

# MUCHAS MANERAS DE PERDER UN BILLÓN

Cómo los gobiernos cometen  
el error de no garantizar a sus  
países una parte justa de la riqueza  
generada por los recursos naturales

**Don Hubert, Ph. D.**  
Junio 2017

# Publiquen lo Que Pagan and Publiquen lo Que Pagan Canadá



**PUBLIQUEN LO  
QUE PAGAN**

**Publiquen Lo  
Que Pagan**   
CANADÁ

**Publiquen lo Que Pagan** es la red de sociedad civil que lidera mundialmente el llamado unánime por un sector extractivo más transparente y responsable. Cuenta con más de 800 miembros, una Secretaría Internacional y 40 redes nacionales repartidas por todo el mundo. PLQP se ha comprometido a trabajar de manera conjunta con sus socios y asegurar que la voz de los ciudadanos se tome en cuenta a varios niveles; tanto en las decisiones de si los proyectos de extracción se llevaran a cabo o no, la forma en cómo se realizará la extracción y cómo los ingresos de los mismos serán utilizados.

**Publiquen lo Que Pagan Canadá** es una organización que pertenece a la red internacional de PLQP. Desde su fundación en el 2007, PLQP- Canadá se ha posicionado a la vanguardia del movimiento nacional canadiense para alcanzar un sector extractivo más transparente, defendiendo la causa e impulsando cambios en la legislación, para exigir que las empresas extractivas canadienses revelen sus pagos a los gobiernos dentro de Canadá y alrededor del mundo. Además, nuestra organización ha fomentado, de forma activa, el uso de información de empresas canadienses en los esfuerzos de incidencia alrededor del mundo.

# Agradecimientos

PLQP-Canadá quisiera agradecer a la Red Omidyar, el Natural Resource Governance Institute, World Vision Canada y la Secretaría de Publiquen lo Que Pagan por su generoso apoyo financiero a nuestra organización, ya que hace posible esta publicación. También quisiéramos extender nuestra gratitud a toda la red de personas que aportaron sus comentarios a los muchos borradores de este informe y a la Secretaría PLQP que nos ayudó a cruzar la línea de meta.

**Autor:** Don Hubert, Resources for Development Consulting

**Diseño:** Deana Oulianova, DIMA Design Studio

**Traducción al español:** Paulina Novo



**RESOURCES** for  
**DEVELOPMENT**  
**CONSULTING**

Don Hubert es Presidente de **Resources for Development Consulting**, empresa que ayuda a los países en vías de desarrollo y ricos en recursos naturales a garantizar que reciban una "parte justa" de la riqueza de su sector extractivo. La firma cuenta con una gran variedad de expertos que realizan análisis de proyectos específicos y sectoriales óptimos, así como de problemáticas individuales. Sus servicios dentro de la industria extractiva incluyen el diseño de contratos y del régimen fiscal, elaboración y aplicación de auditorías financieras y de fraude, evaluaciones de riesgos y previsiones en materia de ingresos fiscales, así como el diseño y ejecución de programas de construcción de capacidades para funcionarios de gobierno, parlamentarios y sociedad civil. La firma ha realizado análisis detallados de proyectos mineros y de petróleo en más de una docena de países. Entre sus clientes se encuentran organizaciones no gubernamentales, gobiernos nacionales y el Banco Mundial.

## Prólogo

En los 10 años que he participado con la red global de Publiquen lo que Pagan (PLQP), la coalición ha ampliado su alcance y diversidad en referencia a los temas que trabaja, demostrando una gran habilidad para tener un impacto de cambio a nivel global. Nuestro trabajo se ha visto complementado y amplificado por otros movimientos globales que se enfocan en el flujo ilícito financiero, fraude fiscal y responsabilidad corporativa; y más recientemente en el libre acceso a la información. A pesar de los continuos cambios, este trabajo colectivo que se está llevando a cabo, ha dado ya resultados, de manera que hoy en día el sector extractivo es más transparente y responsable que hace 10 años.

Ahora que contamos con una mayor transparencia, es tiempo de poner a prueba la correlación existente entre transparencia y responsabilidad empresarial. La sociedad civil tiene el reto de usar este nuevo acceso a la información para hacer cambios, desde niveles de políticas de gobierno y comportamiento empresarial, hasta niveles de sistemas globales. A pesar del éxito obtenido en ciertos casos, la complejidad de las normas empresariales internacionales, las leyes y contratos que gobiernan al sector extractivo, presentan un verdadero desafío analítico. Como se muestra en este reporte, las empresas utilizan una gran variedad de medios tanto legales e como ilegales para reducir el pago de impuestos y regalías, sucediendo esto, por lo general, dentro de un insuficiente marco de fiscalización gubernamental.


Este informe pretende responder a la perpetua pregunta: ¿Está nuestro gobierno recibiendo una parte justa de las ganancias de los proyectos del sector extractivo? Dado que ningún informe nos puede especificar lo que significaría obtener una parte justa de cada uno de los proyectos de recursos extractivos, lo que podemos hacer es identificar e ilustrar las vías más utilizadas que conllevan a pérdidas de ganancias públicas provenientes de los sectores extractivos. Este informe ayudará a las partes interesadas a identificar los mecanismos y políticas que pueden salvaguardar ingresos vitales para el país. De igual manera, sirve como herramienta facilitadora de un análisis a fondo y más sistemático del desembolso de las empresas hacia los gobiernos. Esta necesidad es cada vez más importante, ya que las nuevas leyes, tales como las de Canadá, aplican a cientos de empresas extractivas alrededor del mundo, las cuales reportan anualmente sus pagos a los gobiernos.

Publiquen lo que Pagan ha abogado exitosamente para que estas nuevas leyes y estándares exijan que las empresas mineras, de gas y petróleo, revelen sus pagos a los gobiernos. De esta misma manera, hemos trabajado también para cambiar las normas de los contratos, así como también la propiedad empresarial (titularidad corporativa) a favor de la transparencia. Con la nueva información adquirida, hay cada vez un mayor enfoque en el fortalecimiento de los mecanismos que usan la transparencia para lograr una mayor rendición de cuentas/responsabilidad empresarial. A nivel internacional, la red PLQP reconoce este hecho como un desafío, por lo que ya hay en marcha diversos programas para el uso de esta información.

Globalmente, dentro de la red internacional que representa PLPQ, a niveles nacionales hay una multitud de iniciativas enfocadas en el uso de esta información. Este informe tiene como cometido habilitar, estimular o potenciar ese debate, ser una herramienta crítica para aquellos que trabajan en el análisis de ingresos gubernamentales y regímenes fiscales, así como ser una plataforma de debate informado para descubrir si los gobiernos están recibiendo o no 'una parte justa' por sus riquezas.



Claire Woodside  
Directora de la Red PLQD-Canadá



Este informe ayudará a los actores interesados a identificar políticas y mecanismos que puedan resguardar ganancias importantes.

## Resumen Ejecutivo

Con frecuencia, los países ricos en petróleo, gas y minerales cometen el gran error de no garantizarse una participación justa de las ganancias generadas por sus recursos naturales. Esta pérdida de ingresos del sector extractivo es especialmente significativa dado que un gran número de países dependen de los mismos como parte importante de su presupuesto público anual. Las empresas utilizan diversas estrategias para reducir sus pagos a los gobiernos, quienes se ven favorecidas tanto por la debilidad institucional, como contratos mal negociados y políticas y regulaciones inadecuadas, como por sistemas de auditoría y monitoreo gubernamentales insuficientes.

En los últimos años, ha habido gran dinamismo a nivel nacional e internacional para combatir la evasión de impuestos en el sector de las industrias extractivas. Sin embargo, todavía queda mucho camino que recorrer. Aún y cuando la experiencia en países desarrollados o en vías de desarrollo sugiere que muchos miles de millones de dólares en ingresos públicos están siendo puestos en juego, no se dispone de información fidedigna de la pérdida potencial de los mismos.

El movimiento global para la transparencia en los ingresos generados por el sector extractivo ha tenido gran éxito facilitando la evaluación de si los ingresos percibidos por el gobierno de la extracción de minerales, petróleo y gas, han sido de proporciones justas. Sin embargo, para que esta transparencia se traduzca en un incremento de los ingresos del sector extractivo, es necesario analizar la información y hacer uso de la misma.

Las empresas utilizan diferentes maneras para reducir sus pagos a los gobiernos, sin embargo, estas vías no son ilimitadas, ya que hay patrones claros de su uso por parte de las empresas. En este sentido, para aquellos que quieran hacer un análisis más efectivo sobre estas vías, es importante tener clara la información que debe buscarse.

Este documento presenta un esquema de la evaluación de riesgos, la cual muestra las vías principales por las cuales los gobiernos tienen una pérdida de ingresos de las industrias extractivas (vea el **Recuadro 1**). El esquema está basado en una revisión completa de información de dominio público sobre los riesgos que enfrentan los ingresos del gobierno. Estas principales vías, ilustradas en el estudio, están todas basadas en estudios de casos reales.

El anterior esquema distingue entre las pérdidas de ingresos a causa de las tasas de impuestos aplicadas a un proyecto del sector extractivo y aquellas pérdidas de ingresos debido a la base imponible contra la que se calculan los ingresos que corresponden a los gobiernos.



# Tasas tributarias

Las empresas efectúan diversos tipos de pagos a los gobiernos, pero en realidad la mayoría de los ingresos públicos vienen de dos o tres fuentes: el impuesto sobre la producción- generalmente en forma de regalía-, junto con el impuesto sobre el ingreso, tales como impuestos sobre sociedades o derechos de producción. Para fomentar la inversión, los gobiernos en ocasiones conceden incentivos a la inversión o vacaciones fiscales, lo que puede reducir de forma significativa los ingresos de los gobiernos.

Los términos fiscales de un proyecto con frecuencia se garantizan por medio de acuerdos de estabilización en los contratos, lo que los hace más difícil su modificación, aun y cuando se haya reconocido que son acuerdos injustos. La experiencia sugiere evitar o, por lo menos, limitar estas cláusulas estabilizadoras en los nuevos contratos. En el caso de los proyectos ya existentes, en los cuales las circunstancias fundamentales han cambiado y se están poniendo en riesgo ingresos públicos que pueden hacer una gran diferencia, los gobiernos deben renegociar sus términos fiscales.

Para reducir sus pagos las empresas no solo acuden a la negociación de términos fiscales más favorables, sino que también pueden aprovechar la existente red de Convenios de Doble Imposición (CDIs), para así reducir o eliminar retenciones fiscales en los dividendos y pagos de interés, así como también el impuesto sobre las ganancias de capital. Esto se lleva a cabo creando una empresa fantasma en una jurisdicción que tenga CDIs con el país productor y enviar los pagos por medio de dicha empresa fantasma.

Cuando se negocian o renegocian los CDIs, los gobiernos deben asegurarse que los acuerdos estén diseñados para negar los beneficios del tratado a aquellos que creen empresas fantasmas en busca del convenio más favorable.

## Recuadro 1:

Esquema de Riesgo de Ingresos y Estudios de Caso

## Riesgos de Ingresos

### Tasas Fiscales

### Base Imponible

<b>EXENCIONES FISCALES</b>	<b>Incentivos fiscales</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Depreciación acelerada</li> </ul> <b>Vacaciones fiscales</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Exenciones del impuesto de sociedades</li> </ul>
<b>CONVENIO FISCAL MÁS FAVORABLE</b>	<b>Retención fiscal</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pago de dividendos</li> <li>• Pagos de intereses</li> </ul> <b>Impuesto sobre plusvalías</b>
<b>INGRESOS NO DADOS DEL PROYECTO</b>	<b>Volúmenes de Producción</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Volúmenes de producción no reportados en su totalidad</li> <li>• Derivados de la materia prima no reportados</li> </ul>
	<b>Precio de venta</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdos de ventas entre empresas afiliadas</li> <li>• Honorarios exagerados de comercialización</li> <li>• Ventas a futuro/ Cobertura de riesgo de precios</li> </ul>
<b>COSTOS EN EXCESO DEL PROYECTO</b>	<b>Costos no admisibles</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Facturas duplicadas o falsificadas</li> </ul> <b>Costos asignados inapropiadamente</b> <b>Valor exagerado en bienes y servicios</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sobrevaloración de maquinaria usada</li> <li>• Transporte (ferrocarril, puertos y oleoductos)</li> <li>• Gastos de administración</li> </ul>
	<b>Financiamiento de deuda</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Subcapitalización</li> <li>• Tasas de interés exageradas</li> </ul>

Resources for Development Consulting (2016)



## Base Imponible

Frecuentemente, cuando los gobiernos sospechan que no están recibiendo su parte justa de un proyecto hacen una revisión y buscan errores en la tasa impositiva, y buscan cambios como incrementos en la tasa de regalías. Sin embargo, en muchos casos, el problema no está en la tasa tributaria, sino en la erosión de la base imponible contra la cual se aplica esta tasa. Hay dos principales vías a través de las cuales se pueden tener pérdidas en los ingresos públicos a causa de la erosión de la tasa imponible: se pueden exagerar los costos del proyecto o bien declarar menores ingresos. Las multinacionales tienen un fuerte incentivo para enviar sus ganancias hacia otros territorios, dividiendo su carga fiscal entre el país de origen, el de producción y los paraísos fiscales. A través de sus complejas redes de empresas subsidiarias, las empresas sacan sus ganancias de los países de producción, de elevada presión fiscal, a jurisdicciones con tasas fiscales más reducidas y, al mismo tiempo, reorientan costos a esos mismos países de producción con un alto gravamen.

Hay muchas vías por las cuales las empresas pueden reducir las declaraciones de ganancias de sus proyectos reportadas. Por ejemplo, las empresas pueden sub-reportar la cantidad o calidad de producción de su producto principal o no declarar subproductos de alto valor. Para que los gobiernos se protejan contra ambas prácticas es importante que lleven a cabo una evaluación independiente de la cantidad y calidad de producción.

Otra vía por la cual las empresas pueden reducir los ingresos declarados de su proyecto es subestimando el valor de mercado de la mercancía. Esto lo pueden lograr vendiendo su producto a una empresa afiliada a un precio más bajo que el precio de mercado, a través de ventas a largo plazo, cobertura de precios, o inflando los costos de comercialización del producto. La infradeclaración de ingresos de los proyectos tiene un efecto tanto en los impuestos sobre la producción, como en los impuestos sobre los ingresos, y esto tiene un profundo impacto en los ingresos públicos en general. No obstante, se puede intentar asegurar que las ventas reales reflejen el valor justo de mercado. Para muchos productos básicos puede que sea más efectivo establecer un precio de referencia para el cálculo de los pagos de regalías e impuestos.

Inflar los costos es la segunda vía más común por la que los gobiernos pierden ingresos a través de la erosión de la tasa imponible. El principal efecto de esta estrategia es la reducción del impuesto sobre la ganancia, ya que la declaración de costos exagerados resulta en una disminución de los ingresos netos imponibles. Las empresas pueden aumentar sus costos de diferentes formas: declarando gastos ilegales, ya sea porque las facturas han sido falsificadas, presentadas dos veces, o están explícitamente no permitidas en el contrato del proyecto o la legislación tributaria; inflando los costos en transacciones con sus empresas afiliadas para trasladar sus ganancias a una jurisdicción donde tengan un gravamen menor o no existente. El aumento artificial de los costos es común dentro de la provisión de bienes y servicios, en la que se exageran de forma abusiva los costos de la oficina central y los de la financiación de deuda. Es esencial que el gobierno lleve a cabo un cuidadoso control, incluyendo auditorías con un enfoque basado en análisis de riesgo, para asegurar pagos justos del impuesto sobre la ganancia.





