

Serie:
Kawsaypacha digital:
documentos para
el debate ambiental,
n° 1

Distribución de la renta de las industrias extractivas a los gobiernos subnacionales en América Latina:

Análisis comparativo y de tendencias

Claudia Viale Leyva

Diplomatura en Industrias Extractivas,
Vigilancia y Desarrollo Sostenible

Lima, diciembre 2015



INTE-PUCP
INSTITUTO DE CIENCIAS DE LA
NATURALEZA, TERRITORIO Y
ENERGÍAS RENOVABLES

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

Serie:
Kawsaypacha digital:
documentos para
el debate ambiental,
n° 1

Distribución de la renta de las industrias extractivas a los gobiernos subnacionales en América Latina:

Análisis comparativo y de tendencias

Claudia Viale Leyva

Diplomatura en Industrias Extractivas,
Vigilancia y Desarrollo Sostenible

Lima, diciembre 2015



INTE-PUCP
INSTITUTO DE CIENCIAS DE LA
NATURALEZA, TERRITORIO Y
ENERGÍAS RENOVABLES

Viale Leyva, Claudia.

Distribución de la renta de las industrias extractivas a los gobiernos subnacionales en América Latina : Análisis comparativo y de tendencias / Claudia Viale Leyva.- Lima : INTE-PUCP, 2015, 62 p. (Kawsaypacha digital: documentos para el debate ambiental ; 1).

1. Industria minera-Aspectos económicos-América Latina 2. Industria minera-Aspectos legales-América Latina 3. Distribución del ingreso-América Latina.

HD9506.A54 V58

Disponible en:

<http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/49453>

Serie:

Kawsaypacha digital: documentos para el debate ambiental, n° 1 (diciembre 2015).

Comité editorial:

Nicole Bernex, Augusto Castro, Eric Cosio y Carlos Tavares.

El presente número contiene un documento desarrollado en el marco de la Diplomatura en Industrias Extractivas, Vigilancia y Desarrollo Sostenible que lleva a cabo la Pontificia Universidad Católica del Perú en coordinación con Natural Resource Governance Institute (NRGI).



© **De esta edición:**

Pontificia Universidad Católica del Perú. Instituto de Ciencias de la Naturaleza, Territorio y Energías Renovables (INTE-PUCP)

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51-1) 626-2000 anexo 3060

Correo electrónico: inte@pucp.pe

Sitio web: <http://inte.pucp.edu.pe/>

Cuidado de edición: María Isabel Merino Gómez

Corrección de estilo: Cecilia Heraud

Fotografías: www.shutterstock.com/es

Diseño y diagramación: Tarea Asociación Gráfica Educativa.

Pasaje María Auxiliadora, 156, Lima 5, Perú

Primera edición, diciembre de 2015

ISBN: 978-9972-674-14-3

Está permitida la reproducción parcial o total de este libro, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros, siempre y cuando se indique la fuente.

Producido en el Perú, diciembre 2015.

Contenido

Prólogo	5
Presentación	6
1. Introducción	8
2. Las industrias extractivas en América Latina: contexto e importancia económica	12
3. Renta de las industrias extractivas: la captura de renta del sector.....	18
4. Los marcos legales sobre la distribución de la renta en América Latina	22
4.1. Análisis del marco legal por país	25
4.1.1. Argentina	25
4.1.2. Bolivia.....	29
4.1.3. Brasil	34
4.1.4. Chile	39
4.1.5. Colombia.....	41
4.1.6. Ecuador.....	43
4.1.7. México	46
4.1.8. Perú	48
4.1.9. Trinidad y Tobago	53
4.1.10. Venezuela.....	54
4.2. Análisis comparativo de los marcos legales sobre distribución	56
5. La distribución de la renta en América Latina ente el 2003 y el 2015: análisis de la información estadística	62
6. Temas pendientes para el debate	76
6.1. Gestión centralizada o descentralizada de la renta minera y de hidrocarburos?.....	77
6.2. Reducir la concentración territorial de la renta	78
6.3. Enfrentar la volatilidad de la renta y dependencia del contexto internacional.....	79
6.4. Pensar en el largo plazo	80
6.5. El uso de la renta de parte de los gobiernos subnacionales	80
6.6. Transparencia.....	80
6.7. ¿Cuál ha sido el impacto del gasto de las rentas a nivel subnacional?.....	81
7. El impacto del uso de la renta por los gobiernos subnacionales: algunas aproximaciones.....	82
Referencias bibliográficas	86
Anexo	88
Reseña de la autora	91

Prólogo

El INTE-PUCP es un instituto de investigación, formación académica y promoción en materia ecológica, socioambiental, de la biodiversidad, del territorio y de las energías renovables.

El INTE-PUCP inicia con este número la serie, **Kawsaypacha digital: documentos para el debate ambiental**. Esta nueva serie busca poner a disposición de los interesados los avances de investigación de investigadores vinculados a nuestro Instituto y promover el debate sobre temas ambientales.

Kawsaypacha digital: documentos para el debate ambiental es un medio a través de cual los investigadores y expertos que participan en los diferentes espacios académicos impulsados por el INTE-PUCP —grupos de investigación, eventos académicos, diplomaturas y programas de formación— podrán difundir sus puntos de vista, análisis y debates.

Iniciamos la serie dedicando los dos primeros números a estudios sobre las industrias extractivas realizados en el marco de la Diplomatura en Industrias Extractivas, Vigilancia y Desarrollo Sostenible ofrecida por nuestro Instituto, los cuales abordan una temática de alta relevancia para el desarrollo del país.

Augusto Castro, PhD
Director INTE-PUCP



Presentación

El presente estudio llevado a cabo por Claudia Viale sobre la distribución de la renta de las industrias extractivas a los gobiernos subnacionales en América Latina, se realizó en el marco de la Diplomatura en Industrias Extractivas, Vigilancia y Desarrollo Sostenible que lleva a cabo la Pontificia Universidad Católica del Perú (a través del Instituto de Ciencias de la Naturaleza, Territorio y Energías Renovables) en coordinación con Natural Resource Governance Institute (NRGI).

El trabajo conjunto desarrollado a lo largo de las ediciones de nuestra diplomatura, ha permitido capacitar a más de un centenar de miembros de organizaciones de la sociedad civil, gobiernos locales, funcionarios públicos y personal de empresas privadas que trabajan en temas relacionados con la actividad minera e hidrocarburífera en América Latina.

Nuestra diplomatura proporciona una mirada holística a las industrias extractivas cubriendo todos los eslabones de la cadena de decisiones relacionadas al sector. Esta incluye temas sociales, económicos y legales tales como el derecho de consulta a los pueblos indígenas frente a grandes proyectos extractivos, los regímenes fiscales relacionados a las actividades mineras y de hidrocarburos, los impactos económicos y sociales de las mismas, la administración de la renta extractiva, los impactos sociales y ambientales de estas industrias a nivel local y la gobernanza de las industrias extractivas.

Ya que esta diplomatura está dirigida a personas que trabajan en diversos países de América Latina, es crucial que cuente con material que permita un análisis comparativo entre los diferentes países respecto a diversos aspectos de las industrias extractivas. Dada una relativa escasez de este tipo de análisis comparativo y de síntesis decidimos producir este tipo de material para ser usado como material de formación en nuestra diplomatura.

Desde la primera versión de la Diplomatura (2009) y a lo largo de las seis ediciones desarrolladas hasta la fecha, se han elaborado análisis comparativos entre los diferentes países respecto a diversos aspectos de

las industrias extractivas sobre los ejes temáticos abordados en el plan de estudios, entre los cuales está el de la presente publicación.

Dado lo valioso y útil que es este documento, más allá del espacio formativo de la diplomatura, hemos decidido publicarlo y ponerlo a disposición de investigadores, funcionarios públicos, autoridades locales y miembros de la sociedad civil en general que trabajan en los diversos países latinoamericanos en temas relacionados con las industrias extractivas. Esperamos que contribuya a facilitar otros análisis y que brinde herramientas para el debate y la discusión en torno a la gobernanza de las industrias extractivas en América Latina.

Guillermo Salas Carreño, PhD

Coordinador de la Diplomatura
en Industrias Extractivas, Vigilancia
y Desarrollo Sostenible.



1. Introducción



El presente análisis está basado en el documento de trabajo *La Distribución de la Renta de las Industrias Extractivas a los Gobiernos Subnacionales en América Latina* elaborado por Claudia Viale Leyva y Edgardo Cruzado en el 2011, en el marco de la Diplomatura en Industrias Extractivas, Vigilancia y Desarrollo Sostenible. Este texto, sin embargo, no solo es una actualización de la información sobre la legislación que ordena la distribución de la renta extractiva del documento mencionado sino que también presenta el nuevo contexto y los nuevos debates que han surgido en relación al tema. Se ha añadido una sección con información estadística de los países de la región con el objetivo de dar una idea de la magnitud del tema en números, y también observar cómo los montos de renta distribuida a los gobiernos subnacionales han evolucionado en la última década.

En este punto nos parece importante precisar algunos conceptos y términos que serán utilizados de manera recurrente durante el desarrollo del informe. Además, precisaremos el alcance del estudio, pues el tema es complejo y existen aspectos relacionados que exceden al análisis que se busca realizar aquí.



En primer lugar, definimos la «renta generada por las industrias extractivas» como los ingresos fiscales tributarios y no tributarios, incluyendo los ingresos por las operaciones de las empresas estatales que reciben los gobiernos por la explotación de los recursos minerales e hidrocarburos del país.

En segundo lugar, la «distribución» de la renta de las industrias extractivas se refiere a dos temas distintos. El primero es la distribución de la renta ***entre las empresas que explotan los hidrocarburos o los minerales y el Estado del país rico en estos recursos.***

Este aspecto ha sido ampliamente debatido en América Latina a partir de la mitad de la década pasada cuando los precios internacionales aumentaron significativamente, causando un incremento de las ganancias de las empresas extractivas. En este contexto, se vio la tendencia generalizada a que los Estados busquen participar en una porción más grande de estas ganancias por la explotación de los recursos naturales.



El segundo tema de la distribución es la distribución de la renta de los hidrocarburos o los minerales **entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales**. Los gobiernos subnacionales se denominan de distinta manera en cada país de América Latina (Estados, Regiones, Departamentos, Prefecturas, Municipios, Cantones, etc.), pero en general, la mayoría de países de la región tiene algún mecanismo en su legislación que ha permitido que estos gobiernos participen de una porción de la renta generada por la extracción de minerales e hidrocarburos.

Este segundo tema es el que nos concierne¹. En este sentido, el objetivo de este informe es presentar un análisis comparativo tanto del marco legal relacionado a la distribución de la renta, como de presentar información estadística de cómo se ha llevado a cabo en la realidad la distribución. En base a este análisis identificaremos tendencias comunes en la región y casos que difieren, así como los debates que surgieron en el periodo de análisis y en el nuevo contexto actual.

Al final del informe discutiremos el tema del impacto que ha tenido el uso de esta renta distribuida a los gobiernos subnacionales. Sobre este tema la información es escasa, por lo tanto solo se presentarán los estudios existentes al respecto y se mencionarán algunos temas claves que merecen más atención e investigación.

El periodo de análisis es entre el 2003 y la actualidad, tratando de poner atención al periodo de *boom* de los precios internacionales y demanda de los *commodities*. Cabe mencionar también que en algunos países, la disponibilidad de información estadística no está completa para este periodo, aunque la legislación acerca de la distribución y sus cambios durante el periodo de análisis sí han sido accesibles en todos los países.

Este informe incluye los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Trinidad y Tobago y Venezuela.

1 El primer tema está analizado en detalle en el reciente informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), «Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015. Dilemas y espacios de políticas».

2. Las industrias extractivas en América Latina: contexto e importancia económica



Desde los primeros años de la década de 2000, el contexto económico global se caracterizó por un aumento sin precedentes de la demanda y los precios de los hidrocarburos y los minerales, principalmente impulsado por el crecimiento económico de China. Para América Latina, esto se tradujo en un periodo de crecimiento sostenido basado en un rápido y significativo aumento de la producción y exportación de estos recursos naturales no renovables. En efecto, la mayoría de los países de la región latinoamericana son ricos en petróleo, sobre todo, y también tienen yacimientos importantes de minerales. Por lo tanto, en este contexto del auge de los precios internacionales de estos *commodities*, los países de la región se convirtieron en proveedores de minerales e hidrocarburos para el resto del mundo, en muchos casos exportando estos bienes sin ningún valor agregado.



La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), afirma que «el período de auge de la demanda internacional de los bienes primarios (minerales, hidrocarburos, soja y otros productos básicos agrícolas) ha sido fundamental en la mejora del desempeño macroeconómico y de la posición fiscal de los países exportadores de la región desde 2003» (CEPAL 2013). Esto se ve claramente en el incremento de la importancia económica de las industrias extractivas en los países de la región. A continuación presentamos algunos datos estadísticos sobre este tema.

Para analizar la importancia de las industrias extractivas en la economía de los países de la región utilizaremos distintos indicadores que proporcionan información complementaria. Estos son: la participación en el producto bruto (PIB), la participación en las exportaciones totales y la participación en los ingresos fiscales totales de los países de la región.

La tabla 1 resume la evolución de estos tres indicadores en tres periodos desde el 2000 y muestra que en general, en la región, tanto el sector minero como el de hidrocarburos se han vuelto más relevantes por su participación en la producción, exportaciones y por la generación de ingresos fiscales. Este incremento en la relevancia fue especialmente marcado en el periodo entre 2004 y 2009, disminuyendo un poco en el periodo 2010 – 2012, aunque aun representando una mayor relevancia que al inicio de la década del 2000.

Mirando en más detalle el sector minero, podemos ver que hay un grupo de países que son los grandes productores mineros de la región, con una producción que superó los 30 000 millones de dólares por periodo analizado desde el 2004. Estos son Chile, Perú, Brasil y México. Colombia y Ecuador han comenzado a aumentar su producción en el periodo, mientras que Argentina, que tenía una producción importante de 39 mil millones de dólares en el periodo 2000-2003 ha enfrentado una disminución de su producción hasta el 2012.

La participación de esta producción en el PIB total de los países es muy heterogénea y nos da pistas sobre su nivel de diversificación productiva. Por ejemplo, en Brasil, a pesar de la gran magnitud de su producción minera, esta no representa ni el 2% de su PIB total. Sin embargo, esta participación sí aumentó en el periodo observado de 0,5% a 1,1% del PIB total. Este aumento también se dio en Bolivia, Colombia, Ecuador, México y Perú. En Argentina y Chile, el indicador fue menor entre el 2010 y 2012, pero aun así, la relevancia del sector es mayor que al inicio de la década. En Chile, el crecimiento es notable, pasando de representar el 1,7% del PIB en el periodo 2000-2003 a 14,7% en el último periodo de los datos.

Tabla 1. Países seleccionados de América Latina: Indicadores de la importancia económica del sector minero, 2000-2012 (en millones de dólares de 2005 y en porcentajes)

	PIB de la minería en millones de dólares de 2005			PIB de la minería como porcentaje del PIB			Exportaciones mineras como porcentaje de las exportaciones totales			Ingresos fiscales de la minería como porcentaje del total nacional		
	2000-2003	2004-2009	2010-2012	2000-2003	2004-2009	2010-2012	2000-2003	2004-2009	2010-2012	2000-2003	2004-2009	2010-2012
Argentina	39.940	55.224	20.626	3,2	4,5	3,4	7,6	8,0	7,0		0,4	0,5
Bolivia	1.263	3.902	3.755	3,2	6,0	8,6	20,1	24,9	29,4	0,3	2,1	3,2
Brasil										0,1	0,5	0,7
Chile	25.370	124.907	78.171	7,2	16,0	14,7	43,0	61,0	62,6	4,0	27,7	15,3
Colombia	9.767	116.274	70.522	1,7	14,9	13,2	0	0	0	0,6	1,6	1,3
Ecuador	5.126	27.489	19.396	3,7	10,5	12,6	1,3	1,6	1,5			
México	18.171	37.589	34.368	0,5	0,7	1,3	5,9	7,2	7,6	0,3	0,8	1,0
Perú	11.687	48.088	38.661	4,6	8,5	8,9	32,9	44,4	41,0	1,0	10,6	7,4
América Latina	502.349	1.205.531	604.830	4,6	6,8	6,0	11,7	16,4	21,4			

Fuente: CEPAL (2013).

Una situación similar observamos en términos del crecimiento de la importancia de la minería en la canasta exportadora de los países. En efecto, la participación del sector creció de manera importante sobre todo en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y Perú. En Chile y Perú, la minería ha llegado a representar 63% en Chile y 44% en el Perú, lo cual muestra una situación de dependencia de este sector en ambos países como fuente de ingresos de moneda extranjera.

Pasando al tema de los ingresos fiscales, el cual nos concierne más directamente en nuestro análisis de la distribución de estos recursos a los gobiernos subnacionales, la tabla 1 nos muestra nuevamente que Chile y Perú son los países de la región que más dependen del sector minero. Especialmente en el periodo entre el 2004 y el 2009, la participación de este sector en los ingresos fiscales totales creció significativamente. Aunque en el periodo más reciente se ha reducido, ha crecido de manera importante comparada con el periodo inicial del análisis.

