

CUESTIONARIO PARA LAS AUTORIDADES NACIONALES

TRANSPARENCIA FISCAL EN LA GESTIÓN DEL INGRESO PROVENIENTE DE LOS RECURSOS NATURALES

Este cuestionario tiene por objeto suministrar información sobre la gestión de los recursos naturales, en particular sobre los ingresos provenientes de esos recursos. Está basado en el Código de buenas prácticas de transparencia fiscal del FMI, el correspondiente *Manual de Transparencia Fiscal* y la *Guía sobre la transparencia del ingreso proveniente de los recursos naturales* (todos ellos disponibles en el sitio del FMI en Internet).

Parte A: Leyes y documentos básicos sobre gestión fiscal

Con respecto a cada sector (por ejemplo, petróleo, gas, minerales, diamantes), sírvase proporcionar documentos reales o enlaces con el sitio de Internet correspondiente, referidos a lo siguiente:

- Leyes y otros documentos pertinentes en los que se establezca la autoridad de gestión fiscal con competencia sobre los recursos naturales y las empresas de recursos naturales (empresas públicas y privadas).
- Leyes y otros documentos pertinentes en los que se especifiquen las obligaciones de pago al gobierno central o a los gobiernos subnacionales (es decir, estatales, provinciales, locales) o a otras entidades del Estado.
- Leyes y otros documentos pertinentes en los que se especifiquen las facultades impositivas del gobierno central y de los gobiernos locales y los mecanismos de repartición de ingresos entre el gobierno central y los gobiernos estatales o provinciales y locales.
- Leyes relativas a la divulgación de los pagos de ingresos al gobierno central o a los gobiernos subnacionales o a otras entidades del Estado.
- Acuerdos formales y declaraciones públicas sobre la participación en la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) y la observancia de los requisitos de divulgación aplicables a las empresas y al gobierno.
- Modelos de contratos y principales acuerdos o contratos de repartición de la producción efectivamente suscritos entre las empresas y los gobiernos así como informes o análisis relativos a ellos.
- Leyes y reglamentaciones que rigen el funcionamiento, la contabilidad, la declaración de información y la auditoría de los fondos que poseen y administran ingresos

obtenidos originalmente de los recursos naturales (por ejemplo, fondo de ahorro petrolero).

- Otras leyes y documentos importantes que sean pertinentes para el análisis de la gestión del ingreso proveniente de los recursos naturales.
- Principales sitios de Internet que contengan información y legislación pertinentes.

Parte B: Preguntas detalladas sobre instituciones y requisitos fiscales

Marco jurídico

1. Describa el marco jurídico que rige la propiedad de los recursos naturales e indique a quién pertenecen tales recursos.
2. Describa las actividades de las empresas de recursos naturales (públicas o privadas).

Autoridad con competencia sobre ingresos y gastos, incluidos los fondos vinculados con los recursos naturales

3. ¿Qué organismo (por ejemplo, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Energía, empresa pública) es la autoridad con competencia jurídica sobre las empresas productoras de recursos naturales? ¿En qué leyes y reglamentaciones se establece dicha competencia?
4. Describa las funciones relativas del gobierno, del órgano regulatorio (si existiese alguno) y de las empresas de recursos naturales en la formulación de las políticas, el seguimiento de la observancia del marco regulatorio y las operaciones comerciales en los sectores de recursos naturales (incluida la fijación de precios de la energía), indicando en qué leyes están determinadas tales funciones.
5. ¿Cuál es el proceso por el que se dictan las leyes relativas a impuestos y regalías aplicables a la producción y a los productores de recursos naturales? ¿Todas las modificaciones se incorporan al proceso presupuestario anual o pueden tener lugar con una frecuencia mayor?
6. ¿Son las leyes que rigen el sector de los recursos naturales congruentes con la ley orgánica del presupuesto u otras disposiciones del presupuesto gubernamental así como con las leyes impositivas?
7. Con respecto a los ingresos que no se incorporan al presupuesto, ¿sobre qué base legal se gastan esos recursos?
8. ¿Pueden los fondos independientes vinculados con los recursos naturales efectuar gastos en forma directa, es decir, sin aprobación del gobierno? En caso afirmativo, ¿cómo asigna la legislatura las correspondientes partidas de gastos?

