

El arte y la ciencia de distribuir los beneficios derivados del sector de recursos naturales

DOCUMENTO PARA DISCUSIÓN



CORPORACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL

2121 Pennsylvania Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20433 EE. UU.
Teléfono: 202 473-1000
Fax: 202 974-4384

www.ifc.org

Todos los derechos reservados.
Febrero de 2015

Las comprobaciones, interpretaciones, opiniones y conclusiones expresadas en este documento son las de los autores. No representan necesariamente las opiniones de los Directores Ejecutivos de la Corporación Financiera Internacional o del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (el Banco Mundial), o los países que ellos representan.

Parte de la información incluida en este documento proviene de fuentes públicas, como los sitios web de las empresas. IFC no ha verificado la precisión de esa información ni las prácticas de las empresas.

DERECHOS Y AUTORIZACIONES

El material contenido en esta publicación está registrado como propiedad intelectual. IFC promueve el uso y la distribución de sus publicaciones. El contenido de este documento puede usarse libremente sin previa autorización, siempre que se mencione claramente la fuente original y el contenido no se utilice para fines comerciales.

CRÉDITOS DE LAS FOTOGRAFÍAS

Cubierta, págs. 44, 56, Adriana Eftimie; págs. 6, 10, 50, iStock; págs. 2, 8, 15, 23, 24, 29, 30, 36, 39, 44, 47, 49, 60, 62, 64, 83, Ted Pollett; pág. 14, Cairn India; pág. 54, Reidar Kvam y colección de fotografías del Grupo Banco Mundial.

DISEÑO Y COMPOSICIÓN TIPOGRÁFICA

Station 10 Creative, Columbia, MD.

Índice

| | |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 5 | La Corporación Financiera Internacional: Institución de desarrollo e inversionista en el sector de recursos naturales |
| 7 | Acerca de este documento para discusión |
| 8 | Agradecimientos |
| 10 | Siglas |
| 11 | CAPÍTULO 1: Panorama general del enfoque y las experiencias de IFC |
| 11 | 11 Enfoque de IFC |
| 17 | 17 Experiencias y enseñanzas adquiridas por IFC |
| 21 | CAPÍTULO 2: Distribución de los beneficios financieros a nivel nacional |
| 21 | 21 Distribución de los beneficios financieros a nivel nacional |
| 25 | 25 Los factores que influyen en los resultados de los proyectos y la distribución de los beneficios fiscales |
| 31 | 31 Evaluación de la razonabilidad general de la distribución de los beneficios fiscales |
| 31 | 31 Áreas cuyo examen reviste crucial importancia |
| 33 | CAPÍTULO 3: Distribución de los beneficios financieros a nivel local |
| 33 | 33 Distribución a niveles inferiores de gobierno: estados, distritos, municipios |
| 38 | 38 Servicios de asesoría de IFC: gestión de los ingresos |
| 40 | 40 Servicios de IFC en materia de gestión de los ingresos: observaciones y enseñanzas aprendidas |
| 41 | 41 Áreas cuyo examen reviste crucial importancia |
| 43 | CAPÍTULO 4: Vinculaciones con la economía local |
| 43 | 43 Mejora de las adquisiciones locales |
| 45 | 45 Procesamiento y uso de los recursos naturales |
| 45 | 45 Provisión y uso compartido de infraestructura |
| 51 | 51 Áreas cuyo examen reviste crucial importancia |

| | |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 53 | CAPÍTULO 5: Beneficios y costos ambientales y sociales |
| 53 | Cumplimiento de las normas ambientales y sociales de IFC |
| 58 | Los derechos inciden en la distribución de los beneficios a las comunidades |
| 61 | Ayuda a las comunidades para que obtengan más beneficios de los proyectos: el proceso es clave |
| 62 | ¿Qué nivel de distribución de los beneficios a la comunidad es razonable? |
| 63 | Áreas cuyo examen reviste crucial importancia |
| 64 | Continuación del diálogo |
| 65 | Apéndices |
| 65 | Apéndice A: la explotación de recursos naturales y el régimen tributario aplicable |
| 73 | Apéndice B: indicadores que utiliza ifc para evaluar los proyectos de recursos naturales |
| 76 | Apéndice C: introducción a modelos e hipótesis simples |
| 78 | Glosario |
| 80 | Bibliografía |
| | Recuadros |
| 24 | Recuadro 2.1: Inclusión de todos los costos y beneficios financieros |
| 26 | Recuadro 2.2: Ajuste de los flujos de fondos para tener en cuenta el costo del tiempo y la incertidumbre |
| 40 | Recuadro 3.1: Enseñanzas derivadas de los programas de gestión de los ingresos de IFC |
| 48 | Recuadro 4.1: Programa de desarrollo de proveedores locales de IFC: Proyecto de mineral de hierro Simandou de Rio Tinto (Guinea) |
| 56 | Recuadro 5.1: Amplio apoyo comunitario |
| 59 | Recuadro 5.2: Los impactos de los proyectos en las cuestiones de género |
| | Gráfico |
| 14 | Gráfico 1.1: Marco de partes interesadas de IFC y áreas de impacto del proyecto |
| 16 | Gráfico 1.2: Esquema del ciclo de vida de las inversiones de IFC |
| 47 | Gráfico 4.1: Experiencia de IFC en materia de fortalecimiento de las vinculaciones de las empresas locales con los proyectos de recursos naturales |
| 54 | Gráfico 5.1: Normas de Desempeño de IFC |
| | Cuadros |
| 22 | Cuadro 2.1: Comparación de ciertas condiciones relativas al impuesto a la minería entre algunos países |
| 74 | Cuadro A.B.1: Proporción de los beneficios netos del proyecto que le corresponden al Gobierno (proyecto hipotético) (%) |
| 77 | Cuadro A.C.1: Supuestos del modelo hipotético de minería |
| 77 | Cuadro A.C.2: Resultados del modelo hipotético de minería, por hipótesis |

La Corporación Financiera Internacional:

Institución de desarrollo e inversionista en el sector de recursos naturales

La Corporación Financiera Internacional (IFC), organización que forma parte del Grupo Banco Mundial (GBM), es la mayor institución internacional de desarrollo dedicada exclusivamente a la promoción del sector privado en los países en desarrollo. Creada en 1956, IFC es propiedad de sus 184 países miembros, que en forma conjunta determinan las políticas de la Corporación. Su labor en más de 100 países en desarrollo incluye una red de casi 1000 instituciones financieras y más de 2000 clientes del sector privado y contribuye a crear oportunidades en los mercados emergentes donde más se necesitan. IFC usa su capital, conocimientos especializados e influencia para ayudar a poner fin a la pobreza extrema y promover la prosperidad compartida con el apoyo del sector privado.

IFC combina inversiones con servicios de asesoría y movilización de recursos para ayudar al sector privado a promover el desarrollo. En el último ejercicio, IFC invirtió más de US\$22 000 millones, cifra que incluye alrededor de US\$5000 millones movilizados de otras fuentes en varios sectores industriales, entre ellos: agroindustria y silvicultura, instituciones financieras, infraestructura, telecomunicaciones y tecnología de la información, petróleo, gas y minería, manufacturas y servicios sociales y al consumidor.

Además de inversiones, IFC proporciona servicios de asesoría y apoyo a sus clientes para adoptar normas importantes en diversas áreas, como las relativas al desempeño ambiental y social y el gobierno corporativo. Su poder de convocatoria le permite reunir a partes importantes para colaborar en la elaboración de proyectos y la difusión de los conocimientos y las innovaciones en materia técnica, industrial y financiera.

Desde sus inicios, IFC ha participado en el sector de recursos naturales (petróleo, gas y minería). Como organización miembro del GBM, IFC comparte el objetivo de que su participación en el sector de recursos naturales debe consistir en apoyo para que los recursos naturales del país en cuestión realicen una contribución positiva al desarrollo económico sostenible. En ese respecto, las prioridades del GBM¹ en el sector incluyen: fortalecer la gobernanza y la transparencia, mitigar los riesgos ambientales y sociales, garantizar que los beneficios lleguen a los pobres y proteger los derechos de las personas afectadas. IFC también procura lograr un equilibrio entre la necesidad de combatir el cambio climático y la necesidad de lograr que los pobres tengan acceso a energía asequible.

La explotación y extracción de petróleo y minerales han adquirido una importancia sin precedentes para muchos de los países más pobres del planeta, y todo indica que seguirán siendo fundamentales en el futuro previsible debido a la demanda mundial de minerales y energía. El sector es una fuente primordial de empleo, energía e ingresos fiscales y aporta una amplia gama de beneficios adicionales a las economías locales. La misión de IFC en el sector de petróleo, gas y minería consiste en ayudar a los países en desarrollo a hacer realidad esos beneficios y en promover una adecuada distribución de los beneficios entre todas las partes interesadas.

1 El GBM estableció estas prioridades en forma de compromisos en respuesta al Examen de las Industrias Extractivas, un estudio exhaustivo de las actividades del GBM y su futuro papel en el sector. Para obtener más información, véase: http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/industry_ext_content/ifc_external_corporate_site/industries/oil%2C+gas+and+mining/development_impact/development_impact_extractive_industries_review.



Acerca de este documento para discusión

Si se desarrollan y gestionan en forma adecuada, los recursos de petróleo, gas y minería de cada país pueden realizar una contribución de gran magnitud al desarrollo económico y la reducción de la pobreza. Los ingresos derivados de su producción pueden utilizarse para financiar programas públicos y para transformar los activos naturales en capital humano, social y físico y así contribuir a impulsar el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza en forma perdurable. El sector está integrado por un grupo diverso de partes interesadas que pueden ejercer una fuerte influencia en la decisión de explotar un recurso de petróleo, gas o minería, el momento en que esto se hace y la manera en que se gestiona la explotación del activo, así como el modo en que se distribuyen los costos y los beneficios derivados de la explotación del recurso natural¹.

En el caso de los Gobiernos, los recursos naturales forman parte del patrimonio nacional que ellos tienen la responsabilidad de gestionar de manera de obtener beneficios perdurables para el país. Con frecuencia, los sectores de petróleo, gas y minería son una fuente fundamental de impuestos e ingresos fiscales para financiar los presupuestos gubernamentales. Los Gobiernos deben tener en cuenta prioridades contrapuestas cuando diseñan políticas en cuyo marco se establece el momento, la manera y los responsables de la explotación de los recursos. Desde la perspectiva de la distribución de los beneficios, esas políticas deben promover los intereses de las generaciones actuales y futuras y los derechos, los intereses y las necesidades de diversos niveles de Gobierno, comunidades y otras partes interesadas. Asimismo, es fundamental desarrollar las políticas y las capacidades públicas para gestionar y supervisar el desempeño del sector y el uso apropiado de los ingresos en beneficio de la nación.

En el caso de las comunidades, es probable que los proyectos conlleven una combinación de beneficios económicos y costos ambientales y sociales, en particular para las comunidades locales que viven cerca del activo. La explotación de los recursos de petróleo, gas y minería puede generar beneficios, como empleos y desarrollo de capacidades específicas, oportunidades para el desarrollo de las empresas, tanto pequeñas como grandes, e inversiones en infraestructura y servicios conexos (carreteras, abastecimiento de agua y electricidad). Al mismo tiempo, los proyectos pueden generar impactos negativos que, si no se abordan adecuadamente, pueden ser causa de degradación del medio ambiente, desintegración social, empobrecimiento y otros males. En teoría, los proyectos deben mejorar las condiciones de vida del conjunto de los habitantes. Los proyectos que están gestionados en forma adecuada crean oportunidades para que las comunidades afectadas participen en el proceso de toma de decisiones y en el diseño.

En el caso de los inversionistas, los proyectos constituyen oportunidades para invertir capital y aplicar sus conocimientos especializados y sus aptitudes técnicas. Las empresas decidirán invertir en la exploración y explotación de los recursos de petróleo, gas y minería si la rentabilidad potencial es atractiva y los riesgos son aceptables. Los inversionistas necesitan marcos fiscales y regímenes regulatorios claros y transparentes y contratos estables. Las empresas son cada vez más conscientes de que su interés en el sector de recursos naturales está estrechamente vinculado a los intereses de otras partes interesadas. Cuando se considera que los acuerdos son razonables y que benefician a las comunidades receptoras aumenta la probabilidad de que perduren y se reduce la probabilidad de que sus operaciones sufran interrupciones.

OBJETIVO DE ESTE DOCUMENTO PARA DISCUSIÓN

Este documento tiene por objeto contribuir a la comprensión y el análisis de la manera en que los costos y los beneficios de la explotación de los recursos naturales se distribuyen entre toda la sociedad. En él se describe la manera en que IFC, tanto en calidad de inversionista como en su carácter

¹ En el documento se analiza únicamente la exploración, explotación y extracción de activos de petróleo, gas y minería.

AGRADECIMIENTOS

Este documento fue preparado por Liane Asta Lohde con el apoyo de Clive Armstrong (consultor) y Veronica Nyhan Jones (IFC). Agradecemos las numerosas e invaluable contribuciones a este documento que hemos recibido desde la etapa de la idea del proyecto hasta el producto final. Los principales informantes y expertos evaluadores fueron Edward Bickham (Consejo Mundial del Oro), Kate Carmichael (Consejo Internacional de Minería y Metales), Nick Cotts (Newmont), Philip Daniel (FMI), Emily Greenspan (Oxfam America), Patrick Heller (Instituto de Gobernanza de los Recursos Naturales), Michael Jarvis (Banco Mundial), Jaakko Kooroshy (Chatham House), Bryan Christopher Land (Banco Mundial), Thomas Lassourd (Instituto de Gobernanza de los Recursos Naturales), Denise Leung (Instituto de Recursos Mundiales), Anita Malhotra (Rio Tinto), Gary Joseph Raymond McMahon (Banco Mundial), Raghavan Narayanan (Grupo de Evaluación Independiente), Hege Marie Norheim (Statoil), Ted Pollett (consultor), Malan Rietveld (Centro sobre Inversión Sostenible de la Universidad de Columbia), Christopher Sheldon (Banco Mundial), Paul Stevens (Chatham House), Larry Suskind (Instituto Tecnológico de Massachusetts), Perrine Toledo (Centro sobre Inversión Sostenible de la Universidad de Columbia), Luc Zandvliet (Triple R Alliance). Además, hemos recibido excelentes comentarios y aportaciones de los siguientes colegas de IFC: Arjun Bhalla, Pierre A. Pozzo di Borgo, Tom Butler, Lance Crist, Rodrigue Djahlin, Adriana Eftimie, Richard English, Brian McNamara, John Nicholas Middleton, Olivier Mussat, Knut Olsen, Fernando Ruiz-Mier, Gosia Nowakowska-Miller, Sunrita Sarkar, Stephanie Sines, Robin Weisman, Shaza Zeinelabdin.

También fue de gran utilidad la posibilidad de difundir y poner a prueba nuestra labor en diversos foros durante el año pasado, entre ellos Mining Indaba, en Sudáfrica, el evento Sustainability Exchange de IFC, las reuniones anuales del Foro Intergubernamental, el Grupo de Trabajo sobre Responsabilidad Social de la Asociación de la Industria Petrolera Internacional para la Conservación del Medio Ambiente. Agradecemos especialmente a Gillian Davidson (Foro Económico Mundial) por su exitosa colaboración. Asimismo, deseamos agradecer a Benjamin Aryee (Ministerio de Tierras y Recursos Naturales de Ghana), Andrew Dawe (Departamento de Relaciones Exteriores, Comercio y Desarrollo de Canadá), Fundi Dlamini (Richards Bay, Rio Tinto), Gabriella Rigg Herzog (Hess Corporation), Daniel Kaufmann (Instituto de Gobernanza de los Recursos Naturales), Helen Murphy (Asociación de la Industria Petrolera Internacional para la Conservación del Medio Ambiente), Jon Samuel (Anglo American), Su Excelencia el Ministro de Tierras, Minería y Energía, Sr. Patrick Sendolo (Liberia), Gordon Thorpe (Newmont Ghana Gold), Sahr Wonday (Organismo Nacional de Minería, Sierra Leona).

La edición de la publicación estuvo a cargo de Alicia Hetzler, Deborah Horan y Diane Stamm, y Station 10 Creative se encargó del diseño y la composición tipográfica. Agradecemos especialmente a Sharon Flynn (consultora) por su ayuda invaluable que nos permitió alcanzar la meta prevista y a Anna Vorotniak (IFC) por su apoyo administrativo durante todo el proceso.



de organización de desarrollo, determina si la distribución de los beneficios y los costos es, o no, razonable, y el modo en que este resultado influye en su decisión de invertir en un proyecto concreto de recursos naturales².

A través de su larga experiencia en el sector, IFC ha aprendido que las inversiones probablemente enfrentarán problemas en algún punto de su ciclo de vida cuando existen desequilibrios en la distribución de los costos y los beneficios fiscales, económicos, ambientales y sociales. Por medio de la descripción del razonamiento y la experiencia de IFC, en el documento se persigue el objetivo de promover un diálogo amplio y constructivo entre las partes interesadas —Gobiernos, inversionistas, la sociedad civil y otros— sobre la distribución de los beneficios.

El documento, que se basa en la experiencia de IFC, contiene un marco general para la distribución de los beneficios entre múltiples partes interesadas, así como análisis y orientaciones respecto de varios temas complejos. Se ha elaborado con la finalidad de brindar a las partes interesadas que poseen diversos niveles de familiaridad con estos temas, puntos de partida para evaluar la distribución de los beneficios. No es un manual definitivo para todas las cuestiones que contiene, respecto de las cuales existe una excelente bibliografía, más detalladas y de alta calidad³.

ESTRUCTURA DE ESTE DOCUMENTO

Este documento está organizado en torno a las áreas de impacto amplias que IFC tiene en cuenta para evaluar la distribución de los beneficios: fiscal, económica, ambiental y social. En cada área se describen los enfoques que utiliza IFC para la evaluación, así como algunas enseñanzas aprendidas, y se incluye, como complemento, un análisis de las principales cuestiones que son pertinentes a la esfera.

Al inicio de cada capítulo se incluye una lista de preguntas que pueden usarse como guía para evaluar los beneficios y los costos potenciales de una inversión. Las preguntas, si bien no son exhaustivas, se elaboraron a fin de proporcionar un punto de partida útil para el examen, o para comenzar un diálogo acerca de los impactos y riesgos netos entre los grupos de interesados.

Al final de cada capítulo se incluyen ejemplos cuando un aspecto concreto de la distribución de los beneficios requiere un examen más profundo. Para determinar si un proyecto generará beneficios razonables debe llevarse a cabo un proceso dinámico que refleje la diversidad del contexto nacional, los cambios en la naturaleza de los mercados, las prioridades gubernamentales, el comportamiento humano y las realidades del proyecto. En consecuencia, existe un amplio espectro de cuestiones que pueden considerarse razonables en términos generales. Sin embargo, el acuerdo de distribución de los beneficios puede contener elementos concretos que se destacan y constituyen una señal de riesgos relacionados con su legitimidad.

Aspiramos a que este documento sirva como complemento y estímulo de otros estudios que permitan aumentar los conocimientos colectivos y promover el diálogo. Un gran número de actores —de la sociedad civil, los medios académicos, empresas privadas, asociaciones de industrias, organizaciones multilaterales— han realizado contribuciones que han enriquecido nuestros conocimientos acerca de la manera en que la explotación de los recursos naturales puede promover el desarrollo sostenible y acerca de qué se necesita para que los beneficios se distribuyan de manera equitativa entre todas las partes afectadas. En tanto reconoce que el programa es extenso y contiene muchas perspectivas diferentes, IFC confía en que otros actores realizarán aportaciones a este esfuerzo y compartirán sus propias experiencias y prácticas para crear una base de datos común.

IFC espera con interés los comentarios que puedan formular las partes interesadas. Las observaciones pueden enviarse a Liane Lohde, economista superior, Infraestructura y Recursos Naturales, a llohde@ifc.org.

El documento está disponible en el siguiente sitio web: www.commddev.org.

2 Este documento se centra en la distribución de los beneficios en el contexto de la fase de desarrollo de un proyecto (y fases posteriores) una vez que se ha identificado el recurso económico.

3 Como punto de partida, véase www.eisourcebook.org.

SIGLAS

| | | | |
|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------------------------------------------------------|
| BM | Banco Mundial | OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos |
| CICR | Comité Internacional de la Cruz Roja | ONG | Organización no gubernamental |
| EITI | Iniciativa sobre Transparencia en las Industrias Extractivas | pyme | Pequeña y mediana empresa |
| FMI | Fondo Monetario Internacional | TIE | Tasa impositiva efectiva |
| GBM | Grupo Banco Mundial | TIR | Tasa interna de rentabilidad |
| GS | Gobierno subnacional | TRE | Tasa de rentabilidad económica |
| ICMM | Consejo Internacional de Minería y Metales | TRF | Tasa de rentabilidad financiera |
| IFC | Corporación Financiera Internacional | VNA | Valor neto actualizado |
| IPIECA | Asociación de la Industria Petrolera Internacional para la Conservación del Medio Ambiente | | |
| IVA | Impuesto al valor agregado | | |
| MIGA | Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones | | |
| ND | Normas de Desempeño | | |



CAPÍTULO 1:

Panorama general del enfoque y las experiencias de IFC

Los proyectos sobre recursos naturales no renovables —es decir el petróleo, el gas y la minería— se consideran, generalmente, parte del patrimonio nacional. En consecuencia, su uso para el desarrollo sostenible a largo plazo de un país es un objetivo primordial de todo Gobierno legítimo. La función que cumple el Gobierno al establecer un marco para administrar e invertir los ingresos derivados de proyectos de petróleo, gas y minería es fundamental para garantizar que el sector contribuya de manera positiva al desarrollo sostenible.

La distribución equitativa¹ de los beneficios netos de la explotación de los recursos naturales, es decir los beneficios que exceden los costos, entre el Gobierno, los inversionistas y otras partes interesadas, es importante para garantizar que los proyectos y sus impactos positivos sean perdurables y puedan adaptarse a los cambios en el curso del tiempo. Tanto los inversionistas, como los Gobiernos, las comunidades y otras partes tienen gran interés en que la distribución de los beneficios sea razonable.

La mayoría de los inversionistas privados comprende que cuando el país y las comunidades receptoras consideran que los proyectos son adecuados y que sus beneficios se distribuyen de manera razonable, disminuye la probabilidad de que se produzcan interrupciones, renegociaciones o, incluso, expropiaciones. Los términos y condiciones que generan beneficios compartidos suelen perdurar a pesar de los cambios en las expectativas de la sociedad, los regímenes políticos o las perturbaciones del mercado y, en el largo plazo, proporcionan a los inversionistas una recompensa por el capital y los conocimientos técnicos desplegados y los riesgos asumidos. A medida que los promotores entienden esta conexión y enfrentan los desafíos planteados por las partes interesadas, e incluso conflictos sociales, aumenta su interés por entablar un diálogo sobre la distribución de los beneficios y el valor compartido.

¹ La distribución y asignación de los costos y los beneficios de un proyecto se consideran equitativas cuando se satisfacen adecuadamente las aspiraciones de desarrollo de todas las partes interesadas y los beneficios netos son congruentes con las expectativas de las partes interesadas a lo largo del tiempo.

IFC reconoce que existen grandes diferencias técnicas y económicas entre la industria del petróleo, del gas y de la minería, y que es fundamental comprender las características específicas de cada proyecto y país. No obstante, los tres sectores comparten ciertas características que los diferencian de cualquier otra industria, incluido el alto grado de incertidumbre y riesgo (en materia geológica, técnica y de exploración), la volatilidad de los precios, el largo período de gestación de los proyectos con grandes gastos iniciales de capital y, con frecuencia, una huella de gran magnitud con efectos ambientales y sociales. Estos factores influyen profundamente al momento de decidir cómo, cuándo y a quiénes se asignarán los beneficios y los costos así como en el proceso que aplicarán las partes interesadas para lograr un acuerdo perdurable de distribución de los beneficios. En vista de ello, se propone un enfoque global para evaluar la distribución de los beneficios que abarca el petróleo, el gas y la minería.

ENFOQUE DE IFC

Teniendo en cuenta su mandato de desarrollo, en el marco del análisis de una inversión potencial, IFC examina cuidadosamente cada proyecto de extracción de recursos para determinar si este puede contribuir al desarrollo económico y social del país, así como la manera en que se distribuirán sus costos y beneficios. Además, analiza la rentabilidad de la inversión propuesta y los datos económicos básicos del proyecto antes de tomar la decisión final de poner, o no, en riesgo su propio capital. Estos factores se consideran durante todo el ciclo de vida de la inversión de IFC y se tienen en cuenta otros criterios clave que inciden en la participación de IFC, entre ellos el papel de la Corporación en el futuro y su valor agregado, la coherencia estratégica con las prioridades institucionales y las actividades del GBM en los países, así como el cumplimiento general con las políticas.

El ciclo completo de una inversión, desde el examen inicial hasta la inversión y, con el tiempo, la salida del proyecto, consta de muchos pasos y puede extenderse a lo largo de muchos años, en particular en el sector de recursos naturales,

donde los proyectos tienen un largo período de gestación y afrontan altos niveles de incertidumbre.

La evaluación de los posibles impactos en el desarrollo y la distribución de los beneficios de un proyecto forman parte integral del enfoque que aplica IFC para llevar a cabo la evaluación inicial de cada inversión. Generalmente, en una evaluación de la distribución de los beneficios se tiene en cuenta lo siguiente:

- i. el contexto del país y de la comunidad, los procesos que se utilizaron para determinar la distribución y la manera en que se administran y usan los fondos;
- ii. las cuestiones y los riesgos ambientales y sociales, las medidas de mitigación y las oportunidades para mejorar los resultados, además de la mitigación, así como las expectativas e inquietudes de las partes interesadas;
- iii. la distribución de beneficios y costos que son diversos, inciertos y algunas veces no pueden cuantificarse, entre las partes interesadas afectadas, utilizando el marco de partes interesadas de IFC (Lysy, Bouton, Karmokolias, Somensatto y Miller, 2000). Asimismo, se examinan los calendarios de estos beneficios y costos, que se agrupan según los impactos financieros, económicos, ambientales y sociales.

IFC evaluará el contexto amplio, empezando por la función que desempeña el sector de recursos naturales en el país, su contribución económica hasta la fecha, sus perspectivas y la visión del Gobierno respecto de su futuro. Los conocimientos sobre las cuestiones y la capacidad en materia de gestión a nivel nacional y del sector, así como las expectativas e inquietudes de los Gobiernos receptores, son útiles al momento de determinar la probabilidad de que un proyecto contribuya al desarrollo sostenible.

La evaluación incluye un examen de la “corrupción tradicional”, dado que podrían ocurrir actos de ese tipo durante la adquisición de derechos de explotación minera². IFC analiza cuidadosamente a los inversionistas privados en proyectos para los cuales se ha solicitado su respaldo³. La corporación lleva a cabo este examen con el objeto de constatar la integridad de los inversionistas y detectar la presencia de especuladores políticos que, de verificarse,

2 El análisis de diligencia debida se centrará en la manera en que se obtuvo el acceso a los recursos, en particular en los países donde la regulación del sector es débil y los procedimientos se caracterizan por la incongruencia y la falta de transparencia. Se analizarán, entre otras cuestiones, la congruencia de los contratos más antiguos con las leyes y los códigos vigentes, la existencia de diferencias graves con las principales condiciones y los antecedentes de la adquisición de la licencia.

3 IFC investiga exhaustivamente la composición del directorio, la tenencia de acciones, los antecedentes de los inversionistas y de otros beneficiarios potenciales. Deben incluirse declaraciones y compromisos en materia de lucha contra la corrupción.

sería un indicio de que se trata de un acuerdo leonino. Cuando se detecta la existencia de corrupción, IFC no concreta la inversión.

Con frecuencia, la mala gestión a nivel nacional y del sector constituye un impedimento para transformar la riqueza de recursos en desarrollo sostenible. Las actividades del Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otros actores del desarrollo en un país ayudarán a determinar los riesgos a lo largo de la cadena de valor y a verificar el compromiso de su Gobierno con la reforma y el cambio.

IFC examina ex ante los riesgos que plantea una gestión deficiente respecto de los principales beneficios del proyecto en términos de desarrollo. En general, IFC lleva a cabo una evaluación minuciosa para establecer si debe respaldar o no un determinado proyecto de recursos naturales cuando la gestión es deficiente pero los resultados en términos de desarrollo podrían ser significativos, como el desarrollo de la cadena de suministro, infraestructura compartida, inversiones en las comunidades locales. Asimismo, IFC tiene en cuenta los mecanismos específicos del proyecto que pueden contribuir a reducir los riesgos relativos a la gestión, como la asistencia técnica para fortalecer la capacidad local en materia de gestión de los ingresos fiscales, y aumentar la transparencia y la rendición de cuentas. IFC respalda el programa mundial en pro de la transparencia así como otras iniciativas, entre ellas la Iniciativa sobre Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI). Además, IFC se ha colocado a la cabeza de otras instituciones de financiamiento para el desarrollo en lo que respecta a promover la total divulgación de los ingresos y los contratos en sus proyectos.

Conocer a las principales partes interesadas y saber cuáles son y en qué se basan sus aspiraciones, inquietudes y expectativas respecto de un proyecto son factores importantes para determinar si un acuerdo de distribución de los beneficios es razonable, legítimo y puede perdurar en el tiempo. Si las realidades del proyecto no son congruentes con las percepciones de las partes interesadas —sean estas fundadas o no—, el proyecto puede correr riesgo. Generalmente, las partes interesadas incluyen al Gobierno (federal y algunas veces subnacional), la ciudadanía en su conjunto, las comunidades afectadas y los inversionistas.

En el marco de su examen de diligencia debida antes de la inversión y como parte esencial de la supervisión del proyecto, IFC exige, a través de sus Normas de Desempeño (ND), un análisis de las partes interesadas y un plan de participación para las diversas partes que tienen un interés en el proyecto. Estos planes deben ser congruentes con los riesgos y los impactos y con la etapa de desarrollo del proyecto y deben adecuarse a las características y los intereses de las comunidades afectadas.

LOS CIUDADANOS DEL PAÍS RECEPTOR:



Esperan que la riqueza de recursos naturales se utilice en favor del desarrollo nacional y en beneficio de la ciudadanía en su conjunto.

Pueden temer i) que la explotación de los recursos naturales, y su agotamiento, beneficien principalmente a inversionistas extranjeros o nacionales pudientes, o ii) que los ingresos fiscales no se administren bien, se despilfarren, se malversen o no se distribuyan equitativamente.

LOS GOBIERNOS DE PAÍSES RECEPTORES:



Esperan que se respete su marco de leyes y normas respecto del acceso a los recursos del país, que la proporción de los impuestos y las utilidades que reciban sea razonable y que el proyecto tenga vinculaciones positivas con el resto de la economía y contribuya a desarrollar aptitudes y conocimientos especializados a nivel local.

Pueden temer i) que su falta de experiencia o influencia en las negociaciones los lleve a firmar un mal acuerdo, ii) que los beneficios se reciban con retraso, o iii) que los costos indebidamente elevados y los precios de transferencia ocasionen una pérdida de beneficios.

LAS COMUNIDADES AFECTADAS:



Esperan una relación de compromiso y respeto a cambio de proporcionar acceso a “sus” recursos, protección frente a los impactos negativos, que se preserve su cultura y que el proyecto genere beneficios tangibles.

Pueden temer i) que se produzcan impactos ambientales peligrosos para su salud o sus medios de subsistencia, ii) que la rápida urbanización y sus efectos secundarios y la afluencia de nuevos habitantes que compiten por los empleos genere impactos o cambios sociales, iii) que no tendrán acceso a las oportunidades del proyecto y no se beneficiarán de los impuestos que este pague al Gobierno.

LOS INVERSIONISTAS:



Esperan construir y operar (o vender) su proyecto y obtener utilidades a cambio de proporcionar capital de riesgo y capacidades de gestión, además de pagar los cargos y los impuestos conocidos.

Pueden temer i) el carácter dinámico de las políticas y la limitación de su libertad para operar, ii) que se realicen cambios irrazonables en los términos y condiciones, e incluso una expropiación, iii) que las comunidades interfieran con las operaciones, iv) que se los considere responsables si se percibe que el sector de recursos no genera beneficios sostenibles a nivel nacional o local.

GRÁFICO 1.1: Marco de partes interesadas de IFC y áreas de impacto del proyecto



¿Quiénes son las principales partes interesadas?

¿Cuáles son sus principales expectativas, inquietudes, motivaciones, percepciones?

¿Qué necesitan entender las principales partes interesadas respecto del contexto de cada una?

¿Cuáles son las responsabilidades de las partes interesadas?

¿Existen procesos funcionales de participación?



Los intereses en juego en un proyecto pueden ser muy grandes y exceder ampliamente sus límites inmediatos y las comunidades afectadas en forma directa. En particular, cuando se trata de proyectos de gran envergadura con efectos transformadores para todo un país o incluso una región, las expectativas y las inquietudes nacionales alimentan la dinámica a nivel del proyecto y viceversa.

