

- En 2012, los gobiernos a nivel mundial registraron gastos de USD 26.656 mil millones. La carga impositiva era de USD 18 821 mil millones.
- Esta enorme discrepancia puede ser reducida al eliminar los tecnicismos en los sistemas tributarios y prevenir la fuga de capital.
- Este informe analiza y busca maneras de eliminar los tecnicismos en los sistemas impositivos - incrementando así la eficiencia de costos y asegurando la competencia más justa en las industrias extractivas.

Autor: Friar Aarsnes, Coautor: Olav Lundstøl

Justificando los impuestos sobre las ganancias inesperadas

– una guía para optimizar la recaudación de impuestos de los recursos



Publicado por: Publish What You Pay Noruega (PWYP Noruega)

Año de publicación: 2013

ISBN 978-82-93212-08-9

Autor: Frian Aarsnes, contador público autorizado por el estado, especializado en las industrias extractivas

Coautor: Olav Lundstøl, economista. MFA en Tanzania, especializado en la gestión de ingresos de las industrias extractivas

Ilustración en la tapa: "Gado", Godfrey Mwampembwa,

Impresión: Copy Cat

La publicación de este informe fue posible gracias al apoyo financiero de la Norwegian Agency for Development (Norad).

LIMITACION DE RESPONSABILIDAD LEGAL - AGRADECIMIENTOS

Esta publicación se basa en información provista a Publish What You Pay Noruega (PWYP Noruega) e individuos quienes actúan a nombre de PWYP Noruega. Las conclusiones presentadas en ella se basan únicamente en la información de esta manera proporcionada. PWYP Noruega y aquellos quienes actúan a nombre de PWYP Noruega han hecho lo posible para adquirir una visión general completa de toda la información y datos relevantes para preparar esta publicación. No aceptamos responsabilidad alguna por cualquier insuficiencia o deficiencia en la información y datos sobre los cuales se basa esta publicación.

Aunque PWYP Noruega ha tomado las todas precauciones posibles para asegurar que la información contenida en esta publicación sea precisa, la información y los datos públicamente disponibles no han sido verificados por las empresas o los usuarios y ni PWYP Noruega ni ninguna persona quien actúa en nombre de PWYP Noruega al redactar y preparar esta publicación podrá ser legalmente responsabilizada por el contenido ni puede garantizar que esté completamente libre de errores o inexactitudes.

Cualquier referencia contenida en esta publicación acerca de los tipos de fuentes, publicaciones o portales de terceras partes, ha sido inserta únicamente para su conveniencia y únicamente para propósitos informativos. No constituyen un endoso del material contenido en dichos portales, publicaciones o fuentes. PWYP Noruega y aquellos quienes actúan a nombre suyo no aceptan responsabilidad alguna por ninguna pérdida ni daños que resulten del uso de dicha información.

Contenido

Prefacio	4
Justificando los Impuestos sobre las Ganancias Inesperadas – una guía para optimizar la recaudación de los impuestos de los recursos	6
1 Resumen	8
2 Por qué este tema?	10
3 Antecedentes	13
4 Un marco para analizar los sistemas impositivos para los recursos ...	18
5 Analizando los desfases en los sistemas impositivos para los recursos	24
5.1 Introducción	24
5.2 Requisitos para la óptima recaudación de impuestos	25
5.2.1 Entendiendo el comportamiento de los inversionistas	25
5.2.2 El potencial (de encontrar prospectos)	25
5.2.3 La previsibilidad	26
5.2.4 El impuesto de retención sobre los dividendos	27
5.2.5 Prioridades de inversión – la exploración	27
5.2.6 Prioridades de inversión – el desarrollo	28
5.2.7 Prioridades de inversión – las consecuencias del ring-función	28
5.2.8 Mecanismos para la recaudación de impuestos	29
5.2.9 La depreciación y otras deducciones	31
5.2.10 Incentivos a la inversión	31
5.2.11 Free carried interest (la porción o participación del gobierno en una inversión, la cual es cubierta por la empresa al momento de la inversión inicial) y la participación del gobierno	32
5.2.12 La continuación empresarial vs el negocio	32
5.3 Cuadrante 1–pérdidas y regalías	33
5.4 Cuadrante 2–impuestos corporativos	33
5.5 Cuadrante 3–impuestos sobre los dividendos de los recursos	34
5.6 Cuadrante 4–impuestos sobre las ganancias inesperadas	36
5.7 Ejemplo: analizando un país	37
6 Justificando los impuestos sobre las ganancias inesperadas	38
7 Otras maneras de lograr un sistema fiscal óptimo	43
8 El cabildeo	45
9 La corrupción	45
10 Argumentos en contra de los impuestos sobre las ganancias inesperadas – y nuestros contraargumentos	46

Prefacio

Aunque existen países en los cuales los sistemas económicos internos son distintos, los sistemas económicos establecidos entre países se basan completamente en el capitalismo – y es en el contexto de esos sistemas que las empresas transnacionales operan. No es posible procurar maneras de resolver las debilidades de los sistemas tributarios de los países individuales in también hablar de estos aspectos transfronterizos y el modelo económico en general en cual se basan – el capitalismo.

En este informe, Publish What You Pay Noruega procura tratar con el problema que presenta el abuso de los reglamentos fiscales, y demostrar que en si es posible eliminar los tecnicismos en los sistemas tributarios con mecanismos fiscales que funcionan para evitar la masiva evasión de impuestos que ocurre permanentemente por todo el mundo.

El abuso de los reglamentos fiscales origina en los siguientes problemas con los procesos de creación de reglamentos fiscales:

- Falta de un marco imparcial para analizar los mecanismos fiscales
- La falta de un catálogo comprehensivo de mecanismos fiscales que funcionan
- La falta de entendimiento sobre cómo los desequilibrios entre el sector privado y el sector publico crean sistemas fiscales subóptimos
- La falta de entendimiento sobre cómo los tecnicismos masivos son creados mediante el cabildeo por parte de las empresas transnacionales

Este informe se enfoca que la confianza, un elemento clave del capitalismo. Uno de los elementos claves de la confianza es la regulación: confianza en el valor del dinero, regulación para asegurar que los mercados estén funcionando de manera eficiente, etc. Con respecto al abuso de los reglamentos fiscales, la confianza solamente puede basarse en la premisa de que los reglamentos son óptimos, mantenidos de manera eficaz, y que aseguran que ni las empresas ni los gobiernos puedan salirse con la suya si abusan de los reglamentos fiscales.

El abuso de reglamentos fiscales por un gobierno es definido como el uso eficaz de reglamentos para incrementar los impuestos por encima de lo óptimo. El abuso de los reglamentos fiscales por una empresa es definido como el uso eficaz de tecnicismos en los reglamentos para reducir los impuestos por debajo de lo óptimo.

'Impuestos óptimos' se define como impuestos que protegen a los ciudadanos y a las empresas contra el gravamen excesivo de impuestos cuando los ingresos o las utilidades son más bajas pero, que simultáneamente proporcionan los fondos necesarios para financiar los bienes públicos cuando los ingresos o las utilidades son más altas. Esto supone que las empresas proveen los bienes y servicios demandados en el menor costo posible mediante la competencia, y que los gobiernos están proveyendo los bienes públicos deseados en el menor costo posible. En la medida en que los bienes y servicios no son provistos en el menor costo posible, habrá fallas en el mercado del lado de las empresas, o fallas en la gobernanza del lado del gobierno. Para los recursos no renovables, los impuestos óptimos incluyen captar las rentas inherentes de los recursos.

Los Impuestos Sobre las Ganancias Inesperadas

Se redactó este informe desde la perspectiva de un inversionista informado, pero también se dirige a los funcionarios de gobierno, la sociedad civil, y otros constituyentes quienes se preocupan por la evasión de impuestos.

El objetivo de este informe es agregar a, y expandir, nuestro informe titulado "Un Estándar para Informes País por País Expandidos para las Industrias Extractivas. Un Propuesta Política para la UE", el cual fue actualizado en noviembre de 2013. El informe presenta nuestras propuestas para reducir o eliminar el abuso de los reglamentos fiscales, logrando simultáneamente el objetivo de proporcionar bienes y servicios en el menor costo posible. Además, complementa el informe "La Protección Contra el Abuso de Derivados" asegurando que los países sí desean y sí pueden crear reglamentos que eliminen algunas de las más preocupantes prácticas de evasión de impuestos, responsabilizando además a los gobiernos por los sistemas fiscales que crean y sostienen.

Mona Thowsen, Secretario General, PWYP Noruega

Justificando los Impuestos sobre las Ganancias Inesperadas – una guía para optimizar la recaudación de los impuestos de los recursos

Cómo expandir y ajustar las herramientas necesarias para construir sociedades duraderas para el beneficio de todos.

Se redactó este informe para crear un puente entre los inversionistas, gobiernos, medios y la sociedad civil sobre el tema de crear sociedades duraderas mediante los impuestos óptimos – que no son ni muy altos ni muy bajos. Los inversionistas son los propietarios de los negocios que, en muchos casos, participan en, y facilitan, la fuga de capital mediante la evasión de impuestos y la corrupción. Sin embargo, los inversionistas están muy alejados de sus negocios y este informe fue redactado para: (1) que el inversionista pueda involucrarse más en la protección de su inversión proveyendo seguimiento para asegurar que la empresa se adhiera a los sistemas fiscales promulgados; y (2) para que los medios y la sociedad civil interactúen con los inversionistas y gobiernos para asegurar que los sistemas fiscales creados no sean desequilibrados y resulten en situaciones que son perjudiciales para todos, incluyendo los inversionistas. Para facilitar esta interacción, este informe ha sido redactado desde la perspectiva del inversionista, pero es altamente relevante para los gobiernos, medios y la sociedad civil.

El capitalismo es un sistema económico en el cual los activos fijos son de propiedad privada y los bienes y servicios son producidos para la ganancia de utilidades en una economía de mercado basada en la competencia. Existen diferentes formas de capitalismo, pero la economía mixta se ha transformado en la forma principal del capitalismo en el mundo industrializado. Una economía mixta combina la libertad económica privada de competir, con la regulación de la competencia por parte del gobierno, el financiamiento de las tareas del sector público por medio del gravamen de impuestos en las utilidades generadas por el sector privado mediante la competencia, y la captación de dividendos de los recursos¹ para el propietario (la sociedad) en la producción de los recursos naturales con acceso monopolístico o regulado a los recursos. Porque se necesita la regulación por parte del gobierno? Según el autor Francis Fukuyama², la confianza es el ingrediente clave para crear la prosperidad, así como se hace en los mercados libres, la competencia, y la dedicación. Un alto grado de confianza requiere de menos reglamentos; un bajo grado de confianza demanda más regulación, pero muchas veces es la regulación misma la que construye la confianza. La regulación fortalece la confianza porque la interacción que ocurre entre las personas y los negocios ocurre bajo los mismos términos, para asegurar que sea la empresa más eficiente, y no la más despiadada, la que “gane” la competencia.

Porqué se necesitan los impuestos? El sector privado, según lo define la sociedad, “terceriza”³ ciertas tareas al sector público porque el sector público puede llevar a cabo dichas tareas de manera más eficiente que cada uno de los individuos del sector privado. Además, el sector público lleva a cabo la tarea efectivamente a precio de coste, es decir, sin ganar utilidades. Cobrar impuestos sobre los sueldos y las utilidades normales es la manera en cual se paga por esta tercerización. Adicionalmente, el cobro de impuestos puede captar para la sociedad propietaria, los dividendos devengados de la extracción y producción de un recurso entre muchos recursos no renovables. Debido a que no existe un acuerdo común en el sector privado (la sociedad) sobre el pago, los ciudadanos del país efectivamente votan por el gobierno que

¹ Los dividendos de los recursos son el valor excedente (a veces llamado “súper utilidades”) de un recurso luego de restar todos los costos de extracción, todos los costos de producción, todos los costos externos, y luego de deducir todas las utilidades normales. Los dividendos de los recursos son considerados como una devolución al propietario. “El interés del público en los dividendos de los recursos.” Jim Sinner y Jørn Scherzer, Nueva Zelanda (después de 2007)

² Francis Fukuyama: «Trust. The social virtues and the creation of prosperity», Penguin Books 1996.

³ “Outsourcing” (tercerizar) es un término comercial que tiene connotaciones negativas para la mayoría de las personas. En este contexto, significa que la sociedad efectivamente transfiere ciertas tareas a un gobierno elegido en lugar de permitir que los ciudadanos o negocios se encarguen de dichas tareas.

los ciudadanos creen ofrecerá los mejores servicios al menor costo (salvo que existan otros motivos por cambiar al gobierno).

En 2012, el PIB Mundial⁴ ascendió a más de USD 79 138 mil millones.⁵ Durante el mismo año, la carga impositiva ascendió a USD 18 821 mil millones, o el 23,8% del PIB, mientras que los gastos de los gobiernos ascendieron a USD 28 656 mil millones, o el 36,2% del PIB. ¿Qué está sucediendo? En realidad, los gobiernos están prestando dinero de sus propios impuestos, recaudados de las empresas cuyos fondos se encuentran en paraísos fiscales, o de países que tienen ahorros líquidos.

Este informe trata con el tema de cómo la evasión ilegal de impuestos y evasión legal de impuestos por parte de las grandes empresas de petróleo y gas, minería y otras transnacionales esencialmente destruyen el "contrato de tercerización" entre el sector privado (la sociedad) y el sector público, al remover los ingresos no gravados de los países que proveen los recursos y los mercados libres, y colocarlos en paraísos fiscales. Esto crea un gran número de oportunistas en forma de empresas transnacionales que buscan utilidades de los recursos y mercados libres, pero no tienen la voluntad de pagar su parte. Es un mundo insostenible que resultará en angustia, poblaciones inquietas, conflictos, nacionalizaciones, guerras, y la pérdida de propiedades, inversiones y vidas para los negocios y ciudadanos.

Por primera vez, este informe ofrece

- Al público en general, un marco completo para evaluar los sistemas impositivos usados para gravar a las empresas transnacionales de petróleo y gas, y minería, posibilitando la evaluación de la eficiencia e ineficiencia del sistema impositivo en un país o sector
- A los gobiernos, un marco completo e imparcial que pueden usar para comprobar y ajustar la regulación de las industrias que transfieren sus utilidades a lugares que quedan fuera del alcance de los impuestos

El objetivo de este informe no es que todos los países ricos en recursos introduzcan impuestos sobre las ganancias inesperadas, sino que cada país escudriñe su sistema tributario para asegurar que exista un buen equilibrio entre la confianza y la regulación. Es mejor que un país haya analizado e introducido la regulación óptima para todas las situaciones que puedan ocurrir, antes de que ocurran.

El objetivo de este informe tampoco es que cada país maximice sus impuestos. Al crear sistemas tributarios que protejan al sector privado contra los impuestos cuando sus ingresos y utilidades son reducidos, pero que al mismo tiempo proteja el financiamiento del sector cuando las utilidades son altas, a largo plazo creará una sociedad que gozará de la mayor prosperidad y felicidad para todos al menor costo posible - económicamente, de manera ambiental, y socialmente. Esta es la recaudación de impuestos óptima, y creemos que este informe puede llevar a:

- La eliminación de tecnicismos en los sistemas tributarios, elimina así oportunidades para la evasión de impuestos
- Empresas que ven los beneficios, para sus inversionistas, de pagar la cantidad óptima de impuestos
- Gobiernos que ven los beneficios a largo plazo de crear sistemas tributarios sin tecnicismos y con tasas impositivas reducidas para promover la confianza y cooperación entre los contribuyentes, así como también costos reducidos

4 GDP - Gross Domestic Product (PIB - Producto Interno Bruto)

5 Según el "2013 Index of Economic Freedom" (Índice de Libertad Económica) The Heritage Foundation.

1. Resumen

Hoy, el mundo entiende cada vez más que los sistemas tributarios que hemos creado no son sostenibles. Hay una creciente oposición al actual estado, iniciado por la sociedad civil, que se está expandiendo a otras partes de la sociedad, y no menos entre los inversionistas (institucionales y otros) quienes se preocupan por la sostenibilidad de sus propias inversiones.

... usados
en perjuicio
de otros
ciudadanos...

Este informe parte de la premisa de que nuestro sistema económico es resultado de la coexistencia del comercio entre países, y que probablemente continuará, ya que las alternativas son una restructuración masiva, o el fracaso, de la sociedad según la conocemos hoy. Para evitar estos dos últimos resultados, necesitamos arreglar el primero, es decir, nuestro sistema económico requiere ser reparado mediante reformas en el sistema tributario que remuevan los tecnicismos usados por muchas de las empresas transnacionales de las industrias extractivas, las cuales transfieren ingresos no gravados a paraísos fiscales, creando así una competencia injusta entre negocios y removiendo los fondos que son de la sociedad en general, y de los gobiernos en particular. Evitar estos cambios pondrá en riesgo a las inversiones de muchos inversionistas por todo el mundo, y por tanto los inversionistas, aunque parezca improbable, se están alineados sus intereses cada vez más con la sociedad civil y los gobiernos.

los sistemas
fiscales
que hemos
creado no son
sostenibles...

Un común denominador para casi todos los países en cuales origina este sistema económico es que se basan en alguna forma del capitalismo de economías mixtas. Las economías mixtas combinan las libertades privadas con la regulación por parte del gobierno. Las económicas mixtas de hoy pueden ser divididas la sociedad civil, la comunidad comercial, y el gobierno. Y al centro se encuentra el ciudadano.

Este informe también parte de la premisa de que la Declaración Universal de los Derechos Humanos es la mejor "receta" que tenemos para evitar el colapso de la sociedad al proteger al ciudadano.

"Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión."

igualdad de
oportunidades
no puede
ser usada en
desmedro de
otros
ciudadanos

La declaración empieza con el Artículo 1 "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos." El núcleo de nuestra civilización es un ciudadano libre e igual, y nuestro sistema económico debe asegurar que este ciudadano tenga igualdad de oportunidades. Cuando en este informe definimos "el sector privado" no referimos principalmente a los ciudadanos, los cuales en el vocablo del inversionista, constituye "mercados" para el consumo de los bienes y servicios ofrecidos por las empresas y el consumo de bienes públicos creados por el gobierno. La igualdad de oportunidades puede ser lograda únicamente en medida que las empresas sean creadas por ciudadanos que también tienen igualdad de oportunidad. La igualdad de oportunidad únicamente puede ser lograda en la medida que los gobiernos formados por los ciudadanos crean la regulación necesaria para asegurar dicha igualdad de oportunidades.

La Declaración de los Derechos Humanos no pone fecha de vencimiento a la igualdad de oportunidades y prohíbe que la raza, el color, el género, el idioma, la religión, las opiniones políticas u otras, el origen nacional o social, la propiedad, el nacimiento u otro estatus, sean el motivo por no gozar de la igualdad de oportunidades. Esto significa que dicha igualdad de oportunidades no puede ser usada en desmedro de otros ciudadanos. La extracción de recursos no renovables, por tanto, debe beneficiar a todos los ciudadanos de un país, cruzando generaciones, y no se puede lograr esto sin la capacidad de la sociedad de gravar impuestos sobre las industrias extractivas y recibir los dividendos de los recursos de manera que tanto las empresas y los ciudadanos, actuales y a futuro, se beneficien de la extracción.

Nuestro argumento es que se necesita mejorar la supervisión y la recaudación de impuestos de las empresas transnacionales, y aunque nuestro informe "Un Estándar para Informes País por País Expandidos" promueve instrumentos para la supervisión de las empresas que extraen los recursos, este informe promueve un marco que puede ser utilizado para analizar y mejorar los sistemas tributarios en el mundo.

