

La Distribución de la Renta de las Industrias Extractivas a los Gobiernos Subnacionales en América Latina

Claudia Viale y Edgardo Cruzado

Agosto 2012

DRAFT

ÍNDICE

- I. Introducción: alcances del estudio
- II. Relevancia de los Recursos Naturales sobre la economía latinoamericana
- III. Industrias Extractivas y Política Fiscal en América Latina
- IV. Pistas sobre distribución: Industrias Extractivas y Descentralización
 - A. ¿Qué renta fiscal se distribuye?
 - B. Resumen de experiencias en América Latina
 - C. ¿Cuál es el marco legal para la distribución?
- V. Resumen de las experiencias de América Latina
- VI. Grandes preguntas, a manera de conclusión
- VII. Casos seleccionados América Latina
 - A. Bolivia
 - B. Perú
 - C. Colombia
 - D. Brasil
 - E. Ecuador
 - F. Venezuela
 - G. México

I. Introducción: alcances del estudio

La distribución de la renta generada por las industrias extractivas, especialmente los hidrocarburos y la minería, se viene convirtiendo en un tema cada vez más relevante para los países de América Latina mientras aumenta la relevancia del sector extractivo en la economía en un contexto externo favorable de altos precios y demanda. .

Sin embargo, existen distintos aspectos de la distribución que hay que diferenciar. El primero se refiere a la distribución de la renta ***entre las empresas que explotan los hidrocarburos o los minerales y el Estado del país rico en estos recursos.***

Este aspecto es tal vez el que más se ha debatido en América Latina en los últimos años porque el aumento de los precios internacionales y por lo tanto el aumento de las ganancias de las empresas extractivas, ha generado una tendencia generalizada a que los estados busquen participar en una porción más grande de la renta generada por la explotación de los recursos naturales.

Esto se ha realizado de distintas maneras, entre ellas la creación de nuevos impuestos o regalías, el aumento de las tasas de los que ya existían, la renegociación de contratos y el cambio a nuevas formas contractuales (como los contratos de servicios) donde el Estado se queda con la propiedad de los recursos extraídos.

El segundo aspecto de la distribución es la distribución de la renta de los hidrocarburos o los minerales ***entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales.*** Los gobiernos subnacionales tienen distintos nombres en cada país de América Latina (Estados, Regiones, Departamentos, Prefecturas, Municipios, Cantones, etc.), pero en general, se observa una tendencia al incremento de la participación de estos gobiernos en la renta generada por la extracción.

Este segundo aspecto es el que concierne a este estudio. El objetivo es realizar una comparación de los sistemas de países seleccionados de América Latina para presentar los principales temas de debate existentes.

Ahora, relacionado al tema de la distribución de la renta extractiva entre los niveles de gobierno se encuentra el tema del uso o destino de estos recursos. En la revisión del marco legal de los países seleccionados hemos buscado también si se ponen restricciones a los gobiernos subnacionales sobre el uso de la renta, por ejemplo que solo puede usarse en inversión o en ciertos sectores prioritarios como educación y salud.

Un aspecto importante en el contexto de la descentralización de los recursos a los gobiernos subnacionales, es el impacto de estos recursos en las áreas locales. Es decir, ¿el uso de estos recursos está reduciendo la pobreza y subiendo la calidad de vida efectivamente?

Aun hay poca investigación acerca de este tema aunque algunos estudios que relacionan las transferencias de renta minera o de hidrocarburos a gobiernos subnacionales con variables relacionadas a la calidad de vida sugieren que el impacto ha sido muy bajo.

II. Relevancia de los Recursos Naturales en la economía latinoamericana

La relevancia de los recursos naturales en la economía se puede analizar de distintas maneras. Estos recursos contribuyen por ejemplo al producto interno bruto (PIB), a las exportaciones, a la inversión y a los ingresos fiscales del país. Por lo tanto, calcular el porcentaje que representa el sector minero y el sector hidrocarburos de cada uno de estos indicadores nos muestra la dependencia relativa del país de estos sectores.

Si miramos el panorama de América Latina vemos casos muy distintos, aunque en general, hay una tendencia clara hacia el incremento de la importancia de estos sectores en la economía. A continuación analizaremos tres aspectos en particular: el PIB, las exportaciones y los ingresos fiscales.

Relevancia de las Industrias Extractivas en el PIB

Mirar el indicador del peso del sector minero e hidrocarburos dentro del PIB de los países de América Latina hace parecer que su importancia económica es baja. En efecto, el promedio para América Latina es un peso de 6% dentro del PIB. Sin embargo, cuando veamos su peso en las exportaciones y en los ingresos fiscales comprobaremos que sí existe una dependencia de este sector.

Lo que sí nos permite ver este indicador es que en todos los países incluidos en el cuadro a continuación, el peso del sector extractivo en el PIB ha aumentado significativamente desde el 2000. Además, nos muestra la mayor dependencia de Venezuela comparada a los demás países. Este sector representa 27% del PIB total, mientras que en ninguno de los otros países supera el 16%, más de 10 puntos porcentuales menos.

PIB de Minerales e Hidrocarburos (Porcentaje de participación en el PIB total)			
	2000	2004	2011*
ARGENTINA	2.5	5.3	3.1
BOLIVIA	6.6	9.5	14.0
BRASIL	1.4	1.6	3.5
CHILE	5.5	10.3	15.2
COLOMBIA	5.9	5.7	11.3
ECUADOR	13.1	11.9	15.0
MÉXICO	6.3	6.9	9.8
PERÚ	5.2	7.7	10.6
URUGUAY	0.3	0.2	0.3
VENEZUELA	18.0	26.6	27.0
AMÉRICA LATINA	4.5	5.9	6.0

*Bolivia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela son con datos del 2010
Fuente: CEPAL

DRAFT

Relevancia de las exportaciones relacionadas a las Industrias Extractivas

Como mencionamos, el indicador del peso de las exportaciones de minería y de hidrocarburos nos muestra una mayor dependencia de los países de América Latina de este sector. Sin embargo, la situación es muy distinta entre los países.

En el cuadro a continuación vemos que en todos los países, excepto en Argentina y Uruguay, la minería y los hidrocarburos representan más del 26% de la canasta exportadora. En Perú, Chile y Bolivia el porcentaje supera está por el 70% o más. Venezuela es nuevamente el caso extremo, donde casi la totalidad de las exportaciones del país son de petróleo.

La información del cuadro también nos permite ver que el peso de estos sectores en las exportaciones de los países ha ido aumentando desde el 2000 en todos los casos, excepto en Argentina y Uruguay, países que no son productores importantes ni de hidrocarburos ni de metales.

Exportaciones de Minerales e Hidrocarburos (Porcentaje de participación en las exportaciones totales)			
	2000	2004	2011
ARGENTINA	25.9	25.4	15.6
BOLIVIA	45.4	61.4	84.3
BRASIL	22.8	24.7	38.9
CHILE	51.5	59.8	69.7
COLOMBIA	36.7	27.9	43.0
ECUADOR	51.1	56.3	60.0
MÉXICO	15.1	18.9	26.2
PERÚ	58.0	64.3	74.7
URUGUAY	5.6	8.2	3.9
VENEZUELA	93.6	93.5	97.3

Fuente: ALADI

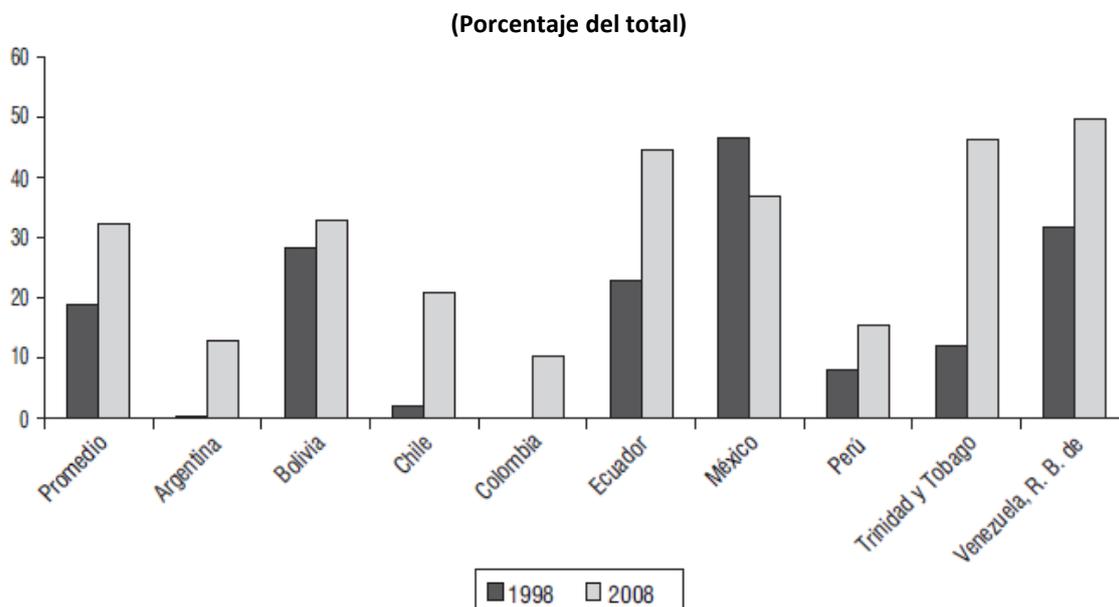
Relevancia de los ingresos fiscales relacionadas a las Industrias Extractivas

La información sobre los ingresos fiscales provenientes de los sectores mineros y de hidrocarburos es difícil de encontrar y de comparar en los países de la región. Estos ingresos vienen de distintas fuentes como pagos de impuesto a la renta, de regalías o de las participaciones del Estado en las empresas petroleras públicas.

Los datos del gráfico a continuación, producido por el Banco Mundial para el 2008, muestra la importancia de estos recursos para muchos países de América Latina y el Caribe. El aumento significativo para todos los casos, excepto en México. Aun con la disminución registrada, los ingresos fiscales de México dependen alrededor del 40% de los ingresos petroleros. Lo mismo sucede en Trinidad y Tobago, Ecuador y Bolivia. Chile y Perú están alrededor del 20% con una tendencia creciente.

DRAFT

Peso de los ingresos fiscales provenientes de la minería y los hidrocarburos en el total nacional



Fuente: Banco Mundial, Los recursos naturales en AL y C. Más allá de bonanzas y crisis.

En síntesis, los tres indicadores revisados nos dan distintas dimensiones de la relevancia económica del sector extractivo de los países de América Latina. Hay países como México con una canasta exportadora más diversificada, pero cuyos ingresos fiscales dependen mucho del petróleo. Mientras que en otros, como el Perú, la mayor parte de las exportaciones son de minerales, mientras que su importancia en los ingresos fiscales aun está por debajo del 20%. Es por esto que mirar los tres indicadores da una perspectiva más completa sobre la importancia del sector en los países.

III. Industrias extractivas y Política Fiscal en América Latina

Los países ricos en recursos naturales, en especial recursos mineros e hidrocarbúricos, tienen retos especiales relacionados a su política fiscal.

En efecto, deben tomar en cuenta que este sector es una importante base imponible y decidir qué tipo impuestos o regalías aplicarán. Pero al mismo tiempo tienen que reconocer que son fuentes de ingresos fiscales volátiles y temporales, por lo que deben buscar mecanismos para gestionarlos pensando en el largo plazo.

Un reto importante es la decisión de qué marco se usará para obtener ingresos fiscales de este sector.

Existen cuatro grandes canales en base a los cuales los Estados obtienen ingresos fiscales por la exploración de los recursos naturales:

- a) **Ingresos Tributarios:** constituidos por el Impuesto a la Renta de las empresas extractivas privadas y públicas. También se consideran los impuestos a los dividendos remesados al exterior y los impuestos a las exportaciones.
- b) **Ingresos no Tributarios:** constituidos por las regalías pagadas por las empresas privadas o la empresa estatal. También los gravámenes y los dividendos o contribuciones que el Estado recauda de la empresa estatal.
- c) **Impuestos indirectos:** establecidos sobre las ventas, el valor agregado y el consumo, que son parte de la política fiscal que se aplica a todas las empresas que operan en el país.
- d) **Renta de las empresas públicas** que explotan recursos naturales.

En América Latina, las regalías y el impuesto a la renta son dos de los instrumentos más importantes y más usados. A continuación analizamos estos dos, su naturaleza y las ventajas o desventajas de cada uno.

El Impuesto a la Renta y las Regalías: ventajas y desventajas en su aplicación

Regalías: Se basan en que el país es el dueño del recurso natural y la compañía está pagando por ello al Estado (representan la participación del Estado en la propiedad del mineral). Las regalías se gravan sobre el valor de producción, no sobre las utilidades (excepción son Canadá, Chile y recientemente Perú) y aportan un flujo de ingresos a los gobiernos desde el inicio de la producción.

Tienen carácter regresivo. Es decir, cuanto más baja es la rentabilidad del proyecto, es más alto el pago de regalías, con relación a los beneficios. En este sentido es una contribución que afecta el nivel de producción en el corto plazo.

Según el requisito de Hartwick, la necesidad de compensar al Estado por el solo hecho de ser propietario, la regalía podría ser un buen instrumento en el caso que las empresas no generen ganancias altas.

Impuesto a la renta: no distorsiona, en el sentido de que no afecta el nivel de producción (en el corto plazo); se define sobre el resultado de la actividad empresarial en un periodo determinado. Una opción para la política fiscal del país es aplicar una tasa diferenciada por sector, por ejemplo, una tasa más elevada al sector minero.

En la sección B del texto analizaremos la legislación de los países de América Latina para mostrar cuáles son los instrumentos más utilizados para conseguir ingresos fiscales de la minería y los hidrocarburos.

