

Gestión de la Renta Proveniente de las Industrias Extractivas

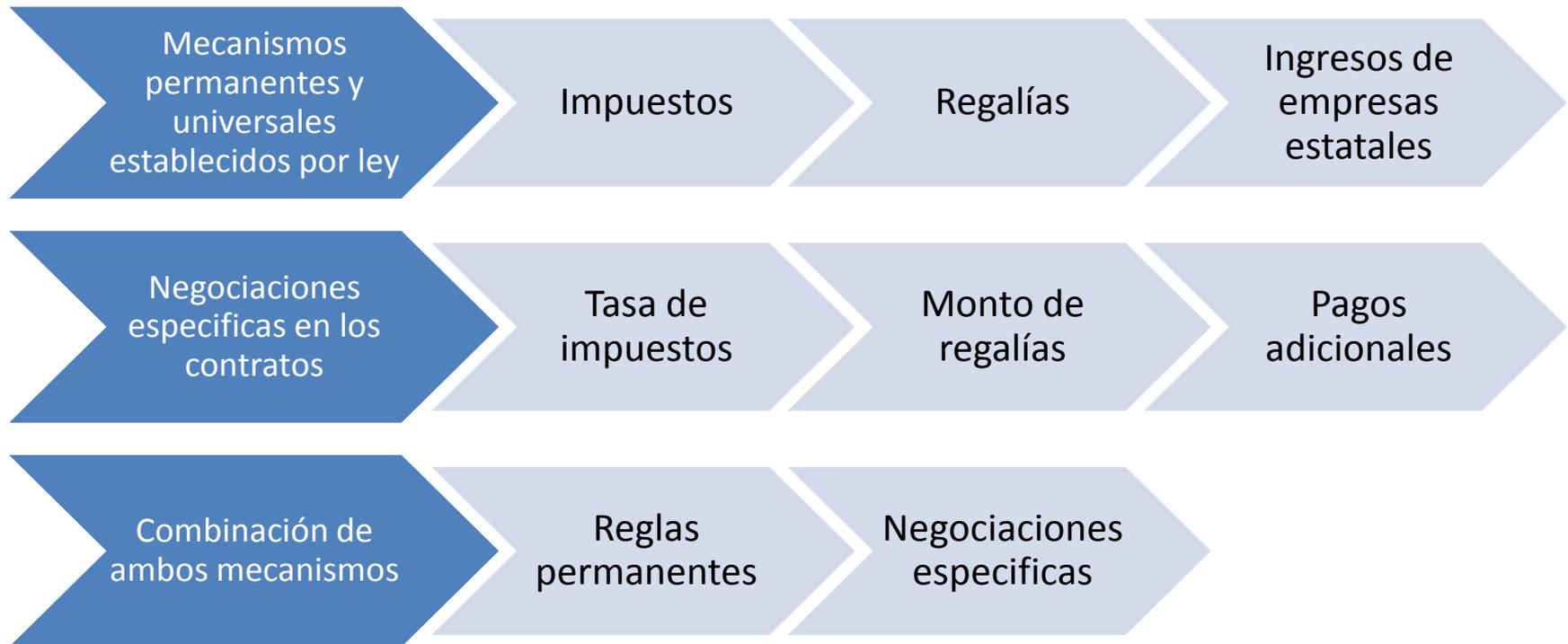
Carlos Monge

Revenue Watch Institute - América Latina

Taller ParlAmericas

Bogotá, Febrero 2013

Mecanismos para la Generación de Renta de las Industrias Extractivas



Reglas Fiscales para Limitar el Uso de la Renta Extractiva

- Restricciones permanentes opuestas a gasto irresponsable.
 - Equilibrar los gastos corrientes con los ingresos no petroleros y/o no mineros
 - Fijar techos para el endeudamiento
 - Reglas de depósito y retiro de los fondos.
- Objetivo: disminuir la volatilidad, ahorrar los ingresos extraordinarios y evitar la apreciación del tipo de cambio real.
- Objetivo: gastar un porcentaje en sectores como salud, educación, infraestructura y desarrollo de competitividad

Mecanismos para la Gestión de las Rentas



Los Fondos

Ahorros: Una herencia para las futuras generaciones, de manera tal que recursos naturales finitos, no renovables, generen una renta infinita, renovable.



Estabilización: Para reducir la volatilidad de los ingresos y los presupuestos resultantes de fluctuaciones en demanda y precios internacionales.



