limita los déficit fiscales y la deuda, tanto a nivel federal como regional (estatal).

⁶⁵ De ser posible, la fórmula para asignar los ingresos de los recursos naturales debe calcularse y acordarse antes de la fase de explotación de esos recursos o de percibirse flujos de ingreso, es decir, cuando aún es incierto el monto de los ingresos que pueden esperarse. Según McLure (2003) en esta etapa se está “detrás del velo de la ignorancia”.

2

Acceso del público a la información

78. La disponibilidad por parte del público de información sobre todas las transacciones relacionadas con los recursos naturales es central para la transparencia fiscal. Este tema ha sido motivo de constante preocupación y ha dado lugar a una serie de iniciativas internacionales orientadas a promover una mayor divulgación al público de esos datos. En este sentido, la EITI es una importante iniciativa nueva que promueve, sobre una base voluntaria, la divulgación de los pagos que las empresas efectúan al gobierno, y de los ingresos que los gobiernos reciben por los recursos naturales. Más allá de las transacciones corrientes de ingreso, sin embargo, es importante que el gobierno declare datos adecuados sobre el gasto financiado con el ingreso proveniente de los recursos naturales, todo endeudamiento o pasivo contingente contraído contra garantías constituidas con ese ingreso, y sus reservas de recursos naturales y las actividades cuasifiscales realizadas en relación con el desarrollo del sector de los recursos naturales⁶⁶.

Documentación presupuestaria sobre el ingreso y el gasto relacionado con los recursos naturales

2.1.1

Todas las transacciones relacionadas con el ingreso proveniente de los recursos naturales, incluidos los ingresos a través de fondos extrapresupuestarios, se identifican, se describen y se declaran claramente en el proceso presupuestario y las cuentas presupuestarias definitivas.

79. Como se indica en la sección anterior, los gobiernos perciben ingresos provenientes de los recursos naturales a través de una serie de instrumentos impositivos o mecanismos equivalentes. En algunos casos, estos ingresos se colocan directamente en un fondo de recursos. En el caso del Fondo Estatal de Petróleo de Noruega (SPF), en cambio, todos los ingresos y gastos relacionados con 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 SPF al presupuesto⁶⁷. En otros países, como el Reino Unido, el gobierno recibe los pagos directamente de las autoridades de fiscalización del ingreso, y estos montos se registran indicándose el instrumento de recaudación a que corresponden. En los documentos presupuestarios agregados, aunque estos ingresos no se identifican por separado, se preparan estados detallados sobre el ingreso proveniente de los recursos naturales, por

⁶⁶ Las 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 la sección 1, 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.

⁶⁷ Véase <http://www.statsbudsjett.no/2004/english.asp>.

tipo de impuesto o gravamen (en el caso del Reino Unido, esa tarea la realiza la Dirección de Estadísticas Nacionales⁶⁸). 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 divulgada. Aunque algunos países en desarrollo también publican datos sobre el ingreso del petróleo en su documentación presupuestaria, con frecuencia dichos datos no son objeto de verificación o seguimiento sistemáticos⁶⁹.

Declaración de los pagos efectuados por empresas de recursos naturales 2.1.1

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

80. La EITI ha elaborado procedimientos y planillas de declaración uniformes (“directrices”) para ayudar a garantizar una contabilización exacta del ingreso proveniente de los recursos naturales⁷⁰. La EITI se dirige especialmente a países en desarrollo en los que los controles sobre el ingreso general y la administración presupuestaria suelen ser deficientes para garantizar una preparación de informes contables oportunos, completos y fiables que ofrezcan una base sólida para el seguimiento de todas las transacciones que el gobierno realiza en los países avanzados. Se recomienda que los gobiernos de esos países alienten a las empresas a cumplir con los requisitos de declaración de la EITI, y, si procede, que eliminen disposiciones de confidencialidad que impedirían que se divulgaran datos sobre el ingreso proveniente de los recursos naturales. En este contexto es importante recalcar que, sin garantías adecuadas de la calidad de los datos, el mero uso de las planillas de la EITI es insuficiente. En principio, aunque los gobiernos de esos países deben asignar prioridad al establecimiento de sólidos mecanismos administrativos, también deben evaluar el cumplimiento en función de las otras pautas pertinentes que se definen en el Código (y de las prácticas descritas en la presente guía) y en los Principios de la OCDE para el gobierno de las sociedades. Las directrices de la EITI, sin embargo, constituyen un gran paso adelante en el establecimiento de elementos clave de normas de divulgación que se ajusten a las necesidades singulares de la industria extractiva. De conformidad con la EITI, a continuación se presentan las normas y procedimientos básicos que las

⁶⁸ Véase http://www.inlandrevenue.gov.uk/stats/corporate_tax/table11-11.pdf.

⁶⁹ Nigeria incluye una cantidad considerable de datos sobre los flujos de ingreso del petróleo y gas en la presentación presupuestaria. 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/Presentaion%20on%20the%20appropriation%20bill.PDF>).

⁷⁰ Véase *Revised Draft Reporting Guidelines: Extractive Industries Transparency Initiative*, 23 de mayo de 2003, en http://www.dfid.gov.uk/News/News/files/eiti_draft_report_guidelines.pdf

empresas y los gobiernos deben seguir en la declaración de los flujos sobre el ingreso proveniente de los recursos naturales:

- Los gobiernos receptores deben divulgar sus datos en una planilla de declaración uniforme.
- Las empresas deben divulgar sus datos en una planilla de declaración uniforme.
- Los datos divulgados en las planillas de declaración del gobierno receptor y las empresas deben agregarse y ser analizados por una entidad independiente.

81. Las directrices de 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 en que la producción puede empezar a venderse) y fueron diseñadas exclusivamente para industrias extractivas como las de minerales metálicos, joyas, petróleo crudo y gas natural. La declaración de datos abarca las corrientes de utilidades que corresponden a las descritas en la sección sobre regímenes fiscales (véase 1.2.2). Se excluyen las actividades cuasifiscales (véase 1.1.4). 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 efectivos sobre una base consolidada.

82. Aunque las directrices 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 creíble de declaración de información. Conseguir el compromiso del gobierno en esta fase, y llegar a un acuerdo con las empresas sobre el cumplimiento de las directrices de declaración de la EITI, es un primer paso importante para alcanzar el objetivo más amplio de transparencia en la gestión de los ingresos provenientes de los recursos naturales.

83. No obstante, tendrán que superarse problemas significativos antes de que las planillas de declaración de la EITI sean de uso corriente. Una serie de países ha empezado a participar de diversos modos en la EITI. Ghana, por ejemplo, ha empezado a desplegar esfuerzos para cumplir con las normas de declaración de la EITI. Deben corregirse deficiencias en el sistema contable del gobierno para que estas planillas puedan aprovecharse, y el gobierno sigue empeñado en efectuar los cambios que hacen falta⁷¹. Nigeria también está participando en la iniciativa, pero ha optado por modificar las planillas para que se ajusten a las necesidades específicas de la declaración de datos. En ese país, sin embargo, la necesidad inmediata es reforzar el marco jurídico del régimen fiscal y fortalecer la capacidad y las relaciones entre los numerosos departamentos y organismos públicos (incluida la empresa nacional de petróleo) para poder mejorar la declaración de datos en forma sostenible. En mayo de 2004 la República Kirguisa convino en participar en la EITI y ha promulgado legislación para adoptar medidas de

⁷¹ Véase el IOCN fiscal de Ghana (*op. cit.*).

transparencia en el sector minero⁷². Entre los otros países que han manifestado interés en participar en la EITI se cuentan Azerbaiyán, Chad, la República del Congo (Brazzaville), Gabón, Níger, Timor-Leste y Trinidad y Tabago.

84. En 2004 la República del Congo (Brazzaville) adoptó medidas para certificar públicamente las cifras sobre el ingreso del petróleo y así empezar a cumplir en forma sustancial los requisitos de declaración de la EITI. Como parte de un programa de reforma económica cuyo seguimiento está a cargo del FMI, las autoridades solicitaron a la oficina de KPMG en París que certificara el ingreso del petróleo en forma independiente. El objetivo es confirmar, en forma compatible con las normas internacionales de auditoría, que el ingreso petrolero pagadero al gobierno en virtud de los contratos de repartición de la producción y la producción efectiva ha sido efectivamente recibido. En los informes se certifican tanto los pagos de la empresa como los ingresos recibidos por la tesorería, correspondientes a la producción actual, y se identifican discrepancias que pueden explicarse y rectificarse⁷³. En consecuencia el gobierno ha aplicado una serie de medidas para fortalecer la recaudación del ingreso. El proceso trimestral de certificación seguirá en marcha hasta que esas medidas hayan mejorado la eficacia y la integridad de la administración en la recaudación del ingreso.

Declaración de la deuda relacionada con los recursos naturales

2.1.4

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

Se divulga información sobre todos los riesgos y obligaciones contractuales que el gobierno asume como consecuencia de este tipo de deudas.

85. La divulgación transparente y puntual de todas las deudas contraídas y obligaciones contingentes es otro elemento esencial de la información pública⁷⁴. La divulgación de esa información ofrece garantías suplementarias de que los datos sobre los flujos de las transacciones y del déficit/superávit puedan conciliarse con la deuda acumulada. La plena divulgación de todos los pasivos y pasivos contingentes es esencial para poder evaluar la sostenibilidad fiscal y formular la política fiscal a mediano y largo plazo.

⁷² Véase *On Measures for Mining Sector Activity Transparency Improvement*, Resolución 361 del 14 de mayo de 2004 del Gobierno de la República Kirguisa.