IV. Pistas sobre distribución: Industrias Extractivas y Descentralización

En numerosos países ricos en recursos minerales y de hidrocarburos del mundo, los gobiernos han decidido descentralizar una parte de la renta generada por su explotación a los gobiernos subnacionales. Sin embargo, cada gobierno decide cuáles son los recursos que se transfieren a los gobiernos subnacionales y cómo se van a distribuir entre los distintos gobiernos. Y luego se deben elegir los instrumentos legales para implementar las decisiones sobre la distribución, ya sea a través de leyes específicas, decretos o introduciendo estos esquemas en la Constitución Nacional. En esta sección describimos las diferentes opciones que se observan en los países de América Latina sobre la distribución y su marco legal.

a. ¿Qué se distribuye?

De los mecanismos mencionados en la sección III para capturar o conseguir renta de la explotación de recursos mineros o hidrocarburíferos, los gobiernos de los países pueden escoger distribuir algunos de ellos a gobiernos subnacionales. En particular, estos recursos son:

- i. **Tasas y contribuciones directas.** Estas son contribuciones que están directamente relacionadas con la extracción de minerales o hidrocarburos. Por ejemplo, las regalías. Existen reglas en la mayor parte de países sobre la distribución del total de estos recursos. Una distribución entre el gobierno nacional, incluidos organismos públicos especiales (como fondos de ciencia y tecnología) y los gobiernos sub-nacionales (en sus diferentes niveles, regionales, provinciales o locales).
- ii. **Ingresos provenientes de las empresas públicas.** Su transmisión hacia el gobiernos se realiza en la forma de liquidación de utilidades, una parte se queda en la empresa y la otra la tendencia es a ingresarla en su totalidad al presupuesto público con reglas de uso.
- iii. **Impuestos y tasas universales.** En general son parte de los recursos nacionales y no tienen normas de distribución. En algunos casos han sido incluidos en la distribución a la falta de recursos asociados al punto (i) (por ejemplo el impuesto a la renta en Perú).
- iv. **Impuesto a la comercialización.** En general consideran una parte importante de recursos fiscales y se tienen reglas en relación con la descentralización fiscal.

De estas opciones, en los países de América Latina, los principales ingresos de las industrias extractivas que se distribuyen son las regalías. Esto se puede ver en el cuadro resumen a continuación.

	Denominación	Formación
Brasil	Regalías	10% del Impuesto Bruto
	Participaciones Especiales	10% a 40% de los ingresos netos de grandes yacimientos
Perú	Canon Petrolero	12.5% del valor de producción
	Canon Gasífero	50% del impuesto a la renta y 50% regalías
	Canon Minero	50% del impuesto a la renta
	Regalía Minera	entre 1 y 12% de las utilidad operativa de la empresa
Ecuador	Fondo de Ecodesarrollo	USD 1 por cada barril de petróleo exportado y vendido internamente
Bolivia	Regalías	18% del valor de producción
	Impuesto Directo a Hidrocarburos (IDH)	32% del valor de producción
Colombia	Regalías de Hidrocarburos	De 8% a más en función de la producción
	Fondo Nacional de Regalías	Una participación a partir de 180 mil barriles
México	Fondo General de Participaciones	20% de la recaudación federal
	3.17% del Derecho Adicional de Extracción de petróleo	1.1% de los ingresos totales menos los costos y gastos incluyendo inversiones en activos fijos
Venezuela	Situado Constitucional	20% del Presupuesto Nacional
	Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados derivadas de Minas o Hidrocarburos	25% de las regalías (30% de la producción de hidrocarburos)

b. ¿Cómo se distribuye?: Formas de asignación de la renta entre niveles de gobierno

Aunque hay distintas formas de distribución o asignación de la renta entre los distintos niveles de gobierno, la más usada en América Latina es la de las transferencias intergubernamentales donde las bases impositivas, las alícuotas y las participaciones de los diferentes niveles de gobierno son determinados a nivel nacional y los ingresos son asignados a los gobiernos subnacionales. Además, para cada asignación se definen reglas específicas (fórmulas), criterios y funcionamiento.

Asimismo, en la mayoría de países se usa el principio de origen. Es decir, se asignan los recursos generados por la explotación de minerales o hidrocarburos solo a los gobiernos subnacionales de las áreas donde se realiza esta extracción. Las áreas donde no hay extracción no reciben nada. La lógica detrás de esto es compensar a las áreas subnacionales por el capital natural que se está extrayendo.

Por otro lado, hay algunos ejemplos, como Bolivia y Colombia, donde se han creado mecanismos para también incluir a las áreas donde no se extrae (o no productoras) para reducir la concentración y las diferencias generadas por estas transferencias.

c. ¿Cuál es el marco legal para la distribución?

- i. **Rol de la Constitución:** En muchas Constituciones existe referencia expresa a la definición de una participación de la renta generada por la explotación de recursos naturales para las zonas (regiones o localidades) en dónde se realiza la extracción. Incluir otros detalles como la tasa de la regalía o impuesto hace que sea más difícil introducir cambios.
- ii. **Leyes específicas:** Usualmente en las leyes específicas se establece la tasa de regalía o impuesto y el método básico de cálculo.
- iii. **Decretos:** En la mayoría de casos, los decretos presentan las fórmulas del cálculo del pago de regalías o impuestos y las fórmulas de la distribución.

En los países de América Latina hay casos que difieren. Por ejemplo, en el caso de Bolivia, en la Constitución se establece la tasa de regalía.

DRAFT

V. Resumen de experiencias en América Latina

En la revisión de los casos específicos de los países seleccionados de América Latina podemos identificar distintos enfoques de la distribución de la renta. A continuación intentamos clasificar a los países según esos enfoques generales, aunque por supuesto, hay matices y cuestiones específicas a cada uno.

La renta va al presupuesto nacional y se asigna vía el presupuesto público	México, Venezuela, Ecuador
La renta va a compensar a las regiones y localidades productoras de las que se extrae capital natural	Perú, Colombia, Bolivia, Brasil
La renta se usa para sectores vulnerables	Bolivia, Colombia, Ecuador
La renta se usa para cerrar brechas de infraestructura y/o lograr objetivos pre-programados o pre-establecidos	Colombia, Perú

En general, sería posible diferenciar dos grupos de países: en el primero se encuentran los países que han asignado una porción definida de la renta de las industrias extractivas a ser distribuida directamente a los gobiernos subnacionales. Estos son Bolivia, Brasil, Colombia y Perú.

En el segundo grupo se encuentran los países en donde la mayoría de la renta de las industrias extractivas entra al Presupuesto Nacional. Estos son México, Venezuela y Ecuador. En los primeros dos casos, existen mecanismos para que los gobiernos subnacionales participen de un porcentaje del total del Presupuesto Nacional, sin diferenciar los recursos de las industrias extractivas.

Cabe mencionar que en los tres países mencionados – Ecuador, México y Venezuela – sí existen transferencias de la renta de las industrias extractivas, pero estas son pequeñas y en los casos de Ecuador y Venezuela, hay una tendencia a reducirlas aún más.

La revisión de la legislación de los siete países de América Latina analizados en este informe nos ha permitido identificar algunas tendencias.

En primer lugar, vemos que en la mayoría de países analizados, la distribución sigue el principio de origen, es decir se busca compensar a las áreas productoras. Solo en Bolivia y Colombia se han creado mecanismos para que una porción de la renta llegue también a las regiones no productoras. Aunque esta tendencia es interesante en el sentido que enfrenta los problemas de brechas entre los gobiernos subnacionales, esto no es generalizado en la región.

En segundo lugar, encontramos que **en todos los casos** se están generando procesos de re-centralización de la renta de las industrias extractivas. Esto se está haciendo de distintas formas. Por ejemplo, en Bolivia, la creación del Bono Dignidad redujo la porción que le corresponde a los gobiernos subnacionales en 30%. En el Perú, la creación de nuevas

contribuciones para gravar las sobreganancias – llamadas impuesto especial a la minería y gravámen especial – se descuentan del impuesto a la renta que es distribuido a las regiones y municipalidades.

En tercer lugar, notamos que, en todos los países analizados donde existe una distribución de la renta a los gobiernos subnacionales, el tipo de renta que se distribuye corresponde a las regalías sobre la producción, excepto en el Perú. En este caso por el contrario, se distribuye el impuesto a la renta que se cobra sobre las utilidades. Además, su regalía minera también se cobra sobre las utilidades luego de la reciente modificación de su legislación.

Finalmente, en algunos de los países analizados se han creado Fondos para inversión en tecnología o para inversión social a los que se asigna una porción de la renta de las industrias extractivas. Países como Brazil, México y Colombia han creado fondos de investigación y tecnología o fondos para inversiones sociales con la renta de las industrias extractivas. Sin embargo, ningún país de los analizados ha creado un fondo de ahorro intergeneracional o de estabilización económica.

A continuación presentamos una matriz que resume las características particulares de los países analizados relacionados a su marco legal, la formación de los ingresos que se distribuyen, su forma de distribución y si existen restricciones sobre su uso.

DRAFT

	Sector	Propiedad de los recursos naturales	Constitución incluye provisiones sobre distribución a gobiernos subnacionales	Tipo de renta que se distribuye	Formación de la renta	Principio de Origen	Mecanismos para compensar a áreas no productoras	Restricciones al uso de la renta	Fondos de investigación /tecnología o inversión social	Fondos de estabilización, ahorro	Transferencias directas de dinero en efectivo
Bolivia	Hidrocarburos	Ciudadanía (Pueblo Boliviano)	Sí	Regalías, IDH	Valor de la producción	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Brazil	Hidrocarburos	Unión (Gobierno Federal)	Sí	Regalías, participaciones especiales	Valor de la producción	Sí	No	Sí	Sí	No	No
Colombia	Hidrocarburos y Minería	Estado	Sí	Regalías	Valor de la producción	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
Ecuador	Hidrocarburos	Estado	Sí, comunidades, pueblos y nacionalidades	Impuesto de 1 dólar por barril de petróleo producido en la amazonía	Valor de la producción	Sí, pero mínimo	No	Sí	Sí	No	No
Mexico	Hidrocarburos	Nación	Sí	Todos los ingresos federales	-	Sí, pero mínimo	Sí	No	Sí	No	No
Peru	Hidrocarburos y Minería	Nación	Sí	Impuesto a la renta (empresas mineras y gasíferas), regalías	Utilidades de las empresas	Sí	No	Sí	No	No	No
Venezuela	Hidrocarburos	República	Sí	Regalías, porcentaje del Presupuesto Nacional	Valor de la producción	Sí, pero mínimo	Sí	Sí	No	No	No

VI. Grandes preguntas, a manera de conclusión

La revisión de la situación de la distribución de la renta de las extractivas en América Latina genera más debates que respuestas o recomendaciones generales. Por lo tanto, en esta sección presentamos los debates que surgen a partir de las semejanzas y diferencias encontradas en los países analizados.

Debate 1: Distribución justa y equitativa

En la mayor parte de los países de América Latina analizados, la distribución de la renta corresponde al principio de origen. En este sentido, no *todos* en el país participan de la renta generada por la explotación de los recursos.

En el extremo de centralización, donde el gobierno central capta toda esta renta y la asigna junto con todo el resto de ingresos recaudados, todos los gobiernos subnacionales participan de estas ganancias. Sin embargo, se mantiene el debate de si el gobierno central es el que mejor asigna los recursos.

Las preguntas de fondo son: ¿Es más justo que las áreas productoras reciban una compensación por la explotación en su territorio? ¿O es más justo que todas las regiones del país participen de esta ganancia de forma equitativa?

La tendencia en América Latina parece ser hacia la consideración de que es justo compensar a las áreas productoras por la extracción. Sin embargo, la generación de brechas entre las regiones y al interior de las mismas sugiere que es necesario implementar mecanismos para que las áreas no productoras también se beneficien,

Debate 2: El uso de recursos debe ser para los grandes requerimientos (sociales y económicos) y no solo para gasto de capital

En varios países de la región se ha restringido el uso de esta renta en gasto de capital (inversión). Sin embargo, es necesario definir qué parte de las rentas generadas por las extractivas son específicas al capital natural y cuáles son parte de las finanzas como cualquier otra actividad.

En el caso peruano, la restricción del uso de la renta de las extractivas en gasto de capital ha generado desbalances en algunos gobiernos subnacionales donde se carece de personal y bienes para poder realizar la inversión con esos recursos.

Debate 3: Un alto nivel de descentralización puede amenazar la estabilidad fiscal

Los países requieren políticas fiscales activas para enfrentar los problemas de la inestabilidad internacional. La renta de las industrias extractivas es volátil por naturaleza y esto puede afectar significativamente a los países que dependen de estas. Algunos mecanismos que ciertos países como Chile han usado son los Fondos de Estabilización. En ninguno de los otros países analizados de la región se ha observado la implementación de este mecanismo.

Debate 4: El impacto del gasto fiscal financiado por la renta de IE no genera cambios sustanciales en las condiciones sociales

Aun falta investigar más este tema, pero algunos estudios iniciales que analizan la relación entre las transferencias de renta de las industrias extractivas con reducción de la pobreza o mejora de los indicadores de calidad de vida a nivel regional y local sugieren que el gasto de la renta distribuida a los gobiernos subnacionales no ha generado una mejora de los mismos.

A continuación citamos tres estudios que han explorado esta relación en Colombia, Brasil y Perú.

En Colombia, en el contexto del debate acerca de la reforma del sistema de distribución de las regalías, un argumento a favor de la reforma fue que el gasto de las regalías bajo el esquema vigente no había generado ninguna mejora de la calidad de vida de las localidades que las recibían. Para sustentar este argumento, se realizaron estudios que evaluaran el impacto. En este sentido, Perry & Olivera (2009) desarrollaron estimaciones econométricas y estudios de caso y concluyeron que la transferencia de regalías afectaba negativamente el crecimiento de las áreas subnacionales, especialmente en el caso de los municipios. Estos crecen menos que aquellos que no las reciben. Su explicación, basada en los estudios de caso se relaciona a la calidad institucional: *“Los estudios de caso refuerzan la conclusión de que la calidad de las instituciones determinan el impacto que tiene la abundancia de recursos naturales sobre el crecimiento: el peor caso, tanto en términos de crecimiento como de calidad institucional, es el de Arauca.”*

En el Perú, un estudio reciente realizado por Aragón & Rud (2011) para el caso de la mina Yanacocha, encuentra que mientras sí existe un impacto positivo de la actividad minera sobre los ingresos de la población local. Sin embargo, este efecto se genera a través de las compras de la mina de bienes locales. Lo interesante es que también analizan el impacto del gasto de la renta generada por la mina (canon) y determinan que este no tiene ningún efecto sobre el bienestar de las áreas locales.