Básicamente, IFC evalúa los costos y los beneficios de cada proyecto y su distribución entre las partes interesadas, en tres áreas de impacto amplias que se superponen. En el marco de su examen de diligencia debida y como parte de su proceso de toma de decisiones, IFC analiza varias cuestiones, a saber:

1. **Impactos fiscales:** ¿Cómo se distribuyen los beneficios financieros netos del proyecto a través de la participación en las utilidades, los impuestos y otras medidas, tanto a nivel del Gobierno nacional como de los Gobiernos subnacionales y con las comunidades y otras partes?
2. **Impactos económicos:** ¿Qué otros costos y beneficios económicos se generan y distribuyen, como empleos y capacitación, la incorporación de tecnologías, el gasto en proveedores locales, las inversiones en infraestructura, el abastecimiento de energía, por ejemplo petróleo, gas, carbón y electricidad, o el suministro de otras materias primas a precios competitivos a la industria y los hogares locales?
3. **Impactos ambientales y sociales:** ¿Qué impactos ambientales positivos y negativos y qué riesgos genera el proyecto y sobre quiénes recaen? ¿De qué otra manera la explotación del recurso genera ganancias o pérdidas para las comunidades afectadas, incluidos los grupos vulnerables que las integran?

Es necesario satisfacer las aspiraciones de desarrollo de todas las partes interesadas y la distribución de los beneficios netos debe ser congruente con las expectativas de las partes interesadas a lo largo del tiempo.



GRÁFICO 1.2: Esquema del ciclo de vida de las inversiones de IFC

Enseñanzas aprendidas

CICLO DE VIDA DE LAS INVERSIONES DE IFC

| EXAMEN PRELIMINAR | EVALUACIÓN INICIAL Y EXAMEN DE LA INVERSIÓN | PUBLICACIÓN Y APROBACIÓN POR LA JUNTA | SUPERVISIÓN DE LA INVERSIÓN | EVALUACIÓN | SALIDA DE IFC |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Selección inicial teniendo en cuenta la estrategia de IFC respecto del sector y el país, las políticas y la función de IFC en el proyecto.</p> <p>Examen de los posibles riesgos ambientales y sociales y del potencial impacto en el desarrollo.</p> <p>Examen preliminar del argumento de la inversión y estudio exhaustivo de diligencia debida sobre la empresa y los patrocinadores.</p> | <p>Examen detallado y exhaustivo por un equipo multidisciplinario (aspectos financieros, técnicos, ambientales, sociales, económicos y relativos al país, jurídicos, gobierno corporativo, asesoría) con una síntesis de los términos y condiciones de la inversión de IFC.</p> <p>Deliberaciones con los inversionistas sobre las necesidades y las deficiencias en todos los aspectos del proyecto; identificación de las oportunidades para aumentar los impactos en el desarrollo.</p> <p>Decisión de invertir siempre que el posible cliente acepte los términos y condiciones de IFC.</p> | <p>Se requiere la publicación del resumen de la información relativa a la inversión, el resumen del examen ambiental y social y el plan de acción ambiental antes de la presentación a la Junta para su aprobación.</p> <p>Examen y aprobación de la inversión por la Junta de IFC.</p> | <p>Una vez concretada la operación, IFC supervisa la inversión durante toda la vigencia del proyecto, realiza un seguimiento del desempeño y colabora con el cliente para garantizar el cumplimiento con los requisitos y acuerdos establecidos por IFC en todas las áreas del proyecto.</p> | <p>Seguimiento anual de los resultados de los proyectos de la cartera (Sistema de Seguimiento de los Resultados en términos de Desarrollo).</p> <p>Evaluación independiente en forma periódica de la contribución de la inversión al desarrollo y a otras cuestiones.</p> | <p>Los préstamos de IFC se pueden reintegrar por completo antes de su vencimiento o IFC puede retirarse del proyecto antes del cierre mediante la venta de su participación accionaria.</p> |

ALGUNAS CUESTIONES QUE SE DEBEN TENER EN CUENTA EN LA DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIOS

| | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>¿Hay razones para considerar que el proyecto generará beneficios positivos en términos de desarrollo?</p> <p>¿Los riesgos ambientales y sociales son significativos? ¿Es posible mitigarlos?</p> <p>¿Los futuros impactos netos en las comunidades y las relaciones con ellas parecen razonables?</p> <p>¿Cómo logró la empresa tener acceso a la licencia? ¿En el examen inicial de las principales condiciones se detectó algún problema potencial?</p> | <p>¿Cómo se concertó el acuerdo y cómo se compara con otros acuerdos? ¿Cuáles son las expectativas del Gobierno receptor y sus ciudadanos?</p> <p>¿Cómo se prevé distribuir los beneficios y los costos, y qué cambios se podrían registrar en esa distribución (precio, costo, etc.)?</p> <p>¿Qué resultados generales se prevén en términos de desarrollo y qué riesgos se corren en ese respecto?</p> <p>¿Es posible mitigar y reducir los riesgos relativos al impacto en el desarrollo?</p> <p>¿Cómo se logrará hacerlo?</p> <p>¿Cuáles serán los impactos en las comunidades afectadas? ¿Los procesos de participación son eficaces, incluyentes y participativos? ¿Las comunidades respaldan el proyecto?</p> | <p>¿El proyecto ha generado un impacto positivo neto en el desarrollo?</p> <p>¿Quiénes se han beneficiado del proyecto? ¿Cómo?</p> <p>¿Se mantuvo el acuerdo?</p> <p>¿La situación de la comunidad ha mejorado?</p> <p>¿Tuvieron éxito las iniciativas especiales para aumentar el impacto del proyecto en el desarrollo?</p> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

EXPERIENCIAS Y ENSEÑANZAS ADQUIRIDAS POR IFC

En su doble carácter de institución de desarrollo e inversionista, IFC está en una posición singular para compartir en forma simultánea las perspectivas de los inversionistas, de los países receptores y de otras partes interesadas. En el proceso de armonizar estas dos funciones durante muchos años, a través de los ciclos de los precios de los productos básicos y la transformación del sector, se han derivado varias enseñanzas que influyen en la forma de evaluar y lograr un acuerdo perdurable de distribución de los beneficios.

1

LA INCERTIDUMBRE ES UN ELEMENTO CLAVE DURANTE TODO EL CICLO DE VIDA DEL PROYECTO

El desempeño y los resultados comerciales previstos de un proyecto en el curso del tiempo están expuestos a muchas incertidumbres. Los valores futuros de los principales factores que impulsan el desempeño del proyecto, como los costos de producción y los precios de los productos básicos, son inciertos y pueden fluctuar. Es posible, incluso, que la magnitud y la calidad del recurso no se conozcan totalmente hasta una etapa muy avanzada de la explotación y la extracción. Asimismo, podría ser necesario resolver grandes desafíos en materia técnica y de producción. Los proyectos suelen requerir muchos miles de millones de dólares y pueden pasar muchos años antes de que se concreten y muchos más para que generen una rentabilidad financiera una vez que están en funcionamiento. En este contexto, la planificación de programas que tienen por objeto beneficiar a las comunidades plantea dificultades a raíz de las incertidumbres comerciales y de otro tipo.

El Gobierno puede modificar sus políticas y reglamentaciones y otros acontecimientos políticos podrían tener grandes impactos en el éxito y la viabilidad comercial de un proyecto. Los marcos y acuerdos tributarios y sus efectos en la distribución prevista de los beneficios, que parecían razonables al inicio del proyecto, podrían ser muy diferentes en el futuro⁴. Por ejemplo, en la última década el alza de los precios de los productos básicos alcanzó un nivel superior al previsto y generó un aumento de la rentabilidad de los proyectos y las empresas de recursos naturales. Varios Gobiernos llegaron a la conclusión de que no estaban recibiendo una proporción equitativa de los beneficios del proyecto debido a que sus ingresos tributarios no aumentaban del mismo modo, debido, en parte, a que las

4 Los términos y condiciones reflejan siempre las ventajas relativas de los inversionistas y los Gobiernos en la negociación. Una vez que los proyectos se han construido y están en funcionamiento, la balanza de poder generalmente se inclina a favor de los Gobiernos, y los inversionistas temen los riesgos derivados de un “acuerdo desactualizado” dado que se les pueden imponer nuevos términos en forma irrazonable.

estructuras y los acuerdos tributarios no estaban diseñados para hacer frente a estos cambios.

El considerable deterioro de los precios de varios productos básicos en el pasado reciente, así como la marcada volatilidad de los precios que se registró en forma generalizada durante el último año, han generado un nuevo cambio en las circunstancias, lo que redujo la incertidumbre que afrontan los inversionistas a mediano y largo plazo y los Gobiernos en este sector.

2

CADA PROYECTO ES ÚNICO

Los proyectos individuales varían marcadamente en lo que respecta a su magnitud y su ciclo de vida, la abundancia del recurso, la facilidad de acceso, el costo de la extracción, la rentabilidad y los impactos en las personas y el medio ambiente. El negocio del petróleo y el gas es distinto al de la minería. Sin embargo, el gas también es muy diferente al petróleo⁵, y las diferencias entre los proyectos de minería son muy marcadas.

Al reglamentar el sector de recursos naturales, los Gobiernos deben lograr un equilibrio entre las medidas que tienen en cuenta las circunstancias especiales de los proyectos y las medidas para mantener un marco regulatorio estándar, transparente y fácil de gestionar, y la burocracia para respaldarlo. El tratamiento que se asigna a un proyecto y la manera en que este se percibe dependen del contexto del país y de la comunidad que lo reciben, el papel económico, tanto actual como futuro, del sector de recursos naturales y la visión del Gobierno para el sector como motor del desarrollo sostenible.

Los inversionistas procuran obtener reconocimiento por la incertidumbre y las circunstancias particulares del proyecto que ellos afrontan y valoran la estabilidad de los mecanismos que regulan sus obligaciones con el Estado y con otras partes interesadas. Especialmente en el caso de los megaproyectos, los inversionistas y los Gobiernos suelen llevar a cabo negociaciones respecto de aspectos concretos relacionados con el desarrollo del proyecto y la distribución

5 Aunque la expresión “petróleo y gas” se utiliza con frecuencia para referirse a una industria, las diferencias suelen ser grandes, en particular en lo referente a la fijación del precio. Generalmente, los mercados internacionales establecen el precio de los proyectos de petróleo. Los precios del gas pueden fijarse mediante referencia a los precios internacionales (con un ajuste de la relación costo-mercado que probablemente es mayor que en el caso del petróleo). Cuando el acceso a los mercados internacionales es difícil o caro, los precios del gas se fijan mediante negociación local a un valor muy distante del equivalente al precio prevaleciente del petróleo. En consecuencia, los proyectos de gas son menos rentables que los de petróleo y suelen estar sujetos a un régimen tributario diferente. Por otra parte, cuando no existe un acceso fácil a los mercados internacionales, las operaciones de explotación del gas también dependen de contratos específicos a largo plazo entre el proveedor y el comprador.

de los beneficios. Aunque la negociación de cada operación por separado permite un mayor grado de adaptación a los elementos específicos del proyecto, la legitimidad depende principalmente de la transparencia del proceso, la simetría en el acceso a la información y los conocimientos técnicos especializados y la capacidad. Es probable que esto no se logre en muchos países cuya gestión de gobierno es deficiente.

3 LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL INFLUYE EN LA DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIOS

Los Gobiernos deben hacer frente a múltiples demandas contrapuestas y los objetivos de política que establecen inciden en la distribución de los beneficios, así como en el hecho de explotar, o no, sus recursos naturales y el momento y la manera de hacerlo. Si bien el objetivo primordial de la mayoría de los Gobiernos es lograr que su país obtenga la mayor cantidad posible de beneficios de sus recursos naturales, las medidas que pueden intentar aplicar para lograr este fin son numerosas y diferentes. El compromiso del Gobierno con la transparencia y la rendición de cuentas, el debido proceso y la gestión prudente de las finanzas públicas es fundamental.

Una buena política no requiere necesariamente que los Gobiernos maximicen los ingresos netos que reciben de cada proyecto. Los beneficios de ofrecer términos y condiciones estándares pueden superar los costos y la complejidad de intentar implementar un sistema tributario más sofisticado o de establecer los términos y condiciones de cada proyecto en forma individual. Es posible que para los nuevos países emergentes sea más redituable establecer condiciones relativamente atractivas para alentar un flujo constante de inversiones nuevas. También podría ser una estrategia apropiada a largo plazo para establecer una industria sólida y perdurable, como lo han demostrado algunos de los países más importantes que son productores de recursos, como Australia, Canadá, Chile y Perú.

Los Gobiernos pueden aceptar un nivel más bajo de ingresos tributarios a cambio de que los inversionistas los ayuden a alcanzar otros objetivos de desarrollo. Por ejemplo, los inversionistas podrían incrementar el desarrollo de las adquisiciones y las aptitudes locales, construir infraestructura, gestionarla y proporcionar acceso a ella a precios asequibles (energía eléctrica, ferrocarriles, carreteras) para que otros la utilicen, o procesar la producción en el ámbito local en vez de exportar las materias primas.

Los Gobiernos desempeñan la importante función de crear las condiciones propicias necesarias para la participación de actores del sector privado de manera que los proyectos de recursos naturales se integren en la economía local y generen

beneficios en tanto la recuperación de los recursos resulte viable desde el punto de vista económico.

4 LAS PERCEPCIONES Y LAS EXPECTATIVAS SON IMPORTANTES

Los diversos grupos de partes interesadas tienen percepciones y expectativas diferentes respecto de los proyectos de recursos naturales y sus impactos potenciales. En particular, los países y las comunidades que cuentan con poca experiencia en la elaboración de proyectos de recursos naturales podrían tener dificultades para entender cabalmente todas las cuestiones, entre ellas la magnitud y la naturaleza de los futuros impactos. Incluso cuando se trata de proyectos en los que ha transcurrido algún tiempo desde su construcción y están en funcionamiento, es probable que sea difícil identificar totalmente los impactos económicos y sociales que se han ido acumulando a lo largo de las décadas. En muchos de los proyectos más antiguos se carece de datos básicos, lo que puede plantear más obstáculos para realizar un seguimiento así como generar desconfianza en las prácticas de la empresa y las políticas del Gobierno.

Las expectativas y percepciones de las comunidades receptores y de otras partes afectadas incidirán en el éxito del proyecto. No es probable que las diversas partes interesadas tengan el mismo acceso a la información ni el mismo grado de conocimientos sobre los efectos y los impactos fiscales, económicos, sociales y ambientales de un proyecto. La transparencia y el acceso a la información son fundamentales para aclarar las percepciones erróneas y exigir la mutua rendición de cuentas entre las partes interesadas. Según la experiencia de IFC, la combinación de desequilibrios en la información y falta de compromiso de las partes interesadas puede frustrar un proyecto que en todo otro sentido es satisfactorio. La gestión proactiva de las diversas expectativas locales a través de un diálogo honesto sobre los beneficios, los costos, los riesgos y las medidas de mitigación puede contribuir a generar confianza. En teoría, esto crea una plataforma de cooperación para la planificación de estrategias que permiten distribuir los costos y los beneficios entre los distintos grupos.

5 LOS PROCESOS SON IMPORTANTES

Los procesos que se utilizan para determinar la participación en los beneficios influyen directamente en la percepción pública de la razonabilidad de la distribución de los costos y los beneficios. Esto incluye desde la manera en que se adjudicaron los contratos, el modo en que se realiza el seguimiento de los impactos ambientales y sociales y los procedimientos utilizados para consultar a las comunidades,

hasta la recaudación y el uso de los ingresos fiscales para lograr el desarrollo económico del país. La transparencia en los procesos a lo largo de la cadena de valor es importante para propiciar la rendición de cuentas por parte de los principales actores a través de medidas que promueven el acceso a la información y una mejor comprensión de los beneficios y los costos del proyecto. Todo proceso que se considere opaco y no incluyente puede generar sospechas y tener impactos negativos en un proyecto, pues las partes interesadas podrían cuestionar el mecanismo en forma constante, incluidas las declaraciones respecto de los beneficios netos. Aún en los casos en que la empresa y el Gobierno se ponen de acuerdo respecto de lo que consideran una distribución razonable a lo largo del tiempo, existe la posibilidad de que, en algún momento, un electorado desinformado y excluido decida cambiar el Gobierno y, consiguientemente, las condiciones del proyecto.

Se ha registrado una tendencia positiva hacia un mayor grado de transparencia respecto de los proyectos de recursos naturales, con inclusión de los flujos de ingresos, las disposiciones contractuales y la presentación de informes a las comunidades. Sin embargo, para que los mecanismos de distribución de los beneficios sean perdurables, el proceso debe ser consultivo y participativo. Las consultas con las comunidades afectadas deben comenzar en una etapa temprana—incluso durante la fase de exploración— y deben ser iterativas durante toda la vigencia del proyecto, así como tener en cuenta los riesgos dinámicos, ambientales y sociales. Las comunidades deben disponer de mecanismos para plantear sus quejas y, posteriormente, comprobar que se resuelvan. Los acuerdos que perduran son aquellos que cuentan con el apoyo de las partes interesadas afectadas, que han participado de manera significativa y pueden influir en las decisiones acerca de aspectos del proyecto que las afectan, como por ejemplo el acceso a la tierra, la gestión de los recursos hídricos, la migración interna y el desarrollo de infraestructura. El apoyo amplio de la comunidad es fundamental para gestionar los riesgos del proyecto en el curso del tiempo.

6 LOS BENEFICIOS FISCALES SON TAN SOLO UNA PARTE DE LOS COSTOS Y LOS BENEFICIOS DE UN PROYECTO

Generalmente, las deliberaciones sobre la participación en los beneficios se centran en la distribución de los beneficios y costos financieros (fiscales) del proyecto entre los inversionistas privados y el Gobierno central. Sin embargo, hay una amplia gama de otros costos y beneficios no financieros que deben tenerse en cuenta para entender el espectro total de impactos y oportunidades de desarrollo en materia de recursos naturales. Por ejemplo, los proyectos tienen impactos inmediatos—y en ocasiones negativos—

en las comunidades próximas a ellos. La vida de sus habitantes se verá afectada de diversas maneras, y los efectos serán diferentes en los distintos grupos que integran estas comunidades. Además de ingresos tributarios, los proyectos suelen generar empleo, infraestructura, contrataciones locales y abastecimiento competitivo de energía y otros materiales que pueden beneficiar al país en su conjunto o a regiones y sectores concretos. Asimismo, los proyectos tienen impactos ambientales que se deben evaluar y supervisar.

7 EL ARTE Y LA CIENCIA DE DISTRIBUIR LOS BENEFICIOS

Para IFC, toda determinación de un equilibrio razonable entre los beneficios y los costos de un proyecto depende de un juicio general y fundamentado basado en la información aportada y el examen realizado por expertos multidisciplinarios. Desde una perspectiva comercial y del desarrollo, IFC verifica que se registren varios resultados y establece niveles mínimos con respecto a las cuestiones financieras, económicas, ambientales y sociales. Para que un proyecto reciba apoyo, se debe demostrar, como mínimo, que es rentable, que su beneficio económico para la sociedad y que la rentabilidad económica de la inversión son positivos y mayores que su rentabilidad financiera, que cumple con las ND de IFC, y que cuenta con el amplio respaldo de las comunidades afectadas.

Sin embargo, a raíz de la gran diversidad de contextos nacionales, potencial geográfico y acuerdos empresariales, IFC ha llegado a la conclusión de que no existe una única guía que sirva para determinar en qué consiste una distribución equitativa. En la práctica, se requiere que un equipo diverso de expertos en áreas de especialización—como las finanzas, la ingeniería, los aspectos ambientales y sociales, la economía y las cuestiones jurídicas, por mencionar solo algunas—lleve a cabo una investigación y emita una opinión profesional.

Con frecuencia, las medidas o los límites precisos entre lo que es aceptable—por ejemplo con respecto a la distribución fiscal entre el sector público y el privado—y lo que no lo es, son, en el mejor de los casos, imperfectos, y en el peor, engañosos. Por el contrario, es importante contextualizar y evaluar la distribución fiscal en el marco de otras características y motores del proyecto, las expectativas y las inquietudes de las partes interesadas (véase el recuadro 1.1), y los impactos potenciales. Incluso cuando la opinión general es que existe un equilibrio en los costos y los beneficios en un momento determinado, las circunstancias pueden cambiar y plantear riesgos que deben abordarse y gestionarse cuidadosamente.



Preguntas orientativas de IFC sobre la distribución de los beneficios financieros

- ¿Cómo son los términos y condiciones fiscales del proyecto (tasas de regalías, exoneración temporal del impuesto sobre las utilidades, etc.) en comparación con los establecidos en otros países?
- ¿Cómo es la distribución de los beneficios del proyecto en comparación con medidas usuales en la industria, como la tasa impositiva efectiva utilizada en el sector de minería?
- ¿Cómo se distribuye el valor neto actualizado del proyecto, utilizando un conjunto de supuestos del caso base respecto de los factores que determinan los resultados del proyecto?
- ¿Cómo cambia la distribución de los beneficios cuando se incorporan variaciones en los costos, los precios y los volúmenes del proyecto?
- ¿Cuál es la tasa real de rentabilidad prevista del inversionista una vez deducidos los impuestos?
- ¿Qué riesgos afronta el inversionista? ¿La rentabilidad es congruente con esos riesgos? ¿El proyecto fue el resultado de una inversión en actividades de exploración o se trata de un recurso conocido? ¿Existen otros riesgos técnicos o políticos especialmente complejos?
- ¿El proyecto es congruente con los objetivos de política y el marco legislativo general del Gobierno, y las políticas parecen sostenibles? ¿Cuál es el perfil cronológico de los flujos de ingresos previstos?
- ¿Cómo se adjudicaron los derechos de exploración, explotación y producción? ¿Cómo se establecieron las condiciones del proyecto? ¿Hubo un proceso transparente, una licitación competitiva, libre acceso sobre la base de condiciones estándares, o las condiciones se negociaron? ¿Quiénes son los inversionistas?
- ¿Hay beneficios o costos que no se detectaron en el análisis financiero y que también deberían tenerse en cuenta?
- ¿Hay alguna cuestión que constituya un motivo especial de preocupación? Aunque la distribución fiscal sea razonable, ¿existen condiciones que sean cuestionables o posibles resultados que pongan en peligro la sostenibilidad de la operación?

CAPÍTULO 2:

Distribución de los beneficios financieros a nivel nacional

DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIOS FINANCIEROS A NIVEL NACIONAL

En muchos casos, los Gobiernos y otras partes interesadas consideran que los beneficios financieros de los proyectos de petróleo, gas y minería deben distribuirse porque estos recursos naturales forman parte de la riqueza colectiva del país (es decir, son parte del patrimonio nacional). Los proyectos de recursos naturales pueden generar altos niveles de utilidades (renta) que superan los costos totales de producción —aunque con el tiempo estos activos nacionales no renovables se agotan— y, en efecto, crean una oportunidad irreplicable de generar beneficios.

La posibilidad de obtener altos niveles de rentabilidad y la naturaleza no renovable de los recursos minerales influye marcadamente en el debate y las políticas públicas. Cuando la explotación de los recursos está en manos de inversionistas privados¹, en particular si estos son extranjeros, los Gobiernos generalmente procuran optimizar la participación en los beneficios financieros que le corresponden a su país a través de la recaudación fiscal y otras disposiciones en cuyo marco permiten que se lleve a cabo la explotación².

Si bien, en teoría, el objetivo de optimizar la participación total en la renta es directo, en la práctica es complejo. En los acuerdos y en los marcos tributarios se debe tener en cuenta la incertidumbre respecto de los beneficios futuros que generará un proyecto. Las circunstancias, las dotaciones de recursos naturales, las capacidades administrativas, las políticas y los políticos de cada país son diferentes.

En consecuencia, si bien existen algunos enfoques comunes amplios, las políticas, estructuras y tasas impositivas varían marcadamente de un país a otro.

Comparación de los términos y condiciones entre países

Por lo general, IFC inicia la evaluación de un proyecto comparando sus términos y condiciones fiscales con los que existen en otros países. Esto puede parecer sencillo pero resulta difícil en la práctica debido a los detalles y la gran variedad de términos y condiciones que se usan a nivel internacional, y la tendencia a que estos cambien. En el cuadro 2.1 se señalan aspectos clave de regímenes fiscales diferentes aplicados en algunos países seleccionados³.

De todos modos, este tipo de comparación entre países permite contrastar varios términos y condiciones fiscales y puede indicar diferencias importantes en la etapa inicial del proceso de examen, en particular en el caso de las tasas de regalías y del impuesto a las sociedades, que generalmente son parte importante de la tributación sobre los recursos naturales y suelen tener gran visibilidad política al momento de describir sintéticamente “qué recibe el país”. Sin embargo, cuando no existe un esquema sólido de condiciones, sean rígidas o generosas, en varias dimensiones, las comparaciones entre países no son suficientes para extraer conclusiones confiables acerca de la equidad de un determinado acuerdo o régimen fiscal.

Por ejemplo, un país puede aplicar una retención sobre los dividendos distribuidos más alta que la de otro país, pero puede permitir que el monto retenido se compense con el monto por pagar en concepto de impuesto a las sociedades. Es posible que en el país cuyos impuestos parecen más bajos no se permita realizar esta compensación. En otro ejemplo, el régimen tributario de un determinado país puede parecer relativamente generoso, pero sus recursos son de mala calidad y tienen un alto costo en comparación con los

1 Cuando los proyectos son propiedad de empresas estatales, como es el caso de una gran proporción de los proyectos de producción de petróleo del mundo, la división de los beneficios fiscales netos concita la atención de diversos niveles de Gobierno en los casos en que los ingresos se distribuyen a nivel subnacional. Asimismo, pueden plantearse problemas respecto de la manera en que se gestiona la empresa estatal, la forma en que se trata a otras partes interesadas y el modo en que se usan los beneficios netos.

2 En el régimen fiscal de cada país se describe en detalle la manera en que la renta económica de las operaciones de minería e hidrocarburos se debe distribuir entre el Gobierno y los inversionistas. En el sector de minería, las condiciones fiscales generalmente se establecen en el marco de la ley. En la ley del sector del petróleo se define el marco para las operaciones petroleras y la estructura básica de las condiciones fiscales, mientras que las condiciones específicas de cada proyecto se establecen, por lo general, en el contrato o la licencia pertinente (Alba, 2009).

3 Para consultar un ejemplo más exhaustivo en el sector de minería, véase PwC (2012).

CUADRO 2.1: Comparación de ciertas condiciones relativas al impuesto a la minería entre algunos países

| | TASA DE REGALÍAS ^a | TASA DEL IMPUESTO A LAS SOCIEDADES | IMPUESTOS DE RETENCIÓN ^c | EXENCIÓN DE LOS DERECHOS DE IMPORTACIÓN | EXENCIÓN DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA) | EXONERACIÓN TEMPORAL DEL IMPUESTO SOBRE LAS UTILIDADES | CAPITAL ACCIONARIO DEL ESTADO /PROPIEDAD ESTATAL |
|-------------------|-------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| Guinea | 3,5 % | 30 % | n. a. | Sí | En parte | n. a. | Sí, complejo |
| Ghana | 5,0 % | 25 % | 8 % | n. a. | Sí | n. a. | 10 % libre |
| Sudáfrica | 0,5 %-7 % | 28 % | 10 % (dividendos) | n. a. | Sí | n. a. | No |
| Mongolia | 5,0 % | 25 % | 10 % (dividendos) 20 % (intereses) | n. a. | Sí | No | Sí, fórmula compleja |
| Chile | 0 %-14 % | 18,5 % | 35 % (dividendos) 4 %-35 % (intereses) | n. a. | Sí | Sí | Empresa estatal de minería |
| Perú | Escala móvil ^b | 30 %-32 % | 4 % | Sí | Sí | n. a. | No |
| Tendencias | 3,0 %-5,0 % | 30 %-35 % | 0 %-15 % | Usualmente | Usualmente | Rara vez | Algunas veces |

Nota: En este cuadro se muestran solamente los términos y condiciones seleccionados que se pueden aplicar y que es posible que no se puedan aplicar en forma general. Las condiciones varían con frecuencia, y las comparaciones se vuelven rápidamente obsoletas.

a. Las tasas de regalías varían según el producto básico.

b. En el enfoque revisado de Perú se aplican regalías que van del 1 % al 12 % y un impuesto especial a la minería (del 2 % al 8 %) sobre la base de los ingresos de explotación. En el caso de los proyectos con acuerdos de estabilización, se ha concertado un gravamen especial a la minería (del 4 % al 13 %; EY Perú, 2014).

c. Las tasas varían según la base a la que se aplica el impuesto (como intereses y dividendos).

n. a. = No aplicable.

que están disponibles en países donde, aparentemente, los impuestos son más altos.

Los marcos tributarios y los acuerdos de proyectos de diversos países posiblemente se formularon en distintos puntos del ciclo de los precios y, en algunos casos, condiciones que parecen generosas reflejan precios bajos al momento del acuerdo.

Análisis de los datos específicos del proyecto: Elaboración de modelos financieros

Para obtener un panorama más completo de una inversión potencial, IFC analizará exhaustivamente los datos específicos del proyecto y elaborará sus propios modelos financieros para pronosticar los resultados que este podría generar. Estos modelos tienen por objeto i) reflejar las características específicas del proyecto, como la magnitud y abundancia del recurso, los costos de capital, los costos de producción y los precios de venta previstos, que generalmente se determinan en mercados internacionales que están fuera del control de los inversionistas y los

Gobiernos; ii) explicar cómo estas características del proyecto interactúan con el conjunto de impuestos del país; iii) comprobar los resultados, incluida la tasa de rentabilidad financiera (TRF) del proyecto y la distribución de su valor neto actualizado (VNA), comparándolos con varios supuestos respecto de los principales factores de operación. Para IFC, el uso del VNA⁴ y la TRF es parte esencial de su análisis del desempeño financiero de posibles proyectos.

Los inversionistas y los Gobiernos pueden beneficiarse financieramente o verse afectados en forma adversa de muchas maneras. Para obtener un panorama completo, el modelo y el análisis deben incluir todos los costos y beneficios financieros. El recuadro 2.1 contiene una descripción de las cuestiones que deben tenerse en cuenta para identificar por completo todos los costos y beneficios financieros.

4 Por lo general, IFC usa una tasa real de descuento del 10 % pero puede utilizar otras tasas para comprobar el desempeño del proyecto.



Indicadores que permiten captar la participación del Estado y la participación privada en la renta

Algunos indicadores de uso común permiten captar la distribución de los beneficios fiscales de un proyecto entre el Gobierno y los inversionistas. En el sector de petróleo y gas, se usan con frecuencia dos estadísticas resumidas: la participación del Estado en la renta (*government take*) y la tasa efectiva de las regalías. La *participación del Estado en la renta* es la proporción de los ingresos, una vez deducidos todos los costos, que recauda el Gobierno durante la vigencia de un proyecto. La *tasa efectiva de las regalías* es la proporción mínima de los ingresos, una vez deducidos los costos, que el Gobierno percibe de un proyecto, en cualquier año fiscal, durante toda su vigencia. Esta tasa indica el grado al que la participación del Estado en los beneficios netos de un proyecto puede ser baja en un año determinado. Es posible que no revele gran cosa respecto de la distribución de los beneficios durante la vigencia de un proyecto, pero podría ser un indicio de problemas en el calendario de los ingresos públicos.

En el sector de minería, la tasa impositiva efectiva (TIE) refleja la proporción de los beneficios netos de un proyecto, una vez deducidos los costos de capital y de operación, que recibe el Gobierno. Una TIE del 50 % indica que tanto el Gobierno como el sector público reciben, respectivamente, el 50 % de los beneficios netos del proyecto. En varios estudios se han incorporado los resultados de los proyectos de minería en los modelos para generar una TIE que sirve como indicador de la distribución de los beneficios fiscales en diversos países (Banco Mundial, 2006). Asimismo, la TIE se puede utilizar para facilitar la comparación de los regímenes fiscales entre países. En un estudio que se llevó a cabo en 2004 sobre los regímenes tributarios internacionales en 24 países, se modeló la TIE prospectiva para cada país mediante la aplicación del conjunto de medidas fiscales a la misma mina de cobre hipotética. La TIE, o la participación del Estado en la renta, osciló entre aproximadamente el 30 % y el 63 % (Otto, 2004). Para algunos fines, también se usa el “impuesto efectivo marginal”, que indica cómo se distribuyen las variaciones incrementales en los ingresos.

RECUADRO 2.1: Inclusión de todos los costos y beneficios financieros

Para proporcionar un panorama completo del perfil financiero del proyecto, tanto a los Gobiernos como a los inversionistas, el modelo debe contener todos los costos y beneficios pertinentes y, para identificarlos, es necesario un análisis riguroso que incluya elementos potencialmente importantes, como los precios de transferencia o la infracapitalización.

Los **inversionistas** incurren en costos a través de sus inversiones y reciben beneficios a través de su participación en los flujos de fondos netos, que por lo general se distribuyen en forma de dividendos. Además de los ingresos normales por ventas, los inversionistas pueden obtener valor a través de cargos por servicios de empresas asociadas que les permiten recuperar con creces los costos. En algunas circunstancias, los inversionistas pueden derivar beneficios de los precios de transferencia. Aunque en muchos acuerdos y, con frecuencia, en la legislación general en materia tributaria se prohíben los precios de transferencia inapropiados, en un estudio realizado en 2013 se señaló que estos son una de las principales fuentes potenciales de pérdida de ingresos para los Gobiernos africanos (Africa Progress Panel, 2013)⁵.

Habitualmente, los inversionistas utilizan una combinación de capital accionario y deuda para financiar proyectos a fin de potenciar la rentabilidad del capital después de impuestos o gestionar su exposición a los riesgos del proyecto a través de financiamiento sin posibilidad de recurso^a. La estructura financiera puede incidir de algún modo en la distribución general de los beneficios a través de su impacto en los impuestos por pagar. Las reglas en materia de infracapitalización imponen límites en este respecto pues controlan el monto de la deuda que puede contraer una empresa y las tasas de interés que puede pagar. (El apéndice A contiene un análisis de los precios de transferencia y la infracapitalización).