9. ¿Qué políticas de divulgación de información existen respecto del ingreso que reciben los fondos independientes vinculados con los recursos naturales y de los gastos que se financian con dicho ingreso?

Autoridad con competencia sobre la gestión de activos y pasivos y los fondos vinculados con los recursos naturales

10. ¿Quién tiene derecho a contraer préstamos de prestadores internos y externos en nombre del gobierno para fines específicos del sector de recursos naturales? ¿Debe ser aprobado tal endeudamiento por la legislatura? ¿Cómo se divultan al público esas operaciones de endeudamiento?

11. ¿Qué sección del gobierno tiene autoridad sobre las decisiones respecto de inversiones en activos financieros o de otro tipo obtenidos con los ingresos provenientes de los recursos naturales? Si existe un fondo de recursos naturales independiente (por ejemplo, un fondo de ahorro petrolero), explique las políticas de dicho fondo a ese respecto.

12. ¿Cómo se determina y divulga la estrategia para la gestión de los activos obtenidos con los fondos provenientes del ingreso generado por los recursos naturales? ¿Qué mecanismos se utilizan para garantizar la rendición de cuentas por la gestión de los activos? ¿Cuál es la política de divulgación de información con respecto a los activos financieros y de otro tipo que se poseen?

13. ¿Se declaran todos esos activos (o pasivos) dentro de un balance integral del gobierno o del sector público? De no ser así, ¿dónde se declaran esos activos (o pasivos)?

14. Si existen fondos independientes vinculados con los recursos naturales, describa el marco jurídico e institucional que rige su funcionamiento. En particular, ¿cómo se integran dentro del marco presupuestario del gobierno los flujos de ingreso que recibe el fondo y los gastos que este realiza?

15. ¿Pueden los activos que componen la cartera de los fondos independientes vinculados con los recursos naturales ser utilizados por el gobierno u otras empresas públicas como garantía para contraer préstamos?

Participación de capital

16. Describa la forma y el grado de participación del gobierno (ya sea directamente o a través de empresas públicas) en el capital de los productores de recursos naturales.

17. ¿Cómo se divulga la participación de capital que posee el gobierno en los sectores de recursos naturales?

Procedimientos de otorgamiento de licencias

18. Describa los procedimientos que más se han utilizado en el pasado para el otorgamiento de licencias relativas a los recursos naturales e indique si son: i) licitaciones abiertas con condiciones fijas; ii) licitaciones abiertas con condiciones variables, o iii) acuerdos negociados.

19. Si los procedimientos de otorgamiento de licencias han variado a través del tiempo, y si lo han hecho respecto de diferentes proyectos, descríbalos haciendo referencia a cada proyecto.

20. Explique cómo se informa a los oferentes interesados acerca de las licitaciones.

21. ¿Qué información acerca de las ofertas ganadoras es divulgada: i) al poder ejecutivo; ii) a la legislatura, y iii) al público en general?

Régimen fiscal

22. Los pagos efectuados al gobierno en concepto de recursos naturales ¿corresponden principalmente a impuestos y regalías o a contratos de repartición de la producción?

23. Si en el régimen fiscal se hace uso de contratos de repartición de la producción, ¿se publican modelos de contratos?

24. Describa las principales características referidas a los pagos fiscales que están determinadas en contratos efectivamente suscritos. ¿Se publican esos contratos de manera total o parcial? Si su publicación es parcial, ¿qué partes se publican y qué otras no? Si los contratos efectivamente suscritos no se publican, ¿quién tiene acceso a ellos? Si no se los publica, ¿cómo se garantiza la rendición de cuentas ante el público?

25. ¿Se incluyen los mecanismos de financiamiento en los contratos de repartición de la producción? En caso afirmativo, ¿se los publica? ¿Contienen las leyes y demás documentos normas específicas que regulen los mecanismos de financiamiento? De ser así, sírvase describirlas.