“We show that the revenue windfall is associated to an increase in local public spending and investment, but find no evidence that the expansion of the public sector contributes to the increase in real income. Instead, the observed phenomena seems to be driven entirely by the expansion of the mine's demand of local inputs.”

En el caso de Brasil, Caselli & Michaels (2009) encontraron que aunque los municipios que reciben regalías sí tienen un mayor nivel de inversión social, el nivel de vida de su población, medido con indicadores como la calidad de la vivienda, la oferta de educación y salud, infraestructura vial y ingresos, aumentó poco y en algunos casos, menos que los de otros municipios no productores.

“We therefore look at measures of housing quality and quantity, supply of educational and health inputs, road infrastructure, and welfare receipts. The results paint a complex picture, with no apparent changes in some areas, small improvements in some others, and small worsening in others yet.”

VIII. Casos seleccionados de América Latina

En esta sección se presenta el análisis para los siete países seleccionados de América Latina. En cada país se realizó una revisión de la legislación relacionada a la distribución y uso de la renta de las industrias extractivas, tanto en la Constitución, leyes específicas y decretos. A continuación, en cada uno de los países presentamos cuatro temas: el marco legal, el tipo de renta fiscal que se distribuye incluyendo las tasas aplicadas, el esquema de distribución a los gobiernos subnacionales con los porcentajes asignados y las restricciones del uso de esta renta.

a. BOLIVIA

En el 2005, en Bolivia se introdujeron cambios a la Ley de Hidrocarburos relacionados a la contribución del sector, específicamente la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y también en la distribución de la renta generada entre los gobiernos subnacionales.

Después del 2005 continuaron los cambios en lo relativo a la distribución. La tendencia general fue darle una participación mayor a las municipalidades, mientras se reducía la participación de las Prefecturas. Asimismo, la creación de los “Bonos” o transferencias directas de dinero en efectivo como la Renta Dignidad también redujeron la porción de las rentas de los hidrocarburos transferidas a los gobiernos subnacionales. En este sentido, estos Bonos representan una forma de centralizar la renta, pues el gobierno central es el encargado de gestionar estos recursos.

A continuación presentamos un resumen del marco legal de la distribución de la renta en el sector hidrocarburos de Bolivia.

1. ¿Cuál es el marco legal de la distribución?

(i) Constitución

La Constitución Política del Estado Boliviano (2009), establece que la los hidrocarburos de Bolivia son de propiedad del “pueblo boliviano”. Esto se diferencia de otras constituciones que dicen que la propiedad es del Estado. Aquí, el estado solo ejerce la propiedad “en representación” del pueblo boliviano.

“Artículo 359. I. Los hidrocarburos, cualquiera sea el estado en que se encuentren o la forma en la que se presenten, son de propiedad inalienable e imprescriptible del pueblo boliviano. El Estado, en nombre y representación del pueblo boliviano, ejerce la propiedad de toda la producción de hidrocarburos del país y es el único facultado para su comercialización. La totalidad de los ingresos percibidos por la comercialización de los hidrocarburos será propiedad del Estado.”

Además, la Constitución hace referencia directa a la distribución de los beneficios generados por el aprovechamiento de todos los recursos naturales, incluidos los hidrocarburos. Ya a nivel constitucional se establece que se les dará prioridad en la distribución a los territorios productores.

“Artículo 353. *El pueblo boliviano tendrá acceso equitativo a los beneficios provenientes del aprovechamiento de todos los recursos naturales. Se asignará una participación prioritaria a los territorios donde se encuentren estos recursos, y a las naciones y pueblos indígena originario campesinos.”*

Una característica interesante de la Constitución Boliviana habla directamente sobre las regalía estableciendo que esta tiene una tasa de 11% de la producción de hidrocarburos y también detalla su distribución.

“Artículo 368. *Los departamentos productores de hidrocarburos percibirán una regalía del once por ciento de su producción departamental fiscalizada de hidrocarburos.*

De igual forma, los departamentos no productores de hidrocarburos y el Tesoro General del Estado obtendrán una participación en los porcentajes, que serán fijados mediante una ley especial.”

Además, se hace referencia al uso de la renta generada por la explotación de recursos naturales mencionando que su distribución y uso deberá promover la “diversificación económica”.

“Artículo 355. II. *Las utilidades obtenidas por la explotación e industrialización de los recursos naturales serán distribuidas y reinvertidas para promover la diversificación económica en los diferentes niveles territoriales del Estado. La distribución porcentual de los beneficios será sancionada por la ley.”*

(ii) Leyes y Decretos Supremos

El marco normativo de las contribuciones del sector hidrocarburos se basa principalmente en la Ley de Hidrocarburos del 2005 (Ley 3058). Mientras tanto, la distribución se establece mediante leyes específicas (y sus modificatorias) que detallan los porcentajes específicos de distribución entre los niveles de gobierno y otros destinos como el fondo Indígena, las universidades y los Bonos.

- *Ley de Hidrocarburos N°3058:* Aprobada el 17 de mayo de 2005, establece el cobro de la regalía, la creación del IDH, su modo de cálculo y la distribución del IDH.
- *DECRETOS SUPREMOS 28421 y 29322:* Reglamento de la Aplicación del IDH y su modificatoria, respectivamente. El decreto 29322 modifica el artículo respecto a la distribución del IDH.

- *Ley No. 3322 Fondo Compensatorio*: Crea el Fondo de Compensación destinado a los Municipios y Universidades Públicas de los Departamentos de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba con recursos del IDH percibido por el Tesoro General de la Nación.
- *Ley Renta Dignidad (Ley 3791)*: Crea la Renta Dignidad y establece sus fuentes de financiamiento (30% del IDH y otros).

2. ¿Qué renta fiscal se distribuye?

En Bolivia, la renta proveniente de los hidrocarburos que se distribuye entre los gobiernos subnacionales y otros fondos está compuesta por el IDH y las regalías. Ambas son porcentajes de la producción fiscalizada. Los reglamentos de cada una establecen los precios a los cuales se valoriza la producción.

La regalía suma 18%, pero en realidad está compuesta de tres elementos:

- Regalía departamental (11% de la producción departamental fiscalizada de hidrocarburos). Esta se distribuye al Departamento Productor,
- Regalía Nacional Compensatoria (1% de la producción nacional fiscalizada de hidrocarburos). Esta se distribuye a los departamentos de Beni (2/3) y Pando (1/3).
- Participación del Tesoro General de la Nación (6% de la producción nacional fiscalizada de hidrocarburos). Este porcentaje se lo queda el Tesoro.

El IDH por otro lado, representa el 32% de la producción nacional fiscalizada de hidrocarburos. Es decir, en total, el Estado Boliviano participa en el 50% de la producción de hidrocarburos.

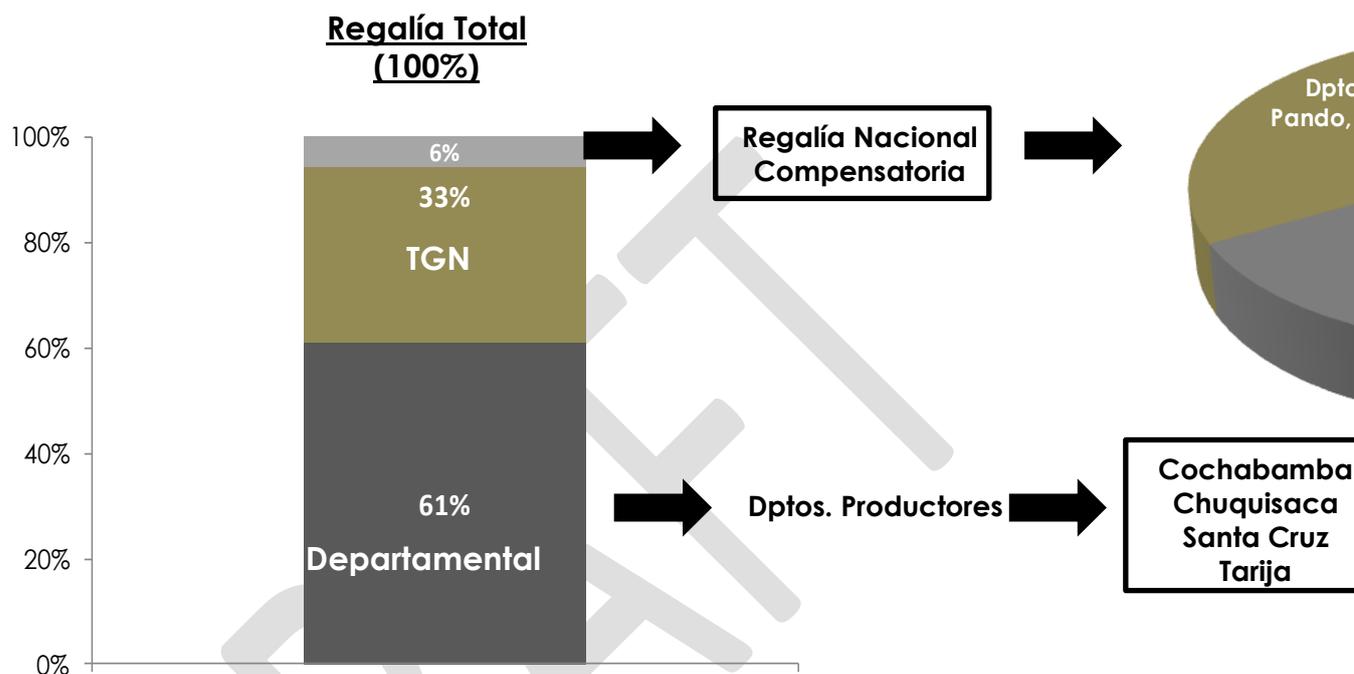
Renta Hidrocarburífera		
	Alícuota sobre la producción	Beneficiario
Regalía	18%	11% Departamento productor
		1% Departamentos de Beni (2/3) y Pando (1/3)
		6% Tesoro General de la Nación
IDH	32%	Municipalidades, Prefecturas y Universidades, de todos los departamentos; Renta Dignidad y Fondo Indígena

Fuente: Fundación Jubileo. IDH y Regalías, Aporte para un Diálogo Fiscal.

3. ¿Cómo se distribuye?

(i) Regalías

La distribución de las regalías se muestra en el esquema a continuación donde se puede ver claramente que del total, la mayor parte beneficia a los departamentos productores.



Elaboración propia

(ii) IDH

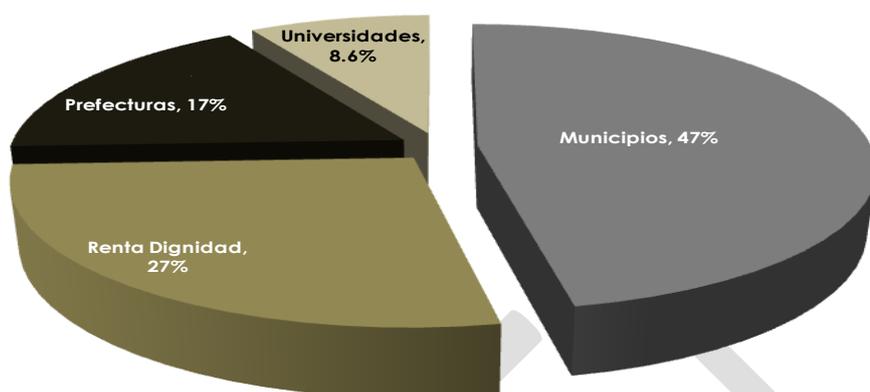
Tanto en el reglamento original (28421) como en las modificaciones, se establece que los departamentos productores reciben el 43.75% y el TGN lo demás, el 56.25%.

El porcentaje que reciben los departamentos productores ha tenido varias modificaciones desde el 2005. El cuadro a continuación muestra los esquemas de distribución del reglamento original y su modificación.

