

TRATAMIENTO TRIBUTARIO A LAS INVERSIONES EXTRACTIVAS

Tres estudios de
caso en América Latina:
Perú, Ecuador y Costa Rica



TRATAMIENTO TRIBUTARIO A LAS INVERSIONES EXTRACTIVAS

**Tres estudios de caso en América Latina:
Costa Rica, Ecuador y Perú**

ÍNDICE

FISCALIDAD, MINERÍA Y ALTERNATIVAS AL EXTRACTIVISMO: CASO PERUANO 7

I. CONTEXTO DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS EN AMÉRICA LATINA	9
II. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES PARA REDUCIR LA ELUSIÓN Y EVASIÓN DE IMPUESTOS POR LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES	12
III. EXPERIENCIAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	17
IV. CONTEXTO PERUANO	24
V. MATRIZ ENERGÉTICA Y MATRIZ HÍDRICA DE LA MINERÍA EN UN CONTEXTO DE CAMBIO CLIMÁTICO	29
VI. EL SISTEMA TRIBUTARIO Y LA RENTA EXTRACTIVA	34
VII. CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES	47
VIII. EXPERIENCIAS SOBRE EL USO DE LA RENTA EXTRACTIVA EN PERÚ	49
IX. PROMOCIÓN DE EXPERIENCIAS ALTERNATIVAS AL EXTRACTIVISMO	65
X. PROPUESTAS PARA EL USO DE LA RENTA EXTRACTIVA	70
XI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	73

PETRÓLEO Y TRIBUTACION EN ECUADOR: ELUSIÓN FISCAL DE LA COMPAÑÍA

REPSOL 83

INTRODUCCIÓN.....	85
I. UN PANORAMA DE LA PROBLEMÁTICA: ELUSIÓN Y PARAÍSO FISCAL....	89
II. EVOLUCIÓN DEL MARCO LEGAL APLICABLE	93
III. GRUPO REPSOL EN ECUADOR	112
IV. ASOCIACIÓN DE CAPITALES Y CONCENTRACIÓN DE LA ECONOMÍA	122
V. OPERACIONES REALIZADAS POR REPSOL ECUADOR S.A.	127
VI. CONCLUSIONES	132

MEDIDAS PARA EL CONTROL DE CAPITALES ESPECULATIVOS EN COSTA RICA 137

PRESENTACIÓN	139
I. ANÁLISIS DEL CONTEXTO DESREGULATORIO Y EL FENÓMENO DE ENTRADA DE FLUJOS DE CAPITAL EN COSTA RICA	142
II. MEDIDAS TRIBUTARIAS Y FISCALES A LOS FLUJOS DE CAPITALES ESPECULATIVOS PROPUESTAS EN UN NUEVO MARCO LEGAL REGULATORIO	157
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	166

Tratamiento Tributario a las Inversiones Extractivas

Tres estudios de casos en América Latina: Perú, Ecuador y Costa Rica

© Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe

Daniel Olaechea 175 Jesús María, Lima - Perú

Teléfono: 207 6840

Correo electrónico: secretaria@justiciafiscal.org



Coordinación General: Luis Moreno

Revisión y edición: Alejandro Gómez

Diseño y Diagramación: www.gamagráfica.org

Primera Edición

Lima, abril de 2015

Tiraje: 500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en

la Biblioteca Nacional del Perú N° 2015-05530

Impreso por: Gama Gráfica S.R.L. - Jr. Risso N° 560 - Lince, Lima - Perú

La presente publicación ha sido posible gracias al apoyo de: **Christian Aid, con la coordinación de la Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe y la colaboración de Latindadd.**

PRESENTACIÓN

En medio de una crisis sistémica global, el problema de los flujos ilícitos financieros y la gran cantidad de recursos que salen de nuestros países, por las prácticas de evasión y elusión tributaria de las grandes corporaciones multinacionales y grandes riquezas, están en la mira de las agendas públicas. Es evidente que los estados, en especial de los países en desarrollo, están siendo afectados gravemente por estas prácticas. Lo que está ocurriendo es que las empresas multinacionales están sacando la riqueza de nuestras naciones y no están pagando lo que deberían, afectando las arcas de nuestros Estados y perjudicándonos a todos los ciudadanos, pues esto significa menor o nula inversión estatal en servicios públicos como educación, salud o vivienda.

Actualmente, la movilización de recursos domésticos está obstaculizada por inadecuados estándares tributarios globales; carrera hacia la baja en la competencia fiscal; la falta de transparencia financiera (incluyendo la existencia de jurisdicciones secretas) y una proliferación de otras políticas y prácticas fiscales dañinas. Por ejemplo, los países en vías de desarrollo muchas veces no se benefician de la extracción y uso de sus recursos naturales, en gran parte por una falta de transparencia, regulación e impuestos progresivos justos y eficaces.

Planes como el BEPS, (erosión de la base imponible y traslado de ganancias) aportan una reducida solución sólo para las realidades de algunos países, es decir, de los que pueden aplicarlo; mientras que para el resto, en su mayoría países en vías de desarrollo, es difícil adaptarlo a sus legislaciones e incluso ponerlo en marcha.

En nuestra región, uno de los principales problemas por casos de evasión y elusión se da en la industria extractiva, lo que es muy grave pues este sector es de gran importancia en nuestras economías, además la gran minería está causando impactos negativos y no sólo a nivel económico, sino también en el plano social y medioambiental.

Contra esto se requiere una cooperación fiscal global, en igualdad de condiciones, para establecer una base con sistemas tributarios justos, eficaces y progresivos, que constituyan una fuente de ingresos públicos sostenibles, que sirvan para reducir la desigualdad.

Es por eso que la Red de Justicia Fiscal de América Latina y El Caribe presenta el reporte sobre tres importantes estudios que analizan el impacto de los beneficios fiscales y los mecanismos que permiten a las corporaciones multinacionales (o al poder corporativo transnacional) evadir el pago de sus impuestos donde su riqueza es generada.

Estos tres estudios de casos son relevantes para la coyuntura económica actual que atraviesa América Latina y el Caribe, y el mundo en general, donde las multinacionales están socavando las economías que las albergan. La preparación de este reporte estuvo coordinada desde la Secretaría de la Red de Justicia Fiscal y tuvo como autores a Jorge Coronado (Costa Rica), Pablo Iturralde (Ecuador) y Julia Cuadros (Perú).

La Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe, agradece el apoyo institucional de Christian Aid y la Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos, como parte del aporte para alertar a la sociedad civil y exigir a los gobiernos que es tiempo de hacer que el poder corporativo transnacional pague lo justo.

Luis Moreno

Coordinador de la Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe

FISCALIDAD, MINERÍA Y ALTERNATIVAS AL EXTRACTIVISMO: CASO PERUANO

Julia Cuadros Falla

I. CONTEXTO DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS EN AMÉRICA LATINA

SE MANTIENE CRECIMIENTO DEL SECTOR EXTRACTIVO

La expansión de la actividad minera vivida en América Latina en las últimas décadas no ha tenido precedentes; luego de Canadá y Australia, el destino de las inversiones en exploración ha sido Perú, México, Chile, Brasil y, más recientemente, Colombia.

Los países BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) han ingresado a la escena internacional con el mayor crecimiento económico, configurándose en líderes de los países emergentes. No solo explotan los recursos naturales, sino que demandan materias primas para sus procesos de crecimiento e industrialización.

A pesar del descenso de los precios internacionales de algunos commodities, las rentas generadas por el sector extractivo han continuado una tendencia creciente, produciendo tensiones en relación al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales. Uno de esos retos es lograr una mayor progresividad en la participación de los Estados en las rentas extraordinarias generadas por la actividad minera.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) destaca dos temas en los que se deben centrar las políticas públicas de los países de la región: 1) el desarrollo de mecanismos que aseguren una inversión eficiente de las rentas extraordinarias provenientes de la extracción de los recursos naturales, con la creación de fondos que permita contrarrestar la volatilidad de precios, e impulsar inversiones públicas en educación, salud, infraestructura e innovación y desarrollo tecnológicos, que en el futuro permitan reemplazar los activos extraídos; y 2) mejorar la gestión pública de los conflictos socioambientales que surgen alrededor de la explotación de los recursos naturales. (CEPAL, 2013).

Además de los recursos minerales y de hidrocarburos, los países latinoamericanos cuentan con las mayores reservas de agua dulce del planeta, lo que los ha puesto en la mira de los inversionistas, con la finalidad de generar energía hidroeléctrica. La matriz hídrica y energética de la actividad minera no es sostenible y se corre el riesgo de que, con el pretexto de utilizar energía “limpia”, no se tomen en cuenta los grandes impactos ambientales y sociales que el desarrollo de megaproyectos energéticos pudiera producir.

A pesar de la desaceleración en los precios de los metales base, a partir de 2013 los precios han empezado nuevamente a recuperar sus márgenes históricos.

En el último trimestre del 2013, la economía mundial creció aproximadamente en 3,5%. En el segundo semestre de ese año, la zona euro mostró signos de recuperación, saliendo de la recesión en la que se había visto inmersa en los últimos veinticuatro meses. Estados Unidos, por su parte, también empezó una lenta recuperación, debido sobre todo a las medidas de tapering (reducción del ritmo de inserción de dinero a la economía) implementadas por la Reserva Federal. Países emergentes que habían desacelerado su crecimiento, reduciendo la compra de materias primas, mejoraron su desempeño en el último trimestre de 2013. La desaceleración de la alta demanda de metales base de países como China afectó directamente el precio de los principales metales.

Los precios internacionales de metales como cobre, plomo, zinc, plata y oro sufrieron una serie de fluctuaciones entre 2008 y 2013, habiendo alcanzado sus cotas más altas en 2011, con excepción del oro que alcanzó su cotización más alta entre 2012 y el primer semestre de 2013; a partir de lo cual recuperó el nivel del último quinquenio.

El precio de los metales ha presentado una rápida recuperación, a pesar de la crisis norteamericana de las hipotecas y de la crisis de la deuda europea.

COTIZACIONES DE LOS PRINCIPALES METALES					
Periodo	Cobre CtvUS\$/Lb.	Plomo Ctv US\$/Lb.	Zinc Ctv US\$/Lb.	Plata US\$/Oz.	Oro US\$/Oz.
2008	316,02	94,87	85,17	14,96	871,7
2009	232,61	77,70	74,64	14,55	972,17
2010	341,68	100,73	101,78	20,09	1225,51
2011	401,40	110,06	91,48	35,12	1572,61
2012	360,65	91,61	88,48	31,17	1669,10
2013					
Enero	365,11	106,05	92,15	31,12	1671,81
Febrero	366,07	107,78	96,58	30,28	1627,40
Marzo	347,58	99,04	87,81	28,78	1593,37
Abril	326,74	92,09	84,05	25,25	1485,08
Mayo	327,91	92,00	82,96	23,02	1413,50
Junio	317,70	95,43	83,43	21,12	1342,36
Julio	312,66	92,91	83,27	19,71	1286,72
Agosto	325,78	98,59	85,94	22,08	1347,10
Setiembre	324,84	94,73	83,84	22,49	1340,80
Octubre	326,08	95,77	85,40	20,01	1316,18
Noviembre	320,53	94,81	84,76	20,67	1275,82
Diciembre	326,72	96,75	89,55	19,68	1222,91
2014					
Enero	330,89	97,47	92,46	19,87	1244,80
Febrero*	323,46	95,02	90,46	19,86	1263,07

*Al 11 de febrero del 2014

Fuente: Bolsa de Metales de Londres (LME) y BCRP

Elaboración: Cooperación

Este crecimiento debiera haber significado un aumento considerable en las rentas provenientes de las industrias extractivas. Sin embargo, esto no se ha dado, principalmente por las políticas fiscales y tributarias implementadas por los Estados, que brindan facilidades a las inversiones.

II. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES PARA REDUCIR LA ELUSIÓN Y EVASIÓN DE IMPUESTOS POR LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES

Desde hace algunos años, los gobiernos de los países desarrollados han venido mostrando una gran preocupación sobre los pagos que realizan las corporaciones en materia de impuestos. Han enfocado su acción en garantizar la transparencia, identificada como uno de los temas clave que está permitiendo flujos financieros ilícitos por parte de las corporaciones, en particular de las industrias extractivas.

Tanto la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE),¹ a nivel global, como la Comisión Andina de Naciones (CAN), el MERCOSUR² y la UNASUR, vienen aprobando medidas de transparencia contable para obligar a las grandes corporaciones, y especialmente a las empresas extractivas de minería, gas, petróleo, madera, a declarar los pagos en recursos naturales que hacen a los gobiernos de países ricos, con quienes suscriben acuerdos.

Entre los objetivos de estas medidas está evitar la suscripción de contratos ocultos entre empresas y gobiernos. El principal motivo es la constatación de las ingentes cantidades de dinero que principalmente los países desarrollados pierden por la elusión y evasión de impuestos por parte de las transnacionales.

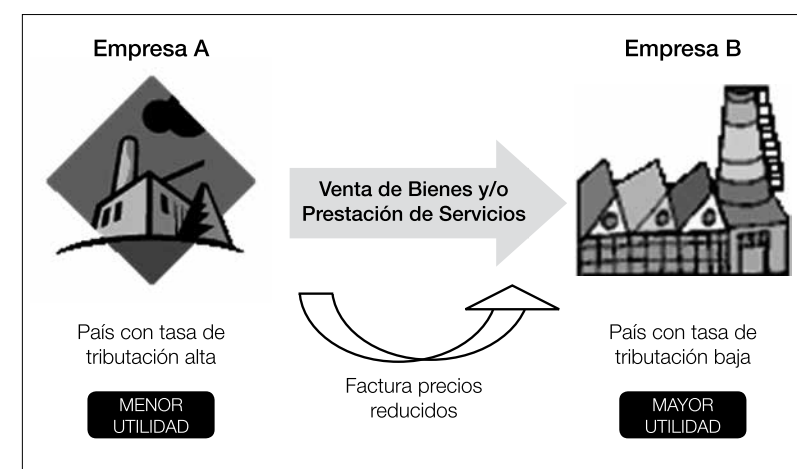
¹ La OCDE fue fundada en 1961 y cuenta actualmente con treinta y cuatro países miembros.

² Resolución MERCOSUR/GMC/RES N° 20/01. Transparencia informativa de los sistemas bancarios.

El límite que presentan estas medidas es que la información de pagos por parte de las empresas podría no reflejar si el mismo es justo o no; es decir, si están pagando lo que deberían en relación al beneficio que obtienen por la explotación de los recursos naturales. En esta situación se inscriben los debates y demandas de la sociedad civil sobre la necesidad de contar con mecanismos que permitan gravar las sobreganancias de las empresas.

Las estrategias de los países y organizaciones se han ido modificando en el tiempo, desde la propuesta del Grupo de los 20 (G-20) en 2009 de elaborar “listas negras” enfocadas en territorios de opacidad financiera -que mostró rápidamente su ineficacia para frenar los flujos ilícitos hacia paraísos fiscales debido fundamentalmente a que no se podían identificar a las grandes empresas involucradas, ya que la falta de transparencia provenía de parte de las propias empresas- hasta medidas más recientes, como el Plan de Acción 2013 para evitar la erosión de la base impositiva y el traslado de utilidades, como reseñaremos más adelante.

Una de las formas en que las empresas transnacionales evaden el pago de impuestos es la manipulación de los precios de transferencia. Las transnacionales que operan en países con tasas de tributación relativamente altas manipulan sus precios de venta, emitiendo facturas a precios reducidos a otras empresas radicadas en paraísos fiscales, donde las tasas de tributación son bajas o inexistentes, aumentando de esta manera sus márgenes de ganancia.



Tomado de www.legisnews.com/bancomedios/archivos/precio.ppt

Los gobiernos de los países desarrollados han identificado esto como un tema clave y están tomando medidas para hacer transparente el proceso de pago de impuestos en los países en los que operan las transnacionales.

Desde hace aproximadamente tres años, la OCDE y el G-20 han ido incorporando una serie de medidas políticas para garantizar el reporte país por país, que era una exigencia y propuesta de las organizaciones de la sociedad civil a nivel internacional. En febrero de 2013, la OCDE publicó un Informe sobre la Erosión de la Base Impositiva y el Traslado de Utilidades (Base Erosion and Profit Shifting, BEPS) por parte de las empresas transnacionales, en el que señala la necesidad de revisar los fundamentos del sistema tributario internacional.

La erosión de la base impositiva se produce cuando las corporaciones transnacionales transfieren sus ganancias de una jurisdicción tributaria (país) a otra donde el tratamiento (tasas impositivas) le resulta más beneficioso, afectando la base imponible del país en el que se realizó efectivamente la actividad.

La OCDE señala que “la erosión de bases imponibles constituye un grave riesgo para los ingresos tributarios, la soberanía fiscal y la equidad tributaria”, tanto de los Estados miembros como de los no miembros. En consecuencia, en julio de 2013 elaboró un Plan de Acción para contrarrestar la BEPS, que contiene quince acciones prioritarias. Se establecieron grupos de trabajo, un cronograma y fecha de entrega de los resultados.

Las quince acciones mencionadas son: 1) abordar los desafíos fiscales de la economía digital; 2) neutralizar los efectos de productos híbridos; 3) fortalecer las normas en relación con la transparencia fiscal internacional (CFC); 4) limitar la erosión de base tributaria a través del pago de intereses y demás gastos financieros; 5) contrarrestar más eficazmente las prácticas fiscales perjudiciales, teniendo en cuenta la transparencia y la sustancia; 6) prevenir el abuso de los tratados; 7) prevenir la evasión artificiosa del estatus de establecimiento permanente; 8) asegurar que los resultados de los precios de transferencia estén en línea con la creación de valor: intangibles; 9) asegurar que los resultados de los precios de transferencia estén en línea con la creación de su valor: riesgo y capital; 10) asegurar que los resultados de los precios de transferencia estén en línea con su creación de valor: otras transacciones de alto riesgo; 11) establecer metodologías para recopilar y analizar datos sobre BEPS y acciones para dirigirlos; 12) exigir a los contribuyentes revelar sus estrategias

de planificación fiscal agresiva; 13) reexaminar la documentación de los precios de transferencia; 14) hacer que los mecanismos de solución de controversias sean más efectivos; y 15) desarrollar un instrumento multilateral.

En la reunión del G-20 realizada en San Petersburgo en setiembre de 2013, los grupos presentaron los informes de progreso del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con fines fiscales y los avances en cuanto al Plan de Acción BEPS, que incluyó una propuesta hacia el intercambio automático de información. Los países desarrollados y los organismos internacionales vienen implementando otros mecanismos para evitar la elusión y evasión tributaria, como la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (Extractive Industries Transparency Initiative, EITI) y la iniciativa Publica lo que Pagas.

Entre esas medidas podemos señalar a la Ley Dodd-Frank (2010) de reforma financiera y protección de los consumidores, aprobada por el Congreso de Estados Unidos, para enfrentar la gran crisis financiera de 2008-2009.

La Ley de Vigilancia Fiscal de Cuentas Extranjeras (Foreign Account Tax Compliance, FATCA) con la que el gobierno de Estados Unidos busca identificar inversiones de “personas estadounidenses” en el exterior con la finalidad de aumentar la recaudación, reportando sus activos financieros al Servicio de Impuestos Internos (Internal Revenue Service, IRS), personas no estadounidenses que realizan negocios desde y hacia Estados Unidos, y entidades del exterior, financieras y no financieras, que tienen el deber de revelar información de sus clientes estadounidenses y no estadounidenses. Para esto, el gobierno está promoviendo acuerdos intergubernamentales para compartir información financiera. Si las empresas y/o personas no acataran la Ley FATCA, el gobierno de Estados Unidos aplicaría retención en la fuente que corresponde al 30% de todos los pagos al exterior provenientes de ese país.

Cabe destacar que es mucho más importante y estratégico para los países en desarrollo reducir y/o eliminar los mecanismos de elusión y evasión por parte de las empresas transnacionales. Sin embargo, la presión de los lobbies financieros empresariales, la corrupción generalizada, la desinformación sobre los montos de las pérdidas por elusión y evasión, la debilidad de la institucionalidad pública y la estructura de sus sistemas tributarios de carácter regresivo hacen que esta tarea se vuelva muy difícil. En los países en desarrollo, el Impuesto a la Renta es mayor (18% en promedio) que en los países desarrollados (12%, aproximadamente), debido a la existencia de bases

fiscales pequeñas que deben cubrir cada vez más requerimientos para su crecimiento y desarrollo.

El reto no consiste en ampliar la base fiscal sino en mejorar los ingresos tributarios gravando al sector que más renta genera, de tal manera que no se trate de la cantidad de contribuyentes sino de la calidad de los mismos. Es decir, contribuyentes con rentas importantes.

III. EXPERIENCIAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

América Latina y el Caribe continúa siendo una de las regiones más desiguales del mundo. Según un informe de la CEPAL (CEPAL, 2013), el 32% de la población se encuentra en situación de pobreza y la desigualdad entre los ingresos de ricos y pobres, medido por el Índice de Gini, llega al 53,3%. Grandes sectores de la población no cuentan con acceso a servicios básicos e infraestructura, no tienen oportunidades de acceso a empleo digno y muestran lamentables índices de educación, salud, vivienda, saneamiento. Sin embargo, los índices macroeconómicos de los países de la región muestran niveles de crecimiento no vistos en las últimas décadas. Algo está pasando que explique el desencuentro entre crecimiento económico y persistencia de la desigualdad social y la exclusión.

En los últimos diez años, la mayoría de los países de América Latina presentaron un incremento significativo en la presión tributaria medida en porcentaje del PBI, basada principalmente en la consolidación del impuesto al valor agregado, un incremento en los impuestos directos y una reducción de los gravámenes sobre el comercio internacional. En promedio, la carga tributaria pasó de 15% a 19% entre 2000 y 2011, incluido los aportes a la seguridad social administrada por los Estados.

Según la CEPAL, en este aumento incidieron diversos factores: un contexto internacional caracterizado por el crecimiento económico; el aumento sostenido de los precios de los metales base; un contexto macroeconómico favorable; políticas sociales que incrementaron los niveles de empleo formal generando un incremento del consumo y, por lo tanto, de los impuestos; la introducción de nuevos tributos sobre las transacciones financieras; la eliminación o rebaja de exenciones, deducciones y beneficios tributarios que se dieron para atraer la inversión privada; y, por último,

los avances en la administración del impuesto a la renta y a las ventas, que incrementaron la recaudación.

Sin embargo, buena parte de esta recaudación se explica por el aumento de la participación del Estado en las rentas provenientes de la explotación de recursos naturales, en particular recursos no renovables, minerales e hidrocarburos. Entre los países que mostraron una mayor dependencia de los recursos provenientes de las industrias extractivas se encuentran Bolivia (29,9%), Ecuador (34,5%) y México (32,5%); en un segundo grupo están Chile (17,3%), Colombia (16,2%), Argentina (13,6%) y Perú (9,3%).

En los países latinoamericanos, el sistema fiscal presenta características similares que tienen una íntima relación con el modelo económico hegemónico y con las características políticas, sociales y culturales, así como con las condiciones de vida de la mayoría de la población. La estructura tributaria se basa en la recaudación por impuestos indirectos; los impuestos que se pagan por renta y patrimonio (impuestos directos) solo representan, en promedio, un tercio de la recaudación. La economía se muestra altamente dependiente de las rentas provenientes de la explotación de recursos naturales, en su mayoría no renovables: minería, hidrocarburos.

Es un sistema de carácter regresivo basado mayoritariamente en impuestos indirectos que gravan de manera igual a todos los contribuyentes, generando una gran desigualdad. Es un sistema con serias debilidades, que presta más atención a la recaudación que al uso que se le da a esos recursos.

La presión tributaria representa un promedio de aproximadamente el 20% del PBI, aunque con diferencias entre los países de la región, mientras que en los países desarrollados representa prácticamente el doble.

La elusión y evasión es otra de las características de los sistemas tributarios. La existencia de exenciones y beneficios, contratos de estabilidad tributaria para la minería, tratados de libre comercio y acuerdos para evitar la doble tributación debilitan aún más la capacidad de los Estados de recaudar recursos importantes que podrían destinarse a financiar las acciones de desarrollo.

Las administraciones tributarias cuentan con una débil institucionalidad, limitadas capacidades humanas y técnicas, así como con recursos insuficientes para emprender acciones para mejorar la recaudación.

Sin embargo, mejorar la recaudación sería insuficiente si no se orienta el gasto y la inversión pública a resolver las desigualdades e inequidades. Se requiere un nuevo pacto fiscal que implique una reforma hacia un sistema fiscal progresivo, basado en el principio de que pague más el que más tiene y que, sin descuidar los índices macroeconómicos, se preocupe más por mejorar la calidad de vida de la población, incrementando la inversión pública en educación, salud, nutrición, protección y seguridad social, infraestructura productiva, fortalecimiento de capacidades, fortalecimiento de la institucionalidad pública. Un sistema que reduzca las inequidades y la exclusión social, aporte a la diversificación económica y genere oportunidades hacia un desarrollo sostenible.

En los últimos años, los países de la región han implementado una serie de medidas redistributivas, pero lamentablemente con una orientación de carácter asistencial y no de desarrollo que promueva la formación de capital humano. Nos referimos a las transferencias monetarias condicionadas a través de programas sociales dirigidos a atender a poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad, así como a las pensiones no contributivas, como Renta Dignidad en Bolivia o Pensión 65 en Perú.

La sociedad civil de América Latina y el Caribe viene formulando una serie de propuestas orientadas a que el sistema fiscal se convierta en un instrumento de desarrollo, redistribución de riqueza, equidad e inclusión para los hombres y las mujeres de la región.

Para la Red Centroamericana de Justicia Fiscal, constituida en el año 2011 por once organizaciones, Centroamérica no escapa a problemas estructurales de pobreza (59% de la población en situación de pobreza y 15% en situación de indigencia)³ y desigualdad (70% no está afiliado a la seguridad social, 25% no tiene acceso a ningún tipo de servicio de salud y casi el 90% de los adultos mayores no cuentan con una pensión); con economías dependientes de la atracción de inversiones extranjeras, remesas familiares y turismo, donde cerca del 75% de la producción se concentra en tres países (Costa Rica, Guatemala y Panamá) y la agricultura, el sector que ocupa la mayor cantidad de mano de obra, crece poco y recibe el impacto del cambio climático.

³ ICEFI, abril 2014.

La Red Centroamericana de Justicia Fiscal percibe un esfuerzo por parte de los Estados ante estos problemas, pero se muestran débiles para enfrentar los retos, en particular la necesidad de realizar cambios estructurales que permitan incrementar la importancia de los mercados nacionales e intrarregionales, promover la transformación productiva, generando valor y aumentando la competitividad, garantizar la sostenibilidad ambiental, dotar a los gobiernos de un servicio civil técnico y eficaz, fortalecer las administraciones tributarias y orientar las políticas públicas. Así como destinar recursos financieros para enfrentar estos retos y salir adelante, a través de una política fiscal diferente que financie el desarrollo sostenible, mejore las condiciones de vida de la población y el acceso a servicios públicos esenciales.

Entre las medidas propuestas por la Red Centroamericana de Justicia Fiscal se cuenta la modificación de la política pública respecto a la generación de ingresos: movilizar recursos, eliminar privilegios fiscales, implementar nuevos criterios de retención de impuestos, estudiar posibles subsidios focalizados pero que garanticen el impacto y fortalecer las administraciones tributarias, identificar y sancionar las medidas de elusión y evasión de impuestos, establecer alianzas internacionales que permitan reducir la erosión de la base impositiva. Y en cuanto a la mejora del gasto público: buscar la coherencia entre la planificación del desarrollo y el presupuesto público, promover bienes públicos de cobertura universal y calidad, realizar inversión pública para el crecimiento económico con sostenibilidad ambiental, promover la rendición de cuentas y fortalecer las contralorías generales. Es decir, convertir los impuestos en instrumentos de desarrollo, lo que implicará un nuevo pacto fiscal.

Estos mismos dilemas se viven a nivel de toda América Latina. Sin embargo, hay dos casos que deben destacarse: el nuevo pacto fiscal en Bolivia y la experiencia del Yasuní ITT en Ecuador.

EL PACTO FISCAL EN BOLIVIA

La resolución de los problemas estructurales que afectan el desarrollo de Bolivia -concentrados en la exclusión social y territorial para la toma de decisiones y el fuerte centralismo que impide la atención por parte del Estado de las necesidades de la población- ha sido una demanda constante desde la sociedad civil⁴. La nueva Cons-

titución Política del Estado permitió una salida a la crisis social y política del país. Sin embargo, este consenso no ha logrado resolver las tensiones sociales, debido a la crisis de partidos, la falta de voluntad política para implementarlo y la persistencia de una gestión pública sumamente debilitada. El crecimiento económico también se vio marcado por la dependencia de los recursos provenientes de las industrias extractivas, hidrocarburos y minerales.

El Pacto Fiscal en Bolivia, aprobado en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, fue una de las medidas propuestas para resolver los problemas de carácter estructural antes señalados, buscando consensos entre la sociedad civil y el Estado con miras a alcanzar el desarrollo sostenible. Sin embargo, muchas han sido las dificultades que este instrumento no ha logrado superar.

El Censo Nacional de Población y Vivienda 2012 (CNPV 2012) sirvió de base para que el gobierno del Movimiento Al Socialismo (MAS) aprobara un nuevo factor de distribución para la asignación de los recursos de coparticipación tributaria y otros impuestos, que tuvo como resultado la disminución relativa de los recursos para los departamentos. Esta situación puso en el debate público los desequilibrios fiscales, horizontales y verticales, que se producen por los mecanismos vigentes utilizados para las transferencias fiscales, y la sociedad civil boliviana ha puesto en la agenda pública la necesidad de suscribir un nuevo pacto fiscal⁵. Ya en 1998 la CEPAL había propuesto un pacto fiscal que no solo se preocupara de la distribución de los recursos sino también de establecer un entorno macroeconómico estable y advertía sobre la dependencia de los recursos provenientes de las industrias extractivas, no renovables y con una alta volatilidad de precios.

Desde la sociedad civil boliviana se propone que el nuevo pacto fiscal sea “el acuerdo económico, social y político entre sociedad civil y Estado que defina las bases para el desarrollo sustentable, considerando los ingresos y gastos, en materia competencial y fiscal-financiera del Estado, a través del nivel central y de las Entidades Territoriales Autónomas, para superar las desigualdades dentro del nuevo modelo de Estado boliviano”⁶. Para ello se establecen cinco componentes: 1) generación de recursos

⁴ Fundación Jubileo Bolivia, 2013.

⁵ Carlos Rocabado Mejía. Desafíos para la constitución de un Pacto Fiscal en Bolivia, CEDLA, agosto 2013.

⁶ Pacto Fiscal: Un instrumento para la concertación entre la sociedad civil y el Estado. Fundación Jubileo. Bolivia, 2013

(transformación productiva del país, generación de valor agregado, creación de empleo digno, incremento de la productividad y, por ende, de la riqueza del país); 2) captación de recursos (normas claras, reforma tributaria, endeudamiento, combate a la evasión y elusión, estructura progresiva con impuestos directos, ampliación de la base tributaria); 3) distribución de recursos (horizontal y vertical, con objetivos de bienestar social y desarrollo sostenible, equidad en las transferencias); 4) utilización de los recursos (eliminación de ciertas restricciones al gasto subnacional, participación ciudadana en la decisión del gasto); y 5) gestión pública (beneficio hacia la ciudadanía, satisfacción de necesidades eficaz y eficiente, flexibilidad en el gasto, descentralización efectiva).

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS POR COMPONENTE: 5x5

1. Generación de recursos	1.1 Hacia una seguridad alimentaria para todos. 1.2 Reordenamiento de los subsidios a los hidrocarburos. 1.3 Control de la inflación y del poder adquisitivo de las familias. 1.4 Más oportunidades de trabajo. 1.5 Hacia una economía verdaderamente plural.
2. Captación de recursos	2.1 Mejora del esfuerzo fiscal de las administraciones tributarias. 2.2 Hacia una reforma impositiva global. 2.3 Reglas claras para el endeudamiento interno y externo. 2.4 Estudio de factibilidad para nuevas empresas públicas. 2.5 Mejora del régimen impositivo sobre recursos naturales.
3. Distribución de recursos	3.1 Superación del régimen de coparticipación. 3.2 Ordenamiento de las fuentes de financiamiento. 3.3 Reparto de recursos hidrocarburíferos y mineros. 3.4 Transferencias por resultados. 3.5 Fondos de compensación transitorios.
4. Utilización de recursos	4.1 Recursos autonómicos con carácter autónomo. 4.2 Responsabilidad fiscal compartida. 4.3 Hacia un costeo de competencias. 4.4 Rendición de cuentas. 4.5 Fondos de reservas internacionales.
5. Gestión pública	5.1 Sistemas de administración y control. 5.2 Sistemas de planificación y presupuesto. 5.3 Gestión por resultados. 5.4 sistemas de recursos humanos. 5.5 Reforzamiento de la institucionalidad.

El debate está sobre la mesa y la sociedad boliviana viene dando pasos importantes en la concertación de propuestas.

LA EXPERIENCIA DEL YASUNÍ ITT EN ECUADOR

Para no explotar los yacimientos petrolíferos en el Parque Nacional Yasuní, el gobierno de Ecuador y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) firmaron un fideicomiso que se iría formando con las donaciones de países que se habían comprometido con la iniciativa, evitando así la explotación de uno de los ecosistemas más biodiversos del planeta, declarado reserva de biósfera por la UNESCO en 1989.

Pero este denominado “Plan A” no obtuvo los resultados esperados y el gobierno de Rafael Correa ha pasado al llamado “Plan B”, en el cual el discurso de combate a la pobreza se centra en la necesidad de incrementar el presupuesto público a partir de la renta extractiva sin profundizar en otros mecanismos para una mejor distribución de la riqueza, planteando una falsa contradicción entre explotación petrolera o mayor pobreza. La que había sido una iniciativa inédita y revolucionaria se convirtió en una propuesta insostenible, presentada como la única vía para combatir la pobreza y avanzar hacia el desarrollo sostenible.

Sin embargo, un tema que no ha sido debatido suficientemente es si la dependencia o independencia de la renta extractiva es o no garantía para superar la pobreza en los países latinoamericanos, pues ésta es resultado de una injusta distribución de la riqueza. Es posible generar mayores recursos económicos, pero si no se realizan cambios estructurales que están en la base de la desigualdad y la inequidad, los beneficios no llegarán a los sectores de la población más empobrecidos y vulnerables.

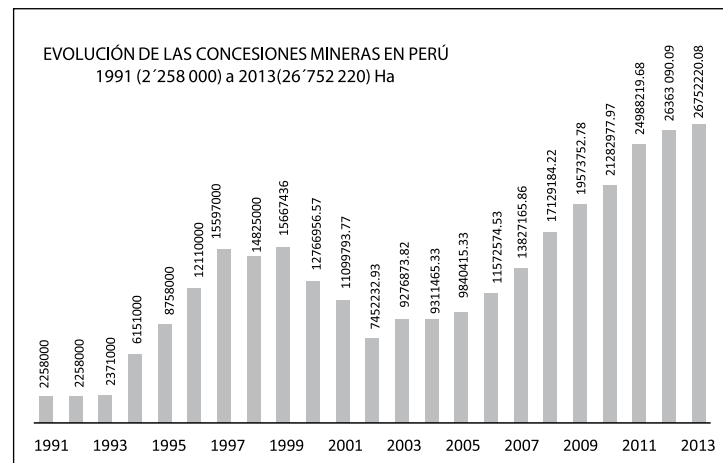
Es así que desde la sociedad civil ecuatoriana se viene promoviendo la implementación de un “Plan C”, que contempla otras alternativas: transformar las estructuras injustas de distribución de la riqueza para no explotar el Yasuní y conseguir los recursos necesarios para combatir la pobreza⁷. El argumento central de este plan considera que la pobreza no es un problema que depende del volumen de ingresos del Estado, sino de cómo estos recursos se invierten y redistribuyen.

⁷ Plan C: Redistribución de la riqueza para no explotar el Yasuní y salvaguardar a los indígenas aislado. Pablo Iturralde. CDES. Ecuador, 2014.

IV. CONTEXTO PERUANO

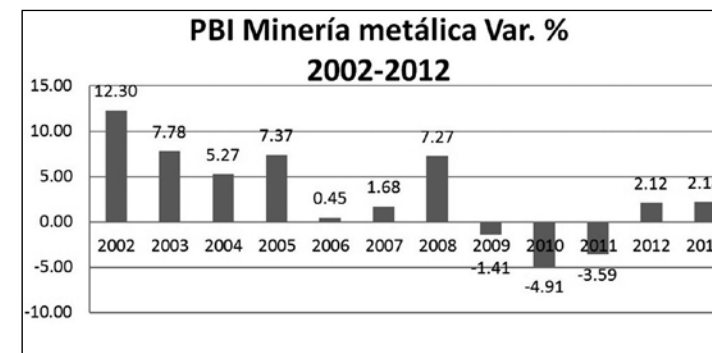
CRECIMIENTO ACELERADO DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS. ALGUNOS INDICADORES:

En las últimas décadas, América Latina ha sido testigo del crecimiento acelerado de las industrias extractivas, en particular la minería. En Perú, entre 1992 y 2013, las concesiones mineras pasaron de abarcar el 7% del territorio nacional al 22%.



Fuente: INGEMMET. Elaboración: CooperAcción.

No se puede negar la importancia de la minería en el crecimiento económico del país. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), luego de tres años de resultados negativos la producción minera comenzó a mostrar signos de recuperación.



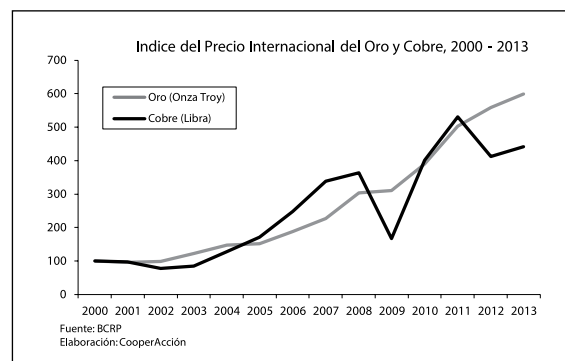
Fuente: INEI, 2014. Elaboración: CooperAcción.

Al parecer hemos ingresado a una nueva etapa de expansión productiva. En los próximos años se producirá un incremento sustancial en la producción de metales. Por ejemplo, la producción de cobre se duplicará con los proyectos Las Bambas, Constancia y Toromocho, y las ampliaciones de las minas Cerro Verde, Toquepala y Antamina. Se estima que el PBI de la minería metálica crecerá en un promedio de 7% anual.

La importancia de la minería también se ve reflejada en el ranking de producción. Perú es el primer productor de zinc, estaño, plomo y oro en América Latina, y en el mundo, el tercero de zinc y estaño, y el sexto de oro.