26. Si el régimen fiscal exige el pago de impuestos o regalías, sírvase describir las obligaciones financieras fundamentales. Si el régimen varía según el proyecto, indique cuáles son las diferencias en el caso de los proyectos más importantes.

27. Describa cada impuesto importante, la base impositiva, la tasa del impuesto y otras características importantes con respecto a lo siguiente:

- Impuesto sobre la renta de las sociedades.

- Impuestos sobre dividendos, intereses y otros impuestos retenidos en la fuente aplicables a los ingresos por concepto de recursos naturales pagados en el ámbito interno y a propietarios extranjeros.
- Cualquier otro impuesto aplicable.

28. Describa los requisitos de pago de regalías.

29. Explique cualquier diferencia que exista entre la tributación del ingreso proveniente de los recursos naturales y el sistema impositivo normal aplicable a otros sectores o actividades (por ejemplo, impuestos sobre las utilidades de las empresas, dividendos o intereses gravados, impuesto sobre las ganancias de capital, impuesto sobre la renta de las personas físicas).

30. Describa los principales incentivos fiscales que existen para las empresas o los individuos en el sector de los recursos naturales.

31. Describa cualquier otro instrumento, de carácter impositivo o no, aplicable a los recursos naturales (por ejemplo, tasa petrolera especial, dividendos por participación de capital u otros pagos, incluidas las bonificaciones).

32. Describa los impuestos indirectos (impuesto al valor agregado, impuestos internos y derechos de aduana sobre las importaciones o exportaciones) aplicables a los recursos naturales. ¿Existen diferencias entre el tratamiento, a los efectos de los impuestos indirectos, de los recursos naturales o productos elaborados principalmente a partir de esos recursos (como la gasolina) y otras actividades (por ejemplo, la tasa de los derechos de importación o los impuestos internos)?

33. ¿Incluyen los acuerdos del gobierno con los productores de recursos naturales “cláusulas de estabilidad fiscal” (para proteger a los inversionistas ante cambios imprevistos de los supuestos financieros básicos del proyecto)? En caso afirmativo, sírvase describirlas. ¿Son de conocimiento público? ¿Cuán frecuente es su utilización?

34. Explique si se aplican restricciones a la consolidación impositiva (en inglés, ring-fencing) para limitar la posibilidad de que las empresas de recursos naturales consoliden rentas o deducciones para fines tributarios entre diferentes actividades, proyectos o áreas sujetas a licencia.

35. ¿De qué manera se tratan los precios de transferencia en general y específicamente con respecto a los contratos de repartición de la producción y en el impuesto sobre la renta de las sociedades?

Empresas nacionales de recursos naturales

36. Describa las actividades de las empresas de recursos naturales en operaciones tanto comerciales (por ejemplo, la venta de productos petroleros) como no comerciales (por ejemplo, la prestación de servicios sociales y de otra índole).

37. Describa las normas y mecanismos de control y auditoría internos aplicables a las empresas de recursos naturales.

38. Indique las siguientes características de las reglamentaciones aplicables a las empresas de recursos naturales en materia de contabilidad y auditoría:

- ¿Están sujetas a las mismas normas de contabilidad y auditoría que el resto del sector privado?
- ¿Son las normas contables de las empresas nacionales de recursos naturales definidas por ley congruentes con las normas internacionales de contabilidad (NIC)? ¿Se las observa en la práctica?
- ¿Se prepara y audita un informe financiero consolidado que comprenda a todas las filiales?
- ¿Se han confeccionado cuentas anuales auditadas dentro de los seis meses posteriores al cierre del ejercicio financiero?
- ¿Se presentan al público cuentas financieras en forma anual (si la frecuencia fuese mayor, sírvase especificarla) y dentro de los seis meses del cierre del ejercicio?

Si la respuesta a cualquiera de las preguntas anteriores fuera negativa, sírvase describir el sistema vigente de contabilidad y auditoría y explicar los motivos de su respuesta.

Regulación de precios

39. ¿Son los precios internos al por mayor y al por menor de los productos de recursos naturales administrados por el gobierno o por un órgano regulatorio? ¿Qué fórmulas se usan para determinar esos precios? ¿Son de conocimiento público? ¿Cómo se relacionan los precios internos con los precios de referencia o del mercado internacional? ¿Con qué frecuencia se ajustan los precios internos?