En el caso del sector hidrocarburos, podemos ver en la tabla 2 que en términos de la participación de este sector en el PIB, su importancia ha aumentado, excepto en Argentina y Venezuela. Por otro lado, las exportaciones de hidrocarburos como porcentaje del total de exportaciones muestran que su importancia ha crecido significativamente en toda la región durante este periodo. En todos los casos, excepto en Argentina y una pequeña reducción de la participación en Trinidad y Tobago en el último trienio, en todos los países incluidos en el análisis, la participación ha subido de manera importante desde el 2000. Las cifras nos muestran que, en general, los países latinoamericanos dependen de manera significativa de las exportaciones de hidrocarburos. El caso extremo es el de Venezuela cuya canasta exportadora en el 2012 dependía en 84% de las exportaciones de petróleo. Esto ha seguido creciendo y en el 2013, las estadísticas de la OPEC indicaban que las exportaciones de petróleo fueron el 92% del total del país. Aunque ciertamente no son casos tan extremos, en Trinidad y Tobago, Ecuador, Bolivia y Colombia también se observa una dependencia del sector hidrocarburos que representa más del 45% del total de exportaciones en todos los casos en el 2012.

Finalmente, acerca de los ingresos fiscales, excepto en Venezuela, en todos los países la participación de los ingresos petroleros en el total de ingresos fiscales ha crecido de manera constante en el periodo. En el caso de Bolivia, por ejemplo, la participación se duplicó entre el periodo 2000-2002 y 2010-2012.



Tabla 2. Países seleccionados de América Latina: Indicadores de la importancia económica del sector hidrocarburos, 2000-2012 (en porcentajes)

	Proporción del PIB de hidrocarburos en el PIB total			Proporción de las exportaciones de hidrocarburos en las exportaciones totales			Proporción de los ingresos fiscales por hidrocarburos en el total del gobierno general		
	2000-2003	2004-2009	2010-2012	2000-2003	2004-2009	2010-2012	2000-2003	2004-2009	2010-2012
Argentina	4,0	4,5	3,3	16,9	12,0	7,3	8,7	7,9	10,5
Bolivia	3,5	6,0	6,2	27,0	53,5	52,4	11,9	28,9	31,8
Brasil	0,9	1,4	2,1	3,9	7,7	10,2	2,3	3,5	3,0
Colombia	3,6	4,2	7,6	29,2	28,3	46,8	5,4	9,6	13,1
Ecuador	3,7	10,5	12,6	43,2	57,5	55,2	30,0	33,5	42,7
México	4,3	7,1	7,7	9,4	14,9	14,6	19,8	33,4	35,1
Perú	0,8	1,5	1,9	6,4	8,2	11,1	3,2	5,5	7,3
Trinidad y Tobago	16,8	24,3	22,8	60,4	65,9	62,2	31,6	51,5	40,7
Venezuela	18,1	13,6	11,2	74,2	82,4	84,4	48,0	47,8	41,5

Fuente: CEPAL (2013).

En resumen, lo que las estadísticas nos permiten ver es que desde el inicio de la década del 2000, la importancia de la minería y los hidrocarburos como sectores generadores de producción, ingresos de exportaciones e ingresos fiscales ha crecido en términos generales. Aunque el periodo 2004-2009 fue cuando la relevancia de este sector alcanzó su pico en la región, en algunos países ha seguido creciendo, especialmente en el sector hidrocarburos.

Es en este contexto de aumento de la importancia de las industrias extractivas como generadoras de ingresos fiscales que analizaremos a continuación los tipos de ingresos fiscales que se generaron y cómo estos se transfirieron, en muchos casos, a los gobiernos regionales y locales en los países de América Latina.

También es relevante discutir cómo afectará el cambio de contexto, con menores precios que se traducirán en menores ingresos fiscales para distribuir. En efecto, luego de la breve recesión de 2008-2009, el ciclo de alta demanda siguió liderado por países del Asia hasta el 2011, en que comenzó a vivirse una caída de los precios de los minerales, cuyo pronóstico es aún de naturaleza reservada.

3. Renta de las industrias extractivas: la captura de renta del sector



La participación de los gobiernos subnacionales en la renta o los ingresos fiscales generados por las industrias extractivas depende de cuánta renta se capture o recaude del sector. Existen distintos mecanismos para capturar rentas de las industrias extractivas y estos mecanismos deben considerar las particularidades de este sector. En efecto, se debe tomar en cuenta que los sectores hidrocarburos y minería tienen el potencial de ser una importante base imponible por la magnitud de los ingresos y ganancias que generan. Pero al mismo tiempo tienen que reconocer que son fuentes de ingresos fiscales volátiles y temporales, por lo que deben buscar mecanismos para gestionarlos pensando en el largo plazo.



Un reto importante es la decisión de qué instrumento de recaudación se usará para obtener ingresos fiscales de este sector. Para un análisis en detalle de los retos particulares para diseñar el régimen fiscal para las industrias extractivas, incluyendo el tema de la propiedad de los recursos naturales y la creación de empresas estatales mineras y petroleras, recomendamos el texto *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015: Dilemas y espacios de políticas* (CEPAL 2015).

De acuerdo con el análisis realizado por el Fondo Monetario Internacional (FMI 2012), los principales instrumentos para recaudar ingresos fiscales del sector minero y de hidrocarburos son dos: «los instrumentos basados en utilidades (o en alguna definición de los ingresos netos de costos vinculados) y los que se determinan en función de la producción» (CEPAL 2015, p. 45). Existen otros instrumentos, por ejemplo los bonos pagados al momento de la firma del contrato para la exploración o explotación del recurso que son un monto fijo pagado una sola vez. También se incluyen instrumentos denominados «participación del Estado» que se refieren a distintos mecanismos para que «el Estado puede participar, de manera activa o pasiva, en la producción o en las ganancias de las empresas privadas» (CEPAL 2015, p. 46).

En todo el mundo, el impuesto a la renta y las regalías son los instrumentos más comunes, tanto en el sector minero como en el de hidrocarburos. En efecto, el impuesto a la renta se aplica en 67 países para el sector hidrocarburos y en 22 países para el sector minero. Las regalías *ad valorem* (un porcentaje del valor de producción) se aplican en 17 países para la minería y en 31 para los hidrocarburos (FMI 2012).

América Latina no es la excepción a esta tendencia mundial de los instrumentos fiscales utilizados para capturar ingresos del sector extractivo. El cuadro a continuación, elaborado por CEPAL, detalla los instrumentos fiscales específicos y las tasas aplicadas en cada uno de los países de América Latina para los sectores minero y de hidrocarburos.



Tabla 3. América Latina y el Caribe (países seleccionados): regímenes fiscales aplicados a las industrias extractivas de hidrocarburos y minerales

Pais y producto	Regalías (alicuotas)	Impuesto sobre la renta (alicuota general)	Otros impuestos sobre los ingresos (alicuotas)	Otros gravámenes	Participación pública
Argentina (petróleo y minería)	Del 12% al 15% o un 5% para yacimientos marginales (petróleo); del 0% al 3% (minería)	Impuesto a las ganancias: 35%		Derechos de exportación: alicuotas variables y progresivas según el precio internacional (petróleo); 100% (gas natural y otros); del 5% al 10% (minería). Canon o derecho de exploración	Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) (hidrocarburos)
Bolivia (hidrocarburos)	Regalías departamentales: 11%; Regalías nacionales compensatorias: 1%; Regalías nacionales (Tesoro Nacional): 6%	Impuesto sobre las utilidades de las empresas (IUE): 25%	Impuesto a las utilidades en el caso de beneficios del exterior: 12,5%	Impuesto directo a los hidrocarburos (IDH): 32%; Patentes	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YOFB) (hidrocarburos); Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) (minería)
Brasil (hidrocarburos y minería)	El 10% del valor de la producción (puede reducirse hasta un 5% dependiendo del riesgo geológico y otros factores); del 0,2% al 3% del valor de venta menos deducciones	El impuesto sobre la renta es del 15%, más un recargo de 10% si los beneficios son superiores a 240,000 reales por año	Participaciones especiales: del 10% al 40%; Impuesto a las utilidades en caso de beneficios del exterior: un 15% (o un 25% para pagos a paraísos fiscales)	Contribución social sobre el beneficio neto: 9%; Contribución de intervención en el dominio económico (CIDE): 10%; Bonos de signature y tasa de ocupación de área (petróleo); Tasa anual por hectárea (minería)	Petrobras (hidrocarburos)
Chile (minería)		Impuesto sobre los ingresos de primera categoría: 20% (incremento gradual en la última reforma tributaria (2014), que llevará la tasa a 25% en 2018)	Impuesto sobre remesas de utilidades: 35%; Impuesto sobre remesas de intereses: 4%; Para empresas públicas, impuesto especial del 40% sobre las utilidades	Impuesto específico a la actividad minera: tasas progresivas entre el 5% y el 14% de la renta operacional (tasas del 0,5% al 4,5% para proyectos pequeños); Aportes a las Fuerzas Armadas (Ley Reservada del Cobre: 10% sobre el retorno en moneda extranjera de las exportaciones del cobre de CODELCO	Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO)
Colombia	Del 8% al 25% (petróleo); del 1% al 12% (minería)	Impuesto a las sociedades: 25%	Impuesto sobre la renta para equidad (CREE): un 9% en el periodo 2013-2015 y posteriormente un 8%	Derechos económicos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, derechos por precios altos (del 30% al 50%) y derechos por uso del subsuelo	ECOPETROL (hidrocarburos)
Ecuador (petróleo y minería)	Del 12,5% al 18,5% (de la producción bruta de petróleo crudo); del 5% al 8% (hasta el 4% en el caso de empresas medianas y el 3% en el caso de empresas pequeñas)	Impuesto sobre la renta: 23%	Margen de soberanía: un 25% de los ingresos brutos del área del contrato (ante una baja del precio internacional), Impuesto sobre ingresos extraordinarios: 70%	Participación laboral: el Estado recibe un 12% de las utilidades (destinado a los gobiernos autónomos descentralizados)	Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador (PETROECUADOR) (hidrocarburos)
México (petróleo y minería)		Impuesto sobre la renta (compañías subsidiarias de PEMEX y empresas mineras): 30%	Impuesto a los rendimientos petroleros (PEMEX): 30%; Derechos sobre la minería (7,5% y 0,5% sobre los ingresos brutos)	Derechos sobre hidrocarburos: ordinario (71,5%), fondo de estabilización (1% o 10% según el diferencial con el precio de referencia), extraordinario (13,1%), único (del 37% al 57% del precio de exportación), investigación científica y tecnológica (0,65%) y de fiscalización petrolera (0,003%). Derechos mineros: especial (7,5% sobre la utilidad), extraordinario (0,5% de los ingresos por ventas de oro, plata y platino) y adicional, por concesiones no explotadas	Petróleos Mexicanos (PEMEX) (hidrocarburos)
Perú (petróleo y minería)	Del 5% al 25% del valor de la producción en boca de pozo (petróleo); del 1% al 12% de la utilidad operativa (minería)	Impuesto sobre la renta: 30%	Dividendos y distribución de utilidades: 4,1%	Impuesto especial a la minería (IEM) del 2% al 8,4%; Gravamen especial a la minería (GEM) del 4% al 13,12% (sobre la utilidad operativa), Derechos de vigencia de minas (3 dólares por hectárea)	Petróleos del Perú (PETROPERU) (hidrocarburos)
Trinidad y Tobago (hidrocarburos)	Un 10% sobre las ventas internas y un 12,5% sobre las ventas externas (entre el 0% y el 15% para el gas natural)	Impuesto sobre las utilidades: 50% de las utilidades provenientes de la producción de petróleo	Impuesto adicional sobre las ventas de petróleo crudo (la tasa varía según el precio del petróleo, del 0% al 65%); Impuesto para el fondo verde (un 0,1% de los ingresos brutos)	Impuesto adicional sobre la producción de petróleo; Impuesto de desempleo: un 5% de las utilidades provenientes de la producción de petróleo	Petroleum Company of Trinidad and Tobago (PETROTRIN) (hidrocarburos)
Venezuela (hidrocarburos)	Un 30% del valor extraído (un 20% en el caso del gas natural)	Impuesto sobre la renta petrolera (ISLR): 50%		Impuesto sobre los precios extraordinarios (20% del diferencial de precios) y sobre los precios exorbitantes (de 805 al 95% del diferencial de precios); Impuesto registro de exportación (0,1% del valor de venta)	Petróleos de Venezuela (PDVSA) (hidrocarburos)

4. Los marcos legales sobre la distribución de la renta en América Latina



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

La excepción es Argentina, donde las provincias tienen la propiedad de los recursos naturales por mandato constitucional y, por lo tanto, tienen la facultad de recaudar las regalías pagadas por las empresas mineras y petroleras.



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

Por otro lado, hay algunos ejemplos como Bolivia y Colombia, donde se han creado mecanismos para también incluir a las áreas donde no se extrae (o no productoras) para reducir la concentración y las diferencias generadas por estas transferencias. A esto se le conoce en la literatura como transferencias equalizadoras (Brosio y Jiménez 2012).

Es importante mencionar en este punto que, como vimos en el caso de los instrumentos elegidos para capturar renta de los hidrocarburos y la minería, existe mucha heterogeneidad entre los países de América Latina respecto a las decisiones sobre la gestión de estos sectores. Esta heterogeneidad se relaciona con los distintos procesos políticos, sociales y la historia de cada país que influye en la toma de decisiones sobre este tema. Por ejemplo, el extremo centralismo en la asignación de los ingresos fiscales petroleros en México está íntimamente relacionado con el nacionalismo petrolero que a su vez es un componente fundamental del proceso de la revolución y la identidad mexicana a partir de los años 30. En el otro extremo se encuentra Bolivia, con una muy amplia distribución de la renta, que incluye a los gobiernos subnacionales, universidades públicas, además de mecanismos de transferencia a diversos sectores de la población, resultantes de una muy cambiante dinámica social y política durante las últimas décadas².

Sin embargo, en este tema de la distribución de la renta de las industrias extractivas podemos identificar algunas tendencias comunes entre países, aunque también existen casos particulares que serán igualmente resaltados. A continuación revisaremos en detalle los marcos legales relacionados a la distribución de la renta en los países de interés del estudio.



2 Basado en análisis de Carlos Monge, Fernando Patzy, Claudia Viale para CEPAL, 2013.

4.1. Análisis del marco legal por país

4.1.1. Argentina

El caso de Argentina es distinto al resto de los países en América Latina, fundamentalmente porque en este país, la Constitución Política Argentina (1994) en su artículo 124 °, establece que las provincias tienen «...el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio», como lo establece específicamente el texto.

Como consecuencia de esta definición de la propiedad, las provincias tienen la facultad —que han estado ejerciendo— de negociar y firmar contratos con empresas extractivas. Además, el mandato constitucional les otorga el poder de recaudar las regalías por la explotación de los minerales e hidrocarburos.

Sin embargo, el gobierno federal mantiene el poder de regular el sector y además, por mandato constitucional, también retiene el poder exclusivo de imponer y recaudar los impuestos como impuestos a las exportaciones y el impuesto a la renta (en general, los impuestos relacionados a las utilidades de las empresas). Estos impuestos controlados por el gobierno federal tienen un mayor potencial para generar ingresos fiscales, por lo tanto este nivel de gobierno ha tenido más oportunidad de capturar una mayor proporción de las rentas generadas por las industrias extractivas que las provincias. Los montos de renta capturados a través de las regalías provinciales y el impuesto a la renta y a las exportaciones serán analizados en detalle en la próxima sección.

Respecto a los ingresos tributarios que recauda el gobierno federal de las industrias extractivas, la legislación no establece ningún mecanismo de distribución a los gobiernos subnacionales. Sí existe un mecanismo general de coparticipación a través del cual el gobierno federal comparte con los gobiernos subnacionales una porción de los ingresos fiscales totales recaudados, pero este no es un mecanismo específico relacionado a los recursos extractivos.

Ahora, el sector hidrocarburos y el sector minero tienen particularidades acerca de las regalías que recaudan las provincias, por lo tanto a continuación analizamos cada sector por separado.

Sector hidrocarburos

A pesar de que el mandato constitucional, de la Constitución de 1994, le da a las provincias el «dominio originario» y el consecuente derecho de negociar contratos con las empresas de hidrocarburos y recaudar las regalías por la explotación de estos recursos, las leyes específicas del sector hidrocarburos no siempre han estado en línea con este mandato. En efecto, la Ley de Hidrocarburos 17319 establecía en su artículo 1º que «los yacimientos de hidrocarburos líquidos y gaseosos situados en la República Argentina y su plataforma continental pertenecen al Estado Nacional». A inicios del 2007, a través de la Ley 26197, se modificó este artículo de la Ley de Hidrocarburos y a partir de ese momento se establece que «Los yacimientos de hidrocarburos líquidos y gaseosos situados en el territorio de la R.A. y su plataforma continental pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado nacional o de los Estados provinciales, según el ámbito territorial en que se encuentren».

Es decir, desde ese año, la gestión de las actividades de exploración y explotación se entregó nuevamente, por ley, a las provincias que ahora sí ejecutan sus facultades de negociación y firma de contratos con las empresas petroleras, así como sus facultades de recaudación de las regalías.



Aunque la legislación específica no siempre le dio a las provincias todas las facultades respecto al sector que la Constitución establecía, Brosio y Jiménez (2012), aclaran que las provincias han participado de la renta generada por la explotación de hidrocarburos a través de distintas formas de acceso a las regalías que pagaban las empresas. Dice al respecto: «La imposición directa de regalías sobre estas rentas a cargo de las provincias se ha alternado con la administración federal y transferencia de lo recaudado a las provincias».