Beneficiario	Decreto Supremo 28421 de octubre del 2005	Decreto Supremo 29322 de octubre del 2007, vigente desde el 1 de enero de 2008
Prefecturas	56.90%	24.39%
Municipalidades	34.48%	66.99%
Universidades	8.62%	8.62%
Total	100%	100%

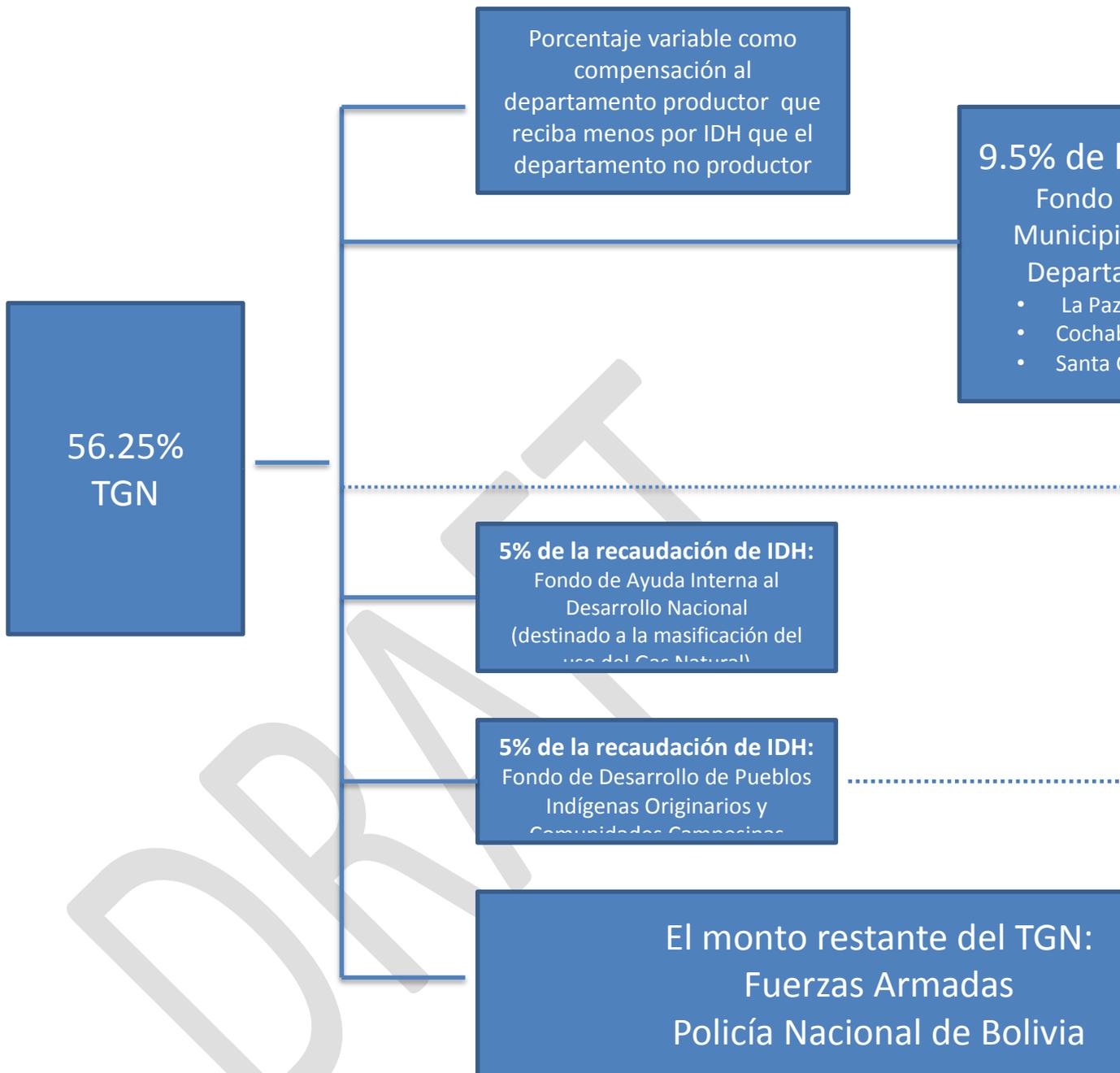
Fuente: Fundación Jubileo. IDH y Regalías, Aporte para un Diálogo Fiscal.

Sin embargo, la distribución del DS 29322 aun no es la que se aplica actualmente, pues posteriormente se creó la Renta Dignidad que se financia con el 30% del IDH asignado a las Prefecturas y Municipalidades. Por lo tanto, la distribución final del porcentaje que le toca a los departamentos productores es el siguiente:



Elaboración propia

Por el otro lado, el porcentaje que recibe el TGN también tiene una distribución establecida que incluye el Fondo Compensatorio para los departamentos que no tienen hidrocarburos (La Paz, Santa Cruz y Cochabamba). La distribución del 56.25% del TGN es la siguiente:



Elaboración propia

4. ¿Hay restricciones sobre el uso?

En el caso del IDH sí hay restricciones, mientras que en el caso de las regalías no las hay. El DS 28421 da el marco para este tema en lo concerniente al IDH y las restricciones son distintas dependiendo del nivel de gobierno y para las universidades. En concreto, se dan grandes rubros prioritarios en los que se debe invertir y además, dentro de esos rubros líneas específicas que tienen que seguir los proyectos de inversión. A continuación se presenta un resumen de lo que establece el DS:

a) Prefecturas:

Para los fines del presente Decreto Supremo, las áreas sobre las cuales se invertirán los recursos IDH, en el marco de los Planes de Desarrollo Departamental y políticas nacionales sectoriales, son:

1. Desarrollo económico
2. Desarrollo social
3. Seguridad Ciudadana:

b) Municipios:

1. Educación
2. Salud
3. Fomento al desarrollo económico local y promoción de empleo
4. Seguridad Ciudadana

c) Universidades

Las Universidades Públicas utilizarán los recursos provenientes del IDH en actividades definidas en los Programas Operativos Anuales – POA y consignados en el presupuesto de la gestión, en los siguientes componentes:

- Infraestructura y equipamiento académico,
- Procesos de evaluación y acreditación bajo la normativa vigente,
- Programas de mejoramiento de la calidad y rendimiento académico,
- Investigación científica, tecnología e innovación en el marco de los planes de desarrollo y producción a nivel nacional, departamental y local,
- Programas de interacción social dirigidos principalmente a poblaciones vulnerables y con altos índices de pobreza.”

Es interesante notar que en lo respectivo al uso, también se plantea la creación de indicadores de impacto en un plazo concreto para evaluar el gasto de acuerdo con las prioridades planteadas. El DS 28421 dice lo siguiente:

“En un plazo no mayor a 90 días desde la publicación del presente Decreto Supremo, el Poder Ejecutivo y los beneficiarios, establecerán, sobre una línea base, bancos de datos con el objeto de determinar metas e indicadores de desempeño y sistemas de control, monitoreo y evaluación para el cumplimiento de las competencias establecidas en el presente Decreto Supremo.”

Como mencionamos antes, en el caso de las regalías, su Reglamento contenido en el DS 28222 y su modificación DS 28669 del 2006 no dice nada sobre uso ni evaluación de impacto.

DRAFT

b. PERÚ

1. ¿Cuál es el marco legal de la distribución?

En el Perú la distribución de la renta generada por la explotación de recursos naturales a los territorios donde estos se producen está presente desde la Constitución de 1979 y en la de 1993 también en una perspectiva amplia: estos deben tener una participación en “el total” de ingresos que generen estas actividades. Sin embargo, esto recién se reguló a fines del 2001 con la Ley de Canon que es en realidad una interpretación restringida, pues los territorios productores no participan de todos los ingresos generados, sino solo del Impuesto a la Renta y de las regalías, dejando fuera otros impuestos pagados por la actividad como el impuesto al valor agregado (llamado Impuesto General a las Ventas en el Perú), el impuesto al consumo, etc.

Además, existe la particularidad de que los gobiernos de las regiones productoras reciben un porcentaje del Impuesto a la Renta que pagan las empresas del sector extractivo, como todas las empresas que operan en el país. En este sentido, no es una contribución adicional por la extracción de recursos nacionales.

Ciertamente también hay una regalía que sí implica un pago adicional, pero esta solo se creó en el 2004 y solo la pagan aquellas empresas que no tenían en ese momento contratos de estabilidad tributaria.

A continuación revisamos el marco legal completo de la distribución de la renta del sector extractivo.

(i) Constitución

En cuanto a la propiedad de los recursos naturales, la Constitución establece que son propiedad de la Nación y se pueden entregar en concesión a particulares.

“Artículo 66.- Recursos Naturales. Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.”

El tema de distribución está presente a nivel constitucional y se establece la prioridad a los territorios productores, quienes deben participar de todas las rentas generadas por la explotación.

En efecto, en su artículo 77°, referido al Presupuesto de la República, señala que “corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los Ingresos y Rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona, en calidad de canon”.

(ii) Leyes y Decretos Supremos

La ley principal relacionada al tema de distribución es la Ley de Canon, como se le denomina a la participación de los territorios productores en la renta de las extractivas. Esta abarca todos los recursos naturales, incluyendo pesca, forestales, hidroenergía, así como minería, petróleo y gas.

Cabe mencionar que el sector petrolero ya tenía antes una regulación para la distribución de la renta específica para cada región productora. Por lo tanto en esta Ley de Canon se menciona que continúa la vigencia de lo que se establecen en esas leyes.

Adicionalmente, los reglamentos de las distintas leyes se presentan a través de decretos supremos.

A continuación se presenta un resumen de los principales componentes del marco legal para la distribución.

- Ley del Canon (N° 27506) –promulgada en julio del 2001– y sus modificatorias.
- Reglamento de la Ley de Canon, aprobado vía Decreto Supremo N° 005-2002-EF en enero del 2002, y sus modificatorias.
- Ley N° 28258 - Ley de Regalía Minera y su modificación Ley N° 28323, aprobada en el 2004
- Reglamento DECRETO SUPREMO N° 157-2004-EF
- Modificación DECRETO SUPREMO N° 209-2011-EF
- Derecho de vigencia. Decreto Supremo N° 014-92-EM, Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, el Decreto Legislativo N° 913 y la Ley N° 27651.

2. ¿Qué renta fiscal se distribuye?

Lo que se distribuye es distinto en el sector minero, gasífero y petrolero, pero en general, los dos ingresos más importantes que se distribuyen son el Impuesto a la Renta pagado por las empresas del sector y las regalías. En minería se distribuye también los ingresos por Derecho de Vigencia, pero estos son muy pequeños comparados a los otros dos. A continuación detallamos la situación de cada sector.

Minería

- (i) Impuesto a la Renta = Canon Minero

El llamado Canon Minero no es otra cosa que el 50% del Impuesto a la Renta (IR) que pagan las empresas mineras. La tasa es de 30%, la misma que para todos los sectores económicos del país. El Gobierno Central recauda el IR del sector minero a través de la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT) y separa la mitad que se transfiere a los Gobiernos Regionales y a las Municipalidades de las regiones productoras. La otra mitad se queda en el Presupuesto General de la Nación.

- (ii) Regalía Minera

Esta se define como la contraprestación económica que los “sujetos de la actividad minera” pagan al Estado por la explotación de los recursos minerales metálicos y no metálicos.

Desde que se creó hasta el 2011, la regalía minera se cobraba sobre el valor de la producción minera con una tasa variable de entre 1 % y 3% dependiendo del volumen de producción de cada empresa.

Sin embargo, en el 2011 se modificó la ley de la regalía minera y ahora esta se calcula sobre la “utilidad operativa trimestral”. La tasa va de 1% a 12% de acuerdo al rango de margen operativo de la empresa en el trimestre respectivo.

(iii) Derecho de vigencia de Minas

El Derecho de Vigencia de Minas es el pago por el derecho al territorio. Se paga un monto fijo por hectárea por año. Este monto es de \$ 3 para las empresas grandes y medianas (conocidas como “régimen general”), \$ 1 para la pequeña minería y US\$ 0,5 para la minería artesanal.

Petróleo

(i) Regalías petroleras = Canon Petrolero

El canon petrolero está conformado por el 10% del valor de la producción de petróleo. Es decir, en la práctica son una regalía.

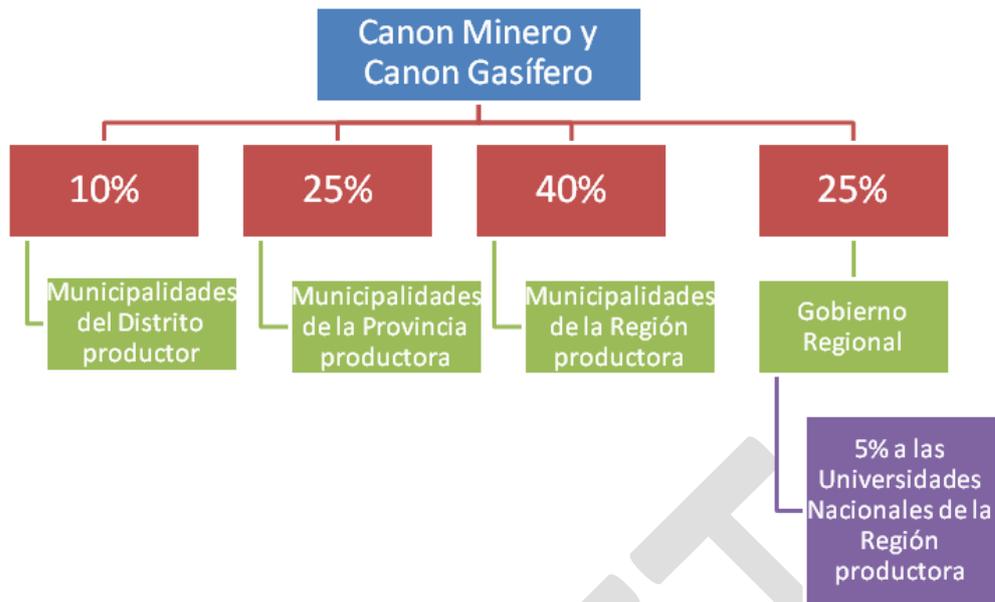
Gas Natural

(i) Canon gasífero = Impuesto a la Renta + Regalías

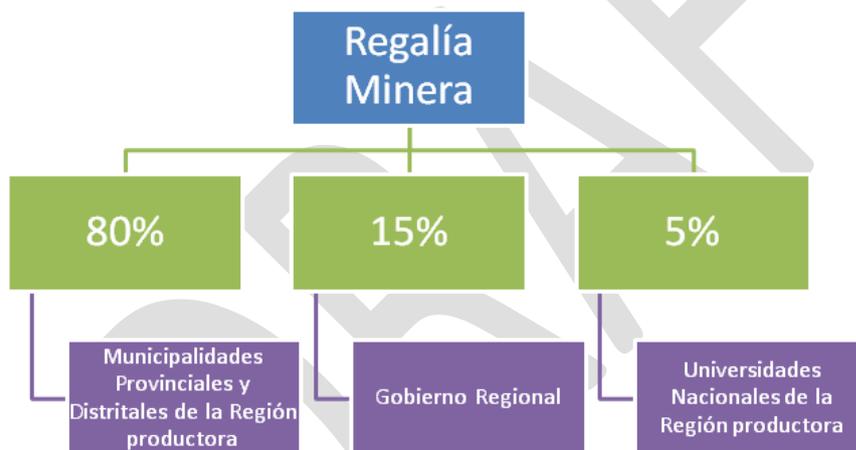
El canon gasífero es una combinación del 50% del Impuesto a la Renta, como en minería, y el 50% de las regalías. Las regalías en el sector gasífero se establecen en cada contrato. El mínimo es de 5% sobre el valor de producción y la más alta registrada a la fecha, en el proyecto Camisea, es de 37.25%.