## Protegiendo los ingresos de gobierno

El fortalecimiento de la gestión tributaria es esencial para que los gobiernos obtengan una participación justa de las ganancias de los proyectos. Sin embargo, en la mayoría de los países hay una gran disparidad en la experiencia del tema que tienen los abogados y contadores que trabajan para las empresas y los funcionarios del gobierno, y esto no será fácil de cambiarlo con rapidez. Una solución sería construir capacidades de administración tributaria, al mismo tiempo que apoyar en la revisión de los contratos y las leyes fiscales, no necesariamente para cambiar las tasas impositivas, sino para cerrar los vacíos fiscales e introducir medidas simples para contrarrestar la evasión de impuestos.

Los controles externos podrían ayudar a maximizar los ingresos del gobierno. Tenemos ahora mismo más información de dominio público que nunca antes. Además de mostrarnos las cantidades reales que las empresas han pagado, esta información nos puede ayudar a saber si esos pagos son consistentes con los términos del contrato y la legislación fiscal, y si representan una parte justa de los ingresos de un proyecto. Sin embargo, poder responder a estas preguntas de manera seria requiere un análisis económico integral a nivel de proyecto, basado en los volúmenes y costos de producción, precios de los productos de las materias primas y términos fiscales.

La aplicación de la metodología de evaluación de riesgos de proyectos específicos en el sector extractivo propuesta en este informe puede ayudar a aquellos que buscan dar apoyo para que los países maximicen sus ingresos públicos de venta de sus recursos no renovables.

**El fortalecimiento de la gestión tributaria es esencial para que los gobiernos obtengan una participación justa de las ganancias de los proyectos.**



**Muchas Maneras de Perder Un Billón**  
Publiquen lo Que Pagan Canadá

# 1 2 3 4 5 6 7

Glosario .....	1
<b>Introducción.....</b>	<b>5</b>
Analizando la información divulgada.....	6
Público Objetivo.....	7
Metodología y estructura.....	8
<b>Esquema para evaluar los riesgos de los ingresos.....</b>	<b>9</b>
Estableciendo la tasa impositiva .....	11
Defendiendo la base imponible.....	12
<b>Exenciones fiscales e ingresos del gobierno.....</b>	<b>15</b>
Aplicación de impuestos al sector extractivo .....	15
Riesgos de pérdida de ingresos en los contratos de la industria extractiva (IE).....	18
Negociación y Renegociación.....	20
<b>Búsqueda del convenio más favorable para ampliar las exenciones fiscales.....</b>	<b>21</b>
Pérdida de ingresos debido a la búsqueda del mejor convenio .....	22
Terminar con la práctica de la búsqueda del convenio más favorable .....	24
<b>Infravaloración de los ingresos de proyecto .....</b>	<b>26</b>
Infradeclaración de la cantidad y cualidad de la producción .....	27
Infradeclaración del valor de mercado de la producción .....	29
Evaluación de riesgos por sector.....	33
Asegurar el gravamen basado en el valor justo de Mercado.....	34
<b>Exageración de costos para socavar la base imponible.....</b>	<b>36</b>
Costos inelegibles.....	36
Costos asignados erróneamente .....	38
Costos exagerados .....	40
Financiación de la deuda .....	41
Limite en la exageración de los costos .....	45
<b>Siguientes pasos en la protección de los ingresos públicos.....</b>	<b>47</b>
La mejor práctica emergente .....	47
Fortalecimiento de la administración tributaria y el cierre de vacíos fiscales.....	49
Seguimiento de los ingresos por proyecto.....	51
<b>Apéndice 1. Hipótesis de erosión de la base imponible.....</b>	<b>52</b>
Notas .....	55

# GLOSARIO

**Acuerdo de venta a largo plazo:** Contrato entre dos entidades relacionadas o independientes que estipula el precio o, bien, la fórmula para determinar este mismo, de las ventas a futuro de un producto o materia prima.

**Base imponible:** ganancias a las cuales se les aplican las tasas tributarias (o tipos de gravamen) o, bien, el sistema de cálculo establecido en las leyes fiscales o del contrato. (También conocido como ingresos gravables).

**Búsqueda del convenio más favorable:** Establecimiento de una entidad jurídica en un país determinado con el fin de obtener los beneficios del tratado de doble tributación en ese país.

**Cláusula de estabilización:** Cláusula en el contrato que asegura a los inversionistas (y a sus prestamistas) la perdurabilidad de los términos iniciales del contrato, particularmente en materia tributaria.

**Cobertura de riesgo:** Práctica que garantiza el valor de la producción a futuro como seguro en contra de la volatilidad de precios.

**Contrato de Producción Compartida (CPC):** Contrato principal entre un gobierno y una compañía petrolera privada, el cual fija los términos para la exploración petrolera y la producción a futuro.

**Convenios de doble imposición (CDI):** Tratados con el fin de evitar la doble tributación tanto en el país de origen como el anfitrión, sobre unos mismos ingresos (DTA por sus siglas en inglés).

**Depreciación acelerada:** Proceso por el cual los costos de capital pueden ser reducidos totalmente o en parte de los ingresos devengados en un corto periodo de tiempo. Proceso utilizado como incentivo a la inversión.

**Elusión fiscal:** Práctica legal que intenta reducir el pago de impuestos tomando ventaja de los vacíos jurídicos, excepciones a la regla, o bien adoptando la interpretación más conveniente del código tributario.

**Empresa fantasma:** Entidad corporativa por la cual se realizan transacciones comerciales, pero no cuentan con oficina ni empleados. (También conocida como sociedad instrumental).

**Erosión de la base imponible y traslado de beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés):** Práctica empresarial que consiste en trasladar costos e ingresos entre diferentes jurisdicciones para minimizar el pago de impuestos (esto se hace a menudo a través de la manipulación de precios de transferencia). La OCDE dirige un proceso internacional para combatir esta pérdida de ingresos públicos. Término conocido también como erosión del impuesto gravable y traslado de utilidades.

**Evasión fiscal:** Es el acto ilícito y deliberado de incumplimiento en el pago de los impuestos generados durante el curso fiscal, declarando una cantidad menor de la real o exagerando las deducciones.

**Exención Tributaria:** Exoneración de impuestos específicos que normalmente se aplicarían, tales como el impuesto sobre el valor añadido o impuestos aduaneros y especiales.

**Fijación de precios de referencia:** Establecimiento del precio de la materia prima basado en el precio de referencia internacional y no el de factura, a menudo esto se hace por medio de una fórmula para el descuento o bien prima de descuento (también conocidos como precios diferenciados).

**Flujos financieros ilícitos:** Transferencia de dinero adquirido ilegalmente, proveniente de corrupción, evasión de impuestos o contrabando, a través de las fronteras.

**Fondos de disponibilidad limitada:** Delimitación de una parte de los fondos de un proyecto, generalmente a nivel de contrato o concesión, para protegerlos en contra de una compensación de pérdidas de otros proyectos.

**Ganancias netas:** Ingresos, descontando previamente los gastos totales, de acuerdo con las normas de contabilidad (también conocidos como utilidades).

**Gastos de capital:** Gastos en activos fijos incurridos después de haber comenzado un proyecto, estos incluyen tanto los costos de construcción de las instalaciones como de montaje de equipos y compra de maquinaria (CAPEX, por sus siglas en inglés).

**Impuesto adicional sobre los beneficios:** Impuesto adicional (por ejemplo, impuestos sobre las ganancias generadas por productos comerciales derivados de los recursos extractivos) dirigido a que el gobierno acceda a una mayor participación de las ganancias en proyectos de alta rentabilidad.

**Impuesto sobre sociedades (IS):** Impuesto determinado como un porcentaje de las ganancias netas de una empresa después de deducir los gastos permisibles.

**Impuestos sobre los ingresos del capital:** Gravamen sobre los ingresos obtenidos de la venta de un activo de capital (o de una participación en un activo de capital o CIT, por sus siglas en inglés).

**Incentivos a la inversión:** Las diferentes opciones políticas utilizadas por los gobiernos para atraer inversionistas, incluyendo, pero no limitadas a, el aplazamiento total o parcial de impuestos, créditos a la inversión de capital y depreciación acelerada (también conocidos como "incentivos fiscales").

**Infracapitalización:** Financiamiento de un proyecto del sector extractivo con alto nivel de endeudamiento, a través de préstamos con alta tasa de interés de una empresa afiliada.

**Ingresos brutos:** Cantidad total de ingresos provenientes de las ventas de mercancías (producción multiplicado por precio de venta) antes de la deducción los costos e impuestos (también conocidos como ingresos del proyecto).

**Instrumentos fiscales:** Herramientas de políticas que generan ingresos públicos, como son bonos, impuestos, regalías, dividendos y derechos de producción entre otros.

**Manipulación de precios de transferencia:** Abuso en la manipulación de los precios fijados en las transacciones de bienes y servicios entre empresas afiliadas entre sí, estableciendo precios que no son de mercado.

**Paraísos fiscales:** Jurisdicción que atrae a su territorio actividades económicas mediante la anulación o minimización de impuestos. A menudo, estos son territorios que protegen el secreto bancario.

**Petróleo de costo:** Parte de la producción de petróleo que se asigna a la empresa contratada para el reembolso de los costos corrientes y pasados (de exploración, desarrollo, operativos, etc.). ("Cost oil" por sus siglas en inglés).

**Petróleo de ganancia:** Porción de la producción petrolera que se divide entre el gobierno y la empresa después de que la empresa haya asignado y deducido sus costos. ("profit oil" por sus siglas en inglés).

**Producción compartida:** Sistema en el cual, el petróleo producido (Petróleo de ganancia), se divide entre la empresa petrolera y el gobierno, después de que la empresa haya recuperado sus costos (petróleo de costo).

**Recuperación de costos:** Proceso de recuperación de los costos de producción de una mercancía, usualmente establecido en el régimen fiscal.

**Regalías:** Herramienta fiscal que se utiliza con frecuencia en la extracción de recursos naturales, y se basa a menudo en el valor de la materia prima extraída. Específicamente es el pago al gobierno por el derecho de explotación establecido por la ley, mediante la cual las empresas titulares de concesiones están obligadas a pagar mensualmente por el derecho a explotar los recursos en un territorio determinado.

**Régimen fiscal progresivo:** Conjunto de términos fiscales que permiten al gobierno recaudar un mayor porcentaje de sus ingresos para que sus proyectos sean más rentables.

**Régimen fiscal:** Conjunto de conceptos, tratados, regulaciones y leyes que conjuntamente determinan cómo deben de compartirse las ganancias de proyectos extractivos entre las empresas y el gobierno.

**Retención fiscal:** Impuestos a los pagos de personas no residentes, estos generalmente se aplican a los pagos de subcontratistas no residentes, intereses extranjeros y pagos de dividendos.

**Transacción libre de influencias:** es la operación comercial en la cual el comprador y el vendedor no tienen una relación previa relevante. Debido a que ambas partes buscan maximizar sus propios intereses, el precio de venta resultante se considera una estimación justa de su valor a precio de mercado.

**Vacaciones fiscales:** La eliminación o reducción de impuestos sobre sociedades (o tributación empresarial) por un periodo de tiempo definido, la cual se utiliza como incentivo para estimular la inversión.

The background of the page is a dark green color with numerous Canadian dollar bills falling from the top, creating a sense of motion and abundance. The bills are in various orientations and are slightly blurred, suggesting they are falling from a height.

### **Exención Tributaria:**

Exoneración de impuestos específicos que normalmente se aplicarían, tales como el impuesto sobre el valor añadido o impuestos aduaneros y especiales.



# Introducción

Los países desarrollados y en vías de desarrollo ricos en recursos naturales a menudo no consiguen asegurar una parte justa de las ganancias generadas por dichos recursos. La preocupación de que las empresas multinacionales en general no están pagando los impuestos que deberían no es sorprendente. Desde la crisis financiera ha habido una gran indignación tanto en los países ricos como en los pobres a consecuencia de que las empresas de diversos sectores están empleando estrategias cada vez más agresivas en relación a la evasión tributaria con el fin de maximizar sus ganancias. Sin embargo, la pérdida de ingresos del sector extractivo es particularmente importante dado el gran número de países que dependen de los ingresos de sus recursos naturales, ya que representan un porcentaje importante en sus presupuestos anuales.<sup>1</sup>

Es casi imposible cuantificar la magnitud en pérdidas en cuanto a los ingresos del sector extractivo. Las investigaciones llevadas a cabo respecto a los flujos financieros ilícitos en África concluyen que las principales fuentes de pérdidas de ingresos públicos no son ni el contrabando ni la corrupción, sino la evasión fiscal.<sup>2</sup> La pérdida potencial parece situarse en billones de dólares cada año, aunque hay restricciones significativas hacia las metodologías que están siendo utilizadas.<sup>3</sup>

Esta preocupación acerca de las pérdidas de impuestos ha tenido como resultado un gran dinamismo a nivel internacional en los últimos años. La organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) lanzó una importante iniciativa para combatir la denominada “erosión de la base imponible y traslado de beneficios” (BEPS por sus siglas en inglés). Varias de las iniciativas de la OCDE se han enfocado en las empresas extractivas, incluyendo diálogos políticos sobre desarrollo basado en recursos naturales y un proyecto que se especializa en la fijación de precios de los minerales.<sup>4</sup> El Comité en cuestiones de tributación de Naciones Unidas (NU) se ha movilizado en torno a cuestiones similares, con un fuerte énfasis en las preocupaciones de los países en vías de desarrollo acerca de la “Financiación para el Desarrollo”,<sup>5</sup> incluidos trabajos específicos en industrias extractivas.<sup>6</sup> Otros avances incluyen una nueva iniciativa conjunta del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) para fortalecer los sistemas tributarios de los países en vías de desarrollo.

Los riesgos que afectan a los ingresos del gobierno desde el sector extractivo han tenido también un lugar prominente en el panorama político canadiense. Ha habido audiencias parlamentarias en relación a evasión de impuestos,<sup>7</sup> un proyecto de ley de miembros privados que buscaba cerrar los vacíos fiscales,<sup>8</sup> así como compromisos por parte del partido liberal para revertir recortes presupuestarios a la Agencia Canadiense de recaudación de Ingresos (CRA por sus siglas en inglés) y para tomar medidas enérgicas para erradicar abusos en los paraísos fiscales.<sup>9</sup>

Estas preocupaciones se han agravado por la caída del precio de las materias primas y su impacto en los presupuestos provinciales, particularmente en Alberta y Newfoundland. Ejemplos específicos que también han llegado a ser parte del debate público, incluyen la revisión por parte de la Agencia Recaudadora Canadiense (CRA por sus siglas en inglés) de Cameco y Silver Wheaton<sup>10</sup> (vea los **Recuadros 2 y 7**) y el reporte de los ingresos marginales del sector de los diamantes en Ontario por parte de la CRA.<sup>11</sup>



## Analizando la información divulgada

En los últimos 15 años se han logrado grandes avances en la transparencia de lo que históricamente han sido industrias con altos nivel de secretismo.<sup>12</sup> La Información sobre los pagos de ingresos está públicamente disponible en los casi 50 países que participan en la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés). Esta información será aún más útil después de la decisión que requiere que todos los países miembros de la EITI hagan presentación de informes a nivel de proyecto.<sup>13</sup> Después de largos esfuerzos de incidencia para requerir que las empresas extractivas reportaran sus pagos a los gobiernos, en los Estados Unidos hubo un retroceso; sin embargo, esta incidencia está dando frutos en la Unión Europea, Noruega y Canadá. Por ejemplo, Canadá espera que más de 700 empresas, en más de 100 países, reporten sus pagos a los gobiernos a finales del 2017.

Sin embargo, hay una creciente preocupación en torno a que estamos entrando a un periodo donde hay transparencia, pero poca responsabilidad empresarial. La transparencia por si misma puede disuadir la corrupción; sin embargo, para que la transparencia se traduzca en mayores ingresos del sector extractivo, la información debe analizarse y ese análisis debe ser utilizado.