Los **países** incurren en costos y reciben beneficios respecto de los proyectos a través de diversas formas de impuestos (apéndice A) y por concepto de la participación del país en las utilidades netas, si hubiera. Asimismo, los países pueden recibir beneficios financieros si obtienen acceso a energía u otros recursos a un valor inferior al del mercado y si los proyectos les proporcionan infraestructura u otros servicios a un valor inferior al del mercado. Por el contrario, si un país proporciona a un proyecto servicios de electricidad u otro tipo de infraestructura a un precio inferior a su costo o inferior al valor de mercado, el suministro de este servicio será un costo para el país.

Nota: a. Por financiamiento sin posibilidad de recurso se entiende la financiación proporcionada por prestamistas comerciales y de otro tipo que se reembolsará con cargo al proyecto únicamente cuando los prestamistas no tengan recurso o tengan recurso limitado a los inversionistas en el caso de que el proyecto no marche bien.

⁵ Algunos analistas han cuestionado la escala de las estimaciones citadas en el informe de Africa Progress Panel. Véase, por ejemplo, el anexo C en ICMM (2014).



Desde la perspectiva de IFC, una desventaja de usar la TIE, la tasa efectiva de las regalías y la participación del Estado en la renta para medir la participación en los beneficios es que en estos indicadores no se tienen en cuenta las diferencias en los calendarios de los flujos de costos y beneficios durante la vigencia de un proyecto.

Para evaluar la participación del Estado en la renta y la participación privada en la renta que genera un proyecto de recursos naturales, IFC utiliza el VNA⁶ del proyecto, en el que se tiene en cuenta el calendario de los costos y los beneficios. Los inversionistas, los Gobiernos y las personas asignan a los fondos que pueden utilizar hoy un valor mayor que a los mismos fondos que tendrán a su disposición mañana, pues los costos y los ingresos son inciertos y pueden fluctuar. El uso de un enfoque basado en el VNA, en el que se actualizan los flujos de fondos en el tiempo, permite tener en cuenta las diferencias en los calendarios de los pagos y las entradas. En el recuadro 2.2 se describen los ajustes que deben efectuarse a los flujos de fondos.

Los inversionistas suelen gastar dinero en actividades de exploración durante muchos años antes de realizar un descubrimiento. La planificación y construcción de los proyectos pueden abarcar muchos años más antes de que los inversionistas comiencen a recuperar los fondos. Al mismo tiempo, los Gobiernos generalmente no participan en la inversión inicial y el gasto de capital de un proyecto. Sin embargo, suelen comenzar a recibir ingresos en forma de regalías o impuestos no relacionados con las utilidades una vez que comienza la producción o, algunas veces, incluso antes. En otras palabras, los Gobiernos por lo general comienzan a recibir ingresos mucho antes de que los inversionistas reciban distribuciones de las utilidades en forma regular. Por el contrario, se conocen ejemplos de inversionistas que reciben grandes flujos de fondos durante los períodos de precios altos, mientras que los impuestos sobre las utilidades que deben percibir los Gobiernos se retrasan durante varios años debido a generosas disposiciones en materia de depreciación o exoneraciones temporales de los impuestos.

Según la experiencia de IFC, los indicadores del VNA muestran que los inversionistas reciben una proporción de los beneficios netos de un proyecto menor que la que registran la TIE y la *participación del Estado en la renta*. Esto obedece al esquema típico de inversión, utilidades y flujos fiscales que afronta el proyecto (como se describió más arriba). En particular, en los proyectos con tasas de rentabilidad relativamente bajas se observa que el sector privado recibe una proporción mucho menor de los beneficios netos cuando se utiliza un indicador basado en el VNA.

El apéndice B contiene un análisis más detallado de las cuestiones que tiene en cuenta IFC para calcular el VNA.

LOS FACTORES QUE INFLUYEN EN LOS RESULTADOS DE LOS PROYECTOS Y LA DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIOS FISCALES

En teoría, los Gobiernos receptores deberían recaudar el 100 % de la renta de un proyecto (el rendimiento del proyecto por encima del costo de capital de los inversionistas) en forma de impuestos y participación en las utilidades. Si bien esto es posible, IFC considera que es un parámetro de referencia excesivamente simplista. Al evaluar la razonabilidad de la participación del Estado en la renta, medida por el VNA del proyecto que le corresponde al Gobierno, IFC también tiene en cuenta la TRF, que a su vez indica el nivel de riesgo que asumen los inversionistas. Una elevada participación privada en la renta para un proyecto de baja rentabilidad puede ser tan razonable como una participación privada mucho menor para un proyecto de alta rentabilidad. Para formarse una opinión respecto de la distribución de los beneficios fiscales, IFC considera varios factores que influyen en los resultados del proyecto.

La incertidumbre respecto de los precios y otros insumos del proyecto tiene gran incidencia

Una enseñanza fundamental derivada de la experiencia de IFC en materia de inversiones es que los resultados pueden ser muy diferentes a las expectativas que se tienen inicialmente durante la planificación y la construcción de los proyectos. Todo pronóstico relativo a la distribución de los beneficios debe reflejar esta incertidumbre en las variables clave, como los futuros niveles de producción, los costos y los precios, que pueden cambiar, y cambian, con frecuencia. Asimismo, los regímenes tributarios pueden tener un comportamiento diferente a medida que cambia la rentabilidad, y las condiciones que establece el país también pueden cambiar.

Por lo general, IFC calcula una gama de resultados posibles para la TRF, las futuras utilidades, los impuestos y la distribución del VNA mediante la elaboración de diversas hipótesis con valores diferentes para las principales variables del proyecto (niveles de productos, costos, variaciones de precio). El beneficio fiscal neto, o renta, de un proyecto o la manera en que se distribuye pueden ser muy diferentes a un pronóstico del “caso base”⁷.

La variabilidad de la TRF prevista proporciona a IFC una medida del riesgo que están asumiendo los inversionistas.

6 Por lo general, IFC usa una tasa real de descuento del 10 % pero puede utilizar otras tasas para realizar la comprobación.

7 Aunque IFC analiza diversos resultados utilizando supuestos diferentes, generalmente utiliza un “caso base” que emplea un conjunto de valores razonables para los principales insumos y factores del proyecto.

RECUADRO 2.2: Ajuste de los flujos de fondos para tener en cuenta el costo del tiempo y la incertidumbre

Los beneficios y costos financieros de un proyecto constan de una serie de flujos de efectivo, tanto positivos como negativos, que pueden extenderse durante muchos años. Por lo general, en un principio se registran grandes salidas de fondos durante un período relativamente breve a medida que se realizan las inversiones para construir el proyecto, seguidos de una corriente más prolongada de flujos positivos netos una vez que comienza la producción. Al evaluar la rentabilidad de los proyectos y determinar en forma razonable la distribución de sus beneficios, el análisis no debe limitarse a una simple suma de los flujos; por el contrario, deben realizarse ajustes para tener en cuenta los siguientes dos factores:

1. **Inflación:** La inflación anual de precios durante períodos prolongados, aunque sus niveles sean modestos, da lugar a que el mismo monto de dinero tenga, en el futuro, un valor mucho menor en términos reales (lo que permite comprar) que el que tiene en la actualidad. Para tener en cuenta estos aumentos de la inflación es necesario realizar un análisis correcto utilizando supuestos coherentes respecto de la inflación en todo el análisis del proyecto (supuestos respecto de los costos, los precios, los costos del financiamiento, el tratamiento impositivo y, en última instancia, respecto de la conversión de los flujos de fondos netos a términos reales).
2. **Valor del dinero en el tiempo:** Los fondos que se reciben en el futuro, tras muchos años, tienen un valor menor que los fondos disponibles en la actualidad que podrían, por ejemplo, gastarse o usarse para otra inversión. En el análisis basado en el VNA se tienen en cuenta estas diferencias en el calendario de los flujos de fondos de un proyecto mediante la actualización de los flujos futuros. Por ejemplo, si se supone que en cada año una entrada se retrasa, su valor se reduce en un 10 %, por lo tanto en términos del VNA, un pago de US\$100 que se recibirá al cabo de tres años tiene en la actualidad un valor de tan solo US\$75,13.

Generalmente, los inversionistas usan como tasa de descuento la rentabilidad del “costo de capital” que en los mercados se espera que devenguen las inversiones. Esta tasa de rentabilidad prevista puede variar según el subsector y el período de tiempo. En el caso de las empresas industriales, es usual que sea del 7 % al 11 % en términos reales, una vez deducidos los impuestos. En general, se argumenta que la tasa de descuento adecuada para los Gobiernos debe ser baja, del 2 % al 3 % en términos reales. IFC aplica una tasa de descuento del 10 % a los flujos de fondos de los proyectos tanto para los inversionistas como para los Gobiernos. Esto obedece a que los ingresos derivados de proyectos de recursos naturales son sumamente inciertos y una tasa del 2 % al 3 % para los Gobiernos es demasiado bajo para muchos países en desarrollo. Los Gobiernos de estos países con frecuencia no tienen fondos suficientes para inversiones y pueden aplicar estos fondos a otros fines con tasas de rentabilidad futuras muy superiores al 2 % o el 3 %.

En lo que respecta a los flujos de fondos que se prevé generarán los proyectos en el futuro, siempre existe incertidumbre. Mediante el uso de diversos supuestos para variables clave es posible comprobar resultados alternativos. La manera en que la rentabilidad y la distribución de los beneficios de los proyectos varían cuando se usan supuestos e hipótesis diferentes proporciona información importante acerca de los riesgos que afrontan las distintas partes interesadas. El apéndice B contiene un análisis más detallado de estas cuestiones.

Por ejemplo, en el caso de los proyectos de recursos naturales que IFC financia, se prevé que las tasas de rentabilidad sean relativamente altas —del orden del 20 %— en comparación con tasas de alrededor del 10 %, en general, para los proyectos industriales. En la práctica, IFC considera que en muchos de sus proyectos existe un riesgo real de que los inversionistas privados perciban una baja rentabilidad o, incluso, sufran pérdidas. En los períodos de precios bajos, especialmente, es posible que los Gobiernos reciban el 100 % de los flujos en VNA de un proyecto, mientras que los inversionistas pueden registrar una pérdida. Dado que los inversionistas continúan pagando regalías y otros impuestos, es posible que no obtengan utilidades suficientes en relación con el gasto de capital que realizaron.

En los casos en que IFC constató que la rentabilidad de los inversionistas era sólida en una gama razonable de supuestos acerca de los precios de los productos básicos, generalmente se trataba de proyectos muy rentables que tributaban impuestos a tasas muy altas⁸. Por ejemplo, en el caso de algunos proyectos de petróleo se aplican tasas impositivas marginales de cerca del 90 %. En ese marco, los Gobiernos recibirían el 90 % del beneficio de un alza en los precios del petróleo, pero también absorberían el 90 % del costo de una caída.

El momento del ciclo de los precios de los recursos naturales en el que se lleva a cabo la negociación o la evaluación de la operación puede revestir gran importancia. En los últimos años, por ejemplo, el aumento de los precios de los productos básicos a niveles mayores que los previstos dio lugar a que las utilidades de los inversionistas superaran

⁸ La tasa impositiva marginal es la tasa impositiva pagada sobre cada dólar adicional de utilidades. Por ejemplo, para la mayoría de los contribuyentes individuales, la tasa del impuesto sobre la renta aumenta a medida que aumentan los ingresos. Las personas con ingresos bajos suelen pagar tan solo el 10 % sobre cada dólar adicional de ingresos percibidos, pero aquellas con ingresos altos pueden estar pagando el 50 % sobre cada dólar adicional.

ampliamente los niveles considerados probables al momento en que se establecieron los términos y condiciones de algunas operaciones (Stevens y cols., 2013). En consecuencia, operaciones que en su momento parecían razonables ya no lo parecen tanto debido a que los ingresos que recibe el Gobierno no han aumentado en forma proporcional al alza en los precios de los productos básicos. No obstante, el péndulo se está moviendo en sentido contrario, dado que la reciente caída de los precios en combinación con el marcado aumento de los costos han reducido las utilidades de las empresas. En respuesta a las presiones de sus accionistas, muchas empresas han recortado sus gastos de capital.

Los riesgos relacionados con la exploración y los aspectos técnicos pueden incidir en el éxito o el fracaso de un proyecto

Los proyectos enfrentan diversos tipos de riesgos, pero el riesgo relacionado con la exploración, en particular, es muy alto. Históricamente, las inversiones en exploración son muy riesgosas, con una tasa de fracaso superior al 80 %⁹. Al determinar cómo se distribuye el VNA del proyecto entre el Gobierno y los inversionistas, IFC incluye, por lo general, los costos de la exploración en el pasado como parte de los costos del proyecto (véase el apéndice B).

Asimismo, el riesgo de que la exploración sea infructuosa también reviste importancia al momento de determinar una tasa de rentabilidad apropiada para los inversionistas privados. Cuando los países ofrecen prospecciones de exploración de recursos no probados, las empresas asumirán el alto riesgo derivado de la explotación únicamente si las condiciones para la producción futura son lo suficientemente atractivas como para cubrir las pérdidas previstas derivadas

⁹ Muchos analistas de la industria del petróleo suponen una tasa de éxito de tan solo 1 de cada 10 pozos de exploración perforados.

Una enseñanza importante es que los resultados pueden ser muy diferentes de las expectativas que se tienen inicialmente durante la planificación de un proyecto. Todo pronóstico relativo a la distribución de los beneficios debe reflejar esta incertidumbre fundamental.

del gasto en actividades de exploración infructuosas. Las empresas que pretenden explotar recursos conocidos o llevar a cabo exploraciones donde el nivel de éxito potencial ya es muy elevado, no requerirán, en las mismas condiciones, una retribución futura tan alta. En otros casos, es posible que los recursos se conozcan relativamente bien, pero incluso cuando esto sucede, su extracción del suelo puede plantear desafíos enormes, que entrañan un alto riesgo.

La estructura tributaria y otras condiciones inciden en los riesgos que asumen los inversionistas y en la participación del Estado en la renta

La estructura tributaria también incide en los riesgos que asumen los inversionistas. Una estructura en la que se combina una alta tasa de regalías que se aplica independientemente de la rentabilidad y una baja tasa del impuesto sobre las utilidades plantea al inversionista un riesgo mayor que una combinación alternativa donde la tasa de regalías es más baja pero la tasa del impuesto a las sociedades es más alta. En la primera, los inversionistas tendrán que pagar regalías incluso en los períodos de precios bajos, en los que los proyectos podrían sufrir pérdidas. En esa hipótesis de baja rentabilidad, la participación del Gobierno en el VNA podría superar el 100 %.

En general, la probabilidad de alentar la inversión es mayor cuando se aplican impuestos progresivos basados en la rentabilidad, dado que se reduce el riesgo para los inversionistas. Esto también permitiría asegurar que los Gobiernos obtendrán una proporción más adecuada de las utilidades cuando estas aumenten en los períodos de precios altos. No obstante, los impuestos progresivos sobre la rentabilidad generan más variabilidad en los ingresos fiscales del Gobierno que los impuestos sobre los ingresos del proyecto. Los Gobiernos pueden considerar que esto es más riesgoso. En la práctica, IFC observa que esos impuestos progresivos son más frecuentes en los proyectos de petróleo y gas (aunque algunas condiciones relacionadas con el impuesto al petróleo son muy regresivas). En la mayoría de los proyectos de minería, las tasas de las regalías y del impuesto sobre las utilidades de las sociedades suelen ser fijas independientemente del nivel de rentabilidad¹⁰. En consecuencia, la participación del Gobierno en el VNA por lo general disminuye a medida que aumenta la rentabilidad a partir de niveles muy bajos.

10 En los últimos años, la vinculación de las tasas impositivas y de regalías con la tasa de rentabilidad ha sido objeto de gran debate en el sector de minería. Solo un pequeño número de países ha incorporado una vinculación entre las tasas de rentabilidad y las tasas impositivas para aumentar la proporción de los ingresos y las utilidades que percibe el Gobierno a medida que aumentan las utilidades.

Por otra parte, los Gobiernos pueden asumir riesgos que de otro modo deberían afrontar los inversionistas. Por ejemplo, cuando se comprometen a construir y operar infraestructura que podría haber construido el inversionista. Algunas veces, incluso, pueden asumir riesgos relativos a la demanda y el precio si garantizan la venta de la producción del proyecto.

Los riesgos políticos generan costos

Los riesgos políticos aumentan la tasa de rentabilidad que requieren los inversionistas e inciden en la distribución de los beneficios netos. La manera en que los inversionistas perciben los riesgos políticos relacionados con las inversiones a largo plazo varía de un país a otro. Por otra parte, exigirán tasas de rentabilidad más altas para las inversiones en países que se consideran de alto riesgo. Los países que abren o reabren sus sectores de recursos a inversionistas privados tienen pocos antecedentes de inversiones privadas exitosas (e incluso pueden tener antecedentes de tratar en forma inadecuada a los inversionistas privados). Inicialmente, por lo general, esos países deben ofrecer condiciones más atractivas para alentar la inversión, en particular si deben hacer frente a la competencia de otros países cuyo sector está mejor establecido¹¹.

La experiencia internacional previa de los inversionistas influirá marcadamente en sus expectativas respecto de los riesgos políticos que afrontarán los proyectos en un determinado país. Los Gobiernos tienen la posibilidad de gestionar las percepciones y reducir eficazmente los riesgos, incluso en el corto plazo. El Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA) contribuye a eliminar los posibles obstáculos a la inversión a través de seguros contra riesgos políticos para inversiones extranjeras en países en desarrollo¹². La participación de IFC en una inversión también constituye una señal de apoyo y confianza en el país para otros inversionistas.

Otros instrumentos pueden acrecentar el nivel de seguridad de los inversionistas. Por ejemplo, los contratos con cláusulas de estabilidad a largo plazo para las principales condiciones y los procedimientos de arbitraje independiente pueden ser útiles. Sin embargo, esos mismos contratos a largo plazo que tienen por objeto reducir los riesgos, pueden convertirse en una

11 Para clasificar los países según su grado de atractivo general como lugares de inversión, en los informes del sector se utilizan diversos indicadores del atractivo de la base de recursos de un país en comparación con sus condiciones impositivas y los riesgos percibidos. Por ejemplo, el Fraser Institute de Canadá elabora un examen anual del sector de minería que incluye encuestas de las opiniones de los inversionistas sobre las dotaciones de minerales y la política gubernamental para determinar el atractivo del país desde la perspectiva de las inversiones en minería.

12 Con frecuencia, las inquietudes respecto de las condiciones para la inversión y las percepciones en materia de riesgos políticos limitan la inversión extranjera directa. Además de ofrecer seguros contra riesgos políticos, el MIGA también brinda asistencia técnica para mejorar el clima para la inversión y servicios de mediación en casos de conflicto.



fuente de riesgos si no proporcionan la flexibilidad adecuada para abordar los cambios radicales en las circunstancias.

A raíz del alza de los precios y la rentabilidad de los proyectos de recursos desde principios de la década de 2000, algunos Gobiernos han sufrido presiones para renegociar¹³ los acuerdos debido a la percepción pública de que el país no ha recibido una proporción equitativa de las utilidades imprevistas generadas por el aumento de los precios. En esos casos, pueden evaluar el riesgo de recaudar más ingresos en el corto plazo a expensas de desalentar nuevas inversiones e ingresos en el largo plazo. Varios países, entre ellos Chile y Perú, han modificado las condiciones para recuperar una proporción mayor de los beneficios derivados del aumento de los precios a niveles superiores a los previstos, tras un proceso de participación y diálogo con los inversionistas.

¿Cómo se obtuvo el acceso a los recursos? ¿Cómo se establecieron los términos y condiciones?

La calidad y la transparencia de los procesos de adjudicación de contratos para la explotación de los recursos y la manera en que se establecieron los términos y condiciones para llevar a cabo esa actividad pueden influir directamente en la manera en que se distribuyen los beneficios netos. La probabilidad de un acuerdo equitativo es mayor cuando el acceso se otorga en el marco de leyes y reglamentaciones claras con limitado espacio para excepciones específicas de cada proyecto o cuando el proceso es transparente y la población tiene la posibilidad de aprobarlo. Como se señala más adelante, los acuerdos bilaterales, que no se sometieron a examen, probablemente contendrán cláusulas desequilibradas y estarán más expuestos a renegociación o cancelación en el futuro. IFC examina exhaustivamente la manera en que se obtuvieron los derechos sobre los recursos.

Las tres opciones que se usan habitualmente para adjudicar los derechos sobre los recursos incluyen:

- **Procesos competitivos**, donde las condiciones establecidas mediante licitación son un buen indicio de que se logró un acuerdo razonable.
- **Negociaciones bilaterales**, donde las condiciones se negocian entre los inversionistas y el Gobierno. Estas negociaciones pueden plantear un riesgo más alto de que el Gobierno no logre un buen acuerdo. Esto no sucede siempre, en particular si las negociaciones se realizan en forma transparente dentro de un claro marco normativo y administrativo con la eficaz supervisión del Gobierno¹⁴. Esta opción requiere que el Gobierno posea gran aptitud y capacidad, y compromiso con la transparencia. A partir de 2012, como condición para la inversión, IFC exige la publicación, como mínimo, de las principales condiciones, y en las normas vigentes de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) también se promueve la publicación de los contratos.
- **Libre acceso a través del proceso regulatorio**: En el caso de muchos recursos naturales (incluida una gran proporción de los proyectos de minería), el Gobierno establece las normas de acceso mediante políticas y reglamentaciones. Usualmente, el acceso a superficies de exploración se otorga teniendo en cuenta el orden de presentación e incluye términos y condiciones estándares establecidos de antemano para cualquier fase posterior de producción. En general, el Banco Mundial promueve este enfoque en el sector de minería.

En la práctica, las operaciones suelen entrañar una combinación de enfoques. Incluso después de una licitación, puede haber un cierto grado de negociación final entre el adjudicatario y el Gobierno. En algunos casos, los procesos que regulan el libre acceso pueden incluir

¹³ Para consultar un análisis de las cuestiones relacionadas con los cambios en las circunstancias, véase Sachs, Toledano y Mandelbaum (2013).

¹⁴ Se ha registrado una tendencia a negociar cláusulas de confidencialidad, algo que, en última instancia, probablemente no sea beneficioso para ninguna de las partes contractuales. En realidad, se ha argumentado con fundamentos que la total publicación genera ventajas para las tres partes principales: la población, el inversionista y el Gobierno (IBA, 2011; Rosenblum y Maples, 2009). En los últimos años, un número cada vez mayor de inversionistas, Gobiernos y organismos del sector promueven la publicación de los contratos.



una disposición relacionada con la negociación de algunas condiciones específicas.

EVALUACIÓN DE LA RAZONABILIDAD GENERAL DE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIOS FISCALES

En última instancia, IFC emite un juicio respecto de la razonabilidad de la distribución de los beneficios y costos fiscales en un proyecto después de considerar los diversos factores antes mencionados en su propio modelo financiero¹⁵.

En proyectos recientes de petróleo, gas y minería, la proporción del VNA del proyecto (10 % real) que, según previsiones, debe recibir el Gobierno asciende, en promedio, a alrededor del 60 % cuando se emplean los supuestos del caso base de IFC. En los proyectos de minería, por lo general se observa que el Gobierno recibe una participación superior al promedio en proyectos que, según proyecciones, tienen una rentabilidad relativamente baja y pagos de regalías relativamente importantes. En los proyectos de petróleo, cuando se observa que el Gobierno recibe una proporción más alta, es muy probable que ello obedezca a la aplicación de impuestos elevados a proyectos rentables.

Asimismo, se han llevado a cabo otros estudios o exámenes de los resultados que son de utilidad para el análisis que realiza IFC. En un estudio sobre varios países que realizó el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 2012 se estableció que, aunque existían grandes variaciones e incertidumbres respecto de los datos, todo indicaba que los países recaudaban como mínimo el 33 % de la renta (VNA neto del proyecto) de los proyectos de minería¹⁶ y del 65 % al 85 % de los proyectos de petróleo (FMI, 2012). Así pues, se consideraba que los regímenes fiscales que no alcanzaban estos niveles eran fuentes potenciales de problemas.

En varios estudios realizados en el sector de minería se comparan las participaciones previstas del sector público y del sector privado entre diversos países, utilizando proyectos hipotéticos (Otto, 2000, 2001, 2004).



ÁREAS CUYO EXAMEN REVISTE CRUCIAL IMPORTANCIA

Aunque los resultados de un conjunto de condiciones fiscales pueden parecer razonables en términos generales del VNA, es posible que sea necesario examinar en profundidad varios aspectos. Por ejemplo, IFC realiza un cuidadoso análisis para establecer:

- Si existen condiciones, como una prolongada exoneración temporal de impuestos, que generarán grandes retrasos en ingresos gubernamentales significativos, incluso si los precios y las utilidades de la industria alcanzan un nivel elevado.
- Si existen relaciones complejas entre el inversionista y las empresas conexas, por ejemplo respecto del suministro de volúmenes sustanciales de servicios o la adquisición del producto del proyecto.
- Si el Gobierno ha asumido obligaciones onerosas o potencialmente riesgosas, como suministrar infraestructura al proyecto, o compromisos de financiamiento futuro difíciles o costosos.
- Si la tasa impositiva marginal agregada es relativamente baja. Aunque la distribución de los beneficios sea razonable cuando los precios y las utilidades son bajos, si estos valores aumentan, el país obtendrá beneficios muy inferiores a los que podrían esperarse.

Por último, el hecho de que la distribución de los beneficios fiscales a nivel nacional sea razonable no implica necesariamente que la operación sea aceptable para todas las partes interesadas. Como se analiza más adelante, en el nivel de los Gobiernos subnacionales y en las comunidades también podría haber preocupación respecto de la proporción de los ingresos que percibirán.

15 El análisis tiene por objeto identificar todos los costos y beneficios financieros y económicos e incluye elementos que no se captarían en un modelo financiero estándar. Los ejemplos incluyen, en el caso de los beneficios, el valor de la producción de petróleo adquirida directamente por el Gobierno en el marco de un contrato de participación en la producción, o el suministro del producto a los usuarios locales a un precio inferior a su valor económico, o en el caso de los costos, el abastecimiento de electricidad al proyecto, por el Gobierno, a un precio inferior al valor de mercado (véase, también, el recuadro 2.1).

16 No obstante, sobre la base de modelos de simulación, el FMI consideró que podía alcanzarse un nivel del orden del 40 % al 60 %.



Preguntas orientativas de IFC sobre la distribución de los beneficios financieros entre diversos niveles de Gobierno

- ¿Algún Gobierno subnacional tiene derecho a aplicar impuestos sobre los proyectos de recursos naturales? En caso afirmativo, ¿cómo?
- ¿El Gobierno central ha establecido una fórmula para distribuir los ingresos que recauda entre otros niveles de Gobierno? ¿Cómo se determina la distribución? ¿Cómo se lleva a cabo?
- ¿Son significativos los ingresos que se prevé recibirán los Gobiernos subnacionales (en particular los Gobiernos locales afectados directamente)? ¿La distribución de los ingresos es lo suficientemente amplia como para abarcar a niveles inferiores de Gobierno y regiones adyacentes a las zonas de producción?
- ¿Se imponen restricciones respecto del destino que puede darse a los ingresos?
- ¿Qué expectativas tienen los Gobiernos locales y las comunidades afectadas respecto de la magnitud, el calendario y la volatilidad de los ingresos?
- ¿Existen mecanismos razonables de transparencia y rendición de cuentas que permiten garantizar que los ingresos recibidos por los Gobiernos locales se contabilizarán debidamente?
- ¿Los niveles de Gobierno subnacional tienen capacidad para gestionar y usar eficazmente los ingresos derivados del proyecto?
- ¿Los ingresos derivados de recursos naturales se integran en los presupuestos locales, con un plan para utilizar los ingresos de manera de ayudar a las comunidades afectadas?
- ¿Las empresas que llevan a cabo los proyectos, los Gobiernos locales y otras partes interesadas colaboran eficazmente para proteger a las comunidades? ¿La relación con las comunidades es productiva?
- Cuando las comunidades reciben flujos de ingresos derivados de pagos efectuados voluntariamente por las empresas que llevan a cabo los proyectos, ¿existen conflictos de intereses, cuestiones relativas a la gestión de gobierno o inquietudes respecto del trato equitativo de las comunidades vecinas? ¿De qué manera los Gobiernos y las comunidades evalúan los gastos?

CAPÍTULO 3:

Distribución de los beneficios financieros a nivel local

DISTRIBUCIÓN A NIVELES INFERIORES DE GOBIERNO: ESTADOS, DISTRITOS, MUNICIPIOS

Los Gobiernos subnacionales¹ (GS) y las comunidades locales han intensificado sus demandas de una mayor participación en los ingresos fiscales y los beneficios positivos del desarrollo derivados de proyectos de recursos naturales durante la última década, que se ha caracterizado por precios elevados y un auge de la inversión en los sectores de minerales e hidrocarburos. La delegación de la facultad de recaudar y gestionar los ingresos derivados de recursos naturales en el nivel de Gobierno subnacional, o incluso municipal, genera ventajas y desventajas. Las críticas en contra de la descentralización fiscal se centran en la falta de capacidad de los GS para gestionar la volatilidad intrínseca de los flujos de ingresos, y en sus limitados conocimientos técnicos en materia de gestión de las finanzas públicas, planificación e inversión, y en la fragilidad de los sistemas de control financiero. También se hace hincapié en la escasa rendición de cuentas de las autoridades locales y la consiguiente corrupción. Asimismo, la total descentralización de la renta derivada de los recursos naturales podría privar al Gobierno central de los fondos necesarios para ejercer las funciones nacionales y podría generar disparidades geográficas y conflictos.

Por el contrario, los que están a favor alegan que la delegación de facultades permitiría mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos, dado que los GS pueden determinar con más precisión las necesidades y encontrar soluciones adecuadas. Es importante señalar que los promotores alegan que las regiones productoras deben recibir una compensación por los impactos negativos y por la pérdida de recursos no renovables que las comunidades locales consideran propios.

Los mecanismos de participación que se aplican en cada país son resultado de procesos políticos, la dinámica del poder y el contexto económico y social, y están influenciados por el papel que cumple el sector de recursos en la economía general y su contribución a los presupuestos del Gobierno central. A raíz de la concentración espacial de los recursos naturales en muchos países, también pueden surgir tensiones entre los GS respecto del acceso a los ingresos fiscales y su distribución relativa entre las regiones.

Las principales vías a través de las cuales los GS tienen acceso a los ingresos derivados del sector de recursos son la aplicación y recaudación de impuestos directos sobre las empresas de recursos o las transferencias de ingresos derivados de recursos que les realiza el Gobierno central.

Recaudación local de impuestos sobre recursos naturales

En la vasta mayoría de países, el Estado o el Gobierno nacional (o los habitantes en su conjunto) es propietario de los minerales y, consiguientemente, es la principal autoridad encargada de establecer las condiciones para los proyectos de recursos naturales, recaudar los ingresos fiscales y usarlos para los fines de gobierno. Si bien, con frecuencia, no se permite que los GS cobren impuestos específicos del sector a empresas de recursos naturales, existen diversas experiencias.

En algunos países, el Gobierno provincial o incluso los gobiernos de niveles inferiores aplican sus propios impuestos sobre los proyectos de recursos naturales situados dentro de sus límites. Es posible que en la Constitución Nacional se asigne a los GS la titularidad de los derechos de explotación minera, o que a través de un proceso de descentralización fiscal en el tiempo se haya conferido a los niveles de Gobierno inferiores el derecho a gravar impuestos sobre los proyectos de energía y minería.

Existen diversos instrumentos tributarios que se emplean para recaudar ingresos; en algunos casos, son específicos del sector de recursos naturales y, en otros, son herramientas impositivas generales que se aplican ampliamente sobre

¹ El término Gobierno subnacional abarca, por definición, todos los niveles de Gobierno inferiores al nivel nacional (central o federal) e incluye al sector de Gobierno estatal o local. Según su definición, un estado, una provincia o una región es “la mayor zona geográfica en la que puede dividirse un país con fines políticos o administrativos” (Banco Mundial, 2008).

toda la actividad económica. La conveniencia de utilizar un determinado instrumento impositivo para aplicar y recaudar impuestos locales depende de muchas cuestiones, entre ellas la capacidad administrativa del nivel de Gobierno local.

Un estudio sobre la descentralización fiscal y la tributación minera que abarcó 23 países permite establecer que cuando se recaudan impuestos a nivel local, los instrumentos elegidos con más frecuencia son aquellos cuya administración es sencilla. A menudo, los Gobiernos locales aplican impuestos, como regalías, y cobran derechos de uso de la tierra y o de licencia, así como tasas administrativas. Por lo general, estos Gobiernos no recaudan impuestos generales, como los impuestos sobre las ventas y las utilidades. No obstante, hay algunas excepciones. Por ejemplo, en Canadá y Estados Unidos, algunos Gobiernos provinciales recaudan el impuesto a las utilidades de las empresas (Otto, 2001). Generalmente, además, el Gobierno central se reserva los derechos de exportación y de importación, que pueden formar parte de obligaciones internacionales.

Los siguientes son algunos ejemplos de países donde niveles de Gobierno inferiores gravan impuestos sobre los proyectos de recursos naturales:

- **Australia**, donde los recursos minerales pertenecen a los estados, que establecen y reciben regalías a través de impuestos sobre la producción y otros impuestos específicos, como impuestos territoriales, impuestos sobre transacciones y cargos sobre nóminas.
- **Canadá**, donde las provincias también cobran regalías, pero además pueden aplicar una gama de otros impuestos, como el impuesto a las utilidades, impuestos sobre el consumo e impuestos sobre nóminas.
- **Argentina**, donde las provincias pueden cobrar regalías sobre la producción minera y aplicar otros impuestos.

