

Gobernanza de las Industrias Extractivas en América Latina

Material de capacitación
introductorio

Capítulo 2:

Definición, distribución y gestión
de la renta extractiva

Editores:

Juan Luis Dammert Bello

Javier Arellano Yanguas

Índice

CAPÍTULO 2: DEFINICIÓN, DISTRIBUCIÓN Y GESTIÓN DE LA RENTA EXTRACTIVA 3

1. ASIGNACIÓN DE DERECHOS Y FORMAS DE CONTRATOS 3

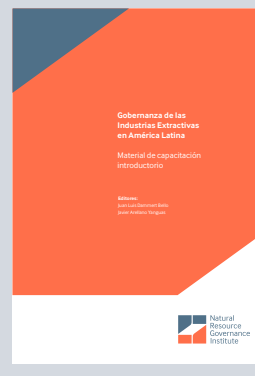
2. RÉGIMEN FISCAL Y TRIBUTARIO DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS..... 7

3. GESTIÓN DE LA RENTA EXTRACTIVA: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS11

4. LOS DESAFÍOS DE LA DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA, ENCADENAMIENTOS Y CONTENIDO LOCAL EN LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS15

SOBRE ESTE DOCUMENTO

Este capítulo es parte de la publicación *Gobernanza de las Industrias Extractivas en América Latina*. Documento de capacitación introductorio. Disponible en: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/gobernanza-industrias-extractivas-america-latina-capacitacion>



CAPÍTULO 2: DEFINICIÓN, DISTRIBUCIÓN Y GESTIÓN DE LA RENTA EXTRACTIVA

1. Asignación de derechos y formas de contratos

La explotación de petróleo, gas y minerales está regulada por la legislación de cada país. Normalmente el acceso a los recursos se otorga mediante licencias o contratos, pero muchos de sus componentes están ya definidos en la constitución, las leyes sectoriales y los reglamentos.

La licencia, título o concesión se refiere al conjunto de derechos y obligaciones que el Estado confiere a una persona natural, jurídica o al propio Estado, facultándoles para desarrollar las actividades de exploración y explotación de petróleo, gas o minerales.

El contrato o acuerdo es la formalización de un conjunto de términos mutuamente aceptados entre el Gobierno y la empresa. El contrato establece los derechos y las responsabilidades de cada una de las partes. Puede seguir un formato estándar, o estar sujeto a negociación. Por lo general los contratos son significativamente más detallados que una licencia o concesión.

En los temas económicos, los contratos se complementan con las leyes fiscales de cada país. Ellas establecen las múltiples formas en que un Estado consigue ingresos fiscales de una operación petrolera o minera. Entre los principales instrumentos se tiene: pago por el área concesionada, regalías, impuesto sobre la renta, impuesto a las ganancias extraordinarias, impuestos sobre las transferencias de ganancias al exterior (ver sección sobre renta).

La actividad minera y petrolera tiene importantes diferencias en términos de presencia en el territorio, inversiones y empleo. En general, los contratos mineros de gran escala son más complejos. Ocupan un mayor territorio para las plantas e instalaciones, demandan un mayor número de trabajadores, tanto en la fase de implementación como en el de operación, y, en general, generan importantes impactos sociales y ambientales. Por lo tanto, los contratos mineros tienen que incluir, al menos, provisiones detalladas sobre derechos y obligaciones del contratista, construcciones e infraestructura, uso del agua y protección del medio ambiente, gestión de los impactos sociales y ambientales, formación de mano de obra y contenido local.

Las explotaciones de hidrocarburos ocupan menos territorio que un proyecto minero, demanda menos trabajadores, y generan importantes flujos económicos. Por ello, los contratos de petróleo y gas tienen provisiones más detalladas sobre la medición y valoración de las reservas y la producción, los cambios de propiedad, la protección del medio ambiente, el abandono de pozos, los procedimientos contables, los aspectos financieros e impositivos.

Tipos de contratos y características principales

Contratos en la industria minera

Los contratos mineros pueden ser de diferentes tipos. Entre los más conocidos se encuentran: (i) Concesión minera, (ii) Acuerdo de desarrollo de minerales, (iii) Acuerdo de exploración y explotación, (iv) Acuerdo de inversión minera, y (v) Contrato minero.

Existen dos modalidades para la entrega de contratos: simple solicitud y procesos competitivos:

- **Solicitud:** La mayoría de los países utilizan el sistema de emisión de licencias por orden de llegada. El sistema es denominado primero en el tiempo primero en el derecho. Este procedimiento parece ser más equitativo al no favorecer a nadie. Dada su simplicidad, facilita la asignación de derecho. Sin embargo, el principal inconveniente es que no se verifica la capacidad técnica y económica para explotar los recursos y, muchas veces, los solicitantes buscan especular con los títulos.
- **Los procesos competitivos** requieren un buen nivel de conocimiento geológico, estimación de reservas y, en general, capacidad técnica. Tienen ventajas para el Estado porque pueden atraer a empresas con mayores capacidades técnicas y económicas para desarrollar la operación. En ese sentido, el Estado puede utilizar criterios de precalificación, compromiso de inversiones, pagos adicionales y tarifas para participar en las ofertas para disuadir a empresas con menos capacidades.