En 2012, el PIB Mundial ascendió a más de USD 79 138 mil millones⁶ En el mismo año, la carga impositiva ascendió a USD 18 821 mil millones, o el 23,8% del PIB, y los gastos de los gobiernos ascendieron a USD 28 656, o el 36,2% del PIB.

Es bastante obvio para la mayoría de las personas que esta situación no es sostenible y que por tanto, es necesario mejorarla. Así como los ciudadanos, ningún país puede gastar más de lo que gana salvo que se preste dinero. También existe un límite en cuanto a la cantidad de dinero que puede ser, ya que los intereses pagados en el préstamo empezaran a limitar la libertad económica del país, inter alia sus ciudadanos. Todo esto crea un problema para los inversionistas, los gobiernos y los ciudadanos de este mundo.

Así como los gobiernos necesitan reducir sus gastos, el financiamiento del gobierno, en forma de impuestos, necesita aumentar. Los políticos están a cargo de ambas cosas, y aunque la audiencia de este informe es amplia, los funcionarios de gobierno y los políticos tienen la responsabilidad fundamental de crear el equilibrio correcto entre el financiamiento y los gastos.

Este informe ofrece un marco, el Quadrant Cross⁷, que puede ser usado para analizar los sistemas tributarios para establecer si han sido diseñados para cubrir todas las situaciones que pueden ocurrir, antes de que ocurran. La identificación de tecnicismos es el primer paso importante a tomar para poderlos eliminar. Sin embargo, no es posible eliminar los tecnicismos antes de que exista la voluntad o presión política para hacerlo. Los inversionistas, la sociedad civil y los medios son los tres grupos de presión más probables y de estos, son los inversionistas quienes ponen en riesgo su dinero propio en un mundo en cual los sistemas tributarios son insostenibles. Por tanto, ellos tienen más incentivo que otros para mejorar los sistemas tributarios y expandir los informes que emiten las empresas transnacionales a informes país por país.

Los Impuestos Sobre Ganancias Inesperadas

Este informe se basa en la premisa de que para que nuestro sistema económico funcione, y se pueda crear igualdad de oportunidades, es necesario tener los reglamentos correctos y la supervisión correcta, entre otros, de la extracción de los recursos no renovables:

Los inversionistas necesitan supervisar las inversiones que hacen en las empresas transnacionales – por lo que se necesita informes país por país expandidos en cuales los pagos de impuestos pueden ser entendidos en su contexto natural y significativo

Los gobiernos necesitan supervisar y gestionar sus sistemas tributarios para asegurar la más óptima recaudación de impuestos de los ciudadanos y las empresas, particularmente de las empresas transnacionales, por lo que se necesita informes como este y el informe sobre el abuso de derivados, para entender el sistema tributario y los niveles tributarios en un marco completo e imparcial, que protege el financiamiento del gobierno

Los medios, la sociedad civil, y los constituyentes interesados necesitan supervisar tanto a las empresas como a los gobiernos para asegurar que cumplan con sus deberes de manera óptima y consistente

Nosotros usamos términos de negocio porque muchas de las personas que pueden mejorar los reglamentos conocen estos términos.

... es necesario tener los reglamentos correctos y la supervisión correcta...

Así como los gobiernos deben reducir sus gastos, es necesario aumentar el financiamiento del gobierno en forma de impuestos.

6 De acuerdo con el "2013 Index of Economic Freedom" (Índice de Libertad Económica), The Heritage Foundation.

7 El Quadrant Cross es propiedad intelectual de Friian Aarsnes, y toda referencia al Quadrant Cross debe incluir la citación "Fuente: Friian Aarsnes, 2008"

Las utilidades sobre las cuales no se ha pagado impuestos representan pérdidas permanentes para la jurisdicción fiscal en cuestión.

2. Porqué este tema?

2.1 Los sistemas tributarios son una gran debilidad

La evasión ilegal de impuestos⁸ y la evasión legal de impuestos⁹ por parte de las grandes empresas de las industrias extractivas y otras empresas transnacionales son temas de gran importancia para la mayoría de los países ricos en recursos pero pobres económicamente. Este ha sido el caso durante toda la historia de estas industria y es uno de los elementos claves por cuales estos países ricos en recursos se están hundiendo en conflictos, menos de los esperado en ingresos tributarios, corrupción, etc.

Aunque la evasión legal de impuestos es el uso de métodos legales para reducir los impuestos, la línea entre ella y la evasión ilegal de impuestos es borrosa. Utilizar métodos legales dentro de una jurisdicción fiscal para reducir los pagos de impuestos por lo general no es problemático siempre que los impuestos sean permanentemente reducidos por instrumentos aprobados por la jurisdicción fiscal en cuestión o retrasados solamente de manera temporal.

Sin embargo, cuando otras jurisdicciones fiscales son incluidas en la reducción de impuestos en una jurisdicción fiscal en particular, las cosas se ponen mucho más problemáticas. Cualquier transferencia de utilidades sobre las cuales no se ha pagado impuestos resulta en una pérdida permanente para la jurisdicción fiscal en cuestión y en la mayoría de los casos la jurisdicción fiscal no ha aprobado los métodos de antemano. En muchos casos, los países ni siquiera tienen conocimiento de que dichos métodos estén siendo utilizados. El hecho que el uso de un instrumento como un derivado sea legal dentro de una jurisdicción fiscal no significa que sea legal utilizarlo para reducir los ingresos sujetos a gravamen en otra jurisdicción. El que sea legal ser propietario de acciones de manera transfronteriza no significa que todas las instancias de propiedad de acciones sean legales. El "comercio de tratados" es un término que significa que la propiedad indirecta reemplaza la propiedad directa de algo para reducir el pago de impuestos usando métodos no intencionados por la jurisdicción fiscal que perderá los ingresos de los impuestos.

Gross Domestic Produce (GDP) (Producto Interno Bruto, o PIB) es el término usado para todos los bienes terminados y servicios dentro de un país durante (normalmente) un año. $PIB = C + G + I + (Ex-Im)$ donde:

- "C" equivale a todo el consumo privado, o gastos de los consumidores, en la economía de una nación
- "G" es el total de los gastos del gobierno
- "I" es el total de los gastos en capital de todos los negocios del país
- (Ex-Im) son las exportaciones líquidas, calculadas como el total de las exportaciones menos el total de las importaciones

G es el componente que debe ser cubierto por la recaudación de impuestos. Un gobierno que gasta más de lo que recauda en impuestos o está reduciendo sus ahorros, o depende de préstamos, o depende de la ayuda humanitaria. Un gobierno que gasta menos de lo que recauda en impuestos esencialmente está llevando adelante los ahorros a futuro.

En 2012, el PIB Mundial¹⁰ ascendía a más de USD 79 138 mil millones. En el mismo año, la carga impositiva ascendía a USD 18 821 mil millones, o el 23,8% del PIB, y los gastos de los gobiernos ascendían a USD 28 656 mil millones, o el 36,2% del PIB. En 2001, la Tax Justice Network (Red de Justicia Tributaria) llevó a cabo una investigación¹¹ de las potenciales pérdidas a causa de la evasión ilegal de impuestos por todo el mundo, y éstas ascendieron a aproximadamente USD 3,100 mil millones. Sin embargo, este informe se enfocó

⁸ La evasión ilegal de impuestos es la práctica ilícita de tergiversar las utilidades imponibles al reportar menos ingresos de los percibidos, o un exceso de costos, o deliberadamente crear transacciones no esenciales o elementos de transacciones para transferir las utilidades imponibles o ganancias imponibles a otro país para evitar el pago de impuestos (es necesario no confundir esto con la evasión legal de impuestos). La evasión ilegal de impuestos puede resultar en cargos penales y penalidades severas en la mayoría de las jurisdicciones.

⁹ La evasión legal de impuestos es el término que describe el uso de métodos legales en una jurisdicción fiscal para minimizar los impuestos a pagar en cualquier año. La evasión legal de impuestos generalmente incluye asegurar el uso de deducciones de impuestos y créditos fiscales para asegurar que las pérdidas llevadas adelante son utilizadas contra los ingresos sujetos a gravamen antes de calcular los impuestos por pagar. La evasión legal de impuestos generalmente se limita al uso de métodos legales en una jurisdicción fiscal.

¹⁰ De acuerdo con el "2013 Index of Economic Freedom" (Índice de Libertad Económica), The Heritage Foundation.

¹¹ "Los costos del abuso de las leyes fiscales", Tax Justice Network 2011 (Red para la Justicia Tributaria)

únicamente en métodos utilizados para calcular las pérdidas a causa de la economía sumergida calculada en los países y mantuvo los impuestos en el nivel de impuestos en las economías no sumergidas. No intentó calcular las pérdidas a causa de la evasión ilegal de impuestos de la economía no sumergida existente¹², y tampoco calculó la capacidad impositiva de los países de desear modificar sus sistemas tributarios para eliminar los tecnicismos. La economía no sumergida es mucho más grande que la economía sumergida, pero si suponemos que las pérdidas de impuestos de esta parte equivalen a las pérdidas de impuestos en la economía sumergida, entonces los impuestos hubiesen ascendido a USD 25.000 mil millones y no USD 18.821 mil millones, según indicaron las cifras de 2012.

(Miles de millones US\$)	1995	2000	2005	2010	2012
PIB Mundial	29 991	32 745	46 539	65 141	79 138
Impuestos	4 388	4 714	6 562	8 319	18 821
Gastos	5 063	5 331	7 953	11 556	28 656
Rotura de Stock	- 675	- 617	- 1 391	- 3 237	- 9 835

Fuentes: 2012 La Heritage Foundation. Todos los demás años el Banco Mundial. Los datos tienden a ser más débiles mientras más antigüedad tengan. Únicamente los datos de 2012 son completos.

Si este cálculo se asemeja aun un poco a la verdad, entonces eliminar los tecnicismos sería una manera muy eficaz de lograr una sociedad sostenible en la cual el financiamiento y los gastos del gobierno sería más equilibrados. Sin embargo, existen indicaciones para creer que es cierto. Los países con el mejor cálculo para la economía sumergida son los países de Europa. El cálculo de la Tax Justice Network únicamente para Europa asciende a USD 1 512 mil millones. Europa no tiene la mayoría de las empresas transnacionales ni la mayoría de la extracción de recursos. La mayoría de las empresas transnacionales se encuentran en Norteamérica, y, en cierto grado, en Asia. Los continentes con las mayores pérdidas de impuestos relacionadas con la evasión ilegal de impuestos sobre los recursos se encuentran en África, Asia y Sudamérica. Es altamente probable que los cálculos de estos continentes, donde el registro y la supervisión de empresas no son tan rigurosos como en Europa, sean mucho más altos de lo indicado en el informe.

Uno de los aspectos interesantes es que las ganancias del crecimiento cada vez más son devengados al capital (en lugar de ser devengados a la mano de obra), según un artículo en Le Monde.¹³

“Una gran parte de estos costos de capital (intereses y dividendos) no cuadran con ningún servicio económico prestado, ni a las empresas mismas ni a la sociedad en general. Por tanto se trata de un costo que no es productivo en lo absoluto, que únicamente resulta de gastos en intereses que pueden obviamente ser eliminados sin financiar a las empresas de otras maneras – por ejemplo, con un sistema basado únicamente en préstamos bancarios, facturados al menor costo posible.”

Esto, en esencia, es exactamente de lo que hablamos nosotros: más y más de las utilidades (costos de los incrementos en capital) están siendo transferidas a paraísos fiscales. Este mecanismo en particular, del cual el autor habla, es el efecto combinado de la economía mark-to-market (en la cual se ajusta los precios continuamente al valor del mercado) usado por las empresas transnacionales, en combinación con cadenas de propiedad que involucran el uso de paraísos fiscales junto, cada vez más, con el uso de derivados en las empresas transnacionales. La combinación de estas técnicas para limitar las utilidades en los países donde los impuestos son más altos, es letal en comparación con los instrumentos tradicionales usados para reducir los impuestos, como la manipulación de precios de transferencias y los impuestos diferidos dentro de una y la misma jurisdicción fiscal.

... en la mayoría de los casos la jurisdicción fiscal no ha aprobado los métodos usados...

¹² Según se ha podido constatar, el efecto de los derivados y las tasas mark-to-market, y posiblemente muchos otros instrumentos usados por las empresas transnacionales para canalizar flujos de caja, antes de pagar los impuestos, hacia el exterior, no parecen formar parte del cálculo de la economía sumergida hecho por la Tax Justice Network.

¹³ “The cost of capital” o “Coût du capital, la question qui change tout”, Laurent Cordonnier, Le Monde Diplomatique, Julio 2013

El mejor ejemplo de esto se ve en los Estados Unidos, donde no se ha incrementado el sueldo promedio desde hace varias décadas, aun cuando los dividendos van en aumento, y las utilidades que son ocultadas en paraísos fiscales aumentan aún más. De aquí emerge una parte de la explicación sobre porque el desfase entre los gastos del gobierno y los impuestos continua acrecentándose en los EE.UU. – porque la recaudación de impuestos sobre el capital es menor a la recaudación de impuestos sobre los sueldos, y cuando las utilidades están siendo transferidas hacia fuera de la base impositiva del país debido al uso de economía mark-to-market, cadenas o conglomerados de negocios centrados en paraísos fiscales, y el uso de derivados, o combinaciones de estos, el resultado es horrendo.

De acuerdo con el último informe de PWC¹⁴, “durante los últimos ocho años del estudio del costo de los impuestos, la Tasa Impositiva Total ha decrecido por casi el 1% por año.” Es una reducción fenomenal del 8% en la Tasa Impositiva Total en 8 años!

Sin embargo, es posible frenar la fuga mediante una combinación de arreglos a los sistemas tributarios (este informe sirve como introducción al tema) y el monitoreo del flujo de capital dentro de las empresas transnacionales (informes país por país expandidos).

2.2 Arreglos a los sistemas tributarios a beneficio de todos – incluso los corruptos

Las transferencias de utilidades sin el pago de impuestos hacia el exterior de una jurisdicción fiscal es un problema que puede ser resuelto, ya que por lo general se trata tan solo de eliminar los tecnicismos de un sistema tributario. Sin embargo, es necesario que exista la voluntad de eliminar los tecnicismos, y este es el segundo motivo por el cual elegimos discutir este tema. Por medio de este informe deseamos demostrar que en realidad beneficia a todos, incluyendo a los individuos corruptos, trabajar para eliminar los tecnicismos y asegurar más crecimiento económico para el país en cual residen. Esto se debe a que legalmente incrementa el potencial de ingresos incluso para esas personas, mientras que simultáneamente reduce la probabilidad de que haya situaciones políticas inestables, y por tanto el riesgo de que estos individuos sean destituidos en las elecciones, asesinados durante los disturbios, o que sean víctimas de las revoluciones o cargos penales cuando la oposición toma el poder, etc. También incrementa las libertades personales. Una vez que un político o burócrata se ha demostrado ser corrupto a una empresa transnacional, él o ella para siempre se quedara atrapado/a en una relación no favorable, y por lo general no muy lucrativa, con las industrias extractivas. Son pocos los que realmente se benefician tan masivamente de la corrupción como para decir que no hubiesen podido acumular o llegar a los mismos niveles de riqueza legalmente o que hubiesen podido prosperar de su riqueza en lugar de tener que ocultarlo en paraísos fiscales.

¹⁴ “Paying Taxes 2013 – the Global Picture”, PWC, 2013

3. Antecedentes

El capitalismo es un sistema económico en el cual los activos de capital son de propiedad privada y los bienes y servicios son producidos para la ganancia en una economía de mercado basada en la competencia, y aunque existen varias formas de capitalismo¹⁵, hallamos que la economía mixta es la principal en el mundo industrializado. Porque nos enfocamos en el mundo industrializado en este contexto? Es porque los países del mundo industrializado tienden a ser los que más prosperidad y felicidad ofrecen al ciudadano común, mientras que al mismo tiempo son vistos como los países que crean mucha riqueza para quienes se quieren dedicar a eso.

En realidad es por este motivo que este informe se enfoca en el hecho de que sería mejor que las personas potencialmente corruptas vean lo que se hace en los países industriales en lugar de perjudicar a sus propios países mediante la corrupción y sistemas tributarios débiles, lo que beneficia únicamente a las empresas multinacionales.

Una economía mixta combina la libertad económica privada de competir, con la regulación de dicha competencia por parte del gobierno y tareas de financiamiento del sector público por medio de la recaudación de impuestos del sector privado. Porque se necesita la regulación por parte de gobierno? Según el autor Francis Fukuyama¹⁶, la confianza es la clave para crear la prosperidad, así como los mercados libres, la competencia y el trabajo arduo. Un alto grado de confianza requiere de menos regulación y viceversa.

Sin embargo, no estamos hablando de todo tipo de confianza, sino la confianza que el sector privado tiene en el sector público y viceversa, y es esta relación puede ser fructífero observar los dos sistemas legales principales del mundo: las sociedades de hecho y las sociedades basadas en las leyes. Las sociedades de hecho generalmente dan mayor responsabilidad y confianza al individuo que en las sociedades basadas en la ley civil, pero en muchos casos se halla que existen más violaciones de la confianza en el primero, que en el segundo caso. Aparentemente esto se debe a que los fallos de los tribunales, los cuales establecen precedentes, en un sistema de hecho invitan los conflictos mientras que las leyes codificadas de los sistemas basados en la ley civil parecen estar diseñadas de manera que limita los conflictos. Por tanto la pregunta es si es posible que lo opuesto sea el caso, es decir, que los reglamentos codificados crean confianza al nivelar el campo de juego entre las empresas puesto que identifican cuales son las prácticas comerciales aceptables e inaceptables ex ante (de antemano) en lugar de ex post (después del hecho).

Porque son necesarios los impuestos? El sector privado (es decir, los ciudadanos) pueden decidir "tercerizar"¹⁷ ciertas tareas al sector público porque el sector público puede llevar a cabo las tareas de manera más eficiente que el individuo del sector privado. Además, el sector público lleva a cabo dichas tareas a precio de coste, es decir, sin devengar utilidades. Este concepto de proveer un bien o un servicio sin devengar utilidades a todos los ciudadanos de una sociedad, se llama 'proveer servicios públicos.' Los impuestos son el pago por esta tercerización o por estos bienes públicos. Para evitar dudas, el pago incluye cualquier redistribución necesaria de las rentas de los recursos entre los ciudadanos o las generaciones de ciudadanos de los recursos no renovables (o renovables). Debido a que no existe un acuerdo común en el sector privado sobre lo que debe ser el pago, los ciudadanos de un país efectivamente votan por un gobierno que ellos creen proveerá los mejores servicios al precio más reducido. Esto no significa que el sector privado (la sociedad) no deba ser regulado por el gobierno, es decir, menos no es mejor, pero por otro lado, más tampoco es mejor. Así como hablamos de los sistemas tributarios más óptimos, probablemente exista

Una economía mixta combina la libertad económica de competir privada con la regulación gubernamental de dicha competencia y el financiamiento de las tareas del sector público mediante la recaudación de impuestos.

¹⁵ Los principales tipos de capitalismo son el mercantilismo (una forma temprana del capitalismo), el capitalismo de mercado libre, la economía social de mercado, el capitalismo de estado, el capitalismo corporativo, y el capitalismo de economía mixta.

¹⁶ Francis Fukuyama: «Trust. The social virtues and the creation of prosperity», Penguin Books 1996.