En lo concerniente al uso de las regalías de los hidrocarburos, la legislación establece que estas son directamente recaudadas por las provincias y por lo tanto ingresan directamente al tesoro provincial sin requisitos de gasto. Las provincias pueden asignar estos ingresos a cualquier tipo de gasto, ya sea gasto corriente o gasto de capital. En otras palabras, las regalías son recursos propios de las provincias y estas tienen discrecionalidad para decidir sobre su uso.

Sector minero

En el sector minero, antes de la Constitución de 1994 y las reformas al Código Minero, la gestión del sector estaba caracterizada por un desorden que provenía de ambigüedades respecto a la propiedad de los recursos del subsuelo. En lo relativo a la imposición y recaudación de tributos, específicamente las regalías, en algunos casos el gobierno central se ocupaba, mientras que en otros las provincias eran las encargadas de establecer las tasas y cobrar las regalías. En abril de 1993, mediante la Ley 24196 de Inversiones Mineras —cuyo fin era ordenar el sector y promover las inversiones— se fijó el tope máximo del 3% del valor del mineral puesto en boca mina, restringiéndose las facultades de las autoridades provinciales para decidir sobre las tasas a ser cobradas. Un debate latente relacionado a esta tasa fijada por la Ley de Inversiones Mineras es que, debido a las deducciones que se realizan al valor en «boca mina», la tasa que efectivamente pagan las empresas es menor al 3%. Algunos estiman que esta tasa en realidad equivale a entre 1,2% y 1,5% (Gambina, Lizuain y Papi 2010, p. 416).

Otro tema de debate relacionado a las regalías es que, dado que las regalías se cobran de acuerdo al valor de la producción en boca mina, en la



práctica son empresas mineras las que proporcionan la información sobre este valor a la Secretaría de Minería provincial, mediante una declaración jurada presentada de manera trimestral. Es decir, debido a una debilidad institucional en relación a la capacidad de la Secretaría provincial de controlar y verificar estos reportes hechos por las empresas mineras, ellas mismas son las que están determinando la base sobre la que se calcula la regalía que será pagada.

En adición a las regalías, las provincias también cobran un canon de exploración, que se trata de un cobro relacionado a la superficie de la concesión minera. Este canon equivale a 1 peso por kilómetro cuadrado de concesión y es recaudado directamente por las provincias (artículo 207° del Código de Minería). Este canon es un pago de un canon anual por pertenencia y se realiza durante los primeros 5 años de la concesión, contados a partir del registro (Canales 2003).

Al igual que en el caso de los hidrocarburos, la legislación no establece limitaciones sobre el uso de los fondos recaudados por las regalías mineras y los cánones de exploración, pues se consideran recursos propios de las provincias y entran directamente al tesoro provincial.

Sin embargo, en el contexto del incremento de la recaudación de regalías, se generaron presiones políticas en las provincias para asignar porcentajes fijos de estos ingresos a los departamentos, de tal manera que ellos se aseguren una participación fija de estos recursos. En este sentido, en algunas provincias se aprobaron leyes provinciales que establecen un esquema de distribución de los ingresos por regalías hacia los departamentos y otros fondos. Un ejemplo es la provincia de Catamarca, donde se aprobaron las leyes 4968 / 5128 para distribuir el 35% de las regalías a los departamentos donde está situada la mina, quedándose el Tesoro provincial solo con el 65% de lo recaudado por regalías. De este 65%, el 25% se debe asignar a los departamentos no productores.

4.1.2. Bolivia

Bolivia es el país de Latinoamérica donde se reparte la porción más alta de la renta proveniente de los hidrocarburos y la minería a los gobiernos subnacionales y a poblaciones vulnerables. Esto está relacionado con la reforma de la Constitución Política del Estado boliviano del año 2009 donde se incluye una perspectiva descentralista. Esto se tradujo en que el texto de la Constitución hace referencia directa a la distribución de los ingresos generados por la explotación de los recursos naturales, incluidos los no renovables, priorizando a las regiones y municipios productores, pero también incluyendo en la repartición de estos ingresos a las naciones y pueblos indígenas originarios o campesinos, así como a los territorios no productores.

Pero esta tendencia de entregar una porción importante de los ingresos fiscales a los territorios subnacionales y a las poblaciones indígenas viene en realidad desde antes. En efecto, Bolivia emprendió un proceso de descentralización del Estado en el marco de las reformas económicas de los años ochenta y las reformas institucionales de los años noventa, que tuvieron en la municipalización del país un componente importante. A continuación veremos el marco legal relacionado a la distribución del sector hidrocarburos y luego del sector minero, donde veremos diferencias significativas.

Sector hidrocarburos

En el 2005, en Bolivia se desarrolló un proceso de nacionalización de la renta extractiva, especialmente enfocada en la mayor captura de la renta

del sector hidrocarburos. Este proceso se cristalizó en una nueva Ley de Hidrocarburos que incluía un incremento significativo de la contribución del sector a los ingresos fiscales bolivianos. Este proceso de nacionalización de la renta se realizó respetando el marco descentralista heredado del periodo anterior y por lo tanto, los territorios subnacionales se beneficiarían de la mayor captura de renta.

En Bolivia, el texto de la Constitución, en su artículo 368°, hace referencia directa a las regalías como el instrumento que se utiliza para recaudar ingresos fiscales por la explotación de hidrocarburos y, además, establece que la tasa de regalías es de 11% sobre el valor de producción fiscalizada departamental. Dado que la Constitución ya fijaba este porcentaje para capturar una renta mayor del sector, no era posible un aumento de la tasa de regalías sin un cambio constitucional. Es así que se optó por crear el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). Este nuevo impuesto es en realidad una regalía adicional de 32%, pues se cobra sobre la misma base que la regalía: el valor de la producción fiscalizada de hidrocarburos.

En términos de la distribución de esta renta (las regalías y el IDH), cada uno de ellos tiene un mecanismo particular de distribución y estos son bastante complejos, pues incluyen fondos asignados a los departamentos productores, a los departamentos no productores y también compensa a los municipios y universidades que tienen mayor población, además de transferir recursos al Fondo Indígena.

De la parte que va a los gobiernos subnacionales, al inicio la mayor parte se destinaba a los departamentos, pero a partir de 2007 se ha priorizado la asignación a los municipios, en el marco de una situación de alta conflictividad política con las autoridades departamentales, especialmente las de la llamada Media Luna.

Más recientemente, con la creación de la Renta Dignidad —una transferencia directa de dinero en efectivo a todos los bolivianos mayores de 60 años— se estableció que tanto el gobierno central como los departamentos y los municipios debían destinar un 30% de sus recursos del IDH a financiar esta renta, que es gestionada directamente desde el Gobierno Central. En este sentido, la Renta Dignidad se interpreta como una forma de centralizar la renta.

Las tablas 4 y 5 resumen la manera en que se distribuyen los ingresos recaudados de las regalías y del IDH.

Tabla 4. *Distribución del impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) proveniente de los hidrocarburos en Bolivia*

Base del cálculo	Beneficiarios	Distribución	
32% de la producción nacional fiscalizada	12,5% departamentos productores	8,62% universidades públicas	
		24,39% gobierno departamental	
	31,25% departamentos no productores (6,25% a cada uno)	56,25% Tesoro General de la Nación	66,9% gobiernos municipales
			5% del total recaudado por IDH destinado al Fondo de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Originarios y Comunidades Campesinas.
			9,5% Fondo Compensatorio para departamentos con mayor población: Municipios (80%) y universidades públicas (20%).
			5% Fondo de Ayuda Interna al Desarrollo Nacional destinado a masificar uso de gas natural.
		Variable destinado a compensar al departamento productor cuyo ingreso por concepto de IDH sea menor al de un departamento no productor	
		Variable monto presupuestado para la Policía Nacional y Fuerzas Armadas	
		Resto Tesoro General de la Nación	

Fuente: Ley de Hidrocarburos 3058.
Elaboración: Velásquez y Hernández (2015).

Tabla 5. *Distribución de las regalías provenientes de los hidrocarburos en Bolivia*

Concepto	Base del cálculo	Beneficiarios	Distribución
Regalía Departamental	11% de la producción departamental fiscalizada de hidrocarburos	Los departamentos donde se origina la producción	<ul style="list-style-type: none"> • Tarija • Santa Cruz • Cochabamba • Chuquisaca
Regalía Nacional Compensatoria	1% de la producción nacional fiscalizada de hidrocarburos	Beni y Pando	<ul style="list-style-type: none"> • Beni (2/3) • Pando (1/3)

Fuente: Artículo 368° de la Constitución Política del Estado Boliviano 2009 y Ley de Hidrocarburos 3058.
Elaboración: Velásquez y Hernández (2015).

En lo concerniente a la legislación sobre el gasto o uso de los recursos recaudados por el concepto de regalías e IDH, solo en el caso del IDH existen restricciones, mientras que en el caso de las regalías no las hay. El decreto supremo 28421 da el marco para este tema para el IDH y las restricciones son distintas dependiendo del nivel de gobierno y para las universidades. En concreto, se dan grandes rubros prioritarios en los que se debe invertir y además, dentro de esos rubros, líneas específicas que tienen que seguir los proyectos de inversión. Para los departamentos, el gasto se debe asignar a desarrollo económico y social y a seguridad ciudadana, mientras que para los municipios, se incluyen también los rubros de educación. Para las universidades, se establecen como prioridades la infraestructura académica, los programas de mejoramiento de la calidad y la investigación científica, entre otros.

Es interesante notar que en lo respectivo al uso, también se plantea la creación de indicadores de impacto en un plazo concreto para evaluar el gasto de acuerdo con las prioridades planteadas. El decreto supremo 28421 dice lo siguiente: «En un plazo no mayor a 90 días desde la publicación del presente Decreto Supremo, el Poder Ejecutivo y los beneficiarios, establecerán, sobre una línea base, bancos de datos con el objeto de determinar metas e indicadores de desempeño y sistemas de control, monitoreo y evaluación para el cumplimiento de las competencias establecidas en el presente Decreto Supremo». No tenemos información a la fecha de si estas líneas de base y el monitoreo correspondiente se han realizado. En el caso de las regalías, al igual que en lo respectivo al uso, el reglamento no dice nada sobre la evaluación de su impacto.



Sector minero

En mayo de 2014 se promulgó la nueva Ley de Minería y Metalurgia 535, actualizando el anterior Código Minero que era de la década de los años noventa. Esta nueva ley Minera ratificó lo que decía Ley de Regalías Mineras 3787 aprobada en el 2007 donde recién se crearon estas regalías y se estableció que el 85% debía ser distribuido a los departamentos productores y el 15% restante a los municipios productores.

Antes de la aprobación de la nueva ley minera, se desarrolló un debate alrededor de la posibilidad de rebajar la participación de las prefecturas (gobiernos departamentales) a 75%, asignando 5% al Tesoro Nacional. Sin embargo, las prefecturas de Oruro, Potosí, La Paz y Cochabamba expresaron su desacuerdo con esta medida y finalmente el Presidente Morales mismo observó este cambio y se hizo la modificación al proyecto que lo incluía para mantener la distribución anterior³.

Además de las regalías, las empresas mineras pagan los tributos generales que se pagan en todos los sectores económicos. Sin embargo, la Ley 3787 también establece que el pago de regalías se puede deducir del pago del Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE) cuando las cotizaciones oficiales están por debajo de un precio establecido en la ley. Por el contrario, cuando los precios internacionales son más altos que el nivel establecido en la ley, se incluye una Alícuota Adicional al IUE de 12,5% aplicable a las empresas mineras para capturar las ganancias extraordinarias por el incremento de los precios internacionales.

La minería en Bolivia se caracteriza por una diversidad de participantes, una importante participación de cooperativas mineras, pequeñas empresas y explotación artesanal o informal, con una contribución reducida a la renta pública, que operan junto a empresas medianas y a la empresa estatal COMIBOL las cuales generan una mayor contribución a la renta.

3 <http://www.telesurtv.net/news/Bolivia-proyecto-de-ley-minera-ratifica-regalias-de-85-para-zonas-productoras-20140328-0040.html>. Fecha de consulta: 30 abril de 2015.

En lo relacionado al uso de los ingresos generados por las regalías mineras, la Ley de Regalías establece que tanto las prefecturas como los municipios deben destinar al menos el 85% a «inversión pública». En el caso de las prefecturas, el texto dice adicionalmente que al menos el 10% debe ser «utilizado en actividades de prospección y exploración, reactivación productiva y monitoreo ambiental en el sector minero».

4.1.3. Brasil

En Brasil, la Constitución establece que la Unión (el gobierno Federal) es el dueño de los recursos naturales, incluso los del subsuelo. Pero también dice que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios deben obtener una participación de la renta generada.

Durante la última década, el tema de cambiar el marco legal relativo a la distribución de la renta ha estado en el centro del debate nacional varias veces, sobre todo en el sector hidrocarburos, pero también en el sector minero. En el sector hidrocarburos, el debate sobre cambios en la distribución estuvo relacionado al descubrimiento de los yacimientos de hidrocarburos mar adentro conocidos como Pre Sal, con un potencial de producción y generación de renta enorme.

En el caso de la minería, el debate se dio en el contexto de la discusión del proyecto de un nuevo Código Minero, pues el que está vigente en la actualidad data de la década de 1980. El nuevo Código Minero incluye una propuesta de aumento de la tasa de regalías para el sector minero.



A continuación discutiremos estos debates en cada uno de los sectores y la situación actual de la distribución de la renta generada por ellos.

Sector hidrocarburos

Hasta 1997, la Ley 7990 de 1989 era la principal ley que regulaba la generación de renta de la explotación de petróleo que hasta ese momento se basaba solo en regalías de 5%. En 1997 se realizó una reforma y se aprobó la Ley 9478 en la que se aumentó la tasa de regalías a 10% de la producción de petróleo o gas natural. Además se introdujeron las «participaciones especiales», un pago aplicable a los casos en que exista un volumen de producción grande o de alta rentabilidad. La participación especial se aplica sobre los ingresos netos, es decir, los ingresos brutos deducidos los royalties, las inversiones en exploración, los costos de operación, la depreciación y los tributos.

Al descubrirse los yacimientos de pre-sal, se inició un debate sobre modificaciones y se dieron sucesivos cambios en la Ley de Hidrocarburos (Ley 9478) en los artículos relacionados a la distribución. El primer cambio fue en diciembre de 2010 con la Ley 12351 que modificaba la distribución de las regalías y participaciones especiales solo para los yacimientos del pre-sal, como parte del paquete de leyes para regular esta área. Luego, en noviembre de 2012, en medio de discusiones con los Estados productores que no querían que se reduzca su participación de las nuevas rentas, se aprobó la Ley 12734 que contiene el esquema de distribución vigente ahora.

En este nuevo esquema de distribución —a diferencia del que se establecía en la ley de 1997 en el que la renta se repartía entre el gobierno central (Ministerio de la Marina) y los Estados y Municipios productores en partes iguales— se incluye también a los Estados y municipios no productores a través de una asignación importante a «fondos especiales» a los que se les asigna una parte significativa de la renta, como se resume en las tablas 6 y 7.

Por otro lado, el debate alrededor de los fondos generados por los yacimientos del pre-sal se centró alrededor de la creación de un Fondo Social (FS) para gasto público en áreas sociales, sobre todo proyectos de educación y salud. Este FS se financiaría con un porcentaje importante de las regalías, participaciones especiales y otros ingresos.

Tabla 6. Distribución de las regalías de hidrocarburos entre niveles de gobierno en Brasil

Concepto	Base del cálculo	Beneficiario	Distribución
Regalías	15% del valor de la producción	I. Para yacimientos con contratos de producción compartida	
		<i>Para la explotación en el territorio, lagos o islas fluviales</i>	
		Estados productores	20%
		Municipios productores	10%
		Municipios afectados por operaciones de embarque y desembarque	5%
		Fondo especial a ser distribuido entre todos los Estados (FPE)	25%
		Fondo especial a ser distribuido entre todos los Municipios (FPM)	25%
		Fondo Social	15%
		<i>Para la explotación en la plataforma continental</i>	
		Estados confrontantes	22%
		Municipios confrontantes	5%
		Municipios afectados por operaciones de embarque y desembarque	2%
		Fondo especial a ser distribuido entre todos los Estados (FPE)	24,5%
		Fondo especial a ser distribuido entre todos los Municipios (FPM)	24,5%
		Fondo Social	22,0%
		II. Para yacimientos bajo el régimen de concesiones	
		<i>Para la explotación en el territorio, lagos o islas fluviales</i>	
		Estados productores	70%
		Municipios productores	20%
		Municipios afectados por operaciones de embarque y desembarque	10%
		<i>Para la explotación en la plataforma continental</i>	
		Estados confrontantes	20%
		Municipios confrontantes	17%
Municipios afectados por operaciones de embarque y desembarque	3%		
Fondo especial a ser distribuido entre todos los Estados (FPE)	20%		
Fondo especial a ser distribuido entre todos los Municipios (FPM)	20%		
Fondo Social	20%		

Fuente: Artículos 48° y 49° de la Ley 12734 que modifica las leyes 12731 (2010) y 9478 (1997).
Elaboración: Propia.