Desarrollo / Diversificación Económico: Para desarrollar los sectores no extractivos asegurando que hayan otras fuentes de crecimiento y renta pública cuando se acaben los recursos no renovables.



Esterilización: Para colocar la renta extractiva en plazas externas evitando así inflación o distorsiones en el tipo de cambio

Ejemplos de Fondos

CARACTERISTICAS DE ALGUNOS FONDOS DE RIQUEZA SOBERANA

País	Nombre	Objetivos	Fecha Creación	Regla de Acumulación	Regla de Uso	Entidad Responsable
Chile	Fondo de Estabilización Económica y Social	Financiar déficit amortizar deuda	2006	Superávit fiscal luego de aporte a Fondo de Pensiones y Banco central	En caso de déficit para no recurrir a endeudamiento	Ministerio de Hacienda Administrado por el Banco Central
Noruega	Fondo Petrolero Estatal	Estabilización y ahorro	1990	Ingresos fiscales del petróleo	Transferencias aprobadas por Parlamento	Ministerio de Finanzas
Kuwait	Fondo General de Reserva	Estabilización y ahorro	1960	Superávit presupuestal	Transferencias discrecionales	Ministerio de Finanzas y Banco Central
Oman	Fondo Estatal de Reservas Generales	Ahorro	1980	Ingresos petroleros por encima del presupuesto	Transferencias discrecionales	Agencia autónoma

Fuente: FMI.

Tipos Más Comunes de Fondos

- Fondos de Ahorro / Inversión.
 - Para resolver el problema de mala asignación, los ingresos que exceden las necesidades o la capacidad de gasto son ahorrados.
 - Si el manejo de los fondos es profesional y se establece una casi-independencia para su funcionamiento, estos fondos son una decisión eficiente.
 - Fondos de Estabilización.
 - Estabilización del flujo de ingresos y gastos del gobierno
 - Estabilización de entrada de divisas en la economía
-

La Distribución de la Renta al Interior del Estado

- Las decisiones de cómo las rentas petroleras deben distribuirse son complejas y tienen que ver con:
 - la tradición histórica del país,
 - la importancia de los recursos,
 - el grado de descentralización
 - La capacidad de gasto,
 - Los esfuerzos de recaudación propia
 - La efectividad del gasto
 - Las correlaciones políticas internas
- La capacidad institucional será especialmente importante para el diseño, implementación y auditoría de mecanismos de distribución sub nacional.
- La transparencia, la rendición de cuentas y la buena gobernanza serán importantes para evitar corrupción y generar legitimidad.

La Distribución de la Renta al Interior del Estado

- Los objetivos de la distribución de la renta al interior del Estado pueden ser:
 - Financiar sectores determinados del presupuesto público
 - Compensar a los territorios productores que aportan esa renta
 - Compensar a los territorios con mayor pobreza
 - Premiar a los territorios mas dinámicos o a las autoridades con mejores iniciativas
 - Lograr ciertas metas en determinados territorios
 - Solucionar conflictos entre sectores, entre territorios, y entre territorios y el gobierno central

No Existe Formula Única ni Mejor para la Distribución de la Renta

	Perú	Nigeria	Bolivia	Brasil	Ghana	Indonesia	PNG	México	Colombia
Mecanismo de Distribución de Ingresos									
Empleo del Principio de Origen de Recursos y transporte	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Redistribución a regiones no productivas		Sí	Sí			Sí		Sí	Sí
Redistribución por fórmula según características específicas.	Sí	Sí	Sí			Sí		Sí	
Asignación específica de ingresos									
Proporción asignada (importante > 20%)	Sí		Sí	Sí			Sí		
Fondo para la investigación, tecnología y desarrollo	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí			Sí	Sí
Programas de gastos sociales y desarrollo			Sí				Sí		
Fondo para generaciones futuras							Sí		

1. El Principio de Origen es utilizado en el 100%.
2. La participación de regiones no productoras no es general.
3. Los fondos para investigación son casi generales.