Por ejemplo, en junio de 2013, la legislatura de la provincia de Santa Cruz aprobó un polémico impuesto anual del 1 % sobre el valor de las reservas minerales.

Los impuestos locales deberán ser compatibles con las políticas vigentes en materia de explotación de los recursos naturales así como congruentes con las normas impositivas nacionales, estatales o provinciales. Aún en los casos en que se confiere a los estados o las provincias el derecho a cobrar impuestos, los objetivos y los actos gubernamentales más amplios pueden reducir el impacto neto. Por ejemplo, cuando su política tiene por objeto igualar los ingresos o los gastos entre diversas regiones, el Gobierno central puede reducir los fondos que envía y los recursos fiscales que distribuye a los estados que aplican impuestos sobre los recursos naturales.

Asignación de los ingresos derivados de la recaudación del impuesto sobre recursos naturales a los Gobiernos locales

En muchos países, los Gobiernos centrales transfieren ingresos provenientes de recursos naturales a niveles de Gobierno inferiores y, en algunos casos, incluso a comunidades. Distribuyen los ingresos de conformidad con reglas que, generalmente, están enunciadas en leyes o en la Constitución. La escala y la importancia varían ampliamente. En un extremo, por ejemplo, se puede redistribuir tan solo una parte pequeña de un único impuesto, como las regalías; sin embargo, si la distribución llega hasta el nivel municipal, hasta un monto muy pequeño puede ser relativamente importante. En el otro extremo, se pueden sumar todos los ingresos y luego distribuirlos entre el Gobierno central y los GS. En cada país, es posible que se aplique un enfoque de la distribución de los ingresos diferente para el sector de petróleo, de gas y de minería. Por ejemplo:

Los mecanismos de participación que se aplican en cada país son resultado de procesos políticos, la dinámica del poder y el contexto económico y social, y están influenciados por el papel que cumple el sector de recursos en la economía general y su contribución a los presupuestos del Gobierno central.

- **En Ghana**, el Gobierno central recauda todos los impuestos sobre la minería y tan solo el 20 % de las regalías sobre la producción minera se redistribuye a los niveles inferiores. El Gobierno central retiene el 80 %; el 10 % se asigna al Fondo de Desarrollo Minero del país, y el 10 % restante se destina a la Oficina del Administrador de Tierras Tribales, que lo redistribuye al distrito productor, el consejo de comercio y los titulares de derechos consuetudinarios sobre la tierra. Los impuestos sobre las utilidades de la minería, que potencialmente deberían ser mucho más importantes en épocas de precios altos, no se redistribuyen.
- **En México**, aproximadamente el 16 % de los impuestos sobre el petróleo se distribuyen entre todos los estados sobre la base de acuerdos generales sobre coparticipación en los ingresos federales. Los municipios reciben una parte muy pequeña y el Gobierno federal recibe la mayor parte.
- **En Nigeria**, los ingresos derivados del petróleo representan más del 70 % de los impuestos nacionales. El 13 % de la renta del petróleo se devuelve a los estados productores, y el resto se distribuye según una fórmula concertada para la coparticipación en los ingresos federales. En general, el resultado neto es que el Gobierno central retiene alrededor del 46 %. El resto se distribuye a los Gobiernos estatales y los municipios de la región productora (aproximadamente el 22 %) y a otros Gobiernos estatales y municipios (alrededor del 32 %).
- **Perú** se destaca por el grado al que el Gobierno central distribuye los ingresos recaudados en el sector de minería a los órganos de nivel inferior. En el marco del canon minero, que es un sistema de transferencias fiscales, el 50 % de la recaudación de todos los impuestos sobre la minería se redistribuye a los Gobiernos y los municipios de las zonas productoras.

Con frecuencia, los ingresos específicos relacionados con actividades extractivas (por ejemplo, las regalías) se comparten con las regiones productoras utilizando el principio de derivación. Esto significa que los ingresos se distribuyen en forma proporcional a la contribución que realiza cada región a la producción minera y de hidrocarburos. La participación de las regiones productoras puede ser considerable, y en ausencia de otros mecanismos regionales de equiparación o redistribución fiscal, este enfoque puede generar grandes disparidades en materia de riqueza y condiciones de vida y desigualdades entre las regiones productoras y las que no son productoras.

En algunos países, los ingresos derivados de actividades extractivas se distribuyen a las regiones que no son

productoras (Bolivia, Indonesia, Nigeria), y en otros se observa que incluso las personas físicas pueden ser receptores directos. En un examen de siete países con recursos abundantes se establece que los países donde una gran proporción de los ingresos proviene del sector de recursos naturales suelen redistribuir una parte de la recaudación impositiva a regiones no productoras (Morgandi, 2008). Al realizar las distribuciones, además, se pueden tener en cuenta las disparidades entre las regiones, por ejemplo mediante la aplicación de una fórmula de equiparación que incluye, entre otras cuestiones, el tamaño de la población y los niveles de ingresos.

Aumento de la eficacia de los ingresos derivados de recursos locales

La gestión y la inversión pública de manera eficaz pueden plantear dificultades, sea cual fuere la magnitud de las transferencias de ingresos a los GS. Muchos Gobiernos centrales consideran difícil la labor de gestionar los flujos de ingresos debido a su volatilidad, y esa labor suele ser especialmente problemática para los gobiernos locales. Ellos también pueden tener dificultad para destinar los fondos entrantes a necesidades futuras, en particular en vista de las demandas inmediatas en el presente. Por ejemplo, los fondos que se asignan para financiar el cierre de un proyecto deben reservarse cuando el proyecto está en operación para garantizar que el Gobierno tendrá la capacidad necesaria para afrontar la posibilidad de algún costo ambiental a largo plazo después de la vigencia del proyecto.

En respuesta a este desafío, los Gobiernos centrales pueden reservar una parte de los ingresos derivados de actividades extractivas a los efectos de su distribución a las regiones para fines específicos. A pesar de sus buenas intenciones, esto puede limitar aún más la capacidad de los Gobiernos locales para utilizar los fondos según sea necesario. En Perú, por ejemplo, los flujos de ingresos a las regiones productoras son muy voluminosos; sin embargo, a raíz de la escasa capacidad de los Gobiernos municipales y las exigencias del Gobierno central en materia de restricciones y procedimientos, no se han utilizado grandes sumas de ingresos o se percibe que los ingresos no se están utilizando de manera adecuada.

Para abordar la falta de capacidad local, los Gobiernos centrales pueden imponer a los inversionistas un requisito de gasto social como un medio para aprovechar la presencia de las empresas privadas y sus aptitudes para elaborar proyectos. En Papua Nueva Guinea, por ejemplo, el Gobierno central utiliza desarrolladores, en consulta con la comunidad local, para elegir y gestionar proyectos de

LAS VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS A PERSONAS FÍSICAS

Algunos economistas consideran que la distribución directa de los ingresos a los ciudadanos es una manera eficaz de llegar a ellos y mejorar sus condiciones de vida (Arezki y cols., 2012). Sin embargo, esta distribución directa solo se lleva a cabo en un número pequeño de lugares, como Alaska, en Estados Unidos. Algunas veces, los miembros de una determinada comunidad o grupo obtienen beneficios financieros en forma directa de los proyectos, como los terratenientes en Papua Nueva Guinea y los miembros de grupos aborígenes en Australia, donde se reconocen sus derechos a la tenencia tradicional de la tierra. En Canadá, los miembros de First Nations gozan de derechos que los habilitan para recibir regalías y otros beneficios. En Sudáfrica, algunas comunidades pueden tener derecho a una participación en el capital accionario de minas situadas en sus proximidades.

Algunos grupos pueden recibir flujos de ingresos considerables, y se requiere una gestión eficaz y transparente para su distribución entre los beneficiarios actuales y futuros. Las comunidades tradicionales y las personas que tienen poca experiencia en materia de economía monetaria tal vez no logren gestionar con éxito grandes sumas de fondos y podrían terminar fácilmente en una situación peor que la inicial. Existe la posibilidad de que los grupos vulnerables, como las mujeres, queden aún más marginados en los sistemas de transferencias monetarias. Las disparidades entre vecinos suelen plantear dificultades, y las distribuciones de efectivo pueden generar dependencia o problemas crediticios en vez de desarrollo sostenible. Por lo general, los flujos de fondos constituyen una forma más eficaz de distribución de los beneficios cuando forman parte de un conjunto más amplio de objetivos de desarrollo y mecanismos adecuados de entrega.



infraestructura. Los costos de esos proyectos se imputan como crédito fiscal frente al impuesto a las sociedades que debe pagar el desarrollador. Las empresas pueden usar fundaciones y fideicomisos como medios para que ese gasto (Wall y Pelon, 2011) permita lograr un mayor grado de participación de las partes interesadas y de transparencia en el proceso de toma de decisiones y, en algunos casos, la continuidad del proyecto después de su cierre.

En la medida en que las empresas (o las fundaciones) puedan gestionar los servicios sociales y la infraestructura pública mejor que los Gobiernos locales y los municipios, este enfoque puede ser útil para resolver el problema de la falta de capacidad a nivel local en comunidades pobres situadas en lugares distantes. No obstante, esta medida también entraña desventajas potenciales. Por ejemplo, los inversionistas podrían carecer de la idoneidad suficiente para diseñar y gestionar proyectos comunitarios, y podrían centrarse en las comunidades cercanas al emplazamiento de un proyecto, lo que conllevaría un tratamiento potencialmente desigual de las diversas comunidades y generaría tensiones a nivel local. Asimismo, es probable que el papel que desempeñan los desarrolladores privados como proveedores de servicios importantes a las comunidades no sea sostenible (los proyectos se cierran, los inversionistas se retiran) y constituya un impedimento para que el Gobierno local desarrolle aptitudes de gestión y rendición de cuentas. El aumento de la rendición de cuentas a nivel local es un importante objetivo de desarrollo para garantizar la prestación de servicios a más largo plazo y para abordar las cuestiones que surjan después del cierre de los proyectos.

En general, las inversiones que no están totalmente integradas en la planificación del desarrollo municipal o regional tienen un menor grado de eficacia. Es importante que los inversionistas privados entablen relaciones con el Gobierno local desde un inicio para lograr que este participe de manera estratégica. Su colaboración podría incluir actividades de fortalecimiento de la capacidad de los asociados del Gobierno local. Cuanto más se dependa de las funciones que desempeñan los inversionistas privados, mayor será el ajuste necesario al momento del cierre del proyecto.

¿Qué nivel de participación en los impuestos sobre los recursos naturales se considera razonable?

La tendencia general imperante es que los GS, e incluso las comunidades, tengan más acceso a los ingresos provenientes de los recursos naturales. En términos generales, esta tendencia está impulsada por la descentralización fiscal y también por las exigencias de las regiones productoras que desean obtener más beneficios de los proyectos situados en

su territorio. No se ha llegado a un acuerdo respecto de cuál es la distribución óptima de los ingresos entre los distintos niveles de Gobierno, y en todos los casos, las percepciones, y no necesariamente los hechos, pueden ser importantes para dar forma al debate y a las actitudes locales.

En su examen de la distribución de los beneficios, IFC no establece valores de referencia respecto de la participación en la renta de los diversos niveles de Gobierno. Las prácticas varían marcadamente de un país a otro. Claramente, debe respetarse el espíritu de la legislación y las reglamentaciones vigentes. No obstante, el grado al que los beneficios fiscales de un proyecto se distribuya a niveles de Gobierno inferiores, incluidos los municipios y las comunidades, y la manera en que esto se lleve a cabo, dependerá, en última instancia, de las circunstancias locales y del proyecto o los proyectos involucrados.

Algunos Gobiernos alegan que no existe justificación alguna para realizar transferencias especiales de ingresos a las regiones productoras. Estos Gobiernos sostienen que la manera más eficaz de encarar la gestión y el desarrollo es que el Gobierno nacional recaude todos los ingresos tributarios y después los utilice en beneficio del país en su conjunto, incluidas las zonas productoras. Consideran que, dado que las regiones productoras reciben beneficios netos de los proyectos emplazados en su territorio, como empleos, infraestructura y actividad económica, no se justifica el envío de recursos adicionales. Otros Gobiernos y analistas sostienen que los proyectos de recursos naturales imponen costos a las regiones productoras, y que las comunidades deben recibir una compensación adecuada por la “pérdida” de un recurso no renovable.

En general, los inversionistas alegan que una parte de los ingresos derivados de los proyectos debería retornar a los Gobiernos y las comunidades locales a fin de contribuir a garantizar que los habitantes locales realmente se beneficien y para abordar las necesidades potenciales de los proyectos. En este respecto, consideran que si las comunidades afectadas no obtienen beneficios positivos, sean cuales fueren las causas subyacentes, la probabilidad de que respalden un proyecto será menor.

En ausencia de flujos de beneficios evidentes a las comunidades locales a través de los impuestos recaudados a nivel central (es decir, en forma de nueva infraestructura o servicios sociales adicionales), la licencia social para operar de los inversionistas dependerá en gran medida —y algunas veces exclusivamente— de las propias iniciativas de la empresa. La necesidad de iniciativas empresariales suele aumentar cuando los residentes locales tienen bajos niveles de confianza en su Gobierno central. Sin embargo, aun cuando los Gobiernos centrales asignan ingresos fiscales al

nivel provincial o municipal, los inversionistas deben tener en cuenta el tiempo que puede transcurrir hasta que se reciban estos fondos. Las entradas por concepto de impuestos a través de la redistribución pueden comenzar varios años después de la construcción del proyecto y el inicio de sus operaciones. Por lo tanto, no se dispondrá de flujos de ingresos para atender las necesidades y expectativas inmediatas generadas por los proyectos, que suelen alcanzar su máximo nivel en las primeras etapas de los proyectos. Por regla general, algunas partes interesadas no entienden claramente las cuestiones relativas a los plazos y esto da lugar a que se acumulen expectativas insatisfechas a lo largo de los años.

Sea cual fuere el nivel de participación, varios factores respaldan la legitimidad de un determinado acuerdo. El grado de claridad de la legislación, la aplicación universal y la transparencia en la ejecución son tan importantes como disponer de sistemas eficaces y eficientes para la distribución de los ingresos. La percepción de que existe inequidad y disparidad entre las regiones productoras y no productoras puede socavar la legislación y cualquier consenso nacional u objetivo común que se haya generado. Por estas razones, IFC asigna gran importancia a la transparencia, el entendimiento y la rendición de cuentas respecto de la recaudación, gestión y distribución de los ingresos fiscales.

SERVICIOS DE ASESORÍA DE IFC: GESTIÓN DE LOS INGRESOS

IFC acepta las políticas y prácticas de los Gobiernos nacionales y respalda proyectos en los que los Gobiernos locales no recaudan ingresos o no los reciben a través de una distribución explícita. Sin embargo, las transferencias fiscales suelen ser significativas y, si se invierten en forma adecuada, pueden modificar marcadamente el nivel de infraestructura pública y la calidad de la prestación de servicios y mejorar las condiciones de vida de los habitantes.

A través de sus actividades de gestión de los ingresos fiscales, IFC procura aumentar el impacto potencial de los flujos de ingresos relacionados con las industrias extractivas que, en el marco de la legislación o en virtud de prácticas aceptadas, se transfieren a niveles de Gobierno locales que tienen la facultad de tomar decisiones respecto de los fondos que reciben. IFC, con apoyo de asociados donantes y empresas extractivas, proporciona asistencia técnica a Gobiernos locales (municipios) para incrementar la inversión pública bien orientada y, al mismo tiempo, fortalecer la capacidad de las comunidades para supervisar los flujos de ingresos y la eficacia de las inversiones públicas. Estos programas han generado resultados positivos. Por regla general, muchos municipios adoptan buenas prácticas a lo largo de la cadena de gestión de las inversiones y mejoran el proceso de toma de decisiones, con la consiguiente mejora en la asignación de recursos para

atender las necesidades básicas de sus comunidades, como el abastecimiento de agua. Los funcionarios de los Gobiernos locales pueden realizar un seguimiento del desempeño de su cartera de inversiones de manera de aprovechar las enseñanzas derivadas de los éxitos y los fracasos para adoptar decisiones en materia de inversión en el futuro.

Para aumentar la transparencia, y en última instancia la rendición de cuentas de los gobiernos locales, IFC colabora con los principales actores locales, como los medios de comunicación, los dirigentes de la sociedad civil, las universidades y otras entidades, en la supervisión y el seguimiento de los flujos de inversión. IFC ayuda a reforzar los conocimientos y comprender las buenas prácticas en materia de inversión pública. Como consecuencia de ello, los medios de comunicación se vuelven más activos y publican, en forma periódica, informes sobre el uso de los recursos. Gracias a la cobertura de los medios locales, los ciudadanos disponen de mejores fundamentos para formular preguntas y aportar comentarios a sus representantes en lo referente a las decisiones de inversión. En definitiva, esto promueve un diálogo más informado y transparente entre los Gobiernos locales y sus conciudadanos así como un mayor grado de responsabilidad social. La gestión de gobierno local mejora, como queda registrado en el índice de buen gobierno de IFC².

En Perú, IFC lleva a cabo programas de larga data con otros asociados para aumentar la sensibilización pública, la rendición de cuentas y la capacidad a nivel local. IFC ha trabajado en colaboración con los Gobiernos locales, las comunidades y la sociedad civil para adoptar un enfoque de “equilibrio” en el que se combina asistencia a los Gobiernos locales a fin de aumentar su capacidad para obtener y usar los fondos y, en forma simultánea, actividades de sensibilización de la comunidad en su conjunto con el objeto de lograr que el Gobierno local asuma la responsabilidad de gestionar con prudencia los ingresos relacionados con los recursos naturales.

El Gobierno central redistribuye el 50 % de los ingresos tributarios provenientes de la minería a diversos niveles de gobierno local. En el ámbito municipal, los ingresos fiscales son relativamente voluminosos en relación con otras fuentes de ingresos. Sin embargo, los municipios han afrontado dificultades para diseñar proyectos que cumplan los requisitos en materia de inversión pública, lo que ha limitado sus posibilidades de usar los fondos.

Los siguientes son algunos de los resultados de la labor en curso de IFC, a saber:

- La calidad de la gestión de inversiones mejoró, en promedio, un 40 % en 30 municipios (según

2 <http://mim.org.pe/menu/MetodologiaPreparacion>.



la metodología de evaluación de la gestión de las inversiones municipales aplicada por IFC).

- Las autoridades realizan un seguimiento de los avances en los proyectos prioritarios para verificar que existe la coordinación necesaria y que las decisiones se adoptan en el momento oportuno. En 2013 se supervisaron atentamente 1041 proyectos por valor de US\$390 millones. En estos proyectos se registró por lo menos un 10 % más de avances que en otros proyectos.
- El 75 % de los programas plurianuales están armonizados con áreas prioritarias (por ejemplo, salud, educación, abastecimiento de agua y saneamiento, carreteras, etc.).
- En 2012 y 2013, los municipios completaron 140 proyectos que abordaban las necesidades básicas de la población y beneficiaron a 183 466 personas.
- A través de una plataforma de Internet se proporciona acceso permanente a información y servicios de asesoría de expertos. Se registraron más de 19 000 usuarios que realizaron 22 000 visitas al mes y se resolvieron 32 923 cuestiones.

La disparidad entre las regiones productoras y no productoras puede socavar el consenso nacional y el objetivo común de un país.

RECUADRO 3.1: Enseñanzas derivadas de los programas de gestión de los ingresos de IFC³

Fortalecimiento de la capacidad de los Gobiernos locales: ¿Qué medidas son eficaces?

- **Comenzar por el panorama general.** Con frecuencia, los funcionarios públicos trabajan en compartimentos estancos. En consecuencia, necesitan adquirir conocimientos básicos sobre el marco general de la gestión de las finanzas públicas y sobre su función en el proceso.
- **Aspirar a modificar las conductas.** Se debe poner el acento en medidas que permitan modificar las conductas cotidianas en áreas clave a través orientaciones bien estructuradas, herramientas y ejemplos concretos de buenas prácticas.
- **Concentrar las actividades de fortalecimiento de la capacidad en unas pocas áreas clave.** Identificar los principales obstáculos y concentrarse en ellos. Hacer hincapié en las mejoras que se pueden incorporar mediante la difusión de las buenas prácticas comprobadas y respaldar su adaptación a través de herramientas sencillas.
- **Generar confianza.** Proporcionar servicios de asesoría y soluciones prácticas.
- **Tener presente que la capacidad de absorción es débil.** Los nuevos requisitos y prácticas se deben incorporar en forma gradual y es necesario orientar la acción de manera de no abrumar a los Gobiernos locales que ya carecen de la capacidad suficiente.
- **Reconocer que existen límites para el fortalecimiento de la capacidad.** Existen límites respecto de la cantidad de conocimientos técnicos especializados que los municipios pueden absorber y mantener por sus propios medios. Asimismo, algunos conocimientos especializados podrían ser necesarios en contadas ocasiones. Lo importante no es, necesariamente, contar con personal especializado en el municipio, sino identificar a las personas que poseen esos conocimientos y tener acceso a ellas cuando sea necesario.

3 Fortalecimiento de la capacidad de los Gobiernos locales: <https://vimeo.com/111179419>; Creación de una demanda de buen gobierno en el ámbito de la sociedad civil: <http://vimeo.com/109164586>.

SERVICIOS DE IFC EN MATERIA DE GESTIÓN DE LOS INGRESOS: OBSERVACIONES Y ENSEÑANZAS APRENDIDAS

Aunque el fortalecimiento de la capacidad de los Gobiernos locales es, en parte, una responsabilidad del Gobierno central, las empresas que operan a nivel local tienen la oportunidad de intervenir y contribuir a mejorar las aptitudes de estos Gobiernos para gestionar los ingresos fiscales y para invertirlos. En última instancia, las empresas y las autoridades locales tienen un mismo objetivo: que las sumas pagadas por los recursos se inviertan sabiamente en beneficio de la población local. El aumento de los beneficios locales puede ayudar a las autoridades locales a asegurar su mandato político y a respaldar la licencia social de una empresa para operar. Asimismo, colaborar con los Gobiernos locales para que inviertan los fondos de manera racional y proporcionen servicios públicos esenciales alivia

la presión sobre el sector privado para que suministre bienes públicos en reemplazo de un sector público cuyo desempeño es insatisfactorio.

Cuando el Gobierno local carece de capacidad, las empresas aceptan, con frecuencia, invertir en servicios para las comunidades locales, por ejemplo en las áreas de educación (construcción o mejora de escuelas), saneamiento (construcción de depósitos de agua, sistemas de alcantarillado, pozos, letrinas, etc.) o salud (construcción o mejora de puestos sanitarios o pequeños hospitales). Si bien esto puede tener sentido cuando el Gobierno local no dispone de fondos, es posible que no sea la mejor alternativa cuando estos Gobiernos reciben transferencias fiscales significativas. Las medidas de fortalecimiento de la capacidad del Gobierno local son más sostenibles y es menos probable que socaven los procesos democráticos. Uno de los resultados adicionales de trabajar con los Gobiernos locales es la posibilidad de forjar

RECUADRO 3.1 (continuación)

Creación de una demanda de buen gobierno en el ámbito de la sociedad civil:
¿Qué medidas son eficaces?

- **Abordar las necesidades de información.** Dar una respuesta confiable a los interrogantes que se plantean los habitantes. Crear un acceso permanente a la información sobre el proyecto. Difundir la información a través de diferentes canales para llegar a grupos diferentes. Traducir la transparencia en rendición de cuentas, acompañando la información con actividades educativas sobre el proyecto, por ejemplo sobre el ciclo de las inversiones, los criterios para la adopción de decisiones en materia de inversión y otras cuestiones.
- **Difundir la información de manera congruente y en pequeñas dosis.** La información debe ser asequible y se debe difundir en un formato que los medios de comunicación puedan transmitir y usar con facilidad.
- **Poner el acento en el fortalecimiento de la capacidad y la difusión de información precisa, no en la promoción.** Es necesario poner énfasis en el fortalecimiento de la capacidad de los líderes locales, los medios de comunicación y los comités de vigilancia en materia de seguimiento, supervisión y difusión de los datos de manera precisa. Además, estos líderes deben comprender los aspectos clave de la gestión de las finanzas públicas y de las inversiones a fin de aportar comentarios adecuados a los Gobiernos locales, para que estos conozcan las inquietudes de la población y la manera en que evalúan su desempeño. La precisión en los informes y la relación objetiva con las autoridades han sido útiles para aumentar el grado de reacción y la rendición de cuentas de los Gobiernos locales.
- **Utilizar datos comparativos.** Por ejemplo, el índice de buen gobierno de IFC contiene datos sobre el desempeño y puede usarse para aportar comentarios a los Gobiernos locales.

una relación más colaborativa para gestionar los riesgos y las oportunidades en el curso del tiempo.

A través de sus programas de gestión de los ingresos, IFC ha recabado enseñanzas útiles a través del fortalecimiento de la capacidad de los Gobiernos locales y las medidas para promover la demanda de buen gobierno en el ámbito de la sociedad civil.



ÁREAS CUYO EXAMEN REVISTE CRUCIAL IMPORTANCIA

IFC examina el régimen de distribución de los ingresos que aplica cada país y en su evaluación de la distribución de los beneficios no asigna un tratamiento preferencial a ningún régimen. No obstante, lleva a cabo un examen más detallado de las consecuencias de la distribución de los beneficios si, por ejemplo:

- Existen grandes expectativas locales de ingresos y beneficios concretos pero no se incluyen provisiones al respecto.
- Se lleva a cabo la distribución de los ingresos pero existe un conflicto entre grupos de partes interesadas respecto al acceso a una compensación y su suficiencia.
- Existen denuncias de corrupción y gestión indebida de los fondos a nivel local.
- La capacidad local para gestionar e invertir los fondos es muy deficiente.



Preguntas orientativas de IFC sobre los impactos del proyecto en la economía local

- ¿Cuál es el impacto potencial del proyecto en la comunidad local y en el país en términos de las vinculaciones con los proveedores locales, con los distribuidores o compradores locales del producto y con el empleo local?
- ¿Qué multiplicador de empleo y gasto local se prevén para el proyecto?
- ¿El inversionista ha comparado las exigencias del proyecto en materia de aptitudes, materiales y servicios con los recursos humanos y empresariales disponibles a nivel local, incluida la capacidad de los proveedores locales?
- ¿Qué requisitos establece el Gobierno nacional con respecto a las adquisiciones y el empleo en el ámbito local? ¿Son realistas? ¿Permiten obtener ingresos razonables por cualquier costo adicional resultante o se ofrecen reducciones impositivas?
- ¿Hay áreas potenciales donde podría existir una oferta local competitiva y sustitución de las importaciones? ¿Existen programas para promover el desarrollo de proveedores locales, incluidas fuentes de financiamiento? ¿Las empresas locales conocen las oportunidades?
- ¿Los planes de los inversionistas en materia de contratación, capacitación especializada, adquisiciones y desarrollo de proveedores tienen por objeto aumentar la participación local? ¿Son coherentes con las expectativas y las aspiraciones de la comunidad en lo referente al desarrollo? ¿Están debidamente integrados en los programas del Gobierno? ¿Existe un examen de las demandas de aptitudes y adquisiciones en toda la industria? ¿Existe un enfoque sectorial para fortalecer la capacidad local?
- ¿Los proveedores internacionales regulares del inversionista han evaluado las posibilidades de oferta local y subcontratación, las empresas conjuntas y el perfeccionamiento de las aptitudes?
- ¿Existe la posibilidad de que todos los inversionistas presentes en un determinado lugar trabajen en conjunto y optimicen el desarrollo del sector de proveedores locales?
- ¿Hay alguna posibilidad de que la producción del proyecto se procese en forma competitiva a nivel local? ¿Es posible, por ejemplo, que una parte de la producción, incluido el petróleo y el gas, se utilice económicamente a nivel local y contribuya a desarrollar industrias consumidoras de materias primas o permita suministrar acceso a la energía de manera más segura y competitiva a nivel local?
- ¿Existen oportunidades para atender las necesidades de infraestructura del proyecto en forma eficaz en función de los costos y lograr que las comunidades locales y la economía en su conjunto también se beneficien? ¿Es posible incrementar la cobertura de los servicios de infraestructura a un costo menor? ¿Podría aplicarse un enfoque de colaboración para atender en forma conjunta las necesidades de la comunidad, del país y del proyecto?

CAPÍTULO 4:

Vinculaciones con la economía local

Muchos países y comunidades receptoras consideran que el sector de recursos naturales es un medio potencial para el desarrollo económico local a través de la creación de empleo y la contratación de proveedores locales, así como la construcción de infraestructura compartida. Si bien existen buenos ejemplos de países desarrollados y en desarrollo que han aprovechado sus sectores de recursos naturales para promover el crecimiento y el desarrollo sostenible, una crítica que se formula constantemente a los proyectos de recursos modernos que requieren grandes sumas de capital y emplean avances tecnológicos es que pueden ser proyectos “enclave”, es decir proyectos con vínculos débiles con el resto de la economía local. Otra crítica es que generan pocos beneficios a partir del número relativamente pequeño de empleos que se crean.

Los impactos de la explotación de los recursos naturales varían de una economía a otra y de un proyecto a otro. En el mundo desarrollado, Australia, Canadá, Estados Unidos, Noruega, el Reino Unido y Suecia son ejemplos muy conocidos de países donde el sector de recursos naturales ha realizado contribuciones económicas sostenidas. Brasil, Chile, México y Sudáfrica son cuatro ejemplos de países en desarrollo cuyos sectores de recursos locales han generado grandes vinculaciones con el resto de sus economías y tanto directa como indirectamente representan un número significativo de empleos.

En muchos casos, los empleos creados en los sectores de petróleo, gas y minería son altamente calificados y están relativamente bien pagos. Además de los trabajadores que el sector emplea en forma directa, los proyectos crean en forma indirecta más empleos a través del efecto multiplicados del gasto del proyecto en los proveedores de bienes y servicios.

MEJORA DE LAS ADQUISICIONES LOCALES

Aunque muchos proyectos requieren productos y servicios de proveedores internacionales especializados, con frecuencia existen oportunidades para aumentar el contenido local. Los proveedores y las subsidiarias locales pueden suministrar en forma competitiva los productos y servicios necesarios

para el proyecto. Estos servicios suelen incluir gestión de campamentos, obras civiles y mantenimiento de equipos. El suministro de bienes de consumo locales, que abarcan desde alimentos hasta las materias primas que se utilizan para confeccionar uniformes y equipos de protección personal, también brinda la oportunidad de generar capacidad de producción y desarrollo económico en el ámbito local.

En términos generales, cuanto más extensa y sofisticada es una economía y cuanto más grande es el sector existente de recursos naturales, mayor es el papel relativo que podrían desempeñar los proveedores locales. Los países no industrializados muy pequeños y pobres con sectores de recursos recientes están menos preparados para establecer vinculaciones sólidas entre los proyectos de recursos naturales y los proveedores locales, al menos no con celeridad. No obstante, incluso las vinculaciones relativamente pequeñas en las economías locales, con sus impactos multiplicadores, son bienvenidas cuando existen pocas oportunidades comparativas, si alguna, en los sectores de manufacturas y servicios.

Los Gobiernos pueden ampliar las vinculaciones por medio de políticas públicas apropiadas (Tordo y cols., 2013). Por ejemplo, los Gobiernos de Noruega, el Reino Unido y Australia han promovido sus sectores de servicios de petróleo y gas para aprovechar las nuevas oportunidades que comenzaron a surgir a medida que se ponían en marcha proyectos de gran envergadura en sus países. En estos casos, fue eficaz una combinación de requisitos razonables para la participación local e iniciativas para desarrollar las aptitudes y las capacidades locales con actores privados.

Las políticas sobre contenido local deben ser compatibles con la escala y las perspectivas del sector de recursos y con las aptitudes existentes en la economía de cada país. Las expectativas poco realistas y los requisitos repentinos pueden crear proveedores no competitivos con un futuro incierto a largo plazo, imponer a los proyectos costos innecesarios que inciden en su rentabilidad, tener posiblemente el efecto de reducir el número de proyectos que se emprendan y, en última instancia, reducir los ingresos tributarios del país.

RESULTADOS DE INVESTIGACIONES SOBRE EL EMPLEO Y LOS IMPACTOS MULTIPLICADORES

En un estudio del Banco Mundial sobre las vinculaciones entre la minería y la economía se estableció que, en Chile, el sector representa más de 700 000 empleos directos e indirectos, o alrededor del 10 % de la fuerza de trabajo (McMahon y Moreira, 2014). En Perú, el número aproximado de empleos creados por su sector de minería fue similar. Otro estudio permitió establecer que el impacto multiplicador —el número total de empleos creados eventualmente a partir de un empleo en el sector de minería— puede ascender a 10 o más puestos de trabajo (Apoyo, 2009). Tras una evaluación de la mina Ahafo, en Ghana, se estableció que el multiplicador de empleo ascendía a 28 puestos de trabajo (Kapstein y Kim, 2011). Si se tiene en cuenta el impacto del gasto público realizado con los ingresos tributarios de la minería, el número de empleos creados sería aún mayor. En otro estudio del Banco Mundial se señala que, en Zambia, 2448 empleos directos en el sector de minería permitieron generar, en total, 26 850 empleos (Banco Mundial, 2011).



Los Gobiernos no obtendrán el máximo valor de los programas de contenido local si el entorno empresarial general para el sector privado es deficiente y existen obstáculos innecesarios que limitan el desarrollo de empresas competitivas. Antes de establecer programas costosos de contenido local o de procesamiento de materiales en el sector de recursos, los Gobiernos deberían trabajar en colaboración con el sector privado para conocer los impedimentos más acuciantes y eliminar los obstáculos al crecimiento de ese sector.