Contratos en la industria de petróleo y gas

En los contratos de hidrocarburos, la complejidad viene asociada a la ubicación de las reservas (tierra adentro, o mar afuera), la profundidad del depósito, la densidad y calidad del petróleo, su asociación o no con gas natural, y las características geológicas de los depósitos que los contienen. Respecto a este último factor, se habla de petróleo convencional cuando se extrae con pozos tradicionales, mientras que es no convencional cuando requiere técnicas modernas como la fractura hidráulica o *fracking*. Asimismo, son factores importantes la facilidad de acceso, la infraestructura disponible y la distancia a refinerías o puertos.

Otro elemento difícil de incorporar es la incertidumbre sobre el precio futuro del petróleo y gas, cuyos efectos deben ser prevenidos también en el contrato. Al tratarse de proyectos de largo plazo, los riesgos políticos, la estabilidad de los acuerdos y régimen fiscal futuro deben ser considerados al negociar los contratos.

Los contratos de exploración en el sector hidrocarburos se extienden por varios años y requieren importantes inversiones, especialmente en información geológica para identificar las reservas. Si los resultados son prometedores, se requieren inversiones adicionales para desarrollar pozos exploratorios y evaluar el potencial de las reservas. Solo si los resultados en esta fase son positivos, se pasa a la fase de explotación.

Los contratos petroleros tienen diversos nombres: (i) Contrato de petróleo, (ii) Acuerdo de exploración y producción, (iii) Contrato de exploración y explotación, (iv) Contrato de Concesión de petróleo, (v) Contrato de producción compartida (PSA).

Existen dos sistemas principales para acceder a un contrato:

- **Oferta competitiva:** muchos países adjudican contratos celebrando una 'ronda de ofertas'. Aquí, las empresas compiten entre sí ofreciendo los mejores términos con respecto a una o más variables definidas para ganar el contrato.

- **Negociaciones ad hoc:** un inversionista llega sin ser solicitado y solicita una parcela de tierra en particular y luego negocia un contrato directamente.

Hay tres tipos principales de contratos que generalmente se pueden caracterizar como:

- **Concesión:** el contratista es propietario del petróleo extraído del subsuelo
- **Contrato de producción compartida:** el contratista es propietario de una parte del petróleo una vez que está fuera
- **Contrato de servicio:** el contratista recibe una tarifa por obtener el petróleo, pero este pertenece al Estado.

En ocasiones se considera un cuarto tipo de contrato petrolero, el Joint Venture. El Estado, a través de una compañía petrolera estatal, establece una sociedad y firma un contrato para trabajar junto con compañías petroleras privadas.

En términos generales, el contenido de los contratos tiende a seguir el orden en que suceden las actividades en un proyecto petrolero. Primero se regulan las provisiones que hay que hacer para la exploración, la evaluación de las reservas y el desarrollo de los campos. Una vez que comienza la producción comercial, se acuerdan los procedimientos para cumplir con el régimen fiscal, las provisiones sobre los costos y la recuperación de inversiones, la comercialización, etc. Adicionalmente, se regulan también aspectos relativos al contenido local, la resolución de conflictos, confidencialidad y otros temas que pueden ser específicos para cada contrato. En los anexos de los contratos, es común ver los procedimientos contables para calcular el costo del petróleo y contratos auxiliares.

Es importante notar que, tanto para minería como para hidrocarburos, no existe un tipo de contrato mejor que otro a priori. El contenido de cada contrato depende de las condiciones geológicas, de la legislación, y la situación económica y política de cada país en el momento del acuerdo. Por eso hay que ser cuidadosos al hacer comparaciones de contratos entre países: hay diferencias en los aspectos técnico-productivos, el régimen fiscal, las deducciones y exoneraciones y el riesgo país.

Dicho esto, se observan algunas tendencias. Las rondas de licitación pueden disminuir los riesgos de corrupción en comparación con los sistemas de solicitud simple o las negociaciones directas. Pero estos procesos competitivos necesitan fuertes disposiciones de transparencia y supervisión porque las ofertas competitivas, si no están bien hechas, pueden presentar los mismos desafíos de corrupción y asignación incorrecta de licencias.

Más allá de la modalidad de estos, es esencial que el gobierno divulgue ampliamente el contenido de los contratos, además de información detallada de las operaciones. De especial importancia es el modelaje del contrato. El modelaje consiste en desarrollar un modelo financiero en el que se muestre a lo largo del tiempo las inversiones, la producción esperada, los precios, los flujos de ingresos, los costos y los impuestos. El modelo financiero permite entender la dinámica de la explotación, y la eficiencia de los impuestos y regalías para capturar renta en diferentes escenarios.