MINERAL	RANKING DE PRODUCCIÓN	
	LATINOAMERICANA	MUNDO
Zinc	1	3
Estaño	1	3
Plomo	1	4
Oro	1	6
Plata	2	3
Cobre	2	3
Molibdeno	2	4
Mercurio	2	4
Selenio	2	9
Cadmio	2	10
Roca Fosfórica	2	13
Hierro	5	17

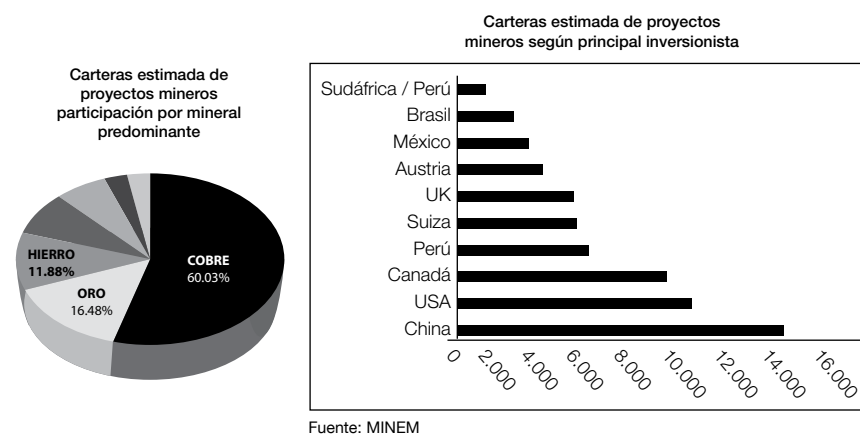
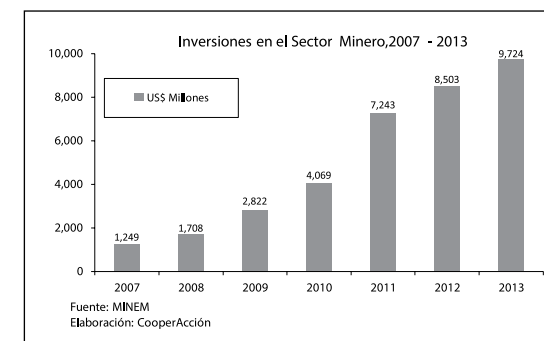
En cuanto a la recaudación fiscal en 2013, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat) informó que la caída de los precios (cobre -8% y oro -15%) y de las exportaciones mineras (-12.4%) tuvo un efecto negativo. La recaudación proveniente de la minería fue de 5.8%, a diferencia de los años 2006 a 2008 en que alcanzó hasta el 25% de la contribución a los ingresos fiscales.



La importancia del sector minero en la economía se mantiene, a pesar de los menores precios de los metales, de una producción aparentemente estancada -en la medida en que se vislumbra un incremento en la producción de algunos metales como el cobre- y de un aumento de los costos de producción, lo que se ha traducido en una reducción de sus utilidades y, por tanto, en una reducción de sus aportes tributarios y no tributarios. Sin embargo, sus niveles de rentabilidad continúan aún por encima del 30%.

En este contexto, y en previsión de los riesgos de desaceleración de la economía, la influencia del sector minero en las políticas públicas se ha incrementado, acompañada de campañas en medios de comunicación presionando al gobierno a que tome medidas para facilitar la inversión, mejorar sus condiciones de tributación y aligerar la gestión ambiental y la mal llamada "tramitología". Ello lo podemos apreciar en el conjunto de normas que desde el 2011 se vienen modificando e implementando con la finalidad de facilitar y agilizar las inversiones mineras: promoción de la cartera de proyectos mineros, que para el 2014 se estima en aproximadamente 60 mil millones de dólares; modificación del marco tributario (gravamen, impuesto y nuevas regalías); flexibilización de la gestión ambiental (acortando plazos para los trámites y aprobación de licencia, silencio administrativo, sanción a funcionarios que demoren

los trámites); recortes de los alcances y compromisos respecto a los procesos de consulta previa y participación ciudadana. Estas condiciones favorables han permitido que la inversión en minería continúe expandiéndose.

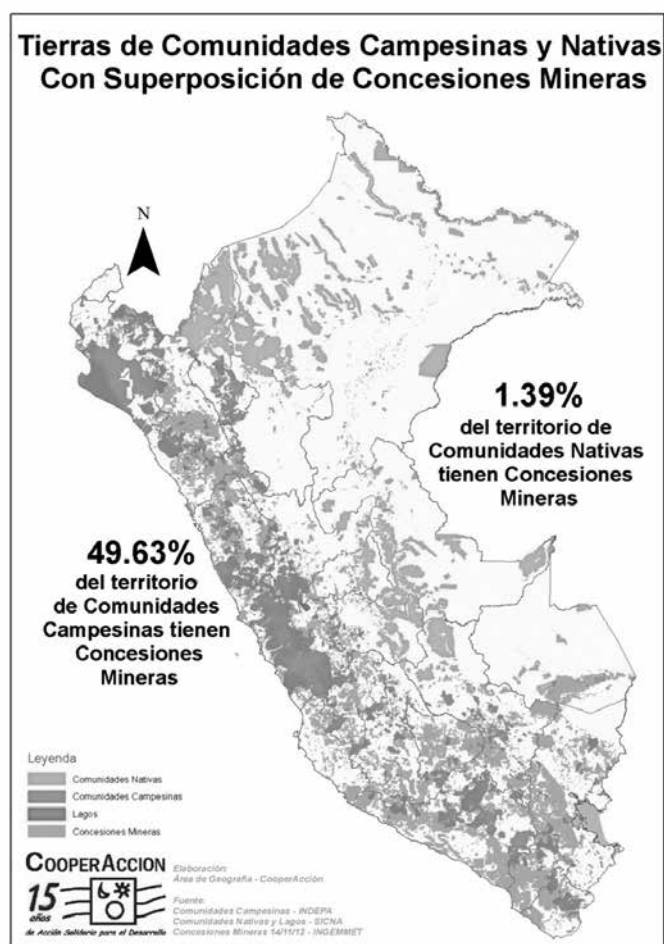


Por otro lado, a pesar de la caída y volatilidad de los precios de los metales base, el gobierno peruano ha continuado apostando por la minería como motor del crecimiento económico. Es así que según el Marco Macroeconómico Multianual 2014-2016, se estima el incremento de la producción minera a través de megaproyectos, como hemos señalado anteriormente, lo que permitiría que la economía peruana crezca a un promedio del 6% anual.

Las condiciones en que la expansión minera se viene dando en Perú afectan los derechos elementales de las poblaciones que se encuentran en su entorno. Los conflictos socioam-

bientales han continuado creciendo, tanto en número como en intensidad, en la medida en que la actividad compite por recursos de por sí escasos, como el agua y la tierra, pero también vulnera sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, al imponer un modelo de crecimiento económico que choca con sus modos de vida.

Según información oficial del Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (Ingemmet) y del Ministerio de Agricultura, a noviembre de 2012 se estimaba que el 49,6% del territorio de las comunidades campesinas se encontraba bajo concesión minera.



V. MATRIZ ENERGÉTICA Y MATRIZ HÍDRICA DE LA MINERÍA EN UN CONTEXTO DE CAMBIO CLIMÁTICO

Este crecimiento se está dando sin tomar en cuenta la presión que se ejerce en recursos naturales escasos y con una alta vulnerabilidad debido al cambio climático, como el agua.

La minería demanda el 55,7% de la energía hidroeléctrica que se produce en Perú, el 29,3% del petróleo diesel, el 6,8% del gas natural y el 2% del gas licuado de petróleo. La participación en esta actividad de fuentes de energía alternativas o renovables (solar, eólica, biocombustibles) es prácticamente inexistente. En base a la Cartera Estimada de Proyectos Mineros, la demanda de energía podría crecer a tasas anuales de entre 6% y 13%, pudiendo superar los 22 mil megawatts/hora para 2030.

Asimismo, se estima que hasta el año 2021 los proyectos del sector que podrían entrar en producción significarán una demanda adicional de energía eléctrica de 3,761 megawatts, lo que equivaldrá al 72% de la demanda de potencia (minería más todos los otros sectores) del Sistema Eléctrico Interconectado Nacional (SEIN) existente a diciembre del 2012.⁸

⁸ Diagnóstico y Plan de Transmisión 2013-2022 (2013), Pág. 3.

DEMANDA PROYECTADA DE POTENCIA ELÉCTRICA DE PROYECTOS MINEROS, 2011-2021		
Proyecto Minero	Demanda de Potencia Eléctrica	Inicio de Demanda
Toromocho	220 MW	2011
Hierro Apurímac	180 MW	2021
Los Calatos	180 MW	2021
Opaban	180 MW	2017
Ampliación SHOUGESA	170 MW	2011
Yanacona Sulfides	150 MW	2021
Quellaveco	150 MW	2014
Las Bambas	150 MW	2014
Minas Conga	144 MW	2013
Ampliación SIDER	124 MW	2011
Rio Blanco	120 MW	2017
Galeno	120 MW	2012
Antapaccay	120 MW	2012
La Granja	100 MW	2018
Cañariaco	100 MW	2015
Pampa de Pongo	100 MW	2013
Los Chancas	100 MW	2015
Otros Proyectos Mineros	1,011 MW	2011 – 2021
TOTAL	3,761 MW	2011 – 2012

Elaboración: CooperAcción

La matriz energética de la minería se muestra así insostenible, con la multiplicación de proyectos hidroeléctricos que causan impactos ambientales y sociales de envergadura, la inundación de extensas zonas de selva virgen, pérdida de flora y fauna, y el desplazamiento forzado de poblaciones. Preocupa por ello la suscripción del Convenio Energético Binacional Perú-Brasil o las pretensiones de construir veintidós centrales hidroeléctricas sobre el río Marañón.

En las decisiones nacionales sobre la actividad extractiva no se está tomando en cuenta la estrecha relación entre demanda de energía y demanda de agua. Existe una ausencia de planificación energética vinculada a una estrategia de desarrollo y sos-

tenibilidad ambiental. Preocupa sobremanera que en un contexto en que el cambio climático está afectando directamente al país, no se tomen las medidas necesarias, primero, para establecer la relación entre industria extractiva y cambio climático, y luego, para aprobar las políticas públicas y las medidas de mitigación y remediación.

DISPONIBILIDAD Y CONSUMO DE AGUA POR REGIONES HIDROGRÁFICAS, 1992 Y 2009							
Región Hidrográfica	Disponibilidad de agua, 1992		Consumo de agua, 1992		Población, 2009		Disponibilidad de agua per cápita
	Hm3	%	Hm3	%	Hm3	%	m³ por habitante
Pacífico	38,821	2,2	16,501	86,9	18,620,070	65,9	2,085
Amazonas	1,719,814	97,2	2,367	12,4	8,680,616	30,7	198,121
Titicaca	9,877	0,5	104	0,5	920,078	3,2	10,735
TOTAL	1,768,512	100,0	18,972	100,0	28,220,764	100,0	62,667

En términos absolutos, Perú cuenta con recursos hídricos abundantes. Sin embargo, las cifras de disponibilidad y consumo de agua muestran la fragilidad del país.

Si superponemos las concesiones mineras según las Cuencas Hidrográficas, tenemos que el 47,11% de la vertiente del Pacífico, que cuenta con solo el 2,2% del agua disponible, está concesionada, así como el 37.09% de la vertiente del Titicaca y el 10,07% de la vertiente Amazónica.



PROYECCIÓN ANUAL DE AGUA EN MILLONES DE m³ PARA PROYECTOS EN CARTERA				
METAL	CONSUMO DE AGUA- AÑO 2011 MMC	INCREMENTO DE LOS REQUERIMIENTOS ANUALES DE AGUA PARA LOS PROYECTOS EN CARTERA MMC	TOTAL REQUERIDO	INCREMENTO %
Oro	114.65	40.425	155.075	35.26
Cobre	13.16	56.762	69.922	431.32
Plata y otros	180.08	134.422	314.502	74.646
Total MMC	307.89	231.610	539.500	75.225
Caudal necesario MB/S	9.76	7.34	17.11	75.22

Elaboración propia.

Fuente: Cartera estimada de Proyectos Mineros, Ministerio de Energía y Minas, Dirección de Promoción Minera, agosto del 2013 y Derechos de uso de agua en minería ANA.

En una situación en que Perú es considerado como uno de los países más vulnerables del mundo frente al cambio climático, urge una política pública que proteja las zonas productoras de agua.

Se estima que la demanda anual de agua de los proyectos mineros en cartera (agosto de 2013) asciende a 539,500 millones de metros cúbicos, lo que significaría un incremento de 75.22% respecto al año 2011.

VI. EL SISTEMA TRIBUTARIO Y LA RENTA EXTRACTIVA

En Perú, no todas las empresas realizan pagos al Estado en igualdad de condiciones. Algunas reciben un tratamiento especial, ya que cuentan con contratos de Estabilidad Tributaria, pero además existen una serie de beneficios, como la aplicación de tasas de depreciación de activos, la recuperación anticipada del Impuesto General a las Ventas (IGV), la deducción del Impuesto a la Renta por inversión en infraestructura de servicios públicos, la reinversión de utilidades, la doble depreciación y, últimamente, la Ley de Asociaciones Público Privadas.

SECTOR MINERO, TRATAMIENTO FISCAL EN EL PERÚ PRINCIPALES BENEFICIOS TRIBUTARIOS	
BENEFICIO	DESCRIPCIÓN
Depreciación Acelerada	Las empresas pueden adelantar el reconocimiento como gasto de las inversiones realizadas en activos fijos. Se aplica una tasa anual de 20% durante cinco años. Se aplica a todos los sectores.
Deducción del Impuesto a la Renta por inversión en servicios públicos	Se deducen como gasto las inversiones en infraestructura (obras viales, puertos, saneamiento ambiental, salud, educación, etc.) que pueden ser utilizadas por la colectividad organizada
Devolución anticipada de IGV e ISC	Recuperación anticipada del IGV e ISC pagado en las actividades de exploración, durante la fase de exploración de los contratos.
Reinversión de Utilidades	Las empresas mineras pueden reinvertir hasta el 80% de sus utilidades y deducir el monto reinvertido de la base imponible del Impuesto a la Renta de Tercera Categoría.
Doble depreciación	Se derogó en el 2000, pero sigue siendo utilizado por las empresas mineras.

Elaboración: CooperAcción

Los pagos tributarios y no tributarios en Perú son variados. Por un lado están las Regalías Mineras, que no es un impuesto sino un pago que se realiza en contrapres-

tación por el uso de recursos que no son renovables (mineros) y se registra como un ingreso no tributario. El monto efectivamente pagado por este concepto se considera como costo para efectos del Impuesto a la Renta de Tercera Categoría. Esto tiene un efecto negativo en la base imponible, ya que una regalía pagada reduce el impuesto a pagar.

El Impuesto a la Renta es el impuesto que todas las empresas pagan y que representa un porcentaje de sus utilidades a final del año fiscal (30%). Sin embargo, en ocasiones, en la minería se negocian tasas más altas a las del promedio nacional, a cambio de un convenio de estabilidad tributaria, que tiene fuerza de ley y otorga a los inversionistas estabilidad de una serie de derechos por diez años a partir de su suscripción⁹.

Según Kallpa Securities, a junio de 2011, las empresas que figuran en la siguiente tabla, estaban entre las que habían suscrito Convenios de Estabilidad Tributaria.

EMPRESAS QUE MANTIENEN CET VIGENTES CON EL ESTADO PERUANO				
EMPRESA	PROYECTO	AÑOS VIGENTES	INICIO	FIN
Compañía Minera a Santa Luisa	Santa Luisa	0	1997	2011
Minera Yanacocha	Maqui Maqui	0	1997	2011
votorantim metais	Refinería Cajamarquilla	0	1997	2011
Compañía Minera Milpo	Ampliación - El Porvenir	1	2003	2012
Minera Barrick	Pierina	1	1998	2012
Sociedad Minera Cerro Verde	Lixiviación Cerro Verde	2	1999	2013
Compañía Minera Sipán	Sipán	3	2000	2014
Minera Yanacocha	Cerro Yanacocha	3	2000	2014
Compañía Minera Antamina	Antamina	4	2001	2015
Compañía Minera Bateas	Caylloma	6	2008	2017
Minera Yanacocha	La Quinua	7	2004	2018
Compañía Minera Ares	Arcata	7	2009	2018
Xstrata Tintaya	Proyectos Óxidos de Cobre	7	2004	2018
Minera Misquichilca	Alto Chicama	9	2006	2020
Compañía Minera Milpo	Cerro Lindo	10	2007	2021
Minera Chinalco	Toromocho	16	2012	2027
Xstrata Tintaya	Antapaccay	n.d.	(por definir)	

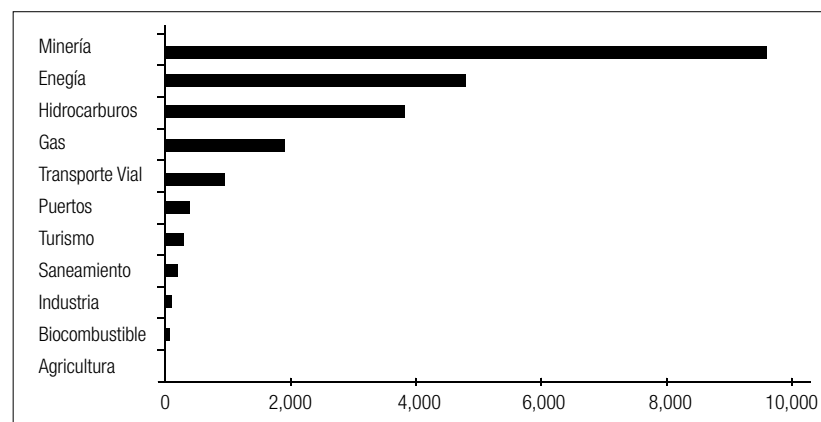
Kallpa Securities, 2011.

⁹ Entre los derechos que se estabilizan están el del Impuesto a la Renta, la libre disponibilidad de divisas, el derecho a realizar remesas al exterior del total del capital y dividendos de la empresa, el derecho al uso del tipo de cambio más favorable, a no ser discriminados, los regímenes de contratación de trabajadores, regímenes de exportación como admisión temporal y zonas francas. Para ello las empresas mineras y de hidrocarburos tienen que garantizar una inversión mínima de US\$ 10 millones. (Estudio Echeopar, 2013.)

Según informa ProInversión en su Plan de Acción 2014, en el año 2013 se suscribieron veinticuatro convenios de estabilidad jurídica con inversionistas, tres de los cuales eran inversionistas nacionales. El monto total de la inversión amparada por convenios de estabilidad jurídica desde 1993 alcanza la suma de 21,000 millones de dólares (Ver gráfico 1).

Asimismo, informa que en 2013 se suscribieron once nuevos contratos de inversión y adendas a contratos previos para Recuperación Anticipada del IGV por un monto de 289 millones de dólares. Como puede apreciarse en el Gráfico 8, el sector minero fue el que mostró una mayor participación.

GRÁFICO 1
CONTRATOS DE INVERSIÓN POR SECTORES 2007 - 2013
(MILLONES DE US\$)

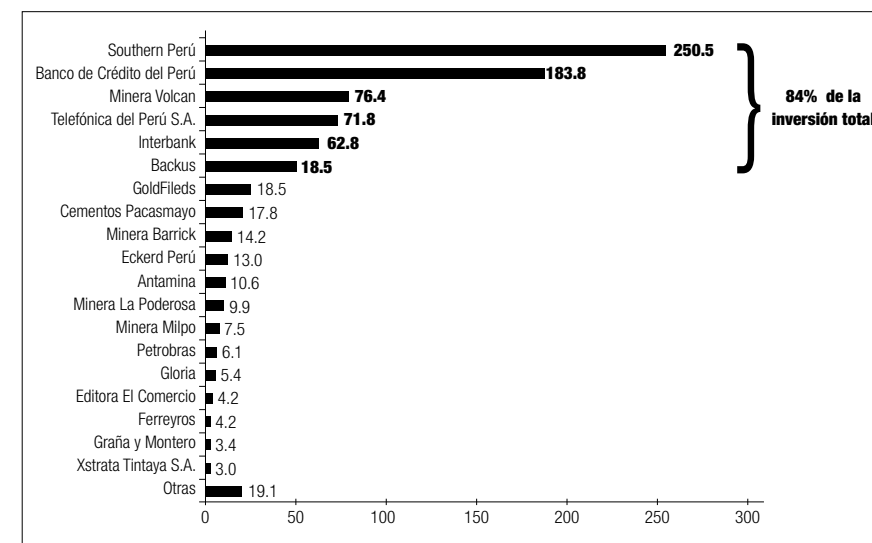


Fuente y Elaboración: Dirección de Servicios al Inversionista (DSI) - ProInversión

De otro lado, culminaron doce procesos de promoción de proyectos de asociaciones público-privada por un monto de 5,022 millones de dólares.

Respecto al mecanismo de Obras por Impuestos, Pro Inversión informa que en 2013 se priorizaron veinte proyectos y que desde 2009 se han acogido a este beneficio numerosas empresas, entre las que destacan Southern Perú, Volcan, Barrick, Antamina y Xstrata.

EMPRESAS QUE APLICAN EL MECANISMO DE OBRAS POR IMPUESTOS 2009 - 2013
(MILLONES DE SOLES)



También están los convenios bilaterales y multilaterales de inversión, por los cuales los inversionistas tienen acceso a mecanismos como el OPIC (Overseas Private Investment Corporation, institución financiera del gobierno de Estados Unidos) y el MIGA (siglas en inglés del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones, del grupo del Banco Mundial), que los protegen contra la expropiación, la violencia política y otros riesgos comerciales. Y además, Perú es miembro del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), una instancia de resolución de conflictos entre los inversionistas privados y el Estado. Los Tratados de Libre Comercio son otros de los instrumentos que protegen a las empresas frente a cualquier acción estatal que consideren afecte sus intereses económicos presentes y futuros.

En el caso de Perú, los Impuestos a los Dividendos se aplican en la medida en que estos existan y se distribuyan a sus socios, y obliga a las empresas a distribuir un porcentaje de sus utilidades (8%) entre sus trabajadores.

En los años en que los precios de los metales se encontraban en cotas muy altas y en el que las empresas mineras se vieron beneficiadas por rentas extraordinarias, se generó un debate nacional respecto a la necesidad de establecer un impuesto a las sobreganancias de las empresas mineras. Sin embargo, desde el segundo gobierno de Alan García (2006-2011) se optó por la figura de los aportes voluntarios. En 2006, se aprobó la ley que creó el Programa de Solidaridad con el Pueblo, como un fondo financiado con aportes voluntarios de las empresas para contribuir a la lucha contra la pobreza que fue gestionado por las propias empresas mineras en sus zonas de influencia directa. Unas cuarenta empresas firmaron convenios con el Estado para acogerse al Programa con un compromiso de aportar el 3.75% de sus utilidades después del pago del Impuesto a la Renta y antes de la distribución de dividendos, durante cinco años. Según un informe de la Cooperación Alemana al Desarrollo (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ), hacia abril de 2011, el Programa había canalizado recursos por 2,25 millones de soles y se habían financiado más de dos mil proyectos en dieciocho regiones. (GIZ, 2011).

Nuevo marco legal del esquema tributario en el sector minero

Con el nuevo gobierno del presidente Ollanta Humala, después de un fuerte lobby, en particular del sector minero, se produjo una nueva negociación con los sectores empresariales, que en setiembre de 2011 tuvo como resultado la aprobación de tres nuevas leyes que modificaban el esquema tributario del sector: 1) la que modificó la Ley de Regalías Mineras (Nuevas Regalías Mineras); 2) la que creó el Impuesto Especial a la Minería; y 3) la que estableció el marco legal del Gravamen Especial a la Minería. Estas tres leyes, junto con la Ley del Impuesto a la Renta, definieron la nueva carga tributaria para el sector minero.

Las Nuevas Regalías Mineras incorporan una nueva base para el cálculo y pago de las regalías. Con la nueva legislación se grava la utilidad operativa en lugar de los ingresos o ventas netas de las empresas; asimismo establece que la tasa efectiva a pagar se encuentra en el rango de 1% a 7.14% en función al margen operativo.

El Impuesto Especial a la Minería grava la utilidad operativa proveniente de las ventas de los recursos minerales y se crea como mecanismo para gravar la mayor rentabilidad de las empresas que no cuentan con Contratos de Estabilidad Tributaria (CET). Este impuesto es deducible de la utilidad antes del pago del Impuesto a la Renta. Mientras que el Gravamen Especial a la Minería se aplica por la explotación de recursos no renovables y a las empresas que sí cuentan con CET, y también es

deducible de la utilidad antes del pago del Impuesto a la Renta. Las empresas que no cuentan con CET pagarán las Nuevas Regalías Mineras, el nuevo Impuesto Especial a la Minería, el Impuesto a la Renta y la participación de los trabajadores como aporte no tributario, mientras que las que sí cuentan con CET pagarán el nuevo Gravamen Especial a la Minería, el Impuesto a la Renta y la participación de los trabajadores. El Gravamen Especial y el Impuesto Especial afectan negativamente al Impuesto a la Renta, en la medida en que se descuentan como costos para realizar el cálculo.

Uso de los recursos provenientes de la renta extractiva

Tanto las regalías mineras como los tributos provenientes del Impuesto a la Renta u otro impuesto se destinan a las zonas de influencia de las actividades mineras. La distribución en Perú se da según lo establecido en la Ley de Canon.

El canon minero lo constituye el 50% de lo recaudado por Impuesto a la Renta pagado por las empresas mineras. Los recursos obtenidos por canon deberán ser utilizados por los gobiernos locales y regionales, según las leyes de Canon, de Regalía Minera y de Presupuesto Público, de manera exclusiva al mantenimiento de infraestructura básica (hasta el 20%), a la elaboración de perfiles (hasta el 5%) y al financiamiento y cofinanciamiento de proyectos de inversión pública, capacitación y asistencia técnica, y a la preservación del medio ambiente y la ecología. Estos proyectos no pueden en ningún caso destinarse a actividades que puedan ser realizadas por el sector privado.

Según la Ley, el Canon se distribuye de la siguiente manera:

DISTRIBUCION DEL CANON MINERO
(50% del Impuesto a la Renta de Empresas Mineras)

%	BENEFICIARIO	CRITERIOS
10%	Municipalidades distritales donde se exploten los recursos naturales	Si existe más de una municipalidad, en partes iguales
25%	Municipalidades de la provincia donde se exploten los recursos naturales	Según i) Población y ii) Necesidades básicas insatisfechas (NBI)
40%	Municipalidades del departamento donde se exploten los recursos naturales	Según i) Población y ii) Necesidades básicas insatisfechas (NBI)
25%	Gobierno regional	80% Gobierno regional 20% Universidades

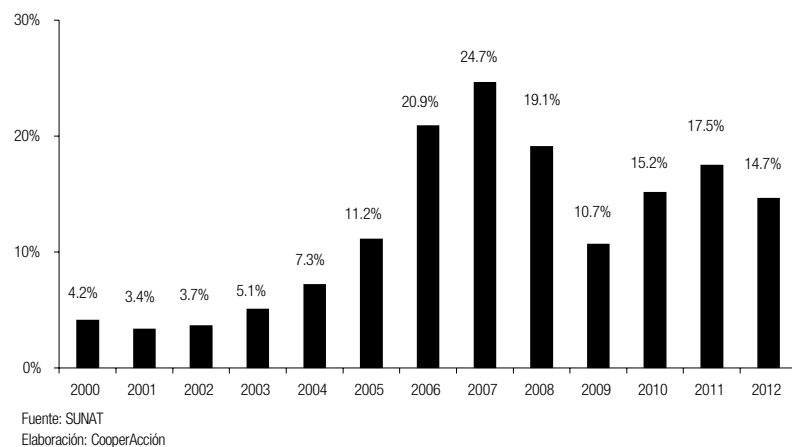
En el caso de la regalía minería, la distribución se realiza de manera similar a la del canon minero.

DISTRIBUCION DE LA REGALÍA MINERA

%	BENEFICIARIO	CRITERIOS
20%	Municipalidades distritales donde se encuentra la concesión minera (50% será invertido en las comunidades donde se explota el yacimiento)	
20%	Municipalidades de la provincia donde se encuentra la concesión minera	Según i) Población y ii) Necesidades básicas insatisfechas (NBI)
40%	Municipalidades del departamento donde se encuentra la concesión minera	Según i) Población y ii) Necesidades básicas insatisfechas (NBI)
15%	Gobierno regional	
5%	Universidad nacional de la región donde se encuentra la concesión minera	

Como puede observarse en el siguiente gráfico, a pesar del desempeño negativo del PBI minero en los años 2009, 2010 y 2011, el aporte de la minería a los tributos internos fue 10,7%, 15,2% y 17,5%, respectivamente. Ello se explicaría por los altos precios de los minerales en esos años, así como por la demanda de metales base de países como China, cuyas economías aún no se habían desacelerado.

Participación de la Minería en la Tributación, 2000 -2012



La creación del Gravamen Especial a la Minería, el Impuesto Especial a la Minería y las Nuevas Regalías Mineras tuvo un impacto directo en los ingresos destinados a canon minero, del que se benefician las zonas donde se explotan minerales. Ello, como hemos visto, debido a que el pago de los dos primeros es deducible de la utilidad antes del pago del Impuesto a la Renta. Como sabemos, el canon es el 50% del Impuesto a la Renta proveniente de la minería.

La disminución en 25,7% en la recaudación del canon en 2013, que afectó en forma importante a regiones como Cusco, se explica por la caída de los precios de los metales base, que llegó a -13%, por una menor producción del sector y por el aumento de costos, lo que se tradujo en menores ingresos, menores utilidades y menor Impuesto a la Renta. Asimismo, también se debe a que los pagos del Gravamen Especial a la Minería y del Impuesto Especial a la Minería son descontados como costos para el cálculo del Impuesto a la Renta. Ambos representaron 1,383 millones de soles en el año 2012, recursos que dejaron de ser considerados para el cálculo del canon minero y fueron recaudados directamente por el Estado, sin transparencia respecto a su utilización, siendo que los gobiernos regionales y locales han dejado de recibirlos.

Transparencia de las industrias extractivas. Iniciativa EITI.

Desde febrero de 2012, Perú ha obtenido el estatus de país cumplidor en la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés), luego de presentar por dos años consecutivos el Informe Nacional de Transparencia. La EITI es un mecanismo de carácter voluntario que busca que las empresas del sector extractivo informen públicamente sus costos y sus ganancias, a fin de que la ciudadanía conozca el funcionamiento del sector. Sin embargo, no todas las empresas se han adscrito a ella y la mayoría de las que sí lo han hecho no han aceptado que su información sea difundida en forma desagregada a través de los Informes de Transparencia país.

La EITI es un espacio multisectorial en el que participan el Estado peruano, a través del Ministerio de Energía y Minas, las empresas mineras y petroleras, a través de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, las universidades nacionales y privadas, y la sociedad civil, a través de una representación de carácter regional y nacional. Entre sus retos está la necesidad de constituir la iniciativa a escala regional con alta presencia de industrias extractivas, a fin de que la población conozca y se informe para que pueda vigilar el pago de la renta extractiva, pero sobre todo el uso que se hace de esa renta, a través de la ejecución presupuestal local y regional.

A partir de la obtención del estatus de país cumplidor, desde la sociedad civil se ha venido planteando la necesidad de que la transparencia de las industrias extractivas pase de ser un mecanismo de carácter voluntario a uno de carácter obligatorio. Para esto se ha propuesto un proyecto de ley para obligar a todas las empresas extractivas a presentar su información, lo que no ha prosperado debido fundamentalmente a la fuerza del lobby extractivo y la falta de voluntad política del Congreso de la República.

A pesar de ser una de las iniciativas más interesantes de los últimos años en cuanto a responsabilidad empresarial, resultará insuficiente mientras no se apruebe la ley de transparencia.

Instrumentos de gestión para el uso del canon y regalías

Los gobiernos regionales y locales cuentan con instrumentos de gestión para ordenar la inversión pública en sus territorios: el Plan de Desarrollo Concertado y el Presupuesto Participativo. A éstos se les podría agregar la zonificación ecológica económica, los planes de ordenamiento y de acondicionamiento territorial. Según el marco legal vigente, además deben contar con sus respectivas comisiones ambientales y grupos técnicos que proponen las políticas públicas de carácter regional o local.

El Plan de Desarrollo Concertado (PDC) es el instrumento que debiera orientar la visión de futuro de largo plazo y las acciones de corto y mediano plazo de una circunscripción territorial. El principio del PDC es que los diferentes actores públicos y privados acuerden una visión de futuro a fin de orientar el conjunto de actividades políticas, económicas, sociales, ambientales y culturales, con enfoque de derechos, equidad de género e interculturalidad. El Presupuesto Participativo (PP) es el instrumento que traduce, cada año, las decisiones de la población en materia de inversión.

Sin embargo, la debilidad institucional, las trabas burocráticas y la influencia de los poderes económicos, entre otros factores, han debilitado su potencial para orientar las acciones de desarrollo sostenible. Son pocas las experiencias en las que el PDC y el PP se han convertido realmente en instrumentos de gestión útiles para los gobiernos y la población. En esos casos, la población organizada, los sectores públicos y privados, se han apropiado del proceso y lo defienden de influencias particulares. Estos planes debieran estar articulados al Plan Estratégico de Desarrollo Perú 2021¹⁰,

que lamentablemente no está cumpliendo un rol orientador del desarrollo en el país, ya que, en la práctica, la normatividad e institucionalidad públicas contradicen los enunciados del mismo.

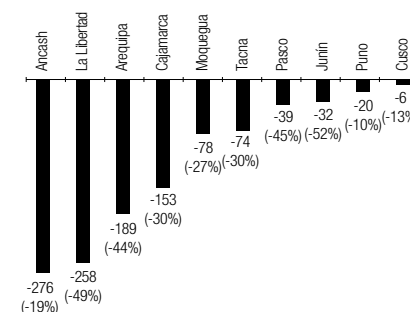
Lo que está sucediendo es que desde el gobierno central se toman decisiones sobre las regiones y localidades, como las concesiones mineras, de hidrocarburos, forestales, etc., que no toman en cuenta estos planes, imponiéndose desde Lima la orientación del desarrollo local y regional en función de un "interés nacional" que nadie sabe quién lo define, ya que no existe una instancia técnica que determine cuál actividad es de interés nacional y cuál no.

Por otro lado, hay que señalar que la descentralización se ha estancado. El gobierno nacional viene tomando decisiones donde la recentralización de los recursos está acompañada por la recentralización de las decisiones políticas, restándoles a los gobiernos regionales y locales competencias y funciones previstas en sus respectivas normas.

Situación actual del canon y las regalías mineras

En 2013 fue evidente la reducción drástica de los recursos provenientes del canon y regalías hacia las regiones productoras; los casos más llamativos se identificaron en las regiones Ancash, Cusco, La Libertad, Arequipa, Tacna y Moquegua. Según el Ministerio de Economía y Finanzas, las regiones recibirán 180 millones de soles menos en 2015 por concepto de canon y regalías, a la luz de la Ley 30230 que modificó el régimen tributario para las empresas mineras.

Según proyecciones del MEF las regiones (GR+GL) recibirán en 2014
31% menos de canon minero en comparación al 2013



RD N° 002-2013-EF/64.03

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana, 2014.

¹⁰ Elaborado con apoyo de la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional (ACDI), octubre de 2011.

Para paliar esta situación, el Ministerio de Economía y Finanzas ofreció fondos de compensación por 290 millones de soles y ofertó créditos por 500 millones. Sin embargo, no deja de extrañar que la solicitud de crédito de la Municipalidad Provincial de Espinar, una de las más afectadas por el recorte, haya sido denegada. Para el año 2014, el aporte del canon minero a las regiones y distritos productores se redujo en un 50% respecto al 2012. A ello podemos destacar que con la nueva estructura impositiva de la minería, los ingresos provenientes del Gravamen Especial y el Impuesto Especial pasen directamente al presupuesto nacional y que no se tenga claridad ni transparencia respecto a las cifras y al destino de esos recursos, que en la práctica han sido descontados de los ingresos que recibían las regiones y localidades productoras de materias primas.

Si comparamos el Presupuesto Nacional 2014 con el Presupuesto 2013, encontramos que la participación del gobierno nacional en el Presupuesto General de la República ha crecido de 67% a 70%, configurándose una recentralización del gasto.

El gobierno nacional no ha dado una explicación clara respecto a la reducción del canon minero. Atribuirlo a la disminución de los precios de los metales es insuficiente. De allí que es necesaria una mayor transparencia en la información sobre los aportes de las empresas, el detalle de sus costos de producción, es decir la entrega de información desagregada de cada una de las empresas mineras, así como el detalle de los contratos de estabilidad tributaria firmados con el Estado, para saber con claridad a qué se debe la disminución.

Sobre este tema queremos señalar que la dependencia de la renta extractiva de recursos naturales no renovables, como los minerales, sujetos a una gran volatilidad de precios, hace muy vulnerables las economías de los países latinoamericanos. Lejos de producir crecimiento y desarrollo, los vuelven dependientes, con economías primario exportadoras, sin diversificación económica y productiva, con programas sociales de corte asistencialista, configurándose así un círculo vicioso de dependencia de la actividad extractiva que urge romper.

A pesar de que los gobiernos regionales y locales han orientado su inversión en transporte, saneamiento, educación, salud y agricultura, mejorando así los niveles de ingreso de la población, el crecimiento del empleo y del consumo a nivel local, la pobreza no se ha reducido y se corre el riesgo de que algunos sectores se conviertan en pobres extremos.

También queremos señalar que el actual sistema de distribución del canon viene generando inequidad entre las regiones y localidades donde se extraen los minerales respecto a las regiones no productoras. Un tema clave es cómo reducir la inequidad que se produce tanto al interior de las regiones como entre las regiones productoras y no productoras.

Dificultades en la ejecución del gasto

Las dificultades que los gobiernos locales enfrentan para realizar una gestión eficiente comienzan desde el momento en que se realiza la transferencia de autoridades municipales. El problema central radica en que entre una gestión y otra se pierde la continuidad, empezando todo desde cero, desautorizando a la anterior administración. De igual manera, existe una alta movilidad del personal profesional y técnico, a lo que se agrega la inexistencia de un sistema de desarrollo y fortalecimiento de capacidades de los gobiernos subnacionales y la débil instalación de instrumentos de gestión del desarrollo, como los planes concertados, los presupuestos participativos, los planes de ordenamiento y acondicionamiento territoriales y las comisiones ambientales, que son vistos como procesos desarticulados entre sí o como simples requisitos administrativos para que el Ministerio de Economía y Finanzas entregue los recursos.

También el Sistema Nacional De Inversión Pública (SNIP) se ha convertido en una traba para la inversión municipal, sobre todo debido a la débil capacidad y conocimientos de los profesionales y técnicos municipales, agregado a una falta de visión integradora del desarrollo de la localidad. Así como la existencia de escasos mecanismos de control y sanción por parte de las instituciones encargadas, lo que permite la proliferación de casos de corrupción en la gestión de los recursos públicos.

Además de las dificultades generales que atraviesan los gobiernos locales y regionales, los municipios de zonas mineras tienen que sumar dificultades adicionales para realizar un gasto eficiente y de calidad de sus recursos.

El proceso de descentralización iniciado en nuestro país ha venido sufriendo una serie de retrocesos, entre los que se encuentra la desactivación del Consejo Nacional de Descentralización y del proceso de fortalecimiento de capacidades de autoridades y funcionarios para una adecuada gestión municipal.

Municipios de zonas mineras que reciben recursos provenientes del canon y las regalías no se encuentran lo suficientemente fuertes para realizar una gestión no solo

eficiente sino oportuna y con calidad en el gasto, de tal manera que no se vean desbordados por recursos que sobrepasan su capacidad de gasto, configurándose un bajo nivel de ejecución.

Existe una dispersión de normas sobre el uso del canon y las regalías que abonan hacia la ineficiencia en el gasto, tanto en cantidad como en calidad, y fomenta la corrupción. No se cuenta con un sistema eficiente que permita monitorear la utilización de los recursos, en este caso no solo del canon, sino de los recursos municipales en general.

Tampoco existe un sistema de información hacia la población que incorpore desde lo que las empresas pagan al Estado por concepto de canon y regalías, hasta el uso que los gobiernos locales dan a estos recursos. Por lo que iniciativas de transparencia deben abarcar la producción de valor, el pago de impuestos, la calidad de gasto y la rendición de cuentas.