3. ¿Cómo se distribuye

El esquema de distribución es el mismo para el canon minero y gasífero, pero es distinto para el canon petrolero y las regalías. Pero en todos los casos, esta distribución es solo a las regiones donde se encuentran los recursos minerales o hidrocarburíferos. No se compensa de ninguna forma a los no productores. A continuación se presentan gráficamente estos esquemas:



Fuente: Ley de Canon
Elaboración propia

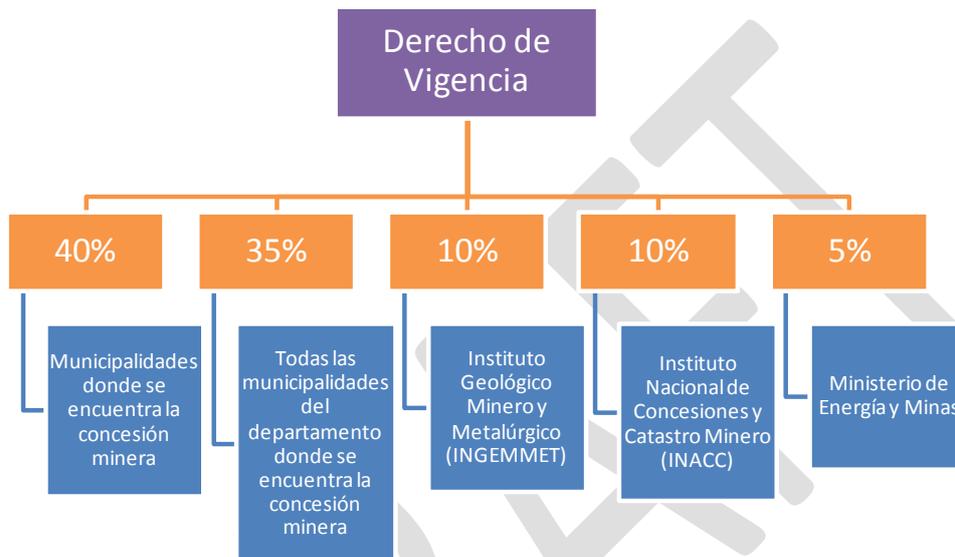


Fuente: Ley de Regalía Minera
Elaboración propia

Como podemos ver, la distribución del canon y las regalías le da prioridad a las municipalidades del distrito y provincia productora. Esto genera además una concentración muy aguda de los recursos en las municipalidades productoras. En efecto, la municipalidad del distrito productor recibe un 10% directamente, luego participa de una porción del 25% que se reparte entre todas las municipalidades de la provincia productora y finalmente también participa del 40% que se reparte entre todas las municipalidades del departamento productora. Es decir, recibe canon tres veces, mientras que las municipalidades de la provincia productora reciben canon dos veces.

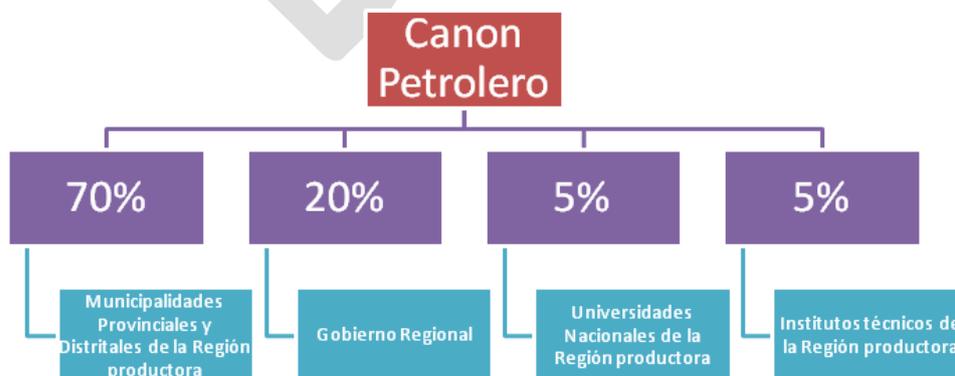
Eso ha generado una concentración muy grande de recursos en algunos distritos pequeños. Por ejemplo, en el distrito de Ite en la región de Tacna, un distrito de aproximadamente 3 mil habitantes, la municipalidad distrital recibió una transferencia de canon minero de 56.5 millones de soles en el 2011 superando largamente al gobierno regional de Tacna que solo recibió 17.7 millones de soles de canon minero.

En el caso del derecho de vigencia, aunque el monto es mucho menor que el del canon, también se prioriza a las municipalidades donde se ubica la concesión.



Fuente: Ley General de Minería
Elaboración propia

El caso del petróleo es distinto al de minería y gas. Aquí, la repartición entre las municipalidades distritales y provinciales se basa en criterios de necesidades básicas y población, sin darle una mayor asignación a la productora.



Fuente: Ley de Canon
Elaboración propia

DRAFT

4. ¿Hay restricciones sobre el uso?

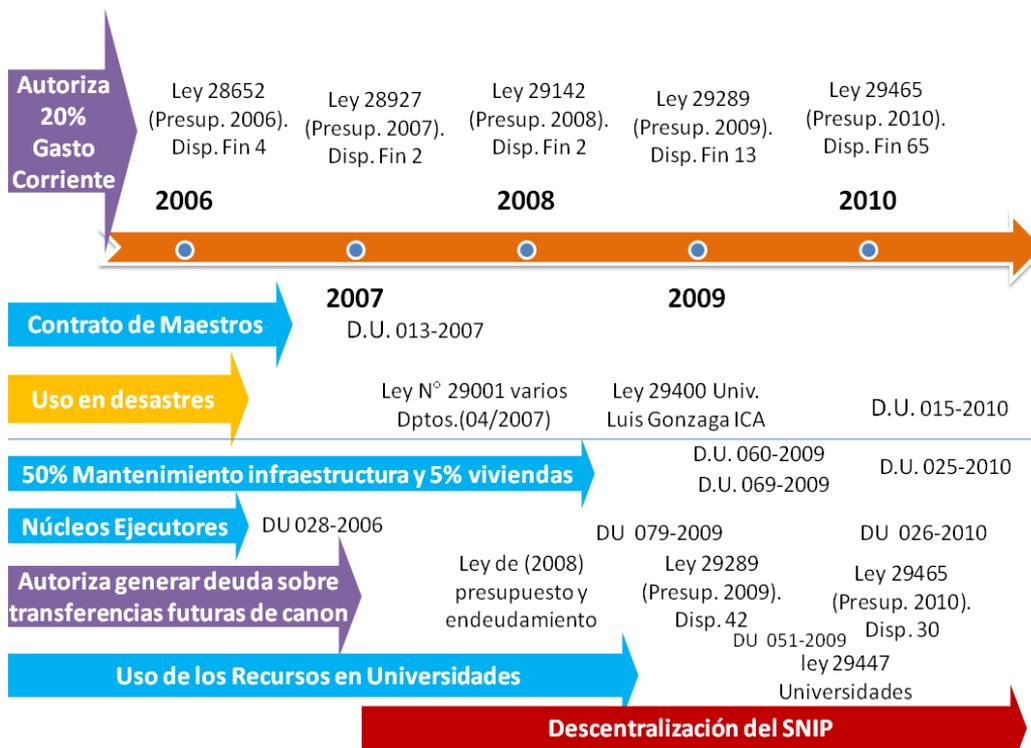
El uso tanto del canon minero, petrolero y gasífero está restringido por la Ley de Canon al gasto de inversión en el caso de los gobiernos regionales y locales y a investigación científica y tecnológica en las universidades.

“6.2 Los recursos que los gobiernos regionales y gobiernos locales reciban por concepto de canon serán utilizados exclusivamente para el financiamiento o co-financiamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local, respectivamente, a cuyo efecto establecen una cuenta destinada a esta finalidad. Los gobiernos regionales entregarán el 20% (veinte por ciento) del total percibido por canon a las universidades públicas de su circunscripción, destinado exclusivamente a la inversión en investigación científica y tecnológica que potencien el desarrollo regional.”

Esta restricción es muy similar en el caso de la regalía minera.

“Artículo 18.- De la utilización de la regalía minera: 18.1 Los recursos que los Gobiernos Locales y Gobiernos Regionales reciban por concepto de regalía minera, se utilizaran de manera exclusiva para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos de inversión productiva que articulen la minería al desarrollo económico de cada región para asegurar el desarrollo sostenible de las áreas urbanas y rurales, para cuyo efecto establecerán una cuenta destinada a esta finalidad. Para la utilización de los recursos de la regalía minera, los gobiernos regionales, los gobiernos locales y las universidades nacionales deberán observar, según corresponda, las disposiciones del Sistema Nacional de Inversión Pública aplicables. 18.2 En el caso de las universidades nacionales los recursos provenientes de las regalías se destinarán exclusivamente a la inversión en investigación científica y tecnológica.”

Sin embargo, desde el 2006 el gobierno ha buscado distintos mecanismos para flexibilizar el uso de estos recursos y permitir que un porcentaje se destine a gasto corriente, por ejemplo para mantenimiento de las obras de infraestructura pública. Esto se ha hecho de manera muy desordenada, a través de decretos de urgencia o incluyendo el cambio en la Ley Anual de Presupuesto Público año tras año. El gráfico a continuación presenta estos cambios en el uso del canon.



Fuente: Balance sobre la distribución y uso de los recursos de canon y regalías en los gobiernos subnacionales en el periodo 2006-2010. Elaboración: Edgardo Cruzado, Rocío García. Mayo 2011.

DRAFT

c. COLOMBIA

1. ¿Cuál es el marco legal de la distribución?

(i) Constitución

La Constitución Política de Colombia de 1991 define como propiedad del Estado el subsuelo y los recursos naturales no renovables. Además, se le da prioridad a los departamentos y municipios donde se desarrolla la actividad extractiva en la distribución de la renta. Pero también establece la compensación a los departamentos y municipios no productores y establece la creación de fondos para el manejo de los recursos de las regalías. Es decir, la Constitución entra en bastante detalle acerca de la generación, distribución y uso de las regalías.

En particular, el texto dice lo siguiente:

Artículo 332. El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.

Artículo 360. La explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones.

“Artículo 361. Con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios, se creará un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la Ley. Estos fondos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planos de las respectivas entidades territoriales”

(ii) Leyes y Decretos Supremos

El marco legal de la distribución se basa principalmente en la Ley 765 del 2002 que modificó la Ley 141 de 1994. Esta ley establece las reglas relacionadas tanto al cálculo de las regalías como a su distribución y uso. También trata sobre el Fondo Nacional de Regalías y la Comisión Nacional de Regalías, entidad creada para administrar el Fondo.

Cabe mencionar que en esta ley se incluye tanto el sector hidrocarburos como la minería.

2. ¿Qué renta fiscal se distribuye?

La renta que se distribuye a los departamentos y municipalidades, tanto en el sector minero como en el de hidrocarburos son las Regalías. Estas se definen como directas o indirectas. La definición de cada una es la siguiente:

Directas: Son aquellas asignadas a las entidades territoriales en cuya jurisdicción se explotan recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transportan los recursos explotados o sus productos derivados.

Indirectas: Son aquellas no asignadas directamente a los departamentos y municipios productores, así como a los municipios portuarios, marítimos o fluviales por donde se transportan los recursos explotados o sus productos derivados, cuya administración corresponde al Fondo Nacional de Regalías. Sus recursos se destinan a la promoción de la minería, medio ambiente, y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo.

Las regalías tienen diferentes tasas y formas de distribución dependiendo de qué producto se trate. En todos los casos, la regalía se paga sobre el valor de la producción.

Para los hidrocarburos:

Producción diaria promedio mes	Porcentaje
Para una producción igual o menor a 5KBPD	8%
Para una producción mayor a 5KBPD e inferior o igual a 125KBPD Donde $X = 8 + (\text{producción KBPD} - 5\text{KBPD}) * (0.10)$	X%
Para una producción mayor a 125KBPD e inferior o igual a 400KBPD	20%
Para una producción mayor a 400KBPD e inferior o igual a 600KBPD Donde $Y = 20 + (\text{Producción KBPD} - 400\text{KBPD}) * (0.025)$	Y%
Para una producción mayor a 600KBPD	25%

Para los minerales:

Mineral explotado	Monto de extracción a pagar por regalías
Carbón (mayor a 3 mill de Tons)	10%
Carbón (menor a 3 mill de Tons)	5%
Níquel	12%
Hierro y cobre	5%
Oro y plata	4%
Platino	5%
Sal	12%
Calizas, yesos, arcillas y grava	1%
Minerales radioactivos	10%
Minerales metálicos	5%
Minerales no metálicos	3%
Materiales de construcción	1%

La ley determina las distintas formas de beneficio de las regalías que son las siguientes:

- **Participaciones:** corresponde a recursos asignados a los departamentos y municipios en cuyo territorio se encuentran la explotación y los puertos fluviales y marítimos por donde se transporta el recurso. Es la más conocida y la que más recursos genera.
- **Compensaciones:** contraprestaciones económicas pactadas con las compañías dedicadas a explotar recursos no renovables y son generadas por el transporte y el impacto ambiental, social y cultural que causa el proceso de explotación de recursos Naturales
- **Impuesto de transporte:** corresponde a la compensación de los efectos causados por el paso de la tubería que transporta los hidrocarburos.
- **Resguardos indígenas:** Todo resguardo indígena ubicado a no más de cinco (5) kilómetros de explotación recibe 5% del valor de las regalías correspondientes al departamento y 20% de lo correspondiente al municipio.