Tabla 7. Distribución de las participaciones especiales por niveles de gobierno

Concepto	Base del cálculo	Beneficiario	Distribución
Participaciones especiales	% valor de ingresos netos (deducidas las regalías)	Fondo Social	42%
		Estados productores o confrontantes	34%
		Municipios productores o confrontantes	5%
		Fondo especial a ser distribuido entre todos los Estados (FPE)	9,5%
		Fondo especial a ser distribuido entre todos los Municipios (FPM)	9,5%

Fuente: Artículo 50º de la Ley 12734 que modifica las leyes 12731 (2010) y 9478 (1997).
Elaboración: Propia.

En julio de 2013, las protestas ciudadanas que estallaron en Brasil pusieron presión para que el grueso de este FS se invirtiera en educación. La nueva ley que modificó la distribución en lo relativo al FS —Ley 12858— estableció que todos los *royalties* e ingresos de participaciones especiales de la producción petrolera —a nivel federal, estadual y local— generados por proyectos suscritos a partir de diciembre de 2012 deben invertirse en la educación (75%) y salud (25%). De la misma manera se establece que todos los recursos del Fondo Social deben destinarse a este fin, y que deben usarse no solamente los intereses generados por dicho Fondo (el diseño original de 2010) sino también 50% del capital.

Es decir, la presión ciudadana por mejorar los servicios públicos no solamente afectó la legislación relacionada al uso de los ingresos generados por las extractivas, sino que también generó un cambio en la naturaleza misma del FS, que pierde en gran medida su condición de fondo financiero que genera intereses con el ahorro de la renta, siendo más sostenible en el tiempo. En efecto, ahora se gastan no solo los intereses generados por el FS, sino también el 50% del principal, convirtiendo al FS en un fondo que asigna recursos para una línea específica de gasto.

Sector minero

Como se mencionó anteriormente, en el sector minero está aún vigente el Código Minero que fue promulgado en la década de 1980. A pesar de que se han dado sucesivos debates en el Congreso respecto a la propuesta

de ley para cambiar este Código de Minería (el último de ellos se llevó a cabo en noviembre de 2014), todavía no se ha llegado a aprobar el nuevo Código.

En lo relacionado a los ingresos fiscales, el proyecto de nuevo Código Minero busca aumentar la captura de renta del sector minero. En efecto, en la actualidad, las empresas mineras pagan una Compensación financiera por la explotación de recursos minerales (CFEM) que es esencialmente una regalía que se cobra sobre los ingresos netos por ventas. La tasa de la CFEM es de 2% y se pretende duplicar esta tasa.

El nuevo Código Minero, sin embargo, no cambia nada acerca de cómo se distribuyen los ingresos por CFEM. Se mantendría el esquema vigente en que estos se distribuyen principalmente a los Estados productores (65%) y a los municipios productores (23%), mientras que el gobierno central retiene el 12%.

En este sentido, en el sector minero no se observa una tendencia hacia la inclusión de los estados y municipios no productores y tampoco se ve una tendencia hacia la recentralización de la renta para ser gestionada por el gobierno central. Por el contrario, el debate es sobre agrandar la captura de renta y por lo tanto, a los estados y municipios productores les tocaría una parte significativa de una mayor recaudación de CFEM.



4.1.4. Chile

La Constitución Política de Chile establece que la propiedad de los recursos naturales es de la Nación. Además, establece en su artículo 20º que no está permitida la asignación de la recaudación tributaria a un uso o sector específico. Sin embargo, se establecen dos excepciones: para las Fuerzas Armadas y para aquellas regiones o zonas donde se gravan actividades o bienes que tienen una «clara identificación regional o local».

En términos de producción y generación de renta, el sector hidrocarburos en Chile es marginal, pues no cuenta con reservas significativas de estos recursos. Este sector casi no aporta a los ingresos fiscales del Estado chileno y además, la mayor parte del consumo nacional de hidrocarburos proviene de la importación. Por lo tanto, en el caso de Chile, solo analizaremos la legislación relativa al sector minero y la renta que este genera.

Sector minero

La Constitución chilena establece que los recursos mineros son propiedad del Estado, sin embargo, se dan concesiones a privados para su extracción. En este sentido, los ingresos fiscales del sector minero provienen de la empresa minera estatal CODELCO, pero crecientemente las empresas privadas han ido incrementando su contribución al fisco, mientras la importancia de su producción en el total de cobre producido en el país ha ido aumentando.

Como mencionamos anteriormente, siguiendo el mandato constitucional incluido en el artículo 20º, una porción de la renta minera se encuentra asignada a las Fuerzas Armadas. Esta asignación tiene una larga historia. En efecto, la primera legislación que asigna específicamente parte de los ingresos fiscales del cobre a las FFAA es de inicios de la década de 1940. En la actualidad, basándose en una ley que data de fines de los años cincuenta y que ha sufrido varias modificaciones en el camino, la última en 1985, se establece que el 10% de los ingresos generados por las ventas de cobre y sub productos, incluidas aquellas desarrolladas en el exterior, están asignadas a las FFAA. Sin embargo, esta asignación incluye la restricción de su uso en la adquisición de material de guerra, incluidos nuevos armamentos.

En lo concerniente a la distribución de renta minera del cobre a las regiones y áreas locales en Chile, no se ha creado ninguna legislación que establezca

mecanismos para una gestión descentralizada, siguiendo la tendencia centralista general del Estado chileno. El debate durante el periodo de auge de precios de los minerales se centró, por el contrario, en aumentar la tasa de las regalías que pagaban las empresas mineras privadas y cómo lograr este aumento a pesar de la existencia de contratos de estabilidad tributaria firmados con estas empresas.

Sin embargo, en los años recientes se han dado algunos casos en los que se les ha dado una participación a las regiones productoras de la renta del cobre. Asimismo, las regiones también han generado iniciativas para reclamar una porción de esta renta.

En el 2011, a través de la Ley 20469, se creó un Fondo de Inversión y Reversión Regional (FIRR) que asignaba un total de US\$ 400 millones provenientes de la recaudación del Impuesto Específico a la Minería para proyectos de desarrollo de las regiones. Esta asignación del FIRR solo se estableció para el periodo 2011 – 2014, asignando US\$ 100 millones cada año al fondo. Además se estableció una estructura de distribución de los recursos de este fondo: un tercio será distribuido entre las regiones productoras (con PIB minero de superior a 2,5% del total) y dos tercios a todas las demás regiones no productoras.

Respecto al uso de estos recursos, la ley establece que estos pueden ser invertidos de acuerdo a la legislación vigente para las obras y proyectos normales de los presupuestos de inversión de los gobiernos regionales. Además, dice que los gobiernos regionales podrán transferir estos recursos a los municipios para el mismo tipo de obras, de acuerdo a lo que les autorice la ley de presupuestos de cada año y sus modificaciones. No se ha encontrado información acerca de la renovación de esta legislación después del 2014.

Por otro lado, en respuesta a una iniciativa de ley presentada en la Cámara de Senadores para establecer un Fondo de Desarrollo para la Segunda Región de Antofagasta, el Gobierno ha presentado en el año 2012 un proyecto de ley para un Fondo de Desarrollo del Norte y de las Comunas Mineras de Chile, que asignara recursos directamente a las comunas de las zonas mineras del país. Sin embargo, este debate se congeló en el Senado.

4.1.5. Colombia

La Constitución Política de Colombia de 1991, en su artículo 332º, define como propiedad del Estado el subsuelo y los recursos naturales no renovables. Además, se da prioridad a los departamentos y municipios donde se desarrolla la actividad extractiva en la distribución de la renta (artículo 360º), pero también establece la compensación a los departamentos y municipios no productores con la creación de un Fondo Nacional de Regalías (artículo 361º). Se menciona también en la Constitución, en líneas generales, en qué utilizar los recursos de las regalías: «Estos fondos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planos de las respectivas entidades territoriales» (artículo 361º). Es decir, la Constitución entra en bastante detalle acerca de la generación, distribución y uso de las regalías. En lo concerniente a la gestión de los recursos de regalías no se hace diferencia entre aquellas provenientes del sector minero o del petrolero, sino que existe un Sistema General de Regalías.

Aunque la distribución descentralizada de las regalías mineras y de hidrocarburos ya se desarrollaba hace décadas, en el periodo de análisis hubo un debate intenso y finalmente en el 2012 se aprobó una reforma sobre la gestión descentralizada de estos ingresos. En efecto, en el esquema anterior, las regalías se asignaban directamente a las regiones y municipios productores para que ellos gestionen su gasto de acuerdo a los lineamientos de la ley. Básicamente —aunque con mayores complejidades en lo específico de la ley— la repartición vigente hasta antes de la reforma del 2012 asignaba el 80% a los departamentos y municipios productores y el 20% restante al Fondo Nacional de Regalías para ser asignado al resto de departamentos y municipios del país.

Durante el debate hacia la reforma, el argumento central para justificar el cambio fue que los recursos no habían sido invertidos de manera adecuada y por lo tanto no habían tenido impacto sobre las áreas productoras donde persistía la pobreza y brechas de inversión.

En consecuencia, la reforma del 2012 cambió el esquema donde la mayor parte de los recursos se transfería a los departamentos y municipios de manera directa para su gestión, a un esquema en que se creaban Fondos,

gestionados centralmente, a los que los departamentos y municipios pueden acceder presentando proyectos de inversión, es decir, de manera concursable. Se mantiene un porcentaje de transferencias directas a departamentos productores, pero este es pequeño comparado a lo que era antes de la reforma (solo 9,8% del total).

Además, en esta reforma se crearon otros Fondos, que se gestionan de manera centralizada, con el objetivo de invertir los recursos de las regalías con una lógica inter-temporal: un fondo de ahorro y estabilización, uno de inversión en tecnología e innovación y también asignaciones a fondos de pensiones territoriales.

El nuevo esquema de distribución vigente hoy se resume en la tabla 8. En la siguiente sección discutiremos cuáles han sido las implicancias de este nuevo esquema concursable de asignación de regalías desde la reforma. Cabe mencionar que en medio de estos cambios en la asignación territorial de las regalías, sí se mantiene la asignación de recursos directos para los territorios directamente impactados por las actividades extractivas en los que habitan poblaciones indígenas.

Tabla 8. *Distribución de las regalías mineras y de hidrocarburos a los gobiernos subnacionales y fondos*

Concepto	Base	Beneficiario	Distribución
Regalías (minería y petróleo)	Variable según producto y nivel de producción. Calculada sobre el valor de producción. Hidrocarburos: entre 8 y 25%. Minería: entre 1 y 12%	Ahorro para pensiones territoriales	9,80%
		Fondo de ciencia y tecnología e innovación	9,80%
		Fondo de ahorro y estabilización	29,40%
		Departamentos y municipios productores y puertos	9,80%
		Fondo de compensación regional	23,52%
		Fondo de desarrollo regional	15,68%
		Vigilancia y fiscalización	2,00%

Fuente: Gaitán et al (2011).

Sobre el uso de los recursos de las regalías, como en otros casos de la región, la ley establece restricciones sobre el gasto en proyectos de inversión. En efecto, el 90% de los recursos recibidos por el departamento o municipio

deben destinarse a la inversión en proyectos priorizados en el plan de desarrollo respectivo y se permite un 5% para inventoría técnica de los proyectos y 5% adicional para gastos de operación de los proyectos.

4.1.6. Ecuador

La Constitución de la República de Ecuador de 2008, establece que la propiedad de los recursos naturales renovables y no renovables, así como de los recursos del subsuelo son del Estado ((Capítulo 1, artículo 3º). En lo respectivo a la distribución, establece además que las comunidades, pueblos y nacionalidades donde se llevan a cabo los proyectos extractivos tienen derecho a participar de los beneficios generados ((Capítulo 4, artículo 57º). Sin embargo, en la práctica, Ecuador es uno de los países de la región, además de Chile, Venezuela y México, donde la gestión de la renta generada por los hidrocarburos se mantiene centralizada en su mayoría. En cuanto al sector minero, Ecuador no tiene una tradición minera y actualmente no existen proyectos mineros de gran escala. Solo recientemente se desarrolló un marco legal para estas actividades a raíz del creciente interés de inversionistas en las reservas del país en un contexto de precios internacionales elevados.

A continuación revisaremos en mayor detalle la legislación relativa a la distribución de la renta en el sector hidrocarburos y en el sector minero.

Sector hidrocarburos

La gestión de los ingresos petroleros en Ecuador cambió significativamente en el periodo que analizamos en este estudio. En efecto, hasta abril de 2008 la gestión de los ingresos petroleros de Ecuador se realizó siguiendo un complejo sistema conocido como «preasignaciones». Bajo este sistema, los ingresos petroleros que entraban al tesoro nacional ya tenían un destino predeterminado, ya sea a algún sector, ministerio o territorio. Estas preasignaciones incluían tres fondos que distribuían ingresos petroleros a los gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo al mandato constitucional: las Rentas Sustitutivas (que compensaba a las provincias de Napo, Esmeraldas, Sucumbíos, Orellana y Pastaza por el paso del Oleoducto); el Fondo de Desarrollo de las Provincias de la Región Amazónica (que era facturado a Petroecuador o a sus filiales y entregado equitativamente

entre los gobiernos seccionales amazónicos en la Región Amazónica) y finalmente, el Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (que recibía un dólar por cada barril de petróleo extraído en la Región Amazónica y comercializado en los mercados internos y externos).

Posteriormente, se realizó un cambio brusco relativo a la distribución de los ingresos petroleros y esta pasó a ser gestionada de manera centralizada en el marco del presupuesto público general. Se aprobó la Ley Orgánica para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado, se eliminó la distribución de los dos primeros fondos (Rentas Sustitutivas y Fondo de Desarrollo de las Provincias de la Región Amazónica), aunque este último se sigue cobrando, pero los recursos quedan ahora en el Gobierno Central. El único fondo que en la actualidad distribuye recursos de los hidrocarburos a nivel local es el Fondo de Ecodesarrollo (FE). La distribución específica de este fondo se describe en la tabla a continuación.

Tabla 9. *Distribución de los recursos del Fondo de Ecodesarrollo entre gobiernos subnacionales*

Concepto	Base	Beneficiarios	Distribución	Criterios de distribución al interior de los territorios
Fondo de Ecodesarrollo	1 US\$ por cada barril de petróleo exportado y vendido internamente	Municipios (43)	58%	40% partes iguales
		Consejos Provinciales (6)	28%	
		ECORAE	9%	60% participación de la población
		Juntas Parroquiales	5%	

Fuente: Leyes reformativas para el Fondo de Ecodesarrollo.
Elaboración: Herrera y Jarrín (2013).



Como se ve en la tabla, los recursos del FE se reparten entre los Municipios, Consejos Provinciales y Juntas Parroquiales de la Región Amazónica. En cada uno de estos, el 40% se reparte equitativamente y el 60% de acuerdo a la población.

Además se destina un porcentaje al Fondo Regional Amazónico, administrado por el Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (Ecorae), es decir, de manera centralizada.

Sector minero

Como mencionamos anteriormente, a la fecha, en Ecuador la minería no ha sido una actividad importante y por lo tanto, no ha sido una fuente de ingresos fiscales. Sin embargo, en el 2013 se aprobó la Ley Minera ecuatoriana en el contexto de una gran expectativa del gobierno de lanzar el sector minero y el interés de algunas empresas mineras en proyectos de gran escala. En su artículo 93º, esta nueva legislación incluye el cobro de regalías cuya base es la venta del mineral principal y los minerales secundarios. La tasa de estas regalías es variable y no debe ser menor al 5%. Para el caso del oro y la plata, puede llegar al 8%. Las regalías se definen como un pago adicional al impuesto a la renta de las empresas, es decir que no se puede descontar del mismo.

Respecto a la distribución, el mismo artículo de la Ley de Minería establece que el 60% de la regalía será destinado para proyectos productivos y de desarrollo local sustentable a través de los gobiernos municipales, juntas parroquiales. Asimismo, dice que, «cuando el caso amerite, el 50% de este porcentaje a las instancias de gobierno de las comunidades indígenas y/o circunscripciones territoriales».

Finalmente, menciona que se debe dar prioridad en la distribución a las comunidades en las áreas de influencia de los proyectos mineros.

En síntesis, en el sector minero, a diferencia del caso de los hidrocarburos, sí se han creado en la legislación mecanismos para que los territorios se beneficien de las rentas generadas por la actividad minera, con una expresa intención de priorizar a las áreas directamente afectadas. Sin embargo, el 60% reservado para proyectos productivos no tiene un esquema de

distribución específico entre municipios y juntas parroquiales, por lo tanto se puede pensar que será el gobierno central el que decida sobre estos fondos. Además, la posibilidad de asignar el 50% a las comunidades indígenas se deja abierta y no es clara la condicionalidad.

Respecto al uso de estos fondos de las regalías, el artículo 10º del reglamento sobre la distribución de las regalías mineras y utilidades establece que estos recursos no se pueden usar en gasto corriente.

4.1.7. México

Aunque México es siempre reconocido como uno de los principales productores de petróleo de la región, y también a nivel mundial, el país también tiene una importante producción de minería, con un valor de producción similar al del Perú. Asimismo, México es un país con una tradición de gestión centralizada de los recursos. Sin embargo, en México sí existe un mecanismo de coparticipación de todos los ingresos federales a favor de los Estados, Municipios y el Distrito Federal. Es la Ley de Coordinación Fiscal (2011), en su artículo 7º, la que crea y regula este mecanismo de coparticipación denominado «Fondo General de Participaciones» y señala que se constituye a partir del 20% de la recaudación federal que se obtenga en un ejercicio. El artículo dice también que «La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos».