Los inversionistas pueden crear vinculaciones y respaldar el desarrollo económico local mediante la identificación proactiva de medidas, individuales o colectivas, para acrecentar la capacidad de los proveedores locales. En la práctica, el éxito de un programa para aumentar el contenido local depende fundamentalmente de la participación de la industria con el Gobierno y otros asociados.

IFC ha colaborado con empresas durante más de una década en la labor de fortalecer las vinculaciones y garantizar la participación de las pequeñas y medianas empresas (pymes) locales en su cadena de suministro (gráfico 4.1). El éxito de esas iniciativas depende del firme compromiso de los inversionistas, las asociaciones entre otras empresas compradoras, las asociaciones industriales, el Gobierno y otras partes interesadas. Es necesario un enfoque integral del desarrollo de las empresas locales, que incluye capacitación, apoyo para estar en condiciones de presentar ofertas y cumplir los requisitos competitivos de las empresas, y la posibilidad de obtener financiamiento.

Como ejemplo reciente de la experiencia de IFC derivada de programas de desarrollo de proveedores cabe citar un proyecto que se está ejecutando en Guinea con Rio Tinto en el contexto del proyecto de mineral de hierro Simandou de la empresa (recuadro 4.1). El programa de desarrollo de proveedores locales se basa en el éxito logrado en la ejecución de un proyecto piloto centrado en actividades de fortalecimiento de la capacidad y capacitación en materia de gestión básica. El proyecto complementario tiene por objeto aumentar el impacto del proyecto Simandou y las operaciones de Rio Tinto en el desarrollo.

PROCESAMIENTO Y USO DE LOS RECURSOS NATURALES

El procesamiento de materias primas (enriquecimiento) y el uso de los recursos producidos en el ámbito local también pueden promover un desarrollo más amplio e incidir en la distribución de los beneficios en general. No obstante, así como en el caso del contenido local, el procesamiento industrial y el enriquecimiento serán un beneficio neto únicamente si tienen sentido desde el punto de vista

económico en lo que respecta al producto, los mercados y la ventaja comparativa del país. Varios países exportadores de petróleo han usado sus empresas nacionales de petróleo para elaborar con éxito proyectos de refinación de petróleo y productos químicos basados en la calidad, la ubicación y la escala de sus recursos. Sin embargo, el procesamiento local que no es rentable es una manera muy costosa de crear un número relativamente pequeño de empleos, impone costos adicionales a otras industrias locales y no constituye una buena base para la diversificación y el crecimiento sostenibles.

En el caso de la energía, en particular, el elevado costo de los combustibles fósiles importados implica, con frecuencia, que el desarrollo de recursos de energía competitivos en el ámbito local, como el petróleo, el gas y el carbón, puede constituir una contribución importante para reducir el costo y asegurar en mayor medida el abastecimiento local de energía para las empresas y los consumidores de la zona.

PROVISIÓN Y USO COMPARTIDO DE INFRAESTRUCTURA

La manera en que se desarrolla la infraestructura vinculada a los proyectos de recursos naturales puede tener impactos importantes en la generación de beneficios y su distribución. La mayoría de los proyectos requerirá infraestructura de apoyo para su construcción y operación, especialmente los que se lleven a cabo en lugares distantes con escaso desarrollo. Para una mina de gran envergadura se necesitan caminos, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, energía eléctrica y otros suministros de combustible, y agua. Las explotaciones de petróleo y gas suelen requerir tuberías de larga distancia, puertos y terminales, así como instalaciones de apoyo para el procesamiento y caminos de acceso. En algunos casos, los costos de la infraestructura necesaria pueden ser considerables y, si el inversionista se encarga de su construcción, pueden constituir la mayor parte de los costos del proyecto.

La falta de infraestructura adecuada o los obstáculos para construir infraestructura nueva desalientan las inversiones en regiones relativamente poco desarrolladas. El costo de la infraestructura necesaria excede, con frecuencia, la capacidad financiera de un único inversionista o Gobierno, en particular en África, donde se requiere transporte a granel para los grandes descubrimientos de recursos naturales. Cuando es posible combinar las exigencias y la capacidad de pago de inversionistas y usuarios, tanto los Gobiernos como los inversionistas y las comunidades obtienen beneficios. Los mecanismos de participación deben ser equitativos y deben estar sujetos a reglamentaciones adecuadas¹. Los proyectos de recursos naturales pueden desempeñar un papel fundamental

1 Para consultar un examen de las cuestiones y los casos de países, véase Toledano y cols., 2014.

como clientes de referencia así como facilitar la construcción de infraestructura de gran envergadura que de otro modo no se llevaría a cabo o se postergaría durante mucho tiempo.

Cuando un proyecto incluye la construcción de obras de infraestructura, como carreteras o ferrocarriles, para cubrir sus propias necesidades, es posible que otras personas puedan utilizar esa infraestructura a un costo adicional relativamente bajo o sin costo alguno. En otros casos, la expansión de la capacidad más allá de las necesidades del proyecto podría entrañar costos adicionales. No obstante, si estos costos adicionales pueden distribuirse de manera equitativa con otros usuarios, tanto los otros inversionistas como el país pueden beneficiarse de un mayor acceso a infraestructura a un costo menor.

Cuando los proyectos adquieren servicios de infraestructura al Gobierno, en particular en el caso de los países más pequeños y pobres, el monto del contrato suele ser relativamente elevado. Los Gobiernos deben cobrar un precio económico por estos servicios. Este precio puede variar con el tiempo, y esto se debe tener en cuenta en los contratos a largo plazo y las renegociaciones periódicas. Por ejemplo, con el tiempo, la fuente más económica de un nuevo servicio de abastecimiento de electricidad en un país puede migrar del combustible hidrológico de bajo costo al combustible fósil de mayor costo. A medida que se produce esta migración, es posible que el valor de la electricidad suministrada aumente considerablemente; en consecuencia, los Gobiernos que asumieron el compromiso de prestar el servicio durante largos períodos a un precio bajo sufrirán pérdidas económicas.

Los Gobiernos pueden asumir algunos de los riesgos del proyecto si se comprometen a construir nueva infraestructura primordialmente para prestar un servicio a un proyecto de recursos naturales. Por ejemplo, la construcción del proyecto podría sufrir un retraso considerable o el proyecto podría fracasar y se produciría su cierre. Los Gobiernos y los desarrolladores deben saber qué riesgos se están distribuyendo y quién está en mejores condiciones para asumirlos o mitigarlos en el curso del tiempo.

En el marco de algunos acuerdos recientes sobre proyectos de recursos naturales en África, los Gobiernos y los inversionistas han decidido que en vez de un pago inicial por el acceso a recursos conocidos o en lugar del pago de impuestos más bajos en el futuro, el desarrollador construirá infraestructura para el país y se encargará de su operación. La posibilidad de que estos mecanismos sean un buen negocio para los países dependerá del valor real de la infraestructura que se construya en comparación con las alternativas disponibles, como una mayor recaudación de ingresos tributarios o por concepto de utilidades y la construcción de la infraestructura en forma independiente a través de licitaciones públicas.

A nivel de la comunidad, los proyectos realizan con frecuencia inversiones en pequeñas obras de infraestructura, como energía eléctrica para la comunidad local, caminos locales, abastecimiento de agua y edificios de escuelas y hospitales, como parte de sus programas comunitarios. A menudo, se suministra electricidad a las comunidades mediante la instalación de fuentes de energía renovable² (solar, eólica, hidroeléctrica), que también se utilizan, cada vez más, en la industria minera para complementar, o reemplazar, fuentes de energía más caras (generadores diésel) o el suministro de electricidad poco confiable, errático y, con frecuencia, insuficiente a través de la red (Ernst & Young, 2014).

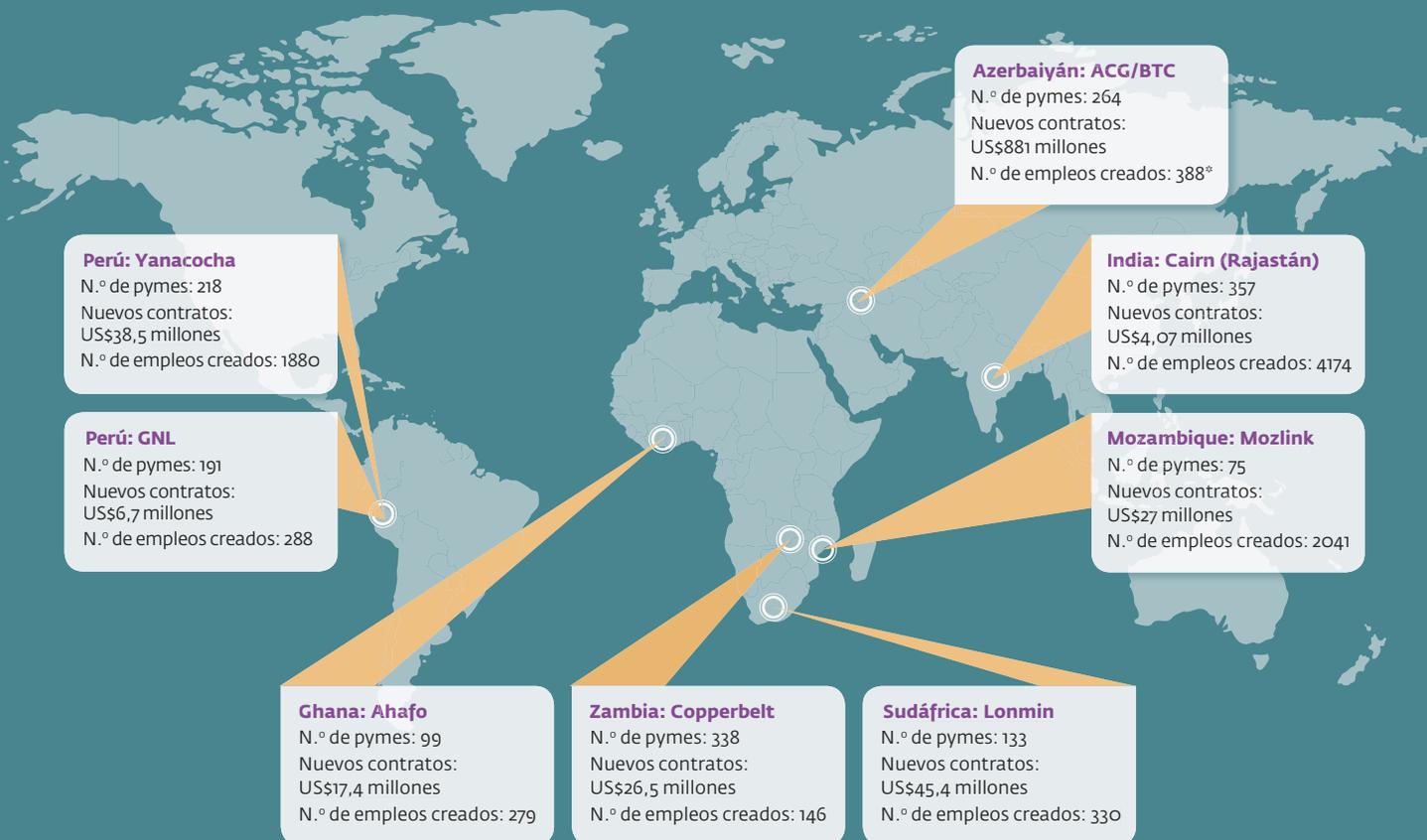
En algunos casos, es posible que la inversión en infraestructura no resulte muy productiva o no genere grandes beneficios si no forma parte de un enfoque integrado que garantice que se dispondrá de los docentes, las enfermeras, los médicos y los medicamentos necesarios para proporcionar los servicios. Para que los beneficios no se pierdan rápidamente, hasta las inversiones en infraestructura básica, como las carreteras, deben estar integradas en un proceso adecuado que incluya el mantenimiento y la reparación. Con ese fin, sería necesario coordinar estrechamente las actividades con los organismos gubernamentales pertinentes y brindarles apoyo. Además, se plantearán problemas respecto del trato que reciben las comunidades cercanas, el enfoque del aumento de la demanda, y la sostenibilidad de los servicios después del cierre de un proyecto.

CAPITALES DEL SECTOR PRIVADO LOCAL

Los flujos de inversión extranjera aportan enormes ventajas a los países en desarrollo y contribuyen marcadamente a su desarrollo. En particular, los flujos de inversiones internacionales constituyen una parte importante de los sectores de petróleo, gas y minería, y existen numerosas relaciones perdurables y exitosas entre empresas extranjeras de explotación de recursos y países. No obstante, la presencia de capitales extranjeros puede ser una cuestión sensible desde el punto de vista político, especialmente en las épocas de precios altos, cuando surgen dudas de que el país esté recibiendo una participación equitativa en los beneficios derivados de las explotaciones. La intervención de inversionistas locales en el sector —directamente en la producción o en empresas que prestan servicios a los proyectos de producción— es una de las maneras en que los países pueden beneficiarse de la explotación de los recursos. Los inversionistas locales pueden participar en las utilidades, pero la presencia y la activa inversión de capitales locales

2 Como ejemplo cabe citar los proyectos de Randgold Resources (Kibali); IamGold (Mina de oro Rosebel); African Barrick Gold (proyectos en Tanzania); Barrick Gold (Mina Punta Colorada); Antofagasta plc.

GRÁFICO 4.1: Experiencia de IFC en materia de fortalecimiento de las vinculaciones de las empresas locales con los proyectos de recursos naturales



Nota: *En la mayoría de los casos, el número de empleos creados se ha calculado o extrapolado y está sujeto a un alto grado de incertidumbre. ACG/BTC = Azeri-Chirag-Gunashli/Bakú-Tbilisi-Ceyhan; GNL = gas natural licuado; pymes = pequeñas y medianas empresas.



RECUADRO 4.1: Programa de desarrollo de proveedores locales de IFC: Proyecto de mineral de hierro Simandou de Rio Tinto (Guinea)

Con el objeto de optimizar el impacto económico en las comunidades locales, Rio Tinto está desarrollando su cadena de suministro local. Sin embargo, las empresas locales carecen de aptitudes técnicas y de gestión, no prestan servicios en forma constante, y desconocen los requisitos de las empresas internacionales en materia de normas de salud, seguridad y medio ambiente. En respuesta a esta situación, Rio Tinto e IFC pusieron en marcha el proyecto de desarrollo de proveedores locales a fines de 2012.

El objetivo del programa

El objetivo del programa consiste en respaldar el proyecto Simandou con el siguiente propósito: i) aumentar la capacidad de los proveedores locales para superar la debilidad de las estructuras organizativas, la falta de aptitudes de gestión y los bajos niveles de aptitudes financieras y técnicas y el limitado acceso a los mercados y a financiamiento, ii) crear oportunidades de mercado mediante la adaptación de los procedimientos y las políticas del proyecto Simandou para contratar con más facilidad los servicios de pymes locales, y iii) satisfacer las expectativas respecto del contenido local a pesar de la limitada capacidad del sector privado local. En vista de la fragilidad económica en la que se está ejecutando el proyecto Simandou, el Gobierno y la población receptora tienen grandes expectativas de que el proyecto actúe como catalizador del desarrollo del sector privado local.

En el marco del programa se pone el acento en los proveedores nacionales en Conakry y en los proveedores locales en las 10 prefecturas afectadas por el proyecto. El programa consta de varias intervenciones que se centran en Rio Tinto, pymes locales y otros actores que promueven la capacidad empresarial a nivel local. IFC proporciona en forma constante a diversos departamentos operativos de Rio Tinto apoyo técnico para identificar las oportunidades de oferta local, en particular las pymes que se dedican a sectores prioritarios, como el movimiento de tierras, la agricultura, la construcción y el transporte.

Intervenciones del programa

Asimismo, a través del programa se imparte a las pymes capacitación sobre aptitudes financieras y de gestión utilizando el programa de formación en gestión denominado Business Edge, que cuenta con respaldo de IFC, así como sobre temas específicos relacionados con el sector de minería, como la salud, la seguridad, el medio ambiente y otras cuestiones. Se pone especial énfasis en la identificación y el desarrollo de oportunidades para promover la capacidad empresarial de la mujer. Para lograr una mayor difusión de los conocimientos especializados, se instruye a las empresas locales de capacitación y a los instructores independientes en el uso de la metodología del programa Business Edge de IFC.

Resultados preliminares

Hasta el momento, se han elaborado los principios en materia de contenido local y se han incluido en el marco de inversión, y se han identificado varias oportunidades potenciales para contratar empresas locales en sectores prioritarios, como el mantenimiento vial, el movimiento de tierras, los servicios de alimentación y el transporte. En el marco del programa se creó un mercado de capacitación local a través de 17 empresas locales de consultoría que se han convertido en franquicias de Business Edge en Guinea. Se ha impartido capacitación y orientaciones a más de 200 pymes y se creó una base de datos de más de 400 pymes para facilitar interacciones entre el sector de minería y las empresas locales. Asimismo, se creó un centro empresarial en la ciudad de Beyla para proporcionar servicios empresariales y facilitar la comunicación entre los proveedores locales y Rio Tinto. En la actual fase del programa se ha logrado que como mínimo 61 pymes declaren mejoras en su desempeño, con un aumento de los ingresos del orden de US\$286 000 y la creación o el mantenimiento de 131 empleos.

RECUADRO 4.1 (continuación)

Enseñanzas aprendidas

Es necesaria una estrecha asociación para abordar los cambios en las circunstancias.

Poco después de la puesta en marcha del programa de desarrollo de proveedores, la ejecución del proyecto Simandou se lentificó y la construcción se detuvo temporalmente. Rápidamente, los asociados incorporaron cambios en el programa, e incluso asignaron prioridad al empresariado femenino, para garantizar la ejecución constante.

Se requiere personal dedicado. La coordinación y planificación del programa de manera eficaz y estratégica depende de personal dedicado que también tenga incentivos para lograr que la ejecución y los resultados sean satisfactorios. Se deben asignar recursos humanos y financieros.

Las actividades de divulgación deben centrarse en las mujeres. A menos que en la publicidad del programa se mencione específicamente a las mujeres o se lleven a cabo eventos exclusivamente para mujeres, es improbable que se llegue a ellas de manera eficaz. A pesar de las expectativas, las actividades generales de mercadeo y publicidad destinadas al conjunto de proveedores han atraído a pocas mujeres. Incluso las pymes que pertenecen a mujeres envían participantes masculinos a las sesiones de capacitación. El programa de capacitación debe contener módulos que aborden específicamente las necesidades de las mujeres empresarias.





también son importantes para el crecimiento de las empresas y los empresarios locales.

Cuando el sector y la economía local son lo suficientemente grandes, las empresas locales surgen en forma natural y con el tiempo ascienden en la cadena de valor. No obstante, algunas veces los Gobiernos alientan a los inversionistas locales a trabajar con empresas locales ofreciéndoles acceso preferencial a los recursos o establecen normas obligatorias en materia de asociados locales. Así como en el caso de los requisitos en materia de contenido local y procesamiento, la intervención del Gobierno puede generar costos económicos si los inversionistas privados locales tienen acceso a los recursos estatales a precios inferiores a las tasas de mercado vigentes. Las malas políticas pueden dar lugar a que surjan inversionistas locales pasivos que tengan garantizado el acceso a oportunidades de inversión seguras debido a sus conexiones políticas y no a su habilidad empresarial.

Podría haber diferencias en el monto de los impuestos que los Gobiernos recauden de inversionistas locales y de inversionistas extranjeros. A raíz de la complejidad y los múltiples objetivos de las estructuras tributarias, es probable que estas diferencias varíen según las circunstancias del caso. Por ejemplo, la probabilidad de que la transferencia de la propiedad entre inversionistas locales esté enmarcada en las disposiciones del impuesto a las ganancias de capital es mayor que en el caso de la venta de un activo por un inversionista extranjero a otro. Sin embargo, el más probable que los inversionistas extranjeros estén alcanzados por el impuesto de retención sobre los dividendos y los intereses. En la práctica, empero, ambos tipos de inversionistas tratan de compensar los costos percibidos y las posibles ventajas de la propiedad local en comparación con la propiedad extranjera a través de sus estructuras institucionales.



ÁREAS CUYO EXAMEN REVISTE CRUCIAL IMPORTANCIA

Durante la evaluación, IFC intenta detectar obstáculos potenciales que impidan a un proyecto ampliar su impacto más allá de su aportación de ingresos y sus beneficios económicos inmediatos. Estos obstáculos incluyen:

- Vinculaciones deficientes con la economía local; ausencia de planes para fortalecer estas vinculaciones para la operación y construcción del proyecto.
- Requisitos gubernamentales poco realistas respecto del contenido local y el empleo que no son factibles en el plazo previsto y que pueden desviar la atención de enfoques más realistas.
- Requisitos en materia de procesamiento/enriquecimiento local que crean un número relativamente pequeño de empleos a un costo significativo.
- Un entorno empresarial en general deficiente que menoscaba la capacidad de las empresas locales para aprovechar las oportunidades.
- Planes deficientes de contratación y capacitación para incrementar la participación local en las oportunidades de empleo.



Preguntas orientativas de IFC sobre los impactos ambientales y sociales del proyecto

- ¿Se han detectado y evaluado los riesgos e impactos ambientales y sociales del proyecto? ¿Se ha adoptado una jerarquía de mitigación para prever y evitar los riesgos e impactos relacionados con los trabajadores, las comunidades afectadas y el medio ambiente? Cuando no es posible evitarlos, ¿la jerarquía de mitigación permite reducir al mínimo y compensar/neutralizar los riesgos y los impactos negativos? ¿Se identifican estrategias y procesos adecuados para gestionar los impactos adversos y acrecentar los impactos positivos?
- ¿Se cumplen los requisitos nacionales y las ND de IFC en materia de sostenibilidad ambiental y social?
- ¿Son creíbles los compromisos de los inversionistas con las buenas prácticas internacionales de la industria y las ND de IFC? ¿El proyecto cuenta con políticas, personal competente y sistemas adecuados para gestionar las operaciones según estas normas?
- ¿Se llevó a cabo un análisis de las partes interesadas? ¿Se han identificado todas las comunidades y otras partes interesadas que probablemente se verán afectadas? ¿Se han realizado encuestas básicas para recabar información acerca de las inquietudes y las expectativas con el objeto de utilizarla como guía para elaborar los planes de gestión ambiental y social, los planes de desarrollo comunitario y las futuras actividades de seguimiento y evaluación? ¿Se conocen los beneficios o las desventajas que el proyecto podría generar para los diversos grupos de partes interesadas dentro de las comunidades y del país?
- ¿Se ha elaborado y aplicado un plan de participación de las partes interesadas? ¿Se ha puesto en marcha un proceso que continuará durante toda la vigencia del proyecto para garantizar la participación eficaz de todas las partes interesadas afectadas, incluidas las comunidades locales, la sociedad civil, las empresas locales, el Gobierno local, el Gobierno nacional y los inversionistas?
- ¿Existe un sistema adecuado de presentación de informes sobre los resultados a la comunidad y al público en general y se dispone de mecanismos adecuados de supervisión, seguimiento y evaluación que cuenten con recursos suficientes? ¿Existe un mecanismo de quejas independiente?
- ¿Se abordan las cuestiones planteadas por individuos y por la comunidad y se están llevando a cabo consultas con la comunidad para brindar y recibir información sobre las inquietudes y entenderlas? ¿Se incluyen oportunidades para que la comunidad aporte comentarios y participe?
- ¿Se ha concertado un plan de desarrollo comunitario congruente con los planes del proyecto y del Gobierno local en áreas relativas a los empleos, las oportunidades empresariales, la infraestructura y los servicios? ¿El Gobierno local y otras partes llevan a cabo actividades para respaldar la sostenibilidad y multiplicar los impactos?
- ¿La comunidad en su conjunto respalda el proyecto? Si existe algún grupo que no respalda el proyecto o si se han planteado inquietudes, ¿estas cuestiones se entienden y abordan adecuadamente? ¿Se dispone de un mecanismo de quejas eficaz y de fácil acceso?
- ¿Se dispone de procesos y recursos para abordar las cuestiones de largo plazo, como el cierre, y los riesgos imprevistos, pero costosos, como los desastres naturales? ¿Hay impactos acumulativos que requieren atención?

CAPÍTULO 5:

Beneficios y costos ambientales y sociales

Los proyectos de recursos naturales generan impactos sociales y ambientales, cuya índole y magnitud dependerá del proyecto, la ubicación y el contexto social, económico, ambiental y cultural. Esta sección contiene un panorama general de la manera en que IFC analiza los impactos y las oportunidades sociales y ambientales de un proyecto como parte de un examen general de la distribución de los beneficios. En ella no se pretende abarcar todas las cuestiones sociales y ambientales que los Gobiernos y otras partes deben tener en cuenta al momento de establecer las políticas, autorizar las explotaciones y gestionar los proyectos.

CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS AMBIENTALES Y SOCIALES DE IFC

IFC exige que en todos los proyectos que respalda se cumplan sus normas ambientales y sociales correspondientes (IFC, 2012). Las ND son un instrumento de gestión de riesgos y no tienen por objeto ser prescriptivas desde el punto de vista procesal. Proporcionan un marco para los clientes que solicitan financiamiento de IFC para sus proyectos, con orientaciones acerca de la manera de detectar, evitar, mitigar y gestionar los riesgos en forma sostenible, incluida la participación de las partes interesadas y la divulgación de las actividades a nivel del proyecto. En conjunto, se deben cumplir los requisitos pertinentes de las ocho normas durante toda la vigencia de una inversión de IFC y, con ese fin, la Corporación y sus clientes acuerdan hitos y medidas. En las normas se definen los principios que se aplican para planificar y ejecutar proyectos de manera de evitar, en la medida de lo posible, impactos sustanciales negativos, o para neutralizar o compensar esos impactos cuando sean inevitables.

Las ND sientan las bases de los Principios Ecuatoriales¹ y, por lo tanto, se utilizan como requisitos ambientales y sociales para un gran número de instituciones de financiamiento de proyectos en todo el planeta. Otros organismos, tanto públicos como privados, han adoptado las ND en forma voluntaria. Asimismo, los Gobiernos, los donantes, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los inversionistas privados acreditados han establecido sus propios requisitos. IFC exige que cada proyecto cumpla con todas las leyes locales.

Reglas básicas para gestionar los impactos

Los proyectos tienen diversos impactos negativos y positivos en las personas y en el medio ambiente que varían según el país, la región, el contexto y el propio proyecto. A fin de velar por la gestión eficaz del desempeño durante todo el proyecto, IFC exige que sus clientes lleven a cabo una evaluación integrada de los impactos, riesgos y oportunidades ambientales y sociales del proyecto, y que las partes interesadas afectadas tengan acceso a la información relacionada con el proyecto. Por lo general, las comunidades y los grupos de partes interesadas tienen puntos de vista firmes respecto de los impactos o riesgos concretos que los afectan de manera sustancial. Así pues, para determinar la legitimidad y equidad de un proyecto, IFC tiene en cuenta su participación en consultas significativas —y hasta su adecuada inclusión en el proceso de toma de decisiones— sobre los proyectos que los afectan. Asimismo, exige su participación formal en el proceso de toma de decisiones cuando se trata de proyectos con potenciales impactos adversos significativos y en todos los proyectos que afecten a pueblos indígenas. Esto se denomina “consulta y participación informada” en la Política sobre Sostenibilidad Ambiental y Social de IFC. La Corporación determina si este proceso se ha llevado a cabo y si existe “amplio apoyo comunitario” para el proyecto en las comunidades afectadas.

1 “Los Principios Ecuatoriales, un marco de gestión del riesgo crediticio para determinar, evaluar y gestionar el riesgo ambiental y social en las transacciones de financiamiento de proyectos, se emplean con frecuencia para financiar proyectos de industrias extractivas en todo el planeta” (IFC, 2014).

GRÁFICO 5.1: Normas de Desempeño de IFC



ND 1:

Evaluación y gestión de los riesgos e impactos ambientales y sociales



ND 2:

Trabajo y condiciones laborales



ND 3:

Eficiencia en el uso de los recursos y prevención de la contaminación



ND 4:

Salud y seguridad de la comunidad



ND 5:

Adquisición de tierras y reasentamiento involuntario



ND 6:

Conservación de la biodiversidad y gestión sostenible de recursos naturales vivos



ND 7:

Pueblos indígenas



ND 8:

Patrimonio cultural

También establece si el respaldo de la comunidad a un proyecto es posible y/o precario en el tiempo. Esta medida es prudente en vista de la creciente importancia de las actitudes de la comunidad y su capacidad para retrasar o incluso detener los proyectos, lo que genera altos costos para los inversionistas (Davis y Daniel, 2011). En la práctica, los inversionistas bien informados consideran que la capacidad de abordar las inquietudes de la comunidad constituye una ventaja competitiva en vez de una medida defensiva. En el caso de los proyectos de recursos naturales, ya hace un tiempo que IFC exige que las comunidades afectadas se beneficien y que proporcionen amplio apoyo al proyecto (recuadro 5.1).

Evaluación de los impactos ambientales y sociales

A nivel local, los impactos ambientales y sociales se entrelazan con la cultura y los medios de subsistencia e influyen en ellos. Estos impactos pueden ser positivos o negativos. En términos generales, los proyectos se deben considerar desde la perspectiva de sus potenciales costos ambientales y sociales, y se debe poner el acento en detectar, evitar y mitigar los efectos negativos y los riesgos.

Los riesgos usuales y las principales cuestiones se resumen a continuación y luego se incluye una descripción de los impactos positivos que también se derivan de la explotación de los recursos naturales.

Los *impactos ambientales físicos de los proyectos* pueden concentrarse en una única zona o abarcar un territorio más amplio, según la escala y el alcance de las operaciones, que incluyen actividades de construcción y obras de infraestructura. La tierra se destinará a emplazamientos de minería, procesamiento, eliminación de desechos y obras conexas de infraestructura. El agua se usará, generalmente, para la producción, y los efluentes se deberán gestionar de manera adecuada y, si es factible, se deberán reciclar. Los proyectos pueden generar ruido, tráfico, polvo y emisiones; en consecuencia, la gestión de los emplazamientos para evitar la contaminación durante la construcción, la producción y el procesamiento reviste crucial importancia.

Los recursos hídricos pueden ser objeto de grandes disputas y la competencia por el acceso y el uso del agua debe gestionarse de manera holística desde una perspectiva ambiental y social. Las cuestiones relativas al acceso, la cantidad y la calidad tanto aguas arriba como aguas abajo pueden ser motivo de creciente preocupación y, con frecuencia, generan conflictos entre diversas topografías y tipos de proyectos. Como en el caso de la tierra, los derechos al agua están organizados de manera diferente en consonancia con las leyes y las costumbres locales.

En vista de que las empresas necesitan agua en las etapas de exploración y procesamiento, las comunidades y los Gobiernos receptores son cada vez más cautelosos y posesivos, en particular a raíz de las incertidumbres generadas por el cambio climático, los datos sobre el agua en las zonas de captación y los potenciales impactos acumulativos en todas las industrias. Muchos Estados cuentan con leyes en las que se establece que, en caso de escasez, las personas y los animales deben recibir agua antes que las industrias. Incluso las empresas que aplican las mejores prácticas en sus operaciones están sujetas a presiones políticas y ansiedades sociales (respecto del agua) que pueden ser lo suficientemente fuertes como para ocasionar el cierre de un proyecto o retrasos costosos. Dado que las empresas han aprendido a gestionar su huella hídrica con más cuidado dentro de su predio, ahora deben hacer un esfuerzo por aprender a gestionar colectivamente, con diversas partes interesadas, las inquietudes relativas a las zonas de captación. Todavía no existe una total comprensión de los riesgos hídricos. No obstante, las empresas que adopten políticas y prácticas en materia de gestión sostenible del agua y promuevan su adopción tendrán ventajas competitivas a través de la cooperación con el Gobierno y los actores sociales, y la gestión de sus costos será más adecuada.

Las explotaciones también pueden generar impactos indirectos o inducidos. Por ejemplo, la construcción de caminos de acceso permite establecer medios de transporte que facilitan el ingreso de personas a la zona con fines de asentamiento o extracción de madera. Por otra parte, existen riesgos con una baja probabilidad de ocurrencia y un costo elevado, como un derrame de petróleo de gran magnitud a raíz de la explosión de una plataforma petrolera o la incertidumbre respecto del costo a largo plazo de las medidas de mitigación del drenaje de rocas ácidas proveniente de un proyecto de minería.

Los *impactos sociales de los proyectos* en las comunidades pueden ser considerables. Los cambios generados por la inversión extractiva pueden tener impactos sociales negativos, como el rápido crecimiento urbano, el desplazamiento físico y económico de las comunidades, el debilitamiento de las estructuras sociales tradicionales, nuevos conflictos e incluso empobrecimiento. Las personas se ven afectadas y perciben esos impactos de diversas maneras. En el caso de las comunidades que viven cerca de los proyectos, la probabilidad de que se vean afectadas físicamente es mayor. En el caso de las más distantes, es posible que perciban los impactos y tengan expectativas respecto de la manera en que serán tratadas. Los proyectos situados cerca de comunidades pobres aisladas serán diferentes a los emplazados en las zonas que rodean a las ciudades. Por otra parte, también habrá diferencias, con frecuencia considerables, en el grado al que los diversos grupos de una comunidad se benefician

RECUADRO 5.1: Amplio apoyo comunitario

Las prácticas internacionales varían en lo que respecta a los derechos de las comunidades a participar en los beneficios de los proyectos extractivos y sus derechos a aprobar o vetar un proyecto. Algunas comunidades tienen sólidos derechos legales a participar en los flujos fiscales de los proyectos y pueden beneficiarse considerablemente en términos financieros. Otras, que tal vez no reciben nada en términos financieros, solo pueden beneficiarse en forma directa de otra manera, como por ejemplo a través de la creación de empleos, el gasto comunitario o el acceso a servicios de infraestructura.