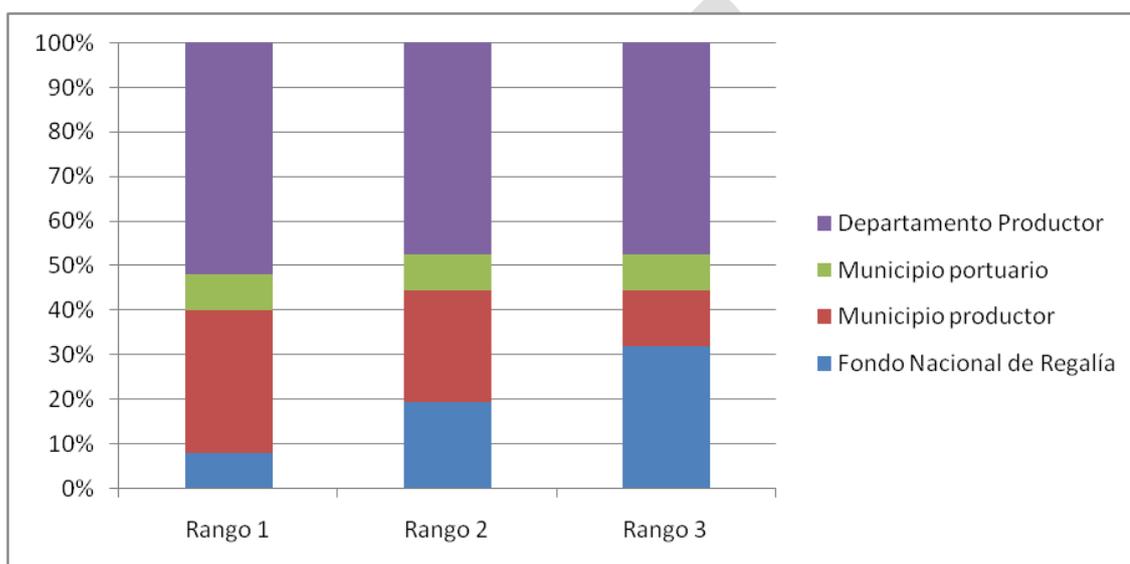
3. ¿Cómo se distribuye?

La distribución también es distinta entre los hidrocarburos y la minería.

En el caso de los hidrocarburos, la distribución se modifica en función al nivel de producción. En tres rangos, hasta 10 mil barriles, de 10 a 20 mil y más de 20 mil. Con mayor participación del Fondo con el incremento de la producción.

Distribución de las regalías de Hidrocarburos

Entidad	Producción inferior a 10,000 BMPD	Producción >10,000 BMPD y 20,000 BMPD	Producción > 20,000 BMPD y < 50,000 BMPD
Departamentos productores	52%	47.5%	47.5%
Municipios o distritos productores	32%	25%	12.50%
Municipios o distritos portuarios	8%	8%	8%
Fondo Nacional de Regalías	8%	19.5%	32%



El gráfico se ve claramente cómo, mientras más producción, menos se asigna al municipio y más al Fondo Nacional de Regalía.

Distribución para las regalías del carbón:

Entidad	Mayor de 3 millones de toneladas anuales (%)	Menor de 3 millones de toneladas anuales (%)
Departamentos productores	42	45
Municipios productores	35	45
Municipios portuarios	10	10
Fondo Nacional de Regalías (FNR)	16	--

Algo interesante de la legislación Colombiana es que introduce mecanismos para corregir inequidades generadas por la distribución de las regalías. Estos son:

Mecanismo 1: Recursos de Escalamiento. Al pasar un determinado límite de asignación territorial el sistema asigna fondos para los vecinos o para un fondo nacional.

Mecanismo 2: Fondos especiales con destino definido. Estos son:

- **Fondo Nacional de Regalías (FNR)** que recibe la mayor parte de los recursos asignados de manera directa a los productores. Su objetivo es poner a disposición de las demás entidades territoriales recursos para que sean ejecutados mediante proyectos por concurso.
- **Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP)** cuyo propósito es crear colchones financieros para enfrentar épocas de escasa producción o anticipar el declive natural de los pozos.
- **Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET)** que tiene la finalidad de aliviar el pasivo de pensiones de las entidades territoriales.

La Reforma

Aunque el esquema de distribución descrito anteriormente es el que se encuentra vigente actualmente, se está discutiendo una reforma que tiene los siguientes objetivos:

1. Definir un sistema de reparto más equitativo, reduciendo la concentración (75% de los recursos se asignaron a menos de 1/3 de los departamentos). La propuesta es la formación de fondos nacionales, con recursos asignados a los productores, para destinos específicos.
2. Asegurar una mejora calidad es impacto de la inversión de las regalías. Como parte del proceso de negociación para el sistema de asignación actual se identifica que los departamentos con más regalías no tienen mejores indicadores sociales que los otros.
3. Las asignaciones previas, que aseguran recursos importantes para las zonas productoras ha generado pereza fiscal de los gobiernos sub-nacionales.

Para lograr esto, se crearía un sistema complejo de Fondos:

- de Ahorro Pensional y Territorial = 10 por ciento [futuro]
- de Ciencia Tecnología e Innovación = 10 por ciento
- de Ahorro y Estabilización = hasta un 30 por ciento [contracíclico]
- de Compensación Regional = 24 por ciento [Brechas regionales]
- de Desarrollo Regional = 6 por ciento [Brechas regionales]
- Un fondo para mejorar la vigilancia

Los departamentos y municipios productores recibirían 20%. De esta manera, en la práctica el gobierno central estaría reconcentrando los recursos de las regalías porque la definición del uso del 80% de estos recursos estaría en manos del mismo.

El siguiente cuadro, elaborado por la Fundación Foro por Colombia, resume los componentes de la reforma.

Cuadro 21. Reforma a las regalías del 2011

El escenario hoy	%*	La reforma	% (Periodo de transición)			2015 en adelante (%)
			2012	2013	2014	
Fondo Nacional de Regalías	19,5%	Ahorro para Pensiones territoriales	9,80%	9,80%	9,80%	9,80%
Municipios puertos	8%	Fondo de ciencia, tecnología e innovación	9,80%	9,80%	9,80%	9,80%
Municipios productores	25%	Fondo de Ahorro y Estabilización	25,00%	29,40%	29,40%	29,40%
Departamentos productores	47,5%	Departamentos y municipios productores y puertos	26,70%	17,15%	12,25%	9,80%
		Fondo de compensación Regional	16,02%	19,11%	22,05%	23,52%
		Fondo de Desarrollo Regional	10,68%	12,74%	14,70%	15,68%
		Vigilancia y fiscalización	2%	2%	2%	2%

*/ A partir de un promedio calculado sobre los diferentes porcentajes definidos.
Fuente: Acto legislativo 05 de 2011. Cálculos propios

Fuente: Fundación Foro por Colombia

4. ¿Hay restricciones sobre el uso?

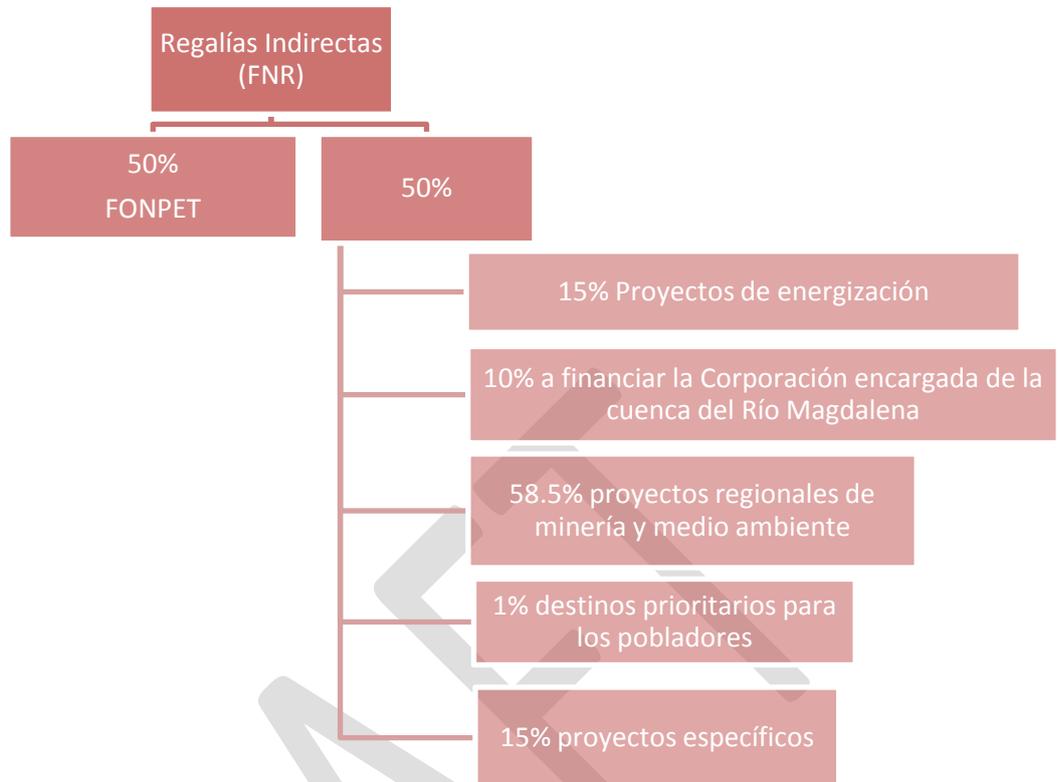
En Colombia, el uso de las regalías está regulado en mucho detalle. Tanto las regalías directas como las indirectas tienen destinos definidos. Un resumen de estos destinos se presenta a continuación aunque la ley 756 es más minuciosa al respecto.

Figura 3. ¿En qué pueden invertir las regalías los departamento y municipios?



Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos. 2010. Informes de Información al Ciudadano

Las regalías indirectas también tienen destinos específicos:



DRAFT

d. BRASIL

1. ¿Cuál es el marco legal de la distribución?

(i) Constitución

La Constitución de Brasil establece la que la propiedad de los recursos naturales, incluso los del subsuelo, son propiedad de la Unión. Además, como en los países anteriores, establece que los Estados el Distrito Federal y los Municipios deben obtener una participación de la renta generada.

“Art. 20. Son bienes de la Unión:

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VIII - os potenciais de energia hidráulica;

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

§ 1º - É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.”

(i) Leyes y Decretos Supremos

Hasta 1997, la ley N° 7.990 de 1989 era la principal ley que regulaba la generación de renta de la explotación de petróleo que hasta ese momento se basaba solo en regalías de 5%. En 1997 se realizó una reforma de la Ley y se aprobó la ley 9478 en la que se introdujeron las “participaciones especiales”, una nueva fuente de renta.

Al descubrirse los yacimientos de Pre-sal, se inició un debate sobre modificaciones en la legislación para adaptar la legislación vigente a estos yacimientos masivos y estratégicos para el país. El 22 de diciembre del 2010 se aprobó la Ley N ° 12 351 que aporta los datos de exploración y producción de petróleo, gas natural y otros líquidos de hidrocarburos, en las áreas pre-sal y en áreas estratégicas.

Esta Ley establece un nuevo régimen de explotación para estas áreas y también crea un Fondo Social y determina sus fuentes los recursos.

2. ¿Qué renta fiscal se distribuye?

I – Bonos de asignación

El valor de los bonos de asignación se establece en cada caso y corresponde al pago ofertado por al solicitarse una concesión. Debe ser pagado en el acto de asignación del contrato.

II - Royalties

Los royalties son pagos mensuales en moneda nacional correspondientes al 10% de la producción de petróleo o gas natural a partir de la fecha de inicio de la producción comercial de cada campo.

La ley establece que si existen riesgos geológicos muy altos o por expectativas de producción, se puede bajar el royalty a 5% que sería el mínimo. Sin embargo, en la práctica los royalties han sido superiores a 5%.

III – Participación especial

Este pago se establece en los casos de que exista un volumen de producción grande o de alta rentabilidad.

La participación especial se aplica sobre los ingresos netos, es decir, los ingresos brutos deducidos los royalties, las inversiones en exploración, los costos de operación, la depreciación y los tributos.

IV – Pago por ocupación o retención del área

Es un pago que se hace anualmente por la ocupación o retención de un área que se fija por kilómetro cuadrado o por la superficie del bloque.

Los pagos II y IV son obligatorios para todos los proyectos de explotación de hidrocarburos. Los demás son específicos a cada caso.

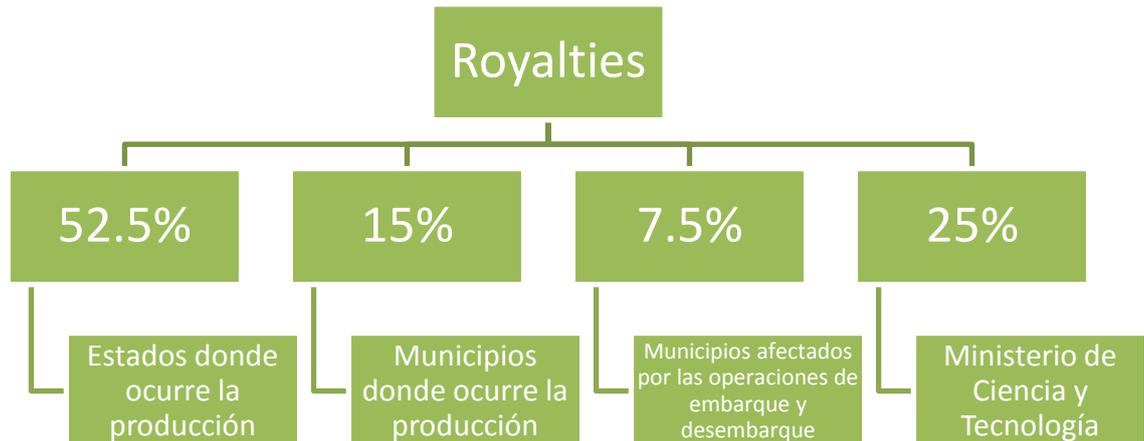
DRAFT

3. ¿Cómo se distribuye?