(FP)

Lecturas recomendadas

Open Oil. 2012. *Oil Contracts – How to read and understand them*. Disponible en: <https://openoil.net/portfolio/oil-contracts/>

Columbia Center on Sustainable Investment CCSI. 2013. *Mining Contracts: How to Read and Understand Them*. Disponible en: <http://ccsi.columbia.edu/2013/12/16/mining-contracts-how-to-read-and-understand-them/>

ResourceContracts.org. 2015. Repositorio de contratos públicos de petróleo, gas y minería desarrollado por Banco Mundial, Natural Resource Governance Institute (NRGI) y Columbia Center on Sustainable Investment

2. Régimen fiscal y tributario de las Industrias Extractivas

Mensajes clave:

- El régimen fiscal es el conjunto de instrumentos que determinan cómo los ingresos generados por la extracción de petróleo y minerales se comparten entre el Gobierno y las empresas.
- Los instrumentos fiscales más usados para recaudar ingresos de las actividades extractivas son: las regalías, los impuestos a la renta corporativa o utilidades, los cobros por la superficie, impuestos a las ganancias extraordinarias, entre otros.
- Para elegir qué instrumentos se incluirán en el régimen fiscal de un país, los estados deben prestar atención a distintas consideraciones, como si quieren recibir más ingresos al inicio del proyecto, si pueden asumir el riesgo de recaudar menos si los proyectos no son rentables o cuál es su capacidad de administrar la recaudación.
- En algunos casos, las empresas buscan mecanismos para reducir su pago de impuestos usando las áreas grises de las normas tributarias. A estas prácticas se les conoce como “elusión tributaria”.

¿Qué es el régimen fiscal de las IE?

Es el conjunto de instrumentos que determinan cómo los ingresos generados por la extracción del petróleo y la minería se comparten entre el gobierno y las empresas. Los detalles sobre qué instrumentos se utilizan y cómo se aplican a un determinado proyecto minero o petroleros son parte del marco legal de un país, que incluye leyes, reglamentos y contratos.

Existen diferentes instrumentos fiscales que se pueden usar para que el gobierno recaude ingresos de las actividades mineras y petroleras. Los instrumentos más comunes son los siguientes (NRGI, 2015):

- **Regalías**

Las regalías son un pago al dueño de las reservas (en la mayoría de los países, el Estado) por el derecho de extraerlas. Las regalías usualmente se cobran como un porcentaje (tasa) del valor del mineral o el petróleo extraído (ad valorem) o sobre la cantidad producida (ad quantum).

- **Impuesto a la renta corporativa**

Este es el impuesto a la renta que pagan las empresas de todos los sectores económicos del país sobre sus ganancias o utilidades. Este impuesto es un porcentaje de la utilidad neta de la empresa, después de deducir todos los costos y gastos deducibles.

- **Bonos**

Los bonos son pagos fijos y por adelantado que se pueden realizar de dos formas: a la firma del contrato o acuerdo para comenzar la exploración (llamados bono de signature) o al llegar a un nivel determinado de producción (llamados bono de producción). Estos

se pagan, aunque el proyecto no resulte rentable, pero, usualmente, el monto fijo es relativamente pequeño si se le compara con otros flujos de ingresos fiscales. El monto de los bonos suele ser uno de los elementos que se negocian en las subastas.

- **Cobros por la superficie**

Estos cobros se dan por el concepto de arrendamiento o uso del terreno del proyecto. Generalmente los cobran los gobiernos subnacionales y suelen ser cobros pequeños, que se pagan anualmente ya sea como un monto fijo o un monto por hectárea del terreno concesionado al proyecto.

- **Impuestos a las sobreganancias**

Este impuesto está diseñado para capturar parte de los beneficios extraordinarios cuando los precios internacionales de los recursos se disparan. Están diseñados para ser progresivos, es decir, pagan más las empresas que tienen ganancias o utilidades que se consideran extraordinarias. También se les conoce como “resource rent tax”.

- **Participación directa del estado:**

- o Acuerdos de producción compartida:

Estos arreglos, que son más comunes para proyectos petroleros, establecen fórmulas para compartir la producción física de petróleo y gas entre el inversionista privado y el Estado (usualmente a través de una empresa estatal). Un acuerdo típico de producción compartida asigna primero una parte del petróleo de vuelta a la empresa contratista para recuperar sus costos (cost oil). El petróleo restante (profit oil) se divide luego entre la empresa contratista y el Estado, generalmente de acuerdo a una escala variable basada en el nivel de producción o la rentabilidad del proyecto.

- o Participación en los dividendos:

El Estado puede comprar o negociar acciones en un proyecto extractivo. El Estado participa en las utilidades o el derecho a una parte de la producción. También puede implicar obligaciones adicionales por parte del Estado y podría aumentar la participación del gobierno en el riesgo del proyecto.

RECUADRO 1. CONCEPTOS CLAVE SOBRE EL RÉGIMEN FISCAL

Base imponible: la cantidad o magnitud sobre la cual se calculan los impuestos. Tasa impositiva: el porcentaje de impuestos que corresponde pagar y que se aplica a la base imponible.