⁷³ Los informes se publican en el sitio oficial del gobierno en Internet (<http://www.congo-site.cg>). El ministerio de Hacienda también publica materiales pertinentes al respecto en www.mefb-cg.org.

⁷⁴ La declaración de datos sobre la deuda y los activos (teniendo en cuenta las contingencias) es, evidentemente, una característica central del Código y el Manual que puede aplicarse a todos los sectores. El *Manual de estadísticas de las finanzas públicas 2001* ofrece un marco que facilita la declaración integrada de transacciones, otros flujos económicos, y activos y pasivos.

86. 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 la sección 1, el marco jurídico debe definir la autorización para contraer préstamos de ese tipo y sus condiciones deben divulgarse 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, y esa cuestión se examina en los párrafos 78–80 del *Manual de Transparencia Fiscal*. La gestión de gobierno y los problemas de capacidad deben abordarse 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 realizan estas transacciones.

Declaración de los activos relacionados con los recursos naturales

2.1.4

Todos los activos financieros que el gobierno controla internamente o en el exterior y que corresponden a ahorros del ingreso proveniente de los recursos naturales se divulgan en los estados financieros del gobierno.

87. Los requisitos estándar enunciados en los párrafos 81–84 del Manual pueden aplicarse a cuestiones relacionadas con la divulgación de los activos financieros del gobierno. Surgen dos problemas específicos en relación con los activos relacionados con el ingreso proveniente de los recursos naturales en los países en desarrollo. Primero, estos activos suelen mantenerse en un fondo independiente sujeto a requisitos de divulgación que difieren de los del 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 cumplen las buenas prácticas del Código.

88. Cuando los activos se mantienen en un fondo independiente, la práctica óptima (como en el caso de Noruega, véase la sección 3) 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. Aunque cumplir con los elementos básicos de divulgación de esta forma debe ser el objetivo de todos los países, es posible que a corto plazo las normas técnicas que aplican los países avanzados no puedan emplearse 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 gobierno⁷⁵.

89. 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

⁷⁵ En países que adoptan una contabilidad en valores devengados, como en 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 IFAC emitió en enero de 2003.

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 con creces los costos.

Estimación del valor neto de los recursos naturales

2.1.4/3.1.1

Deben prepararse estimaciones del valor neto de los recursos naturales en función de las corrientes de producción probables, divulgando claramente los supuestos utilizados, para que sirvan de base para la política fiscal.

90. Si el valor neto de los activos públicos es una preocupación central de la política fiscal, una estimación del valor neto de los recursos naturales es un dato clave. Actualmente, sin embargo, los países no incluyen sistemáticamente en el presupuesto o en los estados financieros declaraciones claras sobre el valor estimado de sus recursos naturales, debido a dificultades de medición, incertidumbre con respecto a los volúmenes físicos y los precios, y a la falta de normas actualizadas incluso en los países avanzados⁷⁶. 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 de implementación pragmático para establecer una norma básica para los países de bajo y mediano ingreso en que se haya descubierto un volumen significativo de recursos naturales. Dicho enfoque se sustenta esencialmente en una metodología eficaz de pronóstico del ingreso (véase el recuadro 3) y se centra en la proporción del valor de los activos que corresponde al gobierno. El cálculo explícito del valor de los recursos naturales será un importante paso hacia la transparencia y ofrecerá una base importante para la política a largo plazo. Idealmente, estos cálculos deben publicarse en los documentos presupuestarios. El alto grado de incertidumbre que caracteriza a esas estimaciones, sin embargo, sugiere que las estimaciones cuantitativas deben publicarse con cautela, dada la posibilidad de que se interpreten erróneamente. Los documentos publicados deben ofrecer garantías 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.

⁷⁶ Son pocos los países industriales que preparan estimaciones de su patrimonio de 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, estos tratamientos varían, en parte porque el enfoque de la política presupuestaria difiere del enfoque de la política contable.

Recuadro 3. Elementos para estimar el valor de los activos de los países en desarrollo

Las proyecciones a mediano y largo plazo del ingreso que generen los recursos naturales son objeto de considerable incertidumbre, sobre todo en países 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 ingreso, realizar un análisis minucioso de las estimaciones de producción de cada yacimiento y del régimen fiscal correspondiente, y de explicar cómo se estableció el supuesto sobre el precio de referencia. Ampliando este enfoque para que abarque toda la vida útil de los yacimientos minerales o petrolíferos, 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 fiscal. Los principios de transparencia fiscal exigen que esa estimación, junto con el modelo y los supuestos subyacentes, se publiquen 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 o en que se ha suscrito un contrato de arrendamiento financiero. Con el tiempo, se incluirían proyectos nuevos en el acervo de activos económicos).
- Las características técnicas de producción de cada yacimiento o mina (estas estimaciones del gobierno se especificarían por separado y tendrían que calibrarse 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 indicaría los cambios probables del valor de los activos como consecuencia de variaciones de estos parámetros clave, como el precio de referencia del petróleo o del mineral en cuestión.

91. A más largo plazo, las normas internacionales para la estimación de reservas podrían incluir pautas para estimar el valor de los activos naturales de los países. Como se explica en el recuadro 4, sin embargo, el establecimiento de normas internacionales de gran 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 la misma o más importancia que en los países avanzados.

92. 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 acepte la

incertidumbre de esas valoraciones, los informes contables⁷⁷ están obligados a establecer pautas rigurosas (generalmente conservadoras) sobre el reconocimiento de los activos. Como se indica en el recuadro 4, sigue en marcha la labor para establecer una Norma internacional de declaración de datos financieros⁷⁸.

93. Las estimaciones basadas en las Normas internacionales de declaración de datos financieros u otras normas de declaración nacional, sin embargo, son de utilidad limitada para formular la política del presupuesto nacional o examinar cuestiones más amplias como los límites sobre los recursos energéticos no renovables a escala internacional. En lugar de acordar un valor puntual para los activos en 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 estas proyecciones y estimaciones reaccionan a variaciones en los parámetros más importantes (siendo el precio del recurso natural el precio clave, sobre todo en el caso del petróleo). Las proyecciones y estimaciones 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 sus respectivos estados financieros. Al parecer, ambas áreas merecen ser objeto de un mayor estudio.

Declaración de actividades extrapresupuestarias

2.1.3

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 se declaran en las cuentas presupuestarias, o en otros documentos pertinentes, en un formato que facilita la evaluación de los riesgos fiscales y del alcance completo de las actividades fiscales.

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 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).

⁷⁷ En general los informes estadísticos aceptan las pautas contables sobre el reconocimiento de los activos (*Manual de estadísticas de las finanzas públicas 2001*).

⁷⁸ Véase también la versión de 2003 del Manual estadístico sobre la contabilidad ambiental y económica integrada en <http://unstats.un.org/unsd/envAccounting/seea.htm>.

Recuadro 4. Declaración internacional de las reservas de recursos naturales; aparición de nuevas normas

Con respecto a los hidrocarburos, la Comisión de Valores y Bolsa de Estados Unidos exige, al igual que la autoridad bursátil pertinente en otros países, que las empresas que coticen acciones en bolsa declaren datos sobre sus reservas. Si bien se aceptan, en general, 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)⁷⁹, en cierta medida las normas de declaración financiera siguen variando. En general se considera que la declaración No. 69 de la Junta de Normas de Contabilidad Financiera de Estados Unidos⁸⁰, que rige a las empresas que cotizan valores en el mercado bursátil de ese país, requiere ciertas modificaciones para tener mejor en cuenta los cambios tecnológicos (por ejemplo, para permitir estimaciones basadas en imágenes sísmicas). En consonancia con las normas que se aplican en Australia, Canadá y el Reino Unido, el mercado bursátil de Estados Unidos también requiere estimaciones tanto de las reservas probables como de las comprobadas. Asimismo, la fiabilidad de la declaración de reservas podría incrementarse prestando mayor atención a las revisiones de las estimaciones de reservas que efectúan terceros como las empresas especializadas.

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 auge 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 recientes⁸¹. El Comité de normas internacionales para la declaración de reservas combinadas (CRIRSCO), creado inicialmente en 1994, ha formulado un conjunto de definiciones de recursos y reservas bastante uniforme.

La Clasificación Marco de las Naciones Unidas de reservas y recursos: combustibles sólidos y productos minerales⁸² 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 estas dimensiones con un código de tres dígitos: 1.1.1, por ejemplo, corresponde a un recurso comercialmente recuperable, reconocido 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. En 2005, el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad (IASB) examinará la posibilidad de establecer Normas internacionales de declaración de datos financieros para todas las empresas que cotizan acciones en bolsa teniendo en cuenta los criterios de la clasificación marco de la ONU.

⁷⁹ Véase 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 explotación y producción en un marco temporal razonable. Las reservas

(continúa)

94. Como se señaló en el párrafo anterior, las actividades cuasifiscales del sector energético pueden ser muy considerables. Estas actividades cuasifiscales deben analizarse 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 el conjunto de la economía. En lo que se refiere al gasto social de las ENRN u otras empresas, los gobiernos de los países de bajo ingreso deberían tener especial interés en divulgar ese gasto 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 beneficiarán de una divulgación detallada y completa de datos e información sobre ese gasto porque ello constituiría una prueba de su responsabilidad social como empresas. En todo caso, los diversos mecanismos y tipos de actividades cuasifiscales esbozados en la sección 1 deberán explicarse y divulgarse en los presupuestos del gobierno (por ejemplo, como un anexo al presupuesto) y en otros documentos. En países en que las ENRN realizan una función muy destacada y las actividades cuasifiscales son considerables podría ser útil consolidar los informes fiscales del gobierno con los de la ENRN y publicar un informe fiscal global sobre el sector público (véase el análisis en las secciones 3.2.3/3.2.4 a continuación).