Los instrumentos de gestión del desarrollo y el presupuesto por resultados son claves para una gestión municipal eficiente. Sin embargo, no contar con una visión de desarrollo sostenible de largo plazo y quedarse en reivindicaciones economicistas abona a que los resultados de la gestión no garanticen una mejor calidad de vida de la población, con inversiones que apunten hacia la diversificación económica, partiendo de lo local y articulándose a circuitos económicos macrorregionales, con desarrollo de capacidades locales, inversión en educación de calidad, en servicios y salud pública, en investigación y desarrollo tecnológico, recuperando los saberes ancestrales de la población.

El primer tema a abordar es de carácter político y social: contar con una visión de desarrollo sostenible territorial, que ordene el crecimiento económico. De allí la planificación y diseño del camino a seguir, con procesos participativos cualitativamente superiores. Y luego, la necesaria transparencia y rendición de cuentas, y el rol de la ciudadanía en la vigilancia social.

VII. CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES

Según el Reporte de Conflictos de la Defensoría del Pueblo, en febrero de 2014 se registraron 212 conflictos, de los cuales 136 estaban considerados en la categoría de socioambientales. Aproximadamente el 70% de éstos son conflictos por presencia de la actividad minera. Los conflictos socioambientales, y en particular por minería, son cada vez más intensos y polarizan al país. El caso de Conga es una muestra clara de esta situación, que tuvo impacto directo en el escenario político al obligar a dos cambios de gabinete ministerial.

Los conflictos ya no solo cuestionan los proyectos específicos, sino que ahora también cuestionan las políticas públicas que están a la base: protección de zonas productoras de agua, licencias y autorizaciones, ordenamiento territorial, concentración de la tierra, consulta previa.

Esta situación va acompañada de normas que criminalizan las protestas de la población, como la Ley 30151, que exime de responsabilidad penal a los efectivos policiales y del Ejército cuando al hacer uso de la fuerza letal produzcan lesiones o muerte, incluso sin su arma de reglamento. En los conflictos se produce la muerte de personas, detenciones arbitrarias y judicialización con cambios de jurisdicción, entre otras medidas que buscan reprimir la protesta social. A ello hay que agregar la existencia de contratos privados entre las empresas mineras y la Policía Nacional del Perú, la hostilidad por parte de los servicios de seguridad privada contra la población y el ataque a las organizaciones de defensa de los derechos humanos, así como las campañas orquestadas contra los defensores por parte de los medios de comunicación. De tal manera que los conflictos se han convertido en más programáticos. Ponen en evidencia las debilidades de la política pública sobre las industrias extractivas y cuestionan el modelo de crecimiento económico basado en esta actividad.

La respuesta del Estado

Frente a una situación como la descrita, la respuesta del Estado ha continuado siendo reactiva. La estrategia tiene una falla de origen: las instancias gubernamentales insisten en no abordar las causas que se encuentran en la base de estos conflictos, que podrían resumirse en el hecho de que el Estado ha dejado de ser el garante de los derechos de la población y se ha convertido en un facilitador de la inversión privada a todo costo.

Existe una esquizofrenia en la política pública: por un lado, se les exige a los gobiernos locales y regionales que elaboren sus planes de desarrollo, concertados y participativos y, por otro, el gobierno nacional adopta decisiones que no toman en cuenta las expectativas de desarrollo y se imponen decisiones sobre el uso del territorio.

La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) ha venido impulsando “mesas de desarrollo” desde la Oficina de Diálogo y Desarrollo Sostenible, habiendo dejado en forma tibia la “teoría del complot” para explicar el estallido de conflictos socioambientales por actividades mineras. Sin embargo, esta estrategia se ha mostrado ineficiente para abordar conflictos donde los actores sociales cuestionan directamente las políticas públicas y ejercen y exigen el respeto a sus derechos ciudadanos, como ha sido el caso de la provincia de Espinar.

A ello debería agregarse que, en la medida en que la actividad minera permanecerá en el territorio peruano durante muchos años, las mesas de diálogo o de desarrollo no pueden tener fecha de inicio y de fin, ya que se requerirá un diálogo permanente para garantizar los derechos de las poblaciones y buscar canales adecuados para que la inversión realizada con los recursos de las industrias extractivas se haga con idoneidad, sobre la base de la planificación del territorio y la propia planificación del desarrollo.

VIII. EXPERIENCIAS SOBRE EL USO DE LA RENTA EXTRACTIVA EN PERÚ

El crecimiento explosivo de las industrias extractivas es una de las causas de una serie de conflictos socioambientales de diferente tipo: por el uso y control de recursos naturales, en particular agua y tierra; por políticas públicas como la de concesiones mineras; por mejorar los términos de acceso a la riqueza que genera la actividad minera. Otros cuestionan el ejercicio y exigibilidad de derechos y ciudadanía. En los últimos tiempos, además de los conflictos de resistencia a las actividades extractivas (como en el norte del país), también hay otros, que se pueden llamar de convivencia, que tienen lugar en aquellas zonas donde la actividad minera se desarrolla desde hace varias décadas o donde, siendo reciente, ha sido aceptada por la población.

Experiencias locales en zonas de resistencia a la actividad minera

Entre los conflictos de resistencia queremos destacar los casos de Tambogrande y San Ignacio, cuyos gobiernos locales y organizaciones sociales conformaron en 2004 el Frente para el Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte del Perú (FDSFNP), con la finalidad de hacer frente a las pretensiones de la empresa Minera Majaz (hoy Río Blanco) de realizar operaciones en un ecosistema muy frágil y con impactos previsibles en sus recursos hídricos.

Luego de que en junio de 2002 se realizara exitosamente en Tambogrande la primera Consulta Vecinal del Perú, en donde el 98% de la población se pronunció a favor de las actividades agropecuarias y en contra de las actividades mineras en su territorio, el FDSFNP realizó una nueva Consulta Vecinal en los distritos de Ayabaca y Pacaipampa (provincia de Ayabaca) y El Carmen de la Frontera (provincia de Huancabamba), cuyos resultados fueron nuevamente desfavorables a la realización de actividades extractivas.

La experiencia de Tambogrande

Tras la consulta vecinal, con la nueva gestión municipal encabezada por Francisco Ojeda Riofrío tuvo lugar la construcción participativa del Plan Estratégico de Desarrollo Concertado. En este proceso intervinieron algunas ONG, la Municipalidad Distrital y la población organizada, con apoyo de Oxfam UK, primero, y luego de Entrepueblos, de España.

Para iniciar el proceso de planificación, el territorio municipal se dividió en unidades geográficas denominadas zonas de desarrollo, es decir, áreas geográficas con características territoriales, económicas, sociales, culturales y políticas similares. Se identificaron diez Zonas de Desarrollo, constituidas por centros poblados y en las que existían un conjunto de organizaciones sociales de base, comunidades campesinas, de productores, mujeres, jóvenes, clubes deportivos e iglesias que registraron a sus representantes para participar en el proceso.

A partir de un diagnóstico rápido se realizaron Talleres participativos y se aprobaron los denominados Planes de Desarrollo Zonal, constituyéndose en el proceso los Comités de Desarrollo Zonal (CODEZO), encargados de gestionar los planes.

Para la aprobación del Plan de Desarrollo Concertado (PDC) se desarrolló un proceso desde abajo hacia arriba y desde arriba hacia abajo, donde a partir de los planes de desarrollo zonal se construyó el plan de desarrollo distrital, el mismo que fue validado en asambleas de los CODEZO. En forma paralela a este proceso se empezaron a constituir los Comités de Desarrollo Local (CODELO), en los 172 caseríos, las comunidades campesinas y la zona urbana.

De esta manera se empezó a tejer una red de comités de desarrollo que culminó con la instalación de la Asamblea Distrital de Desarrollo (ADDT), instancia encargada de debatir y aprobar el Plan Estratégico de Desarrollo Distrital, así como el Presupuesto Participativo. En 2009 se aprobó la Ordenanza Municipal que institucionaliza el Sistema de Participación Ciudadana de Tambogrande.

La ADDT continúa en funcionamiento. Está integrada por representantes de los CODEZO, según el número de CODELO que agrupan, representantes de las organizaciones de segundo nivel (asociaciones distritales de productores, de agricultores, de regantes, mujeres, jóvenes, mototaxistas, maestros, discapacitados, etc.), organizaciones públicas (Unidades de Gestión Educativa Local, Salud, Agricultura, Defensa

Civil, Policía Nacional, Cuerpo General de Bomberos) y el Consejo Municipal en pleno.

Hubo algunos intentos por desarticular esta experiencia, situación que fue rechazada por la población organizada y participante, en la medida en que la consideran una experiencia útil, beneficiosa y ordenadora del desarrollo. En la actualidad está vigente el PDC 2012-2021.

En el marco del PDC se instaló la Gerencia Económica y de Recursos Naturales y se creó la Casa del Agricultor, como una experiencia para fortalecer la economía local, promover la agricultura orgánica y diversificar la producción agropecuaria. La idea era introducir cultivos permanentes complementarios al cultivo estacional de mangos y limones.

La apuesta de desarrollo de Tambogrande es la agricultura y la agropexportación. Sin embargo, la presión de la industria extractiva ha continuado. Luego de la Consulta Vecinal y que las concesiones de la empresa Manhattan Sechura revirtieran al Estado peruano, por encontrarse en zona urbana, las otras concesiones mineras de Manhattan fueron adquiridas por la Compañía de Minas Buenaventura, propietaria de la mina Yanacocha. En la actualidad, Buenaventura intenta convencer a los pobladores de la comunidad campesina de Locuto, en la margen izquierda de Tambogrande, para llevar a cabo su proyecto minero El Faique.

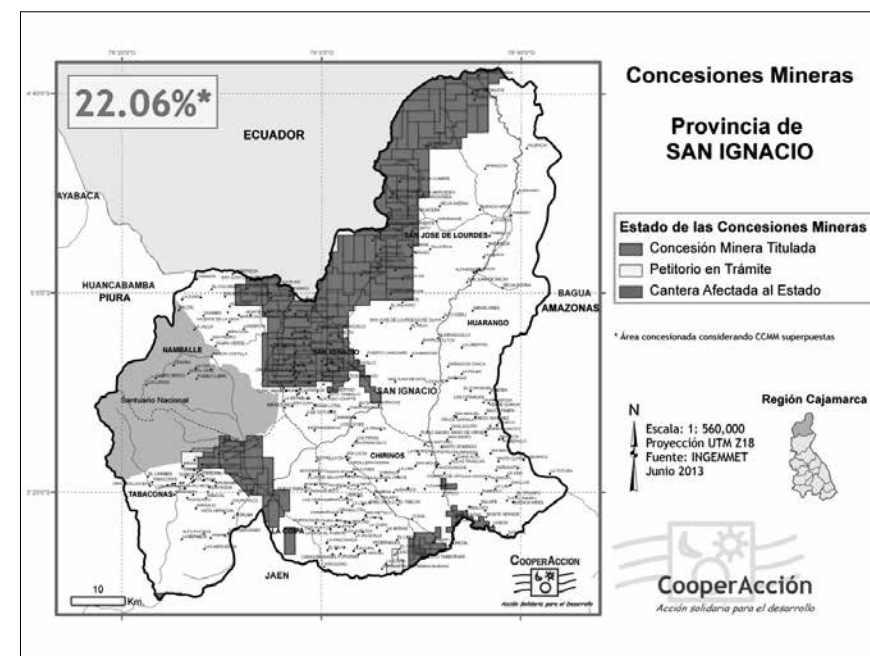
De igual manera se han realizado intentos por desarrollar minería artesanal ilegal en el territorio distrital. En 2005, la minería ilegal quiso imponerse en Tambogrande, en los caseríos de Carrizalillo, Cerro Leones y Tejedores, y algunas personas empezaron a sacar muestras para evaluar la ley del mineral. Esta situación fue promovida por una empresa legalmente constituida dedicada al procesamiento de mineral en el sur medio del Perú. La empresa Laytaruma empezó a promover la minería ilegal “habilitando” con dinero, materiales e insumos a agricultores que en esos momentos se encontraban en una situación desesperada por la larga sequía que la zona sufría desde hacía meses. Sin embargo, la población organizada y la Municipalidad Distrital fueron muy enfáticas en señalar que no se permitiría la realización de actividades mineras en Tambogrande, y en mayo de 2007 se emitió la Ordenanza Municipal 016-2007-MDT que prohíbe la minería artesanal en el distrito. La Municipalidad Distrital dispuso la erradicación de estos mineros ilegales utilizando cargadores frontales que taparon y destruyeron las “labores” de donde se extraía el mineral.

Para 2013¹¹, el Presupuesto aprobado para la Municipalidad de Tambogrande ascendía a 41,993,347.87 nuevos soles, provenientes de recursos ordinarios, recaudación directa y recursos determinados¹². Los recursos determinados, provenientes del canon minero, sobrecanon y regalías mineras¹³, ascendió a 906,343.14 nuevos soles, representando un 2.04% del total.

Una práctica desarrollada por la Municipalidad de Tambogrande ha sido la de presentar procesos de observación a los petitorios mineros en su circunscripción territorial, amparándose en su Plan de Acondicionamiento Territorial aprobado en 2006. La oficina de Catastro Municipal revisa diariamente el diario oficial El Peruano, identifica petitorios en el territorio distrital y realiza una comprobación con el Plan de Acondicionamiento Territorial. En caso de que haya una incompatibilidad de uso, pasa a la oficina de Asesoría Legal, que envía un oficio al Ingemmet señalando la anomalía.

Municipalidad Ecológica Provincial San Ignacio (MEPSI), Cajamarca

La provincia de San Ignacio se encuentra ubicada en la frontera norte con Ecuador, en el departamento de Cajamarca, y alberga al Santuario Nacional Tabaconas Namballe. Según el INEI, en 2007 tenía una población fundamentalmente rural de aproximadamente 140,000 habitantes, entre las que se cuentan doce comunidades nativas.



En junio de 2013, San Ignacio tenía el 22,06% de su territorio bajo concesión minera. Las concesiones están ubicadas en la frontera con Ecuador, básicamente en los distritos de San Ignacio y San José de Lourdes, este último con una gran presencia de comunidades nativas pertenecientes al pueblo awajún. San Ignacio viene soportando la presión de mineros ilegales, principalmente provenientes de Ecuador, que se han asentado en las orillas del río Chinchipe.

Como toda población rural en Perú, tiene una serie de problemas de carácter estructural que responden al modelo de crecimiento económico implementado en el país. Entre los más importantes se cuentan una mortalidad infantil de 59.2 por cada mil nacidos, el 62.4 % de los niños sufren de desnutrición crónica, el 16.8 % de los niños de seis a doce años no asisten a la escuela, un alto porcentaje de analfabetismo, una fuerte carencia de servicios básicos como desagüe, un escaso acceso a los servicios públicos de salud, no cuenta con un hospital.

San Ignacio es una provincia eminentemente agraria, con una economía basada en el monocultivo de café. Por este motivo, la Municipalidad ha optado por impulsar cadenas productivas complementarias al café, como el cultivo de frutas (granadilla

¹⁰ Tomado de http://mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=457&Itemid=100957&lang=es y http://mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=504%3Aseguimiento-de-la-ejecucion-presupuestal-diaria&catid=267%3Aseguimiento-de-la-ejecucion-presupuestal-diaria&Itemid=100944&lang=es

¹¹ Recursos ordinarios que provienen mayormente de la recaudación tributaria. Recursos determinados que se originan, de una parte, de la recaudación tributaria, principalmente impuesto a la renta de la minería, y que se destina en su mayoría a los gobiernos subnacionales.

¹² 18: Canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones. Corresponde a los ingresos que deben recibir los Pliegos Presupuestarios, conforme a Ley, por la explotación económica de recursos naturales que se extraen de su territorio. Asimismo, considera los fondos por concepto de regalías, los recursos por Participación en Rentas de Aduanas provenientes de las rentas recaudadas por las aduanas marítimas, aéreas, postales, fluviales, lacustre y terrestres, en el marco de la regulación correspondiente, y los depósitos que efectúa la Dirección Nacional del Tesoro Público (DNTP), a nombre del Gobierno Regional de San Martín, en la cuenta recaudadora del fideicomiso administrado por la Corporación Financiera de Desarrollo S.A. (COFIDE) como fiduciario, incluida su actualización sobre la base del Índice Acumulado de Precios al Consumidor de Lima Metropolitana. Incluye el rendimiento financiero, así como los saldos de balance de años fiscales anteriores. <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/default.aspx?y=2013&ap=ActProy>

y piña, principalmente) y el desarrollo de la apicultura y el turismo. La estrategia de desarrollo sostenible es multisectorial, desarrollando alianzas estratégicas con sectores públicos y privados.

Durante la gestión del alcalde Carlos Martínez Solano (2003-2010) se la declaró Municipalidad Ecológica Provincial San Ignacio (MEPSI) y, en una apuesta por la protección del medio ambiente, los recursos naturales y la calidad de vida de la población, se impulsó el Plan Articulado Concertado Provincial, que orienta las acciones de desarrollo de la provincia.

San Ignacio ha luchado contra las empresas mineras que han intentado asentarse en su territorio, caracterizado por la alta vulnerabilidad y fragilidad de sus ecosistemas. En la lógica de hacer frente a las pretensiones extractivistas, la MEPSI ha impulsado un plan de desarrollo que tiene sus bases en la diversificación económica y productiva, el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la generación de empleo, la protección del medio ambiente y los recursos naturales, en particular el agua que está amenazada por las actividades mineras, el desarrollo de la agricultura, con cultivos complementarios al café, el desarrollo de productos orgánicos, en permanente coordinación, concertación y articulación con los diversos actores públicos y privados.

San Ignacio ha desarrollado un modelo de gestión municipal de coordinación, articulación y apoyo directo a los productores agropecuarios, fortaleciendo a las organizaciones de productores, con enfoque de género, brindando oportunidades a las mujeres para la generación de ingresos y la participación política. Y de articulación con la cooperación internacional, privada y bilateral.

Cuenta con una Oficina de Planeamiento y Ordenamiento Territorial, encargada del Plan de Desarrollo Urbano en concordancia con el Plan de Desarrollo Concertado que elabora y mantiene actualizado el catastro urbano y ha formulado y actualizado el Plan de Acondicionamiento Territorial de la Provincia.

Cuenta también con una Sub Gerencia de Gestión Ambiental y Desarrollo Sostenible que tiene a su cargo el Sistema Integral de Gestión de Residuos Sólidos (SIGRES) y la Unidad de Manejo de Cuencas y la Unidad de Producción y Medio Ambiente. Para la gestión de residuos sólidos, ha creado una empresa municipal de reciclaje que permite generar puestos de trabajo e ingresos municipales, aportando a la gestión ambiental.

Ha puesto en marcha el Plan de Educación Ambiental (PEA), en alianza con la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) San Ignacio y el Centro de Salud, como una propuesta sostenible desde el punto de vista educativo para responder al reto de cambiar actitudes en forma consciente y crear corrientes favorables al cuidado y protección del ambiente.

La Unidad de Producción y Medio Ambiente apoya la producción Agropecuaria Sostenible, orientada a promover un modelo de desarrollo agroforestal en armonía con el ambiente, se promueve la constitución de microempresas y se apoya su organización en asociaciones de pequeños productores de café, granadilla, piña (organización de mujeres) y apicultores.

De igual manera, la MEPSI trabaja con organizaciones de segundo nivel, como las cooperativas agrarias y de productores cafetaleros, a través de las cuales se les brinda apoyo a los productores organizados con tecnología de producción y post producción, pudiendo acceder a oportunidades de procesamiento, comercialización y financiamiento. Existen cuarenta y ocho asociaciones de mujeres para el desarrollo.

La MEPSI cumple un rol clave en el desarrollo económico productivo, establece los contactos con las ferias y concursos a nivel internacional para sus productos estrella, como el café tradicional, el café orgánico o el café gourmet, que han ganado varios premios internacionales.

La MEPSI ha continuado brindando capacitación teórica y práctica en técnicas de cultivo de café a hombres y mujeres productores, para lo cual cuenta con diecisiete técnicos contratados que están trabajando con 430 grupos organizados. Se viene apoyando a las doce comunidades nativas de la provincia, para la producción de café.

De igual manera se está apoyando con materiales y fertilizantes a las organizaciones de productores de piña y granadilla para la siembra de cinco hectáreas de parcelas demostrativas. Se ha continuado brindando asistencia técnica e instalando plantas de beneficio en húmedo y módulos de secado de café. Hay 1,200 tanques tina y 420 módulos de secado contruidos y en funcionamiento.

El presupuesto de la MEPSI ascendió en 2013 a 34,222,972 nuevos soles, de los cuales 7,558,574 provenían de rubros como canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones, representando un 21,92% del presupuesto municipal.

Una primera conclusión que queremos destacar es que, en el caso de San Ignacio en mayor medida (21,92%) y en el de Tambogrande en una mucho menor (2,04%), los presupuestos municipales tienen un componente proveniente del canon y regalías mineras. Pero en ambos casos, las decisiones de cómo invertir el presupuesto municipal han estado dirigidas a la diversificación de la economía local, con una clara apuesta al desarrollo de actividades sostenibles, basadas en la agricultura, orgánica y tradicional, cadenas de producción asociadas, como frutas y apicultura, para lo cual se ha invertido en el fortalecimiento de las organizaciones de productores, de mujeres productoras. En ambos casos, las municipalidades se han desempeñado como nexos exitosos con los mercados internacionales.

Experiencias en zonas de convivencia con la actividad minera

Las Bambas

Por otro lado, en aquellas zonas donde la población ha aceptado las actividades mineras, se han desarrollando diversas modalidades de conflictos que hemos llamado de convivencia. En la provincia de Cotabambas, desde el año 2004, los conflictos entre las comunidades campesinas y la empresa minera Xstrata Las Bambas (hoy Glencore-Xstrata Las Bambas) se han materializado en paros provinciales y comunales, tranqueras e intentos de toma del campamento minero, por aumento de salarios en los empleos temporales y contrataciones, mejoras en los beneficios a las comunidades de su área de influencia directa o reclamos de las que no estaban consideradas en esta categoría, o por el precio de la tierra, que pasó de 0.20 a seis nuevos soles el metro cuadrado en el lapso de tres años.

Se desarrollaron varias estrategias. La inicial, del gobierno de Alejandro Toledo, consistió en que la empresa firmara un denominado "Anexo K" de compromisos ambientales, sociales y económicos, como requisito para otorgar la buena pro a la licitación, y también se tomó la decisión política de destinar el 50% del pago realizado por la empresa ganadora de la licitación del proyecto minero Las Bambas, Xstrata PLC, a un Fondo Social de Fideicomiso que debía invertirse en acciones de desarrollo en las dos provincias consideradas ámbito del proyecto: Grau y Cotabambas.

Era la primera vez que esto ocurría en Perú y, aunque tenía como principal debilidad el negar la participación de las comunidades campesinas en su gestión, muchos pensaron que podían estar dando los primeros pasos para establecer una relación más simétrica entre la actividad minera y la población. Pero lejos de convertirse en un ins-

trumento de desarrollo, el Fondo Social de Fideicomiso ha sido un foco de conflictos y hasta hoy no ha avanzado significativamente en la ejecución de obras y acciones que respondan a una visión de desarrollo sostenible. Más tarde se transformó en una Asociación Civil sin Fines de Lucro en la que participan las autoridades municipales, el gobierno regional y la empresa minera, quedando nuevamente excluidas de su gestión las comunidades campesinas y la población.

Ante los conflictos, el gobierno nacional, a través de la Oficina de Prevención de Conflictos de la Presidencia del Consejo de Ministros, estableció una "Mesa de Desarrollo" presidida por el Ministerio de Energía y Minas y en la que participaban los mismos actores, quedando nuevamente excluidas las comunidades y la población.

En la lógica de la Mesa de Desarrollo, el Municipio Provincial de Cotabambas decidió acceder a un crédito interno por 47.5 millones de soles a cargo de los futuros ingresos del canon y las regalías mineras, generando un nuevo conflicto en Cotabambas, ya que más del 50% del préstamo se destinó a la Municipalidad Distrital de Challhuahuacho, donde se está construyendo el campamento minero y donde se realizará el tajo a cielo abierto.

El presupuesto municipal de 2013 de la Provincia de Cotabambas ascendió a 9,792,555.60 soles, de los cuales el 24.85% proviene del canon, el sobrecanon y las regalías mineras. En el caso de la Municipalidad Distrital de Challhuahuacho, el presupuesto de 2013 fue de 3,228,489.82 de soles, con una participación de 21.93% de recursos provenientes del canon, el sobrecanon y las regalías mineras.

Según el Portal de Transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas, la municipalidad de Challhuahuacho invirtió el presupuesto municipal de 2013 en cuatro rubros principales: Acciones Centrales (27,6%), Acciones presupuestarias que no resultan en productos (23,2%), Programa Nacional de Saneamiento Rural (18,7%) y Reducción del Costo, Tiempo e Inseguridad Vial en el Sistema de Transporte Terrestre (15,4%). El resto del presupuesto se ha invertido en otros rubros en porcentajes muchísimo menores, como se puede apreciar en el cuadro siguiente.

Año de Ejecución: 2013
Incluye: Actividades y Proyectos

TOTAL	108,418,909,559	133,671,974,243	115,680,120,323	86.7	
Nivel de Gobierno M: GOBIERNOS LOCALES	18,150,214,920	34,083,723,801	24,704,743,577	72.7	
Gob.Loc./Mancom. M: MUNICIPALIDADES	18,150,214,920	34,067,721,314	24,693,459,554	72.7	
Departamento 03: APURIMAC	154,379,297	602,758,471	391,400,290	65.1	
Provincia 0305: COTABAMBAS	23,485,612	45,852,115	38,171,106	83.8	
Categoría Presupuestal	PIA	PIM	Girado	Avance %	Estructura en Ppto
0001: PROGRAMA ARTICULADO NUTRICIONAL	1,685,208	2,061,676	1,165,595	56.6	4.5
0002: SALUD MATERNO NEONATAL	0	38,861	38,861	100.0	0.1
0030: REDUCCION DE DELITOS Y FALTAS QUE AFECTAN LA SEGURIDAD CIUDADANA	132,278	0	0	0.0	0.0
0035: GESTION SOSTENIBLE DE RECURSOS NATURALES Y DIVERSIDAD BIOLOGICA	380,000	588,168	556,284	94.6	1.3
0036: GESTION INTEGRAL DE RESIDUOS SOLIDOS	50,000	7,578	0	0.0	0.0
0040: MEJORA Y MANTENIMIENTO DE LA SANIDAD VEGETAL	195,000	2,400	2,400	100.0	0.0
0041: MEJORA DE LA INOCUIDAD AGROALIMENTARIA	0	49,399	38,541	78.0	0.1
0042: APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS HIDRICOS PARA USO AGRARIO	425,000	530,406	477,120	90.0	1.2
0046: ACCESO Y USO DE LA ELECTRIFICACION RURAL	80,000	408,558	306,884	77.1	0.9
0047: ACCESO Y USO ADECUADO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS DE TELECOMUNICACIONES E INFORMACION ASOCIADOS	50,000	158,580	144,783	94.6	0.3
0049: PROGRAMA NACIONAL DE APOYO DIRECTO A LOS MAS POBRES	0	90,564	70,734	78.1	0.2
0061: REDUCCION DEL COSTO, TIEMPO E INSEGURIDAD VIAL EN EL SISTEMA DE TRANSPORTE TERRESTRE	3,361,068	7,060,106	5,859,408	85.4	15.4
0068: REDUCCION DE VULNERABILIDAD Y ATENCION DE EMERGENCIAS POR DESASTRES	0	238,985	197,783	82.8	0.5

0082: PROGRAMA NACIONAL DE SANEAMIENTO URBANO	275,000	4,412	4,412	100.0	0.0
0083: PROGRAMA NACIONAL DE SANEAMIENTO RURAL	820,000	8,569,511	7,154,962	83.5	18.7
0089: REDUCCION DE LA DEGRADACION DE LOS SUELOS AGRARIOS	0	32,988	30,969	93.9	0.1
0090: LOGROS DE APRENDIZAJE DE ESTUDIANTES DE LA EDUCACION BASICA REGULAR	1,837,868	2,016,589	1,735,165	86.1	4.4
0101: INCREMENTO DE LA PRACTICA DE ACTIVIDADES FISICAS, DEPORTIVAS Y RECREATIVAS EN LA POBLACION PERUANA	0	83,397	48,311	57.9	0.2
0108: MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS	79,280	18,503	0	0.0	0.0
0109: NUESTRAS CIUDADES	0	633,296	540,889	85.4	1.4
9001: ACCIONES CENTRALES	8,613,139	12,637,505	10,953,695	87.1	27.6
9002: ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS QUE NO RESULTAN EN PRODUCTOS	5,501,771	10,620,633	8,844,309	83.3	23.2

Profundizando en algunos de estos rubros, tenemos que se invierte el 51% en uno denominado “sin producto”, pero que está referido a administración de la deuda interna, apoyo comunal, programa del vaso de leche y limpieza pública.

En general, el gasto municipal está dirigido a resolver necesidades básicas insatisfechas. Hay una mayor inversión en obras de infraestructura, saneamiento básico, construcción y mejoramiento de carreteras. En Challhuahuacho, por ejemplo, solo el 4,4% del presupuesto municipal se ha invertido para alcanzar logros de aprendizaje de estudiantes de educación básica regular y algo similar sucede con el programa articulado nutricional, que tiene una participación en el gasto del 4,5%.

La renta proveniente de la minería está siendo utilizada para la satisfacción de las necesidades básicas de la población, cuando debiera estar invirtiéndose en diversificación económica y en infraestructura productiva. Cotabambas, por ejemplo, no recibirá hasta dentro de algunos años transferencias de envergadura por canon y regalías, las que tendrán una duración acotada al tiempo de vida de la mina y de los contratos de estabilidad jurídica y beneficios tributarios de los que gozan las empresas mineras.

De allí que resulta indispensable pensar en escenarios futuros para invertir de mejor manera los recursos provenientes del canon y las regalías mineras, sentando las bases para que la economía local reduzca la dependencia que se está generando en estos momentos. Por lo pronto, la Municipalidad de Cotabambas se ha endeudado por 47.5 millones de soles con cargo a los futuros ingresos por concepto de canon minero de Las Bambas.

Endeudar a los gobiernos locales y regionales en función de los ingresos de un futuro canon no es una medida inteligente, sabiendo que los precios de los minerales sufren constantes fluctuaciones producto de la demanda de los países emergentes. Además, deberá hacerse un análisis riguroso respecto a qué significa para la región, y para la provincia de Cotabambas en particular, la compra de la Mina Las Bambas por parte del consorcio chino conformado por MMG parte de China Minmetals, el grupo Guoxin Investment y la empresa de inversiones Citic.

Espinar

Desde la llegada de la minería a la provincia de Espinar, hace más de 30 años, la relación entre la población y las diferentes empresas que se han sucedido ha sido compleja. Se han vivido momentos de violencia, de conflicto entre la población y las empresas mineras, pero también de diálogo, negociación y acuerdos.

Y no podía ser menos. En junio de 1981, mediante Resolución Directoral del Ministerio de Energía y Minas, meses después de creada la empresa estatal Minera Asociada Tintaya S.A, se expropiaron 2,386 hectáreas de tierras, propiedad de la comunidad campesina Antaycama, conocida como la comunidad madre. Hasta 1990, el gobierno propició el desmembramiento de los diecisiete anexos de la comunidad madre y se constituyeron cuatro nuevas comunidades campesinas, todo ello con la finalidad de facilitar la venta de tierras para la minería. En todo este proceso, las comunidades perderían 4,754 hectáreas, siendo la más afectada la comunidad Tintaya Marquiri.

Luego del proceso de privatización, en 1994, la empresa fue adquirida por la norteamericana Magma Copper, que luego fue absorbida por la australiana BHP y que luego se fusionaría con la británica Billiton Plc. La nueva propietaria de la mina Tintaya inició un proceso de compra de tierras para expandir su operación. Esto fue aprovechado por las comunidades y organizaciones sociales de Espinar para negociar la agenda pendiente: articulación económica con el desarrollo de la provincia, atención

a las demandas de las comunidades por la expropiación y venta de tierras a precios injustos y la realización de obras de infraestructura y servicios básicos.

En este marco, las comunidades presentaron su denuncia ante la Ombudsman de la Minería de Oxfam Australia, Ingrid Mac Donald, quien asumió el caso y recomendó la creación de la Mesa de Diálogo de Tintaya, que se instaló en 2002. El proceso que se había iniciado en 1997 culminó una primera fase en diciembre de 2004, cuando se firmó el Acuerdo de Consolidación. Sin embargo, el cambio de propietarios de la mina Tintaya, así como la propia complejidad del proceso, hicieron que a diez años desde su firma aún no se haya cumplido en su totalidad.

A la par de ello, la población de Espinar con las autoridades municipales, encabezadas por el alcalde Óscar Mollohuanca, iniciaron también un proceso de diálogo con la empresa BHP Billiton, logrando sentar las bases para la firma, por parte de la siguiente administración municipal de Luis Álvarez Salcedo, del denominado Convenio Marco, que establecía que el 3% de las utilidades de la empresa, luego del pago de impuestos, debían invertirse en obras y acciones de desarrollo.

Ambos procesos han pasado por momentos de conflicto, escaladas de violencia, negociación y diálogo. En mayo de 2012 estalló nuevamente el conflicto con un lamentable saldo de personas fallecidas, la detención, traslado y enjuiciamiento en Ica del alcalde Oscar Mollohuanca y líderes sociales, lo que suscitó una gran movilización ciudadana y la solidaridad de sectores importantes de la sociedad civil.

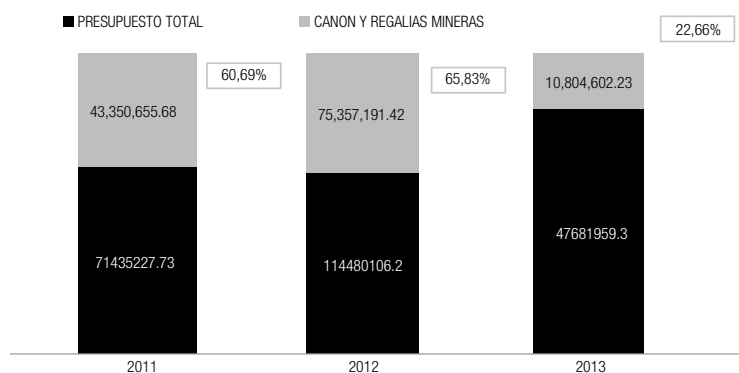
En esta situación, el gobierno nacional decidió instalar una Mesa de Diálogo Provincial¹⁴, propuesta que ya había sido hecha por la autoridad municipal, que funcionó oficialmente hasta junio de 2013¹⁵. Posteriormente se continuaron realizando actividades, en la medida en que los acuerdos aún no han sido cumplidos en su totalidad, no se ha aprobado un Nuevo Convenio Marco y muchos de esos acuerdos, sobre todo los referidos al Monitoreo Ambiental Participativo, deberán continuar realizándose durante toda la vida de la mina.

¹⁴ Por Resolución Ministerial N° 164-2012-PCM se crea el Grupo de Trabajo: "Mesa de Diálogo para solucionar la problemática socio-ambiental existente en la provincia de Espinar", señalando que tendría una vigencia de nueve (9) meses, contados desde su instalación.

¹⁵ Consideramos que una Mesa de Diálogo en una zona minera no puede tener fecha de término; lo correcto sería que se mantuviera durante todo el tiempo de actividad de la mina, ya que debiera ser un instrumento de gestión del Plan de Desarrollo Concertado.

El Presupuesto Municipal de Espinar es altamente dependiente de los recursos provenientes del canon y las regalías. El presupuesto de 2011 fue de 71,435,227 nuevos soles, de los cuales el 60,69% provenía del canon y regalías mineras; el de 2012 se incrementó a 114,480,106 nuevos soles y la participación del canon y regalías mineras a 65,83%. En 2013, los gobiernos locales y regionales sufrieron un recorte sustantivo de sus recursos, debido a la reducción de los fondos provenientes de la renta extractiva, con lo que el presupuesto de la Municipalidad de Espinar cayó a 47,681,959 nuevos soles, de los cuales el 22,66% provino del canon y regalías mineras.

PARTICIPACIÓN DE CANON Y REGALÍAS MINERAS EN PRESUPUESTO MUNICIPAL, PROVINCIA DE ESPINAR 2011 - 2013



Fuente: Portal de Transparencia MEF - Marzo 2014

Elaboración: CooperAcción

En cuanto al gasto, en 2013, se pueden señalar tres ratios de gastos, entre 0% y 10%, entre 11% y 20%, y por encima del 20%. La Municipalidad Provincial de Espinar priorizó los gastos en Planeamiento, Gestión y Reserva de Contingencia, con 21.61%; un segundo grupo fue en las funciones Agropecuaria, con 11.39%, y en transporte, con 14.87%; en tercer lugar se ubicaron los gastos en educación, con 8.8%, en comercio, con 5.58%, y en salud, con 0.54%.

Hemos identificado una serie de errores, que no sabemos si provienen de fallas en el momento de informar el gasto al sistema nacional o si se debe a que el gasto estuvo mal diseñado y mal ejecutado. Por ejemplo, para la función Comercio, además de los gastos en infraestructura, se consignaron gastos en desarrollo de manufactura y

crianza de ovinos, entre otros. En el rubro Industria se consignan, entre otros, gastos de inversión en artesanía, y en Ambiente, además de los gastos correspondientes, se considera mejoramiento integral de parques y ornato.

GASTOS DE INVERSIÓN DE LOS RECURSOS DEL CANON SEGÚN FUNCIÓN PRESUPUESTAL MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ESPINAR - 2013

Provincia 0808: ESPINAR	249,388,734	357,164,592		
18: CANON Y SOBRECANON, REGALIAS, RENTA DE ADUANAS Y PARTICIPACIONES	% Participación			
Rubro	PIA	PIM	Girado	% Participación
F03: Planeamiento, Gestión y Reserva de contingencia	31,743,966	118,617,211	38,572,403	21.61
F05: Orden público y seguridad	1,215,000	639,123	260,017	0.15
F08: Comercio	10,514,052	13,569,889	9,956,273	5.58
F09: Turismo	700,000	767,230	753,789	0.42
F10: Agropecuaria	27,333,772	31,520,920	20,329,407	11.39
F11: Pesca (acuicultura)	1,120,000	1,504,368	1,431,799	0.80
F12: Energía	760,000	436,138	311,138	0.17
F13: Industria	80,000	84,808	18,179	0.01
F15: Transporte	40,569,803	36,392,954	23,900,685	13.39
F16: Comunicaciones	3,045,000	10,500	0	0.00
F17: Ambiente	8,275,000	7,480,988	4,941,439	2.77
F18: Saneamiento	66,369,566	40,641,841	26,538,359	14.87
F19: Vivienda y Desarrollo Urbano	500,000	430,254	398,982	0.22
F20: Salud	3,484,680	2,462,065	960,227	0.54
F21: Cultura y Deporte	12,810,000	19,071,124	11,719,785	6.57
F22: Educación	10,759,539	18,637,114	15,708,715	8.80
F23: Protección Social	3,070,000	5,493,226	4,765,118	2.67
SUB TOTALES	189,391,412	178,503,419	121,733,895	

Fuente: Portal de Transparencia MEF, Marzo 2014. Elaboración: CooperAcción

La reducción de los recursos provenientes del canon ha significado un grave problema para la Municipalidad Provincial, que debió paralizar una serie de obras, sobre todo las de saneamiento básico. A pesar de los esfuerzos de inversión dirigidos a desarrollar el sector agropecuario, saneamiento y transporte, se percibe una dispersión en el uso de los recursos municipales, que indican falta de claridad respecto a su visión de desarrollo. ¿Cómo aprovechar mejor los recursos provenientes del canon y las regalías mineras, sabiendo que no son permanentes ni sostenibles, ya que dependen de recursos no renovables? Además de los problemas existentes a nivel de los gobiernos locales en cuanto a capacidades para una gestión municipal democrática, participativa y eficiente en el gasto, con visión de futuro.