¹⁷ La "tercerización" es descrita de la manera más clara en la Declaración de Independencia de los Estados Unidos: "Sostenemos como evidentes estas verdades: que todos los hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables; que entre éstos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad; que para garantizar estos derechos se instituyen entre los hombres los gobiernos, que derivan sus poderes legítimos del consentimiento de los gobernados". Este es el llamado contrato social entre el sector privado (los ciudadanos) y el sector público (el gobierno). Ya que los poderes del gobierno se derivan del consentimiento de los ciudadanos, es obvio que son los ciudadanos (tanto personales como legales) quienes tienen que financiar al gobierno. Este financiamiento no puede ser voluntario, y por tanto la recaudación de impuestos ha sido instituida como mecanismo universal para que los ciudadanos privados y legales financien los costos sin fines de lucro de las tareas públicas.

un concepto sobre lo que es la regulación óptima también. Por supuesto que la definición de 'óptimo' dependerá del nivel de confianza en el país en cuestión y de la necesidad por tener regulaciones para equilibrar la confianza (o falta de la misma) o para crearla. Regular el sector privado es visto como el rol del gobierno (el regulador) para solucionar las fallas del mercado¹⁸, es decir, establecer los términos bajo los cuales la competencia debe funcionar para que la competencia funcione de la manera más eficiente y así los ciudadanos puedan recibir el nivel elegido¹⁹ de bienes y servicios al menor costo. Este es un bien público en el sentido de una institución sin fines de lucro. Una economía mixta combina la libertad económica de competir privada con la regulación gubernamental de dicha competencia y el financiamiento de las tareas del sector público mediante la recaudación de impuestos.

Procurar nivelar el campo de juego entre los actores del sector privado es algo que el gobierno hace mejor que las instituciones con fines de lucro mismas (las empresas) del sector privado. Porque nivelar el campo de juego? Porque si existen términos desiguales para la competencia, uno de los riesgos es que algunas de las empresas acumularan un exceso de utilidades y flujo de caja para proveer los bienes y servicios en cuestión usando métodos de competencia monopolísticos en contra de sus competidores (y sus inversionistas). Este informe argumentará que esto es exactamente lo que está sucediendo hoy en el mundo:

Debido a que hoy en día hay una carencia de regulación gubernamental, algunas empresas usan paraísos fiscales para reducir su carga impositiva mediante la fuga de capital desde los países o mercados en cuales se encuentran los recursos y estas están usando métodos monopolísticos efectivamente para crear más riqueza para sí mismas que sus competidores. Mediante técnicas de fuga de capital, estas empresas están creando una situación en cual podrán asumir el control o superar a sus competidores debido a que tienen mayores flujos de caja que sus competidores. Esto crea una forma de competencia que socava todo el financiamiento del sector público, el cual no podrá hacer su trabajo, el cual es proveer bienes públicos, y esto efectivamente crea inestabilidad en el capitalismo, lo que pone en riesgo el dinero y las vidas de los inversionistas y ciudadanos privados mediante la pérdida de utilidades, capital, riqueza y seguridad.

Es esta una exageración? El 21 de mayo de 2013 el Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso, dijo durante una presentación al Parlamento Europeo sobre el cálculo de la evasión ilegal de impuestos en Europa:

"Se calcula que el total de ingresos perdidos debido al fraude ilegal y la evasión de impuestos inaceptable asciende a un trillón de euros por año. Pongamos esto en perspectiva: un trillón de Euros es casi el doble del déficit presupuestario anual conjunto de todos los Estados Miembros en 2012."

Existen muchos cálculos adicionales, de los cuales todos se basan en varias definiciones (la anterior se basa en "fraude ilegal y evasión inaceptable"). Uno de ellos es el cálculo del Tax Justice Network discutido en el capítulo 2.1 líneas arriba.

Este informe se basa en un entendimiento amplio, basado a la vez en la fuga de capital desde los países donde se encuentran los recursos o mercados, ya que la habilidad de algunas empresas de acumular más dinero al no pagar impuestos, distorsiona el capitalismo. En lugar de llegar a ser líder del mercado la empresa más competitiva, y que por tanto ser ella la que gana más dinero para superar a las demás, la inclusión de los paraísos fiscales en la ecuación, las empresas que más dinero ganan son aquellas que están dispuestas a retirar la cantidad más grande de dinero para el "contrato de tercerización" entre los sectores privado y público. Esta claramente es una falla del mercado porque entonces algunas empresas transfieren el dinero fuera del mercado (a un paraíso fiscal) para luego tener incluso más dinero con el cual podrán nuevamente competir.

¹⁸ Existen fallas en el mercado (o fracaso del mercado) cuando la asignación de bienes y servicios por parte de un mercado libre no es eficiente o, en otras palabras, cuando se puede lograr el uso más eficiente de los recursos en la sociedad regulado un mercado que no está funcionando de manera óptima. Los referidos recursos son, en su mayoría, capital físico, capital humano, capital financiero, y capital ambiental. El capital ambiental incluye todas las materias primas no producidas.

¹⁹ El nivel elegido es el nivel en cual los ciudadanos de un país, mediante la votación y elección de una serie de gobiernos, ha podido expresar su apoyo por varios niveles sugeridos de bienes y servicios, expresados mediante las plataformas políticas de al menos dos partidos políticos que compiten entre sí, para lo cual se ha permitido que estos expresen libremente su plataforma política a los ciudadanos. Existe un cierto nivel mínimo, y este nivel, por la falta de otros principios unánimemente aceptados, es expresado de la mejor manera en la Declaración de Derechos Humanos de la ONU. Aunque no haya recibido el respaldo unánime de todos los países del mundo, esta declaración tiene el respaldo de la mayoría de los gobiernos en países en cuales los ciudadanos han podido votar y elegir una serie de gobiernos y, por tanto, expresar su nivel preferido de bienes y servicios.

No estamos hablando simplemente de la fuga de capital desde las empresas en los países anfitriones o de origen hacia los paraísos fiscales, sin embargo. Existen otras maneras de hacerlo que usan las empresas transnacionales cada vez más para removerse de los inversionistas y de la comunidad en general:

- La cantidad de acciones recompradas (rescatadas) ha aumentado tremendamente desde la década de los 80.

Esto ha servido para transferir una gigantesca cantidad de valores hacia la gerencia de estas empresas, las cuales ocupan grandes posiciones dadas bajo programas de opciones diseñados para incrementar el valor al inversionista a corto plazo, pero los cuales no se enfocan en el valor al inversionista a largo plazo.²⁰ La alternativa hubiese sido bonificar los fondos a todos los accionistas, lo que hubiese removido la transferencia de valor hacia la gerencia de las empresas transnacionales.

- Hay una creciente tendencia en la cual las empresas muy económicamente atractivas empiezan a ser blancos de la apropiación, y en el proceso (o luego) lo que resta del valor de las acciones es destruido para que abaratar la apropiación de la empresa entera, y luego la empresa es removida de la bolsa de valores. Esto efectivamente crea imperios privados masivos basados en el dinero de los inversionistas y puede resultar en enormes pérdidas para los inversionistas.

Aunque este informe no se enfocará en este lado de la destrucción del valor al inversionista, vale mencionar porque, junto con los instrumentos usados para privar a los inversionistas del masivo valor que se halla durmiente dentro de las empresas, particularmente en los paraísos fiscales que usan las empresas transnacionales, es un hecho que impulsa a las empresas a prestar dinero para pagar dividendos ya que su dinero está siendo "ocupado".

Lo que se intenta explicar en este informe es que es necesario resolver estas fallas en el mercado para que la competencia tome lugar bajo términos iguales (en cuanto a la regulación) para que las empresas más eficientes sean las que más éxito tienen en el mercado y así puedan crear un mercado al menor costo. Así como se supone que los gobiernos deban producir los bienes públicos de la manera más económica, también se supone que los mercados crearán sus bienes y servicios de la manera más económica mediante la competencia. Si las empresas más eficientes no pueden ganar, entonces el mercado no podrá producir estos bienes y servicios de la manera menos costosa. Tanto los gobiernos como los mercados reprobaban la prueba del capitalismo y es por este motivo, probablemente, que la economía mixta se ha establecido como la forma de capitalismo predominante en el mundo industrializado. El sector público debe regular al sector privado, pero únicamente en la medida necesaria. Las rentas de los recursos deben ser captados mediante la recaudación de impuestos y otros mecanismos, pero únicamente en medida que haya rentas de los recursos.²¹ Lo importante es encontrar el equilibrio correcto. Actualmente la situación es una de subfinanciamiento y subregulación. Los gobiernos también deberán recortar sus gastos. El subfinanciamiento es el motivo por el cual en este informe se afirmará que los gobiernos (el sector público) deben ser los principales responsables por escoger mecanismos fiscales en un sistema tributario (la regulación), mientras que los ciudadanos y las empresas (el sector privado) deben ser escuchados en cierta medida en cuanto al nivel de recaudación de impuestos (el financiamiento). Es mucho mejor que los contribuyentes paguen impuestos normales, que pocos contribuyentes sean obligados a pagar impuestos más altos debido a que existen oportunistas en el sistema (las empresas transnacionales, las que evitan pagar impuestos mediante la evasión ilegal de impuestos y otros mecanismos).

20 Ha-Joon Chang: "23 Things They Don't Tell You About Capitalism", Penguin Books, 2010

21 Las rentas de los recursos esencialmente fluctuarán en base a (1) el tamaño del recurso que está siendo monopolizado por las empresas extractivas, (2) la calidad de los recursos, (3) la facilidad de extraerlos, (4) las medidas y los costos necesarios para ingresar en el mercado, y (5) el precio en el mercado.

Por tanto, no es necesario enfocar en más regulaciones, sino en las regulaciones correctas (óptimas). Mientras no existan las regulaciones correctas, existirán empresas transnacionales oportunistas que intentarán trasladar utilidades sobre las cuales no han pagado impuestos fuera de ciertas jurisdicciones fiscales, y habrá individuos corruptos quienes ayudarán a dichas empresas a salir impunes. No se puede negar que se necesita de dos partes para que exista la corrupción. Es tan fácil culpa a los individuos codiciosos por la corrupción. Esto implica que las empresas transnacionales que participan o incluso fomentan la corrupción para colocarse en posiciones más favorables que la competencia tienen una enorme responsabilidad por el estado de las cosas en muchos países pobres que son ricos en recursos. Es bueno ver que los inversionistas y otros han influido en muchas de las más grandes empresas de petróleo y gas, y minería, para detener el uso de sobornos y la corrupción. Sin embargo, en medida que más y más de las empresas tengan grandes cantidades de dinero en los paraísos fiscales, será más y más fácil eludir los reglamentos anti-corrupción, incluyendo al interior de las empresas, cuando flujos de caja sin precedentes están disponibles en paraísos fiscales, fuera del control de los inversionistas.

Por tanto, una y otra vez nos recuerdan en los noticieros que aunque las políticas hayan sido establecidas, falta ver si muchas de las empresas grandes continuarán o no pagando a quienes les ofrecen el acceso inapropiado a los recursos.

Eso no es todo. Las empresas transnacionales de petróleo, gas y minería y otras transnacionales, junto con bufetes de abogados y empresas de auditoría a nivel global, son enormemente responsables por el hecho de que la regulación fiscal correcta no haya sido promulgada aun. No es que no sepamos cuales de los mecanismos fiscales funcionan y cuáles no. El problema es que cada vez que se introduce un mecanismo fiscal eficaz, causa revuelo, el cual puede ser difícil de distinguir del revuelo que ocurre cuando el nivel de impuestos es demasiado alto. Por tanto, como hemos planteado líneas arriba, solamente los gobiernos deben elegir los mecanismos fiscales a usar, pero deben escuchar cuidadosamente con respecto al nivel impositivo en cual calibran los mecanismos fiscales para evitar que los grupos de presión destruyan los buenos mecanismos, mientras tomemos la debida nota del nivel de impuestos bajo el cual los contribuyentes deben operar. Si los gobiernos están fijando únicamente el nivel impositivo, es un riesgo que los impuestos sean demasiado altos y que por tanto, el financiamiento sea mayor al deseado para optimizar las empresas que desean trabajar a la par con la economía de un país.

Sin embargo, aunque se debe notificar con el debido tiempo al sector privado cuando se modificará un nivel impositivo, es el sector público el que por ultimo debe calibrar los mecanismos fiscales y el nivel impositivo para comprobar si los argumentos del sector privado son válidos o no. La comprobación de un nivel impositivo no debe ser una negociación entre los sectores público y privado, sino el sector público reúne todos los argumentos antes de tomar una decisión sobre el nivel impositivo óptimo (no máximo). El objetivo debe ser que todos los contribuyentes en un sector paguen los mismos impuestos, ampliando así la base impositiva y permitiendo que el gobierno reduzca el nivel impositivo (el financiamiento) para atraer a más empresas, las cuales ayudarán a incrementar el crecimiento sostenible. El crecimiento sostenible es logrado cuando los sectores público y privado están funcionando de la manera óptima, produciendo sus respectivos bienes y servicios en el menor costo posible, y tomando la debida precaución para asegurar que todos los costos de producir recursos ambientales no renovables hayan sido tomados al fijar los precios de la producción.

La preocupación hoy es que en lugar de arreglar los sistemas tributarios (estableciendo los mecanismos fiscales correctos para reducir o eliminar la fuga de capital) y asegurando que la declaración de impuestos por parte de las empresas transnacionales para los inversionistas y otros constituyentes sea la correcta (informes país por país expandidos²² en los cuales

²²An extended country by country reporting standard (Un estándar para informes país por país expandidos). Publish What You Pay Noruega, 2011/2103. Disponible en: www.pwyp.no.

²³Fiscal Monitor.* Taxing Times*, FMI Octubre 2013

los impuestos pagados por país son presentados en su contexto natural directamente en los estados financieros de las transnacionales mismas), puedan surgir sugerencias de incrementar los impuestos a pagar por parte de aquellos que ya están pagando impuestos. Este sería un paso masivo e innecesario en la dirección equivocada. En la última edición de Fiscal Monitor, "Taxing Times"²³ concluyó, entre otras cosas, que: "Los resultados reportados en esta edición demuestran que la posibilidad de ganar más es limitada en muchas economías avanzadas y, donde las relaciones tributarias ya son altas...". Esto significa que en el FMI hacen la vista gorda a la masiva fuga de capital que está fluyendo como ríos de los países ricos en recursos y las sociedades industrializadas mediante mecanismos como:

- El abuso de los reglamentos fiscales
- El abuso de los derivados
- Contratos ajustados "Mark-to-Market" fuera de los paraísos fiscales y transacciones fuera del mercado en áreas que, por tecnicismos ofrecen cero impuestos
- Manipulación de precios de transferencia

En lugar de incrementar los impuestos, los países pueden incrementar la base impositiva al eliminar los tecnicismos y ampliar la base impositiva reduciendo las deducciones que no son en efectivo a favor de tasas impositivas corporativas más bajas.

El mensaje de este informe es:

- **Utilizar el marco analítico presentado para analizar los sistemas tributarios por todo el mundo para evaluar cuan amplios son los tecnicismos o desequilibrios**
- **Eliminar los tecnicismos en los sistemas tributarios existentes para que la evasión ilegal de impuestos sea más difícil, y las bases impositivas puedan crecer significativamente**
 - Esto beneficiará a quienes son ricos en recursos, pero también a los países pobres que se independizan de la ayuda humanitaria y el respaldo a sus presupuestos y tienen fondos para el pago de deudas
 - Esto beneficiará doblemente al mundo industrializado ya que los ingresos tributarios adicionales podrían eliminar la actual crisis y sentar la base para el crecimiento a futuro y, adicionalmente, la ayuda humanitaria que actualmente está levantando a algunos países que tienen el potencial de ser independientes de la ayuda humanitaria librarán esos fondos para ser usados donde realmente son necesarios.
- **Ajustar los informes mediante la implementación de informes país por país expandidos para ayudar a los inversionistas a monitorear a las empresas en cuales invierten su dinero.**

Este informe presenta el marco analítico y las técnicas para eliminar los tecnicismos y reducir el abuso de los reglamentos fiscales. Un informe separado, "La Protección Contra el Abuso de los Derivados" explica cómo una simple técnica puede frenar el uso ilegal de derivados mientras protege el uso legal. El informe "Un Estándar para los Informes País por País Expandidos" explica cómo los informes muy compactos en las anotaciones de los estados financieros pueden cambiar por completo la manera en cual los inversionistas pueden monitorear sus inversiones para beneficiarse y beneficiar a la sociedad en general.

Ahora volveremos a la tarea de presentar un marco dentro del cual se puede comprobar si los sistemas tributarios son óptimos o no.

4. Un marco para analizar los sistemas fiscales para recursos

4.1 Los sistemas tributarios a través del diseño

Cuando se trata de sistemas tributarios óptimos, tenemos que distinguir entre dos conjuntos de regulaciones en dos tradiciones para sistemas legales:

	CONTINUACIÓN EMPRESARIAL	DISCONTINUACIÓN (SUSPENSIÓN) EMPRESARIAL
	Menos desafiante para la administración fiscal	Más desafiante para la administración fiscal
Los que se basan en la LEY CIVIL	Más desafiante para la administración fiscal	Codificación comprehensiva para los impuestos sobre la renta
Menos desafiantes para la administración fiscal	Fallos claros en los juicios ya que cubren la mayoría de las situaciones	Fallos poco claros en los juicios porque la codificación no está completa
Los que son DE HECHO	Impuestos sobre la renta Estatutos y algo de codificación	Impuestos sobre las ganancias de capital Principalmente estatutos
Más desafiantes para la administración fiscal	Fallos poco claros en los juicios porque carecen de precedentes	Fallo muy confuso en un juicio debido a que carecen de precedentes

8 La evasión ilegal de impuestos es la práctica ilegal de tergiversar las utilidades imponibles al reportar menos ingresos o reportar más costos o voluntariamente crear transacciones no esenciales o elementos de transacciones para transferir las utilidades imponibles de manera transfronteriza para evitar el gravamen de impuestos (no se debe confundir esto con la evasión legal de impuestos). La evasión ilegal de impuestos puede resultar en cargos penales y penalidades severas en la mayoría de las jurisdicciones.

9 La evasión legal de impuestos es el término que explica el uso de métodos legales dentro de una jurisdicción fiscal para minimizar los impuestos a pagar en un dado año. La evasión legal de impuestos por lo general asegura que todas las deducciones y créditos fiscales hayan sido aprovechados y asegura que todas las pérdidas llevadas adelante sean utilizadas contra los ingresos sujetos a gravamen antes de calcular los impuestos por pagar. La evasión legal de impuestos por lo general se limita al uso de métodos locales dentro de una jurisdicción fiscal.

10 De acuerdo con el "2013 Index of Economic Freedom" (Índice de Libertad Económica de 2013), The Heritage Foundation.

11 "The cost of tax abuse", Tax Justice Network (Red de Justicia Tributaria) 2011

Para poder analizar los efectos de un sistema tributario, uno debe conocer la situación que encara y el sistema legal que tratará con dicha situación. La continuación empresarial es una situación regular dentro de una empresa en cual los activos son usados para producir ingresos para la empresa. La discontinuación o suspensión empresarial es aquella situación en la cual la empresa genera ingresos mediante la venta única de porciones del activo o del activo entero.

Por lo experimentado a nivel mundial se conoce que la discontinuación o suspensión empresarial es más desafiante que la continuación empresarial ya que los que gestionan los impuestos tienen menos experiencia con las suspensiones empresariales. Además, la transacción involucra el uso de más dinero de lo normal y por tanto, las suspensiones empresariales requieren de mucha más planificación por parte del contribuyente.

La experiencia también indica que debido a la complejidad del negocio y de los impuestos, los países basados en tradiciones de ley común tienen dificultades para manejar las industrias extractivas en las cuales participan tan solo algunas pocas empresas transnacionales, y no hay precedentes, o hay muy pocos, en los cuales pueden apoyarse en casos legales. Los que gestionan los impuestos temen llevar los casos a las tribunas en estos países ya que existe un temor generalizado de que debido al desequilibrio entre los recursos disponibles a nivel internacional a disposición de las empresas transnacionales y aquellos disponibles a nivel

nacional a disposición del gobierno, se cree que es más probable que el resultado sea a favor de la transnacional que del gobierno.