95. Podrían ofrecerse garantías suplementarias de la calidad de la información declarada si los informes de las empresas de recursos naturales incluyesen datos claros y detallados sobre esas actividades, sobre todo si esos elementos fuesen objeto de auditorías. En la medida de lo posible, los gobiernos y las empresas de energía deben 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 deben especificar claramente, y divulgar al gobierno y el público la base para la estimación. Los documentos presupuestarios y del gobierno deben recurrir a la información de esas fuentes, y deben declarar regular y sistemáticamente datos sobre sus actividades cuasifiscales. Estos informes podrían apoyarse en comentarios analíticos acerca de las repercusiones de esas actividades y de la política futura con respecto a las mismas.

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 “IP”, las comprobadas y probables como “2P”, y las comprobadas, probables y posibles como 3P.

⁸⁰ Véase <http://www.fasb.org/st/summary/stsum69.shtml>.

⁸¹ Véase <http://www.jorc.org/pdf/miskelly1.pdf>.

⁸² Véase <http://www.unece.org/ie/se/reserves.html>.

3

Transparencia en la preparación, ejecución y publicación del presupuesto

96. 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. Las características especiales de estos ingresos, sin embargo, exigen especificar directrices de buenas prácticas más precisas con respecto a la claridad de la política económica, el tratamiento explícito de los riesgos que el ingreso proveniente de los recursos naturales plantean para la situación fiscal, y transparencia en la contabilidad y el control de los ingresos y el gasto.

97. El gobierno necesita asegurar al público general que el ingreso proveniente de los recursos naturales se está utilizando con eficacia para alcanzar los objetivos de política económica y social. Varios objetivos de política deben abordarse, sobre todo la sostenibilidad fiscal a largo plazo y cómo atenuar los efectos de la volatilidad que caracteriza a los flujos de ingreso. Por lo tanto, un requisito básico que constituye una buena práctica es que el gobierno declare claramente sus políticas con respecto a la tasa de explotación de los recursos naturales y el uso del ingreso de estos recursos de modo que el gasto financiado con dicho ingreso pueda considerarse compatible con la política fiscal global. Los fondos de ahorro o de estabilización que a veces parecen ser necesarios deben ser parte integral del marco global de la política fiscal. Las tenencias de activos de estos fondos deben divulgarse y la política de gestión de los activos debe ser transparente. La balanza fiscal que excluye las transacciones por recursos naturales (es decir, el saldo primario)⁸³ es un indicador clave que ayuda a establecer una trayectoria coherente para la política. A continuación se analizan estas y otras buenas prácticas que ayudan a los países ricos en recursos a implementar una política fiscal coherente.

Política fiscal y el ingreso proveniente de los recursos naturales

3.1.1

El marco presupuestario incluye 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, y la sostenibilidad fiscal a largo plazo.

98. Los gobiernos que se benefician de grandes flujos de ingreso de la explotación de los recursos naturales deben hacer frente a varias cuestiones importantes. Primero, necesitan adoptar medidas que estabilicen el efecto de los ingresos sobre el presupuesto y la liquidez, los cuales son objeto de la fuerte e imprevisible volatilidad de los precios y de

⁸³De conformidad con Barnett y Ossowski (2003), que examinaron específicamente el sector del petróleo, este concepto general se define de modo tal que excluye a los pagos de intereses y todos los ingresos y gastos por concepto de recursos naturales, con excepción de los impuestos específicos al consumo y otros impuestos que se aplican sobre productos refinados vendidos en el mercado interno.

otras fluctuaciones. Segundo, ya que los recursos naturales son finitos, la política económica debe tener en cuenta la distribución intergeneracional de los flujos de ingreso, así como la distribución del gasto y el efecto social inmediato de la industria de explotación de los recursos naturales. Tercero, debe considerarse detenidamente cómo las grandes entradas por concepto del ingreso proveniente de los recursos naturales inciden en la evolución del tipo de cambio y en el sector de los bienes transables no correspondientes a los recursos naturales. El “mal holandés” (que se caracteriza por la apreciación del tipo de cambio real y un consiguiente efecto negativo sobre el sector de los bienes transables no correspondientes a los recursos naturales) es una cuestión importante para los países ricos en recursos naturales. Es esencial que estos países cuenten con un marco de política claro en que se reconozcan estas cuestiones para que puedan diseñar un sistema de gestión fiscal eficaz y transparente.

Fondos de recursos y normas fiscales

3.1.2

Las normas fiscales que rigen a los fondos extrapresupuestarios relacionados con el ingreso proveniente de los recursos naturales deben especificarse claramente en un marco global de política fiscal.

99. Muchos países han establecido fondos independientes para el ingreso proveniente de los recursos naturales, supuestamente para hacer frente a algunos o todos los problemas enunciados. Como sostienen Davis y otros autores (2003), sin embargo, la creación de fondos de recursos no es condición necesaria ni suficiente para poder hacer frente a estos problemas en forma adecuada. No son necesarios porque, en principio, todas estas cuestiones pueden abordarse como elementos integrales de la política presupuestaria y fiscal del gobierno. Una serie de países, incluidos Australia y el Reino Unido, han demostrado con bastante éxito que es posible hacer frente a grandes y volátiles ingresos provenientes de los recursos naturales sin fondos de estabilización o de ahorro. Estos fondos tampoco son suficientes en sí porque, invariablemente, alcanzar los objetivos de política exige adoptar otras decisiones de política fiscal, sobre todo con respecto al control del gasto y el endeudamiento. Por ejemplo, un fondo para reducir las variaciones del ingreso presupuestario procedente de los recursos naturales no garantiza un gasto estable a menos que también se controle el endeudamiento.

100. Sin embargo, también hay ejemplos de países que han utilizado los fondos de estabilización y ahorro con éxito y en forma transparente, sobre todo Botswana, tratándose de diamantes (recuadro 5) y Noruega, en el caso del petróleo (recuadro 6)⁸⁴. Las operaciones del Fondo Estatal de Petróleo de Noruega pueden considerarse prácticas óptimas porque forman parte de una estrategia de política fiscal coherente 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.

⁸⁴ Alaska en Estados Unidos y Alberta en Canadá son otros ejemplos en que las operaciones de los fondos de petróleo han sido exitosas. Véase un análisis de esos fondos en Hannesson (2001).

Recuadro 5. La prudente gestión de la riqueza mineral en Botswana

La minería de diamantes en Botswana se remonta a principios de los años setenta. El país es uno de los principales participantes en el mercado mundial de diamantes desde los años ochenta. Los diamantes son el principal recurso natural de Botswana, representando alrededor de un tercio del PIB, tres cuartas partes de las exportaciones y más de la mitad del ingreso público. La minería de diamantes es una actividad que realiza el sector privado, pero con una considerable participación estatal en la explotación minera y de inversionistas extranjeros que también son grandes accionistas. Habitualmente los acuerdos mineros son a 25 años, y los mecanismos de comercialización duran cinco 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 minería 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, y la deuda externa es menos del 10% del PIB. La deuda soberana de Botswana ha sido calificada como de primera categoría. La estabilidad política y económica han 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.

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 y otros autores, 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. El gasto público ha aumentado en forma acusada en muchos años, pero en general no excesivamente. 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 en el Fondo Pula (80%), en activos a largo plazo, y en el Fondo de liquidez (20%) en el mercado monetario y en bonos a corto plazo.

Los planes nacionales de desarrollo 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), pero 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 NDP 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 en salud y educación, rubros considerados como inversión en capital humano) y el ingreso, excluido el de los recursos minerales.

Recuadro 6. El Fondo de petróleo 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 de su Fondo Estatal de Petróleo (SPF). Aunque la responsabilidad global por la gestión de los activos del SPF y la formulación de la estrategia de inversión recae sobre el Ministerio de Hacienda, la gestión operativa de los activos está a cargo del banco central (Norges Bank). A su vez, el Norges Bank, ha creado una unidad aparte encargada de la gestión de las inversiones (Norges Bank Investment Management, NBIM) a fin de garantizar la independencia de la política monetaria del banco central.

El NBIM recurre a empresas profesionales de inversión para administrar la cartera del fondo en participaciones de capital, en tanto que la cartera de bonos está esencialmente a cargo del propio NBIM. Se publican puntualmente informes anuales y trimestrales, incluso en el sitio en Internet del banco central (http://www.norges-bank.no/english/petroleum_fund). En estos informes se proporciona información detallada acerca de los cambios recientes en la administración del SPF, las transferencias efectuadas hacia el presupuesto o del mismo, las tendencias del mercado, el rendimiento de las inversiones y el ingreso, las tendencias del riesgo y los costos administrativos. Además, el banco central emite regularmente comunicados de prensa en que se resumen los resultados financieros trimestrales del fondo. Un contador público autorizado por el Estado efectúa la auditoría de las cuentas.

De conformidad con las directrices de inversión del SPF, todos los activos se invierten en el exterior en participaciones de capital extranjeras e instrumentos de renta fija. Los activos del SPF reciben un tratamiento distinto de las reservas de divisas oficiales. Originalmente, la inversión se limitaba a los instrumentos remunerados de bajo riesgo que emitían gobiernos o instituciones internacionales de primera categoría, y la composición monetaria de la cartera se fijaba en función de la ponderación de las importaciones del país. En los últimos años, se han diversificado las carteras de bonos y de inversión en participaciones de capital, lo cual ha permitido una mayor distribución regional (Europa 50%, Norteamérica 30% y Asia y Oceanía 20%) que incluye asignaciones específicas para veintiún países individuales con mercados financieros bien establecidos. Por último, las directrices de inversión han sido modificadas para tener en cuenta consideraciones ecológicas.