IX. PROMOCIÓN DE EXPERIENCIAS ALTERNATIVAS AL EXTRACTIVISMO

Hemos visto como en zonas de resistencia la implementación de actividades extractivas, los gobiernos locales y la población organizada vienen realizando esfuerzos de diversificación de sus economías, buscando generar mayor valor agregado a sus actividades productivas; para lo cual herramientas de gestión como los planes de desarrollo concertados, presupuestos participativos, planes de ordenamiento y de acondicionamiento territorial, se convierten en instrumentos útiles para avanzar en el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones, pero también en instrumentos adecuados para no caer en la tentación extractivista y en la trampa de los commodities.

Sin embargo, el reto se encuentra en aquellas zonas donde la actividad minera ya se está desarrollando. La presencia de la minería en las zonas rurales de sierra o costa, está generando un aumento del costo de vida. Es cierto que se produce una dinamización de las economías locales; sin embargo los beneficios que de ella pudieran desprenderse se concentran en los sectores con mayores recursos, produciéndose nuevos procesos de exclusión económica y social. Los más afectados son las comunidades campesinas y aquellos sectores de la población que no están en capacidad de articularse al ciclo económico de la venta de servicios para los operadores mineros (hoteles, restaurantes, lavanderías, discotecas, cabinas de internet, locutorios, farmacias, entre otros). Sufren el incremento de los precios de los artículos de primera necesidad que ellos no producen. Esta situación está llevando y ha llevado a que adultos y jóvenes varones de las comunidades vean en la actividad minera, a través de los empleos temporales que ofrecen las empresas, una oportunidad que la sociedad y el Estado no les brinda, contar con ingresos económicos que sus actividades

tradicionales no producen; es así que se agregan cargas adicionales a las mujeres, niñas y personas mayores, quienes tienen que asumir nuevas responsabilidades. Asimismo, la monetarización de las economías rurales ha impactado en el incremento de los índices de alcoholismo, violencia familiar y violencia sexual.

Los mecanismos de articulación al mercado por parte de comunidades que antes dependieron sólo de la tierra, sus cultivos y su ganado, está cambiando los fundamentos de la cultura andina, la reciprocidad, la solidaridad, el respeto entre las personas y la actitud respetuosa con los bienes de la naturaleza.

Se viene produciendo un proceso de aculturación y pérdida de identidad, comunidades que han sido históricamente excluidas en todos los aspectos de su vida, caen en el espejismo de la riqueza monetaria y material; situación que es promovida desde el propio Estado que es quien debiera garantizar su bienestar.

Se está configurando así un proceso de despoblamiento del campo como un primer paso para ingresar al círculo vicioso de dependencia de la actividad minera, cortando las posibilidades de desarrollo de otras actividades económicas y productivas. Es preocupante que en zonas donde la gran minería ha ingresado, en los últimos años se perciba el crecimiento acelerado de actividades mineras ilegales, debido a que son pocas las comunidades que se benefician directamente.

Desarrollando alternativas al extractivismo en zonas mineras

Desde el punto de vista de la gestión de los territorios, en América Latina se vienen implementando políticas de ordenamiento territorial desde los años ochenta. Perú es uno de los pocos países que solo cuenta con lineamientos y no posee una legislación específica en la materia y los demás instrumentos necesarios que permitan una implementación real.

Por otro lado, existen un conjunto de normas que mencionan al ordenamiento territorial o a aspectos de él, sin detallarlos. Entre ellas están las que se refieren a la descentralización, las competencias y la organización de los gobiernos regionales y locales, el acondicionamiento territorial y el planeamiento urbano y rural, y la organización y demarcación territorial. Todas se refieren al ordenamiento territorial como una materia más entre otras, lo que no permite la articulación de los instrumentos de planificación y de gestión que se crean a partir de esas normas.

Además de esta normativa, existe la sectorial, que indirectamente define el uso del territorio y tampoco se encuentra debidamente armonizada. Al respecto, se pueden mencionar la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, la Ley Minera, la Ley de Recursos Hídricos y su Reglamento, la Ley de Áreas Naturales Protegidas y su Reglamento, el Reglamento de Uso Mayor de las Tierras, la Ley Forestal y su Reglamento, etc.

Todas las normas citadas dan lugar a una institucionalidad para la planificación y gestión del desarrollo, así como de los recursos naturales que reproduce el mismo problema.

Esta falta de una visión integral, participativa, del territorio y de una intervención armónica de los diversos organismos del Estado peruano se traduce en conflictos sociales y de competencia entre los diversos niveles de gobierno o de las diversas entidades que conforman el gobierno central.

En zonas con ámbitos mineros se da por sentado que las poblaciones deben aceptar las actividades mineras sin haber sido consultados. Solo el 0.9% de la población rural del país posee agua segura y los servicios públicos son insuficientes, hay insalubridad, inseguridad ciudadana, mayor vulnerabilidad frente a los desastres naturales y el cambio climático. Además, las poblaciones y autoridades locales no tienen estrategias de participación en los procesos de gestión y planificación de sus territorios.

Por otro lado, la gestión y planificación de los territorios no es un tema nuevo en las comunidades del país, sino que ha sido una práctica fundamental desde tiempos ancestrales en sus diferentes periodos y condiciones. Las comunidades campesinas y los pueblos indígenas originarios han organizado su territorio, cuidando sus recursos naturales, estableciendo una relación armoniosa con la naturaleza, donde su desarrollo se dio al ritmo de sus propias demandas sociales, económicas, políticas y culturales.

Por lo tanto, por generaciones, los comuneros y comuneras tienen una comprensión de las dinámicas espaciales y temporales de su territorio comunal y, en muchos casos, las decisiones que toman están respaldadas por aspectos culturales, políticos, económicos, ecológicos.

Esta coherencia se ha visto trastocada con la presencia y los intereses de actores extraterritoriales que están impactando en la vida económica, cultural, social y política de las poblaciones de zonas donde hay actividades mineras.

Desde este punto de vista, es urgente y necesario que las comunidades campesinas y los pueblos indígenas retomen su derecho de decidir sobre sus territorios, como actores que interactúan y conocen la realidad de los mismos: potencialidades, fortalezas, debilidades y amenazas.

De allí que proponemos que la gestión del territorio, en zonas de influencia de actividades mineras, se dé de manera integral, sostenible y participativa, con una identidad territorial construida desde los pobladores y las pobladoras, respondiendo a un proceso de apropiación y defensa de sus territorios. Con capacidad de hacer propuestas sobre el uso y distribución de los recursos, con instrumentos de manejo territorial que expresen estrategias que den respuesta a las demandas sociales, ambientales, culturales y económicas, buscando el vivir bien de la población.

Desde este enfoque, estamos desarrollando una experiencia piloto de gestión participativa e integral de los territorios en ámbitos mineros en la comunidad campesina de Asacasi, distrito de Tambobamba, Provincia de Cotabambas, en la Región Apurímac.

Esta experiencia recoge experiencias desarrolladas en forma dispersa en otros ámbitos y en diferentes momentos y coyunturas políticas, y también las propuestas que hemos trabajado en los últimos años con la población.

1. Dónde Sí y dónde No se pueden realizar actividades extractivas (mineras)
 - a) Diagnóstico e inventario de recursos naturales.
 - b) ZEE comunal (potencialidad del territorio).
 - c) OT comunal.
2. Toma de decisión de la comunidad.
3. Formulación participativa del Plan de desarrollo comunal.
 - a) Identificación de actividades económico productivas.
 - b) Articulación al plan de desarrollo concertado.
 - c) Propuestas al presupuesto participativo.
 - d) Iniciativas económicas independientes.
 - e) Iniciativas de fortalecimiento de capacidades.
 - f) Iniciativas de fortalecimiento de educación, salud, saneamiento, alimentación.
 - g) Centros comunales de seguridad alimentaria.

- h) Articulación a mercados locales y regionales.
- i) Vigilancia ambiental participativa.
- j) Vigilancia sobre el uso de los recursos.
- k) Recuperación de saberes ancestrales.

4. Construcción de una Agenda de Desarrollo Territorial.
5. Articulación con Planes de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo, Distrital y Provincial.
6. Inversión en desarrollo integral.
7. Desarrollo de actividades económico-productivas alternativas al extractivismo.
8. Articulación con los PDC y Presupuestos Participativos, provinciales y regionales.

X. PROPUESTAS PARA EL USO DE LA RENTA EXTRACTIVA

La diversificación económica y la transformación productiva se encuentran en la agenda nacional y encontramos muchas opiniones contradictorias en la literatura sobre el tema. Sin embargo, sí está claro que algo tiene que cambiar, no podemos continuar en esta vorágine de dependencia de la renta proveniente de la extracción de recursos naturales, renovables y no renovables. Con mayor razón cuando Perú es altamente dependiente de la renta de recursos no renovables, como minerales e hidrocarburos, y los precios de los metales base experimentan una alta volatilidad.

De los casos que hemos analizado, podemos concluir que mientras mayor es la dependencia de la renta extractiva, menor diversificación económica muestran las economías locales. Esta dependencia genera una dinámica de pasividad en la recepción de los recursos que se traduce en mínimos esfuerzos por reducirla, buscando generar ingresos propios e invertirlos en cambios de carácter estructural y social que permitan dar pasos seguros hacia un modelo alternativo de desarrollo que mejore la calidad de vida de la población, fortalezca el capital humano, invierta en educación, salud, nutrición, agricultura y otras actividades sostenibles, así como en ciencia y tecnología, promueva empleo digno y acceso a la seguridad social.

En 2011, la minería era responsable del 59% del total de exportaciones, sin embargo, solo representaba el 14,5% del PBI, según el estudio realizado por Macroconsult en 2012 para la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía.

Los costos ambientales y sociales de la minería, los reducidos encadenamientos productivos, la escasa generación de empleo, los impactos negativos sobre las personas,

las comunidades, el costo de vida y otras actividades productivas, así como la remesa de sus ganancias hacia otros países, son un alto precio a pagar.

En este documento no vamos a presentar propuestas para el cambio en la matriz productiva nacional, pero sí haremos algunas para producir cambios en el nivel local, respecto a diversificación económica e inversión de la renta extractiva en desarrollo sostenible.

En las últimas décadas se han desarrollado en América Latina diferentes estrategias para diversificar e industrializar a los países. Algunas de éstas han sido fallidas, como la industrialización por sustitución de importaciones propuesta por la CEPAL, basada en una política industrial activa con subsidios y bajo dirección del Estado o barreras al libre comercio, traducidas en altos aranceles a la importación y un tipo de cambio elevado.

El modelo de la CEPAL mostró rápidamente sus limitaciones, al evidenciarse dos problemas fundamentales: la inflación y el desequilibrio externo. Las industrias que nacieron bajo este modelo no pudieron afrontar sus gastos y pasaron a ser altamente dependientes de divisas, mas no generadoras de ellas. El Estado protegió la nueva industria a través de endeudamiento externo, lo que agravó la situación financiera de los países.

Otra de las estrategias implementadas para impulsar la diversificación fueron los denominados “clusters” articulados a la explotación de las propias materias primas, en la idea de desarrollar eslabonamientos productivos hacia atrás y hacia adelante, que cuenta con muy pocas experiencias exitosas. Es probable que el fracaso de estas iniciativas se haya debido a que las empresas no comprendieron a cabalidad que el objetivo de los clusters es el desarrollo social, ya que no pueden existir negocios exitosos sin una sociedad satisfecha, donde se reproduce la pobreza monetaria y no monetaria, sin oportunidades de empleo de calidad, educación y salud.

Es posible, entonces, desarrollar una estrategia donde lo pequeño sea importante. Invertir los recursos provenientes de la renta extractiva en fortalecimiento del capital humano (educación y salud) e inversión productiva (actividades agropecuarias, producción orgánica, aprovechamiento de la biodiversidad, turismo vivencial y ecológico); promover las compras locales desde los gobiernos locales; identificar nichos de mercado local, regional e interregional; fortalecer los procesos y conocimientos

para mejorar la productividad y rentabilidad en actividades que no impacten negativamente en el medio ambiente y creen puestos de trabajo; difundir tecnologías básicas conocidas, recuperar saberes ancestrales, actividades que estén articuladas a la seguridad y soberanía alimentarias, mejorar la nutrición.

Para ello se requiere que los gobiernos locales recuperen el control sobre sus territorios. La diversificación económica está íntimamente articulada a los procesos de planificación y gestión social del territorio, a los planes de desarrollo comunales, a la identificación de sus potencialidades y satisfacción de sus necesidades básicas, a su participación en la toma de decisiones comunales, locales y regionales (subnacionales), a su involucramiento activo en los procesos de presupuesto participativo, a ordenar las decisiones sobre la inversión a partir de los planes de desarrollo concertado y no de los intereses particulares de actores externos, como las empresas mineras a través de unas mal llamadas mesas de desarrollo o mesas de diálogo. Se requiere una sociedad civil organizada y con sus capacidades fortalecidas para orientar el desarrollo con una visión de largo plazo, que formule propuestas viables y se involucre en las decisiones y en la vigilancia ciudadana sobre los procesos que se acuerden.

XI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Con relación a la lucha global contra la erosión de la base impositiva, en primer lugar se requiere que la ciudadanía esté informada de en qué consiste, cuáles son los mecanismos de evasión y elusión, quiénes los implementan y qué rol juegan el Estado y la sociedad civil en una lógica de justicia fiscal.
2. Es necesario fortalecer la gestión pública y a la sociedad civil para que ejerza un rol de vigilancia sobre cómo se produce la renta y cómo se declara y paga al Estado.
3. Se hace necesario revisar la estructura impositiva de la minería, en la medida en que en la coyuntura actual no se requiere de incentivos especiales para promover la inversión privada.
4. Revisar aquellos mecanismos que no estando en vigencia siguen siendo utilizados por las empresas mineras para evadir el pago de impuestos.
5. Aprobar la Ley de Transparencia de las industrias extractivas como un mecanismo obligatorio.
6. Implementar una estrategia de acción pública que establezca un balance adecuado entre la presión por un pago justo y equitativo de la renta proveniente de la industria extractiva, con un gasto orientado al desarrollo sostenible con participación de todos los actores sociales.
7. Promover el proceso de descentralización, neutralizando los intentos de recentralización en la gestión del Estado y de los recursos públicos.

Propuestas de política pública y cambios en el marco normativo

1. Fortalecer la presencia del Estado en zonas de influencia de la actividad minera, buscando una mayor articulación entre los diferentes niveles de gobierno.
2. Políticas de regulación de la industria minera, tomando en cuenta el cambio climático.
3. Insertar a Perú en el debate internacional sobre fiscalidad y extractivas.
4. Institucionalizar los espacios de diálogo y concertación entre Estado, sociedad civil y empresas, como procesos permanentes mientras dure la actividad minera en un territorio determinado y que se constituyan en un instrumento de los planes de desarrollo concertados.
5. En torno al presupuesto 2014, se requiere acordar medidas de asignación presupuestal para garantizar la continuidad de proyectos cuya ejecución ha sido comprometida por los gobiernos locales y regionales. Por ejemplo compensación mediante el FONCOR, FONCOMUN y otros fondos (MI RIEGO, FONIE, FIL).

Propuestas para fortalecer la gestión y la institucionalidad públicas

1. Fortalecer las capacidades de gestión local de los fondos de inversión públicos y privados que tengan como norte el plan de desarrollo concertado, aprobado y actualizado regularmente con la participación democrática de los diferentes actores sociales.
2. Fortalecer la gestión municipal dotándola de instrumentos de gestión del territorio, gestión del desarrollo y gestión municipal. Se requiere mejorar la organización interna y los procesos administrativos, así como las capacidades operativas de sus diferentes instancias.
3. Fortalecer las capacidades para la elaboración y ejecución de los proyectos de inversión. Contar con un PDC que oriente y mejore la calidad de la inversión y del gasto.
4. Brindar información relevante, oportuna, adecuada y transparente al conjunto de los actores locales sobre los temas del desarrollo local y la presencia de la actividad minera.

5. Desarrollar procesos participativos de rendición de cuentas.
6. Fortalecer la participación de la población organizada en la toma de decisiones del desarrollo e implementar procesos de vigilancia participativa sobre los aspectos económicos, ambientales y sociales.
7. Institucionalizar los espacios de diálogo y concertación como procesos permanentes, que permitan acuerdos duraderos y fortalezcan la capacidad de regulación, fiscalización y sanción del Estado.
8. Invertir en proyectos de desarrollo económico y social orientados a la reducción de la pobreza, poniendo especial énfasis en proyectos de educación, salud y de desarrollo agropecuario, y que promuevan los mercados locales y regionales.

Con relación a los recursos de la renta extractiva

1. En las regiones productoras de materia prima, existe una fuerte dependencia de los gobiernos subnacionales de los recursos del canon y regalías. Sin embargo, en esas mismas regiones se aprecia que no ha habido una reducción significativa de los índices de pobreza monetaria y no monetaria.
2. A pesar de que los gobiernos subnacionales incrementaron sus gastos de inversión, se constata una baja capacidad de gasto, explicada en parte por el aumento en las transferencias del canon, así como por los conflictos socioambientales que tuvieron lugar en los períodos analizados.
3. Los gobiernos subnacionales no cuentan con instrumentos de gestión actualizados, como los planes de desarrollo concertados, ni con una ZEE o planes de ordenamiento o de acondicionamiento territorial.
4. Existen serias dificultades para elaborar proyectos con viabilidad en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), debido a débiles capacidades institucionales, técnicas y administrativas.
5. Salvo los casos de estallido de conflictos socioambientales, la participación ciudadana es débil e insuficientemente calificada.

6. Los mecanismos de acceso a información por parte de la ciudadanía son débiles e insuficientes, produciéndose situaciones de falta de transparencia y rendición de cuentas.
7. Es clave avanzar hacia una descentralización fiscal efectiva, implementando los acuerdos de la comisión multisectorial, pero además revisar críticamente cómo se estructura, cómo se toman acuerdos, cómo se gestiona y cómo se distribuyen los recursos a nivel nacional. Está en debate el tema de las inequidades producidas por el canon y las regalías, y las medidas que deberán adoptarse para generar una redistribución al interior de las regiones productoras y entre las regiones.
8. Se requiere revisar y modificar el esquema tributario y no tributario de la actividad extractiva, derogar las exoneraciones tributarias y los otros beneficios a los que acceden las empresas mineras.
9. Es urgente mejorar la eficiencia y calidad del gasto público, para lo cual se requiere el fortalecimiento de capacidades de gestión de los gobiernos locales y regionales, lo que debiera partir del fortalecimiento del propio proceso de descentralización.
10. Existe una relación inversa entre diversificación económica y productiva, y dependencia de la renta extractiva. Existe una mayor diversificación económica en aquellos municipios donde no se reciben recursos de las industrias extractivas, salvo los derechos de vigencia que se pagan al Estado para mantener los títulos de concesión minera, y una menor diversificación económica y productiva allí donde la actividad minera es más antigua, donde existe una mayor dependencia de la renta extractiva. A partir de la revisión de estas experiencias, ¿podemos concluir que la dependencia de la renta extractiva reduce las oportunidades de diversificación de la economía?
11. Los recursos provenientes de la renta extractiva no son sostenibles, ya que dependen de los precios inestables de recursos no renovables, de allí que planteamos como oportunidad el invertir esos recursos en diversificación económica y productiva. Sin embargo, hay una correlación de fuerzas adversa, por lo que proponemos desarrollar experiencias alternativas al extractivismo y de inversión en diversificación económica, desde lo local, buscando generar las condiciones, movilización y presión social para un cambio en las políticas públicas nacionales.
12. Para diversificar la economía deben identificarse las potencialidades de desarrollo, con actividades económicamente rentables y de bajo impacto en el medio ambiente, que brinden oportunidades de empleo y que se articulen a los circuitos económicos locales, regionales y macrorregionales, como prioridad. Las actividades agropecuarias, deberán ser vistas desde una perspectiva de complementación intra y extrarregionales en cuanto a especialidades productivas según los pisos ecológicos, circuitos de mercado, entre otros criterios. Habrá que evaluar si la estrategia de compras locales por parte de las empresas mineras es efectiva. De las experiencias que conocemos, esta estrategia no ha funcionado para generar encadenamientos productivos ni valor agregado, no solo porque las economías locales no están preparadas para hacerlo, sino porque en la lógica de la actividad minera realizar este “esfuerzo” no es rentable.
13. Y aquí ingresamos al debate sobre el rol de lo pequeño en el desarrollo local sostenible. Tomando en cuenta la biodiversidad, la riqueza de diversos pisos ecológicos, paisajes y costumbres, se podría pensar en diversificar hacia otros sectores. De allí la importancia de invertir en investigación, ciencia y tecnología. Sin embargo, debe quedar claro que la primera opción seguirán siendo las actividades agropecuarias, en las que se deberá invertir seriamente ya que son la mayor fuente de empleo y garantía de seguridad alimentaria para la población, para lo cual es clave fortalecer las capacidades de las personas. Esto implica, asimismo, invertir en educación y salud.
14. Para ello se requiere de gobiernos subnacionales empoderados en sus competencias y funciones, con capacidad de gestión, visión de futuro de desarrollo sostenible y no solo de crecimiento económico. Y de voluntad política para garantizar y mejorar la calidad de vida de las poblaciones, reduciendo la pobreza y las brechas de desigualdad y exclusión.
15. La actividad minera seguirá desarrollándose muchos años más. Sin embargo, tienen que cambiar las reglas de juego y los gobiernos subnacionales llamados a liderar los procesos de desarrollo de sus circunscripciones tienen el reto de ponerse a la cabeza como garantes de derechos de las poblaciones, en su calidad de Estado en el nivel local y regional.
16. Se requiere un nuevo pacto fiscal suscrito en el marco del estado de derecho y que forme parte de la institucionalidad democrática de Perú, que no solo se pre-

ocupe de la estabilidad macroeconómica del país, sino que priorice el desarrollo humano en armonía con la naturaleza, orientando la composición, las tendencias del gasto público y la tributación hacia la búsqueda y promoción de la equidad y la inclusión social.

17. Un tema clave será, entonces, elevar la productividad del gasto público, reordenando las funciones que desempeñan las diferentes instituciones públicas, introduciendo criterios que permitan mejorar la eficacia, eficiencia y calidad de la gestión, y contando con un sistema de seguimiento de los ingresos y los gastos, combatiendo frontalmente la corrupción y los mecanismos de elusión y evasión tributaria.
18. La transparencia en la información sobre los pagos que se realizan, así como los gastos y la inversión pública, es un tema clave en un nuevo pacto fiscal, donde todos los actores deben involucrarse y donde la transparencia deje de ser una opción voluntaria y pase a ser una obligación legal.

Lima, mayo de 2014

BIBLIOGRAFÍA

Baca, Epifanio. *Generación y distribución de la renta extractiva: tendencias de mediano plazo en el Perú*. Grupo Propuesta Ciudadana. Marzo de 2014.

Bebbington, Anthony, Martin Scurrah, Anahí Chaparro. *Las industrias extractivas y las dinámicas de desarrollo subnacional en el Perú*. CEPES, Universidad de Clark, Cerdet. Setiembre de 2013.

Blanca Quesada, Rodrigo. *Impacto de la Minería en el Perú y Alternativas al Desarrollo*. Universidad de Córdoba.

Boza, Beatriz. *Canon Minero: caja chica o palanca para el desarrollo*. 2006

Cáceres, Eduardo y Jaime Rojas. *Minería, desarrollo y gestión municipal en Espinar*. Servicios Educativos Rurales. 2014.

Carhuaricra Meza, Eduardo. *Prioridades de la Municipalidades en el 2014 y Promoción de la Inversión en el ámbito local*. Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE). 2013.

Castiglioni, Giancarlo. *Justicia Fiscal en el Perú* (índice de oportunidades humanas).

Centro Nacional de Planificación. *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional Perú 2021*.

CEPAL. *Cambio Estructural para la Igualdad. Una visión integrada de desarrollo*. 2012.

CEPAL. *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*. 2013.

CooperAcción. *Boletín Electrónico Actualidad Minera del Perú, varios números*. 2013.

CooperAcción. *PBI Minero e Impuesto a la Renta*. 2013.

Coronado, Jorge. *Red Latinoamericana Fiscal - Evasión de las Transnacionales en América Latina*.

Cruzado, Edgardo. *Análisis comparativo de la distribución de la renta extractiva en América Latina*. Octubre de 2011.

Cuadros Falla, Julia. *Propuestas de Política Pública para la pequeña minería, minería artesanal informal e ilegal*. CooperAcción. Diciembre de 2013.

De Echave, Jose. *Ranking de inversión minera mundial: ¿qué dicen realmente las cifras?*

Del Pozo, César, Esther Guzmán, Valerio Paucarmayta. *¿Minería y Bienestar en el Perú?: evaluación del esquema actual (ex post y esquemas alternativos (ex ante) de re-distribución del canon minero, elementos para el debate*. CIES, CBC. 2013.

El Canon Minero en la Región Cusco.

Estudio Echeconpar. Doing Business in Perú. 2013, en: www.echeconpar.com.pe/content/index.php?plD=5

Falco, Adrián. *Propuestas de la Sociedad Civil en América Latina*. Fundación SES Argentina.

Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior. *Ley FACTA en Colombia*. 2013.

Fossard, Renaud. *¿Reforma Tributaria para las Transnacionales?* Julio de 2013 en InspirAction.

Francke, Pedro. *Diversificación Económica e Integración*.

Francke, Pedro. *Extractivismo y Diversificación*. Red Participa Perú. Enero de 2013.

Fundación Jubileo Bolivia. *Pacto Fiscal: un instrumento para la concertación entre la sociedad civil y el Estado*. 2013.

GIZ. *Canon y Regalías*. 2008.

GIZ. *Tributación Minera. Principios, instrumentos y su aplicación en el modelo peruano*. 2011.

Gutiérrez, Eduardo y Daniel Albarracín. *Financiarización y economía real: perspectiva para una crisis civilizatoria*. 2008.

Kohonen, Matti. *Manipulación de los Precios de Transferencia*.

Ley 29230. *Obras por Impuestos*.

Macías-Aymar, Iñigo y Joan Oriol. *El pacto fiscal en los Andes. Desafección Tributaria en Bolivia, Ecuador y Perú*. CIDOB Bolivia. 2004.

Martínez, Adriana, Elqui Cruz, Henry Vásquez. *Marco Conceptual de la Gestión Social del Territorio en Zonas Mineras*. CooperAcción.

Mendoza, Armando. *Industrias Extractivas y Cambio Climático en el Perú: un vínculo preocupante*. RedGE. 2013.

Mendoza, Cuadros, Alencastre, Gómez. *Minería, Energía y Agua en un Contexto de Cambio Climático*. CooperAcción - RWI.

Ministerio de Economía y Finanzas. Portal de Transparencia Económica. Presupuestos Municipales y Ejecución Presupuestal de los municipios de Tambogrande, San Ignacio, Cotabambas, Espinar. 2012.

Ministerio de Energía y Minas Perú. *Boletín Estadístico Anual 2013*.

Monge, Carlos. "Gestión de la Renta Proveniente de las Rentas Extractivas". *Revenue Watch Institute*. Febrero de 2013.

Moreno, Luis. Foro Público: Industrias Extractivas y cambio de la matriz productiva-energética: Propuestas desde la Sociedad Civil Regional. LATINDADD. Julio de 2013.

Müller, Herbert. *Construyendo el Pacto Fiscal*. Bolivia. Julio de 2013.

Municipalidad Distrital de Tambogrande. *Plan de Desarrollo Distrital Concertado 2012-2021*.

Municipalidad Provincial de San Ignacio. *Plan de Desarrollo Provincial concertado 2013*.

Prats, Alex. *Intercambio Automático de Información*. Christian Aid UK.

Principales elementos del nuevo pacto fiscal Bolivia.

Real, Dao. *Correlación de fuerzas en la tributación*. Julio de 2013.

Red Centroamericana de Justicia Fiscal.

Red Muqui, *Diálogos Ciudadanos. Propuestas de política pública para un nuevo rol de la minería en el Perú*. Setiembre de 2013.

Red Muqui. *El Caso Espinar*.

Reporte de las Industrias Extractivas en América Latina. *Revenue Watch Institut*. Enero de 2014.

Slack, Keith. Global Program Manager. *Fiscalidad e Industrias Extractivas*. Agosto de 2013.

Seminario, Bruno, Cynthia A. Sanborn, Nikolai Alva. *Cuando despertemos en el 2062. Visiones del Perú en 50 años*. Universidad del Pacífico. 2013.

Soria, Laura. *Evaluación de la inversión pública y privada en Espinar desarrollada en el marco del proyecto minero Tintaya*. SOCIETAS. 2013.

Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. *Impacto de la Minería en el Perú*. 2012.

Venero, Hildergardi. *Monitoreo de Políticas Económicas de Diversificación*. País: Perú. Revenue Watch Institute. Grupo Propuesta Ciudadana. 2012.

PETRÓLEO Y TRIBUTACION EN ECUADOR: ELUSIÓN FISCAL DE LA COMPAÑÍA REPSOL

Pablo José Iturralde

INTRODUCCIÓN

En Ecuador, la política tributaria ha sido fundamental para incrementar durante los últimos años los recursos financieros disponibles para las arcas públicas. En el año 2007 se había recaudado 5,000 millones de dólares, mientras que para el año 2012 esta cifra ascendió hasta 12,000 millones de dólares. Junto a una mayor recaudación también disminuyó la tasa de evasión, que pasó del 60% en el 2007 al 40% en el 2012.

A pesar de estas mejoras que incrementan la capacidad de recaudación tributaria, todavía existen elevados niveles de evasión. El Servicio de Rentas Internas (SRI) de Ecuador sostiene que llega a 4,000 millones de dólares, monto equivalente a la tercera parte de la deuda externa del país.

Otro problema consiste en las deudas acumuladas por los grupos económicos más grandes del país. Hasta febrero del 2013, los cien grupos económicos de mayor tamaño mantienen deudas con el fisco por aproximadamente 1,800 millones de dólares, particularmente por el concepto de no pago de impuestos. De esta manera, los ingresos para el sector público se diluyen en manos de los grandes grupos económicos, considerando que estas deudas representan un tercio de la inversión pública, que fue de 6,500 millones de dólares en 2012, y supera el presupuesto nacional para construcción de carreteras, que ascendió a 1,200 millones de dólares en ese año.

De estos grandes grupos económicos¹, Ándes Petroleum (del cual forma parte Repsol) es el primer deudor del país, con más de 785 millones de dólares (SRI, saldos al 4 de abril de 2013).

¹ El artículo 5 del reglamento para la aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno define como grupos económicos (GE) al conjunto de partes conformado por personas naturales y sociedades, tanto nacionales como extranjeras, en las que una o varias de ellas posean directa o indirectamente 40% o más de la participación accionaria en otras sociedades. Por otra parte, el SRI también tiene la facultad de considerar otros factores que relacionen a estas partes, por ejemplo: dirección, administración y/o vínculo comercial.

Es necesario mencionar que las deudas de los grupos económicos están relacionadas tanto a la condición de deudor, permitida por el marco legal ecuatoriano, como a actividades ilegales determinadas como evasión fiscal por la autoridad tributaria. Por lo tanto, se está considerando las deudas, impugnaciones y excepciones².

Las impugnaciones son acciones legales con las que la compañía pretende obtener la disminución, revocatoria o invalidación de sus obligaciones tributarias determinadas por un acto administrativo. En cambio, las excepciones pretenden archivar el procedimiento de ejecución de coactivas, que no es sino la obligación que impone el Estado para que se le cancele una deuda de manera inmediata.

Esta información pone en relevancia la vinculación que puede tener una multinacional con la economía nacional y los grupos económicos que adicionalmente concentran la mayor parte del ingreso generado en la economía. En ese sentido, una política tributaria de interés nacional debe estar orientada a disminuir significativamente el fraude fiscal³ que, entre otros, incluye problemas de evasión⁴ y elusión⁵ propiciadas por multinacionales. Al mismo tiempo, la política tributaria debe procurar disminuir el poder económico que tienen las multinacionales sobre los mercados y la economía nacional.

En otras palabras, la transparencia de los grupos económicos debe ayudar a mejorar el control fiscal de las multinacionales. Comprender su comportamiento y los mecanismos que implementan con fines de evasión, señala las limitaciones del régimen fiscal nacional y sus desafíos en el ordenamiento y control de la estructura internacional de tributación.

La mayoría de las sociedades empresariales que deben al Servicio de Rentas Internas son parte de otras firmas vinculadas, con las que comparten acciones. Este es el caso

de Repsol, que vinculada a otras firmas, puede ilustrar los beneficios que deben estar generando los precios de transferencia, que son los precios pactados en operaciones realizadas por un contribuyente con otras partes relacionadas para transferir bienes, servicios o derechos. Éste es un buen ejemplo de cómo a las sociedades que están fuera de la jurisdicción nacional, les resulta mucho más fácil recurrir al manejo de estos precios “artificiales”.

Las multinacionales pueden realizar maniobras privilegiadas en la estructura internacional de tributación y cuentan con los recursos necesarios para poner en marcha auténticas estrategias de planificación fiscal, mediante las cuales el país pierde gran parte de sus recursos tributarios.

Por eso, la evasión fiscal es un grave riesgo para los ingresos fiscales, la soberanía y la equidad fiscal del país. El actual sistema fiscal internacional permite e incentiva a las multinacionales a eliminar o reducir significativamente sus impuestos, amparándose en el cuerpo jurídico de protección de inversiones.

Respecto a las empresas petroleras en Ecuador, como Repsol, el Servicio de Rentas Internas ha sugerido que la evasión está relacionada generalmente con los préstamos externos que adquieren para realizar sus inversiones. Se endeudan en el exterior con su casa matriz, a tasas de interés relativamente altas; la legislación ecuatoriana les permite deducir el pago de intereses.

Es necesario mencionar que la única forma de determinar el problema de manera completa, es mediante auditorías particulares. Pero se pueden realizar estudios de acercamiento que ayuden a delinear las estrategias y mecanismos de evasión que implementan las multinacionales.

Finalmente, también es necesario indicar que las dificultades involucran a la administración de justicia y al propio Código de Tributación, que al contemplar demasiadas instancias de apelación terminan por dilatar la resolución de las controversias que emanan de los casos de evasión.

² Para determinar qué porcentaje de las deudas corresponden a evasión o deudas bajo el marco permitido por la ley sería necesario consultar las cuentas de obligaciones pendientes de las compañías, que están protegidas por sigilo tributario y, por lo tanto, no se tiene acceso a ellas.

³ Se finge respetar la ley pero realmente se utilizan métodos ilícitos para darle otro sentido a lo escrito en la ley, como por ejemplo crearse costos/gastos ficticios por medio de empresas inexistentes.

⁴ La evasión tributaria es cualquier acción fraudulenta para evitar el pago total o parcial de un impuesto. Es toda eliminación o disminución de un monto tributario producido dentro del ámbito de un país, por parte de quienes están jurídicamente obligados a abonarlo (Villegas et. al 2005, IEF).

⁵ La elusión tributaria es la acción que permite reducir la base imponible mediante operaciones que no se encuentran expresamente prohibidas por disposiciones legales o administrativas.

I. UN PANORAMA DE LA PROBLEMÁTICA: ELUSIÓN Y PARAÍSO FISCALES

En el orden mundial actual, la globalización financiera y la progresiva monopolización corporativa de la economía permiten a las empresas multinacionales y transnacionales un mayor control de la producción y el comercio, lo que ha generado un poder económico sin precedentes que puede burlar con mayor efectividad los marcos estatales de regulación, de manera que los países pierden capacidad para retener ingresos que podrían servir para el financiamiento de sus procesos de desarrollo o en el empleo de instrumentos de distribución de la riqueza para lograr equidad social y superar la pobreza. Es sabido que las empresas transnacionales buscan maximizar su beneficio y, gracias a que pueden extenderse internacionalmente, aprovechan la existencia de territorios con tasas fiscales bajas que les permite pagar pocos impuestos, o no pagar ninguno, sobre sus utilidades. Por estas condiciones tributarias privilegiadas, a estos territorios se los considera paraísos fiscales para los inversionistas extranjeros.

No existe una definición única sobre lo que se entiende por paraíso fiscal, en tanto suele estar determinada por los diferentes intereses económicos y políticos de los países. Por este motivo, los organismos internacionales que más estudian el tema, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), no han logrado un consenso para caracterizarlos con precisión. Como bien ilustra Alberto Garzón (2011), una prueba de tal complejidad es que existe una gran variedad de dominaciones para hacer referencia a estos centros financieros desregularizados: jurisdicción o enclave offshore, jurisdicción o enclave de baja tributación, enclave extraterritorial, oasis fiscal, tax havens (refugios de impuestos), centros extraterritoriales, etcétera. Por otra parte, la organización Tax Justice Network utiliza la denominación “jurisdicciones secretas” como alternativa a la de paraísos fiscales, debido a que estos territorios utilizan el secreto para atraer los flujos financieros ilícitos.

Sin embargo, y para el propósito que aquí nos hemos planteado, proponemos la siguiente definición: son paraísos fiscales los centros financieros con imposiciones fiscales bajas o nulas, o con privilegios legales o bancarios que permiten a las empresas ahí domiciliadas evitar el pago de impuestos en los países donde opera su producción o donde se realiza el consumo de sus bienes y servicios.

Se trata, entonces, de territorios en donde las regulaciones, principalmente fiscales y bancarias, ofrecen privilegios extraordinarios a la inversión extranjera con el objetivo de alentar la entrada de divisas a sus economías. Típicamente ahí conviven dos tipos de sistemas financieros: mientras los ciudadanos y las empresas del país están obligados a pagar impuestos, los extranjeros gozan de una exención total o alta de sus obligaciones. A esto se lo suele definir como sistema dual, es decir, un sistema muy flexible y laxo para los extranjeros, que convive con una regulación y supervisión fuerte para los residentes (Garzón, 2011).

Los gobiernos determinan según sus intereses los criterios en base a los cuales se establecen listas de países calificados como paraísos fiscales, con el fin de establecer un régimen de regulación que proteja sus economías. Pero debido a las presiones de los distintos intereses económicos y políticos, los criterios de asignación se construyen en un marco de correlación de fuerzas entre los gobiernos y grandes poderes económicos que determinan las reales potencialidades de regulación y control. Un ejemplo de ello son los cambios de criterios que han adoptado los organismos internacionales para definir si un país es o no un paraíso fiscal, tal como lo refleja la cambiante lista de la OCDE desde el año 2000, y su comparación con otros organismos.

TABLA 1. NÚMERO DE PARAÍOS FISCALES SEGÚN DISTINTOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

Organismo	Nº de Paraísos fiscales reconocidos
OCDE, año 2000	62*
OCDE, año 2009	42*
OCDE, año 2011	8*
Fondo Monetario Internacional (FMI)	42
Senado de Estados Unidos	35
Tax Justice Network (TJN), año 2013	82

* Se suman los territorios considerados por la OCDE como paraísos fiscales, otros centros financieros y jurisdicciones no cooperativas.

