



Serie especial sobre políticas fiscales en respuesta a la COVID-19

Esta nota forma parte de la serie preparada por el Departamento de Finanzas Públicas para ayudar a los países miembros a abordar la emergencia de la COVID. Las opiniones expresadas en este documento son las del personal técnico del FMI y no representan necesariamente las del FMI, el Directorio Ejecutivo o la gerencia de la institución.

Regímenes fiscales de los recursos naturales: Respuesta de la política tributaria¹

Es posible que los países con recursos naturales se vean sometidos a presiones para brindar exoneraciones fiscales en respuesta a la caída de precios de las materias primas. La respuesta óptima consiste en dejar que operen los estabilizadores automáticos, de forma que la recaudación derivada de impuestos que gravan las utilidades descienda más marcadamente que la derivada de impuestos a la producción. El alivio tributario general brindado en respuesta a la crisis también debe aplicarse a las industrias extractivas, y las devoluciones del IVA deben efectuarse puntualmente a los proyectos orientados a la exportación. En ciertos casos excepcionales, puede estar justificada la aplicación de desgravaciones temporales, como por ejemplo de regalías.

Dirija sus preguntas y comentarios sobre esta nota a cdsupport-revenue@imf.org.

I. IMPACTO DE LA CRISIS CAUSADA POR LA PANDEMIA EN LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

Los precios del petróleo y de los metales básicos han caído considerablemente, debido tanto a la reducción de la demanda provocada por la crisis de la pandemia como al aumento de la oferta de producción de petróleo². En concreto, el impacto en el sector minero no ha sido uniforme, ya que los precios de los metales preciosos han aumentado ante la incertidumbre económica. Las operaciones de minería y petróleo también podrían suspenderse temporalmente coadyuvar a los esfuerzos en materia de salud pública que realiza toda la sociedad, o si los empleados sufren contagio.

Se prevé una disminución de la rentabilidad de las industrias extractivas con consecuencias en los sectores fiscal, externo y real. Dependiendo de la duración y la gravedad de la crisis, los proyectos de minería o petróleo podrían recortar la producción o suspenderla. Los proyectos con costos relativamente altos serán más

¹ Preparado por Thomas Baunsgaard, Thomas Benninger, Eduardo Camero, Dan Devlin, Alpa Shah, Artur Swistak y Jean-Francois Wen.

² Véase «*Respuestas de política fiscal frente a la fuerte caída de los precios del petróleo*», del Departamento de Finanzas Públicas del FMI.

vulnerables. En términos generales, las operaciones continuarán siempre que el precio supere el costo marginal (incluido el costo de la suspensión temporal de las operaciones). Las decisiones de inversión probablemente se aplazarán, y las actividades más vulnerables serán las relacionadas con la prospección, que acarrearán costos o riesgos más altos.

II. RÉGIMENES FISCALES PARA INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

Los regímenes fiscales de las actividades de prospección y producción minera y petrolera por lo general comprenden instrumentos basados en la producción (por ejemplo, regalías) y en instrumentos que gravan las utilidades (por ejemplo, impuesto sobre la renta de las sociedades, impuesto sobre la renta de los recursos naturales o participación en las ganancias petroleras). Algunos regímenes también tienen participación directa del Estado. Las regalías permiten al fisco recaudar desde que comienza la producción e indican el precio de reserva del gobierno con miras a preservar recursos para futura extracción. Los instrumentos que gravan las utilidades suelen tener esquemas de tasas progresivas, para que el gobierno tenga una mayor participación en los proyectos más rentables.

Ante los precios más bajos de las materias primas, los ingresos públicos disminuirán, y los instrumentos que gravan las utilidades probablemente registrarán una caída relativamente mayor que los instrumentos que gravan la producción. Los regímenes fiscales que dependen más de los instrumentos que gravan las utilidades tienden a sufrir una caída automática mayor en la recaudación, lo cual hace más difícil justificar los cambios discrecionales en la política tributaria.

III. RESPUESTA DE POLÍTICA TRIBUTARIA

La respuesta óptima de política tributaria consiste en permitir que los estabilizadores automáticos del régimen fiscal se activen, resistiendo al mismo tiempo las presiones para otorgar exenciones o apoyo excepcional a proyectos mineros o petroleros. No hay una razón contundente para reducir las tasas de impuestos u ofrecer exoneraciones temporales de impuestos, aunque los pagos provisionales de impuestos que se pagan durante el año podrían basarse en los ingresos corrientes estimados que reflejen los precios más bajos de las materias primas.

1. Las medidas tributarias relacionadas con la crisis con efecto en toda la economía también deben aplicarse a las industrias extractivas, en concreto³:
 - La desgravación temporal de impuestos sobre la nómina salarial debería ampliarse a los sectores de minería y petróleo. Los proyectos de minería suelen implicar un uso de mano de obra relativamente más intensivo que los proyectos de petróleo.
 - Las devoluciones del IVA deben efectuarse puntualmente, y los atrasos que se produzcan deben regularizarse sin demora para mejorar los flujos de caja. Esto beneficia a los proyectos extractivos que suelen tener perfil exportador.
 - El período de traslado de pérdidas fiscales a ejercicios futuros puede ampliarse para dar más seguridad de que las pérdidas pueden ser recuperadas en su totalidad; también pueden introducirse disposiciones que apliquen el traslado de pérdidas fiscales a ejercicios pasados con beneficios de liquidez más inmediatos.
2. Solo en circunstancias excepcionales están justificadas las políticas tributarias discrecionales para apoyar específicamente a las industrias extractivas. Las políticas tributarias de alivio solo pueden utilizarse si

³ Véase «*Cuestiones tributarias: Panorama general*», del Departamento de Finanzas Públicas del FMI.

los modelos financieros demuestran que un proyecto en curso deja de ser financieramente viable a corto y mediano plazo, debido a una disminución de precios de las materias primas sin apoyo temporal.

- Un aplazamiento de los pagos de regalías, una reducción temporal de las tasas de las regalías o una rebaja de las regalías para aliviar la situación de los flujos de efectivo.
- Las limitaciones periódicas sobre las deducciones de gastos podrían flexibilizarse temporalmente (por ejemplo, un incremento del límite de recuperación de costos en un marco de producción compartida).
- La flexibilización de las disposiciones de delimitación para permitir la consolidación de impuestos entre proyectos podría modificar la cronología de las recaudaciones, aunque esto complica la aplicación de instrumentos fiscales vinculados con flujos de efectivo acumulados (por ejemplo, impuestos sobre la renta de los recursos naturales o participación en las ganancias petroleras con base en el factor R).
- Fuera del régimen fiscal, los organismos reguladores podrían aceptar que se aplacen temporalmente los compromisos de trabajo acordados con los titulares de las licencias de proyectos de minería y petróleo.

Las medidas discrecionales deben incluir una clara cláusula de caducidad automática con una fecha de extinción, y han de aplicarse a todo el sector, con una transparencia absoluta basada en criterios predefinidos de habilitación y no en negociaciones de proyectos a escala individual.