Segundo, la política fiscal procura reemplazar la riqueza de petróleo con activos financieros. De hecho, se prevé que el valor de esos activos aumentará y que podrá financiar el aumento previsto del gasto público atribuible al envejecimiento de la población (Scancke, 2003). Es significativo que en Noruega es la política fiscal la que determina las operaciones del Fondo de Petróleo y no al contrario. Este fondo especial acumula tanto los ingresos del crudo como la renta de las inversiones financieras y solo se efectúan transferencias al presupuesto cuando esto sea necesario para financiar el déficit no petrolero; la magnitud de ese déficit depende de los objetivos anuales, a mediano plazo y a largo plazo de la política fiscal (véase un análisis más completo en la sección 3.2.3 a continuación). El sólido marco institucional de Noruega, su larga tradición de transparencia en la política fiscal y en las operaciones del banco central, y la amplia base de ingresos del país (en que los ingresos del petróleo suelen representar menos del 15% del ingreso fiscal total), son los principales factores citados que explican

la transparencia que se ha logrado en la administración de estos ingresos como parte de un sistema de gestión fiscal integrado⁸⁵.

101. No todos los países gozan de esas ventajas. Wakeman-Linn y otros autores (2003) examinan el caso de la economía política que al parecer fue utilizada 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 presiones políticas, y de la posibilidad de despilfarro y corrupción, más eficazmente que el presupuesto público⁸⁶. Cuando el entorno presupuestario no es transparente y la administración es deficiente, ese argumento tiene ciertos méritos pero es debatible si es más eficaz crear un fondo de recursos que mejorar la transparencia. Más importante, de crearse un fondo de ese tipo tiene que ser transparente en todo sentido, y debe formularse y divulgarse una política clara sobre el uso del ingreso proveniente de los recursos naturales. Además, las buenas prácticas deben tener por objetivo integrar en la mayor medida posible las operaciones de estos fondos al marco global de la política fiscal. Más concretamente:

- Deben especificarse claramente las obligaciones de los fondos de recursos en materia de gastos y endeudamiento⁸⁷.
- Deben presentarse los estados de ingreso y gasto y el balance del fondo a la cámara legislativa y al público, junto con el presupuesto anual (véase la sección 1.2.2.). También debe presentarse un cuadro analítico, de preferencia consolidado, en que se indique la balanza global así como la balanza excluidas las transacciones correspondientes a recursos naturales (véase el análisis en la sección 3.2.3. a continuación).
- Las actividades del fondo deben declararse regularmente al parlamento 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.

⁸⁵ Véanse Davis y otros autores (2003) y Scancke (2003).

⁸⁶ La 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.

⁸⁷ Véase el análisis de los marcos jurídicos y de los fondos extrapresupuestarios en las subsecciones anteriores 1.2.2 y 1.1.3. Los problemas relacionados con el gasto de los fondos extrapresupuestarios de Nigeria y Venezuela se describen en Davis y otros autores (*op. cit.*, Recuadro 11.1, pág. 293). También se requiere claridad para establecer provisiones que permitan un gasto suplementario cuando el precio del petróleo supere un determinado nivel. Al margen de que esas provisiones deben, en condiciones ideales, evitarse por razones de política económica debido a su carácter procíclico, son difíciles de crear en forma transparente.

- Deberá nombrarse una junta independiente de supervisión que pueda brindar seguridades de una buena gestión de gobierno⁸⁸.

Política fiscal y gestión de los activos

3.1.1

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

102. En el caso de países ricos en recursos naturales que acumulen activos financieros ahorrando el ingreso que generen esos recursos, el establecimiento de una sólida estrategia de gestión de los activos es un importante elemento de la política fiscal. Esa estrategia debe reflejar los objetivos del fondo, por ejemplo, la importancia relativa de los objetivos de ahorro y de estabilización, y consideraciones macroeconómicas como el deseo de evitar una apreciación del tipo de cambio. Es esencial que la función de gestión independiente de los activos se rija por directrices de inversión claras que se divulguen al público, y que los administradores de los fondos rindan cuentas de los resultados. 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 es un claro ejemplo de un país que ha adoptado buenas prácticas de gestión de activos mediante la creación de un fondo del petróleo (recuadro 6).

103. Como demuestra el ejemplo de Noruega, estas buenas prácticas pueden aplicarse en las economías más avanzadas. En otros países, se están empleando argumentos de economía política para limitar el acceso del público a datos sobre las tenencias de activos correspondientes al ingreso proveniente de los recursos naturales⁸⁹. Es probable que estas restricciones limiten la transparencia y la gestión de gobierno pero, incluso cuando se apliquen, no justifican dejar de dar garantías adecuadas al público acerca del rendimiento global de los activos, o de divulgar comparaciones entre los resultados efectivos y referencias preestablecidas.

⁸⁸ Wakeman-Linn y otros autores (2003) (Recuadro 13.1, págs. 354-55) señalan que tanto en Azerbaiyán 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 Azerbaiyán, la junta de supervisión es nombrada por un período de seis meses y que su presidencia es de carácter rotativo; en Kazajstán, el presidente del país también preside la junta.

⁸⁹ Por ejemplo, Davis y otros autores (*op. cit.*, pág. 308) señalan que en Kuwait se prohíbe suministrar información al público sobre los activos del Fondo de Reserva para las Futuras Generaciones, en parte para evitar que el fondo sea objeto de presiones de gasto.

Balanza fiscal

3.2.3/3.2.4

La balanza fiscal excluidos a los recursos naturales (el saldo primario) se presenta 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.

104. Una consideración central que se plantea para los países ricos en recursos es cómo aprovechar los activos de recursos naturales a lo largo del tiempo. Barnett y Ossowski (2003) han creado un marco que permite formular una política fiscal anual y a mediano y largo plazo. Ese enfoque se sustenta en dos premisas básicas: primero, siguiendo la práctica que está convirtiéndose en la receta estándar, la dotación de recursos se considera como riqueza y no como ingreso. Segundo, de conformidad con el concepto del ingreso permanente, uno de los objetivos fundamentales debe ser limitar el consumo de cada período a las expectativas del ingreso permanente. Al formularse la política fiscal en este marco, los recursos naturales como el petróleo se consideran parte de la riqueza nacional, y el ingreso que genere la explotación de estos recursos se considera como financiamiento, no como ingreso. Como se explica en la sección 2, surgen, evidentemente, enormes dificultades al estimar la riqueza en recursos debido a la incertidumbre que caracteriza a la mayoría de los mercados de la industria extractiva. Por lo tanto, estas estimaciones deben reexaminarse periódicamente para permitir el debido ajuste de las políticas a lo largo del tiempo. Pese a sus dificultades técnicas, este marco analítico puede desempeñar una función importante al ofrecer al público y a los políticos información de mejor calidad sobre opciones de política que tienen repercusiones para las generaciones futuras y la equidad intergeneracional⁹⁰.

105. Dentro de este marco, debe adoptarse una decisión de política fiscal por separado acerca de la medida en que la riqueza petrolera pueda reemplazarse por riqueza financiera u otros activos. Los gobiernos de países pobres, pero ricos en recursos naturales, podrían sostener, por ejemplo, que se justifica utilizar el ingreso del petróleo o de otros recursos para invertir en escuelas, clínicas de atención de la salud y caminos de acceso rural dada la pobreza generalizada, los bajos niveles de capital humano y las deficiencias de la infraestructura física. Este enfoque contrarrestaría efectivamente la disminución de la riqueza de petróleo con un mayor capital humano y físico⁹¹. Sin embargo, la capacidad de absorción que requieren estas inversiones puede ser limitada, sobre todo en países de bajo ingreso, y con frecuencia es difícil evaluar la eficacia de las decisiones de inversión en activos reales que adopte el gobierno. Por lo tanto, en países ricos en recursos naturales la acumulación de activos financieros para alcanzar la sostenibilidad a mediano y largo plazo merece considerarse explícitamente como parte integral de la política fiscal .

⁹⁰ El principio sigue siendo pertinente incluso en estados con reservas masivas y en que el ingreso del petróleo representa alrededor de un 90% del ingreso total. Para esos países, sin embargo, la estimación formal del saldo se convierte, en cierto modo, en un ejercicio teórico.

⁹¹ Véase un análisis más detallado en Katz y otros autores (2004).

106. Pese a esta incertidumbre, puede concluirse sobre la base de estas consideraciones que la balanza fiscal, excluidas las transacciones por recursos naturales (el saldo primario), es un indicador importante para cuantificar la dirección y la sostenibilidad de la política fiscal de los países ricos en recursos naturales⁹². Un elemento clave de la sostenibilidad es que el gobierno tendrá que acumular activos para conservar su riqueza y mantener el equilibrio fiscal, excluidas las transacciones del sector de los recursos naturales, cuando se agote el recurso natural. El nivel del déficit, excluido el sector de los recursos naturales, debe fijarse en un nivel que permita mantener el nivel de la riqueza del gobierno a lo largo del tiempo. Es esencial que se estime dicho equilibrio y se utilice como base para determinar la política fiscal. Como señalan Barnett y Ossowski (*op. cit.*, pág. 51) con respecto a los países productores de petróleo, sin embargo, son pocos los que destacan en el presupuesto el saldo que excluye el sector del petróleo, y es probable que se observe algo similar en los países ricos en recursos minerales. Con respecto a los países productores de petróleo, el FMI incluye, cada vez más, indicadores de la balanza (primaria) que excluyen 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.