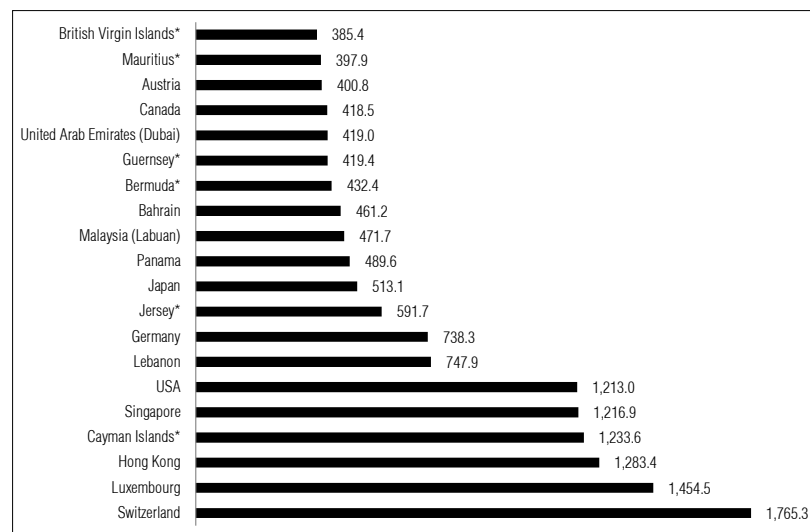
Fuente: Antonio Garzón, 2011, Tax Justice Network, 2014.

Entre 1998 y 2000, la OCDE inició un ambicioso programa de investigación que identificó 41 paraísos fiscales y 21 territorios potencialmente dañinos para el ámbito fiscal. Después de la crisis financiera internacional, el G-20 se reunió en Londres en 2009 y señaló 38 territorios en la "lista gris" (que se encontraban dentro de los estándares de la OCDE) y cuatro en la "lista negra" (que no tenían ningún compromiso para evitar daños fiscales). De esta manera se descartaron varios países bajo el criterio endeble y ambiguo de que podían salir de la lista si habían suscrito un mínimo de doce convenios bilaterales de intercambio de información a pedido, o incluso si sólo se había comprometido a hacerlo. Estos convenios fueron considerados válidos aunque hayan sido firmados entre dos paraísos fiscales. Es evidente que el costo de salir de la lista de paraísos fiscales no era en absoluto excesivo, pues ni siquiera requería que se hiciera efectiva la suscripción final del convenio bilateral, por lo que para el año 2011 solo quedaron ocho países en la lista gris y ninguno en la lista negra.

Al contrario de la OCDE, la organización Tax Justice Network (2013) ha señalado que existirían 82 jurisdicciones secretas o paraísos fiscales. Además, en su informe se puede establecer que los principales territorios de estas características son los países ricos de la OCDE con sus satélites en alta mar y otros países con economías de gran tamaño, que se constituyen en los principales destinos o ductos de los flujos financieros ilícitos. Así tenemos que entre las principales jurisdicciones secretas se encuentran el Reino Unido⁶, Suiza, Luxemburgo, Hong Kong, Estados Unidos, Alemania, Japón, Canadá y Austria.

⁶ Si se suman todos los territorios dependientes de la corona británica (excluyendo algunos de Commonwealth donde la reina sigue siendo su jefe de Estado) que aparecen en la lista completa de jurisdicciones secretas, el Reino Unido ocupa el primer lugar en el Índice de Secreto Financiero (ISF) por amplio margen: de 2,162 a 3,170, según la metodología de cálculo, frente a 1,765 de Suiza.

GRÁFICO 1. LAS 20 PRIMERAS JURISDICCIONES SECRETAS SEGÚN EL ÍNDICE DE SECRETO FINANCIERO (ISF) PARA EL AÑO 2013



* Se tratan de territorios de ultra mar que dependen de la Corona británica y de territorios de Commonwealth británica cuya última instancia de apelación es el Comité Judicial del Consejo Privado de Londres.

Fuente: Elaboración propia en base al Índice de Secreto Financiero (ISF) de Tax Justice Network, 2014.

Esto cambia el imaginario en el cual los paraísos fiscales son pequeñas islas con cocos y palmeras que no podrían sobrevivir económicamente si no fuera por la actividad financiera desregularizada que promueven. Al contrario, la evidencia muestra que se trata de economías industrializadas de gran tamaño con influencia sobre el poder global para determinar las reglas del juego del sistema financiero, lo que contribuye a explicar porqué las políticas de control de los paraísos fiscales han sido hasta el momento ineficientes y no pasan más allá de declaraciones bien intencionadas del G-20 y la OCDE.

II. EVOLUCIÓN DEL MARCO LEGAL APLICABLE

Para la regulación de los precios de transferencia, Ecuador ha incorporado a su aparato institucional tanto el modelo de la OCDE como el de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). A continuación realizaremos un recorrido por la evolución del marco legal aplicable que tiene como resultado las posibilidades de análisis que realizaremos sobre las operaciones de Repsol Ecuador S.A.

Con la aprobación de la nueva Constitución en 2008, se logró establecer los fundamentos para emprender un proceso de reorganización de la institucionalidad tributaria del país, cuyos principios fueron establecidos en los siguientes términos: “Art. 300.- El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos. La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables”.

Sobre este mandato de reforma institucional se han incorporado diversos cambios en la normativa tributaria, al mismo tiempo que las estadísticas muestran un incremento de la capacidad de recaudación fiscal del país. Sin embargo, éste proceso no está exento de contradicciones ni a resguardo de posibles retrocesos. Se pueden reconocer diversos límites para aplicar los principios que deben regir una política tributaria justa, equitativa y progresiva. Existen impedimentos técnicos, pero estos límites evidencian principalmente factores de poder que tienen que ver con la capacidad de control que permite la concentración de la producción y comercialización en pocas manos y grandes empresas, en particular de las multinacionales.

En este marco, el Estado ecuatoriano para armonizar los criterios de control en materia tributaria, e identificando que uno de los principales riesgos tributarios de las multinacionales corresponde a los precios de transferencia, cuyo análisis de operaciones vinculadas y la determinación de gastos e ingresos entre ellas, no es solo de ámbito local sino también mundial. Así mismo, organismos internacionales, como la Unión Europea y la ONU, han considerado la aplicación de posibles normativas y correctivos.

2.1 EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA EN PRECIOS DE TRANSFERENCIA: 2005, 2006 Y 2007

Para los años 2005, 2006 y 2007, la normativa tributaria de Ecuador no incluía normas de precios de transferencia en la Ley de Régimen Tributario Interno, pero en cambio el Reglamento para la Aplicación de esa Ley, en su Art. 1, establece: “Para efectos de la aplicación de la ley, los ingresos de fuente ecuatoriana y los obtenidos en el exterior por personas naturales residentes en el país o por sociedades, se registrarán por el precio del bien transferido o del servicio prestado o por el valor bruto de los ingresos generados por rendimientos financieros o inversiones en sociedades. En el caso de ingresos en especie o servicios, su valor se determinará sobre la base del valor de mercado del bien o del servicio recibido. La Administración Tributaria podrá establecer ajustes como resultado de la aplicación de los principios del sistema de precios de transferencia establecidos en la ley, este reglamento y las resoluciones que se dicten para el efecto”.

Una de las principales características para proceder a realizar un análisis de precios de transferencia es la existencia de vinculación (partes relacionadas). Sobre esto, el Art. 4 del Reglamento para la Aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno establece que para efectos tributarios se considerarán partes relacionadas a las personas naturales o sociedades, domiciliadas o no en Ecuador, en las que una de ellas participe directa o indirectamente en la dirección, administración, control o capital de la otra; o en las que un tercero, sea persona natural o sociedad, domiciliado o no en Ecuador, participe directa o indirectamente en la dirección, administración, control o capital de éstas.

De acuerdo a esa definición se consideran partes relacionadas a las siguientes:

1. La sociedad matriz y sus sociedades filiales, subsidiarias o establecimientos permanentes.

2. Las sociedades filiales, subsidiarias o establecimientos permanentes, entre sí.
3. Las partes en las que una misma persona natural o sociedad, participe indistintamente, directa o indirectamente, en la dirección, administración, control o capital de tales partes.
4. Las partes en las que las decisiones sean tomadas por órganos directivos integrados en su mayoría por los mismos miembros.
5. Las partes en las que un mismo grupo de accionistas, por su aporte accionario, participe indistintamente, directa o indirectamente, en la dirección, administración, control o capital de éstas.
6. Los miembros de los órganos directivos de la sociedad con respecto a la misma, siempre que se establezcan entre éstos relaciones no inherentes a su cargo.
7. Los administradores y comisarios de la sociedad con respecto a la misma, siempre que se establezcan entre éstos relaciones no inherentes a su cargo.
8. Una sociedad respecto de los cónyuges, parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad de los socios directivos, administradores o comisarios de la sociedad.
9. Una persona natural o sociedad y los fideicomisos en los que tenga derechos.

Para establecer la existencia de algún tipo de relación o vinculación entre contribuyentes, la Administración Tributaria atenderá de forma general a la participación accionaria u otros derechos societarios sobre el patrimonio de las sociedades, los tenedores de capital, la administración efectiva del negocio, la distribución de utilidades, la proporción de las transacciones entre tales contribuyentes, los mecanismos de precios usados en tales operaciones.

También se consideran relacionadas si tienen transacciones con sociedades en paraísos fiscales, por proporción de transacciones o si los precios no se ajustan al principio de plena competencia.

Una vez que se pruebe la vinculación, que en muchas ocasiones se da en las multinacionales, la normativa establece las obligaciones tributarias para los contribuyentes; entre ellos el Anexo y el Informe de Precios de Transferencia cuyo objetivo es informar las operaciones efectuadas con sus partes relacionadas. El Art. 66-1 del Reglamento para la Aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno establecía que el Anexo de Precios de Transferencia se presentará dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la declaración del Impuesto a la Renta, y el Informe de Precios de Transferencia en un plazo no mayor a seis meses desde la fecha

de la declaración; para ello, mediante Resolución General, el Servicio de Rentas Internas establecerá la forma y contenido de los mismos.

Así mismo, una de las características que debe verificarse de acuerdo a las Directrices de la OCDE para el análisis de los precios de transferencia es el cumplimiento del principio de plena competencia, también conocido como arm's length principle, al que se define así: "Cuando las dos empresas estén, en sus relaciones comerciales o financieras, unidas por condiciones aceptadas o impuestas que difieran de las que serían acordadas por empresas independientes, los beneficios, que habrían sido obtenidos por una de las empresas de no existir dichas condiciones, y que, de hecho, no se han realizado a causa de las mismas, podrán incluirse en los beneficios de dicha empresa y someterse a imposición en consecuencia".

Considerando esto, la normativa reglamentaria, en su Art. 66-2, señala que el principio de plena competencia para efectos tributarios se entiende aquel en el que, cuando se establezcan o impongan condiciones entre dos partes relacionadas, en sus transacciones comerciales o financieras, que difieran de las que se hubieren estipulado con o entre partes independientes, las utilidades que hubieren sido obtenidas por una de las partes de no existir dichas condiciones pero que, por razón de la aplicación de esas condiciones no fueron obtenidas, serán cuantificadas y registradas.

Considerando que los precios de transferencia se basan en algo primordial como es la comparación, llegando a la presunción y/o conclusión de que una operación económica- financiera cumpla con el principio de plena competencia, es así que el Art. 66-3 del Reglamento para la Aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno señala que las operaciones son comparables cuando no existen diferencias entre las características económicas relevantes de éstas, que afecten de manera significativa el precio o valor de la contraprestación o margen de utilidad.

Para determinar si las operaciones son comparables o si existen diferencias significativas, se tomarán en cuenta, dependiendo del método de aplicación del principio de plena competencia seleccionado, los siguientes elementos de las operaciones:

1. Características de los activos o servicios.
2. Análisis funcional.

3. Cláusulas contractuales.
4. Circunstancias económicas.
5. Estrategias mercantiles.

El Art. 66-4 del Reglamento para la Aplicación de la Ley de Régimen Tributario establecía los métodos para aplicar el principio de plena competencia, entre ellos los siguientes:

1. Precio comparable no controlado.
2. Precio de reventa.
3. Costo adicionado.
4. Distribución de utilidades.
5. Distribución residual de utilidades.
6. Margen neto transaccional.

Estos métodos son utilizados considerando los tipos de operaciones analizadas, siendo el más fiable el primero, por cuanto compara directamente los precios de los bienes y/o servicios. El segundo y tercero comparan márgenes brutos, y el cuarto, quinto y sexto comparan márgenes de rentabilidades operacionales. Cabe señalar que una de las desventajas del segundo y tercer método corresponde a la clasificación contable de los costos y gastos, siendo éste menos desventajoso para últimos métodos.

La Resolución N° NAC-DGER2005-0640 publicada en el Registro Oficial N° 188 del 16 de enero de 2006 establece el contenido del Anexo y del Informe Integral de Precios de Transferencia, siendo obligados a presentar aquellos sujetos pasivos que hayan efectuado operaciones con partes relacionadas domiciliadas en el exterior, dentro de un mismo período fiscal en un monto acumulado superior a 300.000 dólares estadounidenses.

Así mismo, los contribuyentes deberían contestar determinadas preguntas, como:

1. ¿Operó con títulos valores internacionales?
2. ¿Realizó operaciones con derivados financieros internacionales?
3. ¿Realizó contratos de franquicia o licencias internacionales?
4. ¿Efectuó operaciones de arrendamiento mercantil a nivel internacional (leasing internacional)?

5. ¿Realizó adquisiciones de servicios en el exterior?
6. ¿Realizó ventas de servicios en el exterior?
7. ¿Realizó operaciones de venta de cartera en el exterior?
8. ¿Realizó operaciones de compra de cartera en el exterior?
9. ¿Sus partes relacionadas en el exterior efectuaron reorganizaciones empresariales?

Como se puede observar, dichas interrogantes están encaminadas a informar los tipos de operaciones realizadas en gran medida por las multinacionales, para posteriormente analizar si las mismas cumplen con el principio de plena competencia. Entre las operaciones a informar se pueden mencionar las siguientes:

1.- Operaciones de Ingreso:

1. Exportación de bienes de propia producción.
2. Exportación de bienes producidos por terceros.
3. Servicios administrativos.
4. Honorarios.
5. Regalías.
6. Prestación de servicios financieros.
7. Intereses y comisiones sobre préstamos, entre otros.

2.- Operaciones de egreso (costos y deducciones):

1. Importación de bienes para producción.
2. Importación de bienes para comercialización.
3. Servicios administrativos.
4. Regalías.
5. Prestación de servicios financieros.
6. Intereses y comisiones sobre préstamos.
7. Arrendamientos, entre otros.

La Resolución N° NAC-DGER2005-0641 publicada en el Registro Oficial No. 188 del 16 de enero del 2006, establece los parámetros para determinar la mediana y el rango de plena competencia en la que se estipula que cuando por la aplicación de alguno de los métodos establecidos en el Art. 66.4 del Reglamento para la Aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno y sus reformas se obtengan dos o más operaciones comparables, el contribuyente deberá establecer la mediana y el rango de plena competencia de los precios, montos de las contraprestaciones o márgenes de utilidad de dichas operaciones.

Para este efecto se utilizarán los tres conceptos siguientes:

1. Rango de plena competencia. (Intervalo que comprende los valores que se encuentran desde el primer cuartil hasta el tercer cuartil, y que son considerados como pactados entre partes independientes.)
2. Mediana. (Valor que se considera hubieren utilizado partes independientes en el caso que el valor registrado por el contribuyente se encuentre fuera del rango de plena competencia.)
3. Primer y tercer cuartil. (Valores que representan los límites del rango de plena competencia.)

La mediana y los cuartiles correspondientes se calculan en función de los métodos estadísticos convencionales.

2.2 AÑO 2008

El 29 de diciembre del 2007 entró en vigencia, a través de su publicación en el Registro Oficial 242, la Ley de Equidad Tributaria, que contenía una nueva sección dedicada exclusivamente a tratar los precios de transferencia (incluyendo lo que anteriormente se había considerado en normativa reglamentaria). Esto permitió que el trato de precios de transferencia tenga mayor sustento legal a partir del ejercicio fiscal 2008.

Adicionalmente a la publicación y entrada en vigencia de la Ley, el 15 de mayo de 2008, entró en vigencia, mediante su publicación en el Registro Oficial 337 el Reglamento para la Aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno.

Entre las incorporaciones de la nueva normativa está la de establecer vinculación por el 25% de participación accionaria, así como también establecer vinculación por porcentaje de transacciones; es decir, aquellos sujetos pasivos que tengan operaciones de ingreso y/o egreso en un porcentaje mayor al 50% con un mismo proveedor y/o cliente se consideran relacionados.

Se incluyó que se considerarán partes relacionadas a sujetos pasivos que realicen transacciones con sociedades domiciliadas, constituidas o ubicadas en una jurisdicción fiscal de menor imposición, o en paraísos fiscales.

Mediante Resolución NAC-DGER2008-0182 publicada mediante Registro oficial 285 del 29 de febrero de 2008, se publicó un listado de 90 paraísos fiscales y

regímenes fiscales preferentes, incluidos en su caso, dominios, jurisdicciones, territorios o estados asociados.

La Ley establece también restricciones de subcapitalización; para que los pagos por concepto de intereses sean deducibles señala que:

1. Los préstamos deben estar registrados en el Banco Central del Ecuador.
2. Las tasas de interés no deben exceder a las máximas referenciales fijadas por el Directorio del Banco Central del Ecuador a la fecha de registro de crédito o su novación.
3. El monto del crédito externo no debe ser mayor al 300% de la relación deuda externa respecto al capital social pagado para el caso de sociedades.
4. Tratándose de personas naturales, no debe ser mayor al 60% de la relación deuda externa respecto a los activos totales.

En este periodo también se incluyó en la normativa reglamentaria la prelación de métodos de ajuste por precios de transferencia; es decir, que el sujeto pasivo debe analizar en orden (prelación) cada uno de los métodos y verificar si amerita la aplicación de uno u otro método considerando el acceso a la información de operaciones y/o productos comparables.

La Resolución N°. NAC-DGER2008-0464 publicada en el Registro Oficial N° 324 de 25 de abril de 2008 determinó: Establecer el contenido del Anexo y del Informe Integral de Precios de Transferencia, y derogar la Resolución No. NAC-DGER2005-0640, así como también establecer uno de los cambios principales los montos para presentar el anexo aquellos que dentro de un mismo período fiscal en un monto acumulado superior a un millón de dólares y para el Informe de Precios de Transferencia en un monto acumulado superior a los cinco millones de dólares.

El Informe integral de precios de transferencia debe contener la siguiente información:

1. Resumen ejecutivo.
2. Análisis funcional (deberá detallar las funciones llevadas a cabo por cada una de las empresas relacionadas incluyendo su naturaleza y frecuencia, los riesgos asumidos por cada una de las partes y los activos tangibles e intangibles utilizados por cada una de las partes, su naturaleza y la medida de dicho uso.)

3. Análisis de mercado. (Deberá proporcionar información referente a la industria, sector o actividad económica en la cual se desarrollan las operaciones del contribuyente analizado, dando una visión general de la evolución de mercado, precios, aspectos socioeconómicos ligados al sector, competencias, así como también del desarrollo de la economía local y los aspectos políticos relevantes que afecten el desarrollo de las actividades económicas del contribuyente.)
4. Análisis Económico. (Deberá describir puntos como: operaciones a ser analizadas, partes relacionadas, método aplicado, existencia de operaciones comparables internas o externas, descripción de las operaciones comparables y/o búsqueda de empresas comparables no controladas que realicen operaciones similares, información financiera de la empresa analizada, información financiera y descriptiva de las empresas comparables utilizadas para la realización del rango intercuartil, herramientas estadísticas utilizadas y una conclusión sobre si cumplió con el principio de plena competencia.)

2.3 AÑO 2009

El 23 de diciembre del 2009 entró en vigencia la Ley que reformó tanto a la Ley del Régimen Tributario Interno y como a la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria, que creó la figura del safe harbor (puerto seguro); es decir que los sujetos pasivos no se sujetarán al régimen de precios de transferencia siempre y cuando:

1. Tengan un impuesto causado superior al tres por ciento de sus ingresos gravables;
2. No realicen operaciones con residentes en paraísos fiscales o regímenes fiscales preferentes; y,
3. No mantengan suscrito con el Estado contrato para la exploración y explotación de recursos no renovables. (Agregado por el Art. 7, S.R.O. 94, 23-XII-2009)

La Resolución N° NAC-DGERCGC09-00286, publicada en el Registro Oficial N° 585 del 7 de mayo de 2009, señala los nuevos montos para presentar el anexo de operaciones con partes relacionadas del exterior a aquellas que dentro de un mismo período fiscal en un monto acumulado superior a tres millones de dólares de los Estados Unidos de América (USD 3.000.000,00), así como también que dentro de un mismo período fiscal en un monto acumulado comprendido entre uno y tres millones de dólares y cuya proporción de transacción relacionadas del

exterior versus el total de ingresos superen el 50%. Esta resolución tuvo vigencia hasta el ejercicio fiscal 2012.

2.4 DURANTE LOS AÑOS 2010 AL 2013

Durante el periodo fiscal 2010 y 2011 no se hicieron reformas tributarias. No obstante, para el año 2012 se publicó la circular N° NAC-DGECCGC12-00013, mediante la cual se estableció como regímenes fiscales preferentes a países como Bulgaria e Irlanda, entre otros.

Mediante la Resolución NAC-DGERCGC13-00011, publicada en el Registro Oficial N° 878 del 24 de enero de 2013, se establece que los sujetos pasivos que hayan efectuado operaciones con partes relacionadas locales y/o domiciliadas en el exterior, dentro de un mismo período fiscal en un monto acumulado superior a tres millones de dólares y para el Informe de Precios de Transferencia un monto acumulado superior a seis millones de dólares.

2.5 CONVENIOS PARA EVITAR LA DOBLE IMPOSICIÓN Y EL FRAUDE FISCAL

La doble imposición internacional surge cuando dos o más normas tributarias someten a imposición a un mismo hecho económico, sea por uno o varios estados. En algunas ocasiones, la doble imposición está acompañada de estrategias tributarias de evasión y elusión.

La contraposición de los estados es producto de la aplicación del principio jurisdiccional tributario aplicada por cada país, siendo estos principios el personalista y el de territorialidad.

El principio personalista implica la tributación de toda la renta mundial de un residente⁷ o nacional de un país determinado con independencia de la localización de la fuente de la renta.

El principio de territorialidad, se basa en la sujeción a gravamen de los residentes y de los no residentes que obtienen rentas de fuentes localizadas en un país. Este

criterio, por tanto, fundamenta el derecho de gravamen de un Estado sobre las rentas que se generan dentro de su territorio⁸.

El Derecho Tributario Internacional contempla varias medidas para evitar la doble imposición internacional. Ecuador adoptó las siguientes:

Unilaterales

La legislación ecuatoriana señala que toda persona natural o sociedad residente en el país que obtenga rentas en el exterior, que han sido sometidas a imposición en otro Estado, se excluirán de la base imponible en Ecuador y, en consecuencia, no estarán sometidas a imposición. En el caso de rentas provenientes de paraísos fiscales, no se aplicará la exención y las rentas formarán parte de la renta global del contribuyente⁹.

Bilaterales

Los modelos de convenio más utilizados actualmente son los elaborados por la OCDE y la ONU. Estos modelos reconocen a los estados suscriptores el derecho de gravar en el país donde se encuentre la residencia del sujeto que la obtuvo y el país donde se ubique la fuente generadora de la renta, respectivamente. Por ello, Ecuador mantiene trece convenios bilaterales vigentes a la fecha, entre ellos el firmado con España¹⁰.

Multilaterales

Adicional a los modelos bilaterales se puede mencionar el de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), firmado entre los países miembros, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, cuyo contenido se basa en el principio de territorialidad.

Como parte de la presente investigación y siendo la matriz Repsol S.A (constituida y domiciliada en España) de Repsol Ecuador S.A, se resalta el convenio firmado entre España y Ecuador. Las principales operaciones aplicadas son los “beneficios empresariales”, que tributan ilimitadamente en residencia y si hay un establecimiento permanente tributarán en origen en relación a los beneficios imputables

⁷ Art. 4 del Convenio para Evitar la Doble Imposición modelo OCDE: Significa toda persona que, en virtud de la legislación de dicho Estado, esté sujeta a imposición en él por razón de su domicilio, residencia, sede de dirección o de administración efectiva o cualquier otro criterio de naturaleza análoga.

⁸ Decisión 40 aprobada por Ecuador el 29 de agosto de 1972, mediante Decreto Supremo N° 932. Entró en vigencia a partir del 17 de febrero de 1975, con su publicación en Registro Oficial. Anexo I y II. Se recoge el principio general de gravamen en la fuente de donde proviene la renta.

⁹ Art. 49 de la Ley de Régimen Tributario Interno, hace referencia al tratamiento de las rentas obtenidas en el extranjero.

¹⁰ Publicado en el Registro Oficial # 253, de 13 de agosto de 1993. Fecha de vigencia 9 de julio de 1993.

al establecimiento permanente, y la operación de “otras rentas”. Es decir, que las rentas no especificadas en el Convenio tributarán en el Estado de residencia del perceptor. No obstante, si hay establecimiento permanente se aplica el artículo de beneficios empresariales.

2.6 NORMATIVA TRIBUTARIA DE LAS EMPRESAS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA LA EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS

Toda empresa debe pagar sus tributos de acuerdo a una base imponible establecida mediante norma. Uno de los impuestos aplicables a la sociedad empresarial se denomina Impuesto a la Renta, cuya base imponible está constituida por la totalidad de los ingresos ordinarios y extraordinarios gravados con el impuesto, menos las devoluciones, descuentos, costos, gastos y deducciones, imputables a tales ingresos, según se establece en el Art. 16 de la Ley de Régimen Tributario Interno.

En julio del 2010, en la Ley Reformativa a la Ley de Hidrocarburos con respecto a los contratos de exploración, explotación y transporte de recursos naturales no renovables en los gastos indirectos asignados desde el exterior a sociedades domiciliadas en Ecuador por sus partes relacionadas se considerarán también a los servicios técnicos y administrativos. Dicho beneficio se aplica a partir del ejercicio fiscal 2011.

2.6.1 Tarifa y base imponible

Para los ejercicios fiscales comprendidos entre los años 2005 y 2010, las utilidades que obtuvieron los contratistas de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos estaban sujetas al pago de Impuesto a la Renta único del 44.4%, y en caso de que las utilidades fueran invertidas en el país se reduciría al 25%, pero solo sobre los montos reinvertidos.

Se consideraran ingresos gravables exclusivamente el pago que por sus servicios haga Petroecuador (Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador) a la contratista, cuando en el área contratada haya descubierto hidrocarburos comercialmente explotables. Los reembolsos que haga Petroecuador por cuenta de las inversiones, costos y gastos de la contratista no forman parte de su ingreso bruto y, por tanto, no son deducibles del mismo para efecto del pago del Impuesto a la Renta ni estarán sujetos a pago de tributos en Ecuador. Igualmente, los intereses sobre las inversiones no amortizadas no forman parte del ingreso bruto gravable de la contratista, ya que constituyen el reembolso hecho

por Petroecuador de los costos de financiamiento realizados por la contratista. En la liquidación del Impuesto a la Renta se procederá de la siguiente forma:

1. Del ingreso bruto se deducirán únicamente los gastos imputables al ingreso que no fueren reembolsables por Petroecuador.
2. De este resultado se deducirá el gravamen (explicado en los párrafos siguientes), si fuere del caso.
3. De este nuevo resultado se deducirá el valor correspondiente a la participación laboral, para obtener la base imponible sobre la que se pagará el Impuesto a la Renta.

Además, sobre el saldo resultante la contratista cancelará el 1%, no deducible ni reembolsable, destinado a la investigación, conforme a lo previsto en el Art. 54 de la Ley de Hidrocarburos.¹¹ En caso de que una misma contratista suscriba más de un contrato de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos, para efectos del pago de impuesto a la renta no podrá consolidar las pérdidas ocasionadas en un contrato con las ganancias originadas en otro.

Así mismo la actividad petrolera tiene que pagar gravámenes utilizando como referencia el promedio de producción diaria en gestión mensual por área materia del contrato.

El gravamen se calcula de acuerdo a lo siguiente: Hasta treinta mil barriles de petróleo por día o su equivalente en gas, 0%; por más de treinta mil barriles, 3%, más 1% por cada diez mil barriles adicionales a los treinta mil barriles.

Se excluye del pago de este gravamen a los contratistas que descubrieren, en el área objeto del contrato, crudos de un grado menor a 15 grados API¹².

¹¹ Los contratistas de prestación de servicios para exploración y explotación de hidrocarburos están exentos del pago de primas de entrada, derechos superficiales, regalías y aportes en obras de compensación; debiendo pagar anualmente al Estado, desde el inicio del período de explotación, una contribución no reembolsable equivalente al uno por ciento del monto del pago por los servicios previa deducción de la participación laboral y del impuesto a la renta, destinada a promover la investigación, el desarrollo y los servicios científicos y tecnológicos en el campo de los hidrocarburos y, en general de la minería, por parte del Ministerio del ramo. Las contratistas que tuvieran contratos de servicios específicos, de explotación y exploración adicional de campos marginales o de participación para la exploración y explotación de hidrocarburos, están exentos del pago de regalías, primas de entrada, derechos superficiales, aportes en obras de compensación y la contribución prevista en el inciso anterior.

¹² American Petroleum Institute: es una medida de densidad que, en comparación con el agua, precisa cuán pesado o liviano es el petróleo.

Para la liquidación de este gravamen, Petroecuador utilizará los informes oficiales de producción mensual suministrados por la Dirección General de Hidrocarburos, así como los valores pagados mensualmente al contratista por los servicios prestados. Petroecuador, en su calidad de agente de retención, declarará y depositará en el Servicio de Rentas Internas los valores correspondientes a este gravamen, dentro del mes siguiente al de la retención.

Petroecuador actuará como agente de retención de los siguientes valores: gravamen a la actividad petrolera, cuando sea aplicable; participación laboral; Impuesto a la Renta; y el 1% de la tasa neta por los servicios destinados a la investigación tecnológica.

A partir del ejercicio fiscal 2011, los contratistas que han celebrado contratos de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos pagarán el Impuesto a la Renta de conformidad con esta Ley de Régimen Tributario Interno y la reducción del Impuesto a la Renta por efecto de la reinversión ya no es aplicable.

Adicionalmente, no serán deducibles los costos de transporte por oleoducto principal bajo cualquier figura que no corresponda a los barriles efectivamente transportados.

Las reformas antes expuestas se encuentran detalladas en el contrato de exploración y explotación del bloque 16 suscrito en noviembre de 2010 entre el Estado ecuatoriano y Repsol YPF Ecuador S.A., Overseas Petroleum and Investment Corporation, CRS Resources (Ecuador) LDC, Amodaimi Oil Company S.L. (estos últimos accionistas del Consorcio Petrolero Bloque 16).

Para el caso específico del Impuesto al Valor Agregado (IVA), Repsol Ecuador facturará sus servicios a la Secretaría agregando el monto que corresponda por IVA. Por el IVA pagado en sus compras locales e importaciones de bienes y servicios, Repsol Ecuador tendrá derecho a crédito tributario.

Así mismo, las reformas antes expuestas se encuentran detalladas en el contrato de exploración y explotación del bloque Tivacuno suscrito en enero del 2011 entre el Estado ecuatoriano y Repsol YPF Ecuador S.A., Overseas petroleum and Investment Corporation, CRS Resources (Ecuador) LDC, Amodaimi Oil Company S.L. (estos últimos accionistas del Consorcio Petrolero Bloque 16).

La tarifa del Impuesto a la Renta es en base a la tarifa prevista para sociedades, siendo ésta el 24% para el ejercicio fiscal 2011, 23% para el ejercicio fiscal 2012 y 22% para el ejercicio fiscal 2013 en adelante.

2.6.2 Ley de Hidrocarburos y sus reformas.

De conformidad con la Constitución de 2008 y la Ley de Hidrocarburos, los yacimientos de hidrocarburos y sustancias que los acompañan pertenecen al patrimonio inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado, que en forma directa, a través de Petroecuador, explora y explota los yacimientos. Petroecuador, a su vez, puede asumir esa actividad mediante la celebración de contratos con terceros. También puede constituir compañías de economía mixta con empresas nacionales y extranjeras de reconocida competencia legalmente establecidas en Ecuador.

Para los contratos de participación para la exploración y explotación de hidrocarburos¹³; la contratista, una vez iniciada la producción, tendrá derecho a una participación en la producción del área del contrato, la cual se calculará a base de los porcentajes ofertados y convenidos en el mismo, en función del volumen de hidrocarburos producidos. Esta participación, valorada al precio de venta de los hidrocarburos del área del contrato, que en ningún caso será menor al precio de referencia, constituirá el ingreso bruto de la contratista del cual efectuará las deducciones y pagará el Impuesto a la Renta, en conformidad con las reglas previstas en la Ley de Régimen Tributario Interno.

En los contratos de prestación de servicios para la exploración y/o explotación de hidrocarburos (tipo de contrato firmado por Repsol Ecuador)¹⁴, aquellos en que personas jurídicas, previa y debidamente calificadas, nacionales o extranjeras, se obligan a realizar para con la Secretaría de Hidrocarburos, con sus propios recursos económicos, servicios de exploración y/o explotación hidrocarburífera, en las áreas señaladas para el efecto, invirtiendo los capitales y utilizando los equipos, la maquinaria y la tecnología necesarios para el cumpli-

¹³ Son aquellos celebrados por el Estado por intermedio de la Secretaría de Hidrocarburos, mediante los cuales delega a la contratista con sujeción a lo dispuesto en el numeral uno del Art. 46 de la Constitución Política de la República, la facultad de explorar y explotar hidrocarburos en el área del contrato, realizando por su cuenta y riesgo todas las inversiones, costos y gastos requeridos para la exploración, desarrollo y producción.

¹⁴ Art. 16 de la Ley de Hidrocarburos.

miento de los servicios contratados. Cuando existieren o cuando el prestador de servicios hubiere encontrado en el área objeto del contrato hidrocarburos comercialmente explotables, tendrá derecho al pago de una tarifa por barril de petróleo neto producido y entregado al Estado en un punto de fiscalización. Esta tarifa, que constituye el ingreso bruto de la contratista, se fijará contractualmente tomando en cuenta un estimado de la amortización de las inversiones, los costos y gastos, y una utilidad razonable que tome en consideración el riesgo incurrido.

De los ingresos provenientes de la producción correspondiente al área objeto del contrato, el Estado ecuatoriano se reserva el 25% de los ingresos brutos como margen de soberanía. Del valor remanente, se cubrirán los costos de transporte y comercialización en que incurra el Estado. Una vez realizadas estas deducciones, se cubrirá la tarifa por los servicios prestados.

2.6.3 Ingresos estatales y carga impositiva.

El Estado percibirá, por concepto de la exploración y explotación de yacimientos hidrocarburíferos, por lo menos los siguientes ingresos: primas de entrada, derechos superficiales, regalías, pagos de compensación, aportes en obras de compensación, participación en los excedentes de los precios de venta del petróleo y por concepto de transporte, participación en las tarifas¹⁵.

El Estado recibirá mensualmente un pago de regalías, dependiendo de la producción diaria de barriles. No obstante, en los contratos de prestación de servicios para exploración y explotación de hidrocarburos, los contratistas como Operadores no están sujetos al pago de regalías. La totalidad de la producción del área del contrato es de propiedad del Estado¹⁶.

Todo contrato deberá establecer la obligación de efectuar, al entrar al período de explotación, como compensación, obras según los planes del gobierno por un determinado valor, de acuerdo con el tamaño del área contratada y de su proximidad a yacimientos descubiertos. En ningún caso esta aportación será

inferior a 200 sucres por hectárea del área reservada, y se la invertirá en un plazo no mayor de cinco años. Sin embargo, los contratistas de prestación de servicios para exploración y explotación de hidrocarburos están exentos del pago de primas de entrada, derechos superficiales, regalías y aportes en obras de compensación, debiendo pagar anualmente al Estado, desde el inicio del período de explotación, una contribución no reembolsable equivalente al 1% del monto del pago por los servicios previa deducción de la participación laboral y del impuesto a la renta, destinada a promover la investigación, el desarrollo y los servicios científicos y tecnológicos en el campo de los hidrocarburos, y en general de la minería, por parte del Ministerio del ramo¹⁷.

Las regalías, el impuesto a la renta, las participaciones del Estado y, en general, los gravámenes dependientes de los precios de venta de los hidrocarburos en el mercado externo, se regularán por los precios efectivos de venta o de referencia, según las circunstancias imperantes¹⁸.

Así mismo, el Ministerio de Finanzas, previo informe favorable de la Secretaría de Hidrocarburos, liberará de los impuestos aduaneros la importación de equipos, maquinarias, implementos y otros materiales necesarios para la exploración y explotación de hidrocarburos, durante el período de exploración y en los primeros diez años del período de explotación, siempre que dichos artículos no se produzcan en el país. De igual liberación gozarán las industrias de hidrocarburos, petroquímicas y conexas, durante el período de construcción y hasta cinco años después de su puesta en marcha, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley de Fomento Industrial. La liberación prevista en el inciso que antecede comprenderá el 100% de los impuestos arancelarios y adicionales que gravan las importaciones de los bienes mencionados¹⁹.

En el caso de los trabajadores vinculados a la actividad hidrocarburífera, éstos recibirán el 3% del porcentaje de utilidades y el 12% restante será pagado al Estado y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados que lo destinarán a pro-

¹⁵ Ar. 44 de la Ley de Hidrocarburos.

¹⁶ Ar. 49 de la Ley de Hidrocarburos.

¹⁷ Art. 53 y 54 de la Ley de Hidrocarburos.

¹⁸ Art. 71 de la Ley de Hidrocarburos.

¹⁹ Art. 87 de la Ley de Hidrocarburos: Disposición General.

yectos de inversión social y de desarrollo territorial en las áreas en donde se lleven a cabo dicha actividad. Dichos proyectos deberán ser armonizados con el Plan Nacional de Desarrollo²⁰.

En la reforma de julio del 2010, se dispuso una transitoria en que los contratos de campos marginales y los contratos de prestación de servicios específicos suscritos entre Petroecuador y/o su filial Petroproducción (actual EP PETRO-ECUADOR) con la empresa Repsol YPF Ecuador S.A. tenían un plazo de 180 días para modificarlos de acuerdo al Art. 16 de la Ley de Hidrocarburos (ver Anexo N° 1). De no cumplirse dicha renovación, la Secretaría de Hidrocarburos dará por terminados unilateralmente los contratos y fijará el valor de liquidación de cada contrato y su forma de pago.

A pesar de los grandes esfuerzos por incrementar la recaudación tributaria, los resultados para el sector público no financiero (SPNF) no son muy alentadores. Para el año 2012, el 36% de los ingresos del SPNF fueron obtenidos por la exportación de petróleo crudo por la empresa pública Petroamazonas, esto es un monto mayor a los 34,000 millones de dólares, que equivalen al 53,8% del PIB real. Ahora, aunque el 57% de los ingresos del SPNF fueron impuestos y contribuciones tributarias, la capacidad de recaudación creció a un ritmo menor en los últimos años. Entre 2000 y 2006, los ingresos tributarios crecieron en promedio 22,6% anual, mientras que entre 2007 y 2012 crecieron más despacio, a un promedio de 18,6% anual. Es importante destacar que el IVA continúa teniendo la mayor importancia y representa el 16% de los ingresos del SPNF, en tanto el Impuesto a la Renta representa 10%.

TABLA 2. PRINCIPALES INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (SPNF) EN ECUADOR

	Crecimiento promedio en el período		En 2012		
	2000 - 2006	2007 - 2012	Millones de USD	% del total	% del PIB
INGRESOS TOTALES	18,4%	18,3%	34.529,60	100%	53,80%
Petroleros	15,5%	17,2%	12.411,80	36%	19,34%
Por exportaciones **	20,0%	24,7%	12.411,80	36%	19,34%
Por venta de derivados	-4,9%	0,0%	-	0%	0,00%
No Petroleros	22,6%	18,6%	19.789,84	57%	30,83%
IVA	19,7%	11,3%	5.414,98	16%	8,44%
Imp. Consumo de Especiales (ICE)	32,0%	18,2%	684,50	2%	1,07%
Impuesto a la Renta	30,4%	21,2%	3.312,93	10%	5,16%
Arancelarios	21,3%	12,3%	1.261,11	4%	0,00%
Contribuciones Seguridad Social	41,3%	27,3%	4.752,49	14%	1,96%
Otros*	22,6%	30,9%	4.363,83	13%	0,00%
Superávit operacional de empresas públicas no financieras	-82,8%	-126,0%	2.327,96	7%	0,00%

* Hasta el año 2002 contiene preasignaciones del IVA, ICE y Renta que transfiere el Gobierno Central.