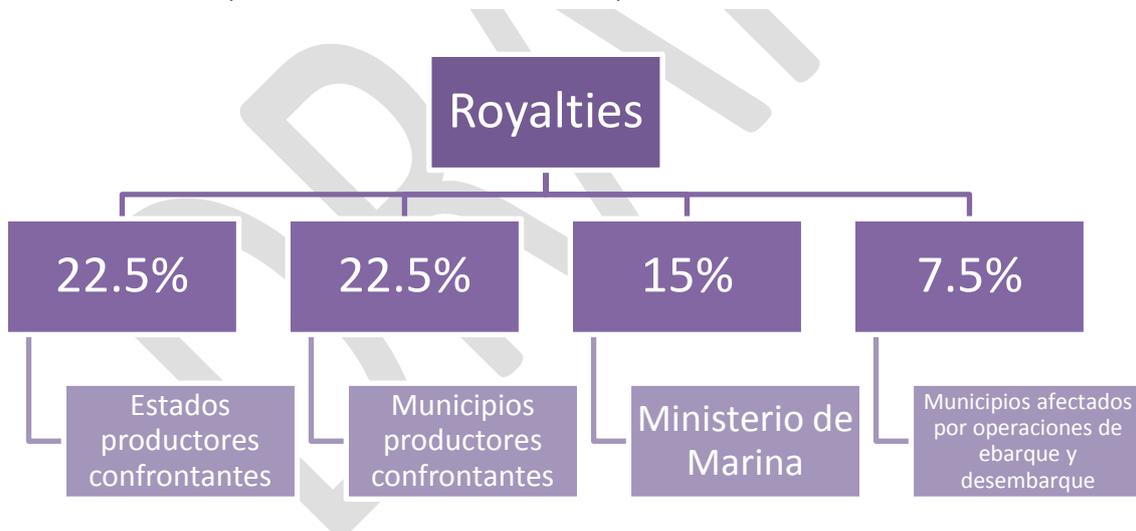
a. Royalties

Dada la existencia de explotación tanto en el territorio como offshore, se diferencia la forma de la distribución de los royalties:

- Cuando la producción se lleve a cabo en la tierra, lagos, ríos o islas fluviales y lacustres:

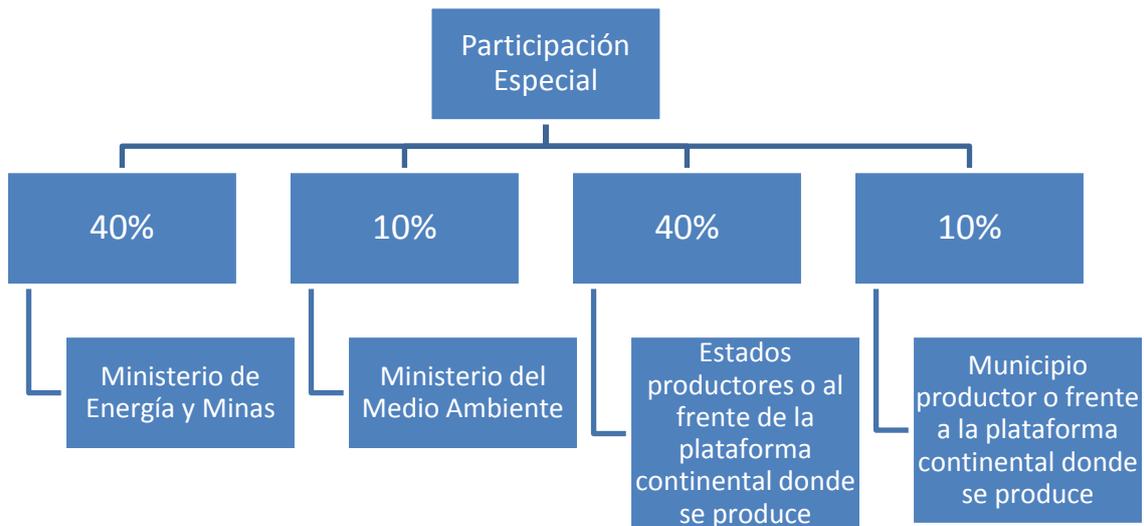


- Cuando la producción se lleve a cabo en la plataforma continental:



b. Participaciones especiales

En el caso de las participaciones especiales, también existe una compensación a los estados y municipios productores, pero un 50% se va al gobierno central a través de sus Ministerios.



c. Fondo Social

En el contexto de los descubrimientos del Pre-sal, la Ley aprobada creó un Fondo Social conformado por recursos generados por la explotación de hidrocarburos. Aunque todavía no se han aprobado los porcentajes exactos, este Fondo se conformará con los siguientes recursos:

- parte del valor de la prima destinada a la firma de FS por contratos de producción compartida;
- parte de las regalías que se trata de la Unión, menos los de sus órganos específicos, según lo establecido en los contratos de producción compartida, en los reglamentos;
- Los ingresos de la venta de petróleo, gas natural y otros fluidos de hidrocarburos de la Unión, tal como se define por la ley;
- los derechos y la participación especial de las áreas localizadas en la capa pre-sal contratada bajo el esquema de concesión para la administración directa de la Unión, con sujeción a las disposiciones de los §§ 1 uno y 2 de una de este artículo;
- los resultados de las inversiones financieras en su disponibilidad, y
- otros recursos para el FS por la ley.

4. ¿Hay restricciones sobre el uso?

El uso de los recursos tiene restricciones específicas para cada entidad a la que se distribuyen. Por ejemplo, en el caso de los recursos que reciben los Ministerios se deben destinar a estudios e investigación de tecnología relacionada a la energía.

En el caso de la renta generada por la capa pre-sal que se destinan al Fondo Social, se determina que estas serán de administración directa de la Unión y se destinará a proyectos para la reducción de la pobreza y el desarrollo de la educación, cultura, deporte, salud pública, ciencia y tecnología, medio ambiente y la mitigación y adaptación al cambio climático.

Es decir, la apuesta con el descubrimiento de estos nuevos depósitos en el pre-sal es priorizar sectores estratégicos a través del Fondo Social. Además, dado que este es administrado directamente por la Unión (gobierno federal), constituye una re-centralización de la renta.

DRAFT

1. ¿Cuál es el marco legal de la distribución?

Desde el 2008, en Ecuador se ha iniciado una tendencia a la re-centralización de la renta de los hidrocarburos. Sin embargo, se mantuvo la transferencia asignada a la Región Amazónica. Antes de esta fecha, el sistema de distribución de Ecuador se basaba en un complejo esquema de pre-asignaciones a las distintas entidades del Estado. Es decir, Ecuador es un caso de más centralización comparado con los demás países analizados, donde la idea es que el Gobierno Central administra los recursos y solo se compensa al área Amazónica.

(i) Constitución

La Constitución ecuatoriana habla no solo de la propiedad del Estado sobre los recursos naturales renovables y no renovables, sino también de los recursos del subsuelo.

En lo respectivo a la distribución, solo se menciona que las comunidades, pueblos y nacionalidades donde se llevan a cabo los proyectos extractivos tienen derecho a participar de los beneficios generados.

Capítulo 1. Artículo 3 – Inciso 3: “Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible.”

Capítulo 4. Artículo 57: Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades. Numeral 7: “...participar en los beneficios que esos proyectos (de prospección, explotación y comercialización de recursos naturales no renovables) reporten...”

Sección 4. Recursos Naturales. Artículo 408: “Son propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos...”

(ii) Leyes y Decretos Supremos

La legislación sobre distribución se basa principalmente en leyes específicas a los distintos ingresos fiscales que se distribuyen. En particular, el marco legal está compuesto por las siguientes leyes:

- Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (Ley 10 y 20)
- Ley de creación de rentas sustitutivas para provincias de Napo, Esmeraldas y Sucumbíos. (Ley 40)
- Ley del Fondo de Desarrollo de las Provincias de la Región Amazónica (Ley 122)
- Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos

La Ley de Hidrocarburos no hace referencia al tema de distribución, solo se refiere al régimen fiscal del sector hidrocarburos.

2. ¿Qué renta fiscal se distribuye?

Antes de abril del 2008, existían tres fondos que repartían recursos del sector petrolero a los gobiernos autónomos descentralizados:

1. Las Rentas Sustitutivas que compensaba a las provincias de Napo, Esmeraldas, Sucumbíos, Orellana y Pastaza por el paso del Oleoducto;
2. El Fondo de Desarrollo de las Provincias de la Región Amazónica que era facturado a Petroecuador o a sus filiales y entregado equitativamente entre los gobiernos seccionales amazónicos en la región amazónica
3. El Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico recibe un dólar por cada barril de petróleo que se extraiga en la región amazónica y que se comercialice en los mercados internos y externos

A partir de abril del 2008, con la aprobación de la Ley Orgánica para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado, se eliminó la distribución de los dos primeros fondos (Rentas Sustitutivas y Fondo de Desarrollo de las Provincias de la RA). El único fondo que se distribuye a nivel local es el Fondo de Ecodesarrollo. Sin embargo, los recursos del Fondo de Desarrollo de las Provincias de la Región Amazónica se siguen cobrando, pero se los queda el Gobierno Central.

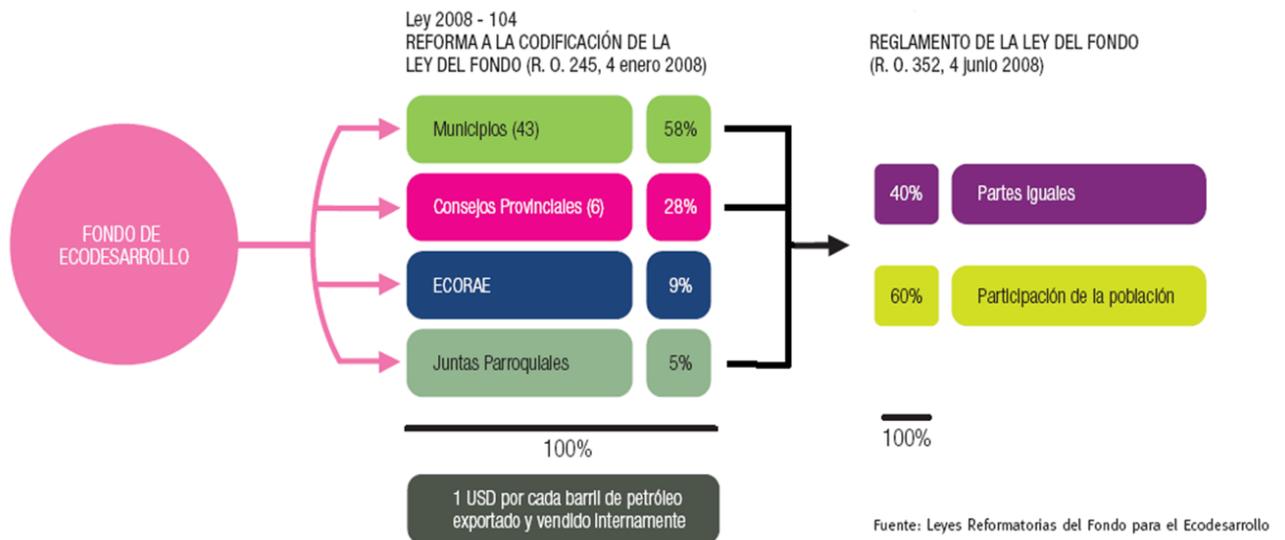
3. ¿Cómo se distribuye?

La distribución del Fondo de Ecodesarrollo se reparte entre los municipios, Consejos Provinciales y Juntas Parroquiales de la Región Amazónica. En cada uno de estos, el 40% se reparte equitativamente y el 60% de acuerdo a la población.

Además se destina un porcentaje al fondo regional amazónico administrado por el Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (Ecorae). Como se puede ver en el gráfico abajo, se prioriza a los municipios quienes reciben casi 60% de los recursos.

En estos últimos tres años, los recursos han sido entregados a 43 municipios, seis Consejos Provinciales y alrededor de 160 Juntas Parroquiales de las provincias de Morona Santiago, Napo, Orellana, Pastaza, Sucumbíos y Zamora Chinchipe (Grupo Faro, 2012).

DISTRIBUCIÓN DEL FONDO DE ECODesarrollo (PORCENTAJES DE PARTICIPACIÓN)



Fuente: Grupo Faro.

4. ¿Hay restricciones sobre el uso?

El uso de los recursos del Fondo de Ecodesarrollo está restringido al gasto en obras de infraestructura urbana y rural. El texto de la Ley establece lo siguiente:

Las rentas que los organismos seccionales obtengan por la aplicación de la presente Ley, se destinarán exclusivamente a obras de infraestructura urbana y rural.

Nota: La infraestructura urbana y rural a que se refiere el artículo 4 de la Ley implica: proyectos de saneamiento ambiental y salud, vialidad, construcción y equipamiento escolar y comunal rural, turismo, incluidos los gastos que demanden la realización de estudios. Dado por Ley s/n, publicada en Registro Oficial 200 de 24 de Noviembre de 1997.

f. VENEZUELA

Los gobiernos subnacionales en Venezuela reciben transferencias del gobierno central por tres conceptos: el Situado Constitucional, el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y las Asignaciones Económicas Especiales para los Estados derivadas de Minas o Hidrocarburos. Solo el último – las asignaciones especiales – se basa directamente en la renta generada por la minería y los hidrocarburos. Los otros son reglas de distribución de todos los ingresos fiscales. Específicamente, el Situado Constitucional es un porcentaje de todo el Presupuesto Nacional que se reparte entre los Estados y el FIDES es un porcentaje del IVA.

Sin embargo, el Estado ha venido reduciendo los recursos disponibles para este Fondo y también para la participación de los Estados de los recursos del Fisco. Esto lo ha hecho de dos maneras: (i) creando el Fondo Nacional de Desarrollo (FONDEN) con recursos de PDVSA que ya no entran al Fisco y por ende no son repartidos a los Estados y Municipalidades; y (ii) haciendo que PDVSA lleve a cabo gasto social directo, por ejemplo en programas alimentarios o de infraestructura. Esto nuevamente baja los recursos que entran al Fisco y son repartidos.