107. También pueden ser apropiados conceptos más amplios de la balanza fiscal en países en que la ENRN ejerce una mayor función fiscal. En la medida en que las ENRN desempeñen una función predominante en la política fiscal y realicen actividades cuasifiscales, sería razonable incluirlas en una balanza amplia del sector público a efectos de la gestión de la política fiscal. Los argumentos generales para adoptar un balance de este tipo figuran en la sección 3.2.4 del Código y se describen en el Manual (páginas 55–56 y en el recuadro 18). Estas consideraciones son particularmente pertinentes para los mecanismos de gestión fiscal en una serie de países ricos en recursos naturales.

Riesgos fiscales

3.1.5

Los riesgos a que está expuesto el ingreso proveniente de los recursos naturales, sobre todo el riesgo de fluctuación de los precios y de los pasivos contingentes, se examinan explícitamente en los documentos presupuestarios anuales, y se explican las medidas

⁹² A 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, es conveniente considerar los saldos fiscales no petroleros con respecto al PIB que excluye el petróleo. Asimismo, los ingresos por intereses y las ganancias de capital de los activos procedentes del ingreso proveniente de los recursos naturales deben excluirse del cálculo de los saldos fiscales que excluyen dicho sector. Sin embargo, para poder cuantificar el efecto macroeconómico sobre 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, aunque un aumento de los impuestos sobre los recursos naturales completamente ahorrado tenga un efecto contraccionario, el impacto sobre el saldo que excluye a los recursos naturales será reducido. 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 podría provocar un deterioro en el saldo que excluye los recursos naturales y exagerar su impulso fiscal.

adoptadas para hacer frente a ese riesgo y los resultados obtenidos al respecto son objeto de un seguimiento.

108. 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 del petróleo, puede provocar variaciones de otras variables clave, como el tipo de cambio y las tasas de interés 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 poder evaluar 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 general y ser examinados por expertos externos.

109. Los gobiernos de los países ricos en recursos necesitan contar con procedimientos claros para hacer frente a grandes y súbitas perturbaciones, positivas o negativas, del ingreso proveniente de los recursos. Por ejemplo, el gasto financiado con el ingreso extraordinario del petróleo debe poder justificarse por un ajuste de la política fiscal global y asignarse mediante un suplemento presupuestario u otra ley, pero sujeto a un examen por el parlamento. Tras su aprobación por la cámara legislativa, los suplementos presupuestarios deben publicarse y el gasto debe ser objeto de los mismos requisitos de seguimiento y declaración que el gasto asignado en el marco del presupuesto anual. Los procedimientos y los plazos de los presupuestos suplementarios, o de mecanismos que se activan automáticamente para hacer frente a ingresos imprevistos de los recursos naturales deben describirse claramente en la ley del régimen presupuestario o en otras leyes. En el Manual se desaconseja formular múltiples presupuestos suplementarios dentro del mismo ejercicio, ya que ello es prueba de deficiencias en la preparación del presupuesto, sobre todo si ello es una característica crónica (párrafo 153), pero la formulación de múltiples suplementos presupuestarios podría justificarse en países ricos en recursos naturales si estos registran grandes perturbaciones consecutivas.

110. El Manual recomienda que se publique una declaración en el presupuesto (por ejemplo, en un anexo) en que se describan sistemáticamente los riesgos que plantean para la situación fiscal las estimaciones presupuestarias del ingreso y el gasto, y el déficit (véase el párrafo 110 y el recuadro 16 del Manual). En los países ricos en recursos naturales, los riesgos que deberían abordarse en esa declaración incluyen las garantías por préstamos o compromisos de efectuar operaciones de rehabilitación ecológica, otros pasivos contingentes, las tenencias de existencias, las perturbaciones imprevistas 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 mal definidas. 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 mal definidas incluyen las cláusulas presupuestarias para contingencias que activan un gasto mayor que el nivel presupuestado si el precio del petróleo supera un determinado nivel⁹³.

111. 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 imprevistos relacionados con el precio del petróleo, el precio que lo active debe fijarse claramente en forma *ex ante*, junto con los procedimientos para limitar el gasto por imprevistos y establecer los procesos de formulación presupuestaria y de toma de decisiones que deben aplicarse antes de autorizarse cualquier gasto de ese tipo.

112. A veces los gobiernos emplean estrategias de mercado de cobertura del riesgo para hacer frente a las variaciones del precio del petróleo⁹⁴. Estas estrategias consisten en acordar hoy el precio de la producción futura o en realizar operaciones que neutralizan grandes disminuciones de los precios⁹⁵. 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 de ingresos sea más estable y previsible. La posibilidad de realizar operaciones de cobertura del riesgo, sin embargo, puede verse limitada por consideraciones políticas y la falta de capacidad de implementación o de solvencia. Para los principales exportadores estas estrategias también dificultan una plena transparencia porque los mercados son sensibles a este tipo de información.

113. La formulación de una estrategia individual para reducir el riesgo y las decisiones sobre las operaciones de cobertura del riesgo que se realizan deben basarse en un principio generalmente conservador, y en un conjunto de normas y atribuciones

⁹³ 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 llegase a superar el nivel supuesto para el precio medio por barril.

⁹⁴ México 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.

⁹⁵ Los 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 1 ejercicio presupuestario de anticipación. Para períodos futuros más largos, sin embargo, realizar operaciones de cobertura del riesgo a gran escala parecería difícil. Véase el análisis detallado de Daniel (2003).

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 del gobierno de este tipo⁹⁶. 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 las demandas de cobertura suplementaria) y los riesgos (incluido el de no hacer nada) 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 podría afectar a los mercados— puede ser un método apropiado para proteger al gobierno, en forma transparente, 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 si esas operaciones van más allá del corto plazo, o si no se han efectuado para cubrir el riesgo de variaciones del ingreso o de los precios en el presupuesto del gobierno.

114. En general, las operaciones de cobertura del riesgo se basan en estrategias y transacciones complejas cuya gestión y administración exigen un cierto 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 adecuada en este sentido deben solicitar respaldo para fortalecer sus instituciones clave.

Contabilidad del ingreso proveniente de los recursos naturales

3.3.1

El sistema contable del gobierno o los mecanismos sobre fondos especiales identifican claramente todos los ingresos provenientes de los recursos naturales y permiten preparar informes públicos oportunos, completos y periódicos, idealmente como parte de un informe global de ejecución presupuestaria. Estos informes públicos se sustentan en una declaración clara sobre la base contable (en valores de caja o en valores devengados) y en las políticas en ese ámbito.

115. Los ingresos provenientes de los recursos naturales deben contabilizarse aplicando el mismo régimen y 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 sobre una base devengada o en valores de caja⁹⁷. En la práctica este requisito no es fácil de

⁹⁶ Ello no sucedió, por ejemplo, en Venezuela a principios los años noventa en que 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).

⁹⁷ Asimismo, las cuentas deben prepararse sobre una base en valores brutos, es decir, analizando minuciosamente toda operación de neteo. Véanse los párrafos 128-31 del *Manual de Transparencia Fiscal* en que se describe la contabilidad en mayor detalle.

satisfacer dada la variedad de ingresos que generan los recursos naturales (mediante 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 de conciliación y verificación.

116. En sectores como el del petróleo, sin embargo, es posible que no sea suficiente utilizar el marco existente de contabilidad y controles internos. Pueden precisarse mecanismos e instituciones de conciliación y verificación para mejorar la transparencia de los flujos correspondientes al ingreso proveniente de los recursos naturales. Por ejemplo, como se explica en la sección 2, 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.

Control interno y auditoría del ingreso proveniente de los recursos naturales 3.3.3

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, se describen claramente y se divulgan al público.

117. El control interno y la auditoría de los flujos de ingresos proveniente de los recursos naturales y las actividades que se financian con esos ingresos deben regirse por las reglas y procedimientos establecidos para el conjunto del gobierno. Estas normas y reglas deben aplicarse, por ejemplo, a los fondos extrapresupuestarios de estabilización y ahorro del mismo modo que se aplican a los ministerios u otros órganos del gobierno.

Transparencia de la administración tributaria 3.3.4

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

118. Las consideraciones generales de transparencia apuntan a que es necesario contar con un marco de administración tributaria claro y comprensible, y que abarque 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, en que se hace hincapié en las visitas de auditoría.

119. 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. Además, deben colaborar estrechamente con representantes del sector para identificar y resolver dudas en la aplicación de las leyes tributarias pertinentes. En algunos casos, ello puede exigir que expliquen, 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 naturales⁹⁸, estos poderes deben establecerse claramente en la ley y en la normativa para evitar, por una parte, que las empresas inicien actos corruptos y, por la otra, que la tasación que hagan los funcionarios tributarios sea indebidamente elevada. Al respecto, es necesario fortalecer los mecanismos de solución de diferencias, tanto a nivel administrativo como en los tribunales. Por último, 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 los servicios y las normas que pueden prever los contribuyentes.

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

121. El programa de trabajo y los indicadores de ejecución de la administración tributaria, incluidos los que emplean las unidades especiales encargadas de las empresas exportadoras de recursos naturales, deben publicarse en forma *ex ante*, en tanto que los informes anuales sobre los resultados del ejercicio deben presentarse *ex post* a la cámara legislativa. Tanto los informes *ex ante* como *ex post* deben divulgarse al público.