** Incluye recursos de los Fondos CEREPS, FEISEH hasta abril de 2008 y se incluye desde enero de 2008 fondos del CADID.

Fuente: Elaboración propia con información del Banco Central del Ecuador.

²⁰ Art. 94 de la Ley de Hidrocarburos: Disposición General.

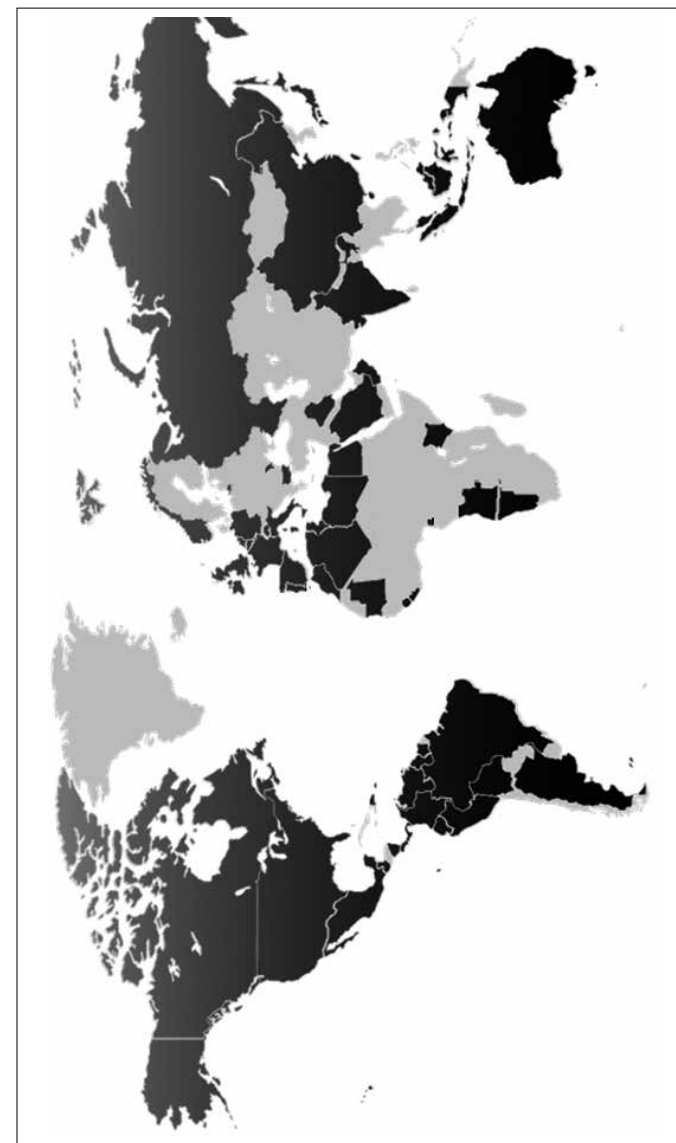
III. GRUPO REPSOL EN ECUADOR

El Grupo Repsol es una multinacional compuesta por 210 asociaciones entre empresas y filiales que están distribuidas en 58 países alrededor del mundo (Repsol, a2014). La denominación social de la entidad matriz es Repsol S.A. (anteriormente Repsol YPF S.A.). En este estudio llamaremos Grupo Repsol, o simplemente Repsol, a Repsol S.A. y las demás sociedades que lo conforman. Estas sociedades obtuvieron un resultado neto de 2,060 millones de euros en el año 2012, esto es un crecimiento del 6% en relación al año anterior. (Repsol, a2013, p. 15.)

En el reparto internacional del Grupo Repsol existen asociaciones que operan en territorios que pueden definirse como paraísos fiscales, en tanto sus jurisdicciones pueden ser aprovechadas para evadir y eludir el pago de impuestos. La propia multinacional reconoce en su página web que posee el control de dos sociedades residentes en territorios considerados por la OCDE como paraísos fiscales²¹. (Repsol, b2014.) Sin embargo, no informa que también tienen presencia en otros centros financieros offshore que si bien la OCDE no los considera oficialmente como paraísos fiscales, ofrecen incentivos fiscales privilegiados u otorgan beneficios legales o bancarios que permiten a las empresas evitar el control de las autoridades tributarias.

²¹ Se trata de la lista surgida en el informe "A progress report on the jurisdictions surveyed by the OECD global forum in implementing the internationally agreed tax standard", del 18 de mayo de 2012.

FIGURA 1. PRESENCIA GLOBAL DE REPSOL



Fuente: www.repsol.com

En el reporte de Cuentas Anuales Consolidadas de Repsol (b2013, pp. 156-161) se pueden reconocer siete sociedades con presencia en Ecuador.

TABLA 3. GRUPO REPSOL EN ECUADOR

Nombre	País	Actividad	Modelo de consolidación	Dic. 2012		Dic. 2011	
				% Participación total		Millones de euros	
				% de Participación Patrimonial	% de participación de Control	Patrimonio Neto	Capital Social
Duragas, S.A	Ecuador	Comercialización de GLP	Integración global	100	100	19	11
Repsol Butano, S.A.	España	Comercialización de GLP	Integración global	100	100	464	69
Repsol Ecuador, S.A.	España	Exploración y producción de hidrocarburos	Integración global	100	100	161	5
Repsol Exploración, S.A.*	España	Exploración y producción de hidrocarburos	Integración global	100	100	1.240	25
Repsol OCP de Ecuador, S.A.	España	Sociedad de cartera	Integración global	100	100	36	-
Servicios de Mantenimiento y Personal, S.A.	Ecuador	Servicio de mantenimiento y personal	Integración global	100	100	-	-
(SEMAPESA)	Ecuador	Otras actividades	Puesta en equivalencia	29.66	100	86	43
Oleoductos de Crudos Pesados Ecuador, S.A.	Islas Caimán	Otras Actividades	Puesta en equivalencia	29.66	29.66	119	78
Oleoducto de Crudos Pesados, Ltd.							

*Esta sociedad posee el 100% de Repsol Exploration Services, Ltd., sociedad en liquidación domiciliada en las Islas Caimán.

Fuente: Elaboración propia con datos de Cuentas Anuales Consolidadas de Repsol del año 2012.

En la Tabla 1 se puede observar que seis -de siete- sociedades son “dependientes” de Repsol; es decir, todas aquellas que fueron consolidadas en los estados financieros por el método de integración global.

Según las políticas contables de la multinacional (Repsol, b2013, p. 30), estas sociedades dependientes pueden ser controladas, directa o indirectamente, de tal forma que Repsol tenga la capacidad de intervenir en las políticas operativas y financieras de ellas para obtener beneficios de sus actividades.

La capacidad de control se manifiesta en general, aunque no únicamente, por la titularidad directa o indirecta del 50% o más de los derechos de gestión sobre una

sociedad.²² En Ecuador, con excepción de la sociedad Oleoducto de Crudos Pesados (OCP) Ltd., Repsol tiene el 100% del control en todas las sociedades.

Por otra parte, Repsol S.A. otorga garantías corporativas a sus empresas que están consolidadas por el método de puesta en equivalencia²³. Así, al 31 de diciembre de 2012, por su participación en Oleoducto de Crudos Pesados Ecuador S.A. garantizó a esta compañía por un monto de quince millones de dólares (alrededor de doce millones de euros), que involucra la cobertura de riesgos por construcción, abandono y fenómenos ambientales relacionados a las operaciones. (Repsol, b2013, pp. 413-414.) Oleoducto de Crudos Pesados (OCP) Ltd. es una de las más significativas sociedades asociadas del Grupo Repsol, en donde tuvo una participación del 44% en 2012 y 37% en 2011. (Repsol, b2013, p. 70.)

Entre las principales concesiones productivas y en desarrollo del área Upstream de Repsol se encuentran los bloques petroleros 16 y Tivacuno, en donde al 31 de diciembre de 2012 le corresponde el 35% de la concesión en cada uno de ellos. (Repsol, a2013, p. 33.) Durante el ejercicio fiscal de 2011, Repsol poseía el 55% de participación sobre los bloques 16 y Tivacuno, mediante Repsol YPF Ecuador S.A. (35%) y la sucursal en Ecuador Amodaimi Oil Company (20%), constituida en las Islas Bermudas. (Repsol, a2012, p. 166.)

Sin embargo, para setiembre de 2012, Repsol firmó la venta de todos sus derechos de la sociedad Amodaimi Oil Company a la sociedad Tiptop Energy Ltd., subsidiaria de la compañía china Sinopec. Como resultado de la venta se registró una plusvalía que ascendió a 48 millones de euros. La transferencia de acciones tuvo la autorización previa del Estado ecuatoriano otorgada en agosto de ese año mediante decreto ejecutivo. Con la venta de ese 20%, que se había adquirido de la compañía Murphy Oil en 2009, Repsol regresa a su participación histórica del 35% en el Bloque 16 y Tivacuno. El consorcio queda con Repsol Ecuador S.A. como compañía operadora de ambos bloques en asociación con Tiptop Energy (20%) y las también chinas OPIC (31%) y Sinochem (14%). (Repsol, a2013, pp. 38, 43.)

²² También llamados derechos políticos del accionista que consisten, por lo general, en el derecho al voto y al acceso de información.

²³ Las políticas contables de Repsol también establecen la consolidación por el método de participación para las sociedades asociadas; y por el método de integración proporcional para los negocios conjuntos. (Repsol, b2013, pp. 39-40.)

Tras la aplicación de los nuevos contratos de servicios -mencionados en los párrafos que anteceden- acordada con el Estado ecuatoriano, en el bloque 16, el contrato modificatorio fue suscrito el 23 de noviembre de 2010, conforme a la fecha límite establecida por la nueva legislación, y la fecha efectiva de este contrato fue el 1 de enero de 2011. En el caso del bloque Tivacuno, el contrato también modificatorio del contrato de prestación de servicios fue suscrito el 22 de enero de 2011 y se inscribió efectivamente en el Registro de Hidrocarburos el 21 de febrero de 2011.

Los contratos están suscritos para el periodo 2011-2018. La participación de Repsol en los dos contratos es del 55%. Los socios, con iguales participaciones en ambos bloques, son OPIC (31%) y Sinochem (14%). (Repsol, b2012, p. 40.)

Esta modificación de los contratos responde al artículo 408 de la Constitución ecuatoriana de 2008, que establece que el Estado participa en los beneficios del aprovechamiento de los recursos hidrocarbúricos en un monto que no será inferior a los de la compañía que los explota.

En Ecuador, Repsol vendió 374,000 toneladas de GLP, que corresponden a la tercera parte de ventas de GLP que vendió en América Latina (Repsol, a2013, p. 54). Tiene una posición de liderazgo en la distribución minorista de GLP.

Para el ejercicio fiscal 2007, Repsol tiene activos y operaciones controladas por medio del operador Petroriental S.A. del 25% para el Bloque 14 y del 35% para el Bloque 16. (Repsol, 2008, p. 148.)

En setiembre de 2008 se suscribió con la compañía Petrooriental S.A. (ChuanqingDrillingEngineering Company Limited - CNPC) el acuerdo de venta de la participación del 25% de Repsol YPF Ecuador S.A. en el bloque 14.

Repsol alcanzó en marzo un acuerdo con el gobierno de Ecuador que amplía en seis años -de diciembre de 2012 a diciembre de 2018- el período de explotación del bloque 16, reduce el impuesto sobre los beneficios extraordinarios, del 99% inicialmente contemplado al 70%, y establece un plazo transitorio de un año para concretar un nuevo contrato de prestación de servicios a largo plazo, que regulará de manera definitiva las actividades del grupo en el país. En noviembre de 2009, el periodo transitorio fue prorrogado por un año adicional, hasta el 12 de marzo de 2011 (plazo transitorio que a su vez es prorrogable adicionalmente por acuerdo de las partes).

Repsol aumentó su participación hasta el 55% en el bloque 16 tras la compra de Murphy.

En agosto de 2012, Repsol recibió la autorización del gobierno de Ecuador para la venta del 100% de su filial en ese país Amodaimi Oil Company a Tiptop Energy Ltd., filial de la compañía china Sinopec.

3.1 VINCULACIÓN DE REPSOL ECUADOR S.A. CON ENTIDAD MATRIZ

Repsol S.A. se encuentra vinculada con Repsol Ecuador S.A., de manera que la Administración Tributaria podría determinar precios de transferencia acorde a la legislación tributaria ecuatoriana, que considera partes relacionadas a aquellas que participan directa o indirectamente en la dirección, administración, control o capital de la otra.²⁴

Un análisis de estas relaciones se pueden observar en la Figura 2 que vincula la entidad matriz Repsol S.A. con sociedades que forman parte del Grupo Repsol en Ecuador, a nivel de filiales, subsidiarias y accionistas. Adicionalmente, en la Figura 3 se muestra la vinculación de individuos que tienen responsabilidades administrativas o condición de apoderados en las sociedades del Grupo, según un análisis de los registros reportados por la Superintendencia de Compañías.

²⁴ Sobre este punto, consultar el Art. 56 de la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria en el Ecuador, publicada en el R.O. Nº 242 del 29 de diciembre de 2007.

Fuente: Elaboración propia.

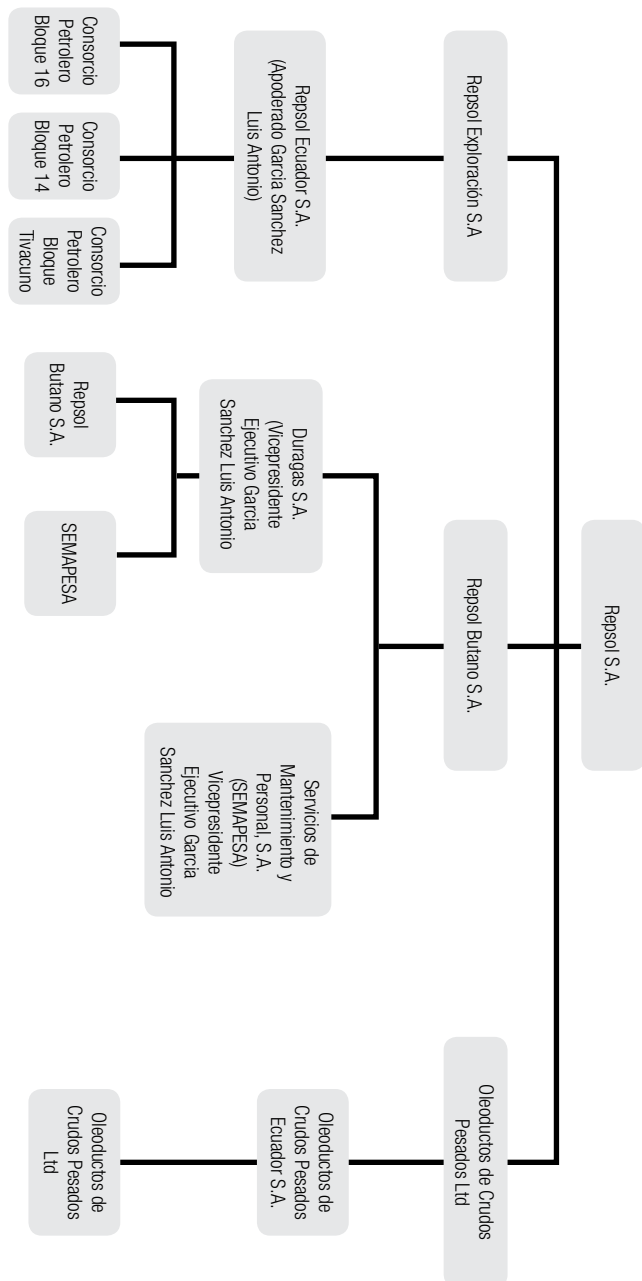
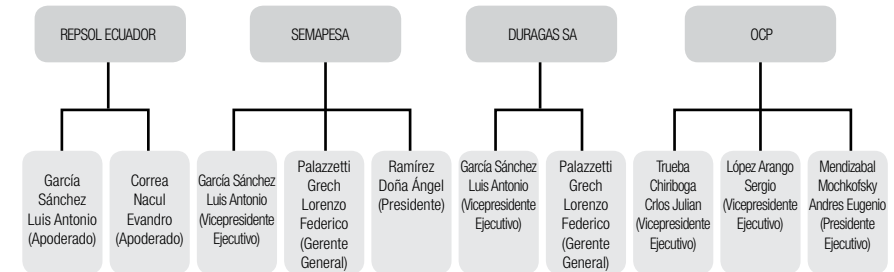


FIGURA 2. VINCULACIÓN DE REPSOL S.A. CON REPSOL ECUADOR S.A. Y OTRAS EMPRESAS ECUATORIANAS DEL GRUPO

FIGURA 3. VINCULACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ENTRE EL GRUPO REPSOL EN ECUADOR

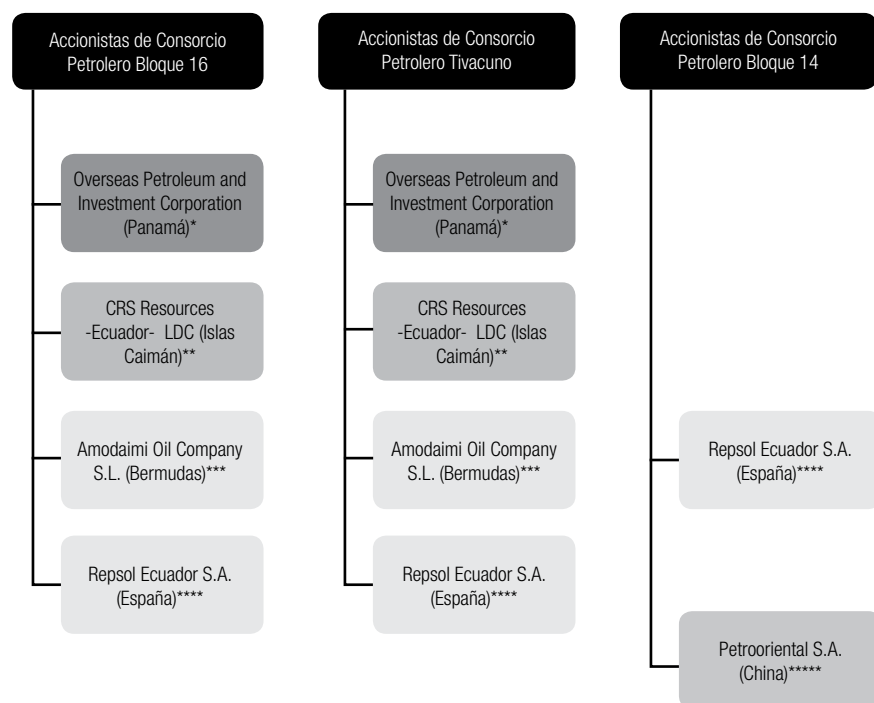


Fuente: Superintendencia de Compañías a septiembre de 2012. Elaboración Propia.

Nuestro análisis deja como resultado la relación de tres filiales del Grupo: Repsol Exploración S.A., Repsol Butano S.A. y Oleoductos de Crudos Pesados Ltd. Estas filiales están relacionadas por los menos a cuatro grandes subsidiarias en Ecuador, entre las cuales se encuentra la sociedad Repsol Ecuador S.A. A partir de aquí nos concentraremos en el estudio de esta última.

Ya hemos señalado que Repsol Ecuador S.A. ha participado en tres consorcios petroleros de explotación y exploración de crudo en el país, en los bloques 16, 14 y Tivacuno. También hemos evidenciado la presencia de paraísos fiscales mediante sociedades de Repsol con actividades en Ecuador para los casos de Oleoductos de Crudos Pesados (OCP) Ltd., constituida en las Islas Caimán, Amodaimi Oil Company, constituida en las Islas Bermudas (con presencia en el país hasta setiembre de 2012) y Repsol Exploración S.A., con posesión del 100% de Repsol Exploration Services Ltd., domiciliada en las Islas Caimán.

Sin embargo, podemos encontrar mayores vinculaciones con paraísos fiscales si realizamos un estudio de la composición de las empresas independientes que participan como accionistas en los consorcios de Repsol S.A. Observemos este resultado en la Figura 4.



Casa Matriz: Overseas Petroleum and Investment Corporation de Panamá y la matriz final es CPC Corporation, Taiwan

Casa Matriz: China National Chemical Import and Export Company "Sinochem"

Casa Matriz: Repsol S.A.

*Compañía organizada y constituida con leyes de Panamá, con sede principal en Panamá.

**Compañía organizada y constituida con leyes de Islas Gran Caimán, con sede principal en Islas Gran Caimán.

***Compañía organizada y constituida con leyes de Bermudas, con sede principal en Bermudas.

****Compañía organizada y constituida con leyes de España, con sede principal en España.

***** Empresa formada con capitales provenientes de compañías estatales de República Popular China. Éstas son: China National Petroleum Corporation (CNPC) y China Petrochemical Corporation (Sinopec).

Fuente: Elaboración propia.

Los tres consorcios de Repsol incluyeron accionistas ubicados en paraísos fiscales. Por lo menos seis de los diez accionistas identificados se registraron en algún paraíso fiscal, en las Islas Caimán, Panamá o las Bermudas, que son considerados por la Autoridad Tributaria de Ecuador como refugios para ocultar fortunas. Aunque Panamá no se encuentra en la lista de territorios con estructuras fiscales opacas de la Autoridad Tributaria, desde 2008 lo ha incluido en su lista de paraísos fiscales o regímenes fiscales preferentes.

De hecho, la Resolución 182 de 2008 emitida por el Servicio de Rentas Internas y el Decreto Ejecutivo 1793 de 2009 prohíben la contratación pública con empresas domiciliadas en paraísos fiscales.

Además, estas sociedades económicas se conformaron con participación de capitales que contaron con casa matriz ubicada en China. De hecho, se puede afirmar que los consorcios de Repsol tuvieron una participación mayoritaria de capital chino.

Finalmente, es necesario advertir que por limitaciones metodológicas no podemos establecer todos los nexos posibles entre las asociaciones empresariales. Un panorama completo de la estructuración de capitales que permita establecer los intereses de un determinado grupo económico requiere una investigación con acceso a información detallada de las operaciones de la empresa, pero esta información está normalmente protegida por escudos legales que implementan un régimen de sigilo tributario o empresarial. Por ejemplo, un estudio de este tipo requiere de información declarada por los contribuyentes, como el volumen de ventas y compras, auditoría de costos y verificación de facturas. Esta información solo podría ser obtenida por la propia Autoridad Tributaria²⁵.

²⁵ En esta dirección se ha intentado avanzar en la norma europea sobre reportes país (country by country reports) que fue propuesto por el Comité de Asuntos Jurídicos del Parlamento Europeo. (European Parliament, 2013.)

IV. ASOCIACIÓN DE CAPITALS Y CONCENTRACIÓN DE LA ECONOMÍA

La Autoridad Tributaria de Ecuador realiza un seguimiento de los grupos económicos, definidos según el Art.5 del Reglamento para la aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno, como el conjunto de partes conformado por personas naturales y sociedades, tanto nacionales como extranjeras, donde una o varias de ellas posean directa o indirectamente el 40% o más de la participación accionaria en otras sociedades. Además, según el mismo artículo, se podrán considerar otros factores de relación entre las partes para definir los grupos económicos, como la dirección, administración y relación comercial.

En base a este mandato de la legislación tributaria, el Servicio de Rentas Internas arroja cifras sobre los ingresos y la carga tributaria de los mayores grupos económicos del país. Esta información no es muy detallada para establecer el tipo de relación entre partes (que podría ser accionaria, administrativa o comercial), pero a partir de ahí se puede dimensionar el peso económico y la lista de empresas relacionadas.

De esta manera, para el año 2012, de acuerdo a la información publicada por la Administración Tributaria de Ecuador, la compañía Repsol pertenece al Grupo Económico denominado Andes Petroleum, constituido por dieciséis contribuyentes ecuatorianos y trece sociedades extranjeras, como se puede observar en la Tabla 2.

TABLA 4. GRUPO ECONÓMICO QUE INVOLUCRA A REPSOL DE ACUERDO AL SRI

Grupo raíz identificación	Denominación	Tipo	País
GE20900559	AMODAIMI OIL COMPANY, S.L.	SOCIEDAD EXTRANJERA	ESPAÑA
2853	ANDES PETROLEUM COMPANY LIMITED	SOCIEDAD EXTRANJERA	ISLAS VIRGENES (BRITANICAS)
GE13000251	ANDES PETROLEUM ECUADOR LTD.	SOCIEDAD EXTRANJERA	BARBADOS
17CHINA	CHINA NATIONAL CHEMICALS IMPORT&EXPORT CORPORATION, SINOCHEN	SOCIEDAD EXTRANJERA	CHINA POPULAR
GE33100252	CNPC CHUANQING DRILLING ENGINEERING COMPANY LIMITED	SOCIEDAD EXTRANJERA	CHINA POPULAR
150181	CNPC INTERNATIONAL AMAZON LTD	SOCIEDAD EXTRANJERA	ISLAS VIRGENES (BRITANICAS)
ge14500510	OLEODUCTO DE CRUDOS PESADOS (OCP) LTD.	SOCIEDAD EXTRANJERA	ISLAS CAIMAN
45435	OVERSEAS PETROLEUM	SOCIEDAD EXTRANJERA	PANAMA
GE10400253	PETROORIENTAL S.A.	SOCIEDAD EXTRANJERA	CANADA
6000087254	REPSOL EXPLORACION S.A.	SOCIEDAD EXTRANJERA	ESPAÑA
GE33100255	SINOPEC INTERNATIONAL PETROLEUM	SOCIEDAD EXTRANJERA	CHINA POPULAR
GE33100256	SINOPEC INTERNATIONAL PETROLEUM EXPLORATION AND PRODUCTION CORP.	SOCIEDAD EXTRANJERA	CHINA POPULAR
5333543	ZUO YAOJIU	PERSONA NATURAL	CHINA POPULAR
1792014980001	CONSORCIO PETROLERO BLOQUE 16	SOCIEDAD ECUATORIANA	ECUADOR
1790749509001	ANDES PETROLEUM ECUADOR LTD.	SOCIEDAD ECUATORIANA	ECUADOR
1790728005001	OVERSEAS PETROLEUM AND INVESTMENT CORPORATION	SOCIEDAD ECUATORIANA	ECUADOR
1791765362001	OLEODUCTO DE CRUDOS PESADOS (OCP) ECUADOR S.A.	SOCIEDAD ECUATORIANA	ECUADOR
1791753283001	REPSOL ECUADOR S.A.	SOCIEDAD ECUATORIANA	ECUADOR
1791858727001	SINOPEC INTERNATIONAL PETROLEUM SERVICE ECUADOR S.A.	SOCIEDAD ECUATORIANA	ECUADOR
1792010721001	CONSORCIO PETROLERO BLOQUE 17	SOCIEDAD ECUATORIANA	ECUADOR
1790790967001	PETROORIENTAL S.A.	SOCIEDAD ECUATORIANA	ECUADOR
1790813347001	AMODAIMI OIL COMPANY, S.L.	SOCIEDAD ECUATORIANA	ECUADOR

1791808045001	CNPC CHUANQING DRILLING ENGINEERING COMPANY LIMITED	SOCIEDAD ECUATORIANA	ECUADOR
1791269322001	CRS RESOURCES (ECUADOR) LDC	SOCIEDAD ECUATORIANA	ECUADOR
1792341035001	CONSORCIO PETROLERO BLOQUE TIVACUNO	SOCIEDAD ECUATORIANA	ECUADOR
1791761685001	INMOCASTLE S.A	SOCIEDAD ECUATORIANA	ECUADOR
1791861035001	SINOPEC INTERNATIONAL PETROLEUM EXPLORATION AND PRODUCTION CORPORATION	SOCIEDAD ECUATORIANA	ECUADOR
1791891147001	CNPC INTERNATIONAL AMAZON LTD.	SOCIEDAD ECUATORIANA	ECUADOR
1792010713001	CONSORCIO PETROLERO BLOQUE 14	SOCIEDAD ECUATORIANA	ECUADOR

Fuente: Elaboración SRI con corte al 24 de Junio del 2013. Los subrayados son nuestros.

Por otra parte, existe una Reclamación presentada por Ecuador TLC (Petrobras) contra Repsol Ecuador S.A., Murphy Ecuador Ltd. (Amodaimi) ("Murphy") y Canam Offshore Ltd. ("Canam") ante el Centro Internacional para la Resolución de Disputas (ICDR) en relación con el Acuerdo de Transporte suscrito entre la compañía demandante y Murphy Ecuador Limited y Canam Offshore y otras reclamaciones relacionadas. El Tribunal Arbitral ha dictado una orden procesal por la que declara carecer de competencia para conocer de la reclamación interpuesta por Ecuador TLC contra Repsol Ecuador y la correspondiente reconvencción de Repsol Ecuador contra Ecuador TLC, por lo que Repsol Ecuador ha dejado de ser parte en este proceso arbitral.

4.1 CONTRATOS DE EXPLORACIÓN Y PRODUCCIÓN

El 29 de marzo de 2006, mediante la Ley No. 2006-42, Ecuador exigió a los contratistas de todos los contratos de participación en la exploración y explotación de hidrocarburos el pago de al menos un 50% de los llamados "excedentes de precio del petróleo crudo", es decir, de la diferencia entre el valor de la participación de cada contratista, de acuerdo con el precio del petróleo al momento de la firma del contrato (calculado en base al promedio mensual de precio de venta y expresado a valores constantes), y su valor de acuerdo con el precio del petróleo al momento de su venta por parte de las contratistas. Con posterioridad, el Decreto Ejecutivo N° 662, que modifica el Decreto Ejecutivo 1.672, incrementa la citada participación del Estado sobre los mencionados excedentes del precio del petróleo crudo hasta el 99%.

Repsol Ecuador, S.A., como contratista y operadora del Bloque 16, firmó el 12 de marzo de 2009 un contrato de participación modificatorio, en virtud del cual se ampliaba el periodo de explotación del Bloque al 31 de diciembre de 2018; así como también se le permitió aumentar el valor de sus activos y contemplar una reducción de la tasa impositiva sobre los beneficios extraordinarios del 99% al 70%. Dicho contrato fue suscrito el 23 de noviembre de 2010 y en él se acuerda la modificación del contrato anterior en un contrato de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos (petróleo crudo) en el Bloque 16 de la región amazónica ecuatoriana. El contrato se inscribió en el Registro de Hidrocarburos el 23 de diciembre de 2010, y entró en vigencia el 1 de enero de 2011.

Asimismo, el 22 de enero de 2011 se suscribió un contrato modificatorio del contrato de prestación de servicios del Bloque Tivacuno con el Estado ecuatoriano. El contrato se inscribió en el Registro de Hidrocarburos el 21 de febrero de 2011. Los mencionados contratos en total suman una superficie neta de 752 km².

Por ello durante 2011 la compañía Repsol YPF Ecuador S.A ha operado con normalidad después de los nuevos contratos de servicios acordados con el Estado ecuatoriano. La participación de Repsol en los dos Bloques es del 55%. Los socios que participan en los dos Bloques de Ecuador son OPIC (31%) y Sinochem (14%).

Tanto las Facilidades de Producción del Norte (NPF, siglas en inglés) como las Facilidades de Producción del Sur (SPF, siglas en inglés) tienen todas las disposiciones que la técnica moderna aconseja para este tipo de infraestructura. El petróleo que se produce en el Bloque 16 y Bloque Tivacuno es transportado hasta Lago Agrio a través de un oleoducto subterráneo de 120 kilómetros de longitud.

4.1.1 Bloque 16

Desde el año 2001, Repsol Ecuador opera el Bloque 16, ubicado en la provincia de Orellana, dentro de la Reserva Etnica Waorani y del Parque Nacional Yasuní, junto con sus socios Overseas Private Investment Corporation (OPIC)²⁶ y Sinochem²⁷, al haber asumido el 99% de las acciones de YPF.

²⁶ Institución financiera de desarrollo del gobierno de Estados Unidos.

²⁷ Una de las cuatro compañías petroleras estatales de China y abarca, además de la energía, agricultura, productos químicos, bienes raíces y servicios financieros.

En la construcción de la carretera de 120 kilómetros que conduce hasta el Bloque 16, se utilizaron materiales geosintéticos y se redujo el ancho de la vía de doce a seis metros, lo que ocasionó una deforestación menor que la requerida por una construcción convencional. Otro aspecto tecnológico aplicado en el Bloque 16 es el tratamiento de los lodos de perforación y la reinyección del agua de formación que se produce conjuntamente con el petróleo.

El Bloque 16 se compone de una mezcla de petróleos que va desde los 12.5° API hasta los 18.6° API, de acuerdo a lo cual la producción en promedio tiene 15° AP. El crudo que se encuentra en el Bloque 16 es por tanto un crudo pesado, cuya producción se caracteriza por importantes complejidades operativas dado que se requiere de una infraestructura moderna que demanda grandes inversiones y personal altamente calificado para operarla y transportarla.

El contrato de exploración y explotación suscrito en noviembre del 2010, señala la tarifa para campos en producción en la que Repsol Ecuador tendrá derecho a una tarifa de USD 35.95 por cada barril neto, esta tarifa toma en cuenta la amortización de las inversiones, los costos y gastos, y una utilidad razonable que toma en consideración el riesgo incurrido.

4.1.2 Tivacuno

Desde el año 1992, el Consorcio del Bloque 16 tiene a su cargo la operación del Bloque Tivacuno, ubicado al norte del Bloque 16, con una superficie de 7,000 hectáreas. Este bloque tiene especial importancia para la operación del Bloque 16, pues su grado API es mayor, lo que permite alcanzar una mezcla adecuada para el envío del petróleo crudo a través del Oleoducto de Crudos Pesados.

El bloque de Tivacuno tiene actualmente una producción cercana a los 4,000 barriles de petróleo por día, que es procesada en las Facilidades de Producción del Norte (NPF, siglas en inglés).

El contrato de exploración y explotación suscrito en enero de 2011 señala la tarifa para campos en producción, según la cual Repsol Ecuador tendrá derecho a 27.25 dólares por cada barril neto, que toma en cuenta la amortización de las inversiones, los costos y gastos, y una utilidad razonable que considera el riesgo incurrido.

V. OPERACIONES REALIZADAS POR REPSOL ECUADOR S.A.

La compañía Repsol Ecuador S.A. ha realizado pagos (prestación de servicios y beneficios empresariales) a sus relacionadas ubicadas en España y ha efectuado la Retención en la Fuente de Impuesto a la Renta considerando la aplicación del Convenio para Evitar la Doble Imposición firmado entre España y Ecuador. Estos pagos alcanzan en el periodo de análisis (2007-2012) un monto de alrededor de 2.5 millones de dólares; es decir el 0.2% del total de sus costos y gastos, por lo que no es representativo y se presume no representa riesgo tributario significativo. No obstante, considerando que la tarifa impositiva del Impuesto a la Renta de 2007 a 2010 fue del 25%, para 2011 del 24% y para 2013 del 23%, el Estado ecuatoriano habría dejado de recibir alrededor de 400,000 dólares producto de la aplicación de dicho convenio.

Entre las principales operaciones efectuadas por Repsol Ecuador con sus compañías relacionadas se encuentran las inversiones y las cuentas por cobrar producto de las exportaciones efectuadas, alcanzando unos activos promedio de 2007 a 2012 de alrededor de 200 millones de dólares.

Estas inversiones, de acuerdo al Art. 12 de la Ley de Régimen Tributario Interno²⁹, se pueden amortizar y, por lo tanto, constituye un gasto deducible, lo que hace que

²⁹ Será deducible la amortización de inversiones necesarias realizadas para los fines del negocio o actividad. Se entiende por inversiones necesarias los desembolsos para los fines del negocio o actividad susceptibles de desgaste o demérito y que, de acuerdo con la técnica contable, se deban registrar como activos para su amortización en más de un ejercicio impositivo o tratarse como diferidos, ya fueren gastos preoperacionales, de instalación, organización, investigación o desarrollo o costos de obtención o explotación de minas. También es amortizable el costo de los intangibles que sean susceptibles de desgaste. La amortización de inversiones en general, se hará en un plazo de cinco años, a razón del veinte por ciento (20%) anual. En el caso de los intangibles, la amortización se efectuará dentro de los plazos previstos en el respectivo contrato o en un plazo de veinte años.

disminuya la base imponible del Impuesto a la Renta y, por ende, se pague menos impuestos. Cabe mencionar que el gasto de amortización correspondiente a las Inversiones representa un promedio (2007-2012) del 25% del total de costos y gastos, por lo que representaría un riesgo tributario significativo, tal como se muestra a continuación.

GRÁFICO 2. CUÁNTO REPRESENTAN LOS GASTOS DE AMORTIZACIÓN RESPECTO A LAS INVERSIONES



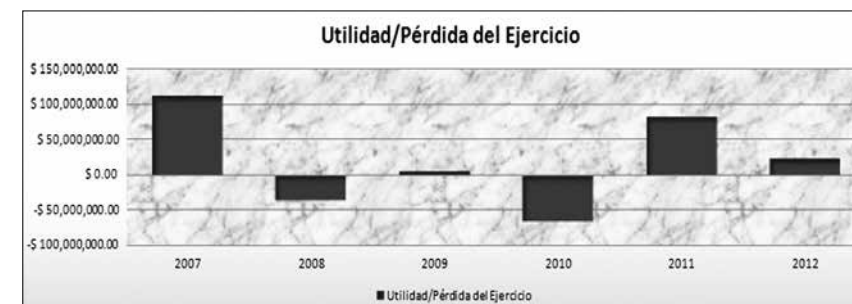
Fuente: Elaboración Propia.

Otra de las transacciones considerables efectuadas con sus partes relacionadas del exterior corresponde a las exportaciones, cuyos montos alcanzan un promedio de 180 millones de dólares (periodo 2007-2012). Esta operación es de las más representativas. Sus flujos afectan al estado de resultados, debido a que las ventas se están desplazando entre partes relacionadas a precios subvalorados, teniendo efectos sobre la carga tributaria. Se procede a efectuar el análisis respectivo.

En primer lugar, Repsol Ecuador S.A. ha tenido un comportamiento muy variable de la utilidad/pérdida en cada ejercicio fiscal. En el año 2007 obtuvo utilidades de alrededor de 100 millones de dólares, y en los años 2008 y 2010 tuvo pérdidas aproximadas de 35 millones y 60 millones de dólares, respectivamente. No obstante, en el año 2009 tuvo una ligera utilidad y para los ejercicios fiscales 2011 y 2012 obtuvo una utilidad contable aproximada de 80 millones y 20 millones de dólares, respectivamente. La pérdida es producto de que sus costos y/o gastos son mayores que sus ingresos,

por lo que cabe resaltar que uno de estos rubros importantes es el gasto de transporte, que es prestado por su relacionada del grupo OCP. El gráfico siguiente muestra el comportamiento de las utilidades/pérdidas de Repsol Ecuador.

GRÁFICO 3. COMPORTAMIENTO DE LA UTILIDAD/PÉRDIDA DEL EJERCICIO FISCAL



Fuente: Elaboración Propia.