Por ejemplo, la tasa impositiva del impuesto a la renta en el Perú es de 29.5% y la base imponible es el monto total de utilidades netas que haya obtenido la empresa en el año correspondiente.

Para poder hacer comparaciones entre los diferentes instrumentos del régimen fiscal o entre países, es necesario prestar atención a estos dos elementos. Es decir, hay que preguntar cuál es la tasa, pero también sobre qué base se aplica esa tasa. Un impuesto o regalía en dos países, aunque tenga la misma tasa, puede tener bases distintas y por ende implican una carga distinta para la empresa. Por ejemplo, en Colombia, las regalías se pagan sobre el valor del mineral en su punto de extracción (boca de mina o pozo), mientras que, en otros países como Brasil, se paga sobre el valor de la venta. Entonces, las dos regalías no implicarían cargas iguales para las empresas.

¿Cómo elige un gobierno los instrumentos fiscales para diseñar su régimen fiscal?

Hay distintas consideraciones que un país tiene que tener para determinar qué instrumentos usar y cómo usarlos¹. Por ejemplo:

- **¿Cuál es el horizonte temporal en el que se recibirán los ingresos?**

Los bonos de signatura se reciben al inicio de la vida del proyecto, incluso antes de que inicie la producción. Por lo tanto, un gobierno que priorice recibir ingresos inmediatamente preferirá este instrumento, así como las regalías sobre el volumen o valor de la producción, pues estas también se comienzan a pagar apenas haya producción, sin importar si el proyecto aún no es rentable. Por el contrario, los impuestos a las utilidades solo implicarán pagos al Estado cuando el proyecto sea rentable, lo cual puede demorar algunos años, pues al inicio de la producción los costos suelen ser altos.

¿Se busca recaudar más cuando la rentabilidad de las empresas sea mayor? La rentabilidad de los proyectos extractivos cambia mucho en el tiempo por distintos factores como aumentos o caídas de los precios internacionales, de los costos de producción, entre otros. Los distintos instrumentos fiscales pueden hacer que el Estado recaude una porción mayor o menor de la rentabilidad o las utilidades. A los instrumentos que cobran más cuando las utilidades son mayores (y menos cuando son menores) se les llama “progresivos”. Mientras que aquellos que cobran una proporción más alta de las utilidades cuando estas son bajas se les llama “regresivas”. Los instrumentos “neutrales” son aquellos que cobran lo mismo sin importar el nivel de rentabilidad. Los instrumentos que se cobran desde las etapas iniciales del proyecto y son cobros fijos (como las regalías, bonos de signatura) suelen ser neutrales o regresivos. Por otro lado, aquellos basados en utilidades (incluyendo las extraordinarias) son más progresivos. Si el Estado tiene por objetivo que su régimen fiscal sea progresivo, optaría entonces por los últimos.

- **¿Qué tan sencillo de diseñar y administrar es el instrumento en relación a las otras opciones?**

Los distintos instrumentos difieren en cuánta información necesitan y la dificultad de conseguir esa información para su diseño y para verificar que las empresas están pagando lo que deben. Como hay mucha incertidumbre acerca de la rentabilidad de los proyectos en el tiempo, es más difícil diseñar instrumentos como el impuesto a la renta o utilidades, mientras que las regalías, bonos o cargos por el uso del suelo son más fáciles de diseñar y también de administrar, pues es difícil que las empresas evadan su pago. Los impuestos a la renta también son más difíciles de administrar, pues se necesita una evaluación de los estados financieros de cada empresa. Es complejo determinar si la empresa está midiendo sus costos de la forma adecuada y algunas empresas pueden aprovechar esa complejidad y las áreas grises en la legislación tributaria para pagar menos o eludir el pago de impuestos.

Con estas consideraciones en mente, los gobiernos eligen la combinación de estos instrumentos que constituyen su régimen fiscal.

¹ Para una discusión más detallada sobre los objetivos y criterios de evaluación de los instrumentos fiscales ver Gómez Sabañi et al. (2015).

RECUADRO 2: LA ELUSIÓN TRIBUTARIA

En algunos casos, las empresas buscan mecanismos para reducir su pago de impuestos usando las áreas grises de las normas tributarias. A estas prácticas se les conoce como “elusión tributaria”. A diferencia de la evasión tributaria, que sí es una violación deliberada de las normas tributarias, la elusión tributaria aprovecha vacíos o áreas grises, pero sí se cumple con el marco tributario, por lo que no califica como un acto ilegal.

Combatir la elusión para que las empresas paguen lo que deben a los países donde extraen recursos naturales se ha convertido en un tema de agenda central a nivel internacional. En este sentido, organizaciones como la OECD y el Foro Intergubernamental sobre Minería, Minerales, Metales y Desarrollo Sostenible (FIG) han desarrollado análisis y recomendaciones para gobiernos para combatir lo que llaman la “erosión de bases imponibles y el traslado de beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés) en el sector minero”². Al mismo tiempo, varios países, incluyendo Colombia y Perú, han aprobado normas anti elusión tributaria: la Norma Anti elusiva General (Norma XVI) en el Perú, cuyo reglamento entró en vigencia en el 2019 y en Colombia, la Norma General Anti elusión, aprobada mediante la Ley 1607 de 2012.