⁹⁸ Por ejemplo, muchas leyes tributarias basan los pagos provisionales de impuesto en la tasación del ejercicio anterior. No obstante, ello no es pertinente 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 la tasación del ejercicio anterior y en qué casos es preferible una estimación futura del ingreso.

4

Garantías de integridad

122. 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 hincapié especial en la supervisión de estas transacciones.

Supervisión de las empresas

1.1.4/1.1.5

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

123. 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. Esos requisitos sugieren que 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 son una fiel representación de la situación financiera y de los resultados de la empresa en todo sentido material⁹⁹. Asimismo, estas empresas estarán 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). Estos requisitos contables y de auditoría de las empresas van más allá del Código de transparencia fiscal, pero pueden considerarse prácticas óptimas y, por lo tanto, se citan en esta guía. Si bien las empresas internacionales de recursos naturales generalmente observan las normas internacionales de contabilidad, ello no suele ser el caso en las ENRN de los países de bajo y mediano ingreso¹⁰⁰. Por lo tanto, uno de los primeros requisitos de las ENRN es que deben

⁹⁹ Véase OCDE (2004), página 22. Véanse también las directrices de la OCDE sobre empresas multinacionales (OCDE, 2000).

¹⁰⁰ También cabe señalar que las normas internacionales de contabilidad no exigen que se declaren datos que atañen únicamente a los países. Las mejoras en este respecto serán un importante elemento de la implementación de la EITI. En los casos en que las ENRN realizan operaciones internacionales, podrían ser pertinentes consideraciones similares.

aplicar las normas internacionales de contabilidad, incluso en las cuentas consolidadas que abarcan todas sus filiales¹⁰¹.

124. La dimensión internacional de las operaciones que realizan las empresas, sin embargo, exige medidas coordinadas para garantizar que los mecanismos de supervisión internos y nacionales sean eficaces. La mayor preocupación que suscita la corrupción en las operaciones comerciales a escala internacional ha dado lugar al establecimiento de leyes nacionales y acuerdos internacionales para ayudar a supervisar y controlar esas prácticas. La Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (*US Code 15, 78 dd et seq*) que el Congreso de Estados Unidos promulgó en 1977 fue el primer ejemplo de una legislación de gran alcance de este tipo. La Convención para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (1997) constituyó un esfuerzo ampliamente respaldado (35 signatarios) para establecer legislación similar en los países en desarrollo. El *Informe Global de la Corrupción 2004* señala, sin embargo, que, si bien todos los signatarios han promulgado leyes que tipifican como delito el cohecho, con la notable excepción de Estados Unidos, son pocos los gobiernos nacionales que han aplicado las nuevas leyes¹⁰². El grupo de trabajo de la OCDE está efectuando un seguimiento de la implementación de la Convención y, desde 2001, la fase II se ha centrado en la eficacia de los mecanismos de control nacionales.

125. Además de someter a las ENRN a los requisitos uniformes de auditoría de las empresas, podría justificarse una supervisión a cargo de la dirección nacional de auditoría (el auditor externo del gobierno), sobre todo si esa dirección cuenta con la capacidad para verificar las cuentas de las empresas estatales y tiene encomendada esa tarea. Asimismo puede haber casos en que las ENRN deben 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 exijan en los programas que respalda el FMI¹⁰³. En este contexto, la selección de empresas independientes debe basarse en un proceso transparente de licitación y selección. Las administraciones tributarias y otras entidades que reciben ingresos de recursos naturales deben estar sujetas a los requisitos recomendados de auditoría externa. Puesto que la auditoría externa de las entidades del gobierno y de las empresas estatales suele ser un ámbito especialmente deficiente de la transparencia fiscal en los países en desarrollo, sería útil conjugar los esfuerzos especiales que se despliegan para mejorar la transparencia del ingreso proveniente de los recursos naturales con capacitación y asistencia técnica.

¹⁰¹ Véase el párrafo 154 del Manual en que se analizan cuestiones generales de transparencia fiscal relacionadas con la política nacional de contabilidad en el sector público.

¹⁰² Véase <http://www.globalcorruptionreport.org/>

¹⁰³ La República del Congo (Brazzaville) es un ejemplo patente. En Azerbaiyán, se exige que SOCAR (la ENRN) prepare estados financieros anuales consolidados como parte de un plan de reestructuración financiera más amplio, de conformidad con las normas internacionales de contabilidad. Estas cuentas deben ser verificadas por empresas de auditoría de renombre internacional.

Supervisión de las empresas/flujos de ingreso del gobierno

4.2.1

Un órgano nacional de auditoría u otro organismo independiente presenta 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.

126. 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 de transparencia fiscal 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 someter esos ingresos a auditoría, sobre todo cuando una proporción significativa de los mismos se encaucen a través de la ENRN/CNP. Cuanto mayor sea el grado de observancia de las prácticas descritas en el resto de la guía, mayor será la facilidad con que las entidades de auditoría nacional podrán realizar sus tareas. En particular, deben establecerse sistemas de declaración para poder divulgar el flujo de fondos que generan los recursos naturales, desde el momento en que estos fondos son objeto de impuestos o de repartición de la producción hasta que se gastan en el presupuesto o se depositan en un fondo extrapresupuestario (véanse los párrafos 74–78)¹⁰⁴.

127. La EITI ha recomendado que los países participantes establezcan una “entidad de agregación” que se encargaría de compilar y conciliar los flujos del ingreso de los recursos nacionales entre las empresas y el gobierno. Las directrices de la EITI establecen una serie de procedimientos que permiten conciliar distintos conjuntos de datos. A tal efecto, la EITI solicita, por ejemplo, que los gobiernos y las empresas declaren datos en valores de caja (ya que la mayoría de los gobiernos emplean ese régimen contable), que declaren todos los pagos e ingresos en el idioma del país, y que incluyan los pagos en especie. El enfoque de “agregación” parece ser una opción útil para países de limitada capacidad institucional que requieren cierta ayuda en forma de asistencia técnica. Sin embargo, parecería necesario definir más precisamente la función de una entidad de ese tipo y la forma en que el enfoque se llevaría a la práctica¹⁰⁵. Incrementar la capacidad de los órganos nacionales de auditoría, en consonancia con sus atribuciones soberanas, parecería ser un enfoque igualmente válido.

¹⁰⁴ Véase también Daniel (2002b) que subraya la importancia del análisis de flujo de fondos para verificar que el régimen fiscal “entrega lo que promete”

¹⁰⁵ Véase EITI (2003).

Cuadro 1. Países ricos en hidrocarburos; 2000–2003 1/ 2/

	Renta anual media de los hidrocarburos, 2002–2003		Exportación anual media de los hidrocarburos, 2002–2003		Agotamiento de la energía 2002 /4
	Como porcentaje del ingreso fiscal total 3/	Como porcentaje del PIB	Como porcentaje del ingreso fiscal total 3/	Como porcentaje del PIB	Como porcentaje del INB
Arabia Saudita	81,6	27,4	89,2	35,2	42,2
Argelia*	69,9	25,8	97,1	35,5	33,4
Angola	80,9	33,9	90,3	67,9	36,3
Azerbaiyán	47,0	11,9	88,3	32,0	38,7
Bahrein	71,2	23,5	72,1	49,3	...
Brunei Darussalam	85,8	52,7	88,2	80,0	...
Camerún*	26,6	5,3	44,9	9,7	6,2
Colombia*	9,0	2,7	27,8	44,6	6,5
Congo, Rep. del	70,6	20,2	89,5	67,1	47,4
Ecuador	26,4	6,9	43,5	10,6	13,8
Emiratos Árabes Unidos	76,1	32,4	49,1	35,1	...
Gabón	60,5	19,6	79,9	45,3	27,8
Guinea Ecuatorial	84,0	21,6	93,4	89,0	...
Indonesia	31,3	6,1	22,6	8,1	8,6
Irán*	59,3	16,8	82,0	19,9	29,7
Iraq	58,4	93,1	...	...	...
Kasajstán*	21,0	5,1	49,7	22,3	33,4
Kuwait	68,4	47,6	91,9	45,9	42,2
Libia	72,5	36,1	97,0	36,6	...
México*	32,2	7,0	14,9	2,5	4,9
Nigeria	77,2	32,6	95,8	43,8	38,7
Noruega	24,4	13,3	43,2	18,8	...
Omán	78,3	32,4	80,1	43,9	40,3
Qatar	71,3	25,3	83,0	54,8	...
Rusia*	39,7	6,8	52,8	17,5	25,5
Siria	45,7	13,4	69,5	18,9	27,5
Sudán	43,0	4,6	73,3	10,6	...
Trinidad y Tabago	27,4	6,6	60,6	29,3	21,9
Turkmenistán	42,8	8,7	83,6	35,0	53,6
Uzbekistán	...	...	...	...	51,7
Venezuela	52,7	14,3	79,9	21,3	27,0
Vietnam	31,8	7,1	21,4	10,4	6,7
Yemen	68,6	25,0	91,5	34,0	36,0
Promedio	52,7	20,8	67,2	33,7	28,4
Partida informativa:					
Países que podrían tener grandes ingresos de hidrocarburos a mediano y largo plazo					
Bolivia					5,9
Chad					...
Mauritania *					...
Santo Tomé y Príncipe					...
Timor-Leste					...

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

1/ El asterisco (*) indica países para los cuales el FMI ha preparado y publicado el módulo fiscal del informe sobre la observancia de los códigos y normas (IOCN).