La creciente disponibilidad de información representa tanto una oportunidad como un desafío. La gran cantidad de información hace posible identificar y analizar tendencias a través de regiones, países y sectores. Al mismo tiempo, puede ser difícil saber dónde comenzar cuando se busca tener una mejor comprensión de qué impuestos deberían ser pagados, y si el nivel de impositivo es el justo para los países anfitriones. Buscar dónde está la pérdida de ingresos entre toda la información divulgada puede ser como buscar una aguja en un pajar.

Las empresas utilizan diferentes maneras para reducir sus pagos a los gobiernos, sin embargo, estas vías no son ilimitadas, ya que hay patrones claros de cómo estas empresas lo realizan. Para aquellos que quieran hacer un análisis más efectivo, es importante tener clara la información que debe buscarse. Este documento presenta un esquema para la evaluación de riesgos de los ingresos, la cual muestra las vías principales por las cuales los gobiernos tienen una pérdida de ingresos de sus industrias extractivas.<sup>14</sup>

## Público objetivo

Este esquema de la evaluación de riesgos de los ingresos está diseñado para ser utilizado por aquellos funcionarios de gobierno responsables de proyectos de petróleo y minería. Este documento es también relevante tanto para individuos fuera del gobierno, como para aquellos que trabajan en el fortalecimiento de la rendición de cuentas de los ingresos públicos, incluyendo parlamentarios, organizaciones de sociedad civil y periodistas. A pesar del progreso en los recientes años en el desarrollo de capacidades entre estos grupos que llevan a cabo el análisis de ingresos públicos, todavía hay un gran desequilibrio al respecto.

Dentro de los gobiernos hay una gran desigualdad de conocimiento entre aquellos que entienden bien el sector y están más preocupados en atraer inversiones y avanzar sus proyectos, y aquellos con el mandato de generar ingresos, que con frecuencia son excluidos de las negociaciones iniciales y en ocasiones les falta experiencia en el sector para anticipar todo el conjunto de riesgos que existen. Para defender el interés del gobierno en la retención de ingresos se requiere tanto capacidad en la materia, como voluntad de hacerle frente a las empresas. Por ejemplo, el estado de Alaska en Estados Unidos, ha gastado cientos de millones de dólares en litigios para recuperar las pérdidas de billones de dólares de ingresos del gobierno (ver **Recuadro 11: Asegurando la toma del gobierno en Alaska**).<sup>15</sup>

Los actores involucrados que no trabajan para el gobierno tienden a enfocarse en los riesgos de alto perfil, los cuales son más fáciles de analizar y para los cuales es relativamente más fácil conseguir información. Generalmente esto los lleva a enfocarse en las regalías (que, aunque sí son importantes, representan solo una pequeña fuente de ingresos públicos), en lugar de enfocarse en los impuestos sobre las sociedades, utilidades, (las cuales representan la principal fuente de ingresos de muchos proyectos extractivos).

En la realización de una evaluación de riesgos de ingresos es muy importante tener un enfoque global. Así, antes de decidir cuáles son los riesgos más importantes para un sector, compañía o proyecto, se deben considerar todas las diferentes vías que llevan a los gobiernos a perder ingresos.

**A pesar del progreso en los recientes años en el desarrollo de capacidades entre estos grupos que llevan a cabo el análisis de ingresos públicos, todavía hay un gran desequilibrio al respecto.**

## Metodología y estructura

Este documento se basa en una revisión integral de la información pública en cuanto a los riesgos que tienen los ingresos de un gobierno frente al sector extractivo.<sup>16</sup> Basado en material de régimen fiscal diseñado para la industria extractiva,<sup>17</sup> en los desafíos de la administración tributaria,<sup>18</sup> y en la orientación impartida recientemente sobre cómo gestionar el riesgo en la manipulación de precios de transferencia.<sup>19</sup>

El análisis está basado en las experiencias de países ricos en recursos naturales y en sus respuestas legales e institucionales para intentar detener la pérdida de ingresos. Dada la escala de las hipótesis sobre los posibles abusos, tal vez nos sorprenda lo difícil que es encontrar ejemplos claros, en el dominio público, de compañías haciendo uso de diferentes vías que conllevan a una pérdida de ingresos públicos. En relación a este hecho, se ha estado haciendo un gran esfuerzo en identificar estudios de caso reales, para así ilustrar más específicamente la naturaleza de estos riesgos.

Varios de los estudios de casos mencionados anteriormente fueron preparados específicamente para esta investigación. Muchos de ellos provienen de una importante base de datos de casos de evasión fiscal del sector extractivo, que la empresa internacional Resources for Development Consulting ha diseñado. Ejemplos concretos del mundo real fueron obtenidos tanto del sector minero como del petróleo, así como de varias materias primas dentro de esas categorías. Así mismo, ilustran casos de un gran número de países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, incluidos Australia, Canadá, Chile, Indonesia, Mongolia, Mozambique, Sierra Leone, Tanzania, Timor-Leste, Trinidad, Uganda y los Estados Unidos.

La investigación comienza con un capítulo explicando el contexto e introduce al lector a una serie de conceptos, incluyendo los principales instrumentos fiscales a través de los cuales los gobiernos generan ingresos de las industrias extractivas; la importante distinción entre tasas fiscales y base imponible a la que se aplican dichas tasas; así como el papel de las empresas filiales dentro de la estructura corporativa de las empresas extractivas multinacionales en jurisdicciones de baja tributación. Este, presenta un esquema de cuatro partes que analiza los riesgos de los ingresos: dos relacionados a las tasas tributarias (términos del contrato y la búsqueda del convenio más favorable) y dos relacionadas a la base imponible (la infradeclaración de ingresos y reporte de los costos exagerados). El resto del informe está conformado por secciones que examinan a detalle cada uno de estos riesgos.

**El análisis está basado en las experiencias de países ricos en recursos naturales y en sus respuestas legales e institucionales para intentar detener la pérdida de ingresos.**



## Esquema para evaluar los riesgos de los ingresos

Asegurar una parte justa de ingresos públicos de proyectos del sector extractivo es un proceso de dos fases: una primera fase es el establecimiento de una tasa tributaria justa desde un principio, una segunda es la protección de la base imponible durante el ciclo de vida de la operación. Los fallos en cualquiera de estas dos etapas pueden resultar en una pérdida significativa de ingresos para el gobierno.<sup>20</sup>

El esquema de abajo muestra las diferentes vías por las cuales se pueden perder ingresos públicos del sector extractivo; este hace una importante distinción entre los de base tributaria y los de tasa impositiva como fuente de esta pérdida. (Ver **Recuadro 1: Esquema de riesgos de los ingresos y Estudios de Caso**).

## Recuadro 1:

Esquema de Riesgo de Ingresos y Estudios de Caso

# Riesgos de Ingresos

# Ejemplos

Tasas Fiscales

Base Imponible

EXENCIONES FISCALES	<b>Incentivos fiscales</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Depreciación acelerada</li> </ul> <b>Vacaciones fiscales</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Exenciones del impuesto de sociedades</li> </ul>	<b>Minería en el Perú:</b> Depreciación acelerada <b>Minería en Mali:</b> Exenciones del impuesto de sociedades
	<b>Retención fiscal</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Pago de dividendos</li> <li>Pagos de intereses</li> </ul> <b>Impuesto sobre plusvalías</b>	<b>Turquoise Hill</b> (Mongolia/ Países Bajos) <b>Heritage Oil</b> (Uganda/ Isla Mauricio)
INGRESOS NO DADOS DEL PROYECTO	<b>Volúmenes de Producción</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Volúmenes de producción no reportados en su totalidad</li> <li>Derivados de la materia prima no reportados</li> </ul>	<b>Congo Brazaville:</b> Contrabando de diamantes <b>Chile:</b> Elusión fiscal en la producción de residuos
	<b>Precio de venta</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Acuerdos de ventas entre empresas afiliadas</li> <li>Honorarios exagerados de comercialización</li> <li>Ventas a futuro/ Cobertura de riesgo de precios</li> </ul>	<b>Ventas de uranio:</b> Cameco (Canadá) <b>Gas Natural:</b> Mozambique/ Sudáfrica <b>Ventas de mineral ferruginoso,</b> Sierra Leona <b>Centros de marketing</b> Australia/ Singapur
COSTOS EN EXCESO DEL PROYECTO	<b>Costos no admisibles</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Facturas duplicadas o falsificadas</li> </ul> <b>Costos asignados inapropiadamente</b> <b>Valor exagerado en bienes y servicios</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Sobrevaloración de maquinaria usada</li> <li>Transporte (ferrocarril, puertos y oleoductos)</li> <li>Gastos de administración</li> </ul>	<b>Empresa Minera de Chile:</b> Facturas falsas Indonesia: Recuperación de costos abandonados por abuso <b>Timor Occidental:</b> Reclamación de gastos contra bloque de producción <b>Alaska:</b> costos de envío y oleoducto exagerados <b>Tanzania:</b> Costos inflados del sector minero
	<b>Financiamiento de deuda</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Subcapitalización</li> <li>Tasas de interés exageradas</li> </ul>	<b>Chile:</b> Financiamiento de deuda de la empresa minera <b>Chevron Australia:</b> Costos financieros no autorizados

Resources for Development Consulting (2016)

## Estableciendo la tasa impositiva

**Una vez que el contrato ha sido firmado, estableciendo las tasas fiscales, hacer cambios en éstos es ya difícil para los gobiernos.**

Los términos fiscales para determinar la proporción de ingresos de un gobierno de un proyecto del sector extractivo son normalmente acordados tanto en el contrato específico de cada proyecto (acuerdo con el país anfitrión), así como en las leyes y reglamentos fiscales y de inversión del país. En el contexto fiscal, las fuentes de ingresos del gobierno provenientes de los proyectos del sector extractivo son por lo general diferentes de las de otras actividades comerciales. En el sector minero, la combinación de instrumentos fiscales comúnmente incluye pagos de regalías e impuestos sobre sociedades (y cada vez más el impuesto adicional sobre beneficios o impuesto sobre la renta de los recursos naturales), mientras que en el sector petrolero un sistema de producción compartida es más común, en ocasiones en combinación con pago de regalías y/o impuestos sobre sociedades.

A menudo hay preocupaciones por la posibilidad de que los gobiernos estén llevando a cabo malas negociaciones, en las cuales la mayor parte de la ganancia del proyecto quede en manos de empresas extranjeras. En algunos casos, estos acuerdos o tratados son resultado de la corrupción, aunque también en muchos otros, probablemente, resultan de la profunda asimetría en experiencia entre empresas multinacionales y los funcionarios de gobierno con una experiencia relativamente menor.

Es muy común que los gobiernos ofrezcan incentivos de inversión o vacaciones fiscales para estimular a las empresas a que inviertan en la exploración y producción. En algunos casos, las llamadas vacaciones fiscales reducen o incluso eliminan en su totalidad el impuesto sobre sociedades. Una vez que el contrato ha sido firmado y hayan establecido las medidas básicas tributarias, es muy difícil para los gobiernos llevar a cabo cambios. Normalmente los contratos del sector extractivo contienen cláusulas de estabilización que conllevan protección al inversionista frente a cualquier cambio referente a los términos fiscales del contrato.

A menudo las empresas procuran ampliar el paquete en concepto de desgravaciones fiscales aplicadas a los proyectos tomando ventaja de los convenios de doble imposición, a través de un proceso conocido como la búsqueda del convenio más favorable. Al crear empresas filiales en jurisdicciones tales como los Países Bajos o la República de Mauricio, las empresas pueden reducir y hasta eliminar una serie de impuestos, incluyendo la retención fiscal sobre la repatriación de intereses y pagos de dividendos, comisiones por gestión y plusvalías en las ventas de los derechos a los recursos extractivos.

La tasa tributaria descrita arriba determina las categorías de impuestos y los porcentajes correspondientes que debieran ser tributados al gobierno. Estos llamados “términos titulares”, tienden a atraer una mayor atención en comparación con los regímenes fiscales. Como por ejemplo un análisis de los impuestos del sector minero que comúnmente compara las tasas de regalías en términos de porcentajes. Si bien los términos del impuesto fiscal general son importantes, es también igual o más importante evaluar la base imponible frente a aquellas tasas que serán aplicadas. Por ejemplo, una regalía del cinco por ciento solo es significativa si se le aplica el valor real de las ventas de producción. Similarmente, el 30 por ciento del impuesto de sociedades solo es significativo si se aplica a los ingresos netos (después de sus costos) de la empresa.

Hay dos vías básicas a través de las cuales la base imponible se puede erosionar. La primera, la subdeclaración de los ingresos brutos, esto se puede lograr o bien declarando menor producción de la real o bien declarando un precio de venta por debajo del valor justo de mercado. La segunda vía para la erosión de la base imponible es la inflación de los costos del proyecto. Ya que, por lo general, la mayoría de los ingresos del gobierno proceden de los impuestos sobre los beneficios – gravados sobre los ingresos netos (una vez eliminados los costos), por lo cual, la inflación de los costos puede reducir significativamente la base imponible.

Proteger la base imponible es un verdadero reto, teniendo en cuenta que la tasa tributaria efectiva es relativamente alta en el sector extractivo.<sup>21</sup> En general, la recaudación fiscal es mucho más alta en los países productores para empresas matrices incorporadas en jurisdicciones de la OCDE, donde la responsabilidad impositiva serían los impuestos sobre sociedades, con tasas generalmente alrededor del 25 al 30 por ciento, a diferencia de aquellas en los de paraísos financieros, donde el impuesto sobre la renta es extremadamente bajo o se ha eliminado totalmente.

La diferencia entre las tasas fiscales en diferentes jurisdicciones crea importantes incentivos para que las compañías minimicen su base impositiva, bien sea trasladando sus ganancias fuera de las jurisdicciones con tasas fiscales altas, como trasladando costos a jurisdicciones con tasas bajas. Al hacer esto, las empresas minimizan los pagos de impuestos requeridos en sus países de origen o anfitriones, a la vez que maximizan los beneficios transferidos a jurisdicciones con un nivel impositivo bajo o incluso nulo.