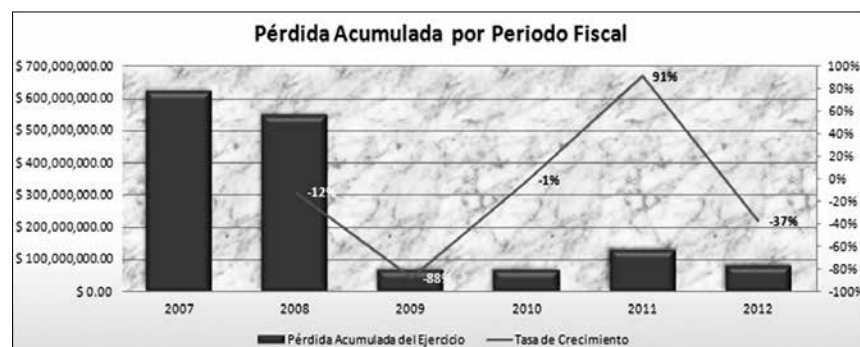
Del gráfico anterior se desprende que Repsol Ecuador ha tenido pérdidas contables recurrentes y que de cierta manera han ido disminuyendo de una forma significativa. Esta particularidad puede ser utilizada con muchos beneficios para el contribuyente, ya que pueden amortizar dicha pérdida y estar siendo utilizada como escudo fiscal; es decir, estrategias utilizadas para reducir los impuestos mediante desgravaciones fiscales, considerando en muchos casos vacíos legales.

En concordancia con el párrafo que antecede y de acuerdo al Art. 10 numeral 8³⁰ y el Art. 11³¹ de la Ley de Régimen Tributario Interno, la amortización de las pérdidas tributarias le permiten pagar menos impuesto al sujeto pasivo, en tanto se lo considera como un gasto deducible. El gráfico siguiente muestra la variación de la pérdida acumulada de ejercicios anteriores y su tasa de crecimiento/disminución.

³⁰ La amortización de las pérdidas que se efectúe de conformidad con lo previsto en el Art. 11 de esta Ley.

³¹ Las sociedades, las personas naturales obligadas a llevar contabilidad y las sucesiones indivisas obligadas a llevar contabilidad pueden compensar las pérdidas sufridas en el ejercicio impositivo, con las utilidades gravables que obtuvieren dentro de los cinco periodos impositivos siguientes, sin que se exceda en cada periodo del 25% de las utilidades obtenidas. Al efecto se entenderá como utilidades o pérdidas las diferencias resultantes entre ingresos gravados que no se encuentren exentos menos los costos y gastos deducibles.

GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN DE LAS PÉRDIDAS ACUMULADAS

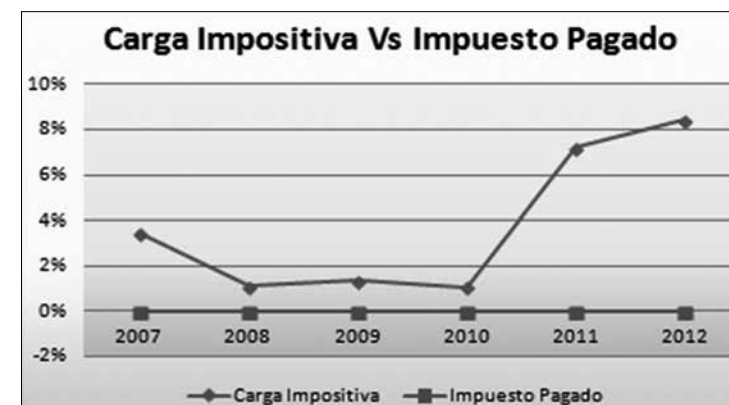


Fuente: Elaboración Propia.

En segundo lugar, efecto de lo mencionado en los párrafos precedentes en concordancia con la normativa legal expuesta en el presente estudio, la compañía Repsol Ecuador S.A. debe pagar el Impuesto a la Renta de acuerdo a la base imponible obtenida después de realizar los ajustes tributarios, tales como amortización de pérdidas tributarias de años anteriores y gastos no deducibles. Esto conlleva a que obtenga una utilidad gravable y, por ende, un impuesto causado. Cabe señalar que no necesariamente significa que el sujeto pasivo pagó impuestos.

Para aclarar el párrafo que antecede, el gráfico siguiente muestra la carga fiscal (Impuesto a la Renta Causado/Total ingresos) comparado con el impuesto realmente pagado por Repsol Ecuador S.A.

GRÁFICO 5. CARGA IMPOSITIVA DE REPSOL ECUADOR S.A.



Fuente: Elaboración Propia.

El gráfico anterior muestra claramente que a pesar de que la compañía tiene un Impuesto a la Renta Causado, no ha pagado impuestos durante los últimos seis años; entre las razones por la que podría darse esta particularidad es que tiene un crédito tributario por las retenciones en la fuente de Impuesto a la Renta que le efectuaron o por crédito tributario de años anteriores que son debidamente compensados.

Para resumir, entre las operaciones efectuadas con el exterior, así como también con sus partes relacionadas, se detallan las siguientes:

- 1) Aplicación de convenios para evitar la doble imposición:
 - a) Beneficios empresariales.
 - b) Otros pagos.
- 2) Precios de transferencia.
 - a) Gastos de amortización producto de las inversiones realizadas.
 - b) Exportaciones de bienes.

Es necesario mencionar que las retenciones en la fuente de Impuesto a la Renta son producto de las ventas locales, mas no de las exportaciones efectuadas a sus relacionadas en el exterior.

VI. CONCLUSIONES

El desarrollo de la política fiscal de Ecuador muestra las potencialidades de las reformas destinadas a incrementar la recaudación tributaria, pero al mismo tiempo pone de manifiesto las limitaciones tanto frente a la estrechez de instrumentos institucionales de control y regulación con los que cuenta la autoridad pública, como a la condición desventajosa del Estado para disputar el ingreso general con grandes fuerzas económicas-financieras que progresivamente han llegado a controlar el campo internacional, sobrepasando la capacidad de los Estados nacionales.

La política fiscal ecuatoriana muestra dos grandes logros. Por una parte, la recuperación de renta petrolera alcanzada mediante la renegociación de los contratos suscritos por las compañías privadas con el Estado. Y por otra, las reformas fiscales que apuntaron a incrementar la capacidad de recaudación del sector no petrolero.

La recuperación de la renta petrolera se realizó, primero, mediante la captación de mayores ingresos posibilitados por la aplicación de la Ley 42-2006 para incrementar la participación estatal sobre los precios extraordinarios del petróleo, de manera que mientras duró la norma recibió un monto de 3,872 millones de dólares de ingresos adicionales. Pero el mayor beneficio para el Estado tuvo lugar con los cambios de los contratos que permitió recuperar la producción de la empresa pública Petroamazonas, pasando del 47% de participación en 2006 al 62% en 2012. El conjunto de estas reformas lograron incrementar el presupuesto y se tradujeron en mayor gasto e inversión pública.

A lo largo de la década, adicionalmente al crecimiento de los ingresos petroleros también se incrementaron los ingresos no petroleros, entre los que destacan los tributarios y las contribuciones a la seguridad social. Si bien el peso de los ingresos no petroleros respecto a los ingresos totales osciló en el decenio entre el 61% y el 75%,

su monto total experimentó un significativo crecimiento, pasando de 8,333 millones de dólares en 2006 a 197,789 millones en 2012.

Desde otra perspectiva, es necesario resaltar los límites y riesgos de la actual política fiscal de Ecuador. El significativo incremento de los ingresos petroleros también afirma la dependencia del presupuesto público de una mayor actividad extractiva, ante la imposibilidad de diversificación hacia otras fuentes de ingreso. Así, los ingresos por concepto de exportaciones de petróleo incrementaron su peso sobre el conjunto de los ingresos del SPNF, pasando a representar el 29% en 2006 al 36% en 2012.

La recaudación no tributaria también tiene limitaciones considerables. Después de un período de aplicación tributaria progresiva, el marco normativo fiscal ha retrocedido en algunos aspectos para responder a las necesidades de inversión privada, particularmente a la inversión extranjera directa. Con esa intención se realizó en 2010 la reforma al Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, que entre varios incentivos fiscales para el sector privado incluyó una reducción del Impuesto a la Renta a empresas del 25% al 22%. También se otorgaron diferentes incentivos subsidiarios al sector empresarial que durante el año 2012 le representaron al Estado un costo adicional sobre su presupuesto de 300 millones de dólares. Estas medidas no deberían causar preocupación si se consideraran principios de focalización (en el caso de los subsidios) y progresividad (en el caso de reducción de impuestos). Al contrario, frente a la ausencia de instrumentos de redistribución de la riqueza, la mayor proporción de subsidios y privilegios fiscales recaerán sobre los sectores empresariales de mayor producción y consumo.

Entre las principales operaciones efectuadas con las empresas relacionadas de la compañía Repsol Ecuador S.A. se encuentran inversiones y exportaciones.

Las inversiones generan un alto porcentaje de gastos de amortización, lo que hace que la utilidad gravable del Impuesto a la Renta tenga una variación que va desde el -59% hasta el 15% y, por ende, se cause un impuesto variable.

Así mismo se puede apreciar que Repsol Ecuador S.A. tiene pérdidas recurrentes, que podrían estar siendo utilizadas como gastos deducibles vía amortización de pérdidas tributarias, siendo ésta una técnica de elusión fiscal que permite disminuir el pago de impuestos.

Para el caso de las exportaciones se presume que existiría una subvaluación de ingresos producto de las diferencias en los precios de venta del petróleo a sus relacionadas del exterior. Y para las inversiones se presume existiría una sobrevaloración de activos, ya que a pesar de que Repsol Ecuador S.A. tiene un Impuesto a la Renta Causado (carga impositiva promedio de 2007 a 2012 del 3.5%) el valor pagado del mismo es cero. Como se mencionó en el presente informe, esta particularidad es producto del crédito tributario generado por las retenciones en la fuente del Impuesto a la Renta de las ventas locales. Siendo uno de los principales ingresos las exportaciones y uno de los principales gastos la amortización de las inversiones; se puede deducir que existen riesgos de manipulación de precios de transferencia, considerando la vinculación existente en dichas operaciones.

Otra particularidad considerada riesgosa se refiere a los accionistas de Repsol Ecuador S.A. ubicados en paraísos fiscales, que se presume pueden estar trasladando beneficios a dichos lugares cuya carga impositiva es menor a la de Ecuador y en muchos casos la imposición es nula.

BIBLIOGRAFÍA

Christian Aid, 2011. *Hungry for justice: fighting starvation in an age of plenty*. Northern Ireland: Christian Aid.

European Parliament, 2013. *Draft report*, s.l.: Committee on Legal Affairs, parlamentaria Raffaele Baldassarre, 17 de octubre de 2013. Recuperado de: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONGML%2bCOMPARL%2bPE-521.714%2b01%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fEN>.

Garzón, A., 2011. Paraísos fiscales en la globalización financiera. *HAOL*, Issue 26, pp. 141-153.

Gordillo, R., 2003. *¿El oro del diablo? Ecuador: historia del petróleo*. Quito: Corporación Editorial Nacional.

Lawrence, F. y. I. G., 2007. Revealed: how multinational companies avoid the taxman. *The Guardian*, 6 de noviembre.

Repsol, 2008. *Cuentas anuales de Repsol YPF, S.A. y sociedades participadas que configuran el Grupo Repsol YPF (grupo consolidado) 2007*, Madrid: s.n.

Repsol, a2012. *Cuentas anuales de Repsol YPF, S.A. y sociedades participadas que configuran el Grupo Repsol YPF (Grupo consolidado) 2011*, Madrid: s.n.

Repsol, a2013. *Informe de gestión consolidado 2012*, Madrid: s.n.

Repsol, a2014. www.repsol.com. [En línea]
Available at: http://www.repsol.com/es_es/corporacion/conocer-repsol/repsol-en-el-mundo/default.aspx
[Último acceso: 7 de enero de 2014].

Repsol, b2012. *Informe de gestión consolidado 2011*, Madrid: s.n.

Repsol, b2013. *Informe financiero anual 2012*, Madrid: s.n.

Repsol, b2014. *www.repsol.com*. [En línea]

Available at: <http://memorias.repsol.com/memoria2012/es/responsabilidadCorporativa/nuestrosRetos/transparencia/otrosAsuntos.html>

[Último acceso: 12 de abril de 2014].

Tax Justice Network, 2013. *Financial Secrecy Index - 2013 Results*.

[En línea]

Available at: <http://www.financialsecrecyindex.com/introduction/fsi-2013-results>

[Último acceso: 20 de abril de 2014].

MEDIDAS PARA EL CONTROL DE CAPITALES ESPECULATIVOS EN COSTA RICA

Jorge Coronado Marroquin

PRESENTACIÓN

El presente estudio tiene por propósito realizar un análisis del comportamiento de los flujos de capitales hacia Costa Rica, con particular énfasis en estudiar los cambios al marco regulatorio que entraron en vigencia a principios del año 2014. Éste es un esfuerzo y contribución desde la Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos (LATINDADD) a fin de potenciar el conocimiento y el debate sobre un tema urgente en América Latina como es el de establecer controles y regulaciones a los flujos de capitales en nuestra región, dada la fuerte volatilidad de los mismos y sus impactos en las economías nacionales.

El estudio está dividido en dos capítulos. En el primero se hace una revisión del comportamiento del ingreso de flujos de capital en Costa Rica desde el año 2003, así como un pormenorizado balance de lo que ha significado la apertura y desregulación de la cuenta de capital promovida en el país desde la década del noventa y cómo fue también acompañada de un proceso de desregulación de la cuenta corriente por medio de instrumentos como los Tratados de Libre Comercio (TLCs) y Tratados Bilaterales de Protección de Inversiones (TBIs).

Estos procesos convirtieron a Costa Rica en una de las economías más abiertas y desreguladas de Centroamérica, lo que en principio efectivamente le permitió el ingreso de fuertes flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) y también de flujos constantes de inversión de cartera o de corto plazo.

En este primer capítulo se analiza particularmente la situación vivida por Costa Rica durante los años 2009 a 2012 en los que el país recibió fuertes contingentes de capitales de corto plazo o especulativos, provocando varios efectos económicos: apreciación muy fuerte de la moneda nacional, presiones inflacionarias, crecimiento del endeudamiento interno y externo por la necesidad del Banco Central de com-

prar divisas a fin de bajar la presión sobre el tipo de cambio y fuerte impacto al sector exportador, ya que las exportaciones se encarecieron por la apreciación del colón.

En el segundo capítulo se analizan exclusivamente los cambios al marco regulatorio para los flujos de capitales, por medio de la aprobación de la Ley para Desincentivar el Ingreso de Capitales Externos, aprobada en la tercera semana de febrero de 2014.

Por una parte, en este segundo capítulo se hace un análisis del texto mismo de la Ley, en cuanto a las medidas regulatorias aprobadas, que son elevar hasta en un 30% el pago de impuesto de renta para instrumentos financieros de no domiciliados o residentes y el depósito por parte de los inversionistas en el Banco Central de un 25% del monto total de la inversión. Estas medidas las podrá aplicar el Banco Central a inversionistas extranjeros por plazos no mayores a seis meses.

Y por otra, se hace un recuento del proceso de aprobación de la Ley y se señalan algunas hipótesis de por qué duró un poco más de un año en aprobarse en el parlamento costarricense. Se correlacionan diversos puntos de vista, desde sectores totalmente contrarios al proyecto, evidenciándose a los sectores políticos y económicos que pertenecen dichas voces, hasta sectores que, sin ser defensores de la regulación de los flujos de capitales, manifestaron su apoyo al proyecto.

En el último apartado, de conclusiones y recomendaciones, en materia de conclusiones se establece, en primer lugar, que la Ley es claramente insuficiente para regular debidamente flujos de capitales y que las medidas establecidas son tímidas en cuanto a la dimensión de su aplicación. Por lo tanto, el balance general es que los sectores neoliberales defensores de la desregulación lograron establecer serias limitaciones al intento regulatorio.

La otra conclusión es que posiblemente la Ley resulte de difícil aplicabilidad, en particular porque el escenario económico internacional ha variado y en este momento la preocupación ya no necesariamente es la fuerte afluencia de capitales hacia nuestros países, sino la salida de los mismos.

No obstante todas las limitaciones encontradas a la Ley, la consideramos un paso en la dirección correcta que abre opciones de seguir profundizando medidas orientadas a una mayor regulación y control de los flujos de capitales en Costa Rica.

Finalmente, en materia de recomendaciones, señalamos algunas vías de seguimiento que le permitan a LATINDADD continuar con el debate sobre el control de capitales en América Latina, así como seguir realizando investigaciones y estudios sobre el tema.

Esperamos que este estudio sea de interés para todas aquellas personas y entidades que, al igual que LATINDADD, estén interesadas en ampliar los marcos regulatorios que permitan defenderse de la voracidad de los capitales especulativos.

I. ANÁLISIS DEL CONTEXTO DESREGULATORIO Y EL FENÓMENO DE ENTRADA DE FLUJOS DE CAPITAL EN COSTA RICA

a) Del Consenso de Washington a la receta neoliberal nacional

A partir de la década del ochenta, Costa Rica inició la ruta de la estrategia neoliberal que impulsaron el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial para toda América Latina, aunque es a partir de la década del noventa que la receta del Consenso de Washington se aplica en toda su expresión en el país.

Es necesario hacer una recapitulación de las diez medidas que el Consenso de Washington aplicó vía Programas de Ajuste Estructural (PAEs), que en el caso de Costa Rica se iniciaron con el primer PAE aprobado en el año 1982.

1. Disciplina fiscal: no más déficit fiscal, lograr presupuestos balanceados. Se consideraba que grandes y sostenidos déficit fiscales constituían la fuente primaria de los trastornos macroeconómicos.
2. Reordenamiento de las prioridades del gasto público orientado tanto a lograr altos retornos económicos como a mejorar la distribución del ingreso, a través del acceso a los servicios de salud primarios, la educación elemental y la infraestructura.
3. Reforma impositiva: rechazo al incremento tributario, el cual era visto como irresponsable; consenso a favor de ampliar la base tributaria y reducir la tasa tributaria marginal.
4. Liberalización de las tasas de interés: las tasas de interés debían ser determinadas por el mercado, contar con tasas de interés real positivas, para incentivar el ahorro y desalentar la fuga de capitales.

5. Tasa de cambio competitiva: tasas de cambio determinados por el mercado. Importancia de contar con tasas de cambio “competitivas” consistentes con los objetivos macroeconómicos; tasas de cambio reales deben ser lo suficientemente competitivas para promover el crecimiento de las exportaciones a la tasa máxima.
6. Liberalización del comercio internacional: la liberalización de las importaciones se entendía como elemento esencial de una política económica orientada hacia el sector externo. El acceso a bienes intermedios importados a precios competitivos era clave en la promoción de las exportaciones, mientras que una política proteccionista en favor de la industria nacional era vista como una distorsión costosa.
7. Liberalización del ingreso de inversiones extranjeras directas; si bien la liberalización de los flujos financieros externos no era visto como de alta prioridad, una política restrictiva que limitara la entrada de la IED era considerada incorrecta.
8. Privatización: la privatización de empresas de propiedad estatal, vista en el corto plazo como una fuente de ingresos para el Estado, en el largo plazo significaba que el Estado liberaba recursos públicos que hubieran sido necesarios para financiar ulteriores inversiones.
9. Desregulación: se promovía la desregulación, sobretudo en América Latina donde existían economías de mercado altamente reguladas, al considerarse la regulación estatal como potencial fuente de corrupción.
10. Derechos de propiedad intelectual: ampliar la normativa vigente a fin de estimular la innovación, pero vista como mercancía. (TREFOGLI: 2010)

A lo largo de la década del ochenta y el noventa, Costa Rica aplicó tres PAEs que fueron poniendo en práctica todas esas diez medidas planteadas por el Consenso de Washington, haciendo de la economía costarricense la más desregulada y abierta de la región centroamericana.

Estos PAEs, también conocidos como la política de las “3 D”: deflación, devaluación y desregulación, tuvieron como propósitos la reducción del gasto público y de la demanda interna a fin de reducir el déficit de la Balanza de Pagos y la inflación.

En cuanto a la deflación, se pretendió desacelerar, “enfriar”, el crecimiento y la demanda interna para reducir las importaciones y disminuir el déficit. Para ello se aplicaron las siguientes medidas:

- Control estricto de la oferta monetaria y reducción de la disponibilidad de crédito.

- Aumento de los tipos de interés y eliminación del crédito subsidiado para los campesinos, la industria nacional, la adquisición de vivienda y para financiar el déficit público.
- Reducción del déficit fiscal, lo que implicó medidas de austeridad como recortes en el gasto público corriente y de inversión (exceptuando el gasto financiero para pagar la deuda), especialmente en los sectores sociales (salud, educación); reducción de planillas y congelación de salarios de los empleados públicos; eliminación de los subsidios a fertilizantes, combustibles, transporte, bienes de consumo popular y aumento de las tarifas de los servicios esenciales que provee el Estado (agua, energía, etc.).
- Reforma fiscal para aumentar los ingresos. Según el enfoque monetarista, orientada a aumentar los impuestos indirectos y al consumo (Impuesto de Ventas), al tiempo que se recortaron los tipos marginales de los impuestos directos a la renta, el patrimonio y los beneficios empresariales.

El objetivo de la devaluación fue reducir el déficit comercial. La devaluación encarece las importaciones y, por lo tanto, su demanda en el mercado nacional, y tiende a promover las exportaciones reduciendo los precios internos (uno de los principales es el del factor trabajo) aumentando la competitividad internacional de la producción exportable. Por otro lado, incentivó a los productores nacionales a vender en mercados externos, en los que obtienen divisas y, al cambio en moneda nacional, ingresos superiores. El FMI y el Banco Mundial insistieron en que la devaluación debía de serlo en términos reales (es decir, en relación con el poder de compra de otras monedas y no solo respecto de su valor nominal) y se han de evitar subsiguientes alzas en los precios internos que neutralizarían sus efectos, en concreto mediante políticas de contención salarial que reduzcan el valor real de las remuneraciones.

En cuanto a la desregulación, se dio al mercado el papel principal en la asignación de recursos, con una política de “precios correctos” basada en la reducción o eliminación de la regulación estatal. En esta dirección se aplicaron las siguientes medidas:

- Eliminación de subsidios y controles de precios y salarios, incluyendo las “canastas básicas” alimentarias; eliminación de controles cambiarios y liberalización de los mercados financieros.

- Desregulación de los mercados laborales, reduciendo la cobertura de la protección social. Reformulación de las relaciones laborales, disminuyendo el poder de los sindicatos y la negociación colectiva.
- Reducción del papel del Estado en la dirección y/o planificación de la economía.
- Privatización de las empresas estatales y los servicios públicos.
- Apertura comercial, desgravación arancelaria; dismantelamiento de medidas de protección a la producción nacional y eliminación de las restricciones y reglas a la inversión extranjera. (Coronado/Segura: 2012)

Realizando un análisis más específico de los cambios ejecutados por los PAEs en el sector financiero, tenemos que se elevaron los tipos de interés reales en niveles positivos equiparables a los tipos internacionales, por lo que aumentaron la mayoría de los tipos vigentes en el Sistema Bancario Nacional por encima de la inflación. Se impulsó una política de recursos financieros basada en la concesión de créditos según la rentabilidad del proyecto, se limitó el crédito gestionado por la banca pública y se amplió la composición de la cartera de los bancos privados; además de ejecutarse una reforma del sistema financiero, por medio de la Ley de la Moneda y la Ley Orgánica del Banco Central, que permitió el acceso de la banca privada a la financiación directa del Banco Central con los fondos procedentes de la ayuda internacional, el acceso de la banca privada a los fondos de financiación de las exportaciones y la posibilidad de otorgar préstamos en moneda extranjera al sector privado al tipo de cambio interbancario.

b) La desregulación total de la cuenta de capital y de la cuenta corriente

En la década del noventa se inicia el proceso de mayor apertura por parte de Costa Rica en materia de atracción de inversiones y capitales, tanto en lo que tiene que ver con IED como con la inversión de cartera o de corto plazo. La primera medida en esa dirección es la adhesión del país al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en el año 1990.

En lo que respecta a la cuenta de capital, se ejecutó el lineamiento del FMI que planteaba que cualquier regulación socavaría la confianza de los inversores; que dichas regulaciones tendrían el efecto de elevar las primas de riesgo por ellos exigidas para sus inversiones; y que aumentaría el costo del capital a largo plazo.

Siguiendo dichas directrices, en el año 1992 se eliminó el requisito de registro de los flujos de capital. En 1995, la modificación a la Ley Orgánica del Banco Central le prohibió poner restricciones sobre las transacciones de divisas.

En ese mismo año de 1995 se abre el mercado cambiario y de seguros permitiendo la participación de compañías privadas, se sacan títulos de deuda de largo plazo y se permite la creación de fondos de pensiones con capitalización individual y una nueva reforma del sistema financiero, basada en un mayor poder de la Auditoría General de las Entidades Financieras (controlando incluso las cooperativas de crédito), para que establezca una mayor limitación del crédito subsidiado de los bancos comerciales del Estado. Se da acceso al crédito del Banco Central para entidades financieras no bancarias, se impulsa la libre captación de recursos a plazo por parte de los bancos privados, se reducen los encajes bancarios y se amplían las operaciones de mercado abierto y la modernización de los bancos comerciales del Estado.

Así como se impulsan los cambios para desregular la cuenta de capital, a partir de la década del noventa se empiezan a firmar TLCs y TBIs a fin de estimular la entrada de IED con el fin de potenciar el ingreso masivo de capitales al país. Con este proceso de desregulación financiera y comercial, Costa Rica se convierte en un país importador neto de capitales.

CUADRO # 1
CUENTA DE CAPITAL DE LA BALANZA DE PAGOS COMO PORCENTAJE DEL PIB

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
9.3%	4.2%	4.5%	7.3%	8.6%	5.9%	8.5%	11.4%	13.2%	9.9%	3.4%	6.2%	6.8%	11.9%

Fuente: Academia de Centroamérica. Ronulfo Jiménez 2013.

Dado que la cuenta de capital está conformada por inversión extranjera directa, movimientos de capital del sector público y movimientos de capital del sector privado, queda en evidencia que la liberalización del comercio y del flujo de capitales por la vía de TLCs y TBIs estimuló que el peso de la cuenta de capital como porcentaje del PIB sea bastante alto comparado con otros países. Todo ello hasta antes de la crisis del 2009, aunque está volviéndose a recuperar.

Recuadro # 1

Tratados de Libre Comercio (TLCs) vigentes al año 2013	12
Tratados Bilaterales de Protección de Inversiones (TBIs) vigentes al año 2013	14

Tanto los TLCs como los TBIs vigentes a partir del año 1995 reconfiguran todo el escenario comercial del país, profundizan la desregulación que impulsaron los PAEs, estimulando una fuertísima desgravación arancelaria que provoca un crecimiento acelerado de las importaciones.

En el caso del Tratado de Libre Comercio vigente entre los países de Centroamérica, para la casi totalidad de importaciones intrarregionales el arancel es cero. En el TLC con Canadá el arancel cero es para el 65% de las importaciones. En el TLC con Chile el arancel cero es para el 60% de las importaciones. En el TLC con México el arancel cero es para el 97% de las importaciones. En el TLC con CARICOM el arancel cero es para el 94% de las importaciones. En el TLC con Estados Unidos el arancel cero es para el 84% de las importaciones. En el TLC con Colombia y Perú el arancel cero es para el 76% de las importaciones.

El impacto fiscal de este agresivo proceso de desgravación arancelaria que se inició desde la década del noventa y se profundizó con los TLCs ha "dosificado" el impacto negativo en las cuentas nacionales a lo largo de estas tres décadas. Por ejemplo, el arancel medio que en 1995 rondaba el 53%, llegó en el 2002 a un 6%. Los ingresos por aranceles como porcentaje de los ingresos tributarios representan aproximadamente el 6% del total.

En tal sentido, diversos estudios del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Costa Rica, del Ministerio de Hacienda y de la CEPAL señalan que particularmente la desgravación arancelaria establecida en el TLC con Estados Unidos, principal socio comercial de Costa Rica, que representa el 49% del total de las importaciones nacionales, no necesariamente tendría un impacto tan fuerte. Diversos estudios establecen que lo que se dejaría de percibir en términos tributarios representaría entre 0.30% y 1.0% del PIB. Y plantean que esos son los porcentajes aproximados que se han dejado de percibir anualmente, acercándose al 0.50% del PIB.

El problema central no es tanto en volumen de recursos que se dejan de percibir en general sino cómo este proceso de desgravación profundiza la vulnerabilidad fiscal del país, que se acentúa aunado al crecimiento del déficit fiscal, aumento de endeudamiento externo e interno.

Recuadro # 2
Categorías de Flujos de Capital

Los flujos de capital extranjero se pueden dividir en flujos públicos y privados. Los flujos extranjeros públicos se refieren a los préstamos o ayuda por parte de instituciones públicas extranjeras, como gobiernos o instituciones financieras internacionales. Los flujos extranjeros privados suelen ser clasificados en relación con los distintos riesgos asociados a ellos. El FMI suele distinguir entre inversión extranjera directa (IED), inversión de cartera, instrumentos financieros derivados y otros flujos.

La inversión extranjera directa (IED). Es una medida de la propiedad extranjera de activos productivos nacionales, como fábricas o tierra. Se refiere a la compra de una compañía o propiedad en un país en la que el inversor no reside. La IED se asocia a la participación de capital extranjero en la economía en el largo plazo y supone una transferencia de tecnología y conocimiento.

Las inversiones de cartera. Se refieren a la compra de acciones, bonos, divisas y otros instrumentos financieros emitidos por el sector privado o público de un país que no sea en el que reside el comprador. Algunas veces esto se divide en deuda y acciones, ya que los dos tipos tienen diferentes perfiles de riesgo. Este tipo de inversión tiene un plazo de tiempo más corto y puede estar asociada con un mayor riesgo para la economía receptora.

Los instrumentos financieros derivados. Son instrumentos a través de los cuales pueden negociarse riesgos financieros específicos (riesgos de variaciones de tasas de interés, cambio, de variaciones de las cotizaciones bursátiles y de los precios de mercancías o productos primarios, de crédito, etc.). Un flujo de capital se produce cuando un inversor extranjero entra en un contrato de derivados emitidos o en manos de un residente, como por ejemplo una institución financiera local. Como los contratos de derivados se compran y venden en los mercados financieros, los riesgos que generan son similares a las inversiones de cartera. Los derivados se utilizan a menudo también para evitar las regulaciones relacionadas a las inversiones en cartera.

Otros flujos. Son todos los otros tipos de flujos transfronterizos. La mayor parte de éstos son, por lo general, préstamos concedidos por bancos comerciales extranjeros a prestatarios nacionales del sector público o privado. Al crear deuda externa privada constituyen un riesgo para la economía receptora. Forman parte de esta categoría también algunos depósitos en bancos y algunas remesas.

Estos cuatro componentes, junto con la cuenta de reservas, conforman la cuenta de capital. Cuando las entradas de capital son mayores que las salidas se dice que el país tiene un superávit en la cuenta de capital. La administración o manejo de la cuenta de capital se refiere a la reglamentación de los flujos señalados anteriormente.

Estos acuerdos de protección de inversiones establecen varios principios que son los que estimulan y protegen la entrada de flujos externos de capital, ya sea como inversión directa o inversión de corto plazo.

Los principales principios son el Trato Nacional y el de Trato de Nación Más Favorecida. En el caso del Trato Nacional, cada Estado firmante de uno de estos acuerdos está en la obligación de brindarle a los inversionistas extranjeros al menos las mismas prerrogativas que brinda a sus inversionistas nacionales y en el caso del Trato de Nación Más Favorecida, el Estado tiene la obligación de brindarle al inversionista extranjero al menos las mismas condiciones que le ha dado a cualquier inversionista de otro país con quien haya firmado un acuerdo.

Como si lo anterior no fuese suficiente, están además los principios de expropiación indirecta e indemnización, que le otorgan al inversionista la opción de exigirle al Estado una indemnización en caso de que por una acción estatal, municipal o local sus expectativas de ganancias no se vean cumplidas.

También están los principios de liberalización de transferencias, que exige al inversionista extranjero del pago tributario y/o fiscal de sus transferencias de ganancias e intereses, y de requisitos de desempeño, según el cual no se le puede exigir a ningún inversionista que contrate personal nacional, utilice materias primas nacionales, incorpore tecnología nacional, etc.

Finalmente está el principio de comercio transfronterizo de servicios, por medio del cual se pueden vender servicios en un país sin el requisito de tener ubicación física en el mismo, y en cuanto a servicios financieros, establece los mismos principios que para el inversionista de largo plazo, brindándole las mismas condiciones de protección y estímulos.

Tomado de "Rompiendo el molde. La regulación de los flujos de capital en América Latina". Bretton Woods Project y Latinidad, diciembre de 2011.

Recuadro # 3

Principios de protección a inversionistas establecidos por diversos tratados de libre comercio firmados por Costa Rica

CLAUSULA	DR CAFTA	TLC UNION EUROPEA
Trato Nacional	Conceder a los inversionistas un trato no menos favorable que el que conceda a sus propios inversionistas. Un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a sus propios inversionistas y a las inversiones de dichos inversionistas en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otra disposición de las inversiones.	En el AdA UE-CA, las inversiones extranjeras gozan del principio de Trato Nacional, con el fin de atraerlas. Además, el tratamiento que se le ofrece a las inversiones provenientes de Europa y que ha sido consignado en el Acuerdo, parte de los convenios bilaterales celebrados.
Trato de Nación Más Favorecida	Concesión tanto a los inversionistas como a las inversiones cubiertas un trato no menos favorable que el que conceda a los inversionistas de cualquier otra Parte.	Se establece un trato no menos favorable que el que conceda a los inversionistas de cualquier otra Parte.
Nivel Mínimo de Trato	El trato mínimo otorgado a los extranjeros por el derecho internacional consuetudinario se refiere a todos los principios del derecho internacional consuetudinario que protegen los derechos económicos e intereses de los extranjeros.	
Tratamiento en Caso de Contienda	Otorgar tanto a inversionistas como a las inversiones cubiertas un trato no discriminatorio con respecto a las medidas que adopte o mantenga en relación a pérdidas sufridas por inversiones en su territorio debidas a conflictos armados o contiendas civiles.	
Expropiación e Indemnización	Ninguna Parte expropiará ni nacionalizará una inversión cubierta, sea directa o indirectamente, mediante medidas equivalentes a la expropiación o nacionalización. Se establecen salvedades por causa de un propósito público pero de una manera no discriminatoria y que indemnice con apego al principio del debido proceso.	Ninguna Parte expropiará ni nacionalizará una inversión cubierta, sea directa o indirectamente, mediante medidas equivalentes a la expropiación o nacionalización.
Transferencias	Las transferencias incluidas son: aportes de capital; utilidades, dividendos, ganancias de capital y el producto de la venta o liquidación, total o parcial, de la inversión cubierta; intereses, pagos por regalías, gastos por administración, asistencia técnica y otros cargos; pagos realizados conforme a un contrato, incluyendo un contrato de préstamo; los pagos por restitución o indemnización por pérdidas sufridas por conflictos armados, por requisición o destrucción o pagos derivados de una controversia.	El artículo sobre las transferencias guarda igualdad en los términos sobre las categorías de transferencias que se incluyen como la moneda de realización y la autorización a través de un acuerdo escrito lo mismo que las causales para impedir la realización de una transferencia, no discriminatoria y sus leyes.

Tomado de Carlos Benavente, "Estudio Comparativo de TLCs y Cláusulas Financieras". Enero de 2012.

c) Los efectos de los flujos de capital en Costa Rica durante la década del dos mil

En lo que respecta a IED, los niveles de ingresos de capitales durante estos primeros años del siglo XXI han sido bastante fuertes, para una economía pequeña como la de Costa Rica.

En la región, solo lo supera en captación de IED Panamá, por ser un centro financiero internacional, algo que no es Costa Rica. En el cuadro siguiente se evidencia cómo del año 2000 al 2012 los flujos de inversión directa crecieron en un 400%, orientándose principalmente al sector turismo, zonas francas y sector financiero.

Cuadro # 2
Flujos de IED en Costa Rica (en millones de dólares)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
408	460	659	575	793	861	1469	1896	2078	1346	1346	2178	2332	2300

Fuente: Construcción propia con base en datos del Banco Central de Costa Rica.

La IED en el país pasó de representar en el año 2000 un poco más del 2% con respecto al Producto Interno Bruto (PIB) a representar en el 2012 un 8.5% del PIB. En lo que tiene que ver con los flujos de capital de corto plazo o de cartera, en el cuadro siguiente se aprecia el comportamiento de los mismos durante estos años, teniendo consecuencias complejas para la economía nacional, particularmente con la apreciación de la moneda nacional (colón) con respecto al dólar.

Cuadro # 3
Flujos de Inversión de Cartera (en millones de dólares)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
913.0	846.0	515.1	961.2	1.004.2	1.157.2	1.010.2	1.187.1	1.187.1	1.293.0	3.110.1	1.820

Fuente: Construcción propia con base en datos del Banco Central de Costa Rica.

El crecimiento de los flujos de capital de corto plazo a partir del año 2007 provocó, por un lado, presiones inflacionarias y, por otro, una permanente apreciación del colón frente al dólar. Esto tuvo un efecto directo en el sector exportador, que ha mantenido desde ese año 2007 un debate con el gobierno sobre la necesidad de modificar el modelo para establecer el tipo de cambio (colón versus dólar). Del 2001 al 2005, el Banco Central estableció el régimen de minidevaluaciones; durante ese período la devaluación promedio de la moneda nacional fue de un 9.36%. A partir

del 2006, el Banco Central establece el régimen de bandas cambiarias, fijando un piso y un techo. Si el tipo de cambio alcanza el techo, el Banco Central vende dólares, y si llega al piso, compra. Del 2007 al 2011, la apreciación promedio del colón ha sido de un 0.22%.

Esta apreciación del colón es lo que ha provocado que el sector exportador permanentemente plantee la eliminación del modelo de bandas cambiarias, dado que esta decisión monetaria del Banco Central, señalan, ha hecho que las exportaciones nacionales sean menos competitivas. Uno de los sectores más afectados es el turístico, que tiene sus ingresos en dólares pero sus pagos (bienes, servicios, salarios, etc) en colones, lo que ha provocado importantes pérdidas especialmente para los sectores empresariales medianos y pequeños.

En el Cuadro #2 puede verse cómo los flujos de capital de corto plazo empiezan a ingresar con más fuerza a partir del 2007, y particularmente durante los años 2011 y 2012, atraídos por las altas tasas de interés pagaderas en instrumentos financieros en colones.

Como primeras medidas, el gobierno redujo las tasas de interés de corto plazo en colones a 6.7% en enero del 2007 y a 3.25% en el 2008. Sin embargo estas medidas fueron insuficientes para desestimular la entrada de capitales de corto plazo, la apreciación del colón y una nueva baja en las tasas de interés a nivel internacional, mantuvieron la tendencia de los flujos de capital hacia Costa Rica.

A pesar de los crecientes flujos de inversión directa, el encadenamiento y profundización de la dependencia cada vez más directa de la economía costarricense de la estadounidense, producto de la vigencia del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA), provocó que la crisis financiera/económica estadounidense golpeará directamente al país. Ello, sumado a la volatilidad de los flujos de capital de corto plazo y la acelerada apreciación del colón, ha hecho que la economía costarricense tuviera un desempeño bastante modesto durante una buena parte de estos años 2000.

Cuadro # 4
Tasa de Crecimiento del PIB Nacional
2003-2013

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
6.4%	4.3%	5.9%	8.8%	7.9%	2.7%	-3.7%	4.7%	4.2%	5.1%	3.5%

Fuente: Construcción propia con base en datos del Banco Central de Costa Rica.