Actividades cuasifiscales

40. ¿Qué actividades no comerciales o cuasifiscales desarrollan las empresas de recursos naturales y otras empresas de ese sector, incluidas las internacionales? (Tales actividades incluyen servicios de salud y educación, empleo, vivienda, infraestructura, comercialización interna de productos de energía a precios inferiores a los de mercado, endeudamiento en

nombre del gobierno). Describa las principales actividades e indique, cuando fuese posible, su costo anual estimado, mencionando además la fuente de dicha información y datos.

41. ¿Existen atrasos en los pagos de organismos públicos a las empresas de recursos naturales u otras empresas de ese sector? De ser así, ¿se los actualiza, divulga al público e incluye en el presupuesto del gobierno de manera regular?

42. ¿Existen atrasos de impuestos u otros pagos al gobierno por parte de empresas de recursos naturales u otras empresas de ese sector? En caso afirmativo, ¿se efectúa un seguimiento regular de dichos atrasos y se los divulga al público?

Relaciones con los gobiernos subnacionales

43. Explique cómo se distribuyen las facultades impositivas y el ingreso proveniente de los recursos naturales entre el gobierno central y los gobiernos estatales o provinciales y locales (por ejemplo, regiones, distritos), y suministre copias de las leyes y reglamentaciones pertinentes.

44. ¿Desde cuándo existen las fórmulas de repartición de ingresos actualmente vigentes? ¿De qué manera se divultan esas fórmulas al público? ¿Con qué frecuencia se efectúan transferencias de ingresos provenientes de los recursos naturales a los gobiernos estatales o provinciales y locales, y cómo declara el gobierno tales transferencias?

Documentación presupuestaria

45. ¿Están todos los pagos de ingresos por concepto de recursos naturales claramente identificados, descritos y declarados en los documentos presupuestarios? ¿Incluyen esos ingresos los transferidos a fondos extrapresupuestarios (por ejemplo, fondos de ahorro petrolero)?

46. ¿Hay informes a disposición del público sobre los pagos efectuados por las empresas y sobre su cobro por el gobierno (en forma separada o como parte del proceso presupuestario y contable)? ¿Cumplen esos informes con normas de aceptación internacional como las plantillas para la declaración de información de la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas (EITI, por sus siglas en inglés)?

47. ¿Se identifica en los informes del presupuesto público la deuda vinculada con los recursos naturales (garantizada y de otro tipo) como parte de la deuda total? De no ser así, ¿se la divulga al público por algún otro medio? Si esa información es divulgada, sírvase describir qué aspectos de los préstamos específicos se divulan. ¿Se divulan todos los aspectos importantes del endeudamiento vinculado con los recursos naturales?

48. ¿Se divulan como parte de los estados financieros del gobierno todos los activos financieros y físicos de propiedad del Estado obtenidos con el ingreso proveniente de los recursos naturales?

49. ¿Prepara el gobierno en forma regular estimaciones del valor de los activos de recursos naturales sobre la base de la producción comprobada, a partir de supuestos claramente definidos, como base para la política fiscal? ¿Se divultan al público esas estimaciones?
50. ¿Se contabilizan los activos financieros externos obtenidos por el gobierno mediante el ingreso proveniente de los recursos naturales en forma separada de las reservas oficiales de divisas del banco central, o se las incluye en este rubro?
51. ¿Están las políticas de inversión de activos acumulados mediante el ingreso proveniente de los recursos naturales expresadas y divulgadas claramente en los documentos del presupuesto anual?
52. ¿Se divulga la naturaleza y los costos de las actividades realizadas en nombre del gobierno pero no directamente a través de este (las denominadas actividades cuasifiscales) mediante la documentación presupuestaria o por algún otro medio? En caso afirmativo, describa los detalles e indique las fuentes.
53. Explique qué transferencias corrientes y de capital efectúan regularmente el gobierno central y los gobiernos locales a las empresas nacionales de recursos naturales con fondos del presupuesto público y cómo se las muestra explícitamente en los documentos e informes presupuestarios.