La tabla también indica que el área más problemático es aquel de suspensión empresarial en países donde rige la ley común en cuales la falta de experiencia con situaciones de discontinuación o suspensión empresarial significa que no existen precedentes. Esto, en combinación con el poco tiempo que el caso funge en las cortes, y la falta en general de competencias que tienen los jueces con casos relacionados con impuestos, conlleva en riesgos más elevados en países donde rige la ley común en comparación a países donde rige la ley civil.

Hoy en día no existen sistemas de ley común puros en el mundo. Los sistemas basados en la ley común se han desarrollado y han cambiado, siendo ahora una combinación de estatutos y códigos. El principio de que un gobierno debe anticipar todas las situaciones posibles que puedan ocurrir, antes que ocurran, funciona a favor de continuar codificando más leyes tributarias en países donde rige la ley común, en particular con respecto al impuesto a las ganancias.

4.2 Desafíos para los sistemas tributarios

En "Un estándar para informes país por país expandidos"²⁴ describimos los seis principales instrumentos que crean desafíos en cuanto a las empresas transnacionales. Estos son:

- El abuso de los reglamentos fiscales
- El abuso de los derivados
- Contratos ajustados "Mark-to-Market" y transacciones fuera del mercado
- La manipulación de precios de transferencia
- Prácticas corruptas
- Prácticas criminales

Estas seis áreas presentan desafíos para los sistemas tributarios porque:

- Existe poca codificación o precedentes
- La codificación o precedentes son ambiguos
- Aunque las leyes fiscales o precedentes pueden ser claros, aún existe un desfase en la información que debe ser reducido para que los administradores de impuestos puedan comprobar en un juicio que el contribuyente es culpable en ciertas situaciones

Las prácticas corruptas y la manipulación de precios de transferencia han existido durante bastante tiempo, pero al estudiar los casos que tratan con impuestos en diferentes partes del mundo, se puede constatar que otros instrumentos no han sido tan notables. El abuso de los reglamentos fiscales, por lo menos dentro de las administraciones fiscales, ha llegado a ser conspicuo aunque no existen cálculos a nivel global o de país de las pérdidas de ingresos a causa de dicho abuso en comparación, por ejemplo, a la corrupción o manipulación de precios. Esto posiblemente sea porque frecuentemente ocurre en combinación con el abuso de derivados, temas de "mark-to-market" o la manipulación de precios de transferencia. Algunos ejemplos:

- Si una empresa celebra un contrato de derivados en un país rico en recursos que está diseñado para reflejar pérdidas, en la mayoría de los casos, la mayoría de los administradores fiscales aceptarían ese contrato como algo legal siempre y cuando la empresa pueda reclamar que éste les protege contra ingresos muy bajos. Sin embargo, la mayoría de los administradores fiscales se opondrían si supieran que en muchos casos

²⁴ Richard Murphy/Frian Aarsnes: "An extended country by country reporting standard". FWYP Norway, 2011. Available from www.pwyp.no.

la empresa de petróleo, gas o minería habría celebrado un acuerdo de respaldo mutuo (acuerdo de garantía recíproca) u otro acuerdo completamente por separado con el efecto opuesto en otro país. Cada uno de los acuerdos refuta al otro en el grupo. Si uno resulta en utilidades, el otro resultará en pérdidas y viceversa. Sin embargo, en la mayoría de los casos el arreglo es que se declara pérdidas en el estado rico en recursos y se declara utilidades en el paraíso fiscal, transfiriendo así las utilidades sobre las cuales no se ha pagado impuestos (mediante la deducción de la pérdida contra otros ingresos) fuera del país rico en recursos. Esta práctica claramente constituye la evasión ilegal de impuestos y sería ilegal en la mayoría de las jurisdicciones fiscales si las administraciones fiscales tuviesen conocimiento de esta práctica. El informe "La protección contra el abuso de derivados" describe esto con una modificación en los sistemas tributarios que sería muy sencilla pero muy eficaz.²⁵

- Si una empresa contrata a un FPSO de una empresa filial en otro país, la mayoría de los sistemas tributarios aceptaría que la tasa en una tasa "mark-to-market" que vincula dicha tasa a las fluctuaciones en el precio del petróleo. La empresa argumentaría que esta tasa vinculada al índice del petróleo es buena porque significa que la tasa (y por tanto el costo) baja cuando los precios del petróleo bajan, y que sencillamente es justo que la tasa (y por tanto el costo) suba cuando los precios del petróleo suban nuevamente. Lo que la empresa logra mediante este tipo de acuerdo es poder transferir utilidades sobre las cuales no ha pagado impuestos hacia fuera de la jurisdicción fiscal sin que los administradores de impuestos se den cuenta al principio, y cuando sí se dan cuenta, les será demasiado difícil eliminarla puesto que el año anterior no lo trataron así. El efecto económico es que la mayoría de los ingresos del petróleo y gas son removidos de jurisdicciones fiscales donde pagarían impuestos y tan solo se paga impuestos sobre una pequeña cantidad de ingresos del contrato FPSO fijado al índice de petróleo. Es bastante fácil evitar dichas situaciones ya que es fácil codificar las leyes fiscales estipulando que las FPSO y otros instrumentos utilizados para operar las instalaciones en los campos deben ser tenidos dentro del país o, si los propietarios se encuentra fuera del país, estipular que únicamente se le permite una cierta cantidad de utilidades a la empresa, por ejemplo un 10%, sobre el FPSO y que no se acepta una tasa fijada al índice del petróleo.

La lista de situaciones que crean problemas para las administraciones fiscales es larga.

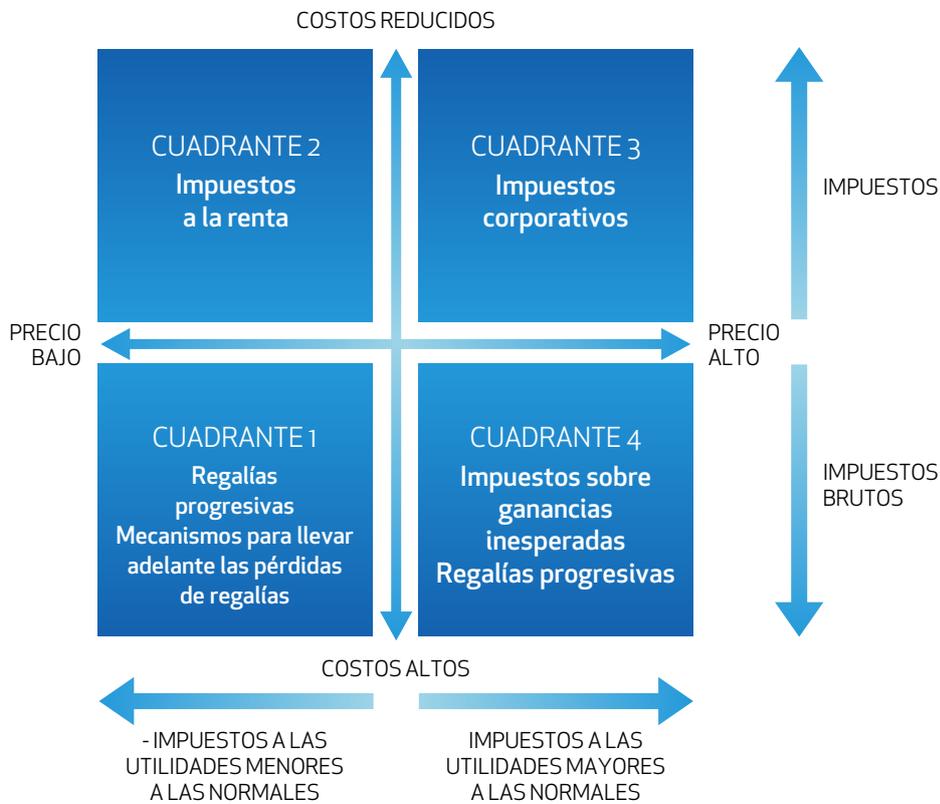
4.3 The Quadrant Cross²⁶

El Quadrant Cross es usado para identificar todas las situaciones que ocurren en las industrias extractivas que ocurren. Las industrias extractivas normalmente se enfocan altamente en el lado izquierdo de la figura, asegurando así de pérdidas que serán llevadas adelante y de impuestos reducidos debido al riesgo de percibir utilidades normales o menores a las normales. Por tanto, es el gobierno por si solo el que tendrá que iniciar los impuestos basados en utilidades normales o mayores a las normales.

Todas las empresas de las industrias extractivas saben que si sus recursos son considerables, se arriesgan a ocupar los cuatro cuadrantes de la cruz durante la vida de un campo o una mina. Esto se debe a que:

- Una empresa que establece una mina o campo de petróleo y gas reportará grandes inversiones al principio, es decir costos altos (y precios bajos o nulos debido al período de arranque)

²⁵ Friar Aarsnes: "Protection against derivative abuse" (La protección contra el abuso de derivados). PWYP Noruega, 2011. Disponible en: www.pwyp.no



Alternativa 1 – precios bajos en el período de arranque:

- Si los precios son bajos cuando inician las operaciones, se arriesgan a llevar adelante las pérdidas al inicio que querrán llevar adelante contra los impuestos corporativos y potenciales impuestos sobre los dividendos de los recursos (cuadrante 1)
- En medida que se acercan al rendimiento de la inversión, el costo de la operación por lo general es bajo por unidad puesto que la producción aún sigue alta (cuadrante 2)
- Si los precios fueron bajos en una perspectiva histórica cuando iniciaron las operaciones, es más probable que los precios se incrementen en lugar de continuar decreciendo. Por tanto, las empresas extractivas tienen una gran probabilidad de crear utilidades más altas de las normales mientras continúan siendo bajos los costos durante la vida de la operación (cuadrante 3)
- Si los precios se incrementan y continúan siendo altos, las empresas tienden a desear invertir más para aprovecharse más de los recursos que están en la mina o el campo. Esto normalmente crea una situación en la cual los costos son altos y los precios son altos (cuadrante 4)

Alternativa 2 – precios altos en el período de arranque:

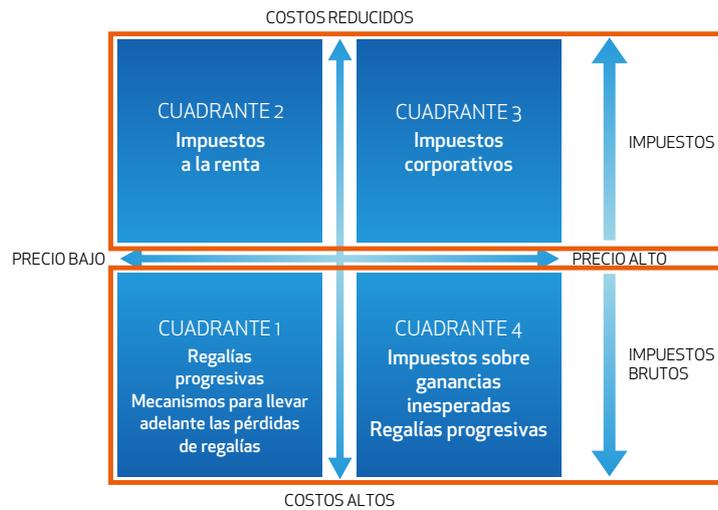
- Si los precios son altos cuando inician las operaciones, normalmente llegarán al punto de rendimiento mucho más temprano y habrá un período extenso de utilidades muy altas pero con costos altos al principio (cuadrante 4)

26 El Cuadrante Cross es propiedad intelectual de Friian Aarsnes, y toda referencia al Cuadrante Cross debe incluir la citación "Fuente: Friian Aarsnes, 2008"

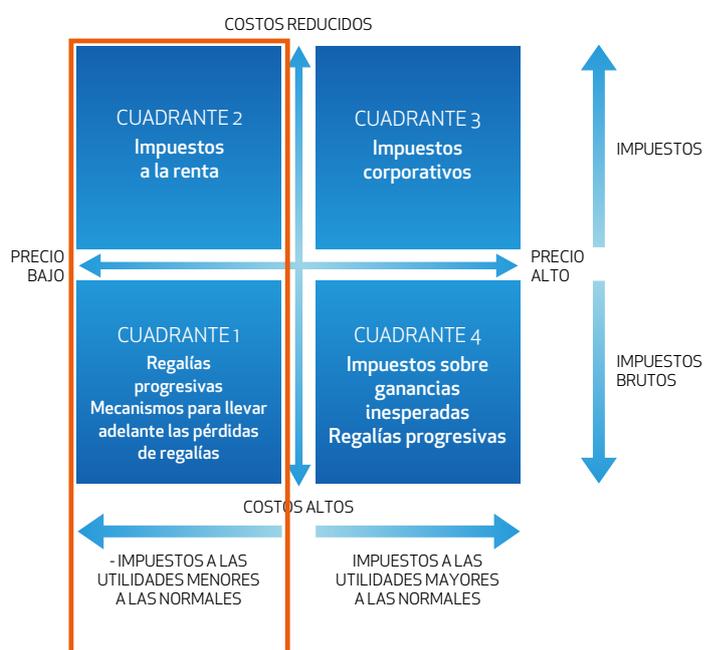
- En medida que se acercan al rendimiento, los costos de la empresa van de altos a bajos mientras los precios permanecen altos (cuadrante 3)
- Si los precios son altos desde una perspectiva histórica cuando iniciaron operaciones, es más probable que se reduzcan en lugar de continuar incrementándose aunque este último también es una posibilidad. Por tanto, en algún momento del cronograma, mientras la empresa aún tiene costos bastante bajos, existe el riesgo de que las utilidades bajen de más de lo normal a normal o por debajo de lo normal (cuadrante 2)
- Cuando la producción llegue hacia su final, los costos por unidad empiezan a elevarse de manera significativa y si los precios continúan siendo bajos, existe del riesgo de que las pérdidas sean llevadas adelante o por último que se cierre las operaciones (cuadrante 1)

Vale notar que al analizar el sistema tributario de un país contra este marco, es importante que nos adhira estrictamente a las características de cada cuadrante.

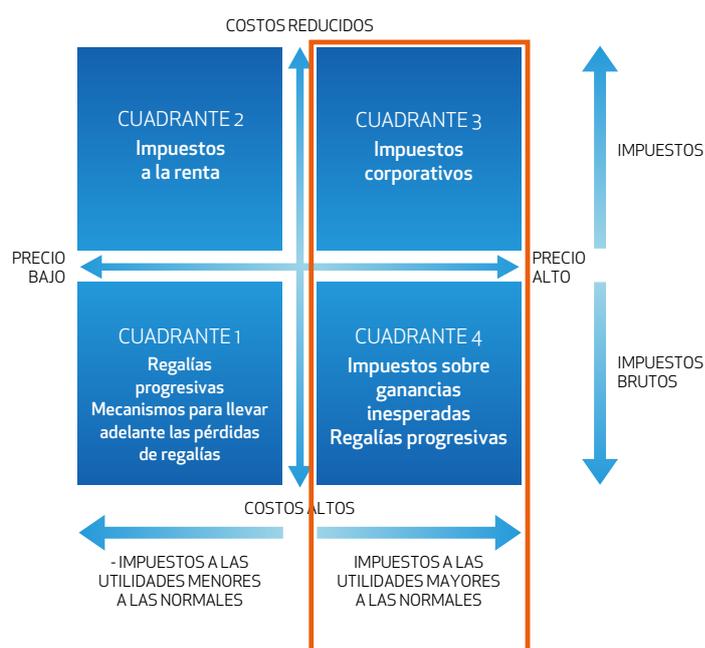
- El cuadrante 1 y el cuadrante 4 por tanto, quedan estrictamente reservados para los mecanismos de impuestos brutos mientras que los cuadrantes 2 y 3 son estrictamente para el uso de mecanismos de impuestos líquidos.



- Los cuadrantes 1 y 2 reflejan las utilidades normales o por debajo de lo normal, y aunque el mecanismo fiscal del cuadrante 2 supuestamente captará los mayores ingresos, el cuadrante 1 sirve como "válvula de seguridad" para los precios extremadamente bajos.



- Los cuadrante 3 y 4 reflejan las utilidades mayores a las normales, y aunque el mecanismo fiscal del cuadrante 3 debería de captar los ingresos más altos, el cuadrante 4 sirve como "válvula de seguridad" para los precios extremadamente altos. Existen ejemplos de la considerable confusión que existe sobre estos aspectos, ya que los políticos y burócratas de algunos países han argumentado que sus mecanismos para impuestos líquidos tienen cualidades a la par con los cuadrantes para impuestos brutos (en especial el cuadrante 4). Este no es el caso y en el capítulo 5 analizaremos esto de manera más detallada.



5. Analizando los desfases en los sistemas tributarios para recursos

5.1 Introducción

Por primera vez, este informe provee al público en general un marco completo para evaluar los sistemas tributarios usados para gravar impuestos a las empresas transnacionales de petróleo, gas y minería, dando al público la posibilidad de evaluar la eficiencia, o ineficiencia, del sistema tributario de un país o sector.

Además, este informe provee a los gobiernos un marco completo e imparcial para comprobar, y arreglar, los reglamentos para las industrias que trasladan sus utilidades a lugares donde no pagarán impuestos.

Existen limitaciones en cuanto a lo que el público podrá evaluar. Es posible que el público desafíe a los gobiernos cuando los mecanismos fiscales obviamente son deficientes o cuando los niveles impositivos obviamente son menores a los de otros países, pero únicamente las personas que tiene modelos cuantitativos adecuados podrán comprobar si un sistema tributario (mecanismos fiscales y niveles impositivos) está calibrado para el óptimo gravamen de impuestos o no. En la siguiente discusión sobre cada uno de los cuadrantes, analizaremos en detalle los elementos claves introducidos por los mecanismos fiscales de cada cuadrante, y como combinarlos.

Este informe no propone la máxima recaudación de impuestos. En realidad, propone que es necesario buscar un equilibrio en la recaudación de impuestos sobre los recursos que proteja al sector privado en contra de impuestos altos en momentos cuando los ingresos y las utilidades son bajas, pero que al mismo tiempo proteja el financiamiento del sector público cuando los ingresos y las utilidades son más altas. Esto asegurará que las empresas sientan confianza de poder llegar al punto de rendimiento de su inversión, pero que también deban las empresas respetar el contrato social entre el sector privado y el sector público, que los gobiernos necesitan fondos, y que las empresas extractivas tendrán que participar en el financiamiento de los mismos cuando sus utilidades estén en niveles normales o por encima de los normales. Equilibrar la recaudación de impuestos en las industrias extractivas de esta manera creará, a largo plazo, sociedades que crean la máxima prosperidad al menor costo. Esto es lo que llamamos, en este informe, la más óptima recaudación de impuestos (sobre los recursos), y creemos que este informe puede ayudar a lograr eso.

- La eliminación de tecnicismos en los sistemas tributarios, creando así oportunidades para eliminar la evasión ilegal de impuestos
- Las empresas ven los beneficios de largo plazo para sus inversionistas, de pagar los impuestos óptimos
- Los gobiernos ven los beneficios de largo plazo de crear sistemas tributarios sin tecnicismos y tasas impositivas menores para fomentar la confianza y cooperación entre los contribuyentes y también para reducir los costos

Sin embargo, para eliminar los tecnicismos, es necesario que los gobiernos y la sociedad los reconozcan. Queda fuera del alcance de este informe realizar una evaluación completa sobre todo lo que puede salir mal en un sistema tributario, pero antes de discutir el contenido de

cada uno de los cuadrantes, vamos a poner el Quadrant Cross en un contexto más amplio e informar sobre lo que se necesita para lograr la más óptima recaudación de impuestos.