En la respuesta de la administración al examen de las industrias extractivas, el GBM incorporó como un requisito que las comunidades locales debían apoyar ampliamente y beneficiarse de los proyectos de petróleo, gas y minería financiados por IFC u otro miembro del Grupo.

Cuando es imposible comprobar en términos absolutos la razonabilidad del conjunto global de costos y beneficios, el apoyo de la comunidad, o la falta de este, es un indicador potencial importante de la viabilidad del proyecto en cuestión. Como parte de su proceso de evaluación inicial de los proyectos propuestos, IFC verifica, cuando corresponde, si existe amplio apoyo comunitario.

El apoyo comunitario se adoptó como una condición para los proyectos de recursos naturales después de la finalización del examen de las industrias extractivas. En 2006, en la Política sobre Sostenibilidad Ambiental y Social de IFC, que posteriormente se revisó en enero de 2012, se modificó el requisito de amplio apoyo comunitario a fin de abarcar, además de los proyectos del sector de recursos naturales, los proyectos con impactos adversos significativos.

Fuente: Banco Mundial (2004)².

2 Respuesta de la administración del Grupo Banco Mundial al examen de las industrias extractivas (2004), http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/industry_ext_content/ifc_external_corporate_site/industries/oil%2C+gas+and+mining/development_impact/development_impact_extractive_industries_review.



o perjudican. Las propias comunidades locales pueden ser diversas y los nuevos descubrimientos de recursos naturales y su explotación suelen agravar las diferencias y las disparidades. Las costumbres, los derechos legales y la capacidad de gestión, así como la conducta de los inversionistas, impulsan en cierta medida esta dinámica.

Con frecuencia, los impactos sociales y ambientales en las comunidades están interrelacionados, como se observa en el caso de la tierra y el agua. Estos activos son los cimientos de la vida y los medios de subsistencia de las personas, en particular en las zonas rurales, donde están situados muchos proyectos extractivos. Generalmente, los proyectos entrañan la adquisición y el acceso a extensiones considerables de tierras locales, y ello puede requerir reasentamientos y la pérdida de tierras usadas para actividades económicas y de subsistencia. A raíz de ello, deben llevarse a cabo negociaciones complejas y procesos relacionados con los derechos, las costumbres, los aspectos jurídicos y la participación entre grupos de personas que en ocasiones son muy grandes, además del desafío de brindar apoyo para la transición a nuevos hogares y comunidades.

La confusión, la competencia y el conflicto no son inusuales. Se podrían plantear problemas relacionados con la tierra en forma repetida, tanto porque las personas consideran que la primera vez no obtuvieron una compensación razonable o debido a que es necesario el acceso permanente para el mantenimiento del proyecto. Con frecuencia, las empresas sufren presiones para acceder a la tierra con rapidez, lo que puede acotar los procesos de consulta en detrimento, posiblemente, de las relaciones, la licencia social de la empresa para operar y el resultado final del proyecto.

La migración interna, inducida por el proyecto, de trabajadores y otras personas en busca de empleo y oportunidades puede generar presiones sociales adicionales. Los migrantes pueden conformar grupos nuevos y poderosos de partes interesadas y la incorporación de nuevos habitantes puede alterar la vida comunitaria, las normas tradicionales y el liderazgo local. Podrían producirse cambios perturbadores en los valores de la tierra, los sistemas de producción, los medios de subsistencia, nuevas o mayores disparidades en los ingresos y el patrimonio, inflación en los precios de los alimentos, asentamientos espontáneos y no planificados e impactos acumulativos³. La afluencia de nuevos habitantes ejercerá presión en la infraestructura pública, los servicios y las empresas de servicios públicos. IFC considera que reconocer, entender y gestionar en la etapa inicial la migración interna inducida por el proyecto permite reducir al mínimo

3 Los impactos acumulativos son los ocasionados por los efectos sucesivos, incrementales y/o combinados de una acción, proyecto o actividad cuando se suman a otros existentes, planificados y/o razonablemente previstos para el futuro (IFC, 2013).

los impactos negativos y los costos conexos (detenciones o interrupciones del trabajo, demandas de compensación financiera, retrasos en las autorizaciones, suministro de infraestructura pública), y garantiza que el proyecto en general tendrá un impacto positivo en el desarrollo (IFC, 2009a).

Con todo, los proyectos también pueden generar beneficios para las comunidades y el medio ambiente. Los proyectos de recursos naturales probablemente crearán empleos e incluirán actividades de capacitación y de desarrollo de aptitudes que revestirán especial importancia en comunidades distantes con pocas alternativas. Surgirán oportunidades comerciales para proveedores y contratistas y, en algunos casos, para compradores secundarios del producto del proyecto. La energía y otras materias primas también pueden contribuir a impulsar el desarrollo de las empresas locales o mejorar las condiciones de vida mediante, por ejemplo, el acceso a electricidad confiable. Los impuestos pagados a los Gobiernos locales permiten financiar diversas actividades, entre ellas la supervisión y el cumplimiento ambiental y social en relación con el proyecto y la consecución del conjunto más amplio de objetivos de desarrollo del Gobierno.

Los proyectos y sus impactos secundarios también pueden ser positivos para el medio ambiente, dado que las nuevas oportunidades comerciales suelen reducir la presión para expandir la agricultura o la caza furtiva a nuevas zonas. Otros ejemplos incluyen el financiamiento de compensaciones de tierras para proteger la biodiversidad importante, o programas para contribuir a preservar y proteger el medio ambiente y ayudar a las comunidades locales a acrecentar el valor de los servicios de los ecosistemas de sus tierras.

Por lo general, los inversionistas establecen programas comunitarios para proporcionar beneficios a las partes interesadas locales. Sin embargo, los programas de desarrollo comunitario deben diseñarse con la participación de las partes interesadas y contener objetivos claros y estrategias para alcanzarlos. Para que los programas comunitarios sean eficaces, deben formar parte integral del plan de negocios básico del proyecto. Cuando la planificación no es participativa, con frecuencia los programas comunitarios no logran generar beneficios reales perdurables, ni siquiera cuando tienen por objeto abordar necesidades fundamentales, como la salud y la educación.

Muchos impactos cesarán cuando la producción se detenga. Algunos pueden ser reversibles y, otros, irreversibles. Por ejemplo, la tierra utilizada para la minería o la explotación de petróleo se puede rehabilitar y utilizar para la agricultura y la silvicultura, y los yacimientos petrolíferos submarinos generalmente se retiran de servicio con escaso impacto permanente. No obstante, algunos impactos serán

permanentes y, en ocasiones, se podrían seguir acumulando después del cierre del proyecto.

Los impactos del cierre de un proyecto

Aunque una industria puede operar en un país durante muchos años, en última instancia, los proyectos individuales llegarán a su fin cuando se agoten los recursos. El proceso de cierre de una mina o de un yacimiento petrolífero puede plantear dificultades a las comunidades y, para garantizar la gestión de los costos y los riesgos posteriores al cierre, es necesario trazar planes exhaustivos en lo referente al riesgo de perturbación económica y social. Los Gobiernos deben asegurarse de que los inversionistas (y sus sucesores) asuman la responsabilidad, y estén en condiciones, de cubrir los costos corrientes. De otro modo, el país y la comunidad deberán hacerse cargo de esos costos, como ya está sucediendo en muchos países, donde se han llevado a cabo proyectos de minería y petróleo durante largos períodos de tiempo.

La esencia física finita de los proyectos de recursos naturales y el proceso, en ocasiones difícil, que se lleva a cabo para cerrarlos se suelen esgrimir como razones para argumentar que es improbable que los proyectos de recursos naturales generen beneficios sostenibles. IFC sostiene, sin embargo, que el agotamiento del recurso y el cierre del proyecto en el futuro no implican en sí mismos que los proyectos no puedan generar beneficios sostenibles globales para un país y sus habitantes. Las economías cambian constantemente, al igual que las tecnologías, las preferencias y las ventajas comparativas. En los países desarrollados existen numerosos ejemplos de sectores cuya importancia ha mermado con los años. Por ejemplo, los productos textiles, el hierro y el acero, y la extracción de carbón eran los pilares de la Revolución Industrial en Inglaterra, pero ahora son una parte casi insignificante de la economía inglesa. Lo importante es que a través del proyecto se haya logrado incrementar el número y la diversidad de las oportunidades a disposición de la comunidad y que el proceso de desarrollo y operación haya propiciado un aumento neto del capital humano, social y físico.

LOS DERECHOS INCIDEN EN LA DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIOS A LAS COMUNIDADES

En algunos casos, las comunidades locales tienen derechos legales, como los derechos sobre la tierra y sobre el agua, son propietarias del recurso subyacente, o tienen derecho a vetar las explotaciones que las afectan. Estos derechos pueden situarlas en una sólida posición para negociar con los inversionistas (y los Gobiernos) y suelen incidir marcadamente en la distribución general de los beneficios de un proyecto.

Por ejemplo, los terratenientes locales a quienes también se les reconoce la propiedad de los recursos debajo de sus

tierras podrán negociar con los inversionistas el pago de sumas considerables por concepto de regalías o de otro tipo. En Papua Nueva Guinea, a raíz de las costumbres en materia de tenencia de la tierra y las deficiencias en la gestión a nivel local, los terratenientes controlan efectivamente el acceso a los recursos minerales en su suelo, y este derecho da lugar a un importante proceso de negociación con los inversionistas y los Gobiernos. No obstante, los derechos sobre la tierra que posee un grupo pueden causar un conflicto con los miembros de la comunidad que no tienen esos derechos, o con las comunidades vecinas que posiblemente no se vean afectadas en la misma medida por un proyecto, pero que de todos modos esperan obtener beneficios.

En el caso de los pueblos indígenas, conforme los define IFC en la ND 7, la Corporación establece que los proyectos pueden estar supeditados al requisito relativo al consentimiento libre, previo e informado. Este requisito resulta aplicable en ciertas circunstancias que entrañan un riesgo significativo para la comunidad de pueblos indígenas. Las circunstancias y las orientaciones relacionadas con el consentimiento libre, previo e informado se describen en la ND 7 y su correspondiente Nota de Orientación. Los requisitos enumerados en la ND se aplican a los aspectos de un proyecto bajo el control de una empresa y no se aplican a las medidas gubernamentales. Si bien los Gobiernos pueden considerar que, en última instancia, pueden derogar este derecho si así lo requieren las necesidades del país, la existencia del requisito de consentimiento libre, previo e informado generalmente habilita a las comunidades para negociar una participación equitativa en los beneficios fiscales y no fiscales de un proyecto. La sociedad civil y otros grupos están solicitando que este enfoque se aplique de manera más amplia en todos los proyectos de recursos naturales y no tan solo en los que involucran a pueblos indígenas (Greenspan, 2013).

Usualmente, los inversionistas no se oponen a negociar con las comunidades sobre la base del reconocimiento de los derechos tanto formales como tradiciones y las normas de buenas prácticas, y por lo general aprecian la claridad y la coherencia en sus relaciones con el Gobierno. Cuando se reconocen los derechos legales, a través de su impacto en las negociaciones y en la distribución de los beneficios, es posible que contribuyan a garantizar que los proyectos reciban y mantengan el apoyo de la comunidad. Varias empresas de recursos naturales, entre ellas las que son miembros del Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM), también han adoptado el requisito de consentimiento libre, previo e informado en algunas circunstancias como base para su participación con pueblos indígenas que podrían verse afectados por sus proyectos (ICMM, 2013).

Si bien cuando existen derechos de propiedad o derechos colectivos a dar consentimiento, las comunidades y los

RECUADRO 5.2: Los impactos de los proyectos en las cuestiones de género

Si no se realizan esfuerzos para tener en cuenta las cuestiones de género y los riesgos conexos, los proyectos usualmente benefician a las mujeres (y los niños) menos que a los hombres y pueden exponer a las mujeres a nuevos problemas. Las mujeres suelen estar muy subrepresentadas en la fuerza de trabajo del sector de petróleo, gas y minería^a. Un enfoque no diferenciado de los beneficios comunitarios en el que no se tienen en cuenta las diferencias de género corre el riesgo de proporcionar un panorama erróneo de los beneficios netos sobre el terreno.

En un examen de los impactos de los proyectos de petróleo en tierra en las cuestiones de género, que abarcó tres países, se estableció que generalmente las mujeres soportan una mayor carga de los costos del desarrollo y reciben menos beneficios que los hombres^b. La manera en que se experimentan los impactos puede estar relacionada con los cambios en la situación económica y la condición social^c. Esta diferencia en el impacto se acentúa cuando las desigualdades de género existentes son pronunciadas, lo que pone en riesgo el impacto en el desarrollo que de otro modo se podría lograr. El hecho de no evaluar adecuadamente las diferencias de género ocasiona la pérdida de oportunidades. Dedicar más atención a las cuestiones de género durante la ejecución de un proyecto o en el marco de las relaciones con la comunidad podría aliviar los impactos negativos en las comunidades derivados de la explotación de recursos naturales. Se han detectado experiencias similares en los proyectos de minería^d.

Las empresas son cada vez más conscientes de los aspectos de las políticas proactivas sobre cuestiones de género que son beneficiosos para todas las partes. Cuando se incorporan mujeres, por ejemplo, los programas comunitarios tienen un mayor grado de éxito y la fuerza de trabajo de la empresa presta más atención a los factores relacionados con la seguridad. Según informes, las mujeres constituyen más de la mitad de la fuerza de trabajo encargada de maquinaria pesada en la mina Ahafo de Newmont, en Ghana. Algunos analistas de la industria señalan que las empresas pueden obtener una ventaja competitiva si toman la iniciativa de emplear y movilizar a mujeres^e.

Generalmente, la proporción de mujeres en la fuerza de trabajo es baja, en particular en los empleos de mayor nivel. Según el grupo Mujeres en la Minería y Pricewaterhouse Coopers, las mujeres ocupan menos del 10 % de los cargos en el directorio de las 500 compañías mineras más importantes^f. Esta cifra, que es similar a la del sector de petróleo y gas, es la más baja de todos los sectores industriales. También establecieron que existe una correlación positiva entre el número de mujeres que ocupan cargos en el directorio de una compañía minera y su desempeño financiero. Se ha registrado un aumento del número de empresas de recursos naturales y Gobiernos que han puesto en marcha programas para promover la participación de la mujer en la fuerza de trabajo en reconocimiento a los múltiples beneficios que esto puede aportar al desarrollo del proyecto y de la comunidad^g. Con todo, además de las iniciativas en materia de contratación, con frecuencia deben realizarse actividades de sensibilización adicionales y cambios prácticos a nivel operativo para retener a las mujeres talentosas.

Notas:

a. IFC, 2009b.

b. Scott y cols., 2013; véase también Extractive Industries, Gender and Communities (Industrias extractivas, género y comunidades) en el sitio web sobre industrias extractivas del Banco Mundial: <http://www.worldbank.org/en/topic/extractiveindustries/brief/gender-in-extractive-industries>.

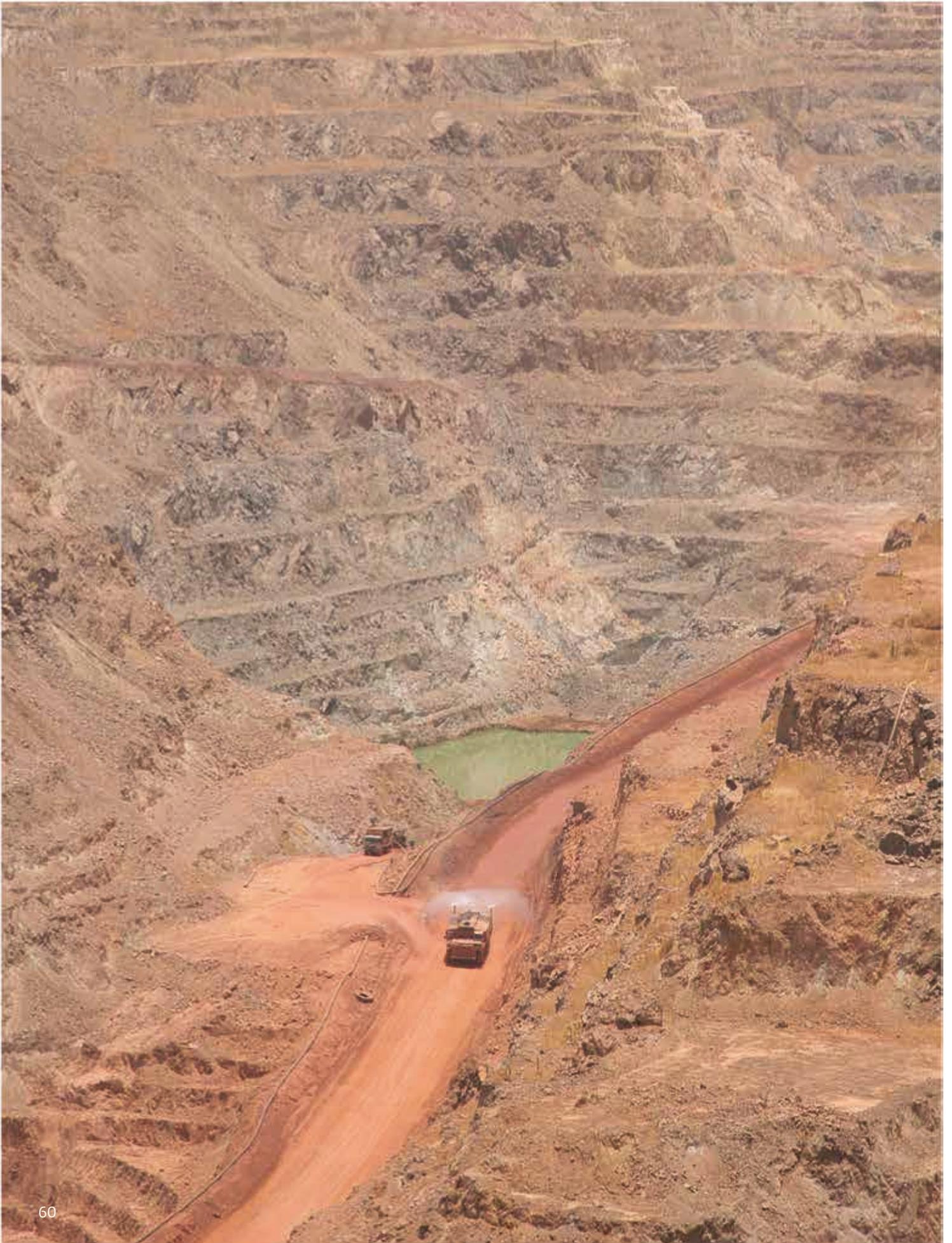
c. Véase, por ejemplo, Souza y cols., 2013.

d. Véase el informe de la Conferencia sobre las Mujeres en la Minería, PNG: www.worldbank.org/en/topic/extractiveindustries.

e. Kapstein y Kim, 2011; Keenan y Kemp, 2013.

f. Mujeres en la Minería, 2013.

g. Departamento de Recursos Naturales de Newfoundland y Labrador, 2011.



terratenientes pueden detener los proyectos o algunos aspectos de ellos, la experiencia de IFC indica que las comunidades y los terratenientes suelen desear que las actividades de explotación se lleven a cabo debido a los beneficios que generarán. Los derechos de tenencia de la tierra pueden contribuir a facilitar negociaciones eficaces y suelen conducir a acuerdos entre las comunidades, los inversionistas y los Gobiernos más sólidos y perdurables de lo que hubieran sido en ausencia de esos derechos.

En los últimos años, los enfoques del desarrollo basados en los derechos humanos han adquirido mayor prominencia. Existe un consenso generalizado de que las empresas deben respetar los derechos humanos. Las cuestiones relativas a estos derechos se han vuelto más habituales en las industrias de alto impacto; sin embargo, no existen enfoques aceptados en forma uniforme para el análisis de diligencia debida y la evaluación del impacto en materia de derechos humanos. IFC reconoce que las empresas tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos y esto, en parte, se pone de manifiesto en los procesos de participación incluyentes y participativos así como en el acceso a mecanismos de quejas eficaces que permiten detectar inicialmente diversas reclamaciones relacionadas con el proyecto y solucionarlas con prontitud. En términos más generales, cada una de las ND de IFC contiene elementos relacionados con aspectos de los derechos humanos que las empresas pueden encontrar en el curso de sus operaciones. IFC pone de relieve la necesidad de detectar y abordar las circunstancias de alto riesgo relacionadas con cuestiones relativas a los derechos humanos y recomienda que esto se lleve a cabo en el contexto general de un sólido sistema de gestión y proceso de evaluación ambiental y social.

En respuesta a los pedidos de orientación en materia de derechos humanos y conflictos, formulados por las empresas extractivas, se elaboró un conjunto de instrumentos útiles para implementar los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos⁴. Los instrumentos, que están destinados específicamente a las empresas que operan en zonas donde existen conflictos geográficos o deficiencias en la gestión de gobierno, contienen cuatro módulos prácticos cofinanciados y elaborados por ICMM, IFC, la Asociación de la Industria Petrolera Internacional para la Conservación del Medio Ambiente (IPIECA) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Iniciativas como las mencionadas permiten que los actores de la industria colaboren en medidas orientadas a establecer una norma común de conducta incluso en los casos en que los requisitos varían de un Gobierno a otro.

AYUDAR A LAS COMUNIDADES PARA QUE OBTENGAN MÁS BENEFICIOS DE LOS PROYECTOS: EL PROCESO ES CLAVE

La posición que adopta una comunidad frente a su participación en los beneficios y la manera en que usa los ingresos fiscales derivados de un proyecto son cuestiones importantes que IFC tiene en cuenta para evaluar la equidad de una operación. En este respecto, es fundamental el proceso de participación comunitaria (IFC, 2008, 2010a, 2010b). Cuando la capacidad de gestión y la rendición de cuentas tanto a nivel nacional como local son deficientes, el riesgo de que los beneficios se derrochen es mayor. En estos contextos, los inversionistas deben asumir una actitud mucho más proactiva al analizar la manera en que sus proyectos pueden beneficiar a las comunidades, y buscar asociados adecuados para concretar esos beneficios. Las iniciativas de desarrollo que benefician tanto a la comunidad como al proyecto —el mejoramiento de los caminos de acceso y los servicios de abastecimiento de agua locales, la capacitación de los habitantes locales para obtener empleo en el proyecto, y otras oportunidades empresariales— probablemente recibirán apoyo de todas las partes y se podrán implementar y mantener de manera satisfactoria. Aunque cada proyecto y cada comunidad son diferentes, el objetivo primordial debe consistir en generar impactos positivos y valor compartido que sean sostenibles en el largo plazo.

Los buenos procesos de distribución de los beneficios a las comunidades incluyen lo siguiente:

- Mantener relaciones activas y basadas en la confianza con las comunidades a través de una comunicación adecuada y eficaz. Esto implica que, toda vez que sea posible, existirá una genuina consulta y participación en el proceso de toma de decisiones y que las percepciones y las expectativas estarán estrechamente ligadas a la realidad.
- Llevar a cabo estudios de referencia, participativos e integrales, del patrimonio socioeconómico y cultural y del contexto social y ambiental de la comunidad antes de la elaboración del proyecto, concertar objetivos conjuntos para los programas comunitarios del proyecto, realizar un seguimiento de los resultados (que incluya los comentarios de la comunidad) y adoptar las medidas que correspondan. Esto permite evitar los malentendidos, gestionar las expectativas y atenuar los temores o las inquietudes.
- Establecer sólidos mecanismos de quejas que puedan comprenderse, sean accesibles y estén vinculados directamente con indicadores del desempeño del proyecto. Cuando se justifique, podría solicitarse la

⁴ http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/Topics_Ext_Content/IFC_External_Corporate_Site/Guide+to+Human+Rights+Impact+Assessment+and+Management/http://www.icmm.com/document/2199.



mediación de un tercero. IFC mantiene una práctica similar a través de la Oficina del Ombudsman del GBM⁵.

Buscar activamente soluciones satisfactorias para todas las partes que beneficien al proyecto y a la comunidad. Por ejemplo, la contratación y capacitación de personal local imaginativo, la búsqueda de sinergias en el suministro de infraestructura entre las necesidades de desarrollo y las necesidades de la comunidad o el país en su conjunto, y la promoción de redes de proveedores locales para reducir los costos y lograr un mayor impacto local.

- Utilizar enfoques, como los acuerdos formales de desarrollo comunitario, o procesos, como el foro del desarrollo de Papua Nueva Guinea, con el objeto de reunir a los inversionistas, las comunidades, el Gobierno nacional, los Gobiernos locales y otras partes interesadas en torno a un objetivo común a fin de entender del mismo modo los resultados y las oportunidades del proyecto.
- Las fundaciones y otros enfoques a largo plazo pueden ser medios adecuados para alcanzar los objetivos de desarrollo comunitario si permiten garantizar la amplia participación de las partes e identificar las áreas de interés y la coherencia de las prioridades de todos los actores, como las empresas, los Gobiernos, los donantes y las comunidades (Wall y Pelon, 2011).
- Integrar los planes de elaboración del proyecto y de desarrollo comunitario de la manera más eficaz posible con la planificación del Gobierno local y nacional

para respaldar las aspiraciones de desarrollo y lograr un equilibrio entre las expectativas y las demandas de diversas comunidades.

¿QUÉ NIVEL DE DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIOS A LA COMUNIDAD ES RAZONABLE?

A través del enfoque de IFC se requiere que las comunidades estén, como mínimo, protegidas contra perjuicios y reciban una compensación por los daños que sufran debido a los proyectos de recursos naturales. Se deben respetar plenamente los derechos otorgados en el marco de las constituciones, el derecho consuetudinario y las reglamentaciones, en particular en áreas clave, como la adquisición de tierras y la restauración de los medios de subsistencia. Las ND de IFC proporcionan un marco que, si se aplica eficazmente, garantiza que las comunidades reciban protección y compensación. IFC emplea especialistas ambientales y sociales que poseen diversos conocimientos técnicos para velar por la identificación del conjunto de impactos potencialmente negativos y las estrategias de mitigación adecuadas. La total comprensión de los riesgos y los impactos, su magnitud, distribución y la manera en que varían con el tiempo, depende de la recopilación de datos adecuados y la medición de manera precisa. En las ND de IFC se exige identificar los riesgos y los impactos y establecer una base de referencia ambiental y social significativa, así como evaluar los impactos en el tiempo aplicando un nivel de profundidad y sofisticación acorde al tipo, la magnitud y la intensidad del proyecto.

Asimismo, en las ND de IFC se exige que las comunidades—cuando se vean afectadas de manera significativa y adversa— participen y sean consultadas de manera de permitirles incorporar sus perspectivas y expectativas en el diseño de la distribución de los beneficios netos del proyecto. Como en el caso de las otras áreas de la distribución de los beneficios analizadas en este informe, no existe un único

⁵ La Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman (CAO) es el mecanismo de recurso independiente de IFC y MIGA. La CAO aborda las reclamaciones de personas o comunidades afectadas por proyectos de IFC y MIGA, promueve una mayor rendición de cuentas de IFC y MIGA ante el público y, en última instancia, procura mejorar los resultados ambientales y sociales de los proyectos.

parámetro de referencia o indicador que permita establecer que un acuerdo es equitativo. Los acuerdos legítimos y razonables son producto de la negociación entre el proyecto, el Gobierno y la comunidad en el curso del tiempo. El éxito depende de procesos incluyentes, respetuosos y transparentes. Para IFC, un indicador importante es la calidad de la participación de las partes interesadas y, en última instancia, la manifestación de apoyo de la comunidad. (Más adelante se analizan ejemplos de buenos procesos).

También es importante la manera en que los beneficios se distribuyen dentro de la comunidad. Habrá ganadores y perdedores pues los diversos grupos (jóvenes y ancianos, mujeres y hombres, los que tienen el mayor nivel y el menor nivel de educación, etc.) se ven afectados de manera diferente y tienen distintas oportunidades para beneficiarse. Si bien los costos podrían tener efectos generalizados, es probable que los beneficios más importantes, como los empleos y las oportunidades empresariales, no se distribuyan en forma amplia. Los grupos más pobres y más vulnerables, que con frecuencia quedan excluidos de los procesos de toma de decisiones de las comunidades, corren un riesgo mayor de no obtener beneficios. Estos grupos pueden incluir a minorías étnicas, clases sociales desfavorecidas y mujeres (recuadro 5.2). En las comunidades aledañas también se pueden registrar importantes diferencias en el impacto.



ÁREAS CUYO EXAMEN REVISTE CRUCIAL IMPORTANCIA

Área social

No se dispone de normas cuantitativas respecto de la proporción de los beneficios de los proyectos de recursos naturales que le corresponde a las comunidades debido a que los derechos comunitarios y las políticas gubernamentales varían ampliamente de un país a otro. En consecuencia, la evaluación de la manera en que se trata a las comunidades, los procesos que se utilizan para lograr su participación y las relaciones establecidas suele revestir la misma importancia que una enumeración de los costos y los beneficios. Las áreas de interés para IFC podrían incluir lo siguiente:

- La falta de participación, en forma regular, de diversas partes interesadas.
- El escaso apoyo de la comunidad al proyecto.
- La fuerte oposición de una minoría o grupo.
- Una marcada diferencia en el trato que se da o los beneficios que se asignan a diversos grupos o comunidades aledañas.

- La distribución de los beneficios de manera insostenible.
- La ausencia de un claro plan estratégico para beneficiar a las comunidades.
- La ausencia de coordinación entre otros actores pertinentes, como el Gobierno local, los servicios de salud, las organizaciones comunitarias e, inclusive, otras explotaciones situadas en las proximidades, etc.
- Un historial de conflictos o abusos.

Área ambiental

Cuando los proyectos se ejecutan correctamente y en consonancia con las ND de IFC y otras normas, los impactos ambientales potencialmente importantes se deben conocer, mitigar en lo posible y neutralizar o compensar en los casos en los que la mitigación no es posible. Las áreas de interés para IFC podrían incluir lo siguiente:

- El escaso compromiso de los inversionistas con las normas ambientales, la deficiente capacidad para implementar las normas o la falta de experiencia para hacerlo.
- Riesgos ambientales importantes e inciertos.
- Inexistencia de planes y mecanismos claros para la potencial gestión ambiental a largo plazo y después del cierre.
- La escasa capacidad de supervisión y de aplicación de la normativa del Gobierno.
- Los riesgos de que se produzca una acumulación de los impactos derivados de otras explotaciones, incluidas aquellas que llegan a la región atraídas, por lo menos en parte, por el éxito del proyecto.

Continuación del diálogo

Este documento para discusión constituye un primer intento de IFC por promover un debate abierto sobre la mejor manera de evaluar la distribución de los costos y los beneficios generados por la explotación de los recursos naturales. En él se describe, desde la perspectiva de IFC, una amplia gama de cuestiones, entre ellas la manera en que la institución, tanto en calidad de inversionista como en su carácter de organización de desarrollo, determina si la distribución de los beneficios y los costos es razonable y, en última instancia, si puede respaldar un determinado proyecto. Fundamentalmente, un proyecto debe ser rentable, pero la rentabilidad solo puede ser un punto de partida.

A través de este documento, que permite difundir el enfoque de IFC a las partes interesadas y contiene un marco para la evaluación de esta compleja área, también se procura proporcionar un instrumento de consulta al que las partes interesadas pueden recurrir al momento de diseñar una distribución equitativa de los costos y los beneficios derivados de los proyectos de recursos naturales.

IFC ha recibido comentarios de numerosas partes interesadas que han manifestado gran interés y entusiasmo por continuar este diálogo. Aspiramos a que este informe sirva como complemento y estímulo para que otros continúen la labor de manera de enriquecer los conocimientos colectivos y promover el debate.



Apéndices

APÉNDICE A: LA EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES Y EL RÉGIMEN TRIBUTARIO APLICABLE

Existe una extensa bibliografía sobre las características de los recursos no renovables, la propiedad de esos recursos y la tributación óptima sobre ellos. En la mayoría de los exámenes de la tributación sobre los recursos naturales se señala que su diseño debe asentarse en cuatro objetivos clave, a saber:

1. Los Gobiernos deberían recaudar la mayor proporción posible de la “renta” (los ingresos generados por el proyecto que superan el monto necesario para incentivar a los inversionistas), y para ello generalmente se requieren impuestos progresivos (FMI, 2012).
2. Las estructuras tributarias deberían ser “neutrales” y no deberían impulsar a los inversionistas a explotar un recurso natural en forma subóptima.
3. Los inversionistas deben obtener una compensación adecuada que constituya un incentivo para asumir riesgos e invertir.
4. En el marco de las estructuras tributarias, el Gobierno debe tener capacidad para negociar, diseñar, administrar y asumir el riesgo de diversos tipos de impuestos.

Incertidumbres y flexibilidad

Si existiera una certeza total respecto de la naturaleza de un recurso y sus futuros resultados, sería relativamente sencillo calcular su renta y diseñar un acuerdo o una estructura tributaria óptima. Una vez establecidos, lo ideal sería que los acuerdos y las estructuras tributarias se adapten a las variaciones en la dinámica del mercado; sin embargo, esta labor suele plantear dificultades debido a que es muy complejo diseñar y administrar un sistema tributario adecuado y las exigencias que este plantea a las autoridades tributarias y los inversionistas.