(CV)

Lecturas recomendadas

Gómez Sabaíni et al. 2015. *El impacto fiscal de la extracción de recursos naturales*. Santiago de Chile: CEPAL.

Natural Resource Governance Institute – NRGI. 2015. *Fiscal Regime Design. What Revenues the Government Will be Entitled to Collect*. New York: NRGI.

2 Dos ejemplos de estos análisis y recomendaciones son los estudios de Devlin (2018) sobre el descuento abusivo de intereses y de Readhead (2018) sobre uso excesivo de beneficios tributarios para reducir pagos de impuestos.

3. Gestión de la renta extractiva: Oportunidades y desafíos

Mensajes clave:

- Una buena gestión de la renta extractiva debe considerar distintos objetivos como promover la equidad entre generaciones, así como la equidad dentro de la población actual y también hacer un uso eficiente de la renta, gestionar la volatilidad, entre otros
- El primer paso de la gestión de la renta extractiva es decidir cómo se va a distribuir la renta entre diferentes niveles de gobierno, instituciones o directamente a los ciudadanos. Hay diversas opciones como transferir una parte de la renta a gobiernos subnacionales, ponerla en un fondo soberano de ahorro y estabilización, repartirla a directamente a la población con transferencias de dinero en efectivo, entre otras.
- El segundo paso es definir las reglas de gestión de la renta que deben aplicar cualquiera de los niveles de gobierno o instituciones que reciban una parte de la renta. Estas deben establecer procedimientos o principios para planificar, organizar, dotar de personal y controlar sus operaciones. Estas incluyen reglas fiscales, de transparencia y rendición de cuentas.

Los ingresos fiscales que recauda el gobierno de la extracción de minerales o hidrocarburos, también llamados “renta extractiva”, son ingresos con características especiales que generan retos en su gestión (gastarlos, ahorrarlos o invertirlos) que no existen en otros sectores económicos. Estos ingresos son temporales, volátiles, pueden causar efectos adversos en la economía y pueden estar geográficamente concentrados, fomentando conflictos, captura por élites locales, o mala gestión³.

Teniendo en cuenta estas características, los gobiernos de países ricos en hidrocarburos o minerales deben decidir cómo gestionar la renta extractiva. Según la Carta de los Recursos Naturales (NRGI, 2014), al tomar estas decisiones, los gobiernos deben considerar los siguientes objetivos:

1. **Equidad intergeneracional:** para lograr este objetivo el gobierno deberá decidir cuánto de la renta extractiva se gastará en el presente y cuánto se invertirá o ahorrará para el beneficio de futuras generaciones.
2. **Equidad horizontal:** el gobierno deberá decidir también quiénes, dentro de la población actual, se beneficiarán de la renta extractiva. ¿Se asignará la renta para que todos se beneficien igual o se priorizará el beneficio de algunos grupos de población? Por ejemplo, la renta puede asignarse para beneficiar más a poblaciones pobres, pueblos indígenas o para reducir brechas de género. También se puede asignar más renta para los territorios donde se desarrolla la extracción.
3. **Uso eficiente de la renta para maximizar el bienestar:** cómo asignar la renta extractiva para que pueda generar el mayor nivel posible de beneficios tanto

3 Para mayores detalles sobre estas características especiales ver NRGI, 2015a.

financieros como económicos y sociales, incluyendo la creación de empleo y la transferencia de capacidades.

Otros objetivos que también se mencionan en la literatura son: gestionar la volatilidad de los ingresos y gestionar las expectativas de la población para evitar conflictos. (NRGI, 2015a)

¿Cómo gestionar la renta extractiva?

El primer paso es decidir cómo se va a distribuir la renta entre diferentes niveles de gobierno, instituciones o directamente a los ciudadanos. Veamos algunas de las principales opciones de distribución de la renta:

- **Asignación al presupuesto nacional:** la renta extractiva se maneja como cualquier otro ingreso fiscal dentro del presupuesto nacional, sin hacer ninguna distinción respecto de su asignación territorial o sectorial. Sigue las reglas generales del presupuesto y en ese sentido también está sujeta a la fiscalización general del presupuesto del país.
- **Fondos soberanos de recursos naturales:** los fondos de recursos naturales son un tipo específico de fondos soberanos cuya principal fuente de financiamiento es la renta extractiva (Bauer, 2014). Estos fondos tienen diferentes objetivos como el ahorro para generaciones futuras o la estabilización del presupuesto cuando hay déficits fiscales. Usualmente invierten sus recursos en activos financieros del extranjero. Esto último se hace en países con alto nivel de desarrollo o en países donde las rentas son muy altas y podrían generar distorsiones o desequilibrios macroeconómicos.
- **Fondos especiales:** estos fondos asignan la renta a gastos específicos priorizados, como por ejemplo gasto en salud, educación o para el desarrollo territorial. Estos usualmente se manejan al margen del presupuesto nacional.
- **Distribución a gobiernos subnacionales:** una parte de la renta extractiva se transfiere a los gobiernos subnacionales de acuerdo a una fórmula fijada en la legislación. La asignación a los gobiernos subnacionales puede ser solo a los gobiernos de territorios productores o tanto a productores como a no productores. Estas transferencias de recursos pueden tener condiciones para su gasto, como que solo pueden ser usadas en gasto de inversión o infraestructura y no en gasto corriente o que se tienen que desinar a ciertos sectores, como salud, educación o gasto productivo.
- **“Cash transfers” o transferencias directas de efectivo a poblaciones específicas:** estas transferencias de efectivo buscan compartir las rentas directamente con los ciudadanos. Aunque muchos países implementan transferencias de efectivo para poblaciones vulnerables, solo algunos financian las mismas directamente con las rentas extractivas. A menudo se enfocan en un grupo de población priorizada, como madres con niños menores de dos años, población mayor de 60 años, etc. Las transferencias pueden ser condicionadas a ciertos comportamientos, como, por ejemplo, matricular a los niños en la escuela o llevarlos a controles médicos, o pueden ser sin condiciones. En algunos casos, como en el estado de Alaska en Estados Unidos, se les transfiere un monto anual a todos sus ciudadanos e. Se trata de una transferencia universal, como participación en los dividendos del Fondo Permanente de Alaska que recibe la renta del petróleo.
- **Otras asignaciones:** entre las que se mencionan en la Carta de los Recursos Naturales (NRGI, 2014, p.27) están pago de deuda soberana, pagos de asistencia social, subsidios

o “dividendos de recursos”; contribución a fondos de pensiones; capitalizar las instituciones de crédito patrocinado por el gobierno (como bancos de desarrollo); o retener/asignar renta a una empresa pública, como una empresa estatal petrolera.

El segundo paso, luego de definir la distribución de la renta, es definir las reglas de gestión de la renta que deben aplicar cualquiera de los niveles de gobierno o instituciones que reciban una parte de la renta. Estas deben establecer procedimientos o principios para planificar, organizar, dotar de personal y controlar sus operaciones. Estas actividades se denominan gestión de la renta, a diferencia de la distribución de la renta, que simplemente se refiere a la asignación de los recursos (NRGI, 2015a)

Otros elementos de la gestión de la renta:

- **Política monetaria**

Según NRG (2015a), otro aspecto importante de la gestión de la renta extractiva es la política monetaria, que es el proceso por el cual el gobierno de un país controla la oferta de dinero. Los países extractivos son particularmente susceptibles a dos problemas monetarios: (i) una gran entrada de capital extranjero que causa una sobrevaloración del tipo de cambio y volatilidad macroeconómica (que incluye volatilidad de precios, tipos de cambio y del Producto Interno Bruto (PIB)). La gran entrada de capitales puede conducir a la enfermedad holandesa (ver sección sobre maldición de los recursos). Este problema puede superarse a través de la esterilización monetaria, es decir, que el banco central compre divisas y las guarde como reservas oficiales o venda bonos nacionales. La volatilidad macroeconómica se puede controlar fijando o administrando el tipo de cambio a través de los mismos mecanismos.

- **Reglas fiscales**

Una regla fiscal es una restricción cuantitativa sobre las finanzas del gobierno. Estas reglas establecen un límite o meta para alguna variable macroeconómica clave, como el déficit o superávit presupuestario, la deuda o gasto público, por un periodo de tiempo largo. Los gobiernos las usan para contener las presiones de gasto y para dar señales de compromiso con la responsabilidad fiscal (Mihalyi & Fernández, 2018). Un gobierno puede elegir usar las reglas fiscales para estabilizar la cantidad de renta extractiva que se gasta en un año determinado.

Para el caso específico de los Fondos de Recursos Naturales, las reglas fiscales dictan cuánto debe depositar el gobierno en el fondo y cuánto se puede retirar del fondo cada año. Para definir qué reglas fiscales aplicar, el gobierno debe tener en cuenta el objetivo general del fondo y la cantidad de ahorros o gastos necesarios para alcanzar ese objetivo en el contexto del país (NRGI, 2015b).

- **Fiscalización y transparencia**

Los esquemas de gestión de la renta extractiva son más exitosos cuando están diseñados para garantizar una fuerte fiscalización. La fiscalización puede ayudar a enfrentar los desafíos de captura y corrupción. Los buenos sistemas de fiscalización deben incluir los siguientes elementos (NRGI, 2015a):

- Transparencia de la renta extractiva que se recauda y dónde se asignan
- Transparencia de las reglas que regulan las decisiones sobre cuándo, dónde y cómo se asigna la renta extractiva

- Informes y auditorías periódicas de todas las inversiones del Gobierno, hechas por una empresa de contabilidad externa
- Separación entre tomadores de decisiones y fiscalizadores
- Fuertes sanciones legales contra cualquier persona que tome fondos del gobierno o abuse del poder de su función en el gobierno

RECUADRO 3: EL SGR COLOMBIANO Y EL CANON PERUANO

Tanto en Colombia como en el Perú, una parte significativa de la renta extractiva se distribuye a los gobiernos subnacionales. En Colombia, las regalías recaudadas del sector minero y del sector hidrocarburos van al Sistema General de Regalías (SGR) que después asigna a diferentes fondos que financian proyectos de inversión de los departamentos y municipios⁴.