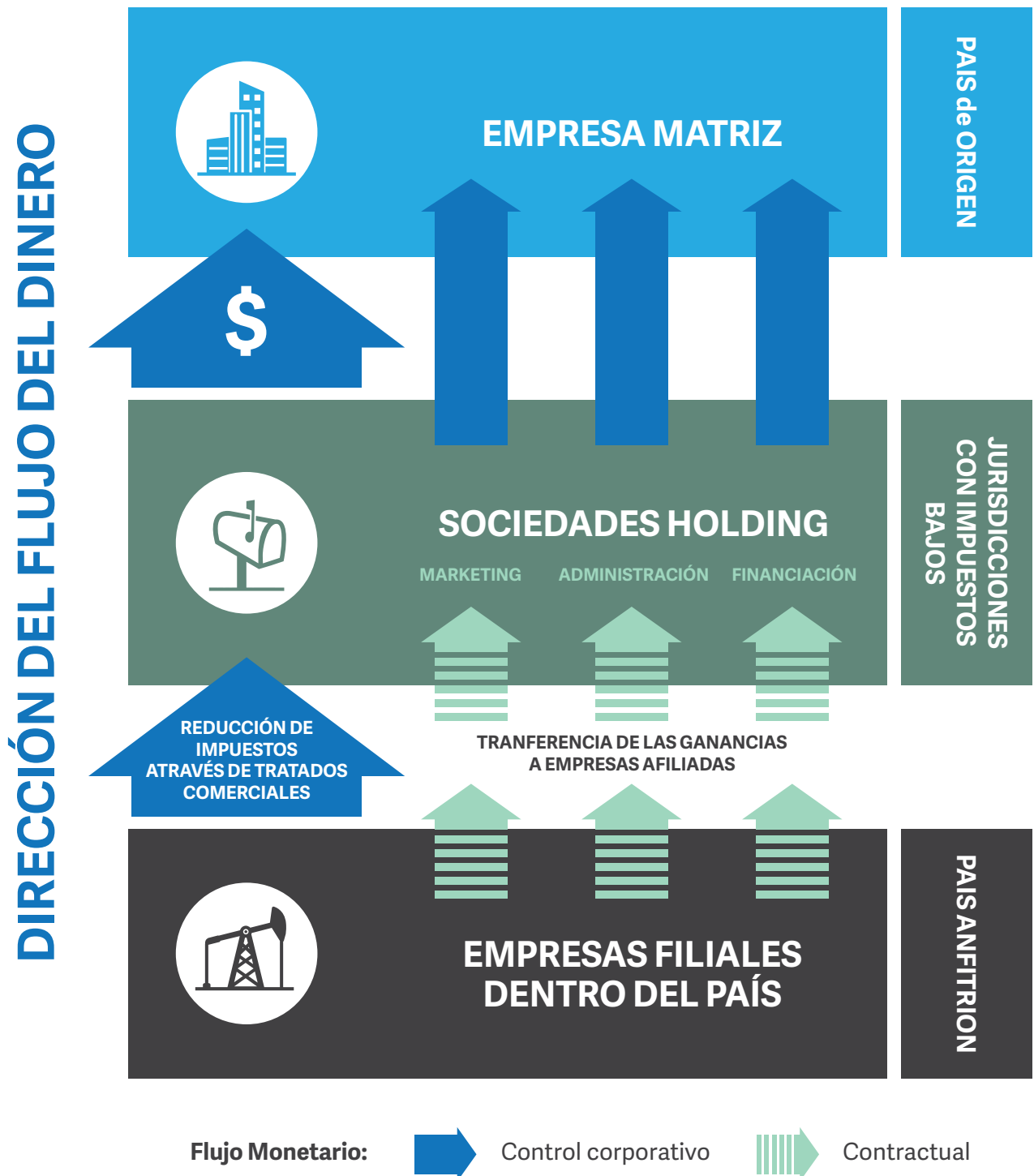
La habilidad de transferencia tanto de ingresos como de costos entre diferentes jurisdicciones está basada en las complejas estructuras empresariales adoptadas por las corporaciones multinacionales.<sup>22</sup> Como se muestra en la Ilustración 1, con frecuencia las empresas matrices utilizan empresas filiales instituidas en paraísos financieros u otras jurisdicciones de bajas o nulas tasas fiscales para canalizar fondos.<sup>23</sup> (Vea el **Recuadro 2: Silver Wheaton repatría ingresos no declarados de su empresa subsidiaria en las Islas Caimán**<sup>24</sup>). Puede ser que la empresa matriz tenga una filial que se encargue de las compras de las materias primas, proporcionando servicios de contratista y/o servicios de administración y financiamiento.

## Defendiendo la Base Imponible



Figura 1:

# Uso de empresas filiales para la reducción de impuestos





Silver Wheaton Corporation es una compañía de streaming en metales preciosos constituida en Ontario, con sede en Vancouver y cotizada en la Bolsa de Valores de Toronto y Nueva York. La empresa proporciona financiamiento a empresas mineras a cambio de la entrega futura de su producción de plata y oro a unos precios preestablecidos: proceso conocido como "streaming". El financiamiento y compra/venta de los "streams" se realiza a través de la filial propiedad absoluta al cien por cien de Silver Wheaton (sociedad mercantil en las Islas Caimán).

Silver Wheaton (en las Islas Caimán) no paga impuestos sobre sociedades en las Islas Caimán. Silver Wheaton manifestó que esta filial era una entidad independiente, así que los ingresos generados en las Islas Caimán no debían ser tributados en Canadá, aun cuando los ejecutivos de la compañía y la gran mayoría de los empleados estuviesen en Canadá y todas las decisiones empresariales importantes eran tomadas en Canadá.

En septiembre del 2015, la CRA hizo una revisión de los años 2005-2010 basada en las regulaciones de trasferencias de precios, indicando que "los ingresos de Silver Wheaton sujetos a tributar en Canadá debían ser incrementados básicamente a todos los ingresos ganados fuera de Canadá por todas sus empresas subsidiarias extranjeras". Los ingresos no declarados de 715\$ millones CAD se convertirían en una factura tributaria de 207\$ millones de dólares CAD, aparte de una multa por precios de transferencia de 72 \$ millones CAD y 80 \$ millones CAD en intereses y otras sanciones. La compañía está recurriendo esta reevaluación. Las auditorías de la CRA continúan evaluando el periodo del 2011-2013 y muy probablemente del 2014-2015. Se estima que las revisiones para los mencionados años podrían llegar a alcanzar la cantidad de 416 \$ millones CAD.

## Recuadro 2:

**La empresa minera Silver Wheaton repatría ingresos no declarados de su empresa subsidiaria situada en las Islas Caimán<sup>24</sup>**

# 3



## Exenciones fiscales e ingresos del gobierno

En algunos países, la extracción de recursos naturales es realizada por empresas del gobierno. Sin embargo, las empresas privadas, en la mayoría de los países, están implicadas ya sea como socios con las empresas de gobierno o como actores independientes. El desafío para los gobiernos es cómo asegurarse ganancias máximas para ellos y, al mismo tiempo, fomentar la inversión en su territorio por empresas privadas extranjeras.

### Aplicación de impuestos al sector extractivo

En el marco o régimen fiscal es donde se determinan tanto los porcentajes del gobierno, como los plazos para la entrega de las ganancias (vea el **Recuadro 3: Criterios para evaluar un "buen acuerdo"**). Este marco se determina o bien bajo la legislación nacional o, más comúnmente, en los contratos de proyecto específicos. Los marcos fiscales evolucionan con el tiempo; aunque normalmente las condiciones o cláusulas son acordadas en un principio para regir a lo largo de todo el ciclo de vida del proyecto. Hay muchas similitudes, pero también diferencias importantes entre la generación de ingresos del gobierno en los sectores minero y del petróleo.<sup>25</sup>

Las industrias extractivas son fundamentalmente diferentes a otros sectores económicos debido a la magnitud de inversión inicial necesaria (inversiones que se sitúan frecuentemente en los billones de dólares), la escala de tiempo de estos proyectos (con frecuencia de 25 años o más) y el potencial de obtener súper beneficios una vez el producto llega a su precio pico. Como resultado, el sistema tributario del sector extractivo es también diferente al de otros sectores de la economía.

## Hoy en día las regalías son vistos como una necesidad política, las cuales garantizan por lo menos algún ingreso al gobierno en los primeros años de producción, antes comenzar a cobrar los impuestos sobre la renta

Primero que todo, es muy común que los países ofrezcan algún tipo de exención tributaria, incluyendo el valor añadido legal, aranceles aduaneros e impuestos especiales. En segundo lugar, es muy común que los países complementen sus impuestos estándar sobre sociedades, con impuestos específicos sobre los recursos naturales, incluyendo regalías e impuestos adicionales sobre beneficios (sobre la renta de los recursos). Algunos países utilizan un sistema de impuestos sobre las regalías, tanto para el sector minero como para el del petróleo, y otros países han elegido un sistema de reparto de producción para su industria petrolera.

**Impuestos sobre la producción:** los impuestos a la producción o bien regalías, son pagos basados en la cantidad de recursos extraídos.<sup>26</sup> Hay varias maneras en las que las regalías pueden ser valoradas, incluyendo el volumen de producción de la materia prima (ej. Precio por tonelada) o el valor de producción (ej. Un porcentaje del precio de mercado). En algunos casos, la tasa de la regalía está vinculada al precio del producto. Algunos países usan regalías sobre los ingresos, aunque en realidad funcionan más como un impuesto adicional sobre sociedades. En la mayoría de los casos, la regalía se paga desde el momento en que la producción comienza. Convencionalmente, se veía los impuestos a la producción como una compensación por el agotamiento de los recursos no renovables; hoy en día son vistos como una necesidad política, las cuales garantizan por lo menos algún ingreso al gobierno en los primeros años de producción, antes comenzar a cobrar los impuestos sobre la renta.

**Impuestos sobre los ingresos:** son los impuestos basados sobre las ganancias, o bien que son evaluados sobre los ingresos después de deducir los costos del proyecto. El porcentaje de la tasa que se aplica puede ser menos importante que las normas que determinan el cálculo de los ingresos a los cuales se les aplicara esta tasa. Los impuestos sobre ingresos deberían representar la mayor parte de la ganancia del gobierno durante la vida productiva de una mina, pero su recaudación puede retrasarse a medida que las empresas recuperan los costos de sus inversiones.<sup>27</sup> Cada vez más, los países están aplicando “impuestos sobre las ganancias de los recursos” los cuales complementan el impuesto básico sobre los ingresos, aplicando un porcentaje más alto a los beneficios no esperados.

**Producción compartida del petróleo:** El sistema de producción compartida fue originalmente desarrollado en indonesia en los años 1960s y se ha convertido en el método más utilizado comúnmente en los países desarrollados. Como su nombre sugiere, la mayor fuente de ingresos de gobierno proviene de una parte de la producción petrolera. Se basa en un proceso de dos pasos: primero, la producción se adjudica a la empresa para la recuperación de costos; segundo, la producción restante se divide entre la empresa y el gobierno, normalmente basándose en una escala progresiva de los volúmenes de producción o rentabilidad. Como la participación del gobierno llega después de que se han recuperado los costos, funciona de cierto modo como un impuesto sobre los ingresos.<sup>28</sup> Muchos gobiernos han complementado el sistema de producción compartida con regalías e impuestos sobre sociedades.

## Recuadro 3:

### Criterio para evaluar un "buen acuerdo"

Hay cuatro criterios que dan un buen punto de partida para evaluar si un gobierno ha negociado un buen acuerdo a cambio de la explotación de sus recursos naturales no renovables.

**Ganancia del gobierno:** La ganancia del gobierno es la parte divisible de ingresos (después de los costos) asignados al gobierno a lo largo de la vida del proyecto.

**Tiempos:** las empresas pueden normalmente recuperar su inversión de forma rápida, la mayoría de los ingresos de gobierno llegan más tarde en el ciclo de vida del proyecto. Los regímenes fiscales que están cargados al final del ciclo de vida de los proyectos podrían posiblemente generar muy pocas ganancias en los primeros cinco a 10 años.

**Principio de progresividad:** La participación del gobierno en las ganancias netas debería aumentar mediante proyectos más rentables. Se logra así un régimen fiscal "progresivo" al añadir un tipo de "impuesto adicional sobre el beneficio". Ya que muchos regímenes fiscales no cuentan con un sistema de tributación progresiva, el gobierno no podrá captar un mayor porcentaje cuando el precio del producto se dispare; cuando la calidad sea especialmente alta; o cuando los costos de producción sean especialmente bajos.

**Gestión:** con frecuencia los regímenes fiscales están diseñados para ser económicamente eficientes - encontrando el balance ideal entre los intereses del inversionista y gobierno - dando poca atención a su puesta en práctica. Desde el principio, los regímenes fiscales deberían ser desarrollados para reducir su vulnerabilidad a las estrategias de evasión de impuestos de las empresas, y para funcionar dentro de la capacidad de las autoridades tributarias del gobierno.

## Riesgos de pérdida de ingresos en los contratos de la industria extractiva

Al analizar si el gobierno está asegurando una parte justa de sus recursos extractivos, el enfoque está en los términos fiscales negociados para el proyecto. En algunos casos, la falta de ganancias de un proyecto lucrativo no tiene nada que ver con la evasión fiscal de la empresa, sino que es el resultado de la oferta de incentivos a la inversión y términos demasiado generosos en el contrato.

Las vacaciones fiscales son un ejemplo obvio de lo anterior. Durante los años 1990's, especialmente en África, era muy común que los gobiernos redujeran o bien suspendieran completamente el impuesto sobre sociedades, desde su inicio y por un lapso definido de tiempo. Hay muchos casos que se pueden mencionar. Por ejemplo, en Mali, los contratos de los años 90s, comúnmente incluían provisiones que anulaban el impuesto sobre la sociedad (la cual es la principal fuente de ingreso del gobierno) durante los primeros años del proyecto.<sup>29</sup> El FMI advirtió repetidamente que esta competencia en la oferta de bajos impuestos resultaba en una "carrera hacia el fondo."<sup>30</sup> Las vacaciones fiscales obviamente reducen los ingresos del gobierno y también crean incentivos para que las compañías exploten los recursos de forma rápida pero ineficientemente (un proceso conocido como de "alta selectividad"). También se puede complicar la gestión tributaria, donde múltiples proyectos tienen diferentes tasas de impuestos y se aplican a diferentes periodos de tiempo.

### Recuadro 4: Depreciación acelerada en Perú<sup>31</sup>

En Perú, durante los años 90's, el sector minero pagó muy poco en impuestos sobre el ingreso. A finales de 1990's, los impuestos acumulados sobre el ingreso del sector minero fueron de menos de \$100 millones por año, los cuales equivalía al 7% de los ingresos totales de gobierno. A medida que los beneficios de las empresas, provenientes de la depreciación acelerada, disminuían gradualmente y los precios de los metales se incrementaban, los ingresos del gobierno aumentaron considerablemente. Los impuestos sobre la renta pagados entre los años 2000 y 2006 por las compañías mineras subieron de \$70 millones a \$1.8 billones; esto equivale a más del 40 por ciento del total del ingreso de gobierno.



## ¿Planificación, elusión o evasión fiscal?

La rapidez con la cual se les permite a las empresas recuperar sus gastos de capital es también un incentivo a la inversión, el cual puede tener un fuerte impacto en los tiempos de pagos de ingresos al gobierno.

Normalmente, para efectos fiscales “se deprecian” los gastos de capital. Esto quiere decir que solo una porción de los gastos iniciales de capital puede ser declarados en los cálculos de la base imponible de cada año. Sin embargo, los proyectos del sector extractivo se les conoce particularmente por ser de uso intensivo de capital. Dadas las grandes escales de los costos iniciales, es normal que se les permita a las empresas recuperar sus costos de forma rápida. A esta disposición se conoce como “depreciación acelerada”. Gracias a esta depreciación acelerada, no es inusual que las empresas paguen cero impuestos durante los primeros cinco a diez años de producción, aun y cuando los proyectos sean altamente rentables. (Vea el **Recuadro 4: Depreciación Acelerada en el Perú**<sup>31</sup>).

Aun considerando que los términos de depreciación de un proyecto debieran ser más generosos para proyectos extractivos, en muchos casos los países no ponen siquiera alguna restricción en los plazos para cobrar los gastos de capital.<sup>32</sup> La depreciación acelerada aplaza los pagos de impuestos sobre el ingreso al inicio del ciclo de vida del proyecto. Puede también reducir, y tal vez hasta eliminar, pagos de impuestos sobre los ingresos inmediatamente después de grandes inversiones de capital y durante la fase de expansión del proyecto, resultando en un colapso a corto plazo de los ingresos de gobierno.<sup>33</sup>

La planificación fiscal reduce el pago de impuestos, pero lo hace de forma consistente con el espíritu y letra de la ley.

La elusión fiscal, que puede verse como una planificación muy agresiva al reducir la tributación de manera inconsistente con el espíritu de la ley. La elusión fiscal se basa en actividades realizadas antes de haber incurrido en el adeudo fiscal.

La evasión fiscal es un acto criminal, también se le llama fraude fiscal; éste, generalmente implica hacer declaraciones falsas frente a las autoridades fiscales, declarando menos ingresos de los reales, o bien exagerando deducciones fiscales. La evasión fiscal está basada en actividades que tomaron lugar después de haber incurrido en el adeudo fiscal.

Debido a que la línea que divide la elusión de la evasión fiscal no es generalmente muy clara, este reporte utiliza el término de elusión fiscal para cubrir toda esta gama de prácticas que no está dentro del espíritu de la ley, incluyendo prácticas ilegales.