2/ Los cuadros 1 y 2 incluyen todos los países considerados ricos en hidrocarburos y/o recursos minerales sobre la base del siguiente criterio: i) una proporción media entre el ingreso de los hidrocarburos y/o minerales y el ingreso fiscal total de al menos 25% durante el período 2000–2003 o ii) una proporción media entre el ingreso de las exportaciones de hidrocarburos y/o minerales y los ingresos totales de exportación de al menos 25% durante el período 2000–2003.

3/ Ingreso incluidas las donaciones.

4/ Definición de *World Development Indicators*, 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.

5/ Proyecciones del personal técnico del FMI para 2004.

Cuadro 2. Países ricos en minerales; 2000–2003 1/ 2/

País	Principal recurso mineral	Renta anual media de los minerales 2000–2003		Exportación anual media de los minerales, 2000–2003		Agotamiento de los minerales, 2002 4/
		Como porcentaje del ingreso fiscal total 3/	Como porcentaje del PIB	Como porcentaje de la exportación total	Como porcentaje del PIB	Como porcentaje del INB
Botswana 5/	diamantes	56,2	24,8	75,5	38,8	0,2
Chile *	cobre	3,9	0,8	36,0	9,8	4,7
Congo, Rep. Dem. del	diamantes	...	...	50,3	10,6	...
Ghana *	oro	...	...	34,3	12,2	1,2
Guinea	bauxita/alumina	18,3	2,6	94,4	19,6	1,7
Indonesia	estaño, cobre, oro, plata	...	...	7,1	0,9	1,2
Jordania	fosfatos, potasa	1,6	0,5	103,1	3,6	1,1
Liberia	diamantes	...	...	...	...	0,2
Mauritania	hierro	10,6	1,5	55,6	18,1	20,5
Mongolia *	cobre, oro	6,1	2,3	46,4	24,2	2,3
Namibia 6/	diamantes	10,0	3,2	61,9	23,2	0,4
Papua Nueva Guinea 7/	oro	16,1	5,2	79,8	52,5	4,2
Perú *	oro, cobre, plata	...	...	48,6	8,4	1,4
República Kirguisa*	oro	4,1	0,9	40,5	13,2	0,0
Sierra Leona 8/	diamantes, bauxita, rutila	0,5	0,1	94,2	3,2	...
Sudáfrica 9/ *	oro, latino, carbón	...	...	23,5	7,1	1,2
Uzbekistán	oro	...	...	30,4	13,7	...
Zambia	cobre	...	...	64,3	15,8	1,1
Promedio		12,7	4,2	50,4	16,2	2,7

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

1/ El asterisco (*) indica países para los cuales el FMI ha preparado y publicado el módulo fiscal del informe sobre la observancia de los códigos y normas (IOC/N).

2/ Los cuadros 1 y 2 incluyen todos los países considerados ricos en hidrocarburos y/o recursos minerales sobre la base del siguiente criterio: i) una proporción media entre el ingreso de los hidrocarburos y/o minerales y el ingreso fiscal total de al menos 25% durante el período 2000-2003 o ii) una proporción media entre el ingreso de las exportaciones de hidrocarburos y/o minerales y los ingresos totales de exportación de al menos 25% durante el período 2000–2003.

3/ Ingreso incluidas las donaciones.

4/ Definición de *World Development Indicators*, 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 oro, estaño, plomo, zinc, hierro, cobre, níquel, plata, bauxita y fosfatos.

5/ Solo se dispone de datos para 2000–2002.

6/ Solo se dispone de datos para 2000 y 2001.

7/ Las cifras incluyen el sector del petróleo.

8/ Solo se dispone de datos para 2000–2002.

Código revisado de buenas prácticas de transparencia fiscal¹⁰⁶

(Actualizado el 28 de febrero de 2001)

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 gestión deberán ser claras y divulgarse al público.***

1.1.1 Deberá especificarse con claridad la estructura y funciones del gobierno.

1.1.2 Deberán definirse con precisión las funciones de los diferentes niveles del gobierno, y de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

1.1.3 Deberán establecerse mecanismos claros de coordinación y gestión de las actividades presupuestarias y extrapresupuestarias.

1.1.4 Las relaciones entre el gobierno y los organismos no gubernamentales del sector público (o sea, el banco central, las instituciones financieras públicas y las empresas públicas no financieras) deberán fundamentarse en acuerdos claros.

1.1.5 La intervención del gobierno en el sector privado (por ejemplo, por medio de reglamentaciones y participación en el capital de las empresas) deberá ser transparente y pública y deberá ajustarse a normas y procedimientos claros que se apliquen sin discriminación.

1.2 ***Deberá establecerse un marco jurídico y administrativo claro para la gestión fiscal.***

1.2.1 Todo compromiso o gasto de fondos públicos deberá regirse por leyes que regulen las operaciones presupuestarias y por normas administrativas asequibles..

1.2.2 Los impuestos, derechos, tasas y contribuciones deberán basarse en normas jurídicas explícitas. Las leyes y reglamentos tributarios deberán ser fácilmente asequibles y comprensibles, y deberán enunciarse claramente los criterios que regirán toda discrecionalidad administrativa en su aplicación.

¹⁰⁶ El Código ofrece la base para evaluar y mejorar la transparencia fiscal en relación con las buenas prácticas internacionales y la participación en el módulo de transparencia fiscal de los IOCN. Aunque se destacan los elementos del Código que revisten especial importancia para la gestión del ingreso de los recursos naturales, en los IOCN de esos países deben aplicarse todos los elementos del Código.

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

II. ACCESO DEL PÚBLICO A LA INFORMACIÓN

2.1 *Deberá proporcionarse al público información completa sobre las operaciones fiscales pasadas, actuales y futuras del gobierno.*

2.1.1 Los documentos presupuestarios, las cuentas presupuestarias definitivas y otros informes fiscales destinados al público deberán abarcar todas las actividades presupuestarias y extrapresupuestarias del gobierno central. Asimismo, deberá publicarse el saldo fiscal consolidado del gobierno central.

2.1.2 Deberá divulgarse información comparable a la que figura en el presupuesto anual sobre los resultados de los dos ejercicios anteriores, así como previsiones relativas a los principales agregados presupuestarios en los dos ejercicios siguientes.

2.1.3 Los documentos presupuestarios deberán incluir estados de cuentas en los que se describan la naturaleza y la importancia fiscal de los pasivos contingentes y el gasto tributario del gobierno central y de las actividades cuasifiscales.

2.1.4 El gobierno central deberá divulgar información completa sobre el nivel y la composición de su deuda y de sus activos financieros.

2.1.5 De haber importantes niveles subnacionales de gobierno, deberán publicarse su saldo fiscal agregado y el saldo fiscal consolidado del gobierno general.

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

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

2.2.2 Deberán anunciarse con antelación los calendarios de publicación de la información sobre las finanzas públicas.

III. TRANSPARENCIA EN LA PREPARACIÓN, EJECUCIÓN Y PUBLICACIÓN DEL PRESUPUESTO

3.1 *En la documentación presupuestaria deberán especificarse los objetivos de política fiscal, el marco macroeconómico, las políticas en que se fundamenta el presupuesto y los principales riesgos fiscales detectables.*

3.1.1 Deberán presentarse una declaración de objetivos de política fiscal y una evaluación de la viabilidad fiscal, que sirvan de marco para el presupuesto anual.

3.1.2 Deberán especificarse claramente las normas fiscales que se hayan adoptado (por ejemplo, el requisito de un presupuesto equilibrado o límites al endeudamiento de los niveles subnacionales de gobierno).

3.1.3 El presupuesto anual deberá prepararse y presentarse en un marco macroeconómico cuantitativo integral y coherente; asimismo, deberán incluirse los supuestos principales en que se basa el presupuesto.

3.1.4 Deberá describirse claramente toda política nueva que se introduzca en el presupuesto anual.

3.1.5 Toda vez que sea posible, deberán identificarse y cuantificarse los principales riesgos fiscales que podrían afectar al presupuesto anual, tales como las variaciones de los supuestos económicos y la falta de certeza con respecto al costo de ciertos compromisos de gasto (por ejemplo, la reestructuración financiera).

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

3.2.1 Los datos presupuestarios deberán declararse en cifras brutas. Deberá hacerse un desglose en ingresos, gastos y financiamiento, y los gastos deberán clasificarse por categorías económicas, funcionales y administrativas. Los datos sobre las actividades extrapresupuestarias se clasificarán conforme a los mismos criterios.

3.2.2 Deberá presentarse una declaración de los objetivos de los principales programas presupuestarios (por ejemplo, mejora de los indicadores sociales pertinentes).

3.2.3 El saldo global del gobierno general deberá constituir un indicador sintético normalizado del saldo fiscal del gobierno. Cuando proceda, deberá complementarse con otros indicadores fiscales del gobierno general (por ejemplo, el saldo de operaciones, el saldo estructural o el saldo primario).

3.2.4 Deberá declararse el saldo del sector público si algunos organismos no gubernamentales del sector público emprenden actividades cuasifiscales de importancia.

3.3 *Deberán especificarse claramente los procedimientos de ejecución y control de los gastos aprobados, así como los que se apliquen a la recaudación de ingresos.*

3.3.1 Deberá existir un sistema contable integrado de alcance general que constituya una base fiable para evaluar los atrasos en los pagos.

3.3.2 Los reglamentos sobre adquisiciones y contratación de personal deberán ser uniformes, y todas las partes interesadas deberán tener acceso a ellos.

3.3.3 La ejecución del presupuesto deberá someterse a una auditoría interna y deberá existir

la posibilidad de examinar los procedimientos de auditoría.

3.3.4 La administración tributaria nacional deberá estar protegida, por ley, de las presiones políticas, y deberá informar regularmente al público de sus actividades.