En el Perú, el 50% del impuesto a la renta recaudado de las empresas mineras se distribuye a los gobiernos regionales y a las municipalidades, pero solo en los territorios donde se extraen minerales.

Esa es una diferencia crucial entre los dos países. Mientras en Colombia, todos los departamentos y municipios pueden acceder a fondos del SGR, en el Perú solo los territorios productores reciben estas rentas.

Otra diferencia es que, en el Perú, el canon minero se distribuye a los gobiernos regionales y municipalidades como transferencias directas que se integran a los presupuestos de esas entidades. En Colombia, por el otro lado, solo un porcentaje limitado (10% de las regalías) se transfiere directamente a las entidades territoriales donde haya extracción y también a los municipios y distritos por donde se transporten dichos recursos, mientras que, para acceder al resto de los recursos, los gobiernos subnacionales deben presentar proyectos de inversión pública y se les asigna el dinero si estos se aprueban.

(CV)

Lecturas recomendadas

Natural Resource Governance Institute – NRG. 2014. *Natural Resource Charter*, 2nd edition. New York: NRG.

Natural Resource Governance Institute – NRG. 2015a. *Revenue Management and Distribution Addressing the Special Challenges of Resource Revenues to Generate Lasting Benefits*. NRG Reader: March 2015

4 Este sistema entró en proceso de revisión en el año 2019.

4. Los desafíos de la diversificación productiva, encadenamientos y contenido local en las industrias extractivas

¿Qué es diversificación económica?

La diversificación económica se define generalmente como el proceso por el que la economía se vuelve más compleja en términos de producción y exportaciones. Se entiende por diversificación la introducción de nuevos productos, el mayor grado de sofisticación tecnológica de la producción, o la entrada en nuevos mercados geográficos.

La poca diversificación económica es un problema central para los países en desarrollo y especialmente para los países dependientes de las exportaciones de petróleo y minerales.

¿Cómo se mide el grado de diversificación?

Existen diferentes métodos para medir la diversificación, los más comunes son los siguientes:

- **Producción:** Los países diversificados son aquellos que no muestran concentración⁵ en unas pocas actividades dentro del producto interno bruto (PIB).
- **Exportaciones:** Similar al anterior pero solo enfocado en los productos exportados. Otros métodos más simples son por ejemplo identificar la participación de hidrocarburos y minerales en el total exportado
- **Sofisticación de productos:** Se clasifican las exportaciones por la intensidad de los procesos en: manufacturas básicas, intermedias y de alta tecnología, sirve para calcular el peso por ejemplo de las manufacturas como porcentaje del total de exportaciones.
- **Dependencia:** Captura la medida en que la economía de un país se basa en el aprovechamiento de algún recurso, se mide a través de:
 - la participación de los recursos naturales en el PIB.
 - la generación de divisas mediante el cálculo de la contribución de las exportaciones de recursos naturales en el total de exportaciones.
 - La contribución de las rentas de recursos a los ingresos del gobierno.

Según la CEPAL, Latinoamérica concentra más de la mitad del valor de sus exportaciones totales en productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales. La región es poco diversificada en términos de la sofisticación de sus exportaciones. En otras palabras, es muy dependiente de las exportaciones de materias primas sin procesar o con un mínimo de procesamiento.

5 El método más difundido para medir la concentración de actividades económicas es el Índice Herfindahl-Hirschman. El índice se calcula sumando los cuadrados de las cuotas de mercado de las empresas de un determinado sector o mercado. Cuanto mayor sea el índice, se tienen un mayor nivel de concentración.

¿Cuáles son las estrategias para promover diversificación económica?

Este es un tema de gran controversia entre los economistas y decisores de políticas. La corriente neoclásica o neoliberal, señala que el primer objetivo es mantener la estabilidad económica. Las políticas monetaria y fiscal deben tener un carácter neutral en términos de no favorecer a un sector específico, ya que un mayor grado de diversificación de la economía se alcanza a medida que aumentan los ingresos.

Existe otra corriente de economistas conocida como los estructuralistas (de gran influencia en América Latina entre los 50s y 80s) que defienden una estrategia activa de política industrial, señalan que las manufacturas tienen un mayor potencial de generación de crecimiento económico y empleo de calidad. Entre las políticas más destacadas están la estrategia de sustitución de importaciones, la promoción de las exportaciones, y el desarrollo industrial mediante zonas económicas especiales.