## Negociación y renegociación

Se han hecho muchos esfuerzos para fortalecer las capacidades de las partes negociadoras que trabajan para los gobiernos, incluyendo la elaboración de un documento borrador del lenguaje que se utiliza en los contratos (por ejemplo, el Acuerdo Modelo de Desarrollo Minero de la Asociación Internacional de Abogados<sup>34</sup>) y apoyo de negociación directa (Por ejemplo, el Servicio de Apoyo Legal Africano o el Servicio de Asesoría Técnica para las Industrias Extractivas del Banco Mundial). Al reconocer lo difícil que es anticipar todas las eventualidades, es prudente incluir en los contratos cláusulas para su revisión con plazos determinados.

Los contratos del sector extractivo con frecuencia contienen cláusulas de estabilización, las cuales indican que la situación económica de la empresa acordada inicialmente en el contrato debe mantenerse a lo largo del tiempo. Las mejores prácticas a nivel internacional indican que estas cláusulas estabilizadoras se deben evitar o, por lo menos, limitar. Con mucha frecuencia, estas cláusulas han traído solo beneficios unilaterales. Las empresas han logrado garantizar que su posición económica no sea debilitada y, al mismo tiempo, se han asegurado que se puedan beneficiar de futuros cambios. De esta manera, en el caso de que se quiera incluir estas cláusulas de estabilización, deben entonces aplicarse únicamente a términos fiscales específicos y ser limitadas también a un periodo de tiempo determinado. En algunos países, la estabilización se ofrece sólo a cambio de un aumento de las regalías o de las tasas de impuesto sobre los ingresos.

En los lugares donde se usan estas cláusulas de estabilización existe una gran presión sobre los gobiernos para respetar los términos iniciales, no solo por parte de las compañías, sino también de otros actores internacionales, tales como el Banco Mundial y el FMI. Sin embargo, cuando las circunstancias cambian de manera substancial, la renegociación no solo es razonable sino puede que sea inevitable. De hecho, en la década de los 2000, a medida que los precios del petróleo aumentaron, muchos países productores de petróleo tanto en el mundo desarrollado como en vías de desarrollo, renegociaron sus contratos.<sup>35</sup> Si bien una mala negociación puede perjudicar la credibilidad del gobierno y generar desconfianza en futuros inversionistas, en relación a los proyectos que ofrecen ganancias que impactarían considerablemente los ingresos públicos, los riesgos de mantener contratos excesivamente generosos pueden que sobrepasen los riesgos de revocar las cláusulas de estabilización.<sup>36</sup>

**Al reconocer lo difícil que es anticipar todas las eventualidades, es prudente incluir en los contratos cláusulas para su revisión con plazos determinados.**



## Búsqueda del convenio más favorable para ampliar las exenciones tributarias

En lugares donde existen los convenios de la doble imposición (CDI) se pueden minimizar o bien eliminar por completo los impuestos que se pudieran aplicar a proyectos del sector extractivo. Estos convenios bilaterales se han puesto en marcha en las últimas dos décadas con el fin de que las empresas evitaren pagar impuestos dos veces sobre los mismos ingresos, en el país donde el ingreso se genera y, a su vez, en la jurisdicción de “origen” de la empresa.<sup>37</sup> Sin embargo, cada vez hay más preocupación porque estos convenios diseñados para evitar una doble imposición han resultado en que las compañías paguen muy poco o nada de impuestos.

Los países firman estos CDIs con la esperanza de que, al ofrecer concesiones fiscales a algunos socios comerciales en particular, se fomente más inversión extranjera directa (IED). Algunas cláusulas comunes en los CDIs incluyen reducciones o exenciones, tanto en la retención fiscal, como en el impuesto sobre los ingresos de capital. La retención fiscal se impone cuando los fondos se transfieren de una compañía residente a otra no residente. Ejemplos de esto son la retención fiscal sobre los honorarios de gestión, y en los pagos de intereses y dividendos. Además de ser una fuente de ingresos para el gobierno, la retención fiscal puede también reducir los incentivos para algunos tipos de transferencias de ganancias.

Los impuestos sobre los ingresos de capital también se aplican cuando se venden los derechos o participaciones de un proyecto. Normalmente, los CDIs contienen también cláusulas para el intercambio de información tributaria.<sup>38</sup>

El beneficio que recibe un país de un CDI depende de si genera o no suficiente entrada de IED, para así compensar la pérdida de ganancias por las excepciones y reducciones fiscales. Los países en vías de desarrollo han entrado a los CDIs sin hacer un análisis minucioso, con frecuencia lo han hecho más como un gesto político que una cuestión de cuidadosa política tributaria.<sup>39</sup>



Las corporaciones multinacionales con frecuencia crean empresas “fantasmas” o “de buzón” en jurisdicciones específicas para disfrutar beneficios de acuerdos, los cuales no están disponibles directamente, práctica que se conoce como la “búsqueda del mejor convenio”. En la ausencia de restricciones, un tratado con un país se convierte en uno con el mundo entero.<sup>40</sup>

Los Países Bajos, donde viene la primera corporación del mundo (la compañía Holandesa de las Indias Orientales) es un lugar muy atractivo para establecer empresas subsidiarias. Al haber llevado a cabo convenios de doble imposición con más de 90 países, la canalización de dinero a través de sus empresas subsidiarias en los Países Bajos permite que las compañías minimicen la retención fiscal sobre sus dividendos e intereses.<sup>41</sup>

El papel de los Países Bajos en las estrategias de elusión fiscal corporativa ha atraído considerable atención en los últimos años. Mongolia y Malawi han cancelados los dos convenios de doble imposición con los Países Bajos, dada la preocupación de pérdida de ingresos en sus proyectos mineros (Vea el **Recuadro 5: Riesgos de los ingresos de la minería en Mongolia en los Países Bajos**<sup>42</sup>).

La investigación de este tema ha ilustrado la vasta existencia de empresas subsidiarias establecidas en los Países Bajos. También ha revelado las formas en las que se abusan de los beneficios que ofrecen estos tratados fiscales, y cómo estos funcionan con objetivos contradictorios al apoyo de los Países Bajos al desarrollo internacional.<sup>43</sup> En 2016, Oxfam Novib publicó un reporte donde afirma que los Países Bajos deberían ser clasificados como un paraíso fiscal.<sup>44</sup> En respuesta a la presión externa, el gobierno holandés inicio una revisión de sus CDIs con 23 diferentes países en vías de desarrollo.<sup>45</sup> En junio del 2016, el Ministerio de Finanzas reportó que se habían implementado medidas encaminadas a impedir el abuso en los tratados fiscales con nueve países diferentes, y que actualmente se está en negociaciones con otros 11 países.<sup>46</sup>

Otro de los países que trae preocupaciones es la República de Mauricio, dadas sus inversiones en África, ya que tienen 16 tratados fiscales con países africanos. Por ejemplo, la firma de consultoría privada Deloitte ha proporcionado asesoría detallada a inversionistas acerca de cómo reducir sus pagos de impuestos usando la Republica de Mauricio.<sup>47</sup>

Algunos gobiernos están ya en alerta ante los riesgos. En el 2004, Indonesia canceló su CDI con la isla de Mauricio por acusaciones de practicar la búsqueda del mejor acuerdo. La India está ahora también renegociando su tratado con la Isla de Mauricio. También, el gobierno de Uganda negó beneficios a Heritage Oil cuando intentó usar la isla de Mauricio para evadir pagar una importante suma de sus impuestos sobre los ingresos del capital provenientes de la venta de sus derechos de petróleo (Vea **Recuadro 6: Heritage crea una subsidiaria en la Isla Mauricio para intentar evadir los impuestos en Uganda**<sup>48</sup>). Sin embargo, hay otros países que no han evaluado completamente el potencial de riesgo que esto implica. Por ejemplo, Tax Justice Network Africa en este momento está luchando contra una propuesta para un CDI entre Kenia y la Isla Mauricio.<sup>49</sup>

## Pérdida de ingresos debido a la búsqueda del mejor convenio

## Recuadro 5:

### Los ingresos del sector minero de Mongolia bajo riesgo en los Países Bajos<sup>42</sup>

En el 2012, el Ministerio de Finanzas de Mongolia llevó a cabo una investigación de los CDIs de Mongolia y los comparó con los beneficios ofrecidos por los CDIs de países equivalentes como Filipinas y Ghana. Una de las conclusiones más prominentes, la cual fue corroborada por el FMI, fue que Mongolia podría perder potencialmente billones de dólares en ingresos de su minería gracias al CDI con los Países Bajos, firmado en el 2002. Bajo este acuerdo, si una compañía holandesa invierte en Mongolia, ésta tiene derecho a pagar sus dividendos en los Países Bajos sin pagar el estándar 20 por ciento de la retención fiscal requerida por Mongolia.

El enfoque de este análisis fue una compañía llamada Turquoise Hill Resources, la cual desarrolló la mina Oyu Tolgoi, el proyecto minero más grande del país. Aunque la matriz de esta empresa es canadiense, tiene subsidiarias en los Países Bajos (Oyu Tolgoi Netherlands BV) que le permite beneficiarse del CDI de los Países Bajos con Mongolia. Aunque el enfoque del análisis fue la compañía Turquoise Hill, no es un caso aislado; de acuerdo a las autoridades de Mongolia, casi el 70 por ciento de la inversión extranjera directa venía a través de los Países Bajos, y por, lo consiguiente, utilizaba el CDI firmado por Mongolia con los Países Bajos como un escudo fiscal.

En noviembre del 2012, Mongolia suspendió el CDI con los Países Bajos, con efecto el 1 de enero de 2014. No obstante, el haber suspendido el acuerdo con los Países Bajos no tendrá un impacto en el caso de Turquoise Hill o en la mina de Oyu Tolgoi, ya que una cláusula de estabilización en el contrato, firmado en el 2009, obliga a que los términos fiscales iniciales del contrato, incluyendo las cláusulas de los CDIs, prevalezcan y se mantengan en vigor por 30 años más.

El objetivo del abuso es muy obvio: la única razón por la que se crean estas subsidiarias es para aprovecharse de los beneficios fiscales de estos convenios, que de otra forma no podrían acceder a ellos. Sin embargo, se ha comprobado que, aun y cuando es clara la lógica de la elusión fiscal, ha sido difícil rehusarse a otorgar los beneficios contractuales. Uganda finalmente tuvo éxito en el cobro de sus impuestos sobre los ingresos de capital de Heritage Oil (Vea **Recuadro 6: Oil Heritage crea una empresa subsidiaria en la Isla Mauricio con la intención de eludir los impuestos en Uganda**), pero relativamente pocos países disputan esta práctica, y muchos de ellos han perdido batallas jurídicas en las cortes.<sup>50</sup> Por ejemplo, la corte suprema de la India decidió que, en el caso de las compañías de la OCDE que usaban empresas subsidiarias o “de buzón”, podrían beneficiarse del CDI entre la India y la República de Mauricio, ya que la práctica de la búsqueda del convenio más favorable era legal, en la ausencia de disposiciones específicas contra las prácticas de abuso.<sup>51</sup>

**Terminar con  
la práctica de  
la búsqueda  
del convenio  
más favorable**

Canadá es otro buen ejemplo del desafío de rechazar exitosamente los beneficios de los tratados de doble imposición. La CRA ha perdido muchos casos, aun cuando la evidencia demuestra claramente que la empresa subsidiaria ha sido creada con el solo propósito de garantizar reducciones fiscales a través de los beneficios de estos tratados.<sup>52</sup> Las cortes canadienses han indicado que la búsqueda del convenio más favorable para reducir el pago de impuestos no es ilegal en sí mismo.<sup>53</sup>

Trinidad y Tobago ofrece un claro ejemplo de los problemas que plantean estos convenios para países ricos en recursos naturales. Las empresas de petróleo que producen en Trinidad y Tobago con sedes centrales en los Estados Unidos o Canadá han establecido empresas subsidiarias en países vecinos protegidos por el convenio de la Comunidad del Caribe (CARICOM), (por ejemplo: Barbados, San Cristóbal y Nieves), evadiendo de ese modo la retención fiscal tanto de intereses como de dividendos. Como resultado, Trinidad presenta una pérdida estimada en \$200 millones por año. El gobierno ha estado luchando en la corte, sin ningún éxito, en contra de estas exenciones desde el 2005.<sup>54</sup>

La iniciativa de la OCDE sobre la erosión de la base imponible y traslado de beneficios (BEPS) reconoce el abuso de los CDIs como una fuente importante de pérdida de ingreso de los gobiernos. Propuso la adopción de “la prueba del propósito principal” cuando “el propósito principal de hacer una operación o acuerdo es el garantizar una posición fiscal más favorable al recibir los beneficios de un convenio de doble imposición, estos beneficios no deben de ser extendidos.”<sup>55</sup>

Esta prueba del propósito principal ha sido adoptada por los Países Bajos en las renegociaciones de sus CDIs. Los convenios reconsiderados y negociados, por ejemplo con Malawi y Zambia, indican que “no se otorgará ningún beneficio bajo este artículo si el propósito o uno de los propósitos [...] es tomar ventaja de este artículo.”<sup>56</sup> Sin embargo, falta todavía ver si esta prueba del “propósito principal” en verdad negará los beneficios del convenio a las empresas del sector extractivo, que con seguridad argumentarán que sus subsidiarias holandesas fueron creadas por otras razones diferentes que para minimizar su retenciones fiscales.

**Se ha comprobado que, aun y cuando es clara la lógica de la elusión fiscal, ha sido difícil rehusarse a otorgar los beneficios contractuales**

## Recuadro 6:

**Heritage Oil crea una empresa subsidiaria en la Isla Mauricio con la intención de eludir el pago de impuestos en Uganda<sup>48</sup>**

Heritage Oil Corporation era una compañía canadiense (de Alberta) que gestionaba sus operaciones a través de las sucursales en Barbados y Bahamas. En el 2008, la empresa cotizaba en la bolsa de valores de Londres, al mismo tiempo que cotizaba en una segunda bolsa en Toronto (TSX). Ese mismo año trasladó su sede corporativa de Calgary al paraíso financiero de Jersey.

El 27 julio del 2010, Heritage realizó la venta de su participación de capital en los campos de petróleo del Lago Alberto a Tullow Uganda Limited (en Isla de Man) por \$1.45 billones. Durante las negociaciones antes de llevar a cabo la venta, la empresa estaba preocupada por la carga impositiva de un impuesto sobre las rentas de capital del 30 por ciento sobre la transacción. En los documentos filtrados, como parte de los “papeles de Panamá”, se reveló que, además de presionar al gobierno para que no impusiera este gravamen, la compañía se reubicó del paraíso fiscal de las Bahamas, el cual no tenía un DCI con Uganda, al paraíso fiscal de Isla Mauricio, el cual sí tenía. Heritage Oil and Gas Limited se registró en Isla Mauricio el 15 de marzo del 2010.

El gobierno de Uganda impuso \$404 millones en impuestos sobre los ingresos de capital en la venta y exigió que depositara un 30 por ciento por adelantado. Se llevaron a cabo una serie de batallas jurídicas y Heritage ofreció pagar \$36 millón, que más tarde subió a \$120 millones. El Tribunal de Apelación Fiscal de Uganda rechazó que el CDI con la Isla Mauricio servía como protección en contra de la tributación sobre sus ingresos de capital. Mientras tanto, se obligó a Tullow a pagar el resto del adeudo fiscal como condición para poder avanzar con el proyecto. Heritage entonces demandó satisfactoriamente en Londres recuperar los fondos.

# 5



## Infradeclaración de los ingresos de proyecto

Cuando se evalúan términos fiscales que rigen a los proyectos extractivos hay una tendencia común a enfocarse en los términos fiscales principales: los porcentajes por el pago de regalías e impuesto sobre la renta o la participación del gobierno en la producción una vez eliminados los costos. Esto es principalmente el caso en países donde hay la creencia generalizada de que el gobierno no está beneficiándose de forma adecuada ante el agotamiento de sus bienes no renovables. Bajo estas circunstancias, a menudo se requiere el rediseño del sistema fiscal e incluso renegociar los términos de los contratos en vigencia. Un buen ejemplo de esto es la serie de cambios fiscales que han sido implementados por Zambia y, posteriormente, revocados.<sup>57</sup> Sin embargo, en muchos de los casos donde las ganancias de los gobiernos no han llegado a las expectativas, la razón no es el porcentaje de las tasas asociadas a los términos fiscales, sino la base imponible sobre la cual se aplican esas tasas.