A continuación revisamos la legislación relacionada a la distribución de los ingresos petroleros y mineros en el país.

Sector hidrocarburos

Además del mecanismo general de coparticipación de los ingresos federales descrito anteriormente, la Ley de Coordinación Fiscal también establece una pequeña cantidad que se asigna a los municipios productores de petróleo. Esto es lo único que se distribuye con el principio de origen. Se trata del 3,71% de lo recaudado por concepto de «derecho adicional por extracción de petróleo».

Este derecho adicional de extracción de petróleo corresponde al 1,1% sobre los ingresos totales por extracción de petróleo luego de descontados todos los costos y gastos, incluida la inversión en activos fijos. Por lo tanto, se distribuye el 3,71% de este 1,1%, por lo que se puede percibir que es un monto relativamente pequeño. En efecto, este porcentaje no llega a representar ni el 1% de los ingresos petroleros recaudados.

Este porcentaje se distribuye, de acuerdo a la ley, a «los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos». No se establecen restricciones sobre el uso de estos recursos para gasto corriente o de inversión.

Sector minero

A pesar de la relevancia de su producción minera, México es uno de los pocos países de Latinoamérica que no cobra regalías a este sector. Recientemente la cámara baja del parlamento mexicano ha aprobado una propuesta para establecer el pago de regalías de 5% a la producción minera. Es muy probable que su aprobación demande más tiempo y se introduzcan modificaciones, sin embargo de acuerdo con la tradición mexicana es poco probable que se tomen previsiones para la distribución territorial de las regalías.



4.1.8. Perú

Junto con Bolivia y Colombia, el Perú es uno de los países en América Latina que distribuye una porción relativamente alta de las rentas mineras y de hidrocarburos a los gobiernos subnacionales. Cabe mencionar que el Perú inició (o mejor dicho reinició luego de un retroceso en la década de 1990) un proceso de descentralización que incluyó la creación de gobiernos regionales. Es en este contexto que se establece la legislación relacionada a la distribución de los ingresos fiscales generados por la minería y los hidrocarburos, aunque algunos mecanismos ya existían para el caso del petróleo.

Tanto la Constitución de 1979 como la de 1993 establecían en una perspectiva amplia que los gobiernos subnacionales deben tener una participación en «el total» de ingresos que genere la extracción de recursos naturales. Sin embargo, el marco legal para regular cómo se traduce esta participación en la práctica se creó de manera desordenada, en distintos momentos y de manera diferente en el sector hidrocarburos y en el sector minero. Además, en ninguno de los casos se cumple que la participación de los gobiernos subnacionales sea en el «total» de los ingresos por extracción, como lo establece la Constitución. Sin embargo, sí llama la atención que, a diferencia de todos los otros países de la región, en el Perú se distribuye una parte del impuesto a la renta pagado por las empresas mineras y de hidrocarburos y no solo las regalías u otros impuestos especiales.

A continuación vemos las características particulares de la distribución por sector en el país.



Sector hidrocarburos

La distribución de la renta de las industrias extractivas en el Perú se inició en el sector petrolero en la década de 1970. La legislación fue específica al departamento de Loreto y se le asignaba el 10% del valor de producción del petróleo que se extraía de ahí. Inicialmente solo se estableció por 10 años, pero luego se extendió hasta el agotamiento del recurso. A este 10% se le denominó «canon petrolero» y esencialmente puede ser considerado como una regalía.

Años más tarde, con la expansión de la extracción de petróleo en la Amazonía y la costa peruana, así como con la creación de nuevos departamentos, se fueron creando también nuevas leyes de canon y sobre canon adicionales, específicas para los departamentos de Ucayali, Piura y Tumbes.

Recién en la década de 2000 se creó una Ley de Canon que regula la distribución de los ingresos por extracción de recursos naturales para todo el país y para todos los sectores (incluidos pesca e hidroenergía); sin embargo, esta nueva legislación no modificó lo que estaba ya establecido en las leyes para el sector petrolero y sus especificaciones para cada departamento.

En el año 2004, en la Amazonía peruana se comenzó a explotar un yacimiento de gas natural y la renta generada por esta extracción sí cayó bajo el régimen de la Ley de Canon general. En este sentido, y a diferencia del sector petrolero donde el canon petrolero solo consideraba 10% del valor de la producción, el canon gasífero se creó estando compuesto de 50% del impuesto a la renta y 50% de las regalías del gas.

Debido a la gran diferencia entre las bases de cálculo del canon petrolero y el canon gasífero, en junio de 2012 se aprobó la Ley 29693 de homologación del canon petrolero que buscaba igualar la asignación del canon petrolero con la del canon gasífero. Es decir, desde ese año el 50% del impuesto a la renta también se distribuye a los departamentos productores.

Sin embargo, no se modificaron las normas acerca de la distribución al interior de los departamentos entre los gobiernos regionales y locales que siguen siendo distintas en cada departamento petrolero. Las tablas 10 y 11 a continuación resumen cómo se distribuye el canon petrolero y el canon

gasífero al interior de los departamentos productores. Los departamentos no productores no reciben ninguna participación de estos recursos.

Tabla 10. Distribución del canon y sobre canon petrolero

	Loreto	Ucayali		Piura	Tumbes	Huánuco Puerto Inca
	Canon y sobre canon	Canon	Sobre canon	Canon y sobre canon	Canon y sobre canon	Canon
Gobierno regional	52%	20%	52%	20%	20%	
Gobiernos locales (Municipios)	40%	70%	40%	70%	70%	100%
- Distrito productor		10%				
- Provincia productora		20%		20%	20%	
- Departamento productor		40%		50%	50%	
Universidades nacionales	5%	5%	5%	5%	5%	
Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana	3%	2%	3%			
Institutos Superiores Pedagógicos y Tecnológicos		3%		5%	5%	

Fuente y elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (2012).



Tabla 11. *Distribución del canon gasífero*

Nivel de gobierno	Porcentaje distribución
Distritos del departamento productor	40%
Distritos de la provincia productora	25%
Gobierno regional	20%
Distrito productor	10%
Universidades públicas regionales	5%

Fuente y elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (2012).

Sector minero

El canon minero fue creado por la Ley de Canon general que se aprobó en el 2001 (Ley 27506) y se especificó que éste está constituido por el 50% del impuesto a la renta que pagan las empresas mineras. Es decir, el «canon» en este caso no se refiere a un pago adicional, sino solo a un mecanismo de distribución del impuesto a la renta que pagan las empresas. El canon minero, al igual que en el sector hidrocarburos, solo se distribuye a los departamentos productores de minerales. Su distribución al interior de los departamentos es la misma que la del canon gasífero, priorizando a los municipios, sobre todo al municipio productor.

Pero en el sector minero, el canon no es la única renta que se distribuye. También se distribuye a las regiones productoras la regalía minera y el derecho de vigencia.

La regalía minera se creó en el 2004 a través de la Ley 28258 y el 100% de lo recaudado por este concepto se asigna a las regiones productoras. Inicialmente, esta regalía se cobraba sobre el valor de la producción, pero en el 2011, con la Ley 29788, se modificó la base a la utilidad operativa de las empresas.

Por otro lado, el derecho de vigencia es un pago anual por la superficie de las concesiones mineras. Este pago es de US\$ 3 por hectárea por año para la mediana y gran minería y de US\$ 0,5 por hectárea por año para la pequeña y artesanal. El 75% de lo recaudado por este concepto se asigna a los municipios de la región productora.

Aunque estos últimos dos pagos, comparados a los montos transferidos por canon minero a los gobiernos subnacionales, son relativamente pequeños, su asignación también prioriza a los municipios productores.

La distribución de estos tres ingresos que se distribuyen a los gobiernos subnacionales en el sector minero se resumen en la tabla a continuación.

Tabla 12. Distribución del canon minero, la regalía minera y el derecho de vigencia entre niveles de gobierno y otras entidades

	Distritos del departamento productor	Distritos de la provincia productora	Gobierno regional	Distrito productor	Universidades públicas regionales	Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico	Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero	Ministerio de Energía y Minas
Canon minero	40%	25%	20%	10%	5%			
Regalía minera	80%		15%		5%			
Derecho de vigencia	40%			35%		10%	10%	5%

Fuente: Leyes específicas.

Un resultado impensado —como veremos después— es la alta concentración de los ingresos fiscales de la minería en distritos, provincias y regiones productoras, sin mecanismo formal de compensación a regiones no productoras. Hay que precisar al respecto que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) efectivamente compensa a las regiones no productoras asignándoles recursos de inversión del presupuesto general, pero de manera discrecional, negociada bilateralmente, y no con base en un mecanismo con reglas de juego preestablecidas, previsibles.



A partir de la década pasada, en la medida en que se paralizó el proceso de descentralización, existe una tendencia creciente a limitar la autonomía de gestión de los gobiernos subnacionales mediante procedimientos burocrático administrativos.

Recientes acuerdos entre las empresas mineras y gobierno sobre pagos adicionales (mayores regalías, impuesto extraordinario y auto gravamen voluntario) establecen que estos van directamente al gobierno central y que —además— sean considerados como costos deducibles del impuesto a la renta (que en 50% va a las regiones y municipalidades productoras), produciéndose un efecto neto de recentralización de los ingresos fiscales del sector minero.

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

4.1.9. Trinidad y Tobago

Trinidad y Tobago es un país pequeño en cuanto a su superficie y su población, y en donde la actividad minera no tiene existencia significativa.

En relación con los ingresos petroleros y gasíferos, hay una continuidad básica del esquema por el cual todos los ingresos petroleros van al gobierno central.

Sin embargo, una parte de los ingresos petroleros se asigna al Heritage and Stabilization Fund (HSF), de acuerdo a los siguientes criterios:

- Cuando los ingresos petroleros exceden en 10% o más los ingresos estimados, todo el exceso va al HSF.
- Cuando los ingresos petroleros exceden en menos de 10% a los ingresos estimados, el exceso puede ir al HSF.
- Cuando los ingresos petroleros son menores en 10% o más los ingresos estimados, el déficit se cubre con aportes del HSF.

- Cuando los ingresos petroleros son menores en menos de 10% a los ingresos estimados, el déficit puede cubrirse con aportes del HSF.

De esta manera, Trinidad y Tobago es el único país de la región que realmente hace una gestión financiera compleja y multipropósito de una parte significativa de los ingresos que genera su actividad extractiva.

1.1.10. Venezuela

Venezuela, al igual que otros países en la región como Argentina y México, tiene un mecanismo de coparticipación del total de los ingresos fiscales con los gobiernos subnacionales. Este se denomina «Situado Constitucional» y equivale al 20% del presupuesto nacional. Existen otros dos mecanismos de transferencia de recursos a los gobiernos subnacionales: el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y las Asignaciones Económicas Especiales para los Estados derivadas de Minas o Hidrocarburos. Solo el último se basa directamente en la renta generada por la minería y los hidrocarburos. El FIDES es un porcentaje del IVA (15%) y se asigna a los estados y municipios para proyectos de inversión de manera concursable.

Por el lado de las asignaciones económicas especiales para los estados derivadas de minas o hidrocarburos, estas recién se crearon en el 2010. Antes de esta fecha no existía ninguna asignación territorial relacionada a las industrias extractivas. La base del cálculo de estas asignaciones es el 25% de los ingresos totales generados por los hidrocarburos y la minería, después de retirar la parte que corresponde al Situado Constitucional. La distribución al interior de los estados y municipios de los recursos de las asignaciones económicas especiales se detalla en la tabla 13.



Tabla 13. *Distribución entre los gobiernos subnacionales de los recursos recaudados por la Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados derivadas de Minas o Hidrocarburos (LAEE)*

Concepto	Distribución	Distribución al interior de los Estados
(LAEE) 25% regalías después de descontar el Situado Constitucional	70% Estados productores	40% Alcaldías (mínimo)
		20% Municipalidades (mínimo)
	30% Estados no productores	40% Alcaldías (mínimo)
		20% Municipalidades (mínimo)

Fuente: Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados derivadas de Minas o Hidrocarburos. Última reforma, 27 noviembre de 2000.

En el sector minero, la Ley de Minas de 1999 crea el impuesto de explotación que se calcula sobre el valor comercial del mineral; las tasas son variables según el tipo de material extraído. Si se trata de oro, plata u otros minerales, la tasa es de 3%, mientras que en el caso de los diamantes o piedras preciosas, la tasa es de 4%.

En el sector hidrocarburos, existen distintos instrumentos a través de los cuales el gobierno captura renta de la producción de petróleo. El primero son las regalías que se pagan sobre los ingresos brutos de la empresa petrolera (producción multiplicada por el precio del barril de petróleo) con una tasa de 30% (artículo 44° Ley de Hidrocarburos). El segundo es el impuesto a la renta, que para el sector petrolero es de 50%, una tasa mayor a la del resto de sectores económicos que pagan 34%. Finalmente está el impuesto a las ganancias extraordinarias, que se aprobó en el 2008 con la Ley de Impuesto sobre Precios Extraordinarios del Mercado Internacional de Hidrocarburos. Este impuesto se paga si el precio del barril de referencia supera los US\$ 70. En la práctica, este impuesto es una regalía adicional que se aplica sobre la diferencia entre el precio existente y los US\$ 70. Si el precio está entre US\$ 70 y US\$ 100, la tasa es de 50% sobre los ingresos brutos, mientras que si supera los US\$ 100, es de 60%.

El impuesto a las ganancias extraordinarias está excluido de las asignaciones especiales a los estados, pues se establece que va directamente al gobierno central. Además, se descuenta del pago del impuesto a la renta, lo cual también reduce lo que se distribuye a los gobiernos subnacionales en el

Situado Constitucional. En este sentido, la creación de este impuesto sería en la práctica una manera de centralizar una mayor parte de los ingresos petroleros.

Siguiendo esta misma tendencia, la empresa petrolera estatal PDVSA asigna una parte importante de sus recursos al gasto social directo, por ejemplo en programas alimentarios o de infraestructura. En ambos casos, al no ingresar estos recursos al presupuesto público, disminuye la base sobre la que se estiman los recursos que son repartidos a los estados y los municipios. Es decir, en los últimos años, el gobierno central ha estado aumentando la porción de los ingresos petroleros que gestiona directamente, reduciendo la porción que se distribuye de manera descentralizada.

La Ley de Asignaciones establece restricciones sobre el uso de los recursos. Estos solo se pueden gastar en proyectos de inversión en una lista de áreas prioritarias como infraestructura y dotación en el sector médico asistencial y en el educativo, cultural y deportivo, construcción de viviendas, investigación e innovación tecnológica, entre otras.

4.2. Análisis comparativo de los marcos legales sobre distribución

Luego de revisar la legislación por país, es posible identificar algunas tendencias comunes a la región en lo respectivo a la legislación sobre distribución. La tabla 14 resume los contenidos de las legislaciones que apoyan la identificación de las tendencias descritas a continuación. Por otro lado, la tabla 15 compara los ingresos que se distribuyen y los porcentajes de distribución específica de los países de la región.

1. En general se distribuyen las regalías u otros impuestos específicos basados en el valor de la producción o ventas. La excepción es el Perú, donde también se distribuye el 50% del impuesto a la renta y donde las regalías mineras se basan en la utilidad operativa de las empresas.
2. Todos los países analizados que distribuyen una porción de la renta de las extractivas priorizan a las áreas productoras en esta distribución. Dentro de las áreas productoras, el nivel local (municipios) recibe en general una mayor participación de estas rentas. Los únicos países que tienen mecanismos formales de compensación para áreas no productoras —también llamados mecanismos de ecualización— son

Bolivia y Colombia, así como Brasil que creó recientemente los fondos especiales para que los estados y municipios no productores también se beneficien de la explotación de hidrocarburos.

3. En todos los países analizados, excepto en Argentina, en la legislación sobre distribución se incluyen restricciones para que la renta no sea usada en gasto corriente, sino solo en gasto de inversión, en muchos casos también incluyendo una lista de proyectos o sectores prioritarios en los que se debe invertir. En el caso argentino, las provincias son las que recaudan las regalías, por lo tanto tienen una naturaleza distinta —son recursos propios, no transferencias intergubernamentales— por lo tanto tienen más poder de decisión sobre su uso.
4. Existe una tendencia hacia la creación de Fondos en vez de realizar transferencias directas de un porcentaje de la renta. El caso más claro de esta tendencia es Colombia, donde las transferencias directas a los departamentos y municipios bajaron de casi 80% a menos del 10%



para ahora ser asignados a distintos fondos, incluyendo un fondo de compensación para áreas no productoras y un fondo de ahorro y estabilización. En el caso de Brasil, la creación de fondos se relaciona a la intención de direccionar la renta a gasto social prioritario (en educación y salud). La creación de estos fondos también se puede interpretar como una forma de recentralizar la renta que antes se distribuía de manera directa a los gobiernos subnacionales. En efecto, en muchos casos (como el de Colombia, Venezuela y Ecuador), los gobiernos deben presentar proyectos para acceder a los recursos. Por lo tanto, entidades del gobierno central tienen la palabra final sobre lo que se aprueba o rechaza.