Impactos económicos de las industrias extractivas

La explotación de petróleo, gas y minerales pueden generar beneficios directos e indirectos en la economía (externalidades positivas). Entre los directos están: el incremento de las inversiones requeridas en la implementación de los proyectos, y la demanda de trabajadores, insumos y servicios para las operaciones. Además, los salarios de los trabajadores empleados directa e indirectamente tienen también un efecto positivo pues generan mayor consumo. Finalmente, los ingresos recaudados por el gobierno por regalías e impuestos dinamizan la economía a través del gasto y la inversión pública. Todos estos flujos tienen potencial para articularse y dinamizar otros sectores de la economía haciéndola más diversificada.

Existen muchas tipologías para entender cuáles son los distintos vínculos económicos que se pueden generar entre la minería o la extracción de hidrocarburos y otros sectores productivos. Una de ellas es la desarrollada por el Columbia Center on Sustainable Investment (CCSI) que las agrupa de la siguiente manera:

- 1. Vínculos fiscales:** Se refieren a los pagos que hacen las empresas extractivas (regalías e impuestos) a los gobiernos por extraer y vender los recursos naturales. Estos contribuyen a financiar el gasto público.
- 2. Vínculos con la producción:** A partir del análisis de la cadena de valor de la explotación de hidrocarburos o minerales se pueden identificar diferentes encadenamientos relacionados al proceso productivo;
 - Los encadenamientos hacia atrás: se relacionan con el suministro de bienes y servicios que el sector minero necesita para operar. Por ejemplo, ingeniería para las construcciones, alimentación para el personal, seguridad etc.
 - Los encadenamientos hacia adelante: se relacionan con el valor agregado de las materias primas extraídas por medio del refinamiento, la fundición y otros procesos. Por ejemplo, el corte, pulido y procesamiento de joyas añade valor a piedras preciosas como la esmeralda.
 - Encadenamientos horizontales: se relacionan con el desarrollo de nuevas industrias usando las capacidades de las actividades relacionadas con la minería. Por ejemplo, los servicios de ingeniería para la construcción de plantas de minería, pueden ser útiles para la agroindustria.
 - Encadenamientos de consumo: se relacionan con la demanda de bienes y servicios que resulta del gasto por los empleados mineros o petroleros. Por ejemplo, cuando

el conductor de un camión contratado en el sector minero gasta su salario en materiales de construcción para construir una casa para su familia.

3. Vínculos secundarios o laterales: se relacionan con los conocimientos tecnológicos y de información y la infraestructura necesarios para que funcione la cadena de valor de la IE. Estos pueden beneficiar a la economía en general y pueden subdividirse en:

- Vínculos de conocimiento tecnológico: se relacionan con la transferencia de conocimiento y tecnología a otros sectores. Por ejemplo, el software desarrollado para algún proceso en minería, puede servir de experiencia para desarrollar un proceso en otra industria.
- Vínculos espaciales o infraestructura: se relacionan con los beneficios asociados con la infraestructura desarrollada para un proyecto de IE que beneficia a otros actores de la economía. Por ejemplo, una mina de cobre probablemente requerirá infraestructura ferroviaria. Otras empresas (del sector minero y no minero) y los pasajeros se beneficiarán de esta infraestructura ferroviaria si se les otorga acceso.

Existen críticas importantes a las políticas de industrialización basadas en desarrollar encadenamientos con la industria extractiva. Primero porque no resuelve el problema de la dependencia de la explotación de materias primas, de hecho, la puede profundizar. Y segundo porque tanto en minería como en petróleo, las estrategias de industrialización implican grandes inversiones cuyos resultados económicos no son siempre positivos para los países.

Las políticas de diversificación han tenido resultados variados. Algunos países han logrado avanzar con políticas de industrialización (por ejemplo, Chile y Malasia, reseñados por Lebdioui (2019)) y otros han crecido con políticas neutras orientadas a la estabilización y evitar la enfermedad holandesa (por ejemplo, Noruega). Por todo esto, no existe consenso sobre la mejor estrategia de diversificación, y finalmente es el contexto de cada país y como se implementan las políticas las que determinan los resultados.

(FP)

Lecturas recomendadas

Columbia Center on Sustainable Investment CCSI. 2016. *Linkages to the Resource Sector. The Role of Companies, Government and International Development Cooperation*. Bonn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Disponible en: <http://ccsi.columbia.edu/files/2016/07/Linkages-to-the-resource-sector-GIZ-CCSI-2016.pdf>

Kaplinsky, Raphael; Farooki, Masuma; Alcorta, Ludovico and Rodousakis, Niki. 2012. *Promoting Industrial Diversification in Resource Intensive Economies. The Experiences of Sub-Saharan Africa and Central Asia Regions*. Vienna: United Nations Industrial Development Organization UNIDO.

Lebdioui, A. 2020. *Economic Diversification and Development in Resourcedependent Economies: Lessons from Chile and Malaysia (Doctoral thesis)*. Centre of Development Studies University of Cambridge.