5.2 Requisitos para la óptima recaudación de impuestos

5.2.1 Entender el comportamiento de los inversionistas

Es esencial que un país entienda el comportamiento de los inversionistas para poder crear el marco fiscal correcto para la óptima recaudación de impuestos. Estos son los elementos principales que buscan las empresas transnacionales de las industrias extractivas:

- potencial, véase 5.2.2
- previsibilidad, véase 5.2.3
- al menos una manera de transferir las utilidades (luego de haber pagado impuestos) al país de origen, véase 5.2.4
- prioridades de inversión, véase 5.2.5, 5.2.6 y 5.2.7
- mecanismos fiscales, véase 5.2.8
- la depreciación y otras deducciones, véase 5.2.9
- incentivos para la inversión, véase 5.2.10
- free carried interest (la porción del gobierno en una inversión, la cual es cubierta por la empresa) y la participación del gobierno, véase 5.2.11
- oportunidades para la discontinuación, véase 5.2.12

Una empresa extractiva transnacional, además de esto, buscará sistemas tributarios ventajosos, pero no necesariamente de la manera en cual los gobiernos los consideran ventajosos. Sin embargo, el país en cuestión jamás debe usar su sistema tributario para competir contra otros países. El país necesita sentirse seguro, sabiendo que sus recursos únicamente podrán ser extraídos en la medida que las empresas extractivas establezcan una empresa dentro del país, de manera que los recursos queden asegurados en el país.

Sin embargo, esto no significa que el país deba ir en la dirección opuesta y recaudar impuestos exorbitantes sobre los recursos, algo que está sucediendo en algunos países bajo los llamados "producción sharing agreements" (PSA, acuerdos de producción compartida). Es necesario el equilibrio y, la mayoría del tiempo, no es óptimo el equilibrio actualmente en muchos de los países ricos en recursos.

5.2.2 Potencial (de encontrar prospectos)

Potencial de prospectos es la probabilidad de que una empresa extractiva encuentre recursos si emprende actividades de exploración en un país. El potencial (de encontrar prospectos) significa que existe una cierta probabilidad de descubrir recursos comercialmente atractivos, o debido a grandes volúmenes, o a una alta calidad, o a precios altos. O existe otro motivo por el cual una empresa extractiva desearía ingresar a un país – punto.

Lo que el país debe saber es que la empresa extractiva no puede tener acceso a los recursos salvo que el país le conceda el acceso. Este es uno de los motivos por los cuales un país debe establecer sus reglamentos en la ley antes de invitar a las empresas extractivas, y no negociar acuerdos con empresas individuales antes que el país realmente conozca su potencial. Una de las maneras de conocer el potencial (de encontrar prospectos) es contratar a un equipo de geólogos para crear (o actualizar) un mapa de prospectos potenciales para varios recursos (petróleo, gas, minerales, metales, gemas, etc.).

Es necesario distinguir entre las operaciones onshore (en tierra firme y las operaciones offshore (en altamar). Las operaciones onshore (en tierra firme) son operadas más bien bajo el principio de "por orden de llegada" lo que esencialmente se presta al acceso monopolístico de los recursos. Los comportamientos monopolísticos requieren de mucho más regulación

y recaudación de impuestos, pero a menudo lo que sucede es lo opuesto. Las empresas mineras y las empresas de petróleo y gas onshore son menos reguladas y se recauda menos impuestos de las mismas, que las operaciones offshore (en altamar).

En las operaciones onshore (hasta el momento el petróleo y gas) las empresas son mucho más abiertas a que las autoridades lleven a cabo actividades sísmicas y por tanto, el acceso a las parcelas es mucho más competitivo y menos monopolístico.

El potencial (de encontrar prospectos) puede cambiar. Los volúmenes y las calidades no cambian, pero los precios sí. Un recurso que previamente no era comerciable puede transformarse en algo altamente valioso si los precios cambian significativamente. Los precios pueden cambiar si la demanda excede la oferta a nivel mundial, o la oferta a nivel mundial puede ser menos que la demanda debido al agotamiento de algunos recursos no renovables. Esto significa que un país no debe aceptar así no más el punto de vista de una empresa extractiva que considera que un recurso es marginalmente económico. Ese puede ser el caso hoy en día, pero puede cambiar en el futuro, y el gobierno debe mantenerse informado sobre la oferta a nivel global versus la demanda durante el periodo de producción calculado para tener conocimiento del potencial valor. En primer lugar, y lo más importante, es imperativo que un país prevea que los precios pueden cambiar mucho durante el período de producción y por ese motivo es necesario que los reglamentos óptimos hayan sido establecidos para todas las posibles situaciones que puedan ocurrir, previo a que ocurran. Aunque las empresas típicamente calcula el valor de un recurso en base a precios bajos o una curva de precios, en contraste el país debe usar precios según las alzas y bajas, o por lo menos calcular cual sería el valor del recurso si los precios fueran muy altos.

Recomendación: Un alto grado de potencial (de encontrar prospectos) permite que un país se coloque entre los países más atractivos... y viceversa.

5.2.3 Previsibilidad

Una empresa extractiva que invierte miles de millones de dólares en un país obviamente va a querer garantizar que sus inversiones no corren riesgo. Muchos países han respondido celebrando acuerdo con las empresas que contienen largas cláusulas de estabilización, a veces hacia el final del período de producción. Esto no es necesario en lo absoluto. Si una empresa desea una cláusula de estabilización, esta no debe ser concedida hasta que la empresa haya recibido el rendimiento de la inversión original, posiblemente hasta haber logrado un rendimiento mínimo. El rendimiento siempre debe ser medido contra el capex y opex originalmente presentados a las autoridades cuando el proyecto fue aprobado. De preferencia, es mejor que el país no ofrezca ninguna cláusula de estabilización. Si se ofrece una cláusula de estabilización, esta debe ser tratada como si fuese una póliza de seguro. Si alguien adquiere seguro, pagan una prima. Si alguien pide una cláusula de estabilización, debe para una prima a cambio. Una de las soluciones que por lo menos un país ha utilizado es demandar un impuesto corporativo más alto a cambio de conceder dichas cláusulas de estabilización (por ejemplo, incrementando la tasa impositiva corporativa por un 5%).

Es posible evitar conceder cláusulas de estabilización:

- Si un país se toma el tiempo necesario para promulgar leyes antes de empezar a invitar (mas) empresas
- Si los mecanismos fiscales forman parte de la ley y no son negociables.

Si los términos forman parte de la ley y no son negociables, es mucho más fácil para las empresas evaluar los términos y decidir si les parecen atractivos o no, dado el potencial (de encontrar prospectos) de un país.

Si un país permita la negociación, debe estar preparado porque las empresas negociarían

el mejor acuerdo posible para sí mismas para ocupar la mejor posición posible con relación a la competencia. Esto por lo general no beneficiará al país, por tanto lo mejor que puede hacer un país es asegurar que los reglamentos formen parte no negociable de la ley para no perder el valor de sus recursos.

Recomendación: Mientras más predecible es el sistema tributario de un país, mas puede ese país colocarse entre los países más atractivos... y viceversa.

5.2.4 Impuestos de retención sobre los dividendos

Una empresa extractiva que desea invertir necesita tener por lo menos una manera de transferir las ganancias hacia el país de origen. No se debe cobrar impuestos de retención sobre los dividendos que van a ser transferidos directamente al país de origen en el cual la empresa tiene su oficina matriz (salvo que la oficina matriz se encuentre en un paraíso fiscal). Sí se debe cobrar impuestos de retención sobre los dividendos si la inversión será transferida a través de otros países, y el impuesto de retención debe ser el máximo posible si la inversión será transferida a través de un paraíso fiscal, es decir, si la empresa es de propiedad de una empresa matriz domiciliada directamente en un paraíso fiscal. De esta manera los inversionista se verán económicamente motivados a invertir desde sus países de origen y a no participar en el comercio de tratados y no usar paraísos fiscales para desviar el flujo de la inversión.

Es absolutamente esencial que no se cobre impuestos de retención sobre los dividendos si las inversiones son transferidas directamente desde el país de origen hasta el país anfitrión. De no ser así, existe más riesgo de que:

- Un país reciba la inversión inicial, pero las inversiones a futuro en el país por parte de la misma empresa serán limitadas a la reinversión de las utilidades de su primera operación. El no cobrar impuestos de retención sobre los dividendos de las inversiones efectuadas directamente entre el país de origen y el país anfitrión, significa que no existirán limitaciones arbitrarias en cuanto a las cantidades que una empresa pueda invertir en un país
- Un país recibe la inversión, pero en el caso de inversiones efectuadas a través de un paraíso fiscal, el país corre mucho riesgo de haber invitado a una empresa que utilizará al paraíso fiscal para transferir utilidades previo al pago de impuestos fuera del país o que creará un circuito de reinversiones "cero impuestos" en el país, o en otros países

Un países que cobra impuestos de retención sobre los dividendos puede crear una excepción para los dividendos que sean transferidos directamente hacia el país en cual los propietarios tienen su oficina matriz. Este tipo de regla también asegura que una sola empresa pueda tener más de un propietario. Esto será importante con respecto a la regulación, la discontinuación comercial, y ganancias de capital.

Recomendación: remover los impuestos de retención sobre los dividendos que son transferidos directamente al país de origen donde se encuentra la oficina matriz de la empresa, pero mantener los impuestos de retención en todos los demás dividendos, particularmente si los dividendos son canalizados hacia y a través de un paraíso fiscal. Esta recomendación no afecta ningún otro impuesto de retención.

5.2.5 Prioridades de inversión - exploración

Un país necesita entender cómo un inversionista se llega a comprometer a una inversión. Cuando el inversionista se siente satisfecho con el potencial (de encontrar un prospecto)

y la previsibilidad (de otra manera buscará algún tipo de garantía del potencial) y si ve que existe la manera de transferir las utilidades hacia fuera del país (de otra manera buscará algún tipo de indemnización) (con la excepción del impuesto de retención, alto rendimiento luego del pago de impuestos, etc.) entonces investigará los posibles escenarios de inversión.

Se invierte primero en la fase de exploración. Un país debe considerar mecanismos de reembolso equivalentes a la tasa impositiva marginal de sus mecanismos impositivos líquidos (cuadrantes 2 y 3) hasta que la empresa haya hecho su primer descubrimiento o descubrimientos comercial(es) por encima de un cierto nivel para nivelar el campo de juego entre las empresas. Luego, la necesidad por reembolsos prácticamente desaparece, y es suficiente que los costes de exploración sean deducibles de los ingresos de las demás operaciones, o que la empresa reciba créditos de inversión para la exploración adicional que pueda usar como deducciones en los ingresos cuando desarrolle recursos adicionales. De esta manera el rendimiento sobre la exploración es garantizado para la empresa a la par con la deducción de impuestos, mientras se garantiza que el país reciba impuestos desde las primeras actividades de desarrollo, ya que la exploración adicional debe ser deducida contra las segundas actividades de desarrollo (la empresa tendrá que usar ingresos (luego de haber pagado impuestos sobre los mismos) para emprender actividades de exploración adicionales).

Recomendación: un país que permite deducciones para costos de exploración puede incrementar la recaudación de impuestos con relación a los hitos establecidos, particularmente si las primeras actividades de exploración son combinadas con un mecanismo de reembolso. Los países que no permiten la deducción de gastos de exploración deberán esencialmente establecer impuestos menores con relación a sus hitos.

5.2.6 Prioridades de inversión - desarrollo

Cuando se evalúa un desarrollo comercial, una empresa extractiva casi siempre seguirá los siguientes pasos de investigación:

1. La Decisión de Invertir: Evaluar el desarrollo comercial de manera independiente junto con todas las operaciones necesarias dentro de un país
2. La Decisión Financiera: Evaluar si la economía puede ser mejorada al colocar algunos de los elementos del desarrollo fuera del país (por ejemplo, en paraísos fiscales)
3. La Decisión sobre la Transacción: Evaluar si la economía puede ser mejorada influir en las transacciones individuales mediante precios de transferencia, derivados, la reorganización, etc.

Un gobierno siempre debe saber, una vez que la empresa empieza a negociar con el gobierno, que la empresa esencialmente ha dicho "sí" internamente, a la primera decisión (la decisión de invertir). Cualquier concesión que haga el país más allá de los términos estándar, son como "la guinda del pastel" para las empresas (suponiendo que los términos estándar han sido calibrados y son aceptables para las empresas, dado el potencial (de encontrar prospectos) del país).

Recomendación: establecer términos para la operación dentro del país en las leyes, y no permitir la negociación de términos fiscales.

5.2.7 Prioridades de inversión – las consecuencias de ring-fencing

Ring-fencing (delimitar o disociar) una inversión es lo mismo que no permitir que las inversiones de futuros desarrollos sean deducidas de los ingresos de previos desarrollos. Esencialmente, es así que se trata con las inversiones en las cuentas financieras, y también

se alinea con la manera en la cual las empresas extractivas están presentando proyecto a gobiernos mediante los estudios de viabilidad. Por tanto, los gobiernos están aprobando proyectos como si fuesen "ring-fenced" (disociados) pero la verdad es que no lo son. Muchos países no aplican la "ring-fencing" (disociación) a los proyectos de petróleo y gas o minería. Nosotros no recomendamos ring-fencing específicamente, pero recomendamos que el ring-fencing o el no ring-fencing sea tomado en cuenta al momento de calibrar un sistema tributario y cuando se fija la tasa impositiva marginal y se evalúa las tasas impositivas efectivas. La no inclusión de ring-fencing significa que los contribuyentes pueden tolerar niveles impositivos más altos, mientras que la inclusión de ring-función generalmente significa niveles impositivos más bajos.

Recomendación: La no inclusión de ring-fencing permitirá incrementar la recaudación de impuestos con relación a los hitos, mientras que la inclusión de ring-fencing significaría reducir la recaudación de impuestos con relación a los hitos.

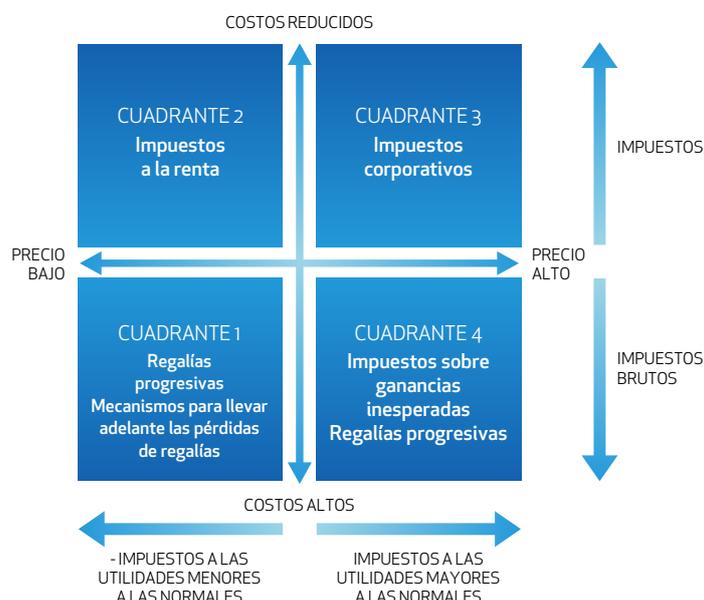
5.2.8 Mecanismos fiscales

Esencialmente existen tres tipos de sistemas tributarios en el mundo:

- Sistemas de regalías/impuestos en cuales los impuestos principales provienen de mecanismos fiscales sin fines de lucro
- Sistemas de producción compartida en cuales los impuestos principales provienen de la repartición de la producción
- Contratos de servicios mediante los cuales el operador recibe una pequeña porción de la producción o de las utilidades a cambio de operar el campo

Los sistemas de regalías/impuestos son los que más se usan en la mayoría de los países, seguidos por los contratos de producción compartida. Los verdaderos sistemas basados en contratos de servicio son muy escasos y son usados por muy pocos países. Sin embargo, existen algunos países que tienen sistemas híbridos con elementos de dos o de los tres sistemas.

El Quadrant Cross presentado en el capítulo 4.3 se basa en el sistema de regalías e impuestos. El Quadrant Cross para un sistema de PSA (acuerdos de producción compartida) con 100% cost oil, tendría este aspecto:



Sin embargo, ya que pocos acuerdos de producción compartida tienen 100% cost oil, la producción compartida tiende a empezar cuando las empresas aún están recuperando sus costos, y por tanto la producción compartida es un mecanismo que también capta ingresos del Cuadrante 1 (cuando no hay utilidades) y del Cuadrante 2 (cuando las utilidades son normales). Los países que tienen acuerdos de producción compartida tienden a tener tasas impositivas marginales más altas que en los países que usan sistemas de regalías e impuestos.

Si la previsibilidad del sistema impositivo (la confianza que se tiene en la habilidad del país de mantener la estabilidad del sistema impositivo durante el ciclo de vida del campo o de la mina) es alta, la mayoría de las empresas extractivas probablemente preferiría un sistema de regalías e impuesto, ya que el rendimiento sucede más temprano en dichos sistemas.

Queda fuera del alcance de este informe discutir todos los mecanismos fiscales disponibles ya que existen cientos de ellos, y tienen numerosas formas y combinaciones. Es necesario modelarlo de la manera correcta y calibrarlos para investigar los sistemas tributarios y compararlos contra ciertos hitos. Los principales mecanismos fiscales son:

- Mecanismos basados en impuestos brutos (de los cuales hablamos en el Quadrant Cross)
- Mecanismos basados en impuestos líquidos (de los cuales hablamos en el Quadrant Cross)
- Impuestos de retención (lo que por lo general incrementara la recaudación de impuestos)
- Incentivos a la inversión (lo que siempre reducirá la recaudación de impuestos de manera significativa)
- Mecanismos para exenciones (lo que siempre reducirá la recaudación de impuestos de manera significativa)

El problema principal en muchos países es que, aunque tienden a usar muchos diferentes mecanismos fiscales, estos no tienen un rol claro en el sistema tributario. Tienden a combinar estos mecanismos con incentivos y exenciones tanto que al final es difícil supervisar las consecuencias que tienen en el sistema tributario. Adicionalmente, muchos de los mecanismos fiscales usados para las industrias extractivas están tan enterrados en los contratos que hasta el gobierno mismo los mantiene secreto, haciendo que sea casi imposible que los inversionistas, medios, la sociedad civil, o, en muchos casos, las instituciones del gobierno mismo, entiendan la recaudación de los impuestos de estas empresas. La confidencialidad es una gran parte de la corrupción y para evitar dudas, tanto los gobiernos como las empresas deben declarar abiertamente los términos de los acuerdos que han celebrado. Ni bien se firma un contrato, y entra en vigor, ya no es necesario mantenerlo secreto.

Otro problema es que la mayoría de los gobiernos en realidad son incompetentes cuando se trata de explicar las consecuencias de las inversiones en las industrias extractiva a la población en general, y por tanto las poblaciones tienden a subestimar la cantidad de tiempo que transcurrirá antes de que se perciba ingresos de la extracción de recursos. Esto crea expectativas incumplidas y conflictos sociales, generalmente seguidos por elecciones en las cuales los partidos que estaban en el poder son removidos y reemplazados por la oposición.