3.4 *Deberá presentarse regularmente información sobre las operaciones fiscales al poder legislativo y al público.*

3.4.1 Deberá presentarse al poder legislativo un informe de mitad de ejercicio sobre la evolución del presupuesto; también deberán publicarse informes más frecuentes (por lo menos trimestralmente).

3.4.2 Deberán presentarse cuentas definitivas al poder legislativo en un plazo de un año después de concluido el ejercicio.

3.4.3 Deberán presentarse al poder legislativo, una vez por año, los resultados alcanzados en la consecución de los objetivos de los principales programas presupuestarios.

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 datos presupuestarios 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 (por ejemplo, contabilidad en valores de caja o en valores devengados) y las normas aplicadas a la recopilación y presentación de los datos presupuestarios.

4.1.3 Deberán ofrecerse garantías específicas respecto a la calidad de los datos fiscales. En particular, deberá indicarse si los datos de los informes fiscales son congruentes entre sí, y si se han conciliado con datos pertinentes provenientes de otras fuentes.

4.2 *La información fiscal deberá estar sujeta a una evaluación independiente.*

4.2.1 Un órgano nacional de auditoría o un organismo equivalente, independiente del poder ejecutivo, deberá presentar puntualmente informes al poder legislativo y al público sobre la integridad financiera de las cuentas del gobierno.

4.2.2 Deberá solicitarse a expertos independientes que evalúen los pronósticos fiscales, los pronósticos macroeconómicos en que se basan, así como los supuestos en los que se fundamentan.

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

Bibliografía

Acemoglu, Daron, *et al.*, 2003, “An African Success Story: Botswana”, en *In Search of Prosperity. Analytical Narratives on Economic Growth*, Dani Rodrik, compilador, Princeton University Press.

Ahmad, Ehtisham, y Ali Mansoor, 2002, “Indonesia: Managing Decentralization”, en *Fiscal Decentralization*, Ehtisham Ahmad y Vito Tanzi, compiladores (Nueva York: Routledge).

Ahmad, Ehtisham, y Eric Mottu, 2003, “Oil Revenue Assignments: Country Experiences and Issues”, en *Fiscal Policy Formation and Implementation in Oil-Producing Countries*, J.M. Davis, R. Ossowski y A. Fedelino, compiladores (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Auty, Richard M., 1997, “Natural Resource Endowment, The State and Development Strategy”, en *The Journal of International Development*, vol. 9, No. 4, 651–663.

Barnett, Steven, y Rolando Ossowski, “Operational Aspects of Fiscal Policy in Oil-Producing Countries”, en Davis y otros autores, 2003.

Basu, Anupam, y Krsishna Srinivasan, “Foreign Direct Investment in Africa—Some Case Studies”, IMF Working Paper 02/61, Washington.

Birdsall, Nancy, y Arvind Subramaniam, “Saving Iraq From Its Oil”, en *Foreign Affairs*, vol. 83, No. 4, julio/agosto de 2004.

Brosio, Giorgio, 2003, “Oil Revenue and Fiscal Federalism”, en Davis y otros autores, 2003.

Claessens, Stijn, y Panos Varangis, 1994, “Oil Price Instability, Hedging, and an Oil Stabilization Fund. The Case of Venezuela”, World Bank Policy Research Working Paper 1290 (Washington: Banco Mundial).

Collier, Paul, 1999, “On the Economic Consequences of Civil War”, Oxford University Papers 51 (Oxford: Oxford University Press).

Collier, Paul, y Anke Hoeffler, 2004, “The Challenge of Reducing the Global Incidence of Civil War”, Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University, presentado en el Consenso de Copenhague de 2004.

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), 1995.

Daniel, James A., 2003, “Hedging Government Oil Price Risk”, en Davis y otros autores, 2003.

Daniel, Philip, 2002a, “Discussion Paper”, presentado en la conferencia del Fondo Monetario Internacional sobre la formulación e implementación de la política fiscal en los países productores de petróleo, Washington, junio de 2002.

Daniel, Philip, 2002b, “Petroleum Revenue Management. An Overview”, estudio preparado para el Banco Mundial, Washington, junio de 2002.

Daniel, Philip, 1995, “Evaluating State Participation in Mineral Projects: Equity, Infrastructure and Taxation”, en Otto, 1995.

Davis, Jeffrey, Rolando Ossowski, James A. Daniel y Steven Barnett, 2003, “Stabilization and Savings Funds for Nonrenewable Resources: Experience and Fiscal Policy Implications”, en Davis y otros autores, 2003.

Davis, Jeffrey, Rolando Ossowski, Annalisa Fedelino (compiladores), 2003, “Formulación e implementación de la política fiscal en los países productores de petróleo” (Washington: Fondo Monetario Internacional)

EITI, 2003, “Revised Reporting Guidelines”, mayo de 2003, borrador, inédito.

Global Witness, 2004, *Time for Transparency: Coming Clean on Oil, Mining and Gas Revenues* (Washington: Global Witness Publishing Inc.).

Gupta, Sanjeev, Ben Clements, Kevin Fletcher y Gabriela Inchauste, 2003, “Issues in Domestic Petroleum Pricing in Oil-Producing Countries”, en Davis y otros autores, 2003.

Hannesson, Rögnvaldur, 2001, *Investing for Sustainability. The Management of Mineral Wealth* (Boston: Kluwer).

Fondo Monetario Internacional, 2001, *Manual de Transparencia Fiscal* (Washington).

Fondo Monetario Internacional, 2004, *Botswana. Selected Issues*, IMF Country Report 04/212, julio (Washington.)

Johnston, Daniel, 2004, “Petroleum Contract Analysis and Design State-of-the Art—State-of-the-Art Industry”, en Petroleum Revenue Management Workshop, Joint UNDP/World Bank Energy Sector Management Assistance Program (Washington: Banco Mundial).

Katz, Menachem, Ulrich Bartsch, Harinder Malothra, 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 Otto, 1995.

Lederman, Daniel, y William F. Maloney, 2003, "Trade Structure and Growth", World Bank Policy Research Working Paper 3025, Abril (Washington: Banco Mundial)

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 Davis y otros autores, 2003.

McPherson, Charles, 2003, "National Oil Companies: Evolution, Issues, Outlook", en Davis y otros autores, 2003.

Modise, Modise D., 2000, "Management of Mineral Revenues: The Botswana Experience", estudio presentado en el seminario sobre el crecimiento y diversificación de economías con grandes dotaciones de recursos minerales (organizado por la UNCTAD), Cape Town, Sudáfrica, noviembre de 2000.

Oil Industry Accounting Committee, 2001, "Statement of Recommended Practice. Accounting for Oil and Gas Exploration, Development, Production and Decommissioning Activities", junio de 2001.

Okogu, Bright, E., 2002, "Issues in Global Natural Gas: A Primer and Analysis", Fondo Monetario Internacional, IMF Working Papers WP/02/40, Washington.

OCDE, 2000, *The OECD Guidelines for Multinational Enterprises* (París).

OCDE, 2004, *OECD Principles of Corporate Governance* (París)

Petri, Martin, Günther Taube y Aleh Tysvinski, 2003, "Energy Sector Quasi-Fiscal Activities in the Countries of the Former Soviet Union", en Davis y otros autores, 2003.

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).

Sala-i-Martin, Xavier, y Arvind Subramanian, 2003, "Addressing the Natural Resource Curse: an Illustration from Nigeria", NBER Working Paper 9804, Cambridge, MA.

Scancke, Martin, 2003, "Fiscal Policy and Petroleum Fund Management in Norway", en Davis y otros autores, 2003.

Sunley, Emil, Thomas Baunsgaard y Dominique Simard, 2003, "Revenue from the Oil and Gas Sector: Issues and Country Experience", en Davis y otros autores, 2003.

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 la conferencia del Banco Central de Irán, Tehran, mayo de 2001.

Wakemann-Linn, John, Paul Mathieu y Bert van Selm, 2003, “Oil Funds in Transition Economies: Azerbaijan and Kazakhstan”, en Davis y otros autores, 2003.

Referencias en Internet

Australia

Australasian Joint Ore Reserves Committee (JORC): <http://www.jorc.org/main.php>

Estados Unidos

Financial Accounting Standards Board: <http://www.fasb.org>

Nigeria

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

Noruega

Ministerio de Hacienda (Presupuesto): <http://www.statsbudsjett.no/2004/english.asp>

Ministerio del Petróleo: <http://odin.dep.no/oed/engelsk/index-b-n-a.html>

Reino Unido

Department for International Development (DFID): <http://www.dfid.gov.uk/>

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

Inland Revenue: <http://www.inlandrevenue.gov.uk/home.htm>

República del Congo

Gobierno: www.congo-site.com

Ministerio de Hacienda: www.mefb-cg.org

Varios

Extractive Industries Transparency Initiative: <http://www.eitransparency.org/about.htm> and <http://www.DFID.gov.uk>

Global Corruption Report: <http://www.globalcorruptionreport.org/>

Normas y códigos del FMI, entre ellos el *Código de buenas prácticas de transparencia fiscal*: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/manuals.pdf>

Joint Oil Data Initiative (JODI):

<http://www.oil-data-transparency.org/FileZ/ODTmain.htm>.

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

Society of Petroleum Engineers (SPE):

http://www.spe.org/spe/jsp/basic/0,2396,1104_12171_0,00.html

Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International, 2004:

<http://www.transparency.org/cpi/2004/cpi2004.en.html>

Banco Mundial: Extractive Industries Review: <http://www.eireview.org/>

2003 Evian G8 Declaration: *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