Un buen punto de partida en la protección de la base imponible es asegurar una adecuada presentación de informes que incluya todos los componentes del proyecto: tanto la cantidad como calidad de la producción de la materia prima y su valor de mercado resultante. La no notificación total de ingresos brutos del proyecto resulta en una reducción de las principales fuentes de ingresos del gobierno. Los impuestos sobre la producción, tales como regalías, se reducen cuando representan un porcentaje del valor de venta. Los impuestos sobre la ganancia, incluyendo impuestos sobre sociedades, impuestos sobre la ganancia de los recursos y reparto de producción del petróleo, se reducen dado que los ingresos gravables bajan mientras que los costos se mantienen igual (vea el [Apéndice 1](#)).

## Infradeclaración de la cantidad y calidad de la producción

Cualquier evaluación de la base imponible debe comenzar con el volumen de recursos que se encuentran en producción. Sin embargo, esto es más difícil de lo que parece.

La producción de aluvión, incluyendo piedras preciosas y oro, es altamente vulnerable a no reportarse en su totalidad, particularmente en sectores como el artesanal y el de minería a pequeña escala. En muchos casos, estas materias primas son simplemente sacadas del país como contrabando, resultando en una declaración de ganancia nula. Por ejemplo, a principios de los 2000, Congo- Brazzaville era un importante exportador de diamantes. De acuerdo a la República Democrática de Congo (RDC), la mayoría de los diamantes procedían de la RDC y entraban como contrabando a la jurisdicción vecina de Congo- Brazzaville para beneficiarse de las bajas tarifas de exportación (un 2 por ciento frente a un 3 por ciento en los países colindantes). Más importante aún, Brazzaville no hizo ningún esfuerzo para hacer una valoración precisa de los diamantes, permitiendo la imposición del impuesto de exportación sobre una fracción del valor real de éstos. La comisión de evaluación Kimberley Process concluyó que Brazzaville producía pocos o ningún diamante y que excluiría al país temporalmente del esquema de certificación. Al siguiente año, la RDC incrementó la exportación de diamantes en más de un 65 por ciento.<sup>58</sup>

También existe en la producción a grande escala el riesgo de que el volumen de producción no se comunique con exactitud. Por ejemplo, un reciente informe de la OCDE sobre los riesgos asociados a la estimación del valor de la producción minera apunta que “las compañías podrían poner en practica la evasión de impuestos al reportar erróneamente el valor del producto de sus embarques.”<sup>59</sup> Un área de particular preocupación es la no declaración de los subproductos de gran valor contenidos en la materia prima. Por ejemplo, el concentrado de cobre, compuesto que generalmente integra oro, plata, níquel y cobalto los cuales son separados en la etapa de fundición. Como ilustración del potencial riesgo en ganancias, el informe de la OCDE muestra un supuesto de un país, en vías de desarrollo y productor de cobre, el cual exporta \$ 1.9 billones en concentrado de cobre, incluyendo \$120 millones en oro. En este supuesto específico, el cobre se infravalora en un 10 por ciento sin declarar el contenido de oro del concentrado, resultando en una pérdida de ingresos anuales por parte del gobierno de alrededor de \$40 millones.<sup>60</sup>

Determinar el volumen de la producción petrolífera es mucho más fácil que en el caso de la mayoría de los minerales, ya que las metodologías para su medición son de amplia aceptación. No obstante, un cuidadoso control por parte del gobierno es esencial. El gobierno noruego, por ejemplo, tiene cinco empleados para asegurar que se realice una medición precisa tanto de la producción como de la exportación del petróleo. La Dirección General del Petróleo de Noruega indica que “incluso las pequeñas divergencias en el volumen de producción pueden tener un impacto significativo en los ingresos de gobierno.” Siguiendo su ejemplo, un error de solo 0.35 por ciento en una de sus estaciones de medida equivaldría a una pérdida de 4 millones de NOK (US\$660,000).<sup>61</sup> La oficina de Responsabilidad de Gobierno de los Estados Unidos observó que mientras que la producción de gas y petróleo de sus arrendamientos federales generaban más de \$6.5 billones de ingresos al gobierno, “las políticas y regulaciones de medición del Departamento de Interior no garantizan de forma razonable que la producción de gas y petróleo esté medida con exactitud.”<sup>62</sup>

Asegurar una tributación justa no depende solo de un seguimiento del volumen de producción, sino también de que se apliquen sobre cada uno de los instrumentos fiscales relevantes. Chile, por ejemplo, impone un impuesto especial a la minería (IEM), sobre el valor de venta de producción, después de deducir costos y gastos directos. Algunas empresas estaban pagando este impuesto solo sobre aquellos minerales extraídos de la misma mina, pero no en minerales procedentes de antiguos relaves. Esta discrepancia se descubrió durante una auditoría. Las compañías defendieron su posición alegando que el IEM solo se aplicaba a la nueva producción. Sin embargo, las autoridades tributarias afirmaron que el código minero era muy claro, la “extracción” aplicaba también a la producción procedente de relaves, posición finalmente aceptada por la Corte Suprema nacional.<sup>63</sup>

La solución para proteger los ingresos públicos de informes en los cuales no se declara la totalidad de la producción es un seguimiento efectivo tanto de la cantidad como de la calidad de los recursos naturales extraídos y exportados. Aunque esto parezca algo obvio, en muchas jurisdicciones la declaración de producción está basada en una autoevaluación de las propias empresas habiendo muy poca supervisión del gobierno al respecto. Tanzania sólo empezó a supervisar la cantidad y la calidad de su producción de minerales mediante la creación de la Agencia de Auditoría Mineral de Tanzania, mientras que Zambia, recientemente, ha puesto en marcha un proyecto para el control, de manera independiente, de la producción del cobre.<sup>64</sup>

**Cualquier valoración sobre la base imponible debe comenzar con el volumen actual de los recursos producidos**

## Infradeclaración del valor de mercado de la producción

Aun cuando la calidad y cantidad de la producción es adecuadamente declarada, la infradeclaración del valor de su venta puede erosionar la base imponible. Hay diversas maneras por las cuales el valor del producto puede ser infra-declarado, muchas de las cuales implican la venta del producto a una compañía afiliada, la cual está implicada en las actividades de comercialización, mercadotecnia o procesamiento.

Los contratos de venta a largo plazo ofrecen un grado de previsibilidad de ingresos y son con frecuencia necesarios para asegurar la financiación del proyecto. Sin embargo, también presentan riesgos significativos para los ingresos del gobierno. En algunos casos, posibilitan descuentos generosos. En otros casos, pueden contener fórmulas de fijación de precios, que resultan por debajo del valor de mercado.

Entre los países exportadores de minerales y las organizaciones de sociedad civil (OSC), ha surgido repetidamente la preocupación de alto riesgo existente de que los minerales estén siendo infravalorados.<sup>65</sup>

De acuerdo al reciente informe de la OCDE “una forma relativamente directa de erosionar la base imponible es la venta de productos minerales por empresas multinacionales (EMs) a sus entidad en el extranjero a precios por debajo de los equivalentes a los de venta a empresas independientes; trasladando fuera del país los ingresos y ganancias procedentes de las ventas y beneficiándose de las tasas de impuestos en el exterior que son más bajas.”<sup>66</sup> Por ejemplo, Cameco, empresa minera canadiense de uranio, firmó un contrato de ventas a largo plazo con una empresa filial ubicada en un cantón de baja tributación en Suiza, reduciendo significativamente, de esta manera, sus obligaciones de tributación de impuestos en Canadá. (Vea el **Recuadro 7: Cameco vende uranio barato a su empresa subsidiaria en Suiza**<sup>67</sup>).

### Recuadro 7:

#### Cameco vende uranio barato a su empresa subsidiaria en Suiza<sup>67</sup>

La corporación Cameco (TSX) produce casi el 20 por ciento de la producción mundial de uranio proveniente de las minas en Saskatchewan, EU y Kazajstán.

En 1999, Cameco establece una subsidiaria (Cameco Europe Limited) en Zug, cantón de baja tributación de Suiza (con tasa tributaria efectiva del 10 por ciento comparado con un 27 por ciento en Canadá). Entonces, Cameco firma un contrato con su subsidiaria suiza para comprar uranio canadiense a un precio fijo por 17 años. El precio es confidencial, excepto los precios al contado que eran \$10/lb USD en 1999, \$140 USD en el 2007 y en 2016 alrededor de \$40 USD.

En el 2008, la Agencia de Ingresos de Canadá comenzó una reevaluación de Cameco, basándose en los abusos respecto a la transferencia de precios. La compañía argumenta no únicamente que la empresa subsidiaria suiza existe para evadir los impuestos en Canadá (ésta tiene una Mesa de Directores y un Director General, aunque no tienen ni oficina ni empleados en Zug), sino que además ninguna compañía independiente hubiese firmado un acuerdo tan poco favorable.

En la versión revisada de la factura de impuestos es de \$820 millones CAD para el periodo del 2003 al 2009. La auditoría para el periodo del 2010 al 2015 está todavía en proceso y se estima que el pasivo total podría ascender a una cantidad de \$2.2 billones CAD. Los procedimientos judiciales comenzaron a principios del 2017.



Los tratados o acuerdos a largo plazo, en particular entre empresas afiliadas, parecen ser una característica de las ventas de materias primas en sectores como el petrolífero y minero. Sin embargo, el nivel potencial de pérdida de ingresos parece ser más grande para algunas materias primas, en particular para aquellas que no tienen un precio claro en el mercado internacional. Por ejemplo, el gas natural es difícil de transportar desde la fuente a los mercados, y se transporta a través de un gasoducto o bien por licuefacción (gas natural licuado). El grado de inversiones de capital requerido significa que el gas normalmente se vende mediante acuerdos de venta a largo plazo. La falta de atención a los términos de estos acuerdos puede costar billones de dólares (Vea el **Recuadro 8: Acuerdos de venta de gas natural y pérdida de ingresos del gobierno**<sup>68</sup>).

Los acuerdos de ventas también pueden conllevar descuentos específicos para inversionistas. Por ejemplo, en Sierra Leona, el descuento al inversionista en cuanto a la venta de mineral de hierro resultó en una reducción de regalías y pagos de impuestos. (Ver **Recuadro 9: Sierra Leona vende hierro a precios de descuento a empresa afiliada**<sup>69</sup>).

Las empresas extractivas más grandes, frecuentemente, tienen subsidiarias dedicadas a la comercialización y mercadotecnia de las mercancías que producen. Estas subsidiarias, creadas con frecuencia en jurisdicciones de baja imposición, representan un importante riesgo en la manipulación de precios de transferencia. Primero, hay un riesgo de que el precio de venta entre compañías afiliadas no refleje el verdadero precio de mercado. Segundo, a menudo es difícil para los países productores evaluar que costos de comercialización y mercadotecnia son legítimos o ilegítimos.

Algunos países han tomado medidas para minimizar la pérdida de ingresos a consecuencia de la transferencia de ganancias mediante centros de mercadotecnia. (Vea **Recuadro 10: Los gigantes de la minería transfieren sus ganancias usando centros de mercadotecnia (o "marketing hubs") de Singapur**<sup>70</sup>). En otros casos, los gobiernos se dan cuenta del grado de pérdidas potenciales, pero parece difícil encontrar soluciones efectivas. Por ejemplo, en Trinidad y Tobago las compañías de petróleo venden gas natural licuado (GNL) a sus propias empresas subsidiarias, por un precio medio de alrededor de \$4 por tonelada, inferior al precio medio respecto a los tres precios utilizados como referencia. La producción anual asciende a más de 10 millones de toneladas, resultando en una infradeclaración potencial de los ingresos brutos totales de más de 40 millones. Además, la venta de GNL a empresas afiliadas se vende a un descuento adicional de alrededor de 5 por ciento.<sup>71</sup> En muchos otros países estas técnicas de transferencia de beneficios pasan desapercibidas.

## Recuadro 8: Acuerdos de venta de gas natural y pérdida de ingresos del gobierno<sup>68</sup>

Hay un proyecto de gas natural en Mozambique que involucra al gigante energético Sasol de Sudáfrica, el cual vende gas de Mozambique a su empresa afiliada en Sudáfrica. Aunque los términos fiscales del proyecto son muy generosos, la principal fuente de pérdida de ingresos del gobierno proviene de los acuerdos de venta de gas. Sasol vende gas a sus empresas afiliadas a una fracción del valor del Mercado en Sudáfrica.

Otro ejemplo es Yemen, en el 2005 firmó tres contratos de venta de gas natural licuado (GNL), éstos incluían un precio máximo de \$3.80/mmmbtu. Cuando los precios asiáticos de GNL se dispararon a más de 15\$/mmmbtu, Yemen no obtuvo ningún beneficio extra. Los informes sugieren que Yemen renegoció sus contratos para aumentar sus precios máximos a más de 7\$/mmmbtu, lo cual podía suponer un aumento anual de ingresos al gobierno de entre \$300 millones a \$1 billón.

Guinea Ecuatorial tuvo una experiencia similar con los contratos de venta de GNL con BG. En ese caso, el precio de venta estaba referenciado al mercado de gas americano ((Henry Hub), ya que ese era el país destinatario. Cuando los precios americanos se derrumbaron, BG comenzó a vender su gas en Asia a un precio de alrededor de 15\$/mmmbtu, al mismo tiempo que pagaba impuestos en el precio referencial americano de alrededor de \$3 y obtuvo \$1 billón de ganancias extras cada año.

## Recuadro 9: Sierra Leona vende hierro a precios de descuento a empresa afiliada<sup>69</sup>

Hay muchas razones por las que el gobierno de Sierra Leona no ha tenido las ganancias esperadas de sus minas de hierro. Una razón de ello son las transacciones entre empresas afiliadas. Hasta hace muy poco la empresa Tonkolili Iron Ore (SL) Ltd (Sierra Leona) tenía dos dueños en co- propiedad, Ican Minerals Limited (UK), con un 75 por ciento, y Shandong Steel Hong Kong Resources Limited (Hong Kong), con un 25 por ciento. Los ingresos del gobierno se redujeron debido al “descuento de inversionista” en el precio del hierro exportado a China.

Hay informes que sugieren que, entre 2013 y 2014, la empresa de minerales Tonkolili realizó ventas con un descuento del 25 por ciento con respecto al precio referencial, en parte gracias a \$ 5 de “descuento de inversionista” por tonelada del que disfrutaba Shandong Iron & Steel (Hong Kong). En 2014, Shandong tuvo el derecho de comprar 6.5 millones toneladas, casi el 50 por ciento del total de producción de la mina. Se estima que el total de “descuentos al cliente” resultaron en una pérdida de regalías de \$5.9 millones, a pesar de que la Ley de Minerales y Minas del 2009 excluye explícitamente descuentos, comisiones o deducciones en el cálculo de las regalías.