En otros casos, incluso los gobiernos son sorprendidos por las consecuencias de sus propios sistemas tributarios. Este es el caso particularmente en los países que usan acuerdos de producción compartida. La producción compartida generalmente es dada a una empresa petrolera estatal. Si no existen mecanismos para incluir las consecuencias económicas

de esta producción compartida en el presupuesto nacional, la empresa petrolera estatal tiende a crecer sin control mientras que el gobierno mismo no recibe muchos fondos. Es una de las razones por la cual Hugo Chávez tomó el control de la empresa petrolera estatal en Venezuela, y empezó a distribuir los fondos hacia fuera de la empresa. Sin embargo, la mejor manera es asegurar uno de los siguientes canales para que los fondos de la producción compartida lleguen a los presupuestos de la nación:

- O el estado establece mecanismos para recaudar impuestos de la empresa petrolera estatal, y el superávit que no es necesario para la reinversión es pagado en forma de dividendo al propietario (por lo general a cuentas en el banco central nacional)
- O la empresa petrolera nacional funciona únicamente como custodio, recibiendo los fondos del presupuesto nacional y el total de los ingresos bajo los acuerdos PSA (de producción compartida) es transferido al estado (por lo general a cuentas en el banco central nacional)

Sin este tipo de mecanismos, las empresas petroleras estatales tienden a crecer hasta llegar a ser una especie de "estado dentro de otro estado" y atraen a las personas que quieren estar en el poder y luego el dinero sigue el mismo rumbo. Es necesario reconocer estos mecanismos, ya que están estrechamente vinculados con la estabilidad política de los países.

5.2.9 La depreciación y otras deducciones

La depreciación es un método usado para distribuir los costos de la inversión a lo largo de varios años de ingresos. La depreciación financiera en las industrias extractivas normalmente es usada mediante un método llamado Unidad de Producción, con lo que efectivamente se distribuye la inversión a lo largo de todos los años de producción. Para la depreciación impositiva es normal limitar la depreciación a 4-8 años, aunque el promedio es de 5 años, usando la depreciación lineal o un método de saldos decrecientes.

En África subsahariana, es muy común tener una deducción inmediata de la inversión, creando una pérdida a llevar adelante lo que significa que no se paga impuestos líquidos antes de que toda la inversión haya sido deducida. Dicha deducción inmediata por lo general significa que la inversión tolera tasas impositivas mayores en comparación a los países que usan "benchmarking" (la fijación de hitos) los cuales usan la depreciación impositiva a lo largo de varios años. Es importante tomar esto en cuenta al calibrar los impuestos.

Usualmente se recomienda que todos los costos sean completamente deducibles en los impuestos a la utilidad netos (líquidos). Sin embargo, si un país decide limitar ciertos costos de la deducibilidad, es necesario asegurar que este factor sea incluido en la ecuación cuando se calibren varios tipos de impuestos conjuntamente.

Recomendación: el 100% de deducibilidad para las inversiones permitirá una recaudación de impuestos creciente en comparación al uso de hitos, mientras que los períodos de depreciación muy largos para propósitos tributarios (6-8 años) por lo general implican un nivel impositivo reducido en comparación al uso de hitos.

5.2.10 Incentivos a la inversión

El 100% de deducibilidad para las inversiones es un poderoso incentivo para la inversión. Aunque en los países que usan la depreciación impositiva, también es común tener algún tipo de incentivo a la inversión. Dichos incentivos a la inversión pueden tener varias formas (llamados buenos, malos o feos, dependiendo de las características de un incentivo, es decir

si tiene mayormente propiedades buenas, mayormente propiedades malas, o únicamente propiedades malas (feas) desde la perspectiva del gobierno):

- Tasa impositiva reducida aplicada a los ingresos corporativos – malo
- Llevar adelante las pérdidas – bueno
- Treguas fiscales – feo
- Desgravación por inversión – bueno
- Créditos tributarios a favor de la inversión – bueno
- Impuestos reducidos en los dividendos e intereses pagados en el extranjero – bueno si los dividendos son enviados al país de origen
- Tratamiento preferencial para plusvalías de largo plazo – feo
- Deduciones para gastos que califican – malo
- Cero aranceles o aranceles reducidos – malo
- Deduciones basadas en el empleo – depende de la situación
- Créditos fiscales para agregar valor – bueno
- Reducciones / créditos fiscales para ganancias en divisas extranjeras – feo
- Sistemas tributarios progresivos (sistemas-ROR, factores-R) – depende de la situación

Describir los incentivos a la inversión es un tema a cubrir en otro informe, pero los anteriores (buenos, malos y feos) por lo menos sirven como inspiración en cuanto los incentivos a la inversión que pueden ser buenos.

Recomendación: Tener cuidado al introducir incentivos a la inversión, y estar absolutamente seguros (1) si son necesarios, (2) si están correctamente calibrados, y (3) si pueden ser revocados de no ser considerados deseables en el futuro.

5.2.11 Free carried interest (la porción o participación del gobierno en una inversión, la cual es cubierta por la empresa al momento de la inversión inicial) y la participación del gobierno

La participación del gobierno por lo general no es problemática siempre que el gobierno cargue con su propia porción de las inversiones y los costos. Así la participación del gobierno funciona como cualquier otra joint venture (empresa conjunta) creada entre empresas privadas.

Algunos países quieren tener free carried interest, es decir, que la empresa en cuestión paga el 100% de la inversión, pero únicamente recibe el (100% menos el porcentaje del gobierno que la empresa cubre) de los ingresos. Esto reduce significativamente la economía del proyecto desde la perspectiva del inversionista, y se recomienda que cualquier free carried interest (porción o participación del gobierno en una inversión, la cual es cubierta por la empresa al momento de la inversión inicial) sea limitada a un máximo de 10% en todo caso, y de preferencia, que las porciones free carried interest sean incluso menos del 10%. Las free carried interest, a diferencia de la participación del gobierno en general, tienen un impacto importante en la calibración de los impuestos.

Vale mencionar que, empíricamente, las free carried interest jamás han generado muchos ingresos para un país. Esto se debe a que la empresa generalmente tiene muchos diferentes mecanismos mediante los cuales reduce las utilidades en la empresa local para que los dividendos a los intereses devengados sean minimizados. La participación del gobierno, y el monitoreo de cerca, es preferible por lo general, en especial en comparación con los free carried interest.

Recomendación: La participación del gobierno es una manera de captar rentas de los recursos. Dependiendo del tamaño de los recursos, la participación del gobierno puede ser significativo. Esto depende de que el gobierno cargue con su porción de las inversiones

y los gastos operativos. La alternativa, los free carried interest, no es un mecanismo que pueda ser usado indiscriminadamente, y no debe superar el 10% salvo que los recursos sean muy, muy lucrativos, y aun así solamente luego de calibraciones muy cuidadosas.

5.2.12 La continuación empresarial versus la discontinuación empresarial

Cuando una empresa decide que desea discontinuar (suspender) sus operaciones en un país, necesita saber que es atractivo vender las operaciones a otras empresas. Por tanto, es necesario que existan reglas claras sobre el tratamiento de ganancias de capital (plusvalías) dentro del país.

El Quadrant Cross es relevante únicamente para los negocios continuos, es decir la continuación empresarial. Para la discontinuación empresarial y las plusvalías, algunas reglas simétricas para el tratamiento de compradores y vendedores son necesarias:

- Plusvalías no sujetas a gravamen
Si el importe de las ventas se basa en plusvalías no sujetas a gravamen, entonces el precio de compra no debe ser deducible de futuros ingresos por parte del comprador. Esto equivale a la determinación del valor de venta o precio de compra en base a flujos de caja después de los impuestos.
- Plusvalías sujetas a gravamen
Si el importe de las ventas se basa en plusvalías sujetas a gravamen, el valor de venta debe basarse en los flujos de caja previo al pago de impuestos y el precio de compra debe establecer un nuevo valor para el activo imponible con respecto a la depreciación impositiva.

Para evitar el ejemplo de FPSO explicado en el capítulo 4.2, es importante que todos los activos usados en las operaciones permanentes sean de propiedad de las empresas dentro de un país, y que la propiedad de dichos activos fuera del país sea permanentemente prohibida.

También es necesario tener reglas para la venta de acciones por parte de la empresa o cualquiera de sus propietarios, para saber si eso iniciaría una transacciones imponible dentro del país. Esto únicamente es relevante si el país en cuestión ha elegido el camino de plusvalías sujetas a gravamen.

Recomendación: es necesario codificar las reglas tributarias para los casos de discontinuación empresarial, y se debe tomar precauciones para aclarar las situaciones en las cuales los activos son transferidos fuera del país al ser vendidos. También es necesario aclarar si la venta de acciones fuera del país activará impuestos dentro del país o la necesidad de obtener aprobación.

5.3 Cuadrante 1 – pérdidas y regalías

El Cuadrante 1 se basa en la posibilidad de que una empresa tenga costos altos en una situación de costos bajos. Esto a menudo es el caso que se da al inicio de las operaciones y en situaciones en las cuales los precios son muy bajos. En esta situación, es importante que el país en cuestión tenga un mecanismo para llevar adelante las pérdidas que permita que las pérdidas no cubiertas sean llevadas adelante contra los ingresos a futuro. Este es el caso también en los acuerdos de producción compartida, las cuales incluyen cost oil. Se debe permitir que el cost oil no cubierto sea llevado adelante sin restricciones.

Cuando los precios son bajos, o los costos unitarios son altos con relación al precio, las utilidades serán muy reducidas, o inexistentes. Por tanto, los impuestos líquidos, de ser

permitidas las deducciones, no funcionarían en este cuadrante. Los únicos mecanismos fiscales que funcionarían son los mecanismos de impuestos brutos, los cuales se basan en ingresos, la producción, u otro mecanismo.

El mecanismo para impuestos brutos más común es el uso de regalías, y este mecanismo fiscal es ejemplificado en el Cuadrante 1. Todos los tipos de tarifas basados en métricas que son pagadas a pesar de las utilidades o pérdidas forman parte de este cuadrante.

Los impuestos brutos deben ser deducibles en impuestos líquidos para fomentar la conciencia con relación a los costos. Se debe permitir que las empresas deduzca los impuestos brutos de los impuestos netos, y debido a esto, los mecanismos fiscales elegidos deben motivar a las empresas posicionarse de la manera necesaria para pagar los impuestos netos lo antes posible y quedarse en esa posición todo el tiempo posible. Por tanto la parte de los impuestos brutos que se han "perdido" en la deducibilidad debe ser obtenida porque las empresas lleguen al punto de pagar los impuestos líquidos más temprano. Los mecanismos para impuestos brutos en el cuadrante 1 por tanto deben ser tan altos que duelan, pero no tan altos que desmotiven las inversiones. En el caso de las regalías esto normalmente significaría que las regalías estarían en un rango de 5-8% pero no menos del 3% y no más del 10%. Esto tendrá que ser calibrado junto con los mecanismos para impuestos líquidos y otros impuestos brutos para comprobar que la carga impositiva en general no sea muy alta.

La recomendación para el cuadrante 1 es por lo menos establecer un mecanismo adecuado para llevar adelante las pérdidas y un mecanismo para regalías que motive a las empresas a posicionarse para pagar impuestos líquidos rápidamente.

5.4 Cuadrante 2 – impuestos corporativos

El cuadrante 2 se basa en la situación normal en la cual las empresas presentan casos económicos en forma de estudios de viabilidad al gobierno de un país. Esta situación se caracteriza por costos y precios relativamente reducidos. La economía de los estudios de viabilidad normalmente se basa en precios normales a bajos, y el tiempo de producción suficiente como para asegurar una "internal rate of return" (TIR, Tasa Interna de Retorno o Tasa Interna de Rentabilidad) lo suficientemente alta como para cumplir con la Tasa de Retorno Mínimo (o TRR, tasa de retorno o de rendimiento requerido) o tasa de descuento, la cual a menudo es igual al promedio ponderado de los costes de capital (WACC, weighted average cost of capital).

La TRR tiene que ser alcanzada cuando equivale a la TIR que da a un proyecto un VAN (Valor Actual Neto) de cero. La TRR algunas veces equivale a la tasa de retorno requerido del propietario del capital (inversionistas privados), y en ese caso la TRR es la porción de capital del WACC, no la tasa de descuento de la empresa.

Técnicamente un proyecto con un VAN de cero es un proyecto viable y la expectativa es que la empresa teóricamente debería avanzar con ese proyecto. En muchos casos, las empresas requieren de un VAN mayor a cero. Este puede ser el caso cuando: (1) la empresa tiene más oportunidades para la inversión de las que pueden procesar simultáneamente, y usan un Índice de Rentabilidad (IR) para ordenar o clasificar sus proyectos de acuerdo a su VAN y continúan desarrollando los proyectos con el VAN más alto; o (2) las empresas se sienten inseguras acerca de su propia tasa de descuento o TRR y necesitan una reserva para cubrir las incertidumbres del proyecto o riesgos específicos del país; o (3) el análisis económico es realizado en etapas tan tempranas con tan alta incertidumbre que la empresa espera un análisis más detallado para revelar inversiones potencialmente más altas, algo que es normal cuando avanzan desde una etapa del proceso de inversión hacia otra.

Por tanto, el cuadrante 2 cubre la situación que la empresa extractiva prevé. Este cuadrante es más comúnmente cubierto por el mecanismo de impuestos netos llamado Impuestos Corporativos. Los impuestos corporativos son la tasa impositiva que el país en cuestión ha elegido para gravar las utilidades normales de otras industrias, y por tanto es la tasa impositiva que más eficazmente grava las utilidades normales de las industrias extractivas para ese país en particular. Por tanto no es necesario ajustar la tasa impositiva corporativa en el país para atraer empresas extractivas. Esto se puede hacer mejor usando estímulos a la inversión como créditos a la inversión para los primeros miles de millones invertidos en un país. Es importante que los estímulos a la inversión no sean ofrecidos más tiempo de lo necesario, ya que esto demanda de tasas impositivas más altas, las cuales a largo plazo, reducen la conciencia acerca de los costos en las empresas extractivas.

A nivel global, la tasa impositiva corporativa tiende a migrar hacia un promedio del 30%: más alto en los países que ofrecen incentivos a la inversión a las empresas y otras deducciones adicionales a la deducción del total de los costos (como estipulaciones para el abandono, etc.), y más bajo en los países que ofrecen a las empresas la deducción del total de los costos en efectivo pero que limitan las estipulaciones sobre costos que no son en efectivo.

La recomendación para el cuadrante 2 es utilizar la tasa impositiva corporativa general del país para las empresas extractivas también, pero permitir la deducción del total de todos los impuestos brutos de los cuadrantes 1 y 4.

5.5 Cuadrante 3 – impuestos sobre los dividendos de los recursos

El cuadrante 3 se basa en la primicia de que una empresa tiene costos relativamente bajos mientras que los precios son relativamente altos en comparación al costo unitario. Esta situación crea utilidades mayores a las normales, y es una situación que ha conllevado a muchas investigaciones acerca de los mecanismos fiscales que generalmente son llamados impuestos sobre los dividendos de los recursos.

Los impuestos sobre los dividendos de los recursos son mecanismos de impuestos líquidos que permiten la deducción de costos, y normalmente también la deducción de todos los impuestos brutos, pero decidir si esta deducción es necesaria depende de la calibración. Algunos impuestos sobre los dividendos de los recursos también son deducibles en el impuesto corporativo, pero eso es más común bajo el sistema tributario de producción compartida que en el sistema de regalías o impuestos corporativos.

Entre los impuestos del cuadrante 3 uno encontrará:

- a. Sistemas de regalías o impuestos corporativos
 - Impuestos corporativos progresivos sin escudos (únicamente el límite para la progresión)
 - Varios impuestos a la utilidad con escudos contra el gravamen de utilidades normales
 - Impuestos sobre los dividendos de los recursos sin escudos (únicamente lo que está incluido en la base impositiva)
 - Impuestos especiales sobre los recursos con escudos contra el gravamen de las utilidades normales
 - Impuestos sobre la tasa de rendimiento, con o sin factores R que sirven como escudo para las utilidades menores.
- b. Sistemas tributarios de producción compartida
 - La repartición se basa en niveles de producción
 - La repartición normalmente es deducible en los impuestos corporativos

El común denominador es que los impuestos del cuadrante 3 elevan a los impuestos sobre

las industrias extractivas muy por encima del nivel de regalías o impuestos corporativos. Aunque la regalía + los impuestos corporativos normalmente tendrán una tasa impositiva marginal del 30-35%, los impuestos del cuadrante 3 elevan la tasa impositiva marginal a un rango de 50-80% y los siguientes rangos son normales (el resultado final depende de)

- Petróleo --> 70-80% tasa impositiva marginal
- Gas --> 65-75% tasa impositiva marginal
- Minería --> 50-70% tasa impositiva marginal

Los países que ofrecen deducciones inmediatas para las inversiones y permiten las provisiones tienden a estar en lo alto de ese rango, mientras que los países que ofrecen depreciación y no permiten las provisiones tienden a estar en el extremo bajo de ese rango. Una de las excepciones es Noruega la cual tiene depreciación, no permite las provisiones, y aun así tiene una tasa impositiva marginal de casi el 80% para petróleo y gas. Noruega sí tiene un mecanismo de estímulo para inversiones que imita el efecto económico de las deducciones inmediatas, pero este mecanismo ha sido diluido en recientes años. La siguiente tabla tiene indicaciones direccionales con respecto a las distintas características que demuestran donde (según lo explicado líneas arriba) debería estar la tasa impositiva marginal para los cuadrantes 1-3:

Factores que influyen el MRT hacia abajo	Neutros/ Imparciales	Factores que influyen el MRT hacia arriba
Impuesto sobre las ganancias de capital		Cero impuestos sobre las ganancias de capital
Sistema de regalías / impuestos hitos		Hitos del Acuerdo de Producción Compartida
Menor potencial (de encontrar prospectos)		Mayor potencial (de encontrar prospectos)
Menor previsibilidad		Mayor previsibilidad
Alto impuesto de retención sobre los dividendos	Cero impuestos de retención sobre dividendos enviados a los países de origen	Cero impuestos de retención sobre los dividendos a todos los países
Pocos incentivos a la inversión		Muchos incentivos a la inversión
Depreciación de impuestos sobre las inversiones		Deducción inmediata de impuestos sobre las inversiones
Free carried interest (porción de la inversión del gobierno que es cargada por la empresa socia)	Sin participación del gobierno	Sin participación del gobierno

Es difícil entender porqué un país no recaudaría los impuestos del cuadrante 3 o del cuadrante 4 de la industria de recursos, o de preferencia, los impuestos de ambos cuadrantes. El motivo por usar ambos cuadrantes es que introducir los impuestos del cuadrante 4 facilitaría la calibración correcta de los impuestos del cuadrante 3 y aseguraría que los impuestos del cuadrante 3 no lleguen a ser demasiado excesivos para las empresas.

La recomendación para el cuadrante 3 es que los países que tienen industrias extractivas consideren los impuestos del cuadrante 3 salvo que sea obvio que la industria produce tan solo utilidades normales (como la industria minera en Suecia). Si un país escoge los

impuestos del cuadrante 3, el país debe elegir un impuesto sobre los dividendos de los recursos que encaje con el sistema legal (la ley civil o sistema de hecho) y el sistema tributario elegido (sistema de regalías / impuestos versus sistema de producción compartida). Es altamente recomendable que los mecanismos fiscales elegidos sean calibrados junto con otros mecanismos fiscales de los demás cuadrantes antes de implementarlos en la ley o en algún acuerdo, ya que muchos países del mundo tienen experiencia con haberse equivocado al principio.

5.6 Cuadrante 4 – impuestos sobre ganancias inesperadas

El cuadrante 4 es una situación en la cual los precios son muy altos mientras que los costos tienden a ser altos para algunas empresas pero bajos para otras.

Los impuestos del cuadrante 4 son mecanismos de impuestos brutos así como los impuestos del cuadrante 1. Esto se debe a que el cuadrante 4 debería tener una válvula de seguridad contra el efecto de los precios muy altos, y no un gran recaudador de ingresos como los impuestos de los cuadrantes 2 o 3 a lo largo del ciclo de vida de una mina o de un campo. Durante períodos de precios muy altos, los impuestos del cuadrante 4 pueden servir como importantes recaudadores de ingresos.