Política fiscal

54. ¿Se incluye en las declaraciones de política fiscal una clara exposición sobre la tasa de explotación de los recursos naturales y la gestión de los ingresos y activos de los recursos naturales, en la que se haga referencia a los objetivos fiscales y económicos globales, entre ellos la sostenibilidad a largo plazo?
55. ¿Se enuncian claramente en el marco general de política fiscal las reglas utilizadas para la gestión de los fondos extrapresupuestarios (por ejemplo, el fondo de ahorro petrolero)?
56. ¿Se reinvierte la renta de la inversión o se la transfiere al presupuesto del gobierno en concepto de ingreso?

Saldo fiscal

57. ¿Se presenta en los documentos presupuestarios el saldo fiscal (primario) no vinculado con los recursos naturales y se lo emplea como indicador de la política fiscal?
58. De no ser así, indique qué saldos fiscales fundamentales se fijan como meta y se utilizan para la formulación de la política.

Riesgos fiscales

59. ¿Se consideran explícitamente en los documentos del presupuesto anual los riesgos fiscales, en particular los relativos a la incertidumbre del precio del recurso natural y los pasivos contingentes?

60. ¿Se adoptan medidas para abordar los riesgos explicados en la documentación presupuestaria o divulgados por cualquier otro medio? ¿Se hace un seguimiento de los resultados de tales medidas?

Contabilidad y auditoría interna

61. ¿Permite el sistema contable identificar claramente todos los ingresos recibidos en concepto de recursos naturales y emitir al público informes puntuales, amplios y regulares como parte de un informe integral de ejecución presupuestaria?

62. Describa la base contable utilizada (de caja o valores devengados). ¿Se incluye en los informes de ejecución presupuestaria una enunciación clara de la base contable?

63. ¿Se emplean los mismos procedimientos de control y auditoría internos con respecto a los ingresos recibidos por concepto de recursos naturales en los organismos gubernamentales y en los fondos extrapresupuestarios (por ejemplo, el fondo petrolero) que en los demás ámbitos del sector público?

64. ¿Se describe claramente y se divulga al público cuáles son los procedimientos de control y auditoría internos utilizados con respecto a los ingresos recibidos por concepto de recursos naturales en los organismos gubernamentales y en los fondos extrapresupuestarios (por ejemplo, el fondo petrolero)?

Administración tributaria

65. Describa el marco de administración tributaria aplicable a las empresas de los sectores de recursos naturales. ¿De qué manera difiere ese marco del utilizado para empresas que operan en otros sectores? ¿Son las grandes empresas de recursos naturales administradas por unidades especiales dentro de una oficina o departamento para grandes contribuyentes?

66. ¿Cómo están regladas las facultades discretionales de los funcionarios tributarios en las leyes y reglamentaciones pertinentes?

67. Describa el proceso vigente de solución de controversias al que pueden recurrir los contribuyentes y la administración tributaria.

68. ¿Están sujetas las empresas de recursos naturales a los mismos derechos y servicios que los demás contribuyentes?

69. Describa el sistema vigente de información impositiva utilizado para los contribuyentes de los sectores de recursos naturales. ¿Cómo garantizan los diversos organismos gubernamentales un flujo regular de datos e información pertinentes?

Supervisión de las empresas

70. ¿Cumplen todas las empresas internacionales y nacionales de recursos naturales con normas de aceptación internacional en materia de contabilidad, auditoría y publicación de cuentas? De no ser así, describa las principales deficiencias.

71. ¿Informa de manera pública y regular la oficina nacional de auditoría o cualquier otro organismo independiente acerca de los flujos de ingresos entre las empresas y el gobierno?

72. Si aún no lo ha hecho, ¿qué planes tiene el gobierno para establecer un organismo independiente de consolidación conforme a lo recomendado en las directrices de la EITI?

73. Describa la evolución y el estado actual de la participación del gobierno en la EITI.

Unidad de Transparencia Fiscal

Departamento de Finanzas Públicas del FMI

Enero de 2008