1. ¿Cuál es el marco legal de la distribución?

El caso de Venezuela es interesante porque a nivel Constitucional se establece en mucho detalle los mecanismos de distribución a los Estados y municipalidades. En el caso de uno de estos mecanismos, el Situado Constitucional, describe incluso el porcentaje de los ingresos fiscales que le corresponden y cómo se distribuye entre los Estados y el Distrito Capital. Asimismo, en el artículo 311 se establece de forma general que estos recursos se deben usar.

(i) Constitución

Artículo 12. Los yacimientos mineros y de hidrocarburos, cualquiera que sea su naturaleza, existentes en el territorio nacional, bajo el lecho del mar territorial, en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental, pertenecen a la República, son bienes del dominio público y, por tanto, inalienables e imprescriptibles. Las costas marinas son bienes del dominio público.

Artículo 167. Son ingresos de los Estados:

Los recursos que les correspondan por concepto de situado constitucional. El situado es una partida equivalente a un máximo del veinte por ciento del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional, la cual se distribuirá entre los Estados y el Distrito Capital en la forma siguiente: un treinta por ciento de dicho porcentaje por partes iguales, y el setenta por ciento restante en proporción a la población de cada una de dichas entidades.

En cada ejercicio fiscal, los Estados destinarán a la inversión un mínimo del cincuenta por ciento del monto que les corresponda por concepto de situado. A los Municipios de cada Estado les corresponderá, en cada ejercicio fiscal, una participación no menor del veinte por ciento del situado y de los demás ingresos ordinarios del respectivo Estado. [...]

La ley establecerá los principios, normas y procedimientos que propendan a garantizar el uso correcto y eficiente de los recursos provenientes del situado constitucional y de la participación municipal en el mismo.

Los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que se les asigne por ley nacional, con el fin de promover el desarrollo de las haciendas públicas estatales. [...]

6. Los recursos provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial y de cualquier otra transferencia, subvención o asignación especial, así como de aquellos que se les asignen como participación en los tributos nacionales, de conformidad con la respectiva ley".

Artículo 311.

El ingreso que se genere por la explotación de la riqueza del subsuelo y los minerales, en general, propenderá a financiar la inversión real productiva, la educación y la salud.

(i) Leyes y Decretos Supremos

- Ley que Crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Ley del FIDES): sancionada por el Congreso Nacional el 5 de noviembre de 1996 y publicada en la Gaceta Oficial extraordinaria número 5.132, del 3 de mayo de 1997. Posteriormente reformada en octubre de 2000, según consta en la Gaceta Oficial número 37.066 del 30 de octubre de 2000.
- Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados derivadas de Minas o Hidrocarburos: publicada en la Gaceta Oficial N° 36.110 el 18 de diciembre de 1996. Esta Ley regula lo previsto en el ordinal 10 del artículo 136 de la Constitución.

2. ¿Qué renta fiscal se distribuye?

Las contribuciones de las empresas de hidrocarburos se basan en tres componentes:

i. Regalía:

La Ley de Hidrocarburos de Venezuela, en su artículo 44, establece el pago de una Regalía descrita de la siguiente manera: "De los volúmenes de hidrocarburos extraídos de cualquier yacimiento, el Estado tiene derecho a una participación de treinta por ciento (30%)."

Es decir, la regalía se calcula sobre los ingresos brutos de la empresa petrolera (producción multiplicada por el precio del barril de petróleo).

ii. Impuesto a la Renta:

La tasa del impuesto a la renta para el sector petrolero es de 50%, una tasa mayor a la del resto de sectores económicos que pagan 34%.

iii. Impuesto a las ganancias extraordinarias:

Se aprobó en el 2008 en la Ley de Impuesto sobre Precios Extraordinarios del Mercado Internacional de Hidrocarburos. Este impuesto se paga si el precio del barril de referencia supera los US\$ 70. En la práctica, este impuesto es una regalía adicional que se aplica sobre la diferencia entre el precio existente y los US\$ 70. Si el precio está entre USD 70 y USD 100, la tasa es de 50% sobre los ingresos brutos, mientras que si supera los USD 100, es de 60%.

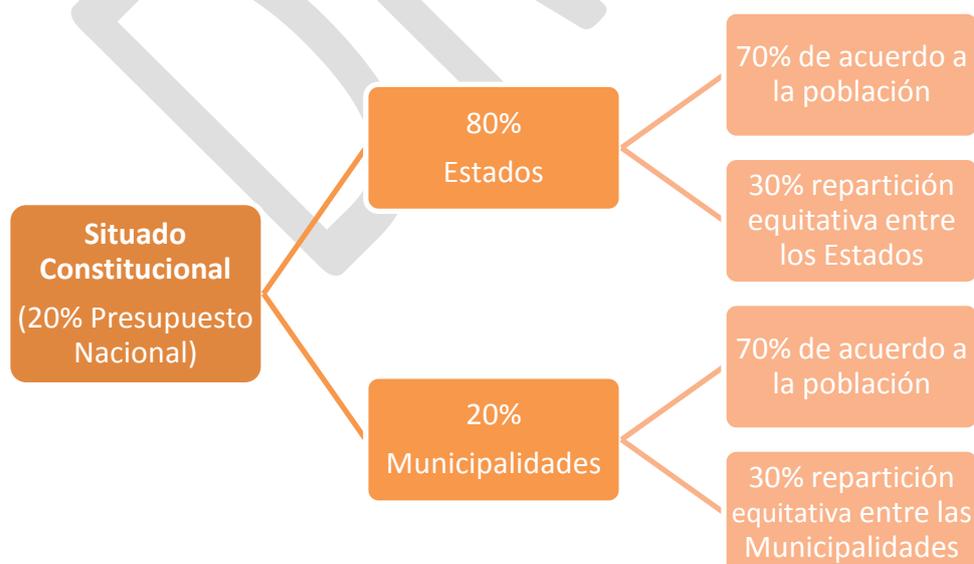
Este impuesto a las ganancias extraordinarias va directamente al gobierno central y no cuenta en los recursos que se distribuyen a los Estados y municipalidades. Además, se descuenta del pago del impuesto a la renta, lo cual también reduce lo que se distribuye a los gobiernos subnacionales.

3. ¿Cómo se distribuye?

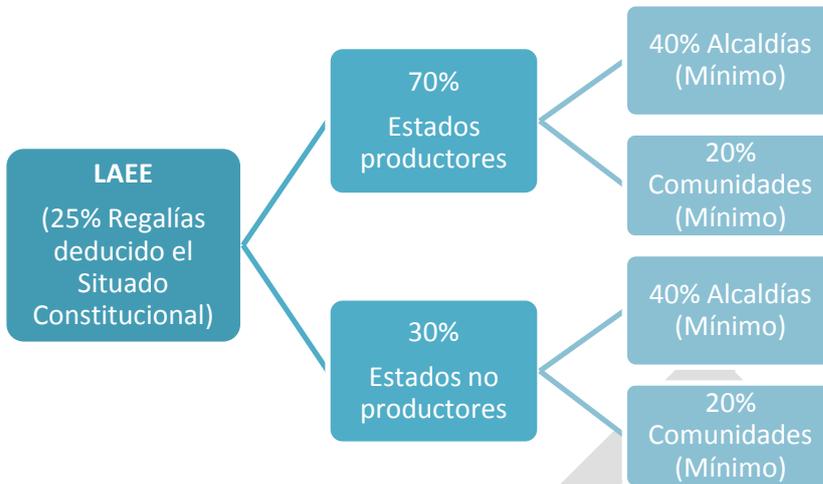
Como se mencionó antes, existen dos mecanismos de distribución a los gobiernos subnacionales. Solo las asignaciones económicas especiales se basan exclusivamente en la renta minera o petrolera. Pero el Situado Constitucional distribuye el 20% del Presupuesto Nacional, incluyendo regalías petroleras e impuesto a la renta del sector petrolero, por lo tanto describiremos también su esquema de distribución. Cabe mencionar que como se basa en el Presupuesto y no en los ingresos finalmente recaudados, en los últimos años, la subestimación del Presupuesto Nacional ha permitido al gobierno central reducir lo que reciben los Estados y Municipalidades.

Por otro lado, también existe el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), pero este está compuesto por el 15% del IVA y los Estados y Municipalidades no reciben un porcentaje fijo, sino que tienen que presentar proyectos de inversión a ser aceptados por un organismo Nacional. Esto lo hace muy discrecional.

Situado Constitucional



Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados derivadas de Minas o Hidrocarburos (LAEE)



4. ¿Hay restricciones sobre el uso?

Según la Constitución, artículo 167, un mínimo de 50% de los ingresos recibidos por el Situado Constitucional se deben destinar a la inversión.

En el caso de la LAEE, los recursos deben destinarse a financiar gastos de inversión de proyectos inscritos en las siguientes áreas:

- Conservación, defensa, mantenimiento, mejora, recuperación y saneamiento del ambiente afectado por las actividades mineras, petroleras o distintas de éstas.
- Investigación e innovación tecnológica.
- Infraestructura y dotación en el sector médico asistencial y en el educativo, cultural y deportivo.
- Construcción de viviendas.
- Infraestructura y vialidad agrícola.
- Sistemas de transporte en zonas rurales y fronterizas.

g. MÉXICO

1. ¿Cuál es el marco legal de la distribución?

(i) Constitución

La Constitución establece que la propiedad de todos los recursos naturales es de la Nación. Algo particular de México es que la Constitución declara que no se otorgarán concesiones ni contratos para la explotación de petróleo, hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos. Por el contrario, la Nación es la que se debe encargar de la explotación.

No hace referencia a la distribución de la Renta generada por la explotación de los recursos Naturales. Esta información está contenida en la Ley de Participación Fiscal que será descrita en la siguiente sección.

Artículo 27. *La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.*

[...]

Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público.

(ii) **Leyes y Decretos Supremos**

LEY DE COORDINACIÓN FISCAL: Última reforma publicada DOF 12-12-2011

La distribución de la renta en México no es específica a aquella renta generada con la extracción de hidrocarburos o minería sino que existe una participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en **todos** los Ingresos Federales. Estos incluyen los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería.

En efecto, el artículo 2 señala: *“El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio. La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.”*

2. ¿Qué renta fiscal se distribuye?

Como se mencionó anteriormente, la renta que se distribuye no es solo la correspondiente a los impuestos pagados por las empresas extractivas o las participaciones del gobierno de los

ingresos de la empresa petrolera estatal, PEMEX. Por el contrario, se distribuye el 20% de **todos** los Ingresos Federales entre **todos los Estados** del país.

La ley de coordinación fiscal también establece una pequeña cantidad que se asigna a los municipios productores de petróleo. Esto es lo único que se distribuye por principio de origen. Se trata del 3.71% de lo recaudado por concepto de “derecho adicional por extracción de petróleo”.

Este derecho adicional de extracción de petróleo corresponde al 1.1% sobre los ingresos totales por extracción de petróleo luego de descontados todos los costos y gastos incluidas la inversión en activos fijos.

3. ¿Cómo se distribuye?

El 20% de la recaudación federal que se reparte entre los Estados, Municipalidades y el Distrito Federal se asigna a un Fondo General de Participaciones. La distribución de este Fondo se realiza de acuerdo a una compleja fórmula establecida en la Ley de Coordinación Fiscal, que se basa en la participación del año anterior, el PBI per cápita, la recaudación de ingresos propios de la entidad territorial subnacional (esfuerzo fiscal) y la población.

Respecto al 3.17% del “derecho adicional por extracción de petróleo, la ley establece que se transfiere a *“los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos.”* (artículo 2A)

4. ¿Hay restricciones sobre el uso?

De acuerdo al Artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, las participaciones no tienen restricciones de uso. En particular el texto dice lo siguiente:

“Las participaciones que correspondan a las Entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades o Municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas Entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.”

Bibliografía

Caselli, Francesco y Michaels, Guy. DO OIL WINDFALLS IMPROVE LIVING STANDARDS? EVIDENCE FROM BRAZIL. NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH, Working Paper 15550. 2009

España, Luis Pedro. Más allá de la renta petrolera y su distribución. Una política social alternativa para Venezuela. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 2010

Fundación Jubileo. IDH Y REGALÍAS: APORTES PARA UN DIÁLOGO FISCAL. Documento de Trabajo, 2010

Gaitán, Laura; Martínez, Mario; Pérez, Paulo, Velázquez, Fabio. El sector extractivo en Colombia. Foro Nacional por Colombia, 2011

Herrera, Juan José y López, Julio. Ciudadanía Analiza N° .Lo nuevo en petróleo y minería: régimen de cambios estatales. Grupo Faro, 2011

Jiménez, Juan Pablo. Asignación entre niveles de gobierno de ingresos provenientes de recursos naturales. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Presentación en el XXIII Seminario de Política Fiscal. 2011

Jiménez, Juan Pablo. Lupa Fiscal N° 3. Un giro en la gestión petrolera, monitoreo 2009-2010. Grupo Faro, 2012

Moreno, Rocío. Ingresos Petroleros y Gasto Público. La dependencia continúa. Fundar, Centro de Análisis e Investigación. 2006

Morgandi, Matteo. Extractive Industries Revenues Distribution at the Sub-National Level. Revenue Watch Institute. 2008

Perry, Guillermo y Olivera, Mauricio. EL IMPACTO DEL PETRÓLEO Y LA MINERÍA EN EL DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL EN COLOMBIA. CAF DOCUMENTOS DE TRABAJO. 2009

Valdez, Nelson. El control fiscal de las regalías en Colombia. Revista de la Auditoría General de la República, Sindiéresis.2008

Aragón, Fernando y Rud, Juan Pablo. Natural Resources and Local Communities: Evidence from a Peruvian Gold Mine. Yale, 2011

DRAFT