Típicamente los impuestos del cuadrante 4 son los impuestos sobre las ganancias inesperadas y las regalías progresivas. Ambos impuestos son ideales bajo el principio "posibilidad de pagar". El principio "posibilidad de pagar" implica que los impuestos de una empresa deben incrementarse en medida que su posibilidad de pagarlos mejora, es decir, cuando los precios o las utilidades ascienden a mucho más de lo esperado, y los impuestos deben ser reducidos cuando la posibilidad de pagar empeora, es decir cuando los precios bajan o las utilidades son menores.

La delimitación entre los mecanismos fiscales del cuadrante 3 y los mecanismos fiscales del cuadrante 4 es saber si los impuestos están vinculados a las utilidades (lo que requiere de impuestos del cuadrante 3) o a los precios (lo que requiere de los impuestos del cuadrante 4).

El beneficio de los impuestos del cuadrante 4 es que pueden funcionar como una doble válvula de seguridad:

Cuando los precios se incrementan mucho, los impuestos del cuadrante 4 son ideales para gravar el superávit. El criterio es que el umbral debe estar lo suficientemente alto como para que incluso las empresas cuyos costos son altos tengan utilidades normales antes de que se cobre los impuestos del cuadrante 4. Es únicamente así que se adhiere al principio "posibilidad de pagar".

Un impuesto del cuadrante 4 correctamente calibrado permite que el país reduzca los impuestos del cuadrante 3, incrementando así la conciencia sobre los costos entre las empresas al reducir la tasa impositiva marginal en todas las situaciones salvo cuando los precios son muy altos.

Por tanto, un impuesto del cuadrante 4 es un impuesto con un umbral fijado tan alto que las empresas no podrán bajo ninguna circunstancia suponer precios tan altos para que sus negocios rinda utilidades normales incluso en las empresas cuyos costos son los más altos, y al mismo tiempo es un impuesto que no afecta los ahorros en costos. Mientras más avanza un país desde los impuestos líquidos del cuadrante 3 hacia los impuestos brutos del cuadrante 4, más ahorros en costos podrán retener las empresas.

La recomendación para el cuadrante 4 es que los países en cuales los ingresos de las industrias extractivas son una parte importante del PIB deben considerar recaudar los impuestos del cuadrante 4 en adición a los impuestos del cuadrante 3 para ejercer presión para reducir los niveles de los costos de la industria. Cualquier ahorro en costos de una empresa sería parcialmente gravada con mecanismos fiscales del cuadrante 2 y cuadrante 3, mientras que los ahorros en costos no son afectados por los mecanismos fiscales del cuadrante 4 (la empresa retiene el pleno efecto de cualquier ahorro en costos).

5.7 Ejemplo: Analizando un país

Para demostrar cómo se puede hacer una valoración preliminar (una valoración calificada significa que el sistema tributario es analizado en detalle y es calibrado correctamente usando modelos creados para ese motivo). Para este propósito, nosotros analizaremos el sistema tributario para petróleo de Noruega ("permitido" significa con relación a países referenciales):

CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA FISCAL	EFFECTOS EN LA TASA IMPOSITIVA MARGINAL
El producto primario principal es el petróleo, pero en el futuro será el gas	Rango: 65% a 80%, (alto al principio (petróleo) pero bajando en el futuro (gas))
Impuestos del cuadrante 1: Ninguno, las regalías fueron abolidas	Ningún efecto luego de que la mayoría de las empresas se posicionaron para pagar impuestos, incrementaron los impuestos del cuadrante 3
Cuadrante 1 Perdas llevadas adelante permitido sin restricciones	Permite una tasa impositiva marginal para el extremo alto
Impuestos del cuadrante 2: tasa impositiva corporativa del 28% (27%)	Ningún efecto, calibrados junto con los impuestos del cuadrante 3
Impuestos del cuadrante 3: tasa impositiva especial del 50% (51%)	Los impuestos de cuadrante 2 + cuadrante 3 equivalen a una tasa impositiva marginal por encima del 78% en combinación con otros impuestos, como los impuestos al CO2
Impuestos del cuadrante 4: ninguno	Ningún efecto
Potencial (de encontrar prospectos)	Alto, permite una tasa impositiva marginal para el extrem3
Previsibilidad	Altos por lo general, con excepciones, y permiten una tasa impositiva marginal para el medio y el extremo alto
Impuestos de retención sobre los dividendos	Bajos a ningunos, permite una tasa impositiva marginal para el extremo alto
Prioridades de inversión	Permite la propiedad fuera de Noruega, permite una tasa impositiva marginal para el extremo alto (actualmente se está evaluando los límites para la deducción de intereses, lo que presiona el extremo alto de la tasa impositiva marginal)
Depreciación	4 años en línea recta, permite una tasa impositiva marginal para el rango medio
Otras deducciones – todos los costos son deducibles y los costos de exploración son reembolsados y no está posicionada para pagar impuestos	Permite una tasa impositiva marginal para el medio y el extremo alto
Incentivo a la inversión – estímulo en el capex	Permite una tasa impositiva marginal para el extremo alto
Participación pagada del gobierno: Si	Permite una tasa impositiva marginal para el extremo alto
Paid government participation: Yes	Permite una tasa impositiva marginal para el extremo alto
Impuesto sobre las ganancias de capital: No	Permite una tasa impositiva marginal para el extremo alto

27 Para mantener el orden, es necesario entender que el anterior análisis es tan solo parcial. Existen otros elementos en el sistema tributario de Noruega que no han sido discutidos. El propósito del análisis es ilustrar las principales razones por las cuales Noruega puede mantener una tasa impositiva marginal en casi el 80% en sus industrias extractivas.

El anterior análisis²⁷ sirve para ilustrar porqué Noruega puede mantener una tasa impositiva marginal por encima del 78% pero se anticipa que en medida que avance hacia la producción de gas en el futuro, las bajas en potencial a lo largo del tiempo (y por tanto del tamaño de los campos), la reducción en el valor del estímulo (introducida recientemente), y potenciales limitaciones en las deducciones de intereses (propuestas) presionarán a Noruega, la cual tendrá que modificar su tasa impositiva marginal desde lo alto hasta el centro del rango (70-75%) durante los próximos 10-20 años.

6. Justificación de los Impuestos sobre las Ganancias Inesperadas

'Impuestos sobre las Ganancias Inesperadas' es una designación para los impuestos del cuadrante 4. Los impuestos del cuadrante 4 no tienen ningún significado claro fuera de este informe, pero por ese motivo es necesario dar a estos impuestos un nombre significativo. Aunque los impuestos sobre las ganancias inesperadas son uno de los impuestos del cuadrante 4, no son los únicos. El nombre "impuestos sobre las ganancias inesperadas" sin embargo, explica muy bien el significado de estos impuestos. En un mundo de precios brutos normales, un impuesto sobre las ganancias inesperadas no generará ingresos. Esto se debe sencillamente a que un impuesto sobre las ganancias inesperadas sirve como válvula de seguridad en el sistema tributario para cuidar la situación cuando los precios se elevan significativamente. El objetivo de este impuesto se encuentra en su nombre: se está gravando impuestos sobre algo inesperado. Lo inesperado es una buena fortuna inesperada. Cuando las empresas presentan sus estudios de viabilidad a un gobierno jamás incluyen los precios imprevistos. Esto significa que las empresas no están contando estos precios como parte de sus utilidades normales, incluyendo las empresas cuyos costos son altos. Debe quedar claro que los precios objeto de los impuestos sobre las ganancias inesperadas quedan por encima del rango de precios que la mayoría de las empresas extractivas incluyen en sus cálculos económicos.

En un mundo de precios volátiles, o períodos extendidos con precios altos debido a una carencia de oferta con relación a la demanda, un impuesto sobre las ganancias inesperadas puede generar una cantidad sustancial de ingresos para un país sin perjudicar a las empresas. Los precios que son tan altos que crean súper-utilidades incluso entre las empresas cuyos costos son los más altos, son precios que pueden ser gravados sin temer que se incumpla con el principio "posibilidad de pagar". Un impuesto sobre las ganancias inesperadas presionará a las empresas a reducir sus costos porque se quedarán con una mayor parte de los ahorros en costos si un país tiene impuestos a las ganancias inesperadas, en comparación con los países que no los tienen, incluso si dos distintos países tienen la misma tasa impositiva efectiva para precios altos. En medida que los precios bajan, el impuesto a las ganancias inesperadas se reducirá y por tanto se convierte en una decisión independientemente de la perspectiva de reducción de costos, mientras que en un país que no ofrece impuestos sobre las ganancias inesperadas, cualquier reducción de costos también sería gravada con impuestos sobre la renta de recursos (impuestos del cuadrante 3).

Un impuesto sobre las ganancias inesperadas correctamente calibrado por tanto beneficiaría a las empresas, y en realidad sería mejor para las empresas cuyos costos son bajos que para las empresas cuyos costos son altos. Esto se debe a que:

- En los países que aplican únicamente los impuestos del cuadrante 3, con excepción de las regalías y otros impuestos del cuadrante 1, únicamente las utilidades de la empresa son gravadas. Una empresa que gestiona bien sus negocios y puede mantener costos bajos es perjudicado por países que aplican únicamente impuestos del cuadrante 3. Los impuestos del cuadrante 3, por tanto, perjudican a "los buenos".

- En los países que han reducido los impuestos del cuadrante 3 introduciendo impuestos del cuadrante 4, la carga impositiva puede ser tan alta o más alta cuando los precios son muy altos, pero cuando los precios queden por debajo del umbral, los impuestos inmediatamente bajan a un nivel más abajo que en el país que ha dependido únicamente de los impuestos del cuadrante 3. Quien se beneficia de eso? Las empresas que tienen los costos más bajos porque una empresa con costos bajo puede retener más de sus utilidades en un país con impuestos sobre las ganancias inesperadas, suponiendo que la tasa impositiva efectiva es la misma en ambos países cuando los precios son altos. Los impuestos del cuadrante 4 por tanto ayudan a "los buenos". Una empresa cuyos costos son altos podrá percibir utilidades normales sin el impuesto sobre las ganancias inesperadas está calibrado correctamente, pero tendrá que pagar más bajo el principio "posibilidad de pagar" y por tanto ya no se porta tanto como un oportunista a coste de las empresas cuyos costos son bajos.

Quienes se benefician cuando las empresas retienen más de los ahorros en costos? En nuestra opinión esto beneficia a todo el mundo:

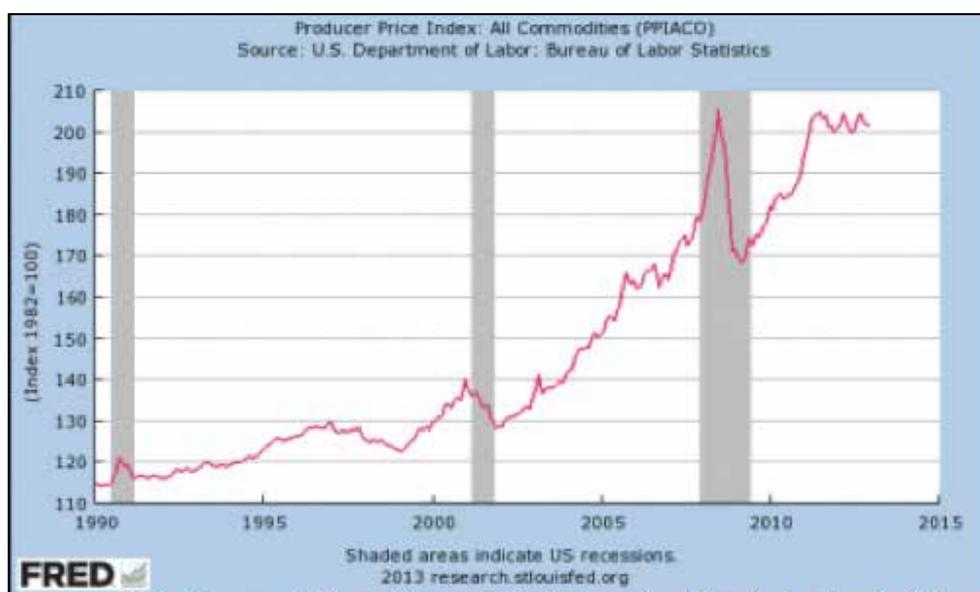
- Las empresas cuyos costos son bajos se benefician porque: (1) retienen más de sus ahorros en costos; y (2) se benefician de la presión aplicada por parte de las empresas cuyos costos son altos, para mantener sus costos bajos
- Las empresas cuyos costos son altos se benefician porque: (1) retienen más de sus ahorros en costos; y (2) también se benefician de la presión que ellas mismas se aplican para mantener sus costos bajos
- El mundo se beneficia de (1) menos presión de elevar los costos; (2) empieza a ser más fácil que la oferta satisfaga la demanda porque será más económico extraer más recursos
- Los países que tienen que importar productos primarios se beneficiaran porque la competencia incrementará la producción a nivel global, y los precios a nivel mundial bajarán
- Los países que exportan se beneficiaran, incluso cuando los precios en el mercado mundial son un poco más bajos, y estarán protegidos porque las márgenes de sus industrias serán las mismas ya que pequeñas bajas en los precios a nivel mundial (o cuando los precios mundiales acrecientan más lentamente) serán compensadas porque los costos de sus industrias también bajarán un poco.
- Los inversionistas ganan porque más recursos son económicamente viables y las inversiones que eran económicamente viables antes, ahora son más rentables (aunque parte del precio se pierde cuando los precios a nivel mundial son reducidos, esta parte es recuperada porque más recursos son económicamente viables).

Aplicar impuestos sobre las ganancias inesperadas como parte del sistema tributario para las industrias extractivas es una situación en la cual todos ganan. El factor principal en esta ecuación es que con los impuestos a las ganancias inesperadas, existen incentivos más fuertes para que las empresas reduzcan sus costos o reduzcan la velocidad de los incrementos en precios. Esto protege las oportunidades para los inversionistas, las utilidades de las empresas, y los ingresos de los países. No hay otro impuesto aparte del impuesto sobre las ganancias inesperadas que tenga esta característica. Los impuestos sobre las ganancias inesperadas tienen la habilidad inherente de frenar los costos cuando estos están fuera de control, y así reducir la necesidad de mucho crecimiento. Cuando los costos a nivel mundial acrecientan de manera más lenta, es posible tener utilidades saludables incluso con menos crecimiento, algo que aplicará menos presión sobre los recursos a nivel global. Los impuestos sobre las ganancias inesperadas son un tipo de impuesto que puede ayudar al capitalismo a ser más ecológico sin quitarle el "capital" al capitalismo.

Los impuestos sobre las ganancias inesperadas aseguran que los recursos del país

continúen siendo económicamente viables durante más tiempo, y aseguran que los recursos del país puedan ser aprovechados durante un período más largo. Esta presión aplicada a las empresas para reducir sus costos ayuda a reducir las alzas en los costos que los países ven internamente de las industrias extractivas, o externamente de las importaciones. Esto ayudara a reducir los costos en los países que no tienen industrias extractivas también.

Hay quienes a menudo argumentan²⁸ que los rápidos incrementos en el mercado de derivados, lo que facilita la compra de papeles comerciales basados en los productos primarios, han estado impulsando las alzas en los precios de todo incluyendo alimentos, minerales y metales, y petróleo y gas. Por supuesto, este no es el único motivo por las alzas en los precios, pero entre 1990-2013 hubo alzas sin precedentes en los precios de los productos primarios y simultáneamente hubo una alza sin precedentes en el comercio de papeles comerciales de los productos primarios. Los precios también son costos, sin embargo. Si los precios de los alimentos suben, no tan solo hay personas que ganan de esto (bancos de inversión como Goldman Sachs), también hay un costo para los países y los consumidores. Aplicar impuestos sobre las ganancias inesperadas para gravar las alzas en los precios como se puede apreciar en el siguiente gráfico, sería una importante estrategia para los países que tienen recursos para que puedan recobrar parte del dinero que estos países tienen que usar para las importaciones sin perjudicar a sus propias empresas ya que, de acuerdo con el principio "posibilidad de pagar" es cuando los precios están más altos que la posibilidad de pagar también es mayor. Si los precios son altos, las empresas tienen la posibilidad de pagar los impuestos sobre las ganancias inesperadas. Si los precios son bajos entonces los países tienen la posibilidad de pagar por lo que importan.



Fuente: Global Research (<http://www.globalresearch.ca/the-derivative-bubble-speculating-on-food-prices-banking-on-famine/5320379>)

Lo bueno de los impuestos sobre las ganancias inesperadas es que atacan el problema directamente. Si dos empresas tienen las mismas utilidades, pero las utilidades de una de las empresas provienen de grandes volúmenes y las utilidades de la otra provienen de precios altos, es bastante obvio cuál de las empresas tiene la mayor posibilidad de pagar: la empresa cuya base de costos es la menor, porque es la empresa que se ha beneficiado más de los precios altos. Esto es exactamente lo que significa "golpe de fortuna" - un resultado

²⁸ Véase el ejemplo "The Derivative Bubble: Speculating on Food Prices, Banking on Famine - Goldman Sachs Made \$400 Million Betting On Food Prices In 2012 While Hundreds Of Millions Starved". Michael Snyder, Global Research, 24 de enero de 2013

positivo inesperado que no tiene nada que ver con el desempeño fundamental de la empresa. Sin embargo, no es suficiente que un país introduzca únicamente nuevos impuestos sobre las ganancias inesperadas. El nivel impositivo general del país debe ser calibrado, y es necesario reducir los impuestos del cuadrante 3 para que país (y el mundo, los inversionistas y las empresas) puedan ver el efecto deseado. Los impuestos sobre las ganancias inesperadas no tratan con incrementos en los impuestos, sino la recaudación de impuestos óptima para crear conciencia sobre los costos y asegurar que las decisiones tomadas en cuanto a ahorros en costos sean tomadas de la manera correcta. Los impuestos a las ganancias inesperadas no deben, y no pueden, ser entendidas como una manera de percibir grandes cantidades de ingresos a largo plazo, pero pueden generar una cantidad significativa de ingresos en períodos cuando los precios son muy altos (sean estos el resultado del comercio de derivados, o un déficit en la oferta versus la demanda, no importa siempre que el objetivo final sea reducir los precios y costos).

Porqué no se aplican los impuestos a las ganancias inesperadas más a menudo? Principalmente porque nadie los ha implementado de la manera correcta:

- En los EE.UU. se aplicó un impuesto a las ganancias inesperadas entre 1980 y 1988. Sin embargo, hubo un mecanismo para llevar adelante las pérdidas en ese impuesto, y si los precios eran más bajos que el precio base, las empresas acumulaban pérdidas a llevar adelante, lo que activaban cuando los precios estaban por encima del precio base. A lo largo del tiempo, se incrementaron tanto las cifras llevadas adelante que el impuesto sobre las ganancias inesperadas era considerado una fuente de ingresos, y finalmente fue revocado.
- Esencialmente, el impuesto sobre las ganancias inesperadas de los EE.UU. tenía una falla de diseño. El impuesto sobre las ganancias inesperadas es un impuesto bruto, y debe ser imponible incluso cuando las empresas cuyos precios son altos obtienen utilidades mayores a las normales. Siendo un impuesto bruto, no se debe vincular al mismo un mecanismo para llevar adelante las pérdidas. Si los EE.UU. hubiese promulgado el impuesto sobre las ganancias inesperadas hoy, sin ese mecanismo, la economía de los EE.UU. estaría mucho más saludable de lo que está, si todas las demás variables fuesen constantes.
- Mongolia introdujo un impuesto sobre las ganancias inesperadas, el más alto del mundo en 2006, el cual fue revocado en 2009. El impuesto sobre las ganancias inesperadas introducido no servía como válvula de seguridad para gravar los precios extremadamente altos, sino para gravar un impuesto del 68% a las utilidades del concentrado de cobre y del oro cuando sus precios alcancen un nivel de \$2.600 por tonelada y \$500 por onza troy. Estos precios no eran particularmente altos, y el impuesto sobre las ganancias inesperadas fue introducido para que en Mongolia las empresas prefieran establecer su propia capacidad de fundición en lugar de exportar productos no procesados. El propósito del impuesto sobre las ganancias inesperadas, por tanto, era incorrecto y los precios elegidos no se acercaban siquiera a precios de "golpe de fortuna".
- Zambia introdujo un impuesto sobre las ganancias inesperadas en 2008, el cual fue revocado en 2009. Este impuesto también tenía una falla de diseño. Las tasas impositivas estaban calibradas como si el impuesto sobre las ganancias inesperadas fuera deducible, pero el impuesto sobre las ganancias inesperadas jamás fue deducible. Por tanto la tasa impositiva marginal se elevó a más del 100%, una tasa que obviamente es insostenible. El impuesto sobre las ganancias inesperadas tuvo que ser modificado. En lugar de que el impuesto sobre las ganancias inesperadas existente sea deducible, o en lugar de calibrar el nivel impositivo para que cuadre con el hecho de no ser deducible, fue revocado.