Criterios de Distribución en America Latina

La renta es de todos, va al presupuesto nacional y se asigna vía el presupuesto publico

- No hay consideración especial ni para regiones productoras ni para sectores ni grupos específicos de interés
 - Quien garantiza que el gobierno central haga un uso equitativo y estratégico de la renta extractiva
 - México
 - Ecuador predominantemente, después de eliminar las pre asignaciones
-

Criterios de Distribución en America Latina

La renta va a compensar a las regiones y localidades productoras de las que se extrae capital natural

- Realmente se compensa? Como se estima esta compensacion? Su uso genera rentas sostenibles equivalentes al capital natural extraido?
 - Peru, mecanismo del canon para IR y Regalias
 - Colombia, mecanismo de regalias, ahora se modifica para recentralizar
 - Bolivia, mecanismo de regalia y parte del IDH
 - Brasil, nuevas reglas en discusion para Pre Sal
 - Ecuador, solo muy parcialmente para la Amazonia
-

Criterios de Distribución en America Latina

La renta se usa para objetivos estratégicos

- Quién decide cuales son los objetivos estratégicos?
Cual es su relación con visiones de largo plazo del país?
 - Trinidad y Tobago, Fondo de estabilización y futuras generaciones
 - Chile, Fondo de ciencia y tecnología
 - Brasil, fondo de educación e inversión social, recién ahora con PreSal
 - Ecuador, Fondo Yasuni (renta compensatoria por no extracción), para cambio en matriz energética
-

Criterios de Distribución en America Latina

- La renta se usa para sectores vulnerables
 - Son sostenibles estos fondos? Esos recursos dinamizan procesos sostenibles de salida de la pobreza?
 - Bolivia, los fondos
 - Dignidad; Juancito Pinto; Juana Azurduy de Padilla; Fondo Indigena
 - Ecuador, Fondo Indigena, para cuando existan circunscripciones territoriales indigenas
 - Colombia, Fondo Indigena para municipios en donde haya poblacion indigena, afro colombiana y montubia
-

Criterios de Distribución en America Latina

La renta se usa para cerrar brechas de infraestructura y/o lograr objetivos pre establecidos.

- Caso Colombia
 - La renta se asigna en función de las competencias y responsabilidades de los gobiernos subnacionales.
 - Tema en debate: procesos de descentralización.
-

Empresas Estatales

- En muchos países, los gobiernos deciden invertir directamente en el petróleo, gas y minería a través de la creación de empresas estatales.
 - Las empresas estatales pueden actuar como reguladores y al mismo tiempo como concesionarios de licencias de exploración y producción, adicionalmente a empresas privadas.
 - Puede ser de propiedad total o parcial del Estado
-

Empresas Estatales

- Las empresas estatales además de generar ingresos para el estado sirven para otros propósitos:
 - Fuente de información sobre el sector extractivo,
 - Generan empleo, promueven el desarrollo de habilidades técnicas
 - Redistribuyen recursos a través de subsidios a los combustibles o programas de bienestar social
 - Proveen bienes públicos (infraestructura, financiamiento, otros)
 - Contribuyen a la política exterior del país para lograr acceso a reservas en otros países (Petrobras Brasil) (ENAP Chile)
-

Empresas Estatales

- Como resultado de estos objetivos a veces contradictorios, las operaciones de la empresa estatal son a menudo ineficientes
 - Sus costos son generalmente más altos
 - A menudo deben responder a las demandas del Gobierno por dinero en efectivo,
 - Sus niveles de reinversión pueden ser bastante bajos, lo que conduce a una débil capacidad para competir internacionalmente o ampliar las reservas.
-

Transferencias Directas en Efectivo

- **Entregas en dinero (condicionadas o no) de carácter no contributivo directa, regular y predecible que ayudan a las familias pobres y vulnerables para elevar los ingresos**
- Existe una amplia gama de instrumentos y un espectro de diseño, implementación y opciones de financiamiento
- Renta dignidad Bolivia
- Mexico Oportunidades
- Bolsa Família Brasil

Transferencias Directas en Efectivo

- Las transferencias directas tratan de resolver algunos de los desafíos en la gestión de las rentas (volatilidad, enfermedad holandesa, endeudamiento, corrupción), dejando que los ciudadanos decidan en vez del gobierno.
- Las transferencias utilizan los recursos que podrían ser utilizado para construir carreteras, redes de electricidad, salud y sistemas de educación y otras inversiones que requieren coordinación y grandes inversiones.
- El costo de oportunidad de estas transferencias depende el porcentaje de los ingresos distribuidos directamente a los ciudadanos, la capacidad del Gobierno para entregar en proyectos públicos y el grado de pobreza.

Subsidios a los Combustibles

- Los defensores argumentan que los subsidios para mantener bajos los precios de los combustibles benefician a los pobres.
 - Los críticos argumentan que estas subvenciones no focalizadas suelen beneficiarán los ricos y a la clase media en mayor proporción.
 - El mayor incentivo para subsidiar los precios de los combustibles es político y los subsidios tienden a volverse mecanismos permanentes por el costo político de suprimirlos.
-