5. En relación al último punto mencionado en el tema anterior, vemos que en la región hay una tendencia hacia la búsqueda de mecanismos para reducir la porción de la renta que se distribuye de manera descentralizada. En otras palabras, hay una tendencia hacia la recentralización de la renta de las extractivas. El caso más claro es el de Ecuador en donde en el 2008 se desactivaron mecanismos de distribución de la renta, pasando a ser controlados por el gobierno central. Sin embargo, en otros países también se está dando esta recentralización a través de otros mecanismos. Por ejemplo, en el Perú se creó en el 2011 un nuevo Impuesto Especial a la Minería de gestión totalmente centralizada. Su pago se descuenta del impuesto a la renta que es la renta que se distribuye a los gobiernos regionales y municipios, reduciendo por lo tanto el monto distribuido. Mecanismos similares se aplican en Venezuela y Argentina, donde nuevos impuestos centralizados —en Argentina hablamos del impuesto a las exportaciones— reducen la base de la renta distribuida. La creación de fondos gestionados centralmente discutida en el punto anterior es otro mecanismo de recentralización que podemos identificar en los países analizados.
6. La tendencia en la región es al gasto de la renta de las extractivas en el presente y hay pocos países que han establecido mecanismos de ahorro o estabilización. En general, la legislación no permite el ahorro de esta renta, sino que se busca invertirlo lo más pronto posible. Esto también responde a exigencias sociales. Por ejemplo, en Brasil, el Fondo Social creado en el contexto de los descubrimientos

del pre-sal iba a ser inicialmente un fondo de ahorro que generaría intereses y ellos serían usados para la inversión en educación y salud. Sin embargo, la ola de protestas en el país puso presión para aumentar el gasto y esto llevó a que el gobierno decidiera que no solo se gastarían los intereses generados por el ahorro del fondo, sino también el 50% del principal. Las excepciones son Trinidad y Tobago y recientemente el Fondo de Ahorro y Estabilización creado en Colombia. El funcionamiento de estos fondos merece un mayor análisis para evaluar su aplicabilidad en el resto de la región.

7. Una falta generalizada de legislación respecto a la evaluación sistemática del impacto del gasto descentralizado de esta renta distribuida.

Además de estas tendencias, existe un tema adicional que ha surgido como una opción en Bolivia, pero no se observa en otros países de la región. Este es la creación de transferencias de efectivo para poblaciones vulnerables con renta de las extractivas. Este instrumento se está usando en Bolivia con la Renta Dignidad. Otros países de la región tienen transferencias condicionadas de efectivo como parte de su política social (por ejemplo la Bolsa Familia en Brasil o el Programa Juntos en el Perú), pero solo Bolivia tiene una transferencia que se financia exclusivamente con renta de los hidrocarburos. Este tema trae a la mesa varias interrogantes, por ejemplo: ¿es sostenible basar transferencias de efectivo en ingresos volátiles y finitos? ¿Tienen estas transferencias más impacto en la reducción de la pobreza que el gasto de los gobiernos subnacionales? Estos debates siguen abiertos.

En la siguiente sección pasaremos a analizar cómo estos marcos legales se han desarrollado en la práctica y los resultados en términos de los montos distribuidos a los gobiernos subnacionales.

Tabla 14. Resumen comparativo de aspectos claves del contenido de los marcos legales acerca de la distribución de la renta de las industrias extractivas en América Latina

		Propiedad de los RN	Constitución incluye provisiones sobre distribución de la renta	Tipo de ingresos que se distribuyen	Base del cálculo	Distribución a regiones productoras	Mecanismo para compensar a regiones no productoras	Restricciones para el uso	Fondos para gasto social	Legislación sobre evaluación de impacto del gasto de la renta
Argentina	Hidrocarburos	Provincias	No	Regalías	Valor de la producción	Provincias recaudan	No	No	No	No
	Minería	Provincias	No	Regalías	Valor de la producción	Provincias recaudan	No	No	No	No
Bolivia	Hidrocarburos	Pueblo de Bolivia	Si	Regalías e IDH	Valor de la producción	Si	Si	Si	Si	No
	Minería	Estado	No	Regalías	Valor bruto de venta	Si	Si	Si	No	No
Brasil	Hidrocarburos	Unión (Gobierno Federal)	Si	Regalías y participaciones especiales	Valor de la producción	Si	Si	Si	Si	No
	Minería	Unión (Gobierno Federal)	Si	CFEM (Regalías)	Valor de las ventas netas	Si	Si	No	No	No
Chile	Minería	Estado	No	Monto fijo del Impuesto Específico a la Minería	Valor de las ventas netas	Temporal	No	Si	Si	No
Colombia	Hidrocarburos	Estado	Si	Regalías	Valor de la producción	Si	Si	Si	Si	No
	Minería	Estado	Si	Regalías	Valor en boca de mina	Si	Si	Si	Si	No
Ecuador	Hidrocarburos	Estado	Si	Regalías	Valor de la producción	Si (mínimo)	No	Si	Si	No
	Minería	Estado	No	Regalías	Valor de la producción	Si	No	Si	Si	No
México	Hidrocarburos	Nación	No	Derecho adicional por extracción de petróleo	Ingresos por extracción, descontados	Si (mínimo)	No	No	No	No
	Minería	Nación	No	No		No	No	No	No	No
Perú	Hidrocarburos	Nación	Si	Regalías e Impuesto a la renta	Valor de la producción (regalías); utilidades (IR)	Si	No	Si	No	No
	Minería	Nación	Si	Regalías e Impuesto a la renta	Utilidades (regalías e IR)	Si	No	Si	No	No
Trinidad y Tobago		Estado	No	No		No	No	No	Si	No
Venezuela	Hidrocarburos	República	Si	Regalías	Valor de la producción	Si (mínimo)	Si	Si	No	No

Elaboración propia.

Tabla 15. Resumen de la información sobre el tipo de renta distribuido y los porcentajes asignados por niveles de gobierno

Sector	Ingreso que se distribuye	Base del ingreso	Participación de las regiones, departamentos o estados productores	Participación de los municipios productores	Participación del gobierno central	Participación de entidades educativas públicas	Asignación a Fondos	Participación áreas no productoras
Argentina	Hidrocarburos	Regalías	12% valor de producción a boca de pozo	100% (provincias recaudan)				
	Minería	Regalías	Máx. 3% valor del mineral puesto en boca mina	100% (provincias recaudan)				
		Canon de exploración	1 peso por km2	100% (provincias recaudan)				
Bolivia	Hidrocarburos	Regalías	18% valor de la producción		61%	33%		6%
		IDH	32% del valor de la producción	3,05%	8,36%	56,25%	1,08%	31,25%
	Minería	Regalías	Entre 1% y 7% del valor bruto de venta	85%	15%			
Brasil	Hidrocarburos	Royalties (contratos de participación compartida) - En tierra, etc.	15% del valor de la producción	20%	15%		15%	50%
		Royalties (contratos de producción compartida) - Plataforma continental	15% del valor de la producción	22%	7%		22%	49%
		Royalties (concesiones)	15% del valor de la producción	70%	30%			
		Participaciones especiales		34%	5%	42%		19%
	Minería	88% de la CFEM (Compensación financiera por la explotación de recursos minerales)	2% ingresos netos por ventas	65%	23%	12%		
Chile	Minería	Fondo de Inversión y Reversión Regional	US\$ 400 millones del Impuesto Específico a la Minería (por 4 años)	33%				67%
Colombia	Hidrocarburos + minería	Regalías		10%	2%		65%	23,52%
Ecuador	Hidrocarburos	Fondo de Ecodesarrollo	1 US\$ por barril exportado o comercializado en el país		63%		9%	
	Minería	Regalías	Entre 5 y 8% de las ventas			40%	60%	
México	Hidrocarburos	3,17% del derecho adicional por extracción de petróleo	1,1% sobre los ingresos totales por extracción de petróleo luego de descontados todos los costos y gastos incluidas la inversión en activos fijos		100%			
Perú	Hidrocarburos	Canon petrolero	50% impuesto a la renta de empresas petroleras + regalías	52% / 20%	40% / 70%	2% / 3%	5% / 10%	
		Canon gasífero	50% impuesto a la renta + 50% regalías	20%	75%		5%	
	Minería	Canon minero	50% impuesto a la renta pagado por empresas mineras	20%	75%		5%	
		Regalía minera	Entre 1% y 12% de utilidad operativa	15%	80%		5%	
		Derecho de vigencia	Entre US\$ 0,5 y US\$ 3 por hectárea por año		75%	25%		
Venezuela	Hidrocarburos	Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados derivadas de Minas o Hidrocarburos	25% regalías (luego de restar el Situado Constitucional)	70%				30%

Elaboración propia.

5. La distribución de la renta en América Latina entre el 2003 y el 2015: análisis de la información estadística



Teniendo como antecedente la descripción y el análisis de las tendencias relacionadas al marco legal sobre la distribución de la renta minera y de hidrocarburos en los países de la región, en esta sección presentaremos la información estadística sobre los montos realmente distribuidos a los gobiernos subnacionales. Esto nos permitirá analizar la importancia de estas transferencias, comparando entre países, ver su evolución entre el 2003 y el 2015 e identificar algunas tendencias relacionadas.



Con este objetivo, dividimos esta sección en tres partes: primero la descripción y el análisis de la información sobre la evolución de los montos transferidos a los gobiernos subnacionales durante el periodo de análisis, luego la información sobre la distribución entre regiones dentro de cada país y finalmente la (escasa) información disponible sobre el uso de la renta distribuida.

Estadísticas sobre la evolución de los montos de renta distribuidos

La tabla 16 presenta la información estadística resumida de los ingresos por hidrocarburos y minería que son distribuidos de manera descentralizada (en el caso de Argentina, estos son recaudados directamente por las provincias). Es importante mencionar que el cuadro muestra los ingresos distribuidos totales, es decir, sumando los montos por los distintos impuestos o regalías que se transfieren a los gobiernos subnacionales. Por ejemplo, en el caso boliviano, para el sector hidrocarburos, se incluye en la tabla el 67% de las regalías sumado al 31,76% de IDH que corresponde a la participación de los gobiernos subnacionales. Los ingresos incluidos en cada caso se detallan en la tabla 15.

Esta información estadística nos permite ver, en primer lugar, la magnitud de estas transferencias. En el año 2011, el más reciente en que contamos con información para todos los países, las rentas distribuidas a los gobiernos subnacionales sumaron más de 21 mil millones de dólares en el caso de los hidrocarburos y más de 4 300 millones de dólares en el caso de la minería, montos bastante significativos. Es evidente también que en América Latina, el sector hidrocarburos es el que ha generado la mayor cantidad de renta a la que han tenido acceso los gobiernos subnacionales. En el 2011, esta fue casi 5 veces la del sector minero.



Además, podemos agrupar los países en términos del monto de renta distribuida en cada sector. En el sector hidrocarburos, Brasil lidera con montos distribuidos por encima de los 4 500 millones de dólares distribuidos al año desde el 2007, llegando a 10 mil millones en el 2010. Argentina, Bolivia y Colombia se pueden agrupar en un siguiente nivel de monto anual distribuido, superando los 2 mil millones anuales desde el 2011. México, Ecuador y Perú están bastante lejos de estos niveles de renta distribuida anual. En México y Ecuador, este nivel bajo de montos distribuidos a los gobiernos subnacionales se debe a que ambos países mantienen una gestión altamente centralizada de sus ingresos petroleros. En el caso peruano es distinto, pues el monto bajo no se debe a la centralización de la renta, sino que el país no es un jugador importante en la producción de hidrocarburos, con niveles de producción bastante menores que el resto de los países incluidos en la tabla.

Para ilustrar este punto usamos el caso de México, que en el 2012 fue el principal productor de petróleo de la región llegando a producir 2,9 millones de barriles de petróleo. El Perú en ese mismo año tuvo una producción por debajo de los 200 mil barriles de petróleo por día. Sin embargo, en ese mismo año, en el Perú se distribuyó renta de hidrocarburos por un monto más del doble de lo distribuido en México.

Si consideramos el sector minero, el Perú es el país en que los montos anuales de renta minera distribuida a los gobiernos subnacionales son los más altos. Esto se debe no solo a la importancia de su producción, sino a que es el único país de la región en el que se reparte una porción significativa (50%) de los ingresos por impuesto a la renta.

Una segunda observación interesante que nos muestran las estadísticas se relaciona con la evolución de los montos de renta distribuida. Aunque no se cuenta con una serie completa de datos para todo el periodo —lo cual demuestra un problema respecto a la transparencia a la que nos referiremos más adelante— igual se puede ver que los montos han aumentado de manera significativa y muy rápidamente. Esto ha sido el resultado de distintos efectos que han actuado de forma simultánea. Uno de ellos es el efecto del aumento de los precios internacionales y la demanda que impulsó el aumento de la producción de minerales e hidrocarburos en los países de la región. El otro efecto es el de la mayor captura de renta en

muchos países, como resultado de cambios en el marco legal relacionado a la captura de renta creando nuevas tasas o impuestos. Esto permitió que la renta total crezca y por lo tanto la participación de los gobiernos subnacionales crezca también.

Hoy, los países de la región enfrentan un nuevo contexto en términos de los precios y la demanda de los hidrocarburos y los minerales. Ya no continúa el auge que se vivió entre el 2004 y el 2011 — interrumpido solo brevemente a fines del 2008 y en el 2009. En efecto, los precios de los minerales comenzaron a bajar a partir de 2011, y la brusca caída de los precios de los hidrocarburos en los últimos 6 meses de 2014 y hasta la fecha, ha redefinido de manera radical el escenario internacional de las *commodities*.

Por lo tanto, surge la interrogante ¿cómo afectará este nuevo contexto de precios internacionales y demanda más bajos a la distribución de la renta de la región? Nuevamente debido a la falta de información estadística actualizada, no podemos tener aún una perspectiva completa de cuál ha sido el impacto de la reducción de precios a la fecha, pero en algunos países ya se está viendo una caída de la renta distribuida a los gobiernos subnacionales. Es el caso del Perú y de Brasil, sobre todo en el sector minero y en menor medida en el sector hidrocarburos.

Llaman la atención los casos de Bolivia y Argentina, donde las rentas distribuidas a los gobiernos subnacionales han seguido aumentando de manera importante hasta el 2014. La explicación de estos casos nos sirve para ilustrar el argumento de que en la región existe una heterogeneidad en los puntos de partida para enfrentar el nuevo contexto de bajos precios de los minerales y los hidrocarburos. Y esto va a afectar significativamente a los gobiernos regionales y locales tanto como a los gobiernos centrales.



El caso boliviano es un ejemplo interesante, pues el país se encuentra relativamente protegido a la volatilidad de los precios de los hidrocarburos gracias a los contratos de exportación de su gas a Argentina y Brasil. Resulta que los contratos de abastecimiento a estos países incluyen una fórmula de fijación de los precios del gas atada a los promedios de los trimestres y semestres de una canasta de precios internacionales de ciertas gasolinas.

De esta manera, aunque el petróleo ha caído un 50 o 60% en los mercados globales, el precio de venta del gas de Bolivia a Argentina y Brasil ha bajado solamente en un 20% a lo largo de estos meses. Esto explica por qué hasta el 2014 la renta del IDH y las regalías provenientes del gas no han disminuido aún.

Y también se busca compensar la caída de los precios con mayores volúmenes de venta gracias a la inmediata puesta en producción de los nuevos yacimientos de Incahuasi y después de los nuevos mega- campos de Azero y Huacareta (Velásquez y Hernández 2015).

En el caso de Argentina, este último factor (el aumento de los volúmenes de producción) es también el que explica que la renta por hidrocarburos no haya caído en los últimos años de precios declinantes. En efecto, el aumento de producción en Neuquén ha compensado la caída de los precios en los últimos años.

Pero otros países de la región no están tan protegidos. Por ejemplo, en el Perú, los gobiernos regionales y las municipalidades de las regiones mineras ya vienen enfrentando reducciones en sus presupuestos de inversión por la caída de las transferencias de canon minero desde el 2013. Y las regiones cuyo presupuesto depende mayoritariamente de estos recursos han tenido que enfrentar recortes significativos. En la región minera de Arequipa, las



transferencias de canon minero en el 2014 fueron la mitad del monto de 2012.

Otra interrogante alrededor de este tema es si los marcos legales de captura de renta, con mayores participaciones de los gobiernos en la misma, serán ahora un factor que reduzca la inversión y pueda frenar la producción de hidrocarburos o minerales.

Un ejemplo de esta discusión es el caso argentino, donde en el 2007 se estableció un impuesto a las exportaciones de petróleo, llamado también retenciones (norma 394/2007), en pleno auge de precios. Con los precios más bajos que el nivel de esos años, las provincias ya comenzaron a expresar su descontento porque estas retenciones estaban teniendo un efecto negativo sobre la producción, dado que las empresas extractivas redujeron sus inversiones (Brosio y Jiménez 2012). En este sentido, en octubre del 2014, el gobierno de Cristina Kirchner se vio obligado a bajar la tasa de las retenciones con la Resolución 803/2014 que también estableció nuevos parámetros para el cobro de estos impuestos dependiendo del nivel de precio internacional del petróleo. ¿Sucederá esto en otros países que crearon impuestos específicos o impuestos a las ganancias extraordinarias?



En cualquier caso, el nuevo contexto de precios más bajos puede ser una oportunidad para discutir la creación de mecanismos formales de ahorro y estabilización, de tal manera que los países de la región puedan desarrollar una gestión financiera de estos recursos, generando intereses y así logrando que la renta de las industrias extractivas actuales beneficien también a las generaciones futuras. En efecto, en los momentos de auge es difícil que exista la voluntad política de discutir el largo plazo o la posibilidad de que las rentas disminuyan. Pero en la actualidad, los precios internacionales, aunque más bajos que los niveles entre el 2007 y 2011, están por encima de aquellos de la década anterior y todavía se están generando ingresos fiscales importantes que pueden ser ahorrados para generar renta futura y permitir la estabilización de los ingresos en momentos de crisis.

Estadística sobre distribución de la renta entre regiones

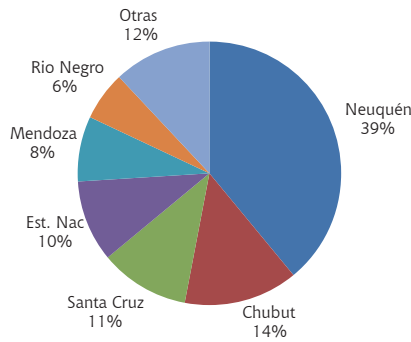
En la mayor parte de países de la región, la información estadística nos permite ver también la distribución de la renta de hidrocarburos y minera entre regiones o estados. En ciertos casos también existe información a nivel municipal. La revisión de estos datos revela que durante la década pasada, la legislación sobre distribución que, como vimos, prioriza a las zonas productoras, ha generado desbalances significativos entre regiones. Este resultado está presente sobre todo en Brasil, Bolivia, Perú, y Argentina.

Como muestran los gráficos presentados abajo, en estos países, las cuatro regiones, provincias, departamentos o estados que reciben los porcentajes más altos de participación en las rentas mineras y de hidrocarburos concentran más del 50% del total de renta distribuida a todas las regiones de los países. En el caso de Brasil, en la distribución de la renta del sector hidrocarburos, un solo Estado —Río de Janeiro— concentra el 76% del total distribuido. En el Perú, la concentración de la renta distribuida es más extrema en el sector hidrocarburos que en el sector minero. Esto se debe a que el proyecto gasífero más grande del país se encuentra en Cusco y por lo tanto, solo esta región recibe canon gasífero por un monto significativo. En Bolivia, la concentración es mayor en el caso de las regalías mineras y de hidrocarburos que en el caso del IDH. Esto se debe a que estos últimos recursos tienen mecanismos para compensar con un porcentaje importante a las áreas no productoras en su marco legal, mientras que las regalías mineras solo se reparten a los departamentos productores y solo el 6% de las regalías del gas se distribuyen a los no productores.

Gráfico 1. La distribución territorial de la renta de las industrias extractivas en países seleccionados de América Latina. (Varios años y distintos tipos de renta)

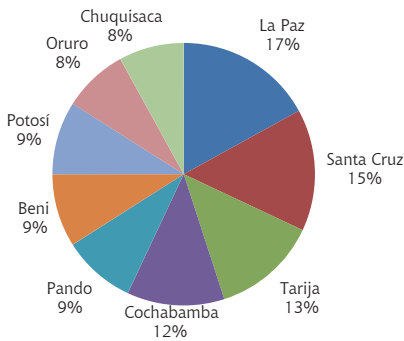
Argentina

Recaudación de regalías de hidrocarburos por provincias, 2014

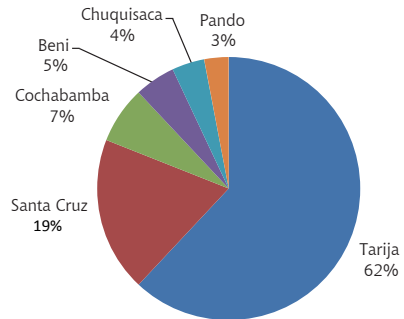


Bolivia

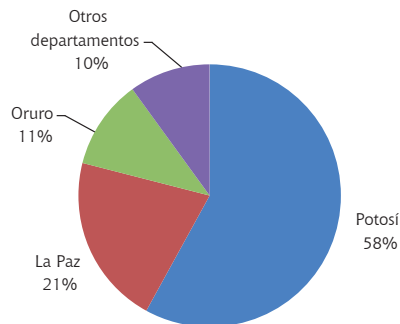
Distribución del IDH por departamentamentos, 2012



Distribución de regalías de hidrocarburos por departamentos, 2012

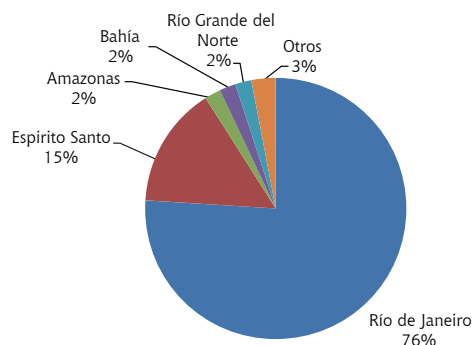


Distribución de regalías mineras por departamentos, 2013

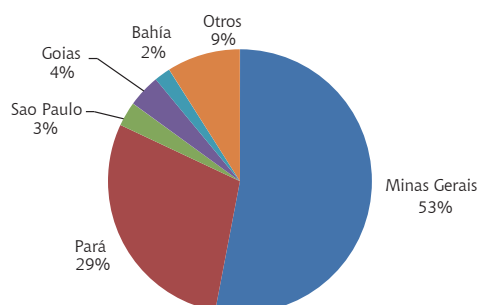


Brasil

Distribución de las regalías y participaciones especiales de hidrocarburos por estados, 2012

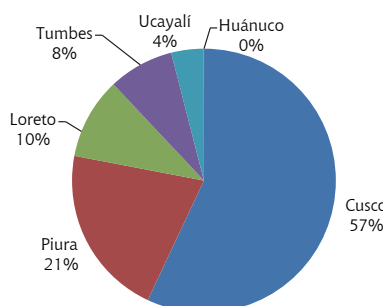


Distribución de CFEM por estados, 2012

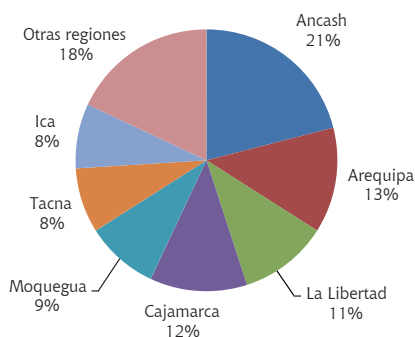


Perú

Distribución del canon, sobre canon petrolero y canon gasífero por regiones, 2014



Distribución del canon y regalías mineras por regiones, 2014



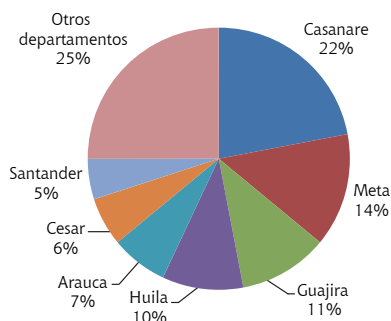
Fuente: Información oficial de cada país. Ver detalles en el Anexo 1.

En Colombia, la reforma del sistema de distribución de las regalías mineras y de hidrocarburos parece haber contribuido a enfrentar la concentración de esta renta en pocos departamentos. En efecto, como lo muestra el gráfico 2, antes de la reforma, cuatro de los 33 departamentos del país recibían el 57% de las regalías distribuidas directamente a los gobiernos subnacionales

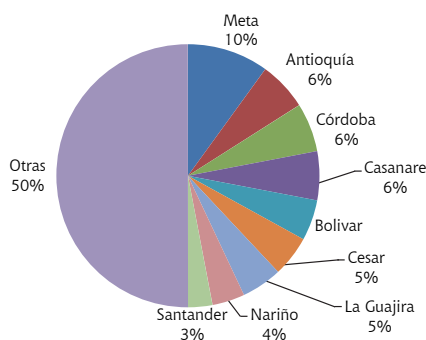
(que en esa época eran el 80% del total distribuido). Las estadísticas más recientes disponibles de manera desagregada (2013-2014) sugieren que la distribución entre departamentos se habría vuelto más equitativa pues mediante el Fondo de Compensación Regional (que distribuye ahora la mayor parte de las regalías, excluyendo los fondos gestionados a nivel central) ahora se asignan recursos de las regalías a todos los departamentos del país, con el resultado de que ahora ningún departamento accede a más del 10% del total.

Gráfico 2. Distribución territorial de las regalías petroleras en Colombia por departamentos, antes y después de la reforma

Distribución de regalías petroleras por departamento, 2005-2011



Distribución territorial de las regalías petroleras, 2013



Fuente: Sistema General de Regalías. www.sgr.gov.co

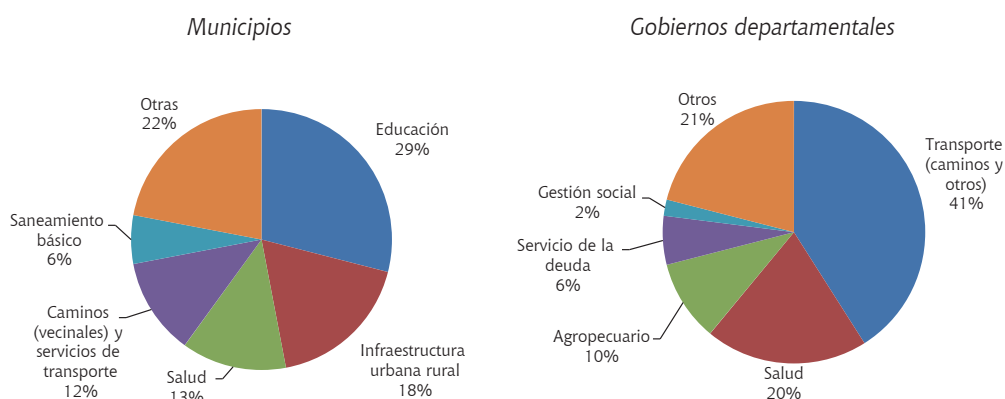
Estadísticas sobre uso de la renta

Las estadísticas desagregadas sobre los sectores o proyectos específicos en los que los gobiernos subnacionales gastan la renta minera o de hidrocarburos que reciben, son muy escasas a nivel de la región. En efecto, solo en Bolivia y en el Perú están disponibles algunas cifras al respecto y estas revelan información interesante.

En Bolivia, los ingresos fiscales por hidrocarburos se gastan de manera distinta por nivel de gobierno. Es así que los gobiernos departamentales (gubernaciones) gastan casi la mitad de estos recursos en inversiones en infraestructura de transporte (carreteras y puentes) mientras que los gobiernos municipales gastan más del 50% en educación, salud y saneamiento. Esto se debe a que la ley asigna más responsabilidad en infraestructura a las gubernaciones departamentales, y más responsabilidad en sectores sociales a los municipios.

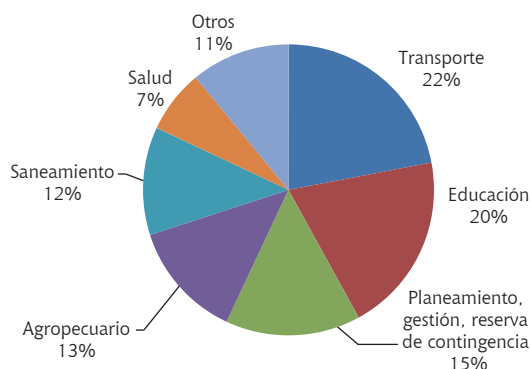
En el Perú, la inversión de la renta minera y de hidrocarburos (canon) realizada por los gobiernos regionales y locales ha priorizado el sector transporte (construcción de carreteras y caminos), así como el sector educación. Es posible que esto se deba a que las obras de transporte son más visibles y dan más legitimidad a las autoridades subnacionales que las construyen. En lo concerniente a educación, el gasto, por mandato de la ley, debe ser en infraestructura educativa, pues no se puede gastar dinero del canon en salarios de maestros. En muchos casos esto ha resultado en la construcción de escuelas y salones que no se utilizan en la realidad.

Gráfico 3. *Uso de la renta proveniente de los hidrocarburos por los gobiernos departamentales y las municipalidades, por sectores económicos. Promedio 2011-2012*



Fuente: Fundación Jubileo (2012).

Gráfico 4. *Uso de la renta proveniente de la minería y los hidrocarburos (canon y regalías) por los gobiernos regionales y locales, por sectores económicos. Promedio 2007-2012*



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Transparencia Económica. Elaboración propia.

Un hallazgo común en Bolivia y Perú respecto al uso de la renta minera y de hidrocarburos por los gobiernos regionales (governaciones) y municipios es que parece haber una tendencia a gastar estos recursos en proyectos pequeños. Es decir, existiría una alta fragmentación del gasto de la renta de las industrias extractivas a nivel subnacional. Es necesario realizar un análisis detallado de este tema, pues esta fragmentación en el uso de la renta podría ser un factor que haga que el impacto de las obras financiadas con esta renta sea bajo a nivel subnacional.

Tabla 16. Evolución de los montos de ingresos fiscales provenientes del sector minero y de hidrocarburos distribuidos a los gobiernos subnacionales en América Latina (millones de US\$)

HIDROCARBUROS												
País	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Argentina	2.616,7	1.172,5	1.697,0	2.057,7	2.114,9	2.497,2	2.608,5	2.747,8	3.148,8	3.433,3	3.630,3	4.900,9
Bolivia	98,0	141,0	485,0	939,0	1.243,0	1.733,0	1.471,0	1.799,0	2.397,0	3.366,0	4.261,0	
Brasil	1.883,4	2.194,2	3.342,9	4.688,0	4.728,8	7.666,7	5.108,7	7.550,2	9.603,8	10.063,4	7.589,6	7.896,3
Colombia			1.248,9	1.584,2	1.725,5	2.769,1	1.763,0	2.891,6	4.431,5	4.333,9		
Ecuador					88,8	160,0	144,7	158,3	261,6			
México					18,0	166,1	188,0	277,6	361,0	382,2		
Perú		54,2	254,6	322,9	412,0	567,8	469,3	676,5	967,5	1.362,4	1.392,0	1.359,3
Total	4.598,0	3.561,9	7.028,3	9.591,9	10.330,9	15.560,0	11.753,2	16.101,0	21.171,1	22.941,2	16.872,8	14.156,4

MINERÍA												
País					2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Argentina		20,0	29,9	56,5	61,5	54,7	65,0	105,2	112,7	113,8		
Bolivia	6,2	9,9	14,3	48,0	68,7	94,1	82,6	120,7	168,0	139,0	134,8	164,8
Brasil	64,9	80,0	146,8	211,7	299,6	515,3	401,0	767,6	1.208,3	900,4	1.105,7	729,5
Chile									100,0	100,0	100,0	100,0
Colombia	119,1	108,8	267,4	311,6	468,2	644,7	707,9	650,1	871,9	390,3		
Perú		117,0	332,3	649,8	1.808,2	1.677,9	1.328,5	1.344,9	1.851,7	2.190,2	1.598,0	1.212,3
Total	190,2	335,7	790,6	1.277,6	2.706,3	2.986,7	2.585,0	2.988,6	4.312,6	3.833,7	2.938,5	2.206,6

Fuente: Información oficial de cada país, detallada en el Anexo 1. Elaboración propia.

6. Temas pendientes para el debate



Luego de revisar tanto la legislación como la estadística sobre la renta minera y de hidrocarburos distribuida a los gobiernos subnacionales en los países de América Latina, planteamos algunos temas pendientes que se desprenden del conjunto de la información y análisis presentados.

6.1. ¿Gestión centralizada o descentralizada de la renta minera y de hidrocarburos?

Durante la revisión de la legislación identificamos que en la región se estaba dando una tendencia hacia la recentralización de la renta de las industrias extractivas, principalmente mediante dos mecanismos: (i) la creación de fondos gestionados centralmente a los que se asignaba una parte importante de la renta que antes iba a los gobiernos subnacionales y (ii) la imposición de nuevas tasas o impuestos extraordinarios de gestión centralizada, cuyo pago se descuenta de las regalías o el impuesto a la renta que se distribuye a los gobiernos subnacionales.

Además, la información estadística nos mostró que un grupo de países de la región —Ecuador, México y Venezuela— distribuyen montos muy pequeños de la renta petrolera y minera, mientras que en el otro grupo de países —Brasil, Bolivia, Colombia y Perú— los montos distribuidos son significativos.

Es decir, se ve en la región una diversidad de enfoques respecto a si la distribución de la renta de las industrias extractivas de manera descentralizada es la mejor opción.

Este debate sigue abierto no solo en América Latina, sino a nivel global. Existen muchos argumentos en contra de la distribución descentralizada de la renta de las industrias extractivas. Por ejemplo, se dice que los gobiernos subnacionales no tienen las capacidades suficientes para gestionar esta renta volátil y finita, mientras que el gobierno central tiene más mecanismos para enfrentar estos retos, pues tiene acceso a otros ingresos tributarios. También se argumenta que la gestión descentralizada se puede prestar a corrupción y al gasto ineficiente. Sin embargo, a nivel central también se pueden dar estos fenómenos.

Ciertamente, la decisión acerca de gestionar esta renta de manera centralizada o descentralizada es una decisión política y está muy relacionada

a las relaciones de poder entre el nivel central y los territorios del país, su población y sus autoridades.

Durante el periodo de auge de los precios y del rápido crecimiento de la renta el debate sobre (re) centralizar o descentralizar las rentas capturadas estuvo muy presente en los países de la región. En efecto, muchos representantes de gobiernos subnacionales en los países donde la gestión es centralizada (como Chile y México) elaboraron proyectos y expresaron sus reclamos para participar de una parte de las rentas que estaban ingresando a las arcas nacionales. Pero ahora que las rentas están disminuyendo queda ver qué pasará con este debate y si continuará o se estancará. También existe la posibilidad de que los gobiernos de los países de la región donde hay mayor descentralización aprovechen el momento de bajas rentas para continuar con el proceso de recentralización de la renta considerando que enfrentarán menos resistencia que en la época de auge de esta renta.



6.2. Reducir la concentración territorial de la renta

La información estadística presentada en la sección anterior mostró cómo la tendencia de la legislación a priorizar a las áreas productoras se ha traducido en una concentración significativa de las rentas en pocos departamentos o regiones de los países.

La respuesta que se ha visto en algunos países como Colombia es la creación de mecanismos de compensación a áreas no productoras. Brasil también ha incluido en su legislación la compensación a áreas

no productoras a través de Fondos a los que pueden acceder todos los gobiernos subnacionales del país, de manera similar a Colombia. Ambos casos tienen pocos años de implementación, por lo que todavía será necesario hacer seguimiento de cómo operan para determinar si esos modelos funcionan y serían aplicables a otros países de la región.

Existen otras opciones para compensar a las áreas no productoras. Por ejemplo, se podría modificar todo el esquema de distribución de la renta para que la asignación esté basada en una canasta de criterios, incluyendo población, pobreza, brechas de infraestructura, entre otros. También se podría asignar una porción de la renta a transferencias condicionadas de efectivo que estimulen comportamientos sociales y productivos orientados a la protección y mejora del capital humano y al emprendimiento de actividades económicas sostenibles.

Nuevamente, en un contexto de caída de precios y renta minera y de hidrocarburos, es probable que el debate acerca de la compensación de las áreas no productoras pierda centralidad, pues las inequidades son menos evidentes con menos renta distribuida, pero es importante promover que los gobiernos discutan este tema y ajusten sus legislaciones para evitar las concentraciones extremas de renta, por ejemplo, en municipios productores pequeños donde pueden generar distorsiones económicas.

6.3. Enfrentar la volatilidad de la renta y dependencia del contexto internacional

Como lo demuestra el contexto actual de caída de precios de los hidrocarburos y los minerales, la volatilidad de estos precios y de la demanda internacional tiene un impacto sobre la captura de renta de las industrias extractivas y por lo tanto, también tiene un impacto sobre las finanzas de los gobiernos subnacionales que reciben una porción de estas rentas.

En varios países, como en el Perú, esta caída en las transferencias de renta minera y de hidrocarburos ya ha comenzado a sentirse a nivel nacional y los gobiernos regionales y municipios están teniendo que recortar o han tenido que dejar inconclusas obras que estaban estipuladas en su plan de desarrollo.

Para enfrentar este problema, la política que se podría aplicar sería la creación de un fondo de estabilización al que se asigne una porción de la renta cuando el nivel de precios exceda algún nivel determinado y cuyos rendimientos generados durante los periodos de ahorro puedan ser gastados en cuanto los precios estén por debajo de otros niveles establecidos. En otras palabras, se debería cambiar la legislación para generar un mecanismo que permita ahorrar cuando los ingresos superan un techo y compensar cuando estos caen por debajo de un piso.

6.4. Pensar en el largo plazo

Como vimos en la descripción de la legislación en la región, solo Trinidad y Tobago implementaba un fondo de ahorro intergeneracional con el objetivo de invertir las rentas actuales para que sigan generando intereses y también beneficien a las generaciones futuras. Este tipo de fondos también serían pertinentes para otros países de la región.

6.5. El uso de la renta de parte de los gobiernos subnacionales

En varios países de la región se ha restringido el uso de esta renta en gasto de capital (inversión). Sin embargo, esta restricción del uso ha generado en algunos casos desbalances en gobiernos subnacionales donde se carece de personal y bienes para poder realizar la inversión con esos recursos. Esto se debe evaluar y se debe incluir en la legislación la posibilidad de utilizar una parte de la renta para el gasto en personal y mantenimiento necesario para apoyar esta inversión.

Otro aspecto relacionado al uso de la renta de las industrias extractivas se relaciona a los sectores y destinos específicos. Con una perspectiva del largo plazo, estos recursos deberían invertirse en la diversificación económica y la creación de capital humano que permita al área local desarrollar su economía de manera sostenible, considerando que las actividades extractivas son, por naturaleza, finitas.

6.6. Transparencia

Un tema que es transversal a toda la discusión es el tema de transparencia en la información acerca de la distribución y el uso de la renta que reciben los gobiernos subnacionales. Esta información es importante, no solo para

controlar que no haya un mal uso de los recursos o casos de corrupción, sino también para poder analizar y evaluar estos procesos con el objetivo de producir recomendaciones de política pública para que esta renta tenga el mayor impacto posible en el bienestar de las áreas locales.

A través del texto hemos mencionado la falta de información disponible, la cual es mayor en algunos países como Ecuador y Venezuela. También hemos mencionado que un área de falta de información importante es sobre todo en lo relacionado al uso de la renta por los gobiernos regionales.

Una recomendación al respecto sería utilizar iniciativas voluntarias como la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI por sus siglas en inglés) como plataformas para impulsar procesos de abrir la información al público.

6.7. ¿Cuál ha sido el impacto del gasto de las rentas a nivel subnacional?

La revisión de la legislación sobre distribución de la renta de las extractivas reveló que en ningún país de la región se incluyen mecanismos concretos o requisitos relacionados a la evaluación del impacto del gasto de estas rentas sobre las condiciones socioeconómicas de las áreas locales.

Hoy, luego de más de una década de que estas rentas han crecido a niveles interesantes y se han gastado a nivel subnacional, ya existiría información suficiente para hacer una evaluación de este tipo. De hecho, durante el debate acerca de la reforma de la distribución de las regalías en Colombia, uno de los argumentos utilizados fue que la inversión de las regalías por los gobiernos departamentales y los municipios había sido ineficiente y no había tenido un impacto real sobre la pobreza, niveles educativos y de otros indicadores sociales de las áreas locales. Se realizaron estudios para sustentar este argumento encargados por el gobierno.

En los otros países han comenzado a surgir estudios de este tipo, sobre todo desde el mundo académico y sobre todo focalizándose en casos específicos. En la siguiente sección resumiremos algunos de estos estudios y resaltaremos algunos de los temas importantes que estos revelan.

7. El impacto del uso de la renta por los gobiernos subnacionales: algunas aproximaciones



Aunque la distribución de la renta de las industrias extractivas a los gobiernos subnacionales es una tendencia que se observa en todo el mundo en países productores de minerales e hidrocarburos, el número de estudios que investigan la relación entre la renta gastada por los gobiernos subnacionales dentro de su jurisdicción y el crecimiento económico, los resultados sociales o el bienestar son todavía limitados. En efecto, la literatura se ha centrado más en estudiar el impacto directo que tienen las actividades de extracción de minerales e hidrocarburos sobre las economías locales, pero no el efecto indirecto de la renta generada por estos sectores a nivel local.

América Latina es una de las regiones donde la distribución descentralizada de la renta extractiva ha sido una fuerte tendencia desde hace ya más de una década. Por lo tanto, muchos de los estudios disponibles sobre este tema provienen de esta región. A continuación presentamos un pequeño resumen de los hallazgos de estos estudios.

En Brasil, dos estudios empíricos importantes se centran en los impactos de las regalías petroleras sobre los niveles de vida (Castelli y Michael 2009) y también su impacto sobre variables relacionadas a la política (Monteiro y Ferraz 2010). Ninguno de estos estudios encuentra un impacto significativo en el bienestar local medido por la calidad de la vivienda y la provisión de servicios educativos y de salud, infraestructura vial, entre otros. En algunos casos incluso encuentran que los municipios que reciben regalías petroleras están peor en estos indicadores que los que no las reciben.



Los gobiernos regionales y locales en Colombia han recibido regalías de la minería de carbón y del petróleo ya por más de dos décadas, pero con el aumento de los precios internacionales estas transferencias se elevaron significativamente. Como mencionamos anteriormente, en el contexto de la reforma del sistema de distribución de regalías se han desarrollado estudios para examinar el impacto real de las regalías gastadas a nivel regional y local en el crecimiento regional y en el logro educativo, la salud y la infraestructura pública, en comparación con otras regiones (Perry y Olivera, 2009).

Los autores encontraron que las regalías de petróleo tuvieron un impacto negativo en el crecimiento a nivel regional y uno positivo, pero débil, a nivel local. Por otra parte, las regalías de carbón tuvieron un impacto positivo en el crecimiento en ambos niveles.

Aragón y Rud (2011) estudian tanto los efectos directos de un proyecto minero en el Perú como los efectos indirectos del canon minero en la misma área local alrededor del proyecto. Sin embargo, en relación al efecto del canon minero, los autores encontraron que el impacto sobre el crecimiento local era insignificante.

Así que, en general, estos estudios encuentran efectos débiles o negativos de la renta minera y petrolera sobre el desempeño socioeconómico regional. ¿Por qué sucede esto? Algunos de estos estudios también se han buscado explicar esta falta de impacto identificando los mecanismos de transmisión entre estas rentas gastadas a nivel subnacional y el crecimiento y bienestar local.

El estudio de Perry y Olivera, que se mencionó anteriormente, trata de explicar sus hallazgos con una mirada más profunda a las regiones ricas en petróleo a través de tres estudios de caso. La información que recogen sugiere que las regalías petroleras tienen un impacto negativo sobre el crecimiento en las regiones o localidades donde existe una fuerte dependencia de estos ingresos, pues en estos casos existe mayor captura de la renta de parte de los gobiernos y las élites para sus propios intereses.

Arellano Yanguas (2011) sostiene que en el caso peruano, la minería y los ingresos de hidrocarburos a los gobiernos subnacionales exacerban los

conflictos sociales en las zonas productoras, lo que afecta sus resultados socioeconómicos. A través de un estudio empírico que incluye información sobre los conflictos en el plano local, afirma que «los conflictos y el gasto inadecuado de la renta minera se ha traducido en poco impacto sobre la pobreza».

Una investigación exploratoria en el Perú (Monge y Viale 2011) encontró que la renta minera y de hidrocarburos transferida a los municipios productores ha generado síntomas de una enfermedad holandesa a nivel local. Esta renta, que debe ser destinada a gastos de inversión, se gasta principalmente en proyectos de infraestructura que emplean a una parte significativa de la población local con niveles salariales muy por encima de otros sectores de la economía local. Esto ha creado una escasez de trabajadores para el sector agrícola local, así como aumentos en los precios de los bienes de consumo local.

En resumen, el impacto del gasto descentralizado de la renta generada por las industrias extractivas no siempre es positivo. En algunos casos, esta mayor riqueza ha generado distorsiones que revierten el efecto positivo de su gasto. Los estudios resumidos mencionan algunas posibles explicaciones de la falta de impacto: la captura de renta por gobiernos y élites locales que no las invierten pensando en el bienestar de toda la población local sino en sus intereses, el surgimiento de conflictos sociales locales y las distorsiones en el mercado laboral y en los precios locales.

Es necesaria una mayor investigación sobre el tema del impacto con el objetivo de determinar cómo corregir, a través de políticas públicas o cambios en el marco normativo, las distorsiones que no permiten que haya un impacto positivo.

Referencias bibliográficas

- Aragón, Fernando y Rud, Juan Pablo (2011). *Natural Resources and Local Communities: Evidence from a Peruvian Gold Mine*. Yale University Press.
- Arellano Yanguas, J. (2011). *¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Brosio, G y Juan Pablo Jiménez (2012). The intergovernmental allocation of revenue from natural resources: finding a balance between centripetal and centrifugal pressure. EN: Brosio. *Decentralization and Reform in Latin America Improving Intergovernmental Relations*. ECLAC, United Nations.
- Canales, Patricia (2003). *La legislación que rige las actividades mineras, especialmente la tributación en Argentina, Bolivia, Colombia y Brasil*. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones.
- Castelli, Francesco y Michael, Guy (2009). *Do oil windfalls improve living standards? Evidence from Brazil*. National Bureau of Economic Research (NBER), Working Paper 15550.
- CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2013). *Recursos naturales. Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional en América Latina y el Caribe*. Diciembre 2013, en: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35891/S2013807_es.pdf?sequence=1>. Fecha de consulta: 28 de abril de 2015.
- CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2015). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2015. Dilemas y espacios de políticas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas, Chile.
- FMI Fondo Monetario Internacional (2012). *Fiscal Regimes for Extractive Industries: Design and Implementation*. Disponible en línea: <<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/081512.pdf>>.
- Fundación Jubileo (2012). *A siete años del IDH, ¿En qué se gastan los recursos?* Bolivia.

- Gaitán, Laura; Martínez, Mario; Pérez, Paulo; Velázquez, Fabio (2011). *El sector extractivo en Colombia*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.
- Gambina, J., Lizuain, A., & Papi, S. (2010). Consideraciones sobre la cuestión minera en Argentina. En *Ecología Política de la Minería. Aspectos socioeconómicos, legales y ambientales de la mega minería* (pp. 415-448). Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
- Grupo Propuesta Ciudadana (2012). *Cartilla Informativa: Lo que debemos saber acerca del canon, sobre canon y regalías petroleras y gasíferas*. Lima, Perú.
- Herrera, Juan José y Jarrín, Sebastián (2013). *Generación y distribución de ingresos petroleros durante 2012*. Grupo Faro. Quito, Ecuador.
- Monge, Carlos y Claudia Viale (2011). *Local level resource curse: The "Cholo Disease in Peru*. Working paper. Disponible en: <<http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/SubnationalresourcecurseresearchDRAFT.pdf>>.
- Monteiro, Joana y Claudio Ferraz (2010). *Does Oil Make Leaders Unaccountable? Evidence from Brazil's offshore oil boom*. Working Paper, PUC-Rio de Janeiro.
- Peña, J, et al (2014). *El sector extractivo en Colombia*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.
- Perry, Guillermo y Olivera, Mauricio (2009). *El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia*. CAF Documentos de Trabajo.
- Velásquez, Raúl y Cécica Hernández (2015). *Situación de la Renta Petrolera Estatal*. La Paz, Bolivia: Fundación Jubileo.

Anexo

- **Fuentes de información sobre generación y distribución de los ingresos fiscales del sector hidrocarburos, por país.**

Argentina - Secretaría de Energía. <http://energia3.mecon.gov.ar/contenidos/verpagina.php?idpagina=3181>

Bolivia- Ministerio de Hidrocarburos y Energía. <http://www2.hidrocarburos.gob.bo/index.php/boletin-estadistico.html>

Brasil - Agencia Nacional de Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles (ANP). <http://www.anp.gov.br/?id=518>

Colombia - Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). <http://www.anh.gov.co/es/index.php?id=10>

Ecuador - Ministerio de Finanzas. Estadísticas Fiscales. <http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/08/SPNF1.pdf>

México - Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estadísticas oportunas de finanzas públicas. <http://www.shcp.gob.mx>

Perú - Perupetro. Estadísticas. <Http://www.perupetro.com.pe>

Venezuela - Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA). Informe de gestión anual. <http://www.pdvsa.com>

- **Fuentes de información utilizadas sobre generación y distribución de los ingresos fiscales del sector minero, por país.**

Argentina - CEPAL en base a datos de la Secretaría de Hacienda

Bolivia - Ministerio de Minería y Metalurgia. Viceministerio de Política Minera <http://www.mineria.gob.bo/Documentos/Estadisticas/RegaliasImpuestos.pdf>

Brasil - Departamento Nacional de Producción de Minerales (DNPM). <http://www.dnpm.gov.br/conteudo.asp?IDSecao=156&IDPagina=1156>

Chile - Corporación Chilena del Cobre (Cochilco). Anuario estadístico 2012. <http://www.cochilco.cl/productos/descarga/anuarios/anuario2012.pdf>

Colombia - Agencia Nacional de Minería. http://www.upme.gov.co/generadorconsultas/Consulta_Series.aspx?idModulo=4&tipoSerie=106&grupo=335&Fechainicial=01/01/1990&Fechafinal=30/09/2012

México - Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estadísticas oportunas de finanzas públicas. <http://www.shcp.gob.mx>

Perú - Ministerio de Economía y Finanzas. Transparencia Económica. <http://www.mef.gob.pe>

Reseña de la autora

Claudia Viale Leyva

Master en Gestión de Recursos Naturales de la Universidad Libre de Amsterdam (VU Universiteit Amsterdam) y Bachiller en Economía por la PUCP. Actualmente se desempeña como Oficial de Programa de Investigación en el Instituto para la Gobernanza de las Industrias Extractivas (NRGI). Sus principales temas de investigación son la distribución y uso de la renta de las industrias extractivas y los impactos de las actividades mineras y de hidrocarburos a nivel local.

ISBN: 978-9972-674-14-3



9 789972 674143



INTE-PUCP
INSTITUTO DE CIENCIAS DE LA
NATURALEZA, TERRITORIO Y
ENERGÍAS RENOVABLES

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