Ningún país ha introducido impuestos sobre las ganancias inesperadas verdaderos sin fallas de diseño, y estos tipos de impuestos (el impuesto sobre las ganancias inesperadas, las regalías progresivas, y otros) no gozan de respaldo, algo que las empresas extractivas transnacionales aprovecha, y que para los países es una desventaja.

- Los principios de un impuesto sobre las ganancias inesperadas, según la Quadrant Cross, son bastante sencillos:
- Los impuesto sobre las ganancias inesperadas son impuestos brutos, y por tanto no deben ser vinculados a mecanismos para llevar adelante las pérdidas
- Los impuesto sobre las ganancias inesperadas sirven como válvula de seguridad, y el umbral debe ser tan alto que incluso las empresas extractivas con los mayores costos dentro del país tengan utilidades normales antes de que se active el impuesto sobre las ganancias inesperadas para que se adhiera el principio de "posibilidad de pagar".
- Los impuestos sobre las ganancias inesperadas deben ser introducidos únicamente en las industrias que hayan demostrado que sus precios son volátiles o cuyos precios son altos de manera consistente, para no introducir impuestos sobre las ganancias inesperadas triviales.
- Los impuestos sobre las ganancias inesperadas deben ser introducidos únicamente para aquellas industrias que tienen el potencial de generar una gran parte del PIB del país. Nuevamente, esto es para no introducir impuestos sobre las ganancias inesperadas triviales.
- Los impuestos sobre las ganancias inesperadas deben ser introducidos únicamente para productos principales, no los productos secundarios, ya que la intención es influir en la toma de decisiones, no captar más ingresos (los ingresos de los impuestos sobre las ganancias inesperadas deben reemplazar y compensar por los ingresos reducidos por los impuestos del cuadrante 3).

Por los puntos anteriores, queda claro que se debe considerar la aplicación de un impuesto sobre las ganancias inesperadas únicamente para los productos principales de las industrias principales en los países ricos en recursos. En cuanto a los impuestos brutos que se debe introducir, esto depende de cierto modo del sistema legal:

- Un impuesto sobre las ganancias inesperadas verdadero encaja mejor con un sistema de regalías e impuestos
- Las regalías progresivas encajan mejor con sistemas tributarios aplicados a la producción compartida

Una última palabra acerca de los acuerdos de producción compartida: los mecanismos de producción compartida con partes de emisión para distintos niveles de producción claramente forman parte de los progresivos impuestos sobre los dividendos de los recursos del cuadrante 3. Siendo un impuesto del cuadrante 3, es vital calibrarlo conjuntamente con los mecanismos de los cuadrantes 1 y 2. Muchos países fijan niveles tan altos para la producción compartida que en efecto, causan que la producción de los recursos sea económicamente inviable. Muchos países, por tanto, podrían gozar de mucha más actividad extractiva si el gobierno demostrase menos avaricia. Esto beneficiaría a los gobiernos, a las empresas y a la economía mundial. A veces menos es más, en especial cuando se trata de acuerdos de producción compartida.

7. Otras maneras de asegurar que el sistema tributario sea óptimo

En el capítulo 5 introdujimos un marco para el análisis del sistema tributario de un país para descubrir si funciona un sistema tributario o no y como se compara con otros sistemas tributarios. En el capítulo 6 analizamos el cuadrante 4 en particular, y demostramos cómo los impuestos brutos basados en precios altos (impuestos sobre las ganancias inesperadas, regalías progresivas, etc.) pueden tener un rol importante en el sistema tributario para motivar a las empresas cuyos costos son altos, a reducir sus costos. De otra manera, tendrían que pagar impuestos sobre las ganancias inesperadas de todas maneras por los precios altos, y que por tanto podrían retener más de sus ahorros en costos si se combinara y calibrar los impuestos a las utilidades netas tradicionales con los impuestos a las rentas brutas.

El sistema tributario puede ser optimizado de otras maneras, y aunque este informe no las cubrirá, las clasificaremos para que los gobiernos y otros constituyentes puedan investigarlas, de ser necesario:

Como evitar la reducción de ingresos – una lista corta

- Suponer siempre que las empresas podrán vender sus productos mínimamente en los precios del mercado mundial menos los costos "netback" (netos) entre el sitio de producción y el mercado. Para asegurar que los precios no sean afectados negativamente, es importante que un país tenga un profundo conocimiento de los precios en el mercado mundial y que entiendan completamente el costo netback. Es preferible que todos los impuestos brutos (regalías, impuestos sobre las ganancias inesperadas, regalías progresivas, etc.) se basen en los precios del mercado mundial menos el netback. También es preferible que los impuestos netos se basen en los precios del mercado mundial menos el netback, pero en ese caso es necesario tener mucho más cuidado con respecto al mecanismo que se decide usar. Queda fuera del alcance de este informe explicar en detalle todos los mecanismos disponibles.
- Proveer seguimiento a las pérdidas llevadas delante con diligencia, así como se haría con las bases impositivas positivas. Esto, porque muchas empresas intentarán llevar adelante sus pérdidas para evitar impuestos en el futuro, y algunos países son flexibles con las empresas cuando se posicionan para llevar adelante sus pérdidas.
- De acuerdo con la recomendación encontrada en el informe "La Protección Contra el Abuso de Derivados", introducir una ley que traslade todos los derivados y quasi-derivados a una base impositiva separada. Esto permite el uso continuado de los derivados para la cobertura verdadera, pero en efecto negará los demás usos de los derivados ya que ya no es algo económicamente atractivo acumular pérdidas en el país.
- Usar impuestos de retención a favor del país. Asegurar que las empresas siempre tengan una manera de transferir las utilidades (luego del pago de impuestos) del país – se debe hacer esto manteniendo los impuestos de retención para montos transferidos al país

de origen en cero mientras se cobra impuestos de retención a todos los demás destino, en especial si la empresa matriz se encuentra en un paraíso fiscal. En ese caso se debe aplicar un impuesto de retención en los dividendos.

- Combinar los impuestos del cuadrante 4 con los impuestos del cuadrante 3 permitirá que los gobiernos incrementen los impuestos cuando los precios son muy altos, y que bajen los impuestos un poco cuando los precios estén bajos, en el medio, o altos.

Como evitar que los costos se eleven – una lista corta:

- Asegurar que los activos usados en las industrias extractivas tengan que ser de propiedad dentro del país para evitar problemas de “mark-to-market”.
- Según la recomendación en el informe “La Protección Contra el Abuso de Derivados”, introducir una ley que traslade todos los derivados y quasi-derivados a una base impositiva separada. Esto permite el uso de los derivados para la cobertura verdadera, pero imposibilitará otros usos de derivados ya que no es algo económicamente atractivo acumular pérdidas dentro del país. Es una medida para proteger en contra de ingresos reducidos e incrementos en costos debido al uso de derivados.
- Estipular en las leyes fiscales que es ilegal no procurar reembolsos y sobornos para el país que ha provisto la base para el reembolso o el soborno. Monitorear los reembolsos de la industria para ciertas importaciones principales, y asegurar que se lleve a cabo investigaciones para asegurar que no haya reembolsos en las importaciones para cuales los reembolsos son normales.
- Toma mucho tiempo antes que las empresas se posicionen para pagar impuestos. Evaluar si hacer algunos cambios en los cronogramas de depreciación o si la introducción de ring-fencing podría lograr el efecto deseado. Estar conscientes de que el nivel impositivo debe ser reducido (alargado) cuando se introduce la depreciación y el ring-fencing. El sistema fiscal debe ser calibrado nuevamente cuando se modifica mecanismos de esta manera.
- Un país debe considerar gravar impuestos de retención sobre los flujos de caja aparte de los dividendos que salgan del país para minimizar el riesgo de la manipulación de precios de transferencia y para impulsar el envío de dividendos directamente al país de origen.
- Combinar los impuestos del cuadrante 4 con los impuestos del cuadrante 3 permitirá que los gobiernos incrementen los impuestos cuando los precios están muy altos, y que al mismo tiempo puedan reducir los impuestos un poco cuando los precios están bajos, al medio, o altos. Cuando los impuestos a las utilidades liquidas son reducidos cuando los precios están bajos, al medio o altos, entonces es más atractivo para la empresa ahorrar en costos, y así podrán retener más cuando ahorran en impuestos.

Estos son algunos ejemplos de cómo proteger la base de ingresos y la base de costes puede resultar en una base impositiva mejorada. Sin embargo, cada vez que un país incrementa su base impositiva, también debe considerar bajar el nivel de impuestos a cambio, para asegurar que el comportamiento de los contribuyentes mejore. El objetivo es lograr el más óptimo nivel de recaudación de impuestos a beneficio del contribuyente y del país, no el nivel máximo de recaudación de impuestos, ya que eso crearía una situación en la cual todos pierden.

8. Cabildeo

Las industrias extractivas claramente se oponen a los impuestos del cuadrante 3 y particularmente a los del cuadrante 4. Sin embargo, la mayoría de los productores del mundo (todos menos los productores con los costos más elevados) se hubiesen beneficiado de haber sido introducidos a los impuestos del cuadrante 4 ya que esto hubiese:

- Trasladado una parte de la recaudación de impuestos a períodos cuando más posibilidad tenían de pagarlos
- Trasladado parte de la recaudación de impuestos hacia los impuestos brutos para que las empresas retengan más ahorros en costos, y para que las empresas buenas retengan más de sus utilidades para la reinversión. Cuando las buenas empresas reinvierten, tienden a invertir en otras operaciones rentables, algo que beneficiaría al mundo al reducir los costos (o los incrementos en costos) parcialmente. Esto es importante en un mundo en el cual los costos están aumentando incontrolablemente en las industrias extractivas.

Reducir ese espiral de costos en el mundo actual es una de las tareas importantes para los que invierten en las empresas extractivas. Financiar las sociedades mediante la recaudación de impuestos también lo es, para que existan sociedades estables que forman mercados para lo que estas mismas empresas producen. Si los impuestos sobre las ganancias inesperadas pueden coadyuvar en este sentido, entonces el cabildeo en contra de esto es contraproducente para la mayoría de las empresas extractivas.

Consideramos que los gobiernos deben formar sus propias opiniones con respecto a los mecanismos fiscales que un país debe elegir para recaudar impuestos de las industrias extractivas. Esto significa que los gobiernos esencialmente deben ignorar las actividades de cabildeo de las industrias extractivas con respecto a los mecanismos fiscales a elegir.

Se debe escuchar a la industria después de haber fijado el nivel impositivo, puesto que en muchos casos, la industria así sabrá cómo sus decisiones serán influidas por la tasa impositiva efectiva, la cual, junto con la tasa impositiva marginal, les indica cuales son los incentivos para que las empresas extractivas exploren y desarrollen nuevos recursos.

9. La Corrupción

La corrupción aún está incontrolada en muchos países. En algunos países está institucionalizada. Sin embargo, cada vez hay más y más enfoque en este problema y muchas de las empresas extractivas más grandes han establecido reglas estrictas en contra de la corrupción. Sin embargo, tiene que ser más que simplemente parlar vacía para reducir los niveles de corrupción. Los inversionistas, especialmente los grandes inversionistas institucionales que invierten a nombre de una gran cantidad de personas en lugar de los inversionistas individuales, tienen un rol importante de mantener el diálogo con las empresas sobre este tema y demandar cambios en cualquier momento que las circunstancias demuestren que las empresas se están portando mal y poniendo en riesgo el dinero de los inversionistas.

10. Los argumentos en contra de los impuestos sobre las ganancias inesperadas – y nuestros contraargumentos

a) Los impuestos sobre las ganancias inesperadas jamás han sido usados

Si, los impuestos sobre las ganancias inesperadas han sido usados en varios países incluyendo los EE.UU., pero debido al mecanismo que permitía llevar adelante las pérdidas que formaba parte de los impuestos sobre las ganancias inesperadas (algo absurdo en los impuestos brutos) el total de pérdidas acumuladas y llevadas adelante era tan grande que los EE.UU. revocaron el impuesto debido a que el país jamás iba a recaudar impuestos en el futuro. Esto ocurrió cuando los precios de petróleo se habían mantenido fijos durante mucho tiempo, con excepción únicamente de alzas temporales en el precio del petróleo.

b) Los países que han intentado usar impuestos sobre las ganancias inesperadas por primera vez, han fracasado

Es correcto que algunos países como Mongolia y Zambia, el cual intento aplicar impuestos sobre las ganancias inesperadas luego del año 2000, han fracasado. Sin embargo, esto se debe a fallas en el diseño del impuesto sobre las ganancias inesperadas y no al mecanismo de impuestos sobre las ganancias inesperadas mismo. Con algunos pequeños ajustes, Zambia hubiese tenido un impuesto sobre las ganancias inesperadas que funcionaba, y los impuestos sobre las ganancias inesperadas de Mongolia fueron aplicados con la intención equivocada y a precios normales.

c) Los impuestos sobre las ganancias inesperadas resultan en niveles de recaudación de impuestos muy altos

NO es la intención de los impuestos sobre las ganancias inesperadas incrementar el nivel de recaudación de impuestos cuando los precios son normales. Los impuestos sobre las ganancias inesperadas deben ser calibrados para que no resulte en mayor recaudación de impuestos cuando los precios son normales. Los impuestos sobre las ganancias inesperadas deben aplicarse únicamente cuando los precios se elevan a niveles muy altos. De hecho, tener impuestos sobre las ganancias inesperadas en el sistema tributario sirve como válvula de seguridad que permite que un país fije los impuestos del cuadrante 3 (los impuestos sobre los dividendos de los recursos) que son un poco más bajos de lo que serían de otra manera. Los impuestos sobre los dividendos de los recursos son calibrados para recaudar la mayor parte de impuestos cuando las utilidades son altas, no cuando los precios son altos. La diferencia es que si los impuestos sobre los dividendos de los recursos han sido fijados en niveles demasiado altos, no habrá motivo por el cual las empresas ahorren en costos porque eso únicamente incrementaría un nivel impositivo que ya es alto. Con los impuestos sobre las ganancias inesperadas, las empresas retienen más de sus ahorros en costos si los impuestos sobre los dividendos de los recursos están calibrados junto con los impuestos sobre las ganancias inesperadas.

- d) Los impuestos sobre las ganancias inesperadas no son un impuesto progresivo y los resultados son distintos para los productores cuyos costos son bajos y los productores cuyos costos son altos

Esto en realidad no es un argumento en contra de los impuestos sobre las ganancias inesperadas, sino en contra del propósito mismo de los impuestos sobre las ganancias inesperadas. El propósito de los impuestos sobre las ganancias inesperadas es trasladar una parte de la recaudación de precios desde las utilidades hacia los precios. Recaudar impuestos únicamente contra utilidades es algo incorrecto porque eso beneficia enormemente a las empresas cuyos costos son los más eficientes. Sin embargo, combinar la recaudación de impuestos sobre las utilidades con la recaudación de impuestos sobre los precios es una manera de presionar a los productores cuyos costos son los más altos para que los reduzcan. Esa es la intención del impuesto sobre las ganancias inesperadas. Por qué deben las empresas cuyas operaciones extractivas son más económicas tolerar que las empresas cuyas operaciones extractivas cuestan más, paguen menos impuestos cuando los precios se elevan?

Las empresas cuyas operaciones son más económicas son el resultado de la buena gestión, algo que debe ser premiado. Los impuestos sobre las ganancias inesperadas son este tipo de premio, al trasladar una parte de la recaudación de impuestos desde las utilidades hacia los precios cuando los precios están demasiado altos. Si las empresas cuyas operaciones son costosas hacen el esfuerzo de moverse en la dirección de las empresas cuyas operaciones son más económicas, entonces también serían premiadas al retener más de sus ahorros en costos ya que los impuestos sobre las ganancias inesperadas no son afectadas por alzas en las utilidades, sino únicamente por alzas en los precios.

- e) Es muy difícil calibrar los impuestos sobre las ganancias inesperadas de la manera correcta

Sí y no. Es correcto que los impuestos sobre las ganancias inesperadas son difíciles de calibrar si únicamente los impuestos sobre las ganancias inesperadas son calibrados. Sin embargo, un impuesto sobre las ganancias inesperadas correctamente implementado sería calibrado junto con los otros impuestos sobre los dividendos de los recursos que se encuentran en el cuadrante 3. Es más fácil calibrar los impuestos del cuadrante 3 y los impuestos del cuadrante 4 juntos que por separado. Cuando son calibrados juntos, en realidad es bastante fácil encontrar cual es el nivel de precios en cual uno desea que se activen los impuestos sobre las ganancias inesperadas (u otros impuestos del cuadrante 4, como las regalías progresivas).

- f) Es posible lograr el mismo resultado aplicando únicamente impuestos sobre los dividendos de los recursos

En realidad, no. Los impuestos sobre los dividendos de los recursos se aplican a las utilidades, y solamente a las utilidades. Esto significa que las operaciones cuyos costos son más eficiente y tienen utilidades altas, pagaran más impuestos que las operaciones cuyos costos son altos. Esto en realidad penaliza a los que gestionan bien sus costos. Combinar los impuestos sobre los dividendos de los recursos con los impuestos sobre las ganancias inesperadas, y calibrarlos conjuntamente, introduce un "premio" para el ahorro en costos, en el sentido que las empresas podrán retener más ahorros en costos en un sistema calibrado con impuestos sobre las ganancias inesperadas, en comparación a un sistema en cual los impuestos sobre los dividendos de los recursos deberían captar todos los dividendos de los recursos.

PWYP NORUEGA ESTÁ REVELANDO LA CORRUPCIÓN Y FUGA DE CAPITAL EN LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

TRABAJAMOS PARA QUE LA TRANSPARENCIA SEA POSIBLE

Ustedes nos pueden ayudar a detener la evasión de impuestos en estas industrias, enviándonos mensajes de texto:

Envíe su mensaje al **09316** con este texto:

PWYPNORWAY seguido por "el monto que desea donar"

Por ejemplo: pwypnorway 500

(Para donaciones en NOK. Los usuarios extranjeros deben enviar su mensaje al: +47 417 16 016)



@PWYPNorway



facebook.com/PWYPNorway



PublishWhatYouPay Norway

PWYP Noruega es el capítulo noruego de una red de más de 800 organizaciones que provienen de más de 70 países. Trabajamos a favor de la transparencia en las industrias extractivas para promover sociedades sostenibles.

ISBN: 978-82-93212-38-6

Publish 
What You Pay
NORWAY