Cuando se habla de empresas vinculadas, tanto empresas de producción como de procesos de refinación de materias primas, la manipulación de precios de transferencia representa un riesgo importante. Por ejemplo, Kenmare Resources plc (Irlanda) opera a través de dos de sus empresas subsidiarias en Isla Mauricio la mina de titanio Moma ubicada en Mozambique. Una de sus empresas subsidiarias es responsable de las operaciones de minería y pudo asegurarse términos fiscales muy generosos, incluyendo un 3 por ciento de regalía sobre el valor de venta de los minerales y un 50 por ciento de reducción en impuestos sobre sociedades en los 10 primeros años de producción. La segunda empresa subsidiaria es responsable del procesamiento y opera bajo términos tributarios de promoción a la exportación, sin ningún tipo de impuesto estimado durante los 6 primeros años y un 1 por ciento de impuestos sobre el volumen de ventas en los años posteriores.<sup>72</sup> Por consiguiente, hay un incentivo muy importante para Kenmare Mining en reducir su pago de impuestos, y lo hace vendiendo a Kenmare Processing a un precio por debajo del mercado.<sup>73</sup> Mientras las autoridades tributarias son conscientes de este riesgo, es muy difícil determinar cuál sería el precio de transferencia del mineral de titanio, antes de procesarse, en una transacción libre de influencias.

Los ejemplos anteriores son solo muestras de las diferentes formas de transacciones entre empresas afiliadas que pueden llevar a la infradeclaración de las ganancias de un proyecto. Sin embargo, hay muchas más. Generalmente, para aquellos productos que dependen de la infraestructura de transporte (por ejemplo, ferrocarriles o puertos o bien gas/oleoductos), las regalías e impuestos a menudo se calculan después de deducir los costos de transporte. Si las compañías afiliadas son las dueñas de la infraestructura, tienen un fuerte incentivo para transferir sus ganancias de la empresa productora (con altos impuestos) a la empresa de transportes (con bajos impuestos).

Las estructuras corporativas de precios pueden también ser utilizadas para la transferencia de las ganancias. Con el fin de gestionar la volatilidad de precios, las empresas llevan a cabo frecuentemente ventas a futuro (también conocidas como coberturas de riesgo), donde venden una futura producción a un precio predeterminado. Sin embargo, puede resultar difícil para los gobiernos distinguir cuándo se trata de ventas entre empresas afiliadas, cuándo los contratos están diseñados para gestionar riesgos y cuándo para minimizar impuestos.<sup>74</sup> Una solución a esto, es poner en “cuarentena” todas las coberturas de riesgo, para que las pérdidas de las mismas solo puedan utilizarse para contrarrestar las ganancias de las coberturas de riesgo, y no en contra de las ganancias globales del proyecto.<sup>75</sup>

## Recuadro 10:

**Los gigantes de la minería transfieren sus ganancias usando los centros de mercadotecnia (o "marketing hubs") de Singapur<sup>70</sup>**

Los gigantes de la minería BHP Billiton y Rio Tinto tienen centros de mercadotecnia establecidos en Singapur, una jurisdicción que tanto el FMI como los EEUU han identificado como un paraíso financiero. La diferencia que existe en la tasa impositiva entre países es un incentivo poderoso para la reorientación de ingresos. De acuerdo a Rio Tinto, la tasa de impuestos en Australia (incluyendo regalías) puede llegar al 57 por ciento, mientras que en Singapur no es más de un 5 por ciento o, tal vez, tan baja como cero.

En el 2013, la Oficina de la Fiscalía Australiana (ATO por sus siglas en inglés) inició por lo menos 15 auditorías de centros de mercadotecnia especializados en recursos naturales, situados en Singapur y Suiza. Las auditorías de la ATO cubren más de una década desde principios del 2000. Los informes sugieren que BHP evadió impuestos por una suma de hasta \$5.7 billones AUD de sus ingresos entre el 2005 y el 2014. Frente a esta reevaluación de impuestos de alrededor de \$900 millón AUD, los representantes de BHP quisieron descartar la importancia de la cantidad afirmando que representaba menos del dos por ciento de la totalidad de sus pagos de impuestos en Australia. La reevaluación de Rio Tinto alcanzó también más de \$500 millones de AUD.

El nivel de abusos llevó a la ATO a publicar una guía detallada en el 2017 para establecer un marco de referencia para los precios de transferencia y centros de mercadotecnia. Las compañías tendrán 12 meses para reevaluar sus antiguos balances de impuestos, sin incurrir en sanciones adicionales. Mientras tanto, el comité del Senado amplió su investigación de evasión de impuestos de las empresas, para incluir al creciente sector nacional de gas natural licuado (GNL).

# Evaluación de riesgos por sector

Algunas materias primas son mucho más vulnerables a la manipulación de precios que otras. Abajo se presentan algunos ejemplos:

## Minería



**Oro: de bajo riesgo.** Los costos de procesamiento y transporte son marginales, y comparativamente, el precio de mercado es fácil de establecer.



**Cobre: de riesgo mediano.** El cobre se vende de varias formas (concentrado o por cátodos), y frecuentemente a compañías afiliadas. Con frecuencia, las empresas afiliadas poseen y también operan la infraestructura del transporte. Los precios del mercado internacional están disponibles, excepto varias cargas y sanciones deducibles como parte del contrato normal de venta.<sup>76</sup>



**Diamantes: de alto riesgo.** Como con todas las piedras preciosas, se requiere un análisis pericial (generalmente lote a lote) de la calidad de la gema del diamante, para así poder determinar su valor de mercado.

## Petróleo



**Petróleo: de mediano riesgo.** Comúnmente se vende por grandes volúmenes a través de empresas petroleras nacionales y bajo los brazos de la mercadotecnia de las grandes empresas petroleras. Estos riesgos, en parte, se contrarrestan con la existencia de precios claros de referencia y descuentos/primas bien establecidas para las diferentes calidades de producto.



**Gas Natural: de alto riesgo.** A diferencia del petróleo, el gas es difícil de transportar y requiere de gasoductos o licuefacción. No hay un precio de mercado internacional, pero sí precios referenciales a nivel regional. La mayoría de gas se vende a través de acuerdos de ventas a largo plazo y los malos términos de los contratos pueden llevar a reducciones importantes en los ingresos de gobierno.

Para mitigar los riesgos de la infravaloración de la producción, los precios de los recursos deben ser valorados de acuerdo a la lista de precios de los mercados internacionales o bien por firmas especializadas que ofrecen servicios de fijación de precios.

Para el petróleo, un método común de valoración es tomar al final de cada mes o trimestre el precio de venta de empresas no afiliadas. Sin embargo, como demuestra el estudio del caso en Alaska, esta solución sigue siendo vulnerable al abuso (Vea **Recuadro 11: Garantizando la toma de gobierno en Alaska**<sup>77</sup>). Incluso cuando las transacciones son suficientemente libres de influencias, con frecuencia las compañías manipulan el precio “medio” a su beneficio. En el 2006, el Reino Unido revisó las reglas de valoración de su petróleo para frenar las pérdidas tributarias que resultaban de este tipo de manipulación.<sup>78</sup>

Tener precios de referencia es solo una manera de gestionar este riesgo. Por ejemplo, en Noruega, se usa un sistema de ‘precio estándar’ para la valoración del petróleo, en lugar de depender del precio establecido por las ventas de empresas no afiliadas. La Dirección de Precios de Petróleo conformada por representantes de ministerios gubernamentales establece un precio de referencia para cada yacimiento de petróleo, tomando en cuenta las aportaciones de las empresas. Este precio se usa para todas sus ventas, incluyendo tanto las partes vinculadas como las no vinculadas.<sup>79</sup> Nigeria establece precios de referencia para sus yacimientos de petróleo y calcula los impuestos basados en el precio más alto, ya sea el de referencia o bien el precio real de venta.<sup>80</sup>

La fijación de precios es aún un tema de más preocupación en el sector minero. El proyecto de la OCDE “Reducir la brecha de información sobre los precios de los productos minerales” ha proporcionado estudios de caso muy útiles acerca del oro, cobre y hierro y una lista de control para apoyar a las autoridades tributarias a identificar los riesgos potenciales.<sup>81</sup>

El punto de partida es trabajar desde el precio de referencia internacional. Sin embargo, los precios de algunas materias primas no aparecen en los listados internacionales de la bolsa. Por otra parte, los precios de los recursos pueden variar, dependiendo de la calidad de los recursos y los costos de transporte. En estos casos, las autoridades tributarias podrían necesitar contar con en el Ministerio de ese sector para que les brinde control e información del mercado, y así establecer un precio de exportación fidedigno.

En el sector minero también se establecen precios de referencia. Por ejemplo, en Chile el valor de una tonelada métrica de cobre fino se determina por la Comisión Chilena del Cobre, de acuerdo al valor medio del cobre de grado A publicado en la Bolsa de Metales.<sup>82</sup> Muchos países africanos – incluyendo Guinea, Tanzania y Zambia – usan precios referenciales para determinar su base imponible sobre la cual se evalúan las regalías. Al parecer, el uso de los precios de referencia es menos común en la determinación de la base imponible sobre la cual se evalúan los impuestos sobre sociedades.<sup>83</sup>

Como primer paso, es esencial tener conciencia de los riesgos. En los contratos, las cláusulas de valoración generalmente determinan el punto de la valoración, en el sector minero tal vez sea el portón de la mina o el puerto de exportación, y en el sector petrolífero, tal vez la boca del pozo o a la entrada de la brida del oleoducto. Las provisiones de valoración también pueden establecer procedimientos alternativos en los que la mayor parte de las ventas se hacen solo a una empresa afiliada. En muchos casos, y aunque los riesgos sobre los ingresos de gobierno son claros, los contratos contendrán cláusulas de estabilización, haciendo difícil a los gobiernos la tarea de imponer nuevos métodos de valoración.

## Asegurar el gravamen basado en el valor justo de mercado

## Recuadro 11:

### Garantizando los ingresos públicos en Alaska<sup>77</sup>

Los desafíos para garantizar una parte justa de los ingresos para el gobierno no se limitan a los países en vías de desarrollo. En un periodo de 25 años “un dólar de cada seis que Alaska recibió de sus proyectos petroleros se obtuvo a través de disputas legales contra los pagos originales de la industria”.

Funcionarios del gobierno en Alaska aseguran que “la industria reduce de forma crónica sus bases imponibles, sobre las cuales se calculan las regalías, indemnizaciones y pagos de impuestos sobre la renta, infravalorando el valor de mercado del barril de petróleo en el punto de venta. Así, la sobrevaloración de cargos de embarque de oleoductos (aranceles) ha tenido también el mismo resultado. Al vigilar la exportación y el valor de cada barril de petróleo que se exportaba, las autoridades de Alaska demostraron que los pagos al gobierno, en general, fueron deliberadamente reducidos al tergiversar el valor real del petróleo y al inflar los costos asociados con el transporte del petróleo, por medio de tanques y oleoducto.

Entre 1977 y 1994, el Departamento de Justicia de Alaska informó que había pagado un total de \$ 217 millones a abogados y especialistas en contabilidad de 30 compañías diferentes para dar seguimiento a estas reclamaciones legales. Estos pagos fueron una buena inversión, ya que este litigio resultó en pagos adicionales de de la compañía al gobierno, por un total de \$ 2.7 billones. En el 2000, los litigios produjeron ingresos adicionales de 10,600 millones de dólares, incluyendo 6,800 millones de dólares en pagos directos por concepto de impuestos y regalías, y otros 3,800 millones de dólares por el aumento de impuestos y regalías relacionados con la reevaluación de los costos de transporte.



## Exageración de costos para socavar la base imponible

La experiencia de países en vías de desarrollo y ricos en recursos naturales, sugiere que los costos exagerados e ilegales son una fuente importante de pérdida de ingresos para los gobiernos. Los costos exagerados de un proyecto reducen los ingresos del gobierno debido a que reduce el ingreso neto (una vez eliminados los costos), en los cuales se basan las tasas de impuestos sobre las ganancias.

### Costos Inelegibles

En algunos casos, los costos declarados son simplemente ilegales. En casos extremos, se presentan facturas falsas de trabajo que nunca se ha realizado. (Vea **Recuadro 12: Facturas falsas de empresa minera en Chile<sup>B4</sup>**).

Más frecuentemente, las declaraciones son hechas para costos que debían de ser excluidos, pero, a menudo, no son descubiertas por las autoridades relevantes. La evidencia de los casos en estudio demostró que esto incluye compañías que están buscando declarar gastos que: fueron con anterioridad a la firma del contrato, o fueron para intereses personales de empleados y familias expatriadas; involucran dobles facturas por bienes y servicios que ya se habían reclamado; y las cuales son claramente ilegales, tales como costos relacionados a fusiones y adquisiciones de empresas, o transferencias de intereses en participaciones (Ver **Recuadro 13: Indonesia abandona recuperación de costos como consecuencia al abuso**).

Los costos ilegales tienen un impacto especial en las ganancias dentro de los sistemas de producción compartida, donde la principal fuente de ingresos públicos es su participación de la producción total (llamado "petróleo de ganancia"). El petróleo de ganancia se divide entre la compañía y la Administración solamente después de que el "costo de petróleo" ha sido pagado a la compañía para reembolsar los costos admisibles. Cualquier aumento en los costos del proyecto resultará en una reducción del petróleo de ganancia disponible. En el caso que los costos sean legítimos, tanto la compañía como el gobierno sufren. Simplemente, hay menos "petróleo de ganancia" para compartir. En cambio, si los gastos admitidos se han exagerado o son ilegales, la compañía recibe el valor total del costo del petróleo en lugar de solo una parte de su valor, a través del petróleo de ganancia (Vea **Recuadro 13: Indonesia abandona la recuperación de costos por abuso**).

## Recuadro 12:

### Facturas falsas de empresa minera en Chile<sup>84</sup>

La Sociedad Química y Minera de Chile (SQM), es una empresa minera privada que extrae, procesa y comercializa yodo, potasio y litio. Desde el 2013, esta empresa ha estado enredada en una serie de escándalos. Uno de estos escándalos implicaba la declaración de facturas falsas, lo que resultó en menores pagos de impuestos.

Siguiendo las investigaciones de los Servicios de Impuestos Internos chilenos (SII), SQM reportó que, entre el 2009 y 2014, la compañía había pagado más de 800 facturas con un total de más de \$11 millón “que no cumplían los requisitos para calificar como gastos deducibles de impuestos bajo el código fiscal chileno”. Una demanda en los Estados Unidos por parte de los inversionistas argumenta que eran “facturas falsas de servicios ficticios.”

De acuerdo a testimonios, se alentó a compañías a que entregaran a SQM facturas de servicios que no habían proveído y, ni siquiera, habían tenido contacto alguno con la empresa. Cuando estas facturas se liquidaron, la mayoría del dinero fue transferido a políticos.

En el 2015, la empresa presentó modificaciones a sus declaraciones de impuestos de 2009 a 2014 y pagó un total de impuestos e intereses de aproximadamente US\$7 millones.



## Costos asignados erróneamente

También existen incentivos para que las empresas asignen costos de manera incorrectas entre categorías diferentes, y para algunos regímenes fiscales, entre diferentes concesiones o bloques.

La mayoría de los regímenes fiscales hacen una clara distinción entre los costos de capital (ej. Infraestructura permanente y maquinaria) y costos anuales de operación (ej. Salarios y materiales consumibles, tales como combustible). Los costos operativos pueden ser reclamados en el año en que fueron incurridos. En la mayoría de los casos los costos de capital son “amortizados”, lo que significa que son declarados a lo largo de varios años. La amortización de costos de capital afecta a los plazos para las ganancias de gobierno. Así, esto es un incentivo para que las empresas clasifiquen costos como operativos, cuando en realidad deberían de ser clasificados como costos de capital. Los auditores de la India también subrayaron los riesgos a las ganancias debido a cargos asignados erróneamente entre las diferentes fases del proyecto (exploración, desarrollo y producción) y también entre los costos de capital y de operación.<sup>85</sup>

**Es un incentivo para que las empresas clasifiquen costos como operativos, cuando en realidad deberían de ser clasificados como costos de capital.**

Los costos también pueden ser asignados de manera incorrecta entre los diferentes bloques o concesiones. Es común, en particular en el sector del petróleo, que las operaciones tengan “delimitación de fondos”, al nivel de contrato o de bloque. Esto quiere decir que las ganancias, costos e impuestos son calculados por separado. Consecuentemente, los gastos se pueden recuperar solo de una futura producción dentro del mismo bloque. De esta manera, las empresas pueden, durante la fase de exploración, beneficiarse de asignar costos a los bloques que tienen mayor potencial de producción a futuro. Por ejemplo, las pruebas sísmicas, las cuales frecuentemente se llevan a cabo a través de varios bloques, pueden ser asignadas de forma desproporcional a un bloque con potencial muy alto, para así incrementar la probabilidad de recuperar la mayor parte de los costos.