Los impactos de los flujos de capital en la apreciación del colón, en conjunto con la reducción de las exportaciones costarricenses, el crecimiento de las importaciones, una contracción de la demanda interna y los procesos de desgravación arancelaria producida por la entrada en vigencia de distintos TLCs han provocado el crecimiento del déficit fiscal, también relacionado con la reducida presión tributaria y el gran conjunto de exenciones fiscales y tributarias a las inversiones extranjeras que promueven los TBIs y los TLCs. Hoy día, el déficit fiscal es el principal tema de discusión sobre los problemas macroeconómicos que enfrenta el país.

Cuadro # 5
Déficit Fiscal

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
-1.1%	0.6%	0.2%	-3.4%	-5.1%	-4.1%	-4.4%	-5.8%

Fuente: Construcción propia con base en datos del Banco Central de Costa Rica.

d) El efecto directo de la apreciación del colón resultado de los flujos de capital

El principal impacto que tuvo el ingreso de los flujos de capital de corto plazo en la economía costarricense fue la apreciación del colón, tendencia constante a partir del año 2009 y que obligó al Banco Central a intervenir en forma permanente. Incluso, durante el año 2010 el colón alcanzó el tope de la banda cambiaria y permaneció dentro del 2% del tope durante casi todo el 2011.

Como una primera medida, solo en el primer cuatrimestre del 2011, el Banco Central tuvo que comprar 350 millones de dólares a fin de defender el límite superior de la banda cambiaria. En ese momento, los responsables económicos del gobierno empezaron a plantear sus preocupaciones por los dos fenómenos que estaba enfrentando el país: el limitado crecimiento de la economía y la apreciación del tipo de cambio real; ambos fenómenos ponían en cuestión el paradigma neoliberal dominante, que se sustentó en un modelo cambiario de bandas y en la apertura comercial y financiera.

Esta situación es el efecto concreto del encadenamiento a la economía estadounidense. La crisis en Estados Unidos provocó una fuerte reducción de las exportaciones nacionales (que tienen como principal destino el mercado estadounidense) y una contracción de las importaciones también provenientes de ese país, lo que hizo que durante esos años el Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE) fuese negativo.

El mecanismo de compra de “flujos de activos y divisas no deseados” por parte del Banco Central podría tener dos efectos negativos que deterioren aún más el escenario económico nacional: provocar mayor inflación por la inyección de mayor liquidez en colones o incremento del endeudamiento interno y externo por los altos costos en la emisión de bonos para retirar luego esos colones ya inyectados.

El camino escogido por el Banco Central puede ser definido como de punto intermedio. Que no cuestione el eje central del paradigma neoliberal sobre la desregulación de la cuenta de capital e incorpore las medidas propuestas por el FMI o la Organización Mundial del Comercio (OMC): “una liberalización ordenada y balanceada de la cuenta de capital era la única manera de alcanzar la protección máxima contra la crisis financiera”. El mismo FMI propone que las regulaciones a la cuenta de capital sean utilizadas como último recurso, después de agotar otras medidas, como acumulación de reservas internacionales, apreciación de la moneda y reducción del déficit presupuestario.

Ante este escenario de recomendaciones, el Banco Central tenía muy poco margen de maniobra por cuanto durante el 2010 y parte del 2011 había estado acumulando reservas internacionales, la apreciación del colón se había vuelto un problema serio para los sectores productivos y no había logrado reducir el déficit fiscal (por el contrario, éste seguía aumentando). Para tal propósito, en setiembre del 2011 el Banco Central estableció un encaje o requisito de reserva no remunerada del 15% del valor de los préstamos externos recibidos a corto plazo por los bancos y otras entidades financieras. Nótese que la medida es realmente tímida si se quería evitar realmente la entrada de los flujos de capital de corto plazo que impactaban directamente en el valor del tipo de cambio de la moneda nacional con respecto al dólar. La medida va en consonancia con las recomendaciones del FMI y de la OMC de no poner controles o regulaciones fuertes a la cuenta de capital y a los flujos de capitales; como buenos alumnos de la receta neoliberal los burócratas del Banco Central aplicaron lo que el manual propone.

Fue una medida muy tímida porque no entró a regular a los principales instrumentos de los flujos de corto plazo, como son las acciones y bonos. Los préstamos de corto plazo no eran el único problema. La evidencia empírica demostró que la medida no surtió ningún efecto, por cuanto el año siguiente, el 2012, fue en el que más flujos ingresaron al país, como resultado de las atractivas tasas de interés pagaderas en colones que estimulaban el ingreso de estos capitales “golondrinas”. Incluso las medidas de reducción de las tasas de interés tomadas en 2007-2008 fueron insuficientes por cuanto el país mantenía tasas muy altas, de 3%, 4% y 5%, mientras que en los centros financieros internacionales eran casi de 0%.

Los resultados basados en las cifras son evidentes. El 2012 ha sido el año de mayor ingreso de flujos de capital de corto plazo; según cifras del Banco Central ingresaron en ese año 3,110 millones de dólares, el doble que en 2010 y 2011. Las medidas tomadas en setiembre de 2011 para gravar con un 15% de encaje a los préstamos de corto plazo no surtieron ningún efecto.

Para enfrentar la situación, el Banco Central compró durante el último trimestre del 2012 la suma de 1,365 millones de dólares en el mercado local. Con el fin de evitar una mayor apreciación del colón, entre febrero y julio de 2012 ya había comprado 476 millones de dólares, lo que ha puesto mucha presión sobre las expectativas de control de inflación por parte del Banco Central.

El balance es que estos flujos de capital entraron durante el 2012 al mercado bursátil del país a comprar títulos valores en colones del gobierno de Costa Rica en las subastas nacionales, en donde ganaban con tasas de interés del 10% y el 11%, muy altas comparadas con el mercado internacional. El mecanismo consistió en traer dólares del extranjero, convertirlos a colones e invertir en títulos valores con tasas de interés muy altas y sacarlos rápidamente. Solo para tener el dato de la fuerte afluencia de estos capitales, entre las últimas dos semanas de diciembre del 2012 y las primeras dos semanas de enero del 2013, ingresaron al país 600 millones de dólares.

Ante un escenario tan complejo, al Ministerio de Hacienda no le quedó otra opción que presentar el 28 de enero del 2013 a la Asamblea Legislativa el Proyecto de Ley para Desincentivar el Ingreso de Capitales Externos. (En el próximo capítulo se analizará en detalle dicho proyecto de ley.)

El Proyecto de Ley no avanzó en la Asamblea Legislativa durante todo el 2013 y, según datos del Banco Central, más bien se cerró el año con una fuerte reducción del ingreso de los flujos de capital de corto plazo: la cifra se reduce a 1,820 millones de dólares, muy lejos de los 3,300 millones del 2012. El mismo Banco Central señala que en el 2013, la disminución de los flujos de capital de corto plazo provenientes de Estados Unidos fue de 1,387 millones de dólares.

Según el Director de la División Económica del Banco Central de Costa Rica, Roger Madrigal, tres razones explican esa fuerte reducción en el ingreso de los flujos de corto plazo. La primera es que el solo hecho de que el Proyecto de Ley para Desincentivar el Ingreso de Capitales Externos estuviera en discusión en la Asamblea Legislativa constituyó una “amenaza creíble” para los inversionistas, lo que desmotivó la compra de bonos del Estado. La segunda son las reducciones de las tasas de interés en colones, entre un 6% y un 7%, a lo largo del 2013, lo que hizo disminuir el interés de inversión. Y la tercera es la recuperación de las tasas de interés en dólares de los mercados internacionales, lo que provocó más bien el fenómeno de “reversión de los capitales”. En síntesis, el interés por Costa Rica ha disminuido debido a que las diferencias entre las tasas de interés en colones y en dólares se han acortado mucho.

Un dato que confirma lo planteado por el funcionario del Banco Central es que la Tasa Básica Pasiva, que durante el 2012 se mantuvo en un 11%, para el 2013 había bajado a un 7% y para principios de enero del 2014 se situaba en un 6.5%.

Esta variación en el entorno macroeconómico nacional provocó que a lo largo del 2013 el gobierno no pusiera como prioridad el debate del Proyecto de Ley para desincentivar el ingreso de capitales especulativos¹. Sectores económicos -principalmente el financiero/bancario- trataron de mantenerlo paralizado en la Asamblea Legislativa, porque en el fondo no han estado interesados en establecer la más mínima regulación a la entrada de capitales especulativos. Y, lamentablemente, tampoco sectores políticos, académicos y movimientos sociales, que han estado a favor de la regulación del ingreso de capitales, hicieron suyo el proyecto a fin de acelerar su aprobación durante el 2013.

II. MEDIDAS TRIBUTARIAS Y FISCALES A LOS FLUJOS DE CAPITALES ESPECULATIVOS PROPUESTAS EN UN NUEVO MARCO LEGAL REGULATORIO

Tal como se ha mencionado, el 28 de enero del 2013 el Poder Ejecutivo de Costa Rica presenta ante la Asamblea Legislativa el Proyecto de Ley para Desincentivar el Ingreso de Capitales Externos (Expediente N° 18.685) e ingresa a la Comisión Legislativa de Asuntos Hacendarios. A continuación se presenta el texto completo del Proyecto de Ley.

Recuadro # 4
“Ley para Desincentivar el Ingreso de Capitales Externos” (Expediente N° 18.685).

ARTÍCULO 1.- Inclúyase un nuevo artículo 59 bis en el título IV, capítulo 24, de la Ley de Impuesto sobre la Renta, Ley N° 7092, de 21 de abril de 1988, y sus reformas:

“Artículo 59 bis. Cada vez que la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica acuerde, por mayoría calificada de cinco de sus miembros, que se presenta un desequilibrio en la economía nacional producto de la entrada de capitales del exterior, el Poder Ejecutivo incrementará hasta por un plazo de seis (6) meses la tarifa de los impuestos aplicables sobre intereses pagados o acreditados y descuentos concedidos a no domiciliados por los emisores, agentes pagadores, sociedades anónimas y otras entidades públicas o privadas, según lo dispuesto en el artículo 23 inciso c), c) bis, d) y el artículo 59 párrafo nueve de esta ley. Asimismo, podrán incrementarse las tarifas de los impuestos aplicables sobre los rendimientos y ganancias de capital a que se refiere el inciso d) del artículo 100 de la Ley Reguladora del Mercado de Valores N° 7732, que serán retenidos por las Sociedades Administradoras de Fondos de Inversión cuando los paguen, acrediten o pongan a disposición, lo que suceda primero, a personas no domiciliadas en el país.

En el acto de declaratoria de desequilibrio en la economía nacional producto de la entrada de capitales del exterior, la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica, por mayoría calificada de cinco de sus miembros, recomendará al Poder Ejecutivo los incrementos en las tarifas que podrán alcanzar hasta 30 puntos porcentuales adicionales y el plazo de duración de estos incrementos con el límite de tiempo indicado en el párrafo anterior. El Poder Ejecutivo podrá establecer incrementos y plazos de vigencia diferenciados a las tarifas de impuestos de retención entre distintas monedas, tipos de rendimientos, plazos e inversiones, y podrá modificar o eliminar el incremento regulado en este artículo o modificar su plazo de vigencia, con base en la recomendación de la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica, si durante su aplicación esta última determina que han variado las condiciones de desequilibrio en la economía nacional, producto de la entrada de capitales del exterior.

Con carácter supletorio a lo dispuesto en este artículo, serán aplicables todas las disposiciones del Código de Normas y Procedimientos Tributarios relativas a la gestión, fiscalización, recaudación, extinción, determinación y procedimientos de las obligaciones tributarias. Asimismo, el incumplimiento de lo dispuesto en este artículo ocasionará en lo conducente la aplicación de las normas del Título III del Código citado en cuanto a Hechos Ilícitos Tributarios.

En lo no dispuesto en este artículo, serán aplicables las disposiciones respectivas de esta ley, que regulan los elementos estructurales de los impuestos sobre las rentas del mercado financiero, sobre rendimientos de fondos de inversión, y sobre remesas al exterior, según corresponda. Corresponde a las entidades autorizadas para realizar transacciones en los mercados de valores que reciban los fondos a ser invertidos recopilar la información de los inversionistas y suministrarla a las entidades de custodia de valores, quienes transmitirán a los agentes retenedores del impuesto y a la Dirección General de Tributación la información necesaria para la adecuada aplicación del impuesto. Las entidades autorizadas, los custodios y los retenedores serán solidariamente responsables del adecuado cumplimiento de las obligaciones tributarias en caso de no suministrar información correcta. Para estos efectos los inversionistas deberán presentar una declaración jurada suministrando la información del domicilio fiscal en la forma, términos y condiciones que defina la Dirección General de Tributación.

Esta medida podrá ser utilizada de forma inmediata y tantas veces como sea necesaria, a partir de la terminación de su plazo de vigencia.

Quedan excluidos de los alcances del presente artículo los rendimientos de los títulos emitidos por el Gobierno de la República y las instituciones del sector público no financiero en el mercado internacional, así como las exenciones sobre los pagos de intereses, comisiones y otros gastos financieros, arrendamientos de bienes de capital y demás conceptos regulados en el artículo 59 párrafo ocho de esta ley. Igualmente quedan excluidos de los alcances del presente artículo los pagos por concepto de intereses, comisiones y otros gastos financieros relacionados con préstamos y financiamientos no cubiertos por el artículo 59 párrafo ocho de esta ley, los cuales seguirán sujetos a las normas ordinarias establecidas en esta ley".

ARTÍCULO 2.- Adiciónese un artículo 80 bis a la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, N° 7558, de 3 de noviembre de 1995, para que se lea en los siguientes términos.

"Artículo 80 bis.- Depósitos obligatorios sobre ingresos de capital externo

Cuando a criterio de la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica, la economía presente un desequilibrio originado en ingresos de capitales del exterior destinados a inversiones en títulos inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, las entidades autorizadas para realizar transacciones en los mercados primario y secundario nacionales de valores que reciban los fondos a ser invertidos, deberán constituir un depósito obligatorio no remunerado en el Banco Central de Costa Rica por un monto equivalente de hasta el 25% de esos fondos provenientes de sus clientes no domiciliados en el país.

La Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica, por votación calificada de cinco de sus miembros, podrá modificar o eliminar el porcentaje de los depósitos obligatorios regulado en este artículo o modificar su plazo de vigencia, si durante su aplicación determina que han variado las condiciones de desequilibrio en la economía nacional, producto de la entrada de capitales del exterior.

Este depósito obligatorio deberá ser constituido en la moneda en que se vaya a efectuar la inversión y se mantendrá en cuentas en el Banco Central de Costa Rica creadas exclusivamente para ese fin.

La Junta Directiva podrá establecer que el periodo de tiempo por el que se deba mantener el depósito obligatorio sea superior al plazo de la inversión que se realice con los ingresos de capitales, si en su criterio eso se requiere para desincentivar las entradas de capitales que por sus características específicas se considera generan un mayor perjuicio a la economía nacional. Esa diferencia de plazo no podrá exceder de un año.

Los porcentajes del depósito obligatorio podrán diferenciarse dependiendo de la moneda en la que se realice la inversión. El incumplimiento del depósito obligatorio se sancionará con una multa de hasta 25% del monto del incumplimiento, según los términos que definirá el Banco Central de Costa Rica en el reglamento que emita. El órgano decisor para la aplicación de la sanción indicada será la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica, según las normas establecidas en el Libro Segundo de la Ley General de la Administración Pública.

Esta medida se aplicará sin menoscabo de los requerimientos de encaje mínimo legal, reserva de liquidez y demás normativa vigente en el país.

No se aplicará a este instrumento temporal lo dispuesto en el artículo 84 de la presente ley, y podrá ser utilizado de forma inmediata, tantas veces como sea necesario, a partir de la terminación de su plazo de vigencia.

La Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica reglamentará lo necesario para la debida toma, ejecución y cese de esta medida, regulando como mínimo sus porcentajes, plazos de duración de los depósitos y de la medida, así como los elementos necesarios para la identificación del domicilio fiscal del inversionista no domiciliado en el país".

ARTÍCULO 3.- Quedan excluidos de los alcances de lo dispuesto por el artículo 59 bis) de la Ley de Impuesto sobre la Renta, N° 7092, de 21 de abril de 1988, y sus reformas, los pagos por cualesquiera rendimientos que se lleven a cabo a aquellas personas no domiciliadas que sean tenedoras de títulos valores y demás instrumentos financieros regulados por dicho artículo 59 bis a la fecha de entrada de vigencia de cada Decreto que emita el Poder Ejecutivo a partir de la declaratoria de desequilibrio en la economía nacional por la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica. En caso de que se produzca una o varias prórrogas, se tomara como fecha de entrada en vigencia aquella en que se emitió el Decreto original.

No obstante, dicho artículo 59 bis aplicará cuando se dé un cambio de propiedad de los títulos valores o demás instrumentos financieros existentes a la fecha de entrada en vigencia del Decreto mencionado en el párrafo anterior así como sobre cualquier nueva emisión que se dé con posterioridad a la entrada en vigencia.

Rige a partir de su publicación.

Aprobado por la Asamblea Legislativa, a los dieciocho días del mes de febrero del dos mil catorce.

En síntesis, en materia tributaria y fiscal, la Ley establece que la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica, por mayoría calificada de cinco de sus miembros, podrá determinar que hay un desequilibrio en la economía nacional producto de la entrada de capitales externos, lo que faculta al Poder Ejecutivo a aplicar las siguientes medidas:

- Incrementar hasta por un plazo máximo de veinticuatro meses la tarifa de los impuestos aplicables sobre cualesquiera tipos de rendimientos que sean pagados a no domiciliados por los emisores, agentes pagadores, sociedades anónimas y otras entidades públicas o privadas. Asimismo, podrán incrementarse las tarifas de los impuestos aplicables sobre los rendimientos y ganancias de capital.
- Fijar los incrementos en las tarifas hasta por treinta puntos porcentuales adicionales y definir el plazo de duración de estos incrementos con el límite de tiempo indicado.

- Establecer incrementos y plazos de vigencia diferenciados a las tarifas de impuestos de retención entre distintas monedas, tipos de rendimientos, plazos e inversiones, y modificar o eliminar el incremento regulado.
- El 75% de los fondos recaudados por el incremento establecido será utilizado exclusivamente para amortizar la cuenta de estabilización monetaria.
- Las bolsas de valores, las centrales de valores o las entidades de custodia de valores deberán suministrar la información necesaria sobre la tenencia de los instrumentos.
- Quedan excluidos los rendimientos de los títulos emitidos por el Gobierno de la República en el mercado internacional, así como las exenciones sobre los pagos de intereses, comisiones y otros gastos financieros, arrendamientos de bienes de capital y demás conceptos regulados en el artículo 59 párrafo ocho de esta ley.
- Quedan excluidos los pagos por concepto de intereses, comisiones y otros gastos financieros relacionados con préstamos y financiamientos no cubiertos por el artículo 59 párrafo ocho de esta ley, los cuales seguirán sujetos a las normas ordinarias establecidas en esta ley.
- Los ingresos de capitales del exterior destinados a inversiones en títulos inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios deberán constituir un depósito obligatorio no remunerado en el Banco Central de Costa Rica por un monto equivalente hasta de un 25% de esos fondos provenientes de sus clientes no residentes en el país.
- Este depósito obligatorio deberá ser constituido en la moneda en que se vaya a efectuar la inversión y se mantendrá en cuentas en el Banco Central de Costa Rica creadas exclusivamente para ese fin.
- La Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica podrá establecer que el periodo de tiempo por el que se deba mantener el depósito obligatorio sea superior al plazo de la inversión que se realice con los ingresos de capitales, si en su criterio eso se requiere para desincentivar las entradas de capitales; esa diferencia de plazo no podrá exceder de un año.

- El incumplimiento del depósito obligatorio se sancionará con una multa hasta de un 25% del monto del incumplimiento, según los términos que definirá el Banco Central de Costa Rica.
- Quedan excluidos aquellos rendimientos de títulos valores de no residentes que tengan previamente a la entrada en vigencia de la Ley; solo se aplicará si hay cambios de propiedad en la tenencia de los mismos.

Al analizar en detalle el proyecto, la primera interrogante surge con la condición que establece que para poder aplicar alguna de las medidas propuestas, la Junta Directiva del Banco Central, por una mayoría calificada de cinco de sus miembros, deberá documentar que efectivamente hay un desajuste económico provocado por el ingreso de capitales externos.

No se ha aprobado una Ley para regular la entrada de capitales especulativos, lo que se mantiene desregulado, sino solo si dichos capitales provocan desajustes macroeconómicos. Por tanto, es una medida para “momentos excepcionales”, lo cual reduce sensiblemente su marco regulatorio. Si no está dada esa condición de excepcionalidad, no se puede regular nada y se mantiene el principio desregulatorio del sector financiero.

La segunda interrogante es que las medidas establecidas son de carácter impositivo a nivel tributario/fiscal, pero a “plazo fijo”; no pueden exceder en su aplicabilidad el período máximo de seis meses. El proyecto original enviado por el Poder Ejecutivo a la Asamblea Legislativa establecía el período en veinticuatro meses; los intereses de los sectores financieros en el Parlamento se lograron imponer y obtuvieron su reducción a seis meses.

Dichas medidas son básicamente dos. La primera, cobrar un impuesto de renta de hasta un 30% a los rendimientos pagados a los no domiciliados que posean títulos valores u otro instrumento financiero. También se le permite al Banco Central incrementar las tarifas de pago de impuestos de renta a los rendimientos y ganancias de capital a los no domiciliados en caso de considerarlo necesario, siempre manteniendo el principio de no exceder los 24 meses para la aplicación de estos aumentos.

La segunda medida es la obligatoriedad para aquellos capitales de no domiciliados que adquieran títulos inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios

de crear un fondo de depósito no remunerado de hasta un 25% del monto de la inversión, por un período mayor al período de la inversión, pero que no podrá exceder el año.

Como queda en evidencia, es una Ley de corto alcance que realmente no regula en forma contundente el tema de la entrada de flujos de capitales especulativos. Por una parte, el hecho de que se condicione a documentar fuertemente que los desajustes económicos que enfrenta el país son producto de los flujos de capital especulativos, establece una condición casi insalvable para poder aplicar la normativa.

Otra preocupación tiene que ver con el tema de los Acuerdos de Doble Tributación que Costa Rica ha firmado. En la actualidad, el país tiene dos acuerdos vigentes, uno con México, de febrero del 2014, y otro con España, del 2011, y en la Asamblea Legislativa se encuentra para su ratificación un tercer acuerdo con Alemania firmado en abril del 2014. Estos Acuerdos para evitar la doble imposición tienen por propósito solicitar la exoneración total o parcial al impuesto de remesas al exterior por conceptos tales como dividendos, intereses y royalties. Los países captadores de inversión extranjera los firman como un mecanismo más en su política de atracción de inversiones, al permitirles a dichas inversiones no pagar impuestos en el país. En tal sentido, los capitales provenientes de los países con los que hay vigentes Acuerdos de Doble Tributación, en principio no podrían estar sujetos a esta legislación que trata de gravar los rendimientos de capitales.

En todo caso, no deja de ser positiva la posibilidad de aplicar un impuesto de renta del 30% a rendimientos y ganancias de flujos de capitales no residentes, así como la obligatoriedad de crear un depósito no remunerado de hasta un 25% del monto de la inversión.

Se puede afirmar que las autoridades gubernamentales costarricenses han aplicado el principio establecido por el FMI de que las regulaciones deben ser el “último recurso” y que, además, deben ser temporales, precisas y no confiscatorias. De acuerdo a los distintos modelos establecidos sobre medidas de control de capitales aplicables a nivel mundial, esta Ley se inscribe dentro del modelo de la Tasa Tobin².

Esta Ley recién aprobada estuvo más de un año a consideración de la Asamblea Legislativa; ingresó en enero del 2013 y se aprobó en febrero del 2014. Desde el principio tuvo opositores desde distintos sectores. A nivel político, el Partido Movimiento

Libertario la atacó por considerar que pone en peligro el modelo aperturista que lleva veinte años en el sector financiero costarricense. La Cámara de Bancos e Instituciones Financieras exigió, por su parte, que estableciera claramente a cuáles capitales se les aplicarían las medidas, ya que en su opinión no está definido a cuáles capitales se pretende desincentivar. Según la Cámara, el hecho de no tener definido el tipo de capitales a gravar puede afectar el ingreso de IED y al sistema financiero local.

Otros sectores financieros plantearon también que la aprobación de una Ley de este tipo envía una “señal peligrosa a la inversión extranjera en el país”.

Bufetes de abogados tributaristas también expresaron su oposición al Proyecto de Ley: “Podría resultar inconstitucional que el incremento a la tarifa resulte confiscatorio y violatorio de los principios de razonabilidad y proporcionalidad. De darse un aumento de hasta el 30% de la tarifa, los rendimientos terminarían siendo tasados con un 38% lo que, dependiendo del caso, podría violentar tales principios constitucionales en adición a la propiedad privada”. (Luis Ortiz, abogado constitucionalista del bufete BLP Abogados, periódico El Financiero, 27 de febrero de 2013).

Otros especialistas, como Rafael González y Marianela Masís, socio de Impuestos y Gerente de Impuestos de la consultora financiera Deloitte Costa Rica, señalan algunas dudas, como la certeza para verificar la condición de no domiciliado, algo que consideran muy difícil por cuanto hay una gran cantidad de entidades extranjeras registradas a título personal, lo que dificulta su rastreo. Estamos hablando del tema de beneficiario real, algo muchas veces difícil de determinar por la utilización de diversos mecanismos de opacidad que se ponen en práctica. Otra preocupación que expresan consiste en la capacidad real de poner en práctica las medidas. En todo caso, consideran positivo tratar de establecer algún tipo de control sobre ciertos capitales externos.

La postura más radical en contra de esta Ley la formuló un grupo de seis economistas neoliberales, defensores de la desregulación total, en un comunicado público del 11 de junio del 2013. A continuación se resaltan dos de sus principales objeciones.

Jorge Guardia, expresidente del Banco Central, señaló: “El proyecto como un todo va en contra del proceso de integración financiera que ha emprendido Costa Rica hace unos veinticinco años, el cual incluyó la apertura de la cuenta de capital permitiendo la libre entrada y salida de capitales. Costó abrir la cuenta de capital en 1992,

se hizo con visión pensando que al permitir salir los capitales serían más los que vendrían a complementar el ahorro nacional, incrementar la inversión, dinamizar las exportaciones, el empleo y sobre todo equilibrar el tipo de cambio a un nivel menos gravoso, reducir las tasas de interés y abatir la inflación”.

Alvaro Trejos, exvicepresidente del Banco Central, planteó: “Introducir distorsiones a la libre entrada y salida de capitales enviaría una pésima señal al mundo. Las condiciones externas se están revirtiendo y muy pronto se estará enfrentando el fenómeno contrario. El gobierno y diputados actuales serán los responsables de las consecuencias, en caso de que se apruebe el proyecto de ley. Este proyecto distrae la atención del público o de la causa principal y se centra en crear distorsiones para aislar a Costa Rica del mercado internacional”.

En la misma línea se pronunció Juan Carlos Hidalgo, analista de políticas públicas sobre América Latina del Cato Institute en Washington DC, en una columna titulada “El absurdo proyecto para desincentivar la entrada de capitales”, publicada en el periódico El Financiero el 12 de febrero del 2014: “El voto es una muestra más que tenemos una Asamblea Legislativa totalmente detrás del palo. (...) En momentos en que habrá menos dólares en la economía, la Asamblea Legislativa aprueba un proyecto para desincentivar la llegada de divisas al país. (...) Pero el efecto más nocivo es que (...) se estaría revirtiendo un pilar fundamental del sistema económico de las últimas dos décadas, que es la apertura de la cuenta de capital. Un inversionista difícilmente meterá plata a un país si le ponen trabas para poder sacarla. Aun cuando la herramienta no se vaya a usar, el mensaje que se envía es nefasto”. (www.elfinanciero.cr/blogs/por_la_libre/absurdo-proyecto-desincentivar-entrada-capitales_7_463223674.html)

Nótese cómo para los sectores más radicalmente neoliberales es inaceptable que la cuenta de capital pueda ser sujeta a regulación, aunque ésta sea de un nivel tan limitado como lo establece la Ley recién aprobada. No ha sido casual que el proyecto demore un año en aprobarse y que hoy cuando se aprueba, efectivamente la economía costarricense viva el fenómeno del escaso flujo de capitales, e incluso la salida de capitales producto especialmente de las medidas establecidas a partir de diciembre por la Reserva Federal (FED) de Estados Unidos de reducir los estímulos monetarios y la perspectiva de aumento de las tasas de interés en Estados Unidos, lo que ha provocado que en febrero del 2014 el colón se haya devaluado en un 6% con respecto al dólar.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Siguiendo las recomendaciones de los organismos financieros internacionales, a partir de la década del noventa Costa Rica desregula completamente su cuenta de capital, bajo el supuesto de que ello permitiría principalmente la atracción de flujos de capital de corto y largo plazo.

Paralelamente, también desregula la cuenta corriente por medio de diversos instrumentos como los Tratados de Libre Comercio y los Acuerdos Bilaterales de Protección de Inversiones.

Estos procesos de desregularización y apertura efectivamente permiten que Costa Rica capte flujos constantes de inversión extranjera, principalmente de Inversión Extranjera Directa (IED), y en menor proporción de flujos de corto plazo.

La crisis internacional del 2008/2009 reconfigura el escenario, por las fuertes migraciones de capitales de los países desarrollados a las economías periféricas en busca de mayor rentabilidad, debido a que éstas tienen tasas más altas de intereses para invertir en sus monedas locales.

Costa Rica no escapa a esta situación y, a partir del año 2009, empieza a recibir importantes flujos de capitales, principalmente de corto plazo. La situación se agrava durante los años 2011 y 2012, teniendo un impacto directo en la apreciación de la moneda nacional, el colón, presionando sobre la tasa de inflación y golpeando fuertemente al sector exportador.

Ante esta situación de volatilidad financiera en el país, en enero del 2013 se presenta un Proyecto de Ley para Desincentivar el Ingreso de Capitales Externos, que provoca reacciones en diversos sectores, principalmente en aquellos que han defendido la apertura total de la cuenta de capital y el libre tránsito de los capitales (entradas y salidas).

Debido en parte a esas presiones y a los cambios operados durante el 2013 en las medidas monetarias impulsadas por la Reserva Federal (FED) de Estados Unidos, que provocan a su vez cambios en el comportamiento de los flujos internacionales de capitales, la Ley finalmente se aprueba recién a fines de febrero del 2014.

Para el momento en que se aprobó la Ley (febrero de 2014), el escenario es muy distinto al que existía cuando se presentó (enero de 2013). Durante el 2013 y el 2014, el ingreso de capitales de corto plazo se redujo sustancialmente. Hoy se vive un proceso de salida, y no de entrada, de capitales, provocando que, a diferencia de los años anteriores, la moneda nacional no sufra un proceso de apreciación, sino de devaluación, situación que se ha mantenido a lo largo de todo el año 2014. Incluso en los meses de octubre, noviembre y principios de diciembre, el colón sufre una severa depreciación con respecto al dólar, acompañada de una devaluación importante cercana al 8%.

A lo largo del año 2014, se empieza a evidenciar que las medidas de regulación de capitales establecidas en la Ley van a tener un efecto muy limitado, no solo por las limitaciones regulatorias de la misma Ley, sino principalmente por el cambio en el escenario económico nacional.

La Ley aprobada es bastante moderada, para decir lo menos, en cuanto a regulación. Ello es resultado de que sus propulsores (el Ministerio de Hacienda y el Banco Central) han defendido la apertura y la desregulación de la cuenta de capital, y ante el escenario económico tan volátil vivido durante los años 2011/2012 no les quedó otro camino que proponer alguna medida regulatoria a los capitales, que amenazaban con provocar la implosión de la economía nacional.

Lo primero que resalta de la Ley es la condicionalidad a que el Banco Central documente y vote por mayoría calificada de su Junta Directiva que hay desajustes económicos provocados por el ingreso de capitales de corto plazo y/o especulativos. Sin esa condicionalidad no se puede aplicar ninguna de las medidas que la Ley plantea.

Esto, desde nuestro punto de vista, se convierte en un obstáculo casi insalvable para la aplicabilidad de la Ley. Por lo tanto, nos parece que con esa premisa lo que se hizo fue básicamente aprobar un texto sin contenido que no va a tener una aplicación real, pues el proceso técnico/político por parte del Banco Central para determinar que hay una presión muy fuerte de capitales externos que están comprometiendo a la economía nacional será muy dificultoso.

El otro revés que sufre el proyecto de Ley es que este tipo de medidas se reduce de los veinticuatro meses que planteaba la propuesta original a solo seis, como quedó aprobado. Es decir que las medidas de regulación a los capitales externos no se podrán establecer por períodos mayores a seis meses.

Las dos medidas centrales son elevar hasta un 30% el impuesto de renta a los rendimientos y ganancias de capital, y establecer la obligatoriedad de crear un depósito no remunerable de un 25% del monto de la inversión para los inversionistas que adquieran títulos inscritos en el Registro Nacional de Valores.

Actualmente, la mayoría de los instrumentos financieros de no domiciliados no paga impuesto de renta y solo en algunos casos paga entre un 5% y un 8%. Lo que está en debate es que el aumento y/o el pago del impuesto de renta estarían vigentes solo por un periodo de seis meses, no en forma permanente.

Tal como lo mencionamos, la interrogante que queda abierta y sin respuesta es qué pasa con aquellos capitales provenientes de países con los que Costa Rica ha firmado algún Acuerdo de Doble Tributación, que imposibilitan gravar con impuestos de renta los rendimientos y ganancias de los nacionales del país de origen. Hasta la fecha, ningún funcionario del Ministerio de Hacienda ha aclarado el tema mencionado.

Debido a que esta Ley tiene menos de un año de vigencia, las valoraciones o evaluaciones sobre los efectos de su aplicabilidad concreta son muy limitadas. A la fecha, el gobierno, por intermedio del Banco Central, no ha hecho uso de las facultades que la Ley le brinda, evidencia de que el escenario económico nacional, tal y como lo hemos mencionado, varió radicalmente. De todas formas, habrá que esperar un período de tiempo mayor para poder medir la efectividad real de este instrumento como regulador de capitales.

Por ahora nos parece que su aprobación ha tenido más un carácter simbólico que efectivo. Sectores promotores de la apertura y la desregulación envían el mensaje de

que, a pesar de su postura de claro contenido neoliberal, están dispuestos a proponer algún tipo de regulación cuando la situación se sale de control.

De nuestra parte, consideramos que, a pesar de sus insuficiencias y limitaciones, la Ley es un paso, aunque pequeño y débil, en la dirección correcta. Se abre a partir de su aprobación la posibilidad de profundizar el debate nacional sobre la necesidad de establecer regulaciones precisas, concretas y claras a los flujos de capitales especulativos. El nuevo gobierno, que entró en funciones el 1 de mayo de 2014, traía una agenda de cambio y de mayor contenido antineoliberal, pero los hechos demuestran que el tema de la regulación de los flujos de capitales, y particularmente los especulativos, no ha estado entre sus prioridades iniciales. Decimos esto porque en sus primeros ocho meses de gestión no ha habido ninguna medida orientada en esta dirección y ha continuado con la misma política desregulatoria de los gobiernos anteriores. Incluso en el conjunto de proyectos enviados a la Asamblea Legislativa no aparece nada sobre regulación de flujos de capitales.

En cuanto a las recomendaciones que puedan ser útiles para el debate y el trabajo de la Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos (LATINDADD), se pueden señalar las siguientes:

- La experiencia de la aprobación de esta Ley para Desincentivar el Ingreso de Capitales Externos en Costa Rica enseña que si no existe una presión desde la sociedad civil organizada y los movimientos sociales, finalmente termina aprobándose un texto que contempla la menor regulación posible y con fuertes condicionalidades. Esto es lo que ha sucedido en el caso costarricense, entre otras cosas porque no se logró colocar el tema como un eje prioritario en el accionar de los movimientos sociales.
- Plantearse hacer una primera evaluación seis o nueve meses después de la entrada en vigencia de la Ley, a fin de poder determinar si su aplicabilidad es factible o no, para en caso de que no lo sea proponer reformas que garanticen su aplicabilidad.
- Aprovechar el debate abierto para que LATINDADD promueva actividades de discusión y análisis sobre el control de capitales en Costa Rica y en el resto de la región centroamericana, en donde este tema está totalmente ausente de las agendas nacionales.

- Realizar algún tipo de estudio o análisis desde LATINDADD sobre las experiencias con medidas y marcos regulatorios a los flujos de capitales externos, priorizando los casos de Colombia, Perú, Chile, Uruguay, Brasil y Costa Rica, que a la fecha son los países que han aprobado y puesto en práctica algunas medidas de este tipo.
- Desarrollar desde LATINDADD un debate o análisis más profundo sobre el tema de la regulación de los flujos de capital, en un escenario como el que se comenzó a configurar en este año 2014 de mayores salidas de capitales de nuestros países y no de fuertes ingresos, a partir de los cambios en las tasas de interés internacionales.

NOTAS

1. El vicepresidente Luis Liberman, responsable dentro del gabinete del diseño y ejecución de la política económica, es el representante de uno de los grupos financieros/bancarios más importantes de Costa Rica. Por lo tanto, acelerar el trámite de una ley que propone ampliación del marco regulatorio al sector financiero no es una de sus prioridades.
2. Según el FMI, los controles de capitales pueden adquirir los siguientes tipos:
 - a) “Controles administrativos” o controles directos. Restringen las transacciones de capitales y/o pagos asociados o transferencias de fondos. Estas restricciones generalmente implican prohibiciones absolutas, límites cuantitativos explícitos o un procedimiento de aprobación (que puede estar basado en reglas o ser discrecional). Este tipo de controles busca afectar directamente el volumen de las transacciones financieras relevantes.
 - b) “Controles basados en el mercado” o controles indirectos. Intentan desalentar determinados flujos de capitales haciéndolos más costosos. Este tipo de controles puede tomar varias formas, incluyendo impuestos explícitos o implícitos a los flujos financieros (por ejemplo, un impuesto Tobin), sistemas de tipo de cambio duales o múltiples, u otras medidas basadas en el precio. Esencialmente, el sistema dual busca elevar el coste del crédito local a los especuladores, mientras que permite que la demanda de crédito local no especulativa sea satisfecha a tipo normal de mercado. (TREFOGLI: 2010.)

BIBLIOGRAFÍA

ALLENDORF, Henrike; CORONADO Jorge; OFARREL Juan; TREFOGLI Jorge. *"Rompiendo el Molde. La Regulación de los Flujos de Capital en América Latina"*. Bretton Woods Project; LATINDADD, diciembre de 2011.

BANCO CENTRAL DE COSTA RICA (BCCR). *"Programa Macroeconómico 2014-2015"*. Enero de 2014.

BANCO CENTRAL DE COSTA RICA (BCCR). Indicadores Económicos, Panorama Monetario, Sistema Financiero.

CORONADO Jorge; SEGURA Ricardo. *"Proceso de Imposición y Consolidación del Ajuste Estructural y el Modelo Neoliberal en Costa Rica"*. Comisión Nacional de Enlace (CNE), febrero de 2013.

CORONADO Jorge; et all. *"V Informe Centroamericano Impactos de los TLCs"*. Managua, Nicaragua, noviembre de 2013.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI). *"The Liberalization and Management of Capital Flows: An Institutional View"*, diciembre de 2012.

JIMENEZ, Ronulfo. *"Los flujos internacionales de capital hacia Costa Rica"*. Academia de Centroamérica, febrero de 2013.

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR (COMEX).

PROMOTORA DE COMERCIO EXTERIOR (PROCOMER).

TREFOGLI, Jorge. *"Control de Capitales. Retos y Desafíos"*. Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos (LATINDADD), diciembre de 2010.



TRATAMIENTO TRIBUTARIO A LAS INVERSIONES EXTRACTIVAS

Tres estudios de caso en América Latina:
Perú, Ecuador y Costa Rica