En la práctica, existe gran incertidumbre respecto de los valores de los parámetros clave que determinan el éxito de un proyecto. Esta incertidumbre disminuirá durante la vigencia del proyecto, pero no desaparecerá totalmente. En la fase de exploración, la incertidumbre acerca de la misma existencia de un recurso viable puede ser considerable. Aun en los casos en que el recurso se detecte, habrá incertidumbre respecto de los costos de capital previos a la construcción; los niveles de producción, los costos operativos y los precios de venta en la fase de operación, y acerca de los costos de cierre y puesta fuera de servicio al final de la vigencia del proyecto. Las cuestiones relativas al nivel adecuado de rentabilidad que deberían recibir los inversionistas, la cantidad de renta que se generará y la manera en que esa renta se debería distribuir son objeto de debate.

Cualquier tipo de contrato que se suscriba con la intención de que permanezca en vigor durante la larga vida de un recurso (algunas veces, decenios) está sujeto al riesgo de soportar presiones cuando las circunstancias cambien marcadamente respecto de las imperantes al momento de su firma. En teoría, se puede incorporar flexibilidad en la redacción de los contratos. En la práctica, es posible que los contratos no contengan disposiciones para afrontar los grandes cambios.

Durante los últimos 10 años, por ejemplo, el elevado precio de los productos básicos ha generado grandes aumentos de las utilidades y del valor de las empresas en todo el sector de recursos naturales. Aunque la volatilidad de los precios es parte normal del negocio de los productos básicos, y los precios elevados durante algunos años generalmente no indican una desviación importante de las expectativas, se ha comenzado a considerar que los elevados precios de los productos básicos durante la última década constituyen la “nueva norma”. Al parecer, en algunos países existe una fuerte percepción de que no han recibido una participación suficiente en las utilidades imprevistas. En consecuencia, los Gobiernos de varios países productores de petróleo, gas y minería han comenzado a renegociar y modificar los términos y condiciones a fin de captar una mayor proporción del aumento del valor.

Cuestiones comunes en los sectores de minería, petróleo y gas

La explotación de la mayoría de los recursos naturales se lleva a cabo con sujeción a impuestos específicos sobre el recurso en razón de las características de los proyectos extractivos, es decir su potencial para generar altos niveles de utilidades muy volátiles. No obstante, algunos analistas consideran que la renta de muchas explotaciones de recursos podría ser inferior a la suma que se supone habitualmente (Tilton, 2010) e, incluso, cuestionan la existencia de un régimen tributario especial para el sector de recursos naturales. De todos modos, estos regímenes existen, y se observan algunas cuestiones comunes en la manera en que se elaboran.

Equilibrio entre las perspectivas del sector, las capacidades de gestión y los ingresos:

Los Gobiernos y los inversionistas deben adoptar un punto de vista a largo plazo respecto de las perspectivas de los proyectos y del sector que pueden recibir inversiones y operar durante varias décadas. La creación de un marco de recursos perfecto es muy difícil a raíz de la incertidumbre en torno a los resultados, la complejidad conexas de los sistemas tributarios concretos y las frecuentes limitaciones en materia de capacidad administrativa. Los Gobiernos deben lograr una solución de compromiso entre la optimización de la recaudación de la renta, la neutralidad y la viabilidad administrativa y política. Asimismo, pueden ofrecer términos y condiciones estándares en vez de negociar cada operación en forma individual. El marco de impuestos sobre los recursos naturales debe estar vinculado al marco tributario general y a otros aspectos de la política gubernamental, como los requisitos relativos a las buenas normas de contabilidad, la transparencia y el acceso a la información.

Especificación de las condiciones: La claridad y la estabilidad de los términos y condiciones son factores importantes para los inversionistas y para los Gobiernos que procuran atraer inversiones. Cuando los Gobiernos desean negociar cada operación en forma individual, deben desarrollar las aptitudes necesarias para establecer los términos y condiciones y para administrarlos eficazmente durante toda la vigencia del contrato. En vista de los valores monetarios en juego, el aumento de los conocimientos sobre las cuestiones y la posibilidad de contratar especialistas en el ámbito internacional, la adquisición de estas aptitudes no sería tan difícil como se ha sugerido algunas veces¹. Cada vez más, la transparencia respecto de los contratos y los pagos es un factor importante para generar confianza en la razonabilidad de las operaciones y para promover su perdurabilidad.

Se considera que las condiciones estándares, no negociadas, brindan dos beneficios: la simplicidad y la menor probabilidad de corrupción. Algunos analistas consideran que los Gobiernos son negociadores comparativamente más débiles debido a que, por lo general, no comprenden cabalmente las verdaderas perspectivas de un recurso natural. No obstante, es posible una solución de compromiso, y los Gobiernos pueden suplementar los términos y condiciones estándares con un cierto grado de negociación.

Las licitaciones públicas mediante subastas y otros procesos para obtener acceso a recursos conocidos o a superficies de exploración prospectiva es una de las maneras de usar el mercado para optimizar los ingresos impositivos, aumentar la transparencia y desalentar la corrupción. Aunque pueden ser complejas, las licitaciones permiten superar las complejidades y las incertidumbres que rodean a los

¹ Por ejemplo, véase el enfoque adoptado por Angola, que se describe en McKenzie, Goldsworthy y Sunley (2009).

acuerdos negociados, cuando menos en lo que respecta a las exigencias que plantean en términos de la capacidad del Gobierno y su supervisión.

Tanto si las condiciones son estándares como si se negocian, los grandes cambios en las circunstancias que superan el margen razonable (previsto) de incertidumbre ejercerán presión en los acuerdos. Es útil implementar o crear mecanismos que permitan gestionar esos cambios de manera constructiva.

Principios comunes en materia de tributación: Con frecuencia, los proyectos de recursos naturales generan una renta, y los acuerdos de tributación deben incluir algún mecanismo para recuperar una parte de esa renta. Los Gobiernos disponen de muchos instrumentos impositivos y se ha elaborado una amplia gama de enfoques y combinaciones de estos que se utilizan en la actualidad. Estos instrumentos se basan en las características específicas de cada país, sector y proyecto y en las políticas y los precedentes. Los Gobiernos tienen diversos grados de capacidad para asumir los riesgos derivados de algunas formas de distribución de los beneficios (por ejemplo, inversión en el capital accionario total). Algunos enfoques tienen un alto grado de sofisticación en lo referente a los impuestos que se aplican a los proyectos, dado que se procura en forma simultánea captar para el Gobierno una gran proporción de la renta derivada de los recursos naturales y ofrecer incentivos adecuados a los inversionistas privados. Los siguientes principios comunes son algunos de los que se aplican en todo el sector de recursos naturales, a saber:

- Los impuestos progresivos, como el impuesto sobre las utilidades de las empresas, que incrementan los ingresos fiscales del Gobierno a medida que aumenta la rentabilidad, son más adecuados que los impuestos regresivos, que imponen costos que no están relacionados con la rentabilidad sino con el producto o el precio, como las regalías.
- Por razones prácticas y políticas, es probable que el conjunto de medidas fiscales incluya algún tipo de impuesto regresivo, como las regalías sobre las ventas². Este conjunto de medidas probablemente también incluirá un impuesto sobre las utilidades de las empresas y, en ocasiones, un mecanismo para recuperar una proporción mayor de las ganancias imprevistas (renta).
- Las exoneraciones temporales de los impuestos, en cuyo marco los Gobiernos acuerdan no gravar impuestos sobre las utilidades y posiblemente tampoco otros impuestos durante un determinado número de años sea cual fuere el nivel de rentabilidad, por lo general no son necesarios y el Banco Mundial no alienta su uso. Las reservas para depreciación excesivamente generosas que permiten la rápida amortización fiscal de equipos de larga duración también pueden plantear problemas relacionados con el calendario de los ingresos gubernamentales por concepto de flujos fiscales.
- Es habitual la exención total o parcial de los impuestos sobre las importaciones y los impuestos al valor agregado en el caso de los proyectos de recursos naturales orientados a la exportación.
- Podría ser útil imponer algún tipo de retención moderada sobre los pagos por servicios extranjeros, aunque esto incidirá en los costos y en la neutralidad fiscal.

Diferencias entre los sectores

Además de las grandes variaciones en materia de tributación que se registran dentro de los sectores de minería y petróleo, también existen diferencias fundamentales de larga data entre estos sectores.

Por lo general, los **proyectos de minería** se llevan a cabo en el marco de un conjunto estándar de términos y condiciones cuya estructura es relativamente sencilla. Sin embargo, los proyectos de gran

2 En vista de que un determinado recurso puede agotarse, algunos economistas consideran que el pago de regalías es un cargo adecuado por el agotamiento del recurso y, por lo tanto, un componente esencial de la tributación sobre los recursos naturales. Estos economistas sostienen que la decisión de desarrollar el recurso se debería basar en la capacidad del proyecto para pagar las regalías. Por lo general, los Gobiernos deben tomar la decisión de permitir la explotación en la etapa de inversión en actividades de exploración, cuando no se sabe con claridad si su explotación será viable desde el punto de vista económico.

envergadura pueden constituir una excepción y suelen entrañar la negociación de contratos complejos. En ocasiones, incluso las operaciones pequeñas tienen algún componente de condiciones negociadas. Usualmente, las condiciones estándares incluyen regalías del 2 % al 5 % sobre las ventas (un impuesto regresivo), y un impuesto progresivo simple, como el impuesto sobre las utilidades de las empresas, a una tasa del 30 % al 40 %. Otras condiciones podrían incluir un impuesto de retención sobre los dividendos y la exención de los derechos de importación y el impuesto al valor agregado. Según las tasas reales, esos conjuntos de medidas fiscales pueden generar una participación razonable del Gobierno en la renta del recurso y son relativamente sencillos de entender y administrar. Sin embargo, no captan con precisión los grandes incrementos de la renta (utilidades imprevistas) generados por aumentos inusualmente grandes y sostenidos de los precios.

Por ejemplo, si la tasa del impuesto a las sociedades asciende al 30 % y la tasa de regalías al 2,5 %, y no se modifica ningún otro parámetro, el Gobierno recibe tan solo el 31,75 % de cualquier aumento de los ingresos derivado de un alza de los precios³. Los proyectos de minería de gran envergadura suelen basarse en acuerdos negociados en forma individual, aunque algunas operaciones más pequeñas pueden tener algún componente negociado. Con frecuencia, los convenios de minería, incluso los que fueron objeto de negociación, no contienen el tipo de condiciones sofisticadas en materia de impuestos progresivos que se incluyen en muchos, si no en la mayoría, de los proyectos de petróleo.

Generalmente, las estructuras tributarias de los **proyectos de petróleo** son más sofisticadas y eficaces que las estructuras tributarias típicas de los proyectos de minería en lo que respecta a captar los niveles elevados de utilidades. Algunas diferencias con la minería incluyen niveles de rentabilidad más elevados y una renta mayor en el sector de petróleo y gas. Aunque existen diversos enfoques del impuesto al petróleo, muchas condiciones incluyen disposiciones que establecen que el Gobierno recibirá una proporción creciente de los flujos netos de un proyecto cuando se registre un aumento de los precios o la producción. En algunos enfoques se vincula la proporción de los beneficios que le corresponde al Gobierno con la tasa acumulativa de rentabilidad que obtiene el inversionista privado. En algunos casos, el porcentaje marginal de las utilidades que recibe el Gobierno puede ascender a más del 80 % (Lundgren, Thomas y York, 2013).

Con frecuencia, los **proyectos de gas** reciben un tratamiento diferente al de las inversiones en petróleo. A raíz de cuestiones relacionadas con su transporte y mercado, los proyectos de gas suelen vender su producto a precios inferiores al precio internacional del petróleo. En los proyectos de gas, los mecanismos de distribución de las utilidades suelen ser menos sofisticados que los que se aplican con frecuencia en los proyectos de petróleo.

El grado de propiedad estatal es otra diferencia importante entre los sectores de petróleo, gas y minería. Si bien la propiedad estatal varía de un país a otro, en el sector de petróleo se registra un alto grado de participación gubernamental en el capital accionario, que varía de un total monopolio del Estado a una propiedad privada significativa o mayoritaria con una participación accionaria sustancial del Estado.

Participación gubernamental en el capital accionario

Como alternativa a los impuestos, el gobierno puede tener una participación accionaria en un proyecto de recursos naturales y así obtener acceso a un porcentaje de las utilidades. Esta participación accionaria también puede ser importante desde el punto de vista político. Algunos analistas argumentan que, a través de la propiedad estatal, el Gobierno puede formarse una idea más acabada de las operaciones y así mejorar la eficacia de las políticas y los impuestos. Otros, por el contrario, sostienen que la propiedad estatal puede dar lugar a que el Gobierno promueva con firmeza a la entidad estatal de explotación de recursos naturales a expensas de las necesidades más

3 Por ejemplo, un dólar adicional de ingresos derivado de un aumento de los precios generará regalías adicionales de 2,5 centavos para el Gobierno y un aumento de las utilidades brutas de 97,5 centavos (100 menos 2,5) para el proyecto. Sin tener en cuenta las diferencias en términos del calendario, este aumento de las utilidades generará ingresos fiscales adicionales para el Gobierno de 29,25 centavos (97,5 centavos x 0,3 centavos), lo que da un total de ingresos de 31,75 centavos.

amplias en materia de política. En la práctica, la acumulación de utilidades en la empresa estatal no es, necesariamente, lo mismo que la recepción de los fondos en forma de impuestos en las arcas del Tesoro del país. Como parte de su marco fiscal general, los Gobiernos deben velar por la adecuada tributación y gestión de las empresas estatales.

Según las condiciones en las que se posea, la participación accionaria proporcionará al Gobierno una combinación diferente de riesgos y beneficios y generalmente aumentará sus riesgos en comparación con la opción potencial de aplicar impuestos. Como todo inversionista normal en el capital accionario de un proyecto, el Gobierno debe aportar el porcentaje que le corresponde del capital necesario para financiar la inversión antes de que esta comience a generar ingresos. En su calidad de propietario, el Gobierno también está expuesto al riesgo de que la empresa no genere una tasa de rentabilidad satisfactoria o fracase por completo.

Los Gobiernos disponen de varias opciones para diseñar su participación en el capital de manera de lograr un equilibrio entre sus riesgos y su rentabilidad. Por ejemplo, algunas veces solicitan a los inversionistas privados que financien inicialmente la participación estatal en el capital accionario con el compromiso de reembolsarles ese monto con cargo a la participación del Gobierno en los futuros flujos de utilidades. Asimismo, pueden reducir el riesgo mediante la tenencia de una opción (pero no una obligación) de invertir en el capital en el futuro a un costo histórico u otro valor, una vez que se conozca claramente cuál será el desempeño real del proyecto. En forma alternativa, podrían negociar el derecho a percibir un porcentaje de los flujos de utilidades sobre el capital, sin obligación alguna de financiamiento. Esta tercera alternativa es la que se aplica efectivamente en el sector de petróleo a través de contratos de participación en la producción.

La participación y los derechos accionarios deben formar parte del conjunto total de condiciones en materia fiscal y de inversión. Los derechos y las opciones que tiene el Gobierno inciden en la distribución de los beneficios (y los riesgos) a los inversionistas privados, y esta distribución tiene costos en términos de las otras condiciones e impuestos que pueden aplicarse. Asimismo, algunos derechos accionarios del Estado requieren que los inversionistas proporcionen financiamiento al Gobierno que se reembolsará exclusivamente con cargo a los futuros flujos de utilidades. Los cargos que aplican los inversionistas sobre ese financiamiento también inciden en la participación en los beneficios netos de los Gobiernos y de los inversionistas.

Otras cuestiones relacionadas con la tributación sobre recursos naturales

En relación con casi todas las estructuras de tributación sobre recursos naturales, varias cuestiones prácticas se repiten y pueden incidir en el monto de los impuestos que se recauda realmente en comparación con los impuestos indicados por el valor de los recursos y el sistema tributario. A continuación se analizan seis cuestiones conexas que recientemente han concitado gran atención.

Precios de transferencia: Generalmente, en los mecanismos de tributación relacionados con acuerdos sobre recursos naturales (y en la legislación tributaria general) se establece explícitamente que el producto y los servicios se venderán y compararán a precios justos de mercado. Las compañías de producción de recursos suelen formar parte de empresas integradas que producen, comercializan y procesan la materia prima y realizan operaciones de compraventa con empresas asociadas. Las empresas locales pueden recibir servicios técnicos especializados o suministros de filiales internacionales. En ausencia de relaciones con terceros basadas en el mercado, las empresas deben establecer precios de transferencia adecuados para las transacciones entre sí.

Cuando manipulan el precio de estas transacciones, los inversionistas disponen de amplio margen para transferir eficazmente las utilidades de lo que se considera un régimen local de impuestos relativamente altos a otro de impuestos bajos, posiblemente en un centro financiero extraterritorial. En consecuencia, los Gobiernos recaudan un monto de impuestos inferior al que deberían haber recibido en el marco de los acuerdos legales o la legislación tributaria. En algunos estudios se ha señalado que los montos de

los impuestos o de participación en las utilidades que se evaden por este medio son considerables en el sector de recursos naturales de África (Africa Progress Panel, 2013).

El uso de precios de transferencia inadecuados constituye, usualmente, una violación de la ley tributaria general y se considera evasión impositiva. Los Gobiernos deben verificar que los requisitos relativos a los precios se conozcan y sean eficaces y, cuando corresponda, formen parte de los acuerdos de explotación de recursos. Por ejemplo, en el acuerdo modelo para el desarrollo de la minería⁴, de la Asociación Internacional de Abogados, se propone que las transacciones con empresas filiales se ajusten a las Directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) aplicables en materia de precios de transferencia a empresas multinacionales y administraciones tributarias⁵, teniendo en cuenta los precios de mercado establecidos de manera independiente como base adecuada para los precios de transferencia.

Asimismo, los Gobiernos deben cerciorarse de disponer de la capacidad suficiente para identificar los riesgos y para realizar auditorías en forma adecuada. Si bien es complicado convalidar los valores de venta y de costo de algunos productos básicos, para muchos de ellos existen precios cotizados en el mercado, o pueden derivarse relaciones razonables insesgadas utilizando los precios de productos conexos que se cotizan en forma más amplia. Asimismo, en el ámbito internacional existen numerosos expertos especializados, cuyo costo suele ser bajo en comparación con los valores en juego. Con frecuencia, IFC invierte en el capital accionario de proyectos e intenta cerciorarse de que los precios entre la empresa en la que invierte y sus filiales se basen en la mayor medida posible en precios de mercado verificables.

La “infracapitalización” es un caso especial de fijación de precios de transferencia. Generalmente, los inversionistas tienen incentivos para financiar proyectos a través de una combinación de capital accionario y deuda. Cuando el nivel de endeudamiento relativo al capital supera las normas típicas de la industria y los cargos por intereses exceden ampliamente las tasas de mercado, la estructura de financiamiento puede convertirse en un mecanismo para reducir los impuestos. La mayoría de los Gobiernos establece “reglas de infracapitalización”⁶ para limitar las estructuras de financiamiento a proporciones que se aproximen a las que son adecuadas para el mercado.

En muchos casos, las empresas emplean complejas estructuras impositivas y financieras para reducir al mínimo los impuestos de manera que sea legal en el país de la inversión y en su país de origen y se ajuste a los acuerdos fiscales pertinentes entre ambos países. En algunas circunstancias, las estructuras tienen por objeto reducir al mínimo el impuesto en el país de origen como resultado de los objetivos de política establecidos deliberadamente por el Gobierno. Por ejemplo, en el marco de la política fiscal vigente en Estados Unidos, que no grava las utilidades internacionales que no ingresan al país, se puede promover el uso de centros financieros fiscales extraterritoriales como un medio para que las empresas estadounidenses inviertan en varios países.

Es posible que a los Gobiernos y al público en general les sorprenda la complejidad de los mecanismos y que consideren que se está evitando el pago de impuestos de manera inapropiada. En algunos casos, los Gobiernos se ven sometidos a una gran presión para que reaccionen y subsanen lo que se considera una situación injusta. Los recientes casos de pagos del impuesto a las sociedades, aparentemente legales pero muy bajos, por empresas extranjeras del sector de tecnologías de la información y de otros sectores en el Reino Unido, brindan un ejemplo de evasión legal de impuestos fuera del sector de recursos naturales. Actualmente, existe una reacción internacional contra la planificación fiscal agresiva y los precios de transferencia de las empresas multilaterales. El Grupo de los Veinte (G20)⁷, por ejemplo, emitió un plan de acción de 15 puntos que abarca este tipo de planificación fiscal.

4 www.MMDAProject.org.

5 <http://www.oecd.org/ctp/transfer-pricing/transfer-pricing-guidelines.htm>.

6 “Las reglas de infracapitalización permiten determinar qué monto de los intereses pagados sobre la deuda empresarial puede deducirse para fines tributarios” (http://en.wikipedia.org/wiki/Thin_capitalisation_rules).

7 Los miembros del G-20 son: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, República de Corea, Rusia, Sudáfrica, Turquía y la Unión Europea.

Centros financieros extraterritoriales: Casi todos los inversionistas extranjeros utilizan centros financieros extraterritoriales como un mecanismo para gestionar la propiedad de las inversiones y para optimizar los pagos de impuestos. Estos centros no son ilegales y no están asociados, necesariamente, a la evasión fiscal. Los inversionistas pueden considerar que la optimización fiscal es una manera de aprovechar las políticas y la legislación tributaria de su país de origen que desalientan la transferencia directa de las utilidades desde la inversión extranjera al país de origen. Estas políticas pueden contener disposiciones que permiten postergar el pago de los impuestos sobre las utilidades hasta que estas sean repatriadas. Cuando la base imponible de un tercero es baja, los inversionistas disponen de flexibilidad para redistribuir las utilidades antes de impuestos en otros lugares. Esto no constituye, necesariamente, un problema para los países receptores de inversiones. Es probable que los Gobiernos receptores que logran estructurar los acuerdos tributarios en forma razonable a fin de permitir que los inversionistas registren los impuestos locales pagados como un crédito fiscal en su país de origen, obtengan como resultado un aumento de sus propios ingresos fiscales.

Los centros financieros extraterritoriales también pueden formar parte de planes para ocultar la verdadera propiedad de los activos y los flujos de fondos ilícitos. Los Gobiernos deben estar atentos a los actos que pueden constituir lavado de activos y responder de la manera adecuada a través de su enfoque de las auditorías fiscales y sus requisitos en materia de divulgación de los contratos y la propiedad efectiva, entre otros factores. A través de iniciativas internacionales se está trabajando para incrementar los flujos de información y la información sobre los centros extraterritoriales y sus clientes. IFC respaldará inversiones que entrañen la participación de entidades con sede en centros financieros extraterritoriales que cumplan las directrices de política establecidas por el GBM (Grupo Banco Mundial, 2011)⁸.

Cláusulas de estabilización y modificación de los términos y condiciones: Con frecuencia, a los inversionistas que están por asumir el compromiso de realizar inversiones con plazos de recuperación prolongados, les preocupa la posibilidad de que los términos y condiciones fiscales en cuyo marco deberán operar sufran modificaciones una vez que se ha concertado la inversión, el proyecto está en marcha y su relativo poder de negociación con el Gobierno se ha reducido marcadamente (es decir, un “acuerdo desactualizado”). Estas dudas pueden retrasar las inversiones. Para atenuar estas inquietudes, los Gobiernos algunas veces aceptan incluir cláusulas de estabilización en los acuerdos con el objeto de garantizar que las principales condiciones no se modificarán durante la vigencia del proyecto y establecen recursos específicos en el caso de que se modifiquen.

En un estudio patrocinado por las Naciones Unidas y respaldado por IFC se determinó que esas cláusulas, si su redacción es razonable, pueden ser útiles para reducir los riesgos percibidos y promover la inversión, en particular en el caso de proyectos complejos de gran envergadura con plazos de recuperación prolongados (Shemberg, 2009). En general, los países que respetan los acuerdos concertados fortalecen su reputación de buenos lugares para invertir. No obstante, cuando se producen cambios considerables en las circunstancias, estos acuerdos suelen ser cuestionados porque se percibe que la distribución de los beneficios ya no es equitativa. En los últimos años, varios Gobiernos han planteado este argumento cuando la rentabilidad de los proyectos de recursos naturales aumentó marcadamente a raíz del alza pronunciada de los precios de los productos básicos (Toledano y cols., 2014).

Calendario de los flujos de impuestos sobre recursos naturales: El calendario de los flujos que recibe el Gobierno está estrechamente relacionado con las inquietudes respecto de la distribución general de los beneficios derivados de proyectos de recursos naturales. Por lo general, los impuestos sobre las utilidades serán la fuente más importante de ingresos para el Gobierno, siempre y cuando el proyecto sea rentable.

No obstante, suelen transcurrir varios años entre la fecha en que se anuncia que comenzará la construcción del proyecto y la fecha en que este comienza a producir. Asimismo, incluso cuando el

⁸ http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/corp_ext_content/ifc_external_corporate_site/what+we+do/due+diligence.

proyecto es rentable desde un inicio, algunas veces transcurren varios años más antes de que pague impuestos, debido a que las condiciones en materia de depreciación y otras cuestiones impositivas pueden retrasar la fecha en que comienza a pagar el impuesto sobre las utilidades. Estos retrasos prolongados pueden generar frustración en el Gobierno y en el público en general, especialmente en los países en los que los recursos naturales se están comenzando a desarrollar, y en particular en el caso de los proyectos de gran envergadura que generan grandes expectativas.

En cierta forma, los inversionistas están en mejor posición para entender cuándo les correspondería pagar impuestos, en qué forma y el nivel de incertidumbre respecto de estos pagos. En la negociación de los contratos, los inversionistas deben cerciorarse especialmente de que los Gobiernos entiendan las razones de estos retrasos, y en los procesos de comunicación y consulta deben poner énfasis en estas cuestiones para que el público en general también las entienda. El riesgo relativo a los retrasos o la incertidumbre respecto de los impuestos sobre las utilidades debe tenerse en cuenta cuidadosamente cuando los Gobiernos y los inversionistas redactan los acuerdos.

Este riesgo es una de las razones que usualmente esgrimen los Gobiernos para incluir un componente de regalías en el conjunto de medidas fiscales. Los Gobiernos pueden adoptar otros enfoques o formas de impuestos no relacionados con las utilidades, que tienen ventajas y costos diferentes, entre ellos:

- Los pagos iniciales generados a través de licitaciones o los derechos negociados y los derechos de prospección inicial para obtener acceso a recursos conocidos y zonas de exploración prospectiva.
- El mayor énfasis en otros impuestos, como los impuestos a la importación, que podrían aplicarse sobre equipos y materiales importados incluso en la fase de construcción, y que pueden incrementar inicialmente los costos de los proyectos.
- El menor nivel de inversiones del Gobierno en capital accionario que requieren compromisos financieros iniciales.
- La reducción al mínimo de las condiciones tributarias que retrasan el pago del impuesto sobre las utilidades, como las exoneraciones temporales de impuestos o las disposiciones generosas en materia de depreciación.
- Los empréstitos con garantía de los ingresos fiscales futuros (incierto), aunque esta medida podría plantear riesgos en términos de la gestión fiscal y la decepción de la población cuando los ingresos tributarios que finalmente ingresen estén comprometidos para el reembolso de la deuda.
- Cuando ocurren retrasos en los ingresos tributarios que no se esperaban, es posible que los Gobiernos decidan modificar los términos y condiciones concertados previamente con el objeto de generar ingresos en forma inmediata.

Ganancias de capital por venta de activos: En los últimos cinco años, inversionistas extranjeros han vendido con grandes ganancias o han intentado vender los derechos a recursos no productivos en varios países. Los Gobiernos de estos países consideraban que si los inversionistas obtenían ganancias sustanciales, ellos debían recibir un porcentaje en forma de tributación. Sin embargo, no existía ningún mecanismo concertado o inequívoco para gravar impuestos de este modo. Por ejemplo, la transferencia de la propiedad puede concretarse tanto a través de la venta directa del activo como a través de la venta de las acciones en una empresa extraterritorial que es propietaria, directa o indirectamente, del activo. Las partes no llegaron a un consenso para establecer si esas transacciones generaban o no una ganancia de capital que era imponible en virtud de los marcos y acuerdos tributarios vigentes. Los Gobiernos han tendido a considerar que era irrazonable que el inversionista original obtuviera una gran ganancia sin que ello ocasionara de inmediato el pago de un impuesto. Asimismo, los elevados precios obtenidos parecían indicar que tal vez la estructura tributaria existente era excesivamente generosa o que el valor del recurso era muy superior al que los Gobiernos habían supuesto originalmente. En algunos casos, los Gobiernos han intentado cobrar un impuesto al comprador y no al vendedor.

Es probable que se sigan registrando complicaciones y cambios en esta esfera de la tributación, donde los gobiernos deben establecer con claridad las intenciones y la legislación y las empresas posiblemente deban estar atentas cuando negocian la venta o la compra de activos.

Cuentas extraterritoriales: Algunos grupos de la sociedad civil local han cuestionado que los inversionistas usen cuentas extraterritoriales para recibir y mantener los ingresos obtenidos de las ventas de la producción (Akabza y Ayamdo, 2009). Se sugiere que el uso de cuentas extraterritoriales da lugar a que el país pierda beneficios derivados de su sector de recursos naturales, y que el producto de las ventas —que generalmente está denominado en dólares de Estados Unidos— se debería convertir y mantener en cuentas en moneda local. Si bien las cuentas bancarias extraterritoriales se pueden usar como un medio para facilitar la corrupción, los inversionistas consideran que son fundamentales para el pago de los costos expresados en moneda extranjera, como los intereses y el reembolso de deudas, los combustibles, los suministros y los equipos. La conversión automática obligatoria de los importes en dólares de Estados Unidos a una moneda local, con riesgos de depreciación e inconvertibilidad, incrementaría sustancialmente los riesgos para los inversionistas, desalentaría la inversión y aumentaría las tasas de rentabilidad requeridas. Asimismo, sería mucho menos probable que los bancos y otras instituciones internacionales de financiamiento otorgaran préstamos para proyectos en cuyo marco la convertibilidad de la moneda es un riesgo.

En la práctica, una vez que los Gobiernos han concertado un marco global para la explotación de un recurso, en realidad no les interesan los ingresos brutos derivados de la venta de la producción sino los impuestos, las utilidades y los otros pagos que deban efectuarse en virtud del acuerdo. No parece probable que la repatriación obligatoria de los ingresos brutos derivados de las ventas proporcione algún beneficio neto sostenido a los Gobiernos o los países.

APÉNDICE B: INDICADORES QUE UTILIZA IFC PARA EVALUAR LOS PROYECTOS DE RECURSOS NATURALES

IFC utiliza los siguientes indicadores del desempeño financiero y económico (en todos los casos, ajustados por inflación a términos reales) para evaluar los proyectos de recursos naturales:

- **Tasa de rentabilidad económica (TRE):** Permite calcular la tasa de rentabilidad económica total que obtiene un proyecto. La TRE es un indicador de la tasa de rentabilidad de un proyecto más amplio que la tasa de rentabilidad financiera (véase más abajo) porque tiene por objeto incluir todos los costos y los beneficios económicos. Por lo tanto, la TRE se calculará antes de deducir los impuestos que no son un costo económico sino financiero, y al calcularla se incorporarán los beneficios y costos, como las externalidades del mercado, que no se pueden captar en la contabilidad del proyecto. Por ejemplo, un impacto ambiental adverso que el proyecto no paga constituye un costo económico que se incluirá como tal en la TRE. Para IFC, es fundamental que la TRE sea positiva y lo suficientemente alta como para indicar que el proyecto está generando una rentabilidad económica razonable para los recursos que emplea. Si esto no sucede, se está destruyendo el valor económico, aunque el proyecto resulte atractivo para los inversionistas debido a que su tasa de rentabilidad financiera es lo suficientemente alta⁹. La TRE no aporta información acerca de la distribución de los beneficios de un proyecto, solo indica que este crea un valor económico real que está a disposición de todas las partes interesadas y de la sociedad en su conjunto.
- **Valor neto actualizado (VNA):** Permite establecer el valor que crea el proyecto por encima de todos sus costos, incluido el costo de capital adecuado para los fondos invertidos. Es decir, los proyectos con un VNA positivo devengarán una TRE superior al costo de capital del proyecto.

⁹ Un proyecto puede tener una TRF alta para los inversionistas y una TRE baja o negativa para el mundo en su conjunto si, por ejemplo, está respaldado financieramente mediante subsidios del Gobierno o los usuarios (por ejemplo, a través de restricciones a la importación o tarifas).

CUADRO A.B.1: Proporción de los beneficios netos del proyecto que le corresponden al Gobierno (proyecto hipotético) (%)

| | VNA AL 10 % | VNA AL 0 % | TASA REAL DE RENTABILIDAD, DESPUÉS DE IMPUESTOS, PARA EL INVERSIONISTA |
|------------------------------------|-------------|------------|------------------------------------------------------------------------|
| Caso base de rentabilidad | 97 | 38 | 10,1 |
| Hipótesis de rentabilidad más alta | 56 | 35 | 16,8 |

La manera en que se distribuye el VNA es fundamental para entender la distribución de todos los beneficios de un proyecto.

- **Tasa de rentabilidad financiera del inversionista (TRF):** Registra la tasa de rentabilidad financiera neta (una vez deducidos los impuestos y antes de deducir los costos financieros) que corresponde a la inversión privada efectuada en el proyecto.