Un ejemplo concreto de esto es en Timor Occidental, donde se perforó un pozo en un área que debía ser devuelta (cedida) al gobierno y sus gastos declarados como parte de un bloque en producción. (Vea **Recuadro 14: Pérdida de ingresos en Timor Oriental por la asignación errona de costos**<sup>86</sup>). Una disputa similar se ha puesto en marcha en el sector petrolero de Ghana, donde las compañías buscan reclamar costos de proyectos de segunda generación contra las ganancias de proyectos de primera generación.<sup>87</sup>

### **Recuadro 13:**

#### **Indonesia abandona la recuperación de costos por abuso**

Indonesia, pionera de los contratos de régimen fiscal en producción compartida en los años 60, ha abandonado un residente central del sistema fiscal a consecuencia de abusos incontrolables por parte de las empresas. La Administración por mucho tiempo sospechaba que las compañías de petróleo estaban inflando sus reclamaciones de recuperación de costos y por consiguiente en el 2001 y de nuevo en el 2008 hizo más estrictos sus reglamentos. De acuerdo al gobierno, aun cuando la producción se redujo, las reclamaciones de costos de producción continuaron creciendo más allá de lo esperado debido a la antigüedad los pozos.

In 2010, el gobierno adopta reglamentos más estrictos (No. 79/2010) que requiere que los costos sean: relacionados a las operaciones de gas dentro del contrato, basado en el principio de transacciones libres de influencia entre empresas afiliadas, y aprobadas por adelantado por las autoridades gubernamentales correspondientes. Esta también identifica 22 categorías de costos que no son ni recuperables ni deducibles de impuestos. Y aunque esto reduce la incertidumbre acerca de los criterios para la recuperación de costos, los conflictos continúan. Una auditoria general sobre la recuperación de costos del 2010-2012 identificó \$221.5 millones en declaraciones de gastos ilegibles.

Si bien las normas más estrictas no fueron suficientes para prevenir el abuso, el gobierno ha adoptado recientemente un enfoque mucho más radical al abandonar el concepto de recuperación de costos para los nuevos contratos. En virtud del Reglamento N° 8 de 2017, los nuevos contratos aplicarán un mecanismo de "división al bruto de la producción" para repartir la producción entre el Estado y el contratista. Este mecanismo se aplicó a los más recientes Contratos de Producción Compartida (PSC) firmados en enero de 2017 para el bloque costa afuera del Noroeste de Java. Los PSC existentes no serán afectados, aunque los contratistas también tendrán la opción de aplicar este mecanismo.

## Costos Exagerados

En otros casos, el precio de bienes y servicios legítimos se exagera intencionalmente. La manipulación de precios de transferencia es particularmente preocupante en las transacciones entre las empresas afiliadas. En el sector minero la exageración de costos permite a las empresas transferir ganancias fuera del país productor, frecuentemente a una subsidiaria situada en una jurisdicción de baja tributación. En un sistema de producción compartida, la exageración de costos representa una fuente directa de flujo de ingresos para la compañía, a través del proceso de recuperación de costos.

Por ejemplo, en Ghana, los grupos de sociedad civil aseguran que en la construcción de un centro de procesamiento de gas natural hay una cantidad significativa de manipulación de precios de transferencia, proyecto financiado mediante \$3 billones respaldados por préstamos chinos. Hay documentos que muestran que un competidor pudiera haber construido un centro superior ahorrando costos de unos \$40 millones. La Plataforma de Sociedad Civil para el Petróleo y Gas indicó: "Se sospecha de que la compañía Sinopec International Petroleum Service Corporation (SIPSC) ha inflado los precios del material - tanto de la planta como de las tuberías - al añadir costos ocultos supuestamente ocasionados por un arreglo con una subsidiaria de propósito especial en el extranjero llamado SAF Petroleum Investments (FZE), registrada en Dubái."<sup>88</sup> La empresa nacional de gas de Ghana (The Ghana National Gas Company) declaró que revisó sus propios procesos de licitación y encontró que las reclamaciones de los costos no tenían mérito ni fundamento. Sin embargo, no hay ninguna indicación de que se hubiera llevado a cabo ningún seguimiento de investigación a estas reclamaciones.

## Recuadro 14:

### Pérdida de ingresos en Timor Oriental por la inadecuada asignación de costos<sup>86</sup>

En el 2011, Timor Oriental inició una serie de auditorías de impuestos que cubrían los años 2005-2010. Entre los problemas que se encontraron estaba la asignación errónea de costos del pozo perforado por Conoco Phillips, el cual resultó no ser productivo al final.

En el 2004, una porción considerable de los bloques de producción más importantes (03-12), estaba programada para terminar sus operaciones. Cuando la empresa pidió una extensión para una última perforación de un pozo, las autoridades competentes concedieron la extensión bajo la condición que los costos de este pozo no fueran recuperados contra las ganancias de la producción existente. Solo se le permitiría a la compañía recobrar sus costos si hubiera una producción comercial en el área a punto de ser cedida.

En el pozo Firebird, perforado en el 2005, solo se descubrieron volúmenes de gas no comercial. No obstante, las compañías declararon \$32 millones de costos de este pozo contra las ganancias de yacimiento Bayu-Undan, la parte no cedida del bloque 03-12. Esta declaración de recuperación de costos redujo sus pagos de impuestos en \$9.7 millones.

La entidad reguladora disputó esta declaración en su informe de la revisión de recuperación de costos del 2005, pero el problema continúa sin resolverse. En el 2010, Timor Occidental ordenó a las compañías el pago de \$32.4 millones, incluyendo \$9.7 millones de impuestos retroactivos, así como el 100 por ciento en sanciones por negligencia grave y un uno por ciento de interés mensual y multa por pago tardío.

Los costos generales y de administración son frecuentemente un punto específico de debate entre la administración del país anfitrión y las empresas extractivas. Las empresas multinacionales comúnmente incurren en costos legítimos fuera del país anfitrión y son, por definición, transacciones con empresas afiliadas. El apoyo puede ser en forma de actividades empresariales (ej. Servicios de contaduría, gestión de recursos humanos y entrenamiento, apoyo en la mercadotecnia, adquisición); servicios de tecnologías de la información (TI) (ej., apoyo con el software y hardware, sistema de captación), y tecnologías y funciones exclusivas y especializadas.

Una forma de analizar la gestión de costos es en proporción a las ganancias totales asignadas a esos costos. Un estudio reciente de una mina de oro de Zimbabue reveló que, por medio de un acuerdo con el gobierno, la compañía está autorizada a cobrar un honorario predeterminado por sus servicios de administración equivalente de un siete a un nueve por ciento respecto a los ingresos brutos de los últimos años.<sup>89</sup> Un análisis de la mina de Uranio Paladin en Malawi reveló que se usaron \$134 millones en gastos de administración durante cinco años, lo que equivalía a un quinto de la ganancia total de una mina que se ve afectada por precios de uranio muy bajos. Quizás no sorprenda que los honorarios fueron pagados a una subsidiaria en los Países Bajos, permitiendo así que la empresa también eludiera la retención fiscal.<sup>90</sup> En Guinea, se descubrió que un subcontratista en minería pagaba el 30 por ciento de su ganancia total en gastos de administración a su empresa matriz. Una auditoría identificó que muchos de estos servicios proporcionados probablemente no fueron requeridos por el subcontratista en Guinea.<sup>91</sup>

Los costos asignados a un proyecto deben de ser justos, razonables y acordes con el mercado. Idealmente, se debe tener una clara legislación, regulaciones y procedimientos para determinar qué proporción de los costos indirectos incurridos por una compañía afiliada está permitida. Con el fin de limitar el posible abuso, algunos países han puesto un límite en los niveles de gastos de la oficina matriz. Mozambique, por ejemplo, permite un cinco por ciento del total de los costos del proyecto por debajo de \$5 millones, pero solo 1.5 por ciento del total de los costos del proyecto sobre \$10 millones.<sup>92</sup> Mientras que tener un tope en los costos puede limitar el grado de los posibles abusos, las compañías pueden interpretarlo no como un nivel máximo, sino como un derecho.

## Financiación de la deuda

Un área específica que conlleva un gran potencial de riesgo para las ganancias del gobierno es el financiamiento de inversión de capital entre empresas filiales. De acuerdo al FMI “con los intereses deducibles del IS (impuesto sobre sociedades) y la nula o baja retención fiscal, una forma obvia de traspasar ganancias fuera de una jurisdicción de alta tributación es haciendo un préstamo a una de baja tributación.”<sup>93</sup>

Hay dos dimensiones de la financiación de la deuda. Primero, está la cuestión de la proporción relativa de la deuda empresarial en comparación con recursos propios de la empresa que se usa para financiar los costos de capital. Muchos regímenes fiscales ponen un límite a la proporción de deuda, para evitar un financiamiento de la deuda excesivo, un fenómeno conocido como “infracapitalización”. Segundo, está la pregunta de si la tasa de intereses cobrada sobre la deuda es excesiva.<sup>94</sup> A menudo, como con la manipulación de precios de transferencia, las compañías afiliadas proveen el financiamiento. Esto aumenta el riesgo de que las tasas de interés no estén basadas en precios de “mercado” dentro de transacciones libres de interés, sino que estén diseñadas para inflar los costos que son deducibles contra la base imponible.

## Recuadro 15:

### La financiación de la deuda socaba las ganancias de Chile<sup>95</sup>

Según las autoridades tributarias chilenas, la mina de cobre Compañía Minera Disputada de las Condes en Chile, propiedad de Exxon, operó con pérdidas por más de 20 años. Sin embargo, en el 2002, se vendió por \$ 1.3 billones a Anglo American Plc. La mina era claramente rentable, desde una perspectiva de inversión, pero no desde una perspectiva fiscal. La razón era la financiación de la deuda.

Exxon compró la mina al Estado chileno a mediados de los 1970 por 80 millones de dólares. Técnicamente, la mina operó durante 23 años bajo pérdidas, acumulando \$ 575 millones en créditos fiscales. En cambio, los fondos que podrían haber sido declarados como ganancias fueron pagados a compañías afiliadas en forma de pagos de intereses, incluyendo Exxon Financials, con sede en Bermuda. Se dice que el vicepresidente de la compañía admitió que "el 96 por ciento de los pasivos corresponden a préstamos de la empresa matriz o de la filial de Bermuda, por eso Exxon retira los pagos de intereses en lugar de ganancias".

La indignación pública acerca de este caso contribuyó a la introducción de reglas de infracapitalización, que limitan la proporción de deuda de capital e impone una retención del 35 por ciento sobre los pagos de intereses que salen del país. También contribuyó a la decisión de imponer una regalía basada en la producción, para asegurar un flujo de ingresos confiable y menos vulnerable a las estrategias de minimización de impuestos de las empresas.

La financiación de la deuda representa un riesgo importante para los ingresos del gobierno. En Chile, por ejemplo, una mina de cobre evadió por toda una década el pago de impuestos sobre sociedades. Lo llevo a cabo trasladando sus ganancias a través de pagos de intereses a su empresa subsidiaria en las Bahamas. La verdadera rentabilidad de la mina se reveló cuando se vendió por \$1.3 billones (Vea **Recuadro 15: La financiación de la deuda socaba las ganancias de Chile**<sup>95</sup>).

Las recientes investigaciones subrayan la importancia que se le ha dado a este problema por parte de los representantes de las autoridades fiscales en África.<sup>96</sup> En un informe, el FMI resalta el caso de un país anónimo en África, donde \$100 billones de inversión en el sector de la minería del oro fueron casi completamente financiados por deuda.<sup>97</sup> En otro ejemplo, un mina de oro en Guinea, que había operado por 20 años sin pagar impuestos sobre sociedad debido a deudas de cientos de millones de dólares, la mayoría de las mismas con su empresa matriz. Cuando se vieron confrontados, la compañía redujo la declaración de su deuda a \$23 millones, resultando en un pago de impuestos sobre sociedad de \$13 millones.<sup>98</sup>

Los riesgos que supone la financiación de la deuda a los ingresos de gobierno son también muy claros en el sector del petróleo. Por ejemplo, recientemente la oficina de impuestos de Australia ganó en la corte contra una abusiva financiación de la deuda entre las subsidiarias de Chevron (Vea el **Recuadro 16: Los costos de financiación de Chevron fueron rechazados**).<sup>99</sup> Los contratos de producción compartida pueden ser particularmente vulnerables a la financiación de la deuda cuando las cláusulas en el contrato permiten que los pagos de intereses puedan presentarse tanto como costos recuperables, como deducciones legítimas de la base imponible. Existe una serie de medidas para limitar la pérdida de ganancias proveniente de la financiación de la deuda. Las reglas de infracapitalización restringen la deuda a los límites del patrimonio. Se pueden poner restricciones en la tasa de interés, con frecuencia una tasa de referencia internacional, como la tasa del Libor (London Overnight Banking Rate), más un recargo adicional. Otro enfoque alternativo puede ser el restringir los intereses a un porcentaje de las ganancias, comúnmente se le conoce en inglés como “earning stripping rule.”<sup>100</sup>

## Recuadro 16:

### Los costos de financiación de Chevron fueron rechazados<sup>99</sup>

Chevron es una empresa con participación (“joint venture”) en el proyecto de gas natural Gorgon en Australia, con un valor de US \$ 56.000 millones. Chevron Australia Holdings Pty Ltd (CAHPL) admite que entre el 2003 y el 2008 envió un total de 5.150 millones de dólares australianos en pagos de intereses a su propia filial, Chevron Funding Corporation (en Delaware).

Específicamente, Chevron Australia pidió prestado US \$ 2.500 millones de AUD de Chevron en Delaware a un interés del 8,97 por ciento, a pesar de que el préstamo que Chevron Funding Corporation había pedido tenía solo un interés del 1,2 por ciento. No se pagó retención fiscal sobre los pagos de intereses en Australia, y Chevron Delaware no pagó impuestos sobre los ingresos por esos intereses. Los pagos de dividendos de Chevron en Delaware a Chevron en Australia también estuvieron exentos del impuesto australiano.

La Corte Federal de Australia decretó que estos préstamos habían violado las reglas de transferencia de precios. Los préstamos no cumplían con los requisitos estándares de una transacción independiente (o libre de influencias) y por lo tanto Chevron debía \$322 millones AUD en impuestos y penalidades.

## Recuadro 17:

### La Agencia de Auditoría Minera de Tanzania<sup>101</sup>

La liberalización del sector de la minería de oro en Tanzania a finales de los años 90 generó una gran cantidad de nuevas inversiones, pero un escaso aumento de los ingresos fiscales del gobierno. Un informe estatal concluyó que, de los casi \$1,000 millones del valor de las exportaciones de recursos naturales en 2006, solo se generaron \$26 millones en ingresos tributarios. Una tasa de regalías muy baja, del 3%, así como los incentivos a la inversión de capitales existentes fueron parte de las causas. Pero también surgió una inquietud por las agresivas estrategias de elusión fiscal adoptadas por las empresas.

Las grandes compañías de la minería de oro no pagaban impuesto de sociedades y declaraban enormes cifras de pérdidas año tras año. Las pérdidas totales sobrepasaron los \$1,000 millones entre 1998 y 2005. Una auditoría patrocinada por el gobierno concluyó que las empresas habían “sobre-dimensionado” sus pérdidas en unos \$500 millones.

En 2009, el gobierno creó la Agencia de Auditoría Minera de Tanzania (TMAA) con el fin de controlar todos los aspectos de