De vez en cuando, IFC también utiliza otros indicadores, entre ellos:

- **Rentabilidad del capital accionario de los inversionistas:** Generalmente, los inversionistas financian los proyectos con una combinación de capital accionario y deuda. IFC también calculará la rentabilidad privada que la inversión privada devenga sobre su inversión en capital accionario (una vez deducidos los impuestos y los gastos financieros). Esto le proporciona información sobre el grado de atractivo que tiene el proyecto para los inversionistas que IFC respalda.
- **Rentabilidad para la economía nacional:** Permite medir las ganancias de todo tipo que obtiene el país sobre los recursos que aporta al proyecto. Proporciona una guía respecto del atractivo general de una inversión desde la perspectiva nacional. Suele ser una prueba útil para los Gobiernos que prevén invertir recursos para respaldar el proyecto en la expectativa de que generará una amplia gama de beneficios nacionales, en particular cuando todos los inversionistas son extranjeros.

Cuestiones seleccionadas

Tasas de descuento: Las escuelas de negocios y los especialistas en economía han publicado, y publican, numerosos estudios sobre esas estimaciones y, en particular, sobre el costo de capital adecuado que debería usarse para el análisis del VNA y para establecer parámetros de referencia para las TRE. En aras de la simplicidad, IFC utiliza, como es habitual, una tasa real de descuento del 10 % en sus cálculos del VNA. Esto se aproxima a muchas estimaciones del costo de capital adecuado para las inversiones en recursos naturales, que varían según el período de tiempo histórico empleado para calcularlas. Asimismo, IFC examina la variación en las participaciones en los beneficios cuando se utilizan diversas tasas de descuento.

La importancia de la elección de la tasa de descuento depende, en cierta medida, del proyecto. No obstante, cuando se calcula la participación del Estado en la renta frente a la participación privada en la renta, una tasa de descuento positiva reducirá, invariablemente, la proporción de los beneficios totales que reciben los inversionistas. Esto es consecuencia de la naturaleza típica del ciclo de inversión de los proyectos, en cuyo marco los inversionistas realizan el gasto de capital al inicio del proyecto y transcurre cierto tiempo antes de que recojan los beneficios. Por regla general, cuanto más alta sea la tasa de descuento, menor será la participación del inversionista privado.

El impacto en los proyectos con un nivel más alto de rentabilidad será menor que en los proyectos en los que la tasa de rentabilidad es baja. Por ejemplo, un estudio sobre varios países mineros y productores de petróleo, realizado por el FMI, permitió establecer que en los proyectos con tasas de rentabilidad relativamente altas no se registraban grandes cambios en las proporciones de los flujos de fondos en VNA que recibían los Gobiernos cuando se empleaban distintas tasas (más bajas) de descuento (FMI, 2012). No obstante, en el caso de los proyectos con baja tasa de rentabilidad, el uso de distintas tasas de descuento puede incidir marcadamente en las participaciones. Esto se puede ilustrar mediante la elaboración de un simple modelo hipotético (apéndice C) de un proyecto de recursos naturales que permite constatar las diferencias entre las proporciones en VNA basadas en una tasa de descuento cero y las basadas en una tasa real de descuento del 10 %.

Utilizando este modelo simple, en un “caso base” de tasa de rentabilidad más baja, la proporción que le corresponde al Gobierno varía del 38 % al 97 %, cuando en el análisis se pasa de no aplicar ninguna tasa de descuento (0 %) a aplicar una tasa de descuento del 10 % (cuadro A.B.1). En la hipótesis de “rentabilidad más alta”, se registra una variación menor en la proporción que le corresponde al Gobierno, del 35 % cuando se mide sobre la base de una tasa de descuento cero al 56 % cuando se mide sobre la base del VNA (10 %).

Alcance del proyecto: Un factor importante que IFC tiene en cuenta para tomar la decisión de invertir en el desarrollo de un proyecto son los beneficios económicos netos que se prevé generará la explotación *en el futuro*, considerando que los gastos anteriores en actividades de exploración constituyen un costo irrecuperable. La tasa de rentabilidad económica capta estos beneficios netos. No obstante, en el examen de la distribución de los beneficios totales del proyecto —la subdivisión del VNA—, IFC incluye el gasto previo a la construcción realizado por los inversionistas, que incluye los costos de exploración. En algunos casos, la incorporación de esos gastos es relativamente sencilla. Por ejemplo, el inversionista obtuvo una licencia de exploración, llevó a cabo actividades de exploración durante algunos años, encontró un recurso, lo evaluó, elaboró un estudio de factibilidad financierable, y luego solicitó financiamiento a IFC antes de avanzar a la etapa de explotación. La suma de estos costos anteriores a la explotación para obtener una idea de la distribución total de los costos y los beneficios, incluidos estos costos, es relativamente sencilla.

En otros casos, es posible que el descubrimiento haya ocurrido después de 10 o más años de exploración infructuosa en la misma región o en regiones diferentes del país o, incluso, en países limítrofes. Así pues, es necesario utilizar el buen juicio para determinar qué proporción de estos costos pasados debe incluirse en el análisis de la distribución de los beneficios de un determinado proyecto.

En ocasiones, el inversionista que lleva a cabo las actividades de explotación, tal vez no descubrió el recurso, pero le compró los derechos sobre el proyecto a otro inversionista, posiblemente a un valor considerable. Mientras que el precio de adquisición es un costo para el nuevo propietario y desarrollador, es posible que una parte del precio constituya una ganancia para el vendedor, que puede haber pagado, o no, impuestos sobre esa ganancia. El equilibrio entre costos y beneficios del sector privado en su conjunto será diferente al del inversionista que lleva a cabo la explotación. Esta diferencia puede dar lugar a que el inversionista y el Gobierno tengan distintas perspectivas en lo que respecta al nivel de rentabilidad de una explotación y al grado de razonabilidad de la distribución de los beneficios.

El agotamiento de los recursos y las futuras generaciones: Se han publicado numerosos estudios sobre la economía de los recursos naturales y su agotamiento. En el caso de la distribución de los beneficios, es importante abordar la cuestión teniendo en cuenta varias generaciones. Por ejemplo, se argumenta que si bien hoy y durante algún tiempo, un país gozará de los flujos tributarios y los otros beneficios que se derivan de la explotación de un recurso natural, las futuras generaciones no se beneficiarán del mismo modo si el recurso se agota. Desde esta perspectiva, en las evaluaciones de la distribución de los beneficios se debería determinar si las futuras generaciones recibirán una compensación y de qué modo, así como las implicancias con respecto a la explotación del recurso. La contabilización de la riqueza nacional es uno de los marcos que podrían tenerse en cuenta en el contexto de los nuevos enfoques de las cuentas nacionales.

Los argumentos en contra de la necesidad de tener en cuenta el agotamiento de los recursos se centran en que no puede establecerse con certeza que estos se agotarán realmente en términos prácticos, en vista de la posibilidad de que se produzcan nuevos descubrimientos y nuevos adelantos tecnológicos que ampliarán la base de recursos. Si bien es posible que un recurso específico realmente se agote, no sucede lo mismo en el caso de todos los recursos. Y, por regla general, las sociedades transmiten a las futuras generaciones un patrimonio mayor que el que heredaron, aunque su forma pueda cambiar sin tener en cuenta específicamente los beneficios derivados de la explotación de recursos naturales¹⁰.

APÉNDICE C: INTRODUCCIÓN A MODELOS E HIPÓTESIS SIMPLES

Los modelos financieros de los proyectos de petróleo, gas y minería suelen ser muy complicados debido, en parte, a la naturaleza de los propios proyectos y a los factores clave en los que se asienta su éxito. Las múltiples formas de impuestos que interactúan entre sí y con otros supuestos, como la estructura financiera, las tasas de interés, los tipos de cambio y la inflación, crean complejidades adicionales. Para ilustrar las principales características de un proyecto y un sistema tributario, se puede usar un modelo simple, siempre que se tengan en cuenta las limitaciones derivadas de estas simplificaciones.

Los cuadros C.1 y C.2 contienen un modelo hipotético que sirve para ilustrar qué podría suceder en el caso de la participación de un Gobierno en los beneficios financieros netos de un proyecto medidos en términos de VNA. En este modelo se supone que el Gobierno no realizó ninguna inversión en el proyecto y recibe ingresos únicamente en forma de impuestos sobre las utilidades y un porcentaje fijo de regalías sobre las ventas.

Para simplificar, el proyecto no tiene un componente de deuda y está financiado por el inversionista mediante capital accionario. En la práctica, esta hipótesis sería improbable, y si bien la incorporación de deuda probablemente incrementaría la participación total del sector privado, ese aumento sería pequeño. En el modelo no se supone ninguna exoneración temporal del impuesto sobre las utilidades y se supone que el proyecto pagará impuestos una vez que las utilidades netas acumuladas después de deducir la depreciación acumulada sean positivas. Se supone que el Gobierno no recauda impuestos basados en los costos operativos y de capital, como los derechos de importación y el impuesto al valor agregado no reembolsable. En realidad, aunque este supuesto no es inusual, en algunos casos estos tipos de impuestos pueden ser importantes, en particular en la primera etapa o en la etapa preoperacional de un proyecto. En este caso, no se suponen otros pagos al Gobierno que probablemente existirían, como el alquiler de tierras y las comisiones administrativas, y que es improbable que incidan en las ideas generales que se pretende transmitir. Los Gobiernos también pueden gravar impuestos sobre los salarios y gastos de empleados, pero esos impuestos no se incluyen en este modelo.

La rentabilidad neta del inversionista es la suma de los costos de inversión y su participación en las utilidades una vez deducidos los impuestos. No se tiene en cuenta ninguno de los impuestos adicionales que el inversionista (si es un inversionista extranjero) o sus accionistas deben pagar en su país de origen. Desde una perspectiva económica de alto nivel, la decisión de respaldar un proyecto depende de los costos y los beneficios en el futuro, por lo tanto no se incluye el gasto realizado en el pasado en actividades de exploración. No obstante, desde la perspectiva de la distribución de los beneficios financieros del proyecto, se incluyen los gastos realizados por el inversionista en el pasado para descubrir y calcular el valor del recurso. Las estimaciones del VNA se realizan sobre la base de una tasa real de descuento del 10 %. Todos los valores en dólares se expresan en términos reales. Para simplificar, se supone que los precios son constantes a los valores de la hipótesis durante todos los años comprendidos en la hipótesis.

10 Algunos de los países productores con mayor abundancia de recursos naturales tienen en cuenta y planifican la preservación de los beneficios derivados de la explotación de sus recursos para las futuras generaciones a través de fondos soberanos de inversión y otros mecanismos que tienen por objeto garantizar que los flujos financieros derivados de la explotación de recursos se destinen a promover el desarrollo a largo plazo o para futuras generaciones.

CUADRO A.C.1: Supuestos del modelo hipotético de minería

| SUPUESTOS | | | |
|---------------------------------------------------------------------|---------------|-------------|-------------|
| Hipótesis de rentabilidad: | Baja | Caso base | Alta |
| Precios, US\$/tonelada | 250 | 360 | 450 |
| Producción anual, toneladas | 950 000 | 1 075 000 | 1 250 000 |
| Costo de capital, millones de US\$ | 1 000 000 000 | 900 000 000 | 950 000 000 |
| Costo unitario de producción, US\$/tonelada | 220 | 180 | 160 |
| Años de vigencia del proyecto | 20 | 20 | 20 |
| Años hasta la explotación | 5 | 5 | 5 |
| Costos de exploración en el pasado (VNA al año 1), millones de US\$ | 125 000 000 | 125 000 000 | 125 000 000 |
| Depreciación anual (%) | 20 | 20 | 20 |
| Regalías (%) | 4 | 4 | 4 |
| Tasa impositiva (%) | 30 | 30 | 30 |

CUADRO A.C.2: Resultados del modelo hipotético de minería, por hipótesis

| TASA DE DESCUENTO | | HIPÓTESIS DE RENTABILIDAD BAJA TIR: -7,5 % | | CASO BÁSICO DE RENTABILIDAD TIR: 10 % | | HIPÓTESIS DE RENTABILIDAD ALTA TIR: 16,8 % | |
|-------------------|---------------------------------|-----------------------------------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------------------------------|---------------------------------|
| | | Distribución de los flujos financieros (millones de US\$) | Total de flujos del proyecto, % | Distribución de los flujos financieros (millones de US\$) | Total de flujos del proyecto, % | Distribución de los flujos financieros (millones de US\$) | Total de flujos del proyecto, % |
| VNA al 0 % | Gobierno | | >100 % | Gobierno | 38 % | Gobierno | 35 % |
| | Regalías | 190 000 000 | | 309 600 000 | | 450 000 000 | |
| | Impuesto a las sociedades | (1) | | 760 619 999 | | 1717 499 999 | |
| | Total de flujos al Gobierno | 189 999 999 | | 1070 219 999 | 62 % | 2167 499 999 | |
| | Inversionista | | Negativo | Inversionista | | Inversionista | 65 % |
| | Total de flujo neto de fondos | (745 000 001) | | 1774 779 999 | | 4007 499 999 | |
| | Monto total del proyecto | (555 000 002) | | 2844 999 998 | | 6174 999 998 | |
| VNA al 10 % | Gobierno | | >100 % | Gobierno | 99 % | Gobierno | 56 % |
| | Regalías | 73 526 233 | | 119 809 061 | | 174 141 075 | |
| | Impuesto a las sociedades | (1) | | 335 835 793 | | 567 161 593 | |
| | Total de flujos al Gobierno | 73 526 232 | | 455 644 854 | | 741 302 668 | |
| | Inversionista | | Negativo | Inversionista | 1 % | Inversionista | 44 % |
| | Total de flujo neto de fondos | 576 061 254 | | 2 653 660 | | 576 061 254 | |
| | Monto total del proyecto | 1317 363 922 | | 458 298 514 | | 1317 363 922 | |

Nota: TIR = tasa interna de rentabilidad; VNA = valor neto actualizado.

Glosario

Acuerdo de estabilización: Acuerdo concertado entre un Gobierno y los inversionistas en el que se establece que las cláusulas principales no se modificarán durante su vigencia (o que solo se pueden modificar de cierta manera).

Análisis de Monte Carlo: “Técnica de solución de problemas empleada para calcular la probabilidad de que se produzcan ciertos resultados mediante la realización de múltiples pruebas, que se denominan simulaciones, con variables aleatorias” (<http://www.investopedia.com/terms/m/montecarlosimulation.asp>).

Corredor para recursos naturales: Zona física que rodea un proyecto de recursos naturales, generalmente un corredor de transporte que cruza uno o más países.

Costo de capital: Rentabilidad mínima que se requiere en el mercado para inversiones en un determinado proyecto o sector.

Derivación: Distribución de los ingresos tributarios a las zonas de extracción y producción.

Enriquecimiento: Procesamiento de materias primas.

Exoneración temporal de impuestos: Período que generalmente abarca varios años respecto del cual un Gobierno acuerda que no se aplicarán ciertos impuestos (en particular, el impuesto sobre las utilidades) aunque el proyecto sea rentable y de otro modo debería pagar impuestos.

Fijación de precios de transferencia: Situación que se produce cuando los precios de las transacciones entre empresas asociadas no se determinan en forma independiente en el marco de transacciones de mercado realizadas en pie de igualdad. En ocasiones, esta fijación de precios es necesaria. No obstante, la fijación de precios de transferencia inadecuados que no están relacionados con valores reales de mercado puede constituir un mecanismo para transferir utilidades de manera indebida fuera de la base tributaria de un país.

Impuesto de retención sobre dividendos: Impuestos gravados sobre los dividendos que se pagan (generalmente) a inversionistas extranjeros.

Impuesto efectivo marginal: Tasa que indica cómo se distribuyen las variaciones incrementales en los ingresos.

Infracapitalización: Situación en la que un proyecto o una empresa tiene un alto nivel de endeudamiento relativo al capital, es decir un monto elevado de deuda respaldado por un monto pequeño de capital. Se puede considerar que constituye un caso especial de fijación de precios de transferencia. “Las reglas de infracapitalización permiten determinar qué monto de los intereses pagados sobre [esa] deuda puede deducirse para fines tributarios” (http://en.wikipedia.org/wiki/Thin_capitalisation_rules).

Licencia social para operar: Aprobación (por lo general, tácita) que otorga una comunidad para que un proyecto se lleve a cabo y opere en su zona.

Participación del Estado en la renta (*government take*): Proporción de los ingresos, una vez deducidos los costos, que recauda el Gobierno por todo concepto durante la vigencia de un proyecto; esta tasa proporciona una medida general de la distribución de los beneficios.

Renta: Beneficio fiscal neto; los ingresos generados por el proyecto que superan el monto necesario (costo de capital) para incentivar a los inversionistas.

Superciclo de los productos básicos: Período de precios más altos de los productos básicos que se prolonga más tiempo que el ciclo normal de los precios de estos productos.

Tasa de rentabilidad económica: Tasa de rentabilidad devengada sobre los fondos invertidos en el proyecto; incluye todos los costos y beneficios económicos y no tan solo los financieros (como sucede en el caso de la tasa de rentabilidad financiera).

Tasa efectiva de las regalías: Proporción mínima de los ingresos netos que el Gobierno percibe de un proyecto, en cualquier año fiscal, durante toda su vigencia; indica el grado al que la participación del Estado en los beneficios netos de un proyecto puede ser baja en un año determinado.

Tasa impositiva efectiva: Proporción de los beneficios netos de un proyecto, una vez deducidos los costos de capital y de operación, que recibe el Gobierno; esta tasa es, en efecto, el valor neto actualizado a una tasa de descuento del 0 %.

Tasa real de rentabilidad: Tasa de rentabilidad financiera/ tasa interna de rentabilidad una vez realizado el ajuste por inflación.

Tasa real de rentabilidad después de impuestos: Tasa de rentabilidad financiera/tasa interna de rentabilidad una vez deducidos los impuestos y realizado el ajuste por inflación.

Tasa de rentabilidad financiera: Tasa de rentabilidad devengada sobre los fondos invertidos en el proyecto, que generalmente se expresa en términos reales (después de tener en cuenta la inflación) y, muy frecuentemente, una vez deducidos los impuestos. No obstante, dado que existen diversas prácticas al respecto, podría cotizarse antes de deducir los impuestos.

Tasa impositiva marginal: Tasa impositiva pagada sobre cada dólar adicional de utilidades obtenidas.

Tasa interna de rentabilidad: Véase *tasa de rentabilidad financiera*.

Titulares del capital accionario: Propietarios del proyecto o la empresa.

Valor neto actualizado: Valor de una corriente futura de egresos e ingresos al que se aplica una tasa de descuento con el objeto de tener en cuenta los diversos calendarios involucrados.

Bibliografía

- Africa Progress Panel (2013), “Progress Report 2013: Equity in Extractives—Stewarding Africa’s Natural Resources for All”, Africa Progress Panel, Ginebra.
- Aguilar, J., G. Caspary, V. Seiler (2011), “Implementing EITI at the Subnational Level”, World Bank Extractive Industries for Development Series 23, Banco Mundial, Washington, DC, octubre.
- Akabza, T. M. y C. A. Ayamdo (2009), “Towards a Fair and Equitable Tax for Sustainable Development Financing in Africa: A Study on Trends and Nature of Tax in Ghana’s Extractive Sector”, borrador, Integrated Social Development Centre, Accra, abril.
- Alba, E. M. (2009), “Extractive Industries Value Chain — A Comprehensive Integrated Approach to Extractive Industries”, World Bank Extractive Industries for Development Series 3, Banco Mundial, Washington, DC, marzo.
- Apoyo (2009), “Study of the Yanacocha Mine’s Economic Impacts by Apoyo for the IFC”, Corporación Financiera Internacional, Lima. <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/3853268048f9cc368651ee28c8cbc78b/Yanacocha-Peru.pdf?MOD=AJPERES>.
- Arezki, R., A. Dupuy y A. Gelb (2012), “Spend or Send”, *Finance & Development* 49 (4), diciembre.
- Banco Mundial (2004), *Striking a Better Balance: The World Bank Group and Extractive Industries: The Final Report of the Extractive Industries Review: Management Response to Extractive Industries Review*, Washington, DC, Banco Mundial.
- _____ (2006), *Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society*, Washington, DC, Banco Mundial.
- _____ (2008), *Guidelines for application of the PEFA performance measurement framework at sub national government level*, vol. 1, Main Guidelines, Washington, DC, marzo.
- _____ (2011), “The Contribution of the Mining Sector to Fiscal Accounts in Ghana”, borrador, Reducción de la Pobreza y Gestión Económica (PREM), Oficina Regional de África, Banco Mundial, Washington, DC.
- _____ (2013), “Local Content Policies in the Oil, Gas, and Mining Sector, Actas de la Conferencia Internacional sobre Políticas de Contenido Local en los Sectores de Petróleo, Gas y Minería organizada por el Banco Mundial, Viena (Austria), 30 de septiembre al 1 de octubre de 2013”, Banco Mundial, Washington, DC.
- _____ (2015) *The Power of the Mine – A Transformative Opportunity for Sub-Saharan Africa*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Daniel, P., M. Keen y C. McPherson, eds. (2010), *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice*, Washington, DC, Fondo Monetario Internacional.
- Davis, R. y F. Daniel (2011), “The Costs of Conflict with Local Communities in the Extractive Industry”, SRMining, Primer seminario internacional sobre la responsabilidad social en la minería, 19 al 21 de octubre, Santiago. <http://www.csr.uq.edu.au>.
- Departamento de Recursos Naturales de Newfoundland y Labrador (2011), “Scan of Gender Equity Policies and Practices”, Informe final, Stantec Consulting, Edmonton, Alberta, Canadá, mayo. www.stantec.com.
- D’Souza, M. S., N. K. Karkada, G. Somayaji y R. Venkatesaperumi (2013), “Women’s Wellbeing and Reproductive Health in Indian Mining Community: Need for Empowerment”, *Reproductive Health* (10:24).
- EY (2014) “Renewables in mining: futuristic or realistic?”. [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_Renewables_in_mining_futuristic_or_realistic/\\$FILE/EY-Renewables-in-mining-futuristic-or-realistic.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_Renewables_in_mining_futuristic_or_realistic/$FILE/EY-Renewables-in-mining-futuristic-or-realistic.pdf).
- EY Perú (2014), “Peru’s Mining and Investment Guide 2014/15”, Ministerio de Relaciones Exteriores, Lima, Perú. [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-Peru-mining-metals-investment-guide-14-15/\\$FILE/EY-Peru-mining-and-metals-investment-guide-2014-2015.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-Peru-mining-metals-investment-guide-14-15/$FILE/EY-Peru-mining-and-metals-investment-guide-2014-2015.pdf).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2012), “Fiscal Regimes for Extractive Industries: Design and Implementation”, Departamento de Asuntos Fiscales, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC, agosto.
- Gelb, A., K. Kaiser y L. Viñuela (2012), “How Much Does Natural Resource Extraction Really Diminish National Wealth? The Implications of Discovery”, documento de trabajo n.º 290, Center for Global Development, Washington, DC. http://www.cgdev.org/sites/default/files/1426040_file_Gelb_Kaiser_Vinuela_extraction_FINAL_0.pdf.
- Greenspan, E. (2013), “Free Prior Informed Consent in Africa”, en *An Emerging Standard for Extractive Industry Projects*, Research Backgrounder, Oxfam America, Washington, DC. www.oxfamamerica.org/.
- Grupo Banco Mundial (2011), “Policy on the Use of Offshore Financial Centers in World Bank Group Private Sector Operations, Application to IFC Operations”, Grupo Banco Mundial, Washington, DC, noviembre.
- IBA (Asociación Internacional de Abogados) (2011), *Model Mine Development Agreement: A Template for Negotiation and Drafting*, proyecto de acuerdo modelo para el desarrollo de la minería de la IBA, Asociación Internacional de Abogados, Londres. www.MMDAProject.org.
- ICMM (Consejo Internacional de Minería y Metales) (2009), Secretaría del Commonwealth, *Minerals Taxation Regimes: A Review of Issues and Challenges in their Design and Application*, Consejo Internacional de Minería y Metales, Secretaría del Commonwealth, Londres, febrero.

- _____ (2013), *Indigenous Peoples and Mining Position Statement*, mayo. <http://www.icmm.co/publications/icmm-position-statement-on-indigenous-peoples-and-mining/>.
- _____ (2014), “Transfer Mispricing in the Zambian Copper Industry”, en *Enhancing Mining’s Contribution to the Zambian Economy and Society*, Londres, Mining Partnerships for Development.
- IFC (Corporación Financiera Internacional) (2003), *Addressing the Social Dimensions of Private Sector Projects. Good Practice Guide*, Corporación Financiera Internacional, Washington, DC.
- _____ (2007a), “Business Linkages: Lessons, Opportunities, and Challenges”, Corporación Financiera Internacional, Foro Internacional de Líderes Empresariales y Kennedy School of Government, Universidad de Harvard, Washington, DC. http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/publications/report_16_BUSINESS%20LINKAGESFINAL.pdf.
- _____ (2007b), “Stakeholder Engagement: A Good Practice Handbook for Companies Doing Business in Emerging Markets”, Corporación Financiera Internacional, Washington, DC.
- _____ (2008), “Improving IFC and MIGA’s Local Development Impact at the Project Level”, Nota de asesoría, Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman (CAO), Corporación Financiera Internacional, Washington, DC, junio.
- _____ (2009a), “Projects and People: A Handbook for Addressing Project-Induced Inward Migration”, Corporación Financiera Internacional, Washington, DC.
- _____ (2009b), “Women in Mining - A Guide to Integrating Women into the Workforce, Corporación Financiera Internacional”, Washington, DC. www.comdev.org/womenmining-challenges-and-opportunities.
- _____ (2010a), “Addressing Grievances from Project-Affected Communities: Guidance for Projects and Companies in Designing Grievance Mechanisms”, Nota sobre buenas prácticas, Corporación Financiera Internacional, Washington, DC.
- _____ (2010b), “Strategic Community Investment: A Good Practice Handbook for Companies Doing Business in Emerging Markets”, Corporación Financiera Internacional, Washington, DC.
- _____ (2012a), “International Finance Corporation Sustainability Framework, Policy on Environmental and Social Sustainability and Performance Standards and Related Guidelines”, Corporación Financiera Internacional, Washington, DC.
- _____ (2012b), “CommDev. Financial Valuation Tool for Valuing Sustainability Investments”, Corporación Financiera Internacional, Washington, DC. www.comdev.org/financial-valuation-fv-tool. http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/Topics_Ext_Content/IFC_External_Corporate_Site/IFC+Sustainability/Sustainability+Framework/Sustainability+Framework+-+2012/Performance+Standards+and+Guidance+Notes+2012/.
- _____ (2013), “Cumulative Impact Assessment and Management: Guidance for the Private Sector in Emerging Markets”, Corporación Financiera Internacional, Washington, DC.
- _____ (2014), “Strategic Approach to Stakeholder Engagement: A Good Practice Handbook for Junior Companies in the Extractive Industries”, Corporación Financiera Internacional, Washington, DC.
- Kapstein, E. y R. Kim (2011), “The Socio-Economic Impact of Newmont Ghana Gold Limited”, Stratcomm Africa (Strategic Communications Africa Ltd.), Haarlem, junio. www.inclusivebusiness.org/Newmont_Ghana_impact_2011.pdf.
- Keenan, J. C. y D. L. Kemp (2013), “Mining and Local-Level Development: Examining the Gender Dimensions of Agreements between Companies and Communities”, Informe resumido, borrador, Centre for Social Responsibility in Mining, Universidad de Queensland, Brisbane.
- La Carta de los Recursos Naturales. www.naturalresourcescharter.org.
- Land, B. (2009), “Capturing a Fair Share of Fiscal Benefits in the Extractive Industry”, *Transnational Corporations* 18 (1) (abril), Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Ginebra. [http://unctad.org/en/pages/publications/Transnational-Corporations-\(Journal\).aspx](http://unctad.org/en/pages/publications/Transnational-Corporations-(Journal).aspx).
- Lundgren, C. J., A. H. Thomas y R. C. York (2013), *Boom, Bust, or Prosperity? Managing SubSaharan Africa’s Natural Resource Wealth*, Washington, DC, Fondo Monetario Internacional.
- Lundstøl, O., G. Raballand y F. Nyirongo (2013), “Low Government Revenue from the Fiscal Design, Technical Capacity or Political Will?”, ICTD, documento de trabajo n.º 9, International Center for Tax and Development, Brighton, Reino Unido, abril.
- Lysy, F., L. Bouton, Y. Karmokolias, E. Samosatto y R. R. Miller (2000), “The private sector and development: five case studies. Results on the ground”, documento de trabajo n.º 4, Banco Mundial, Washington, DC. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2000/07/2493716/private-sector-development-five-case-studies>.

- McKenzie, C., B. Goldsworthy y E. Sunley (2009), “Ghana: Fiscal Regime and Revenues for the Petroleum and Mining Sectors”, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC, agosto.
- McMahon, G. y S. Moreira (2014), “The Contribution of the Mining Sector to Socio-Economic and Human Development”, Banco Mundial, Washington, DC.
- McMahon, G., J. Otto y M. Lokanc (2012), “World Bank Trends and Experiences with the Allocation of Extractive Industry Revenues to National and Sub-National Governments”, borrador, Banco Mundial, Washington, DC, mayo.
- Morgandi, M. (2008), “Extractive Industries Revenue Distribution at the Sub-National Level: The Experience in Seven Resource-Rich Countries”, Revenue Watch Institute, Nueva York, junio. <http://www.revenuewatch.org/sites/default/files/Extractive%20Industries%20Revenues%20Distribution%20at%20the%20Sub-National%20Level.pdf>.
- Mujeres en la Minería (2013), “Mining for Talent: A Study of Women on Boards in the Mining Industry”, Mujeres en la Minería, Reino Unido, y PricewaterhouseCoopers, Reino Unido, enero. <http://www.womeninmining.org.uk/wordpress/wp-content/uploads/2013/02/Mining-for-talent-FINAL-report-20131.pdf>.
- Myers, K. (2010), “Selling Oil Assets in Uganda and Ghana: A Taxing Problem”, Revenue Watch Institute, Nueva York, agosto.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2010), “Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations”, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, París. www.oecd.org/ctp/transferpricing/transferpricing.
- Otto, J. M. (2000), “Mining Taxation in Developing Countries”, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Ginebra.
- ____ (2001), “Fiscal Decentralization and Mining Taxation”, Departamento de Minería, Grupo Banco Mundial, Washington, DC, marzo.
- ____ (2004), “Comparative International Tax Regimes”, *50th Annual Institute* (17):1–46, Rocky Mountain Mineral Law Foundation. <http://www.ottomininglaw.com/pubs.html>.
- PwC (PricewaterhouseCoopers) (2012), “Corporate income taxes, mining royalties and other mining taxes: A summary of rates and rules in selected countries”. http://www.pwc.com/en_GX/gx/energy-utilities-mining/publications/pdf/pwc-gx-mining-taxes-and-royalties.pdf.
- Rosenblum, P. y S. Maples (2009), “Contracts Confidential: Ending Secret Deals in the Extractive Industries”, Revenue Watch Institute, Nueva York.
- Sachs, L., P. Toledano y J. Mandelbaum (2013), “Impacts of Fiscal Reform on Country Investment Attractiveness: Learning from the Facts”, Vale Columbia Center on Sustainable International Investment, capítulo 4, en *The Yearbook on International Investment Law and Policy 2011/2012*, editado por K. P. Sauvant, Nueva York, Oxford University Press, enero.
- Scott, J., R. Dakin, K. Heller y A. Adriana (2013), “Extracting Lessons on Gender: A Survey and Analysis of the Gendered Impacts of Onshore Oil and Gas Production in Three Developing Countries”, Grupo Banco Mundial, Washington, DC, mayo.
- Shemberg, A. (2009), “Stabilization Clauses and Human Rights: A Research Project Conducted for IFC and the United Nations Special Representative to the Secretary-General on Business and Human Rights”, Corporación Financiera Internacional, Washington, DC, mayo.
- Stevens, P., J. Kooroshy, G. Lahn y B. Lee (2013), “Conflict and Coexistence in the Extractive Industries”, Chatham House, Chatham, NJ. www.usa.com/frs/chatham-house-publishers-inc.html.
- Sunley, E. M., S. Caner, R. Krever y O. Luca (2012), “Philippines: Reform of the Fiscal Regimes for Mining and Petroleum”, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC, junio.
- Tilton, J. E. (2004), “Determining the Optimal Tax on Mining?”, *Foro de recursos naturales* 28:144-149. <http://www.rff.org/Publications/WPC/Pages/Whats-the-Optimal-Tax-on-Mining.aspx>.
- Tordo, S., M. Warner, O. Manzano e Y. Anouti (2013), “Local Content in the Oil and Gas Sector”, Banco Mundial, Washington, DC. <http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/978-0-8213-9931-6>.
- Toledano, P., S. Thomashausen, N. Maennling y A. Shah (2014) “A Framework to Approach Shared Use of Mining-Related Infrastructure”, Vale Columbia Center on Sustainable International Investment, Nueva York, marzo. http://www.vcc.columbia.edu/files/vale/content/A_Framework_for_Shared_use_March_2014_1.pdf. Estudios de casos de aplicación del marco: Liberia: http://www.vcc.columbia.edu/files/vale/content/Case_Study_Liberia-March_2014_1.pdf. Sierra Leona: http://www.vcc.columbia.edu/files/vale/content/Case_Study_Sierra_Leone_March_2014_1.pdf. Mozambique: http://www.vcc.columbia.edu/files/vale/content/Case_Study_Mozambique_FINAL_1.pdf.
- Wall, E. y R. Pelon (2011) “Sharing Mining Benefits in Developing Countries: The Experience with Foundations, Trusts, and Funds”, *World Bank Extractive Industries for Development Series 21*, Banco Mundial, Washington, DC, junio.





2121 Pennsylvania Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20433 EE. UU.

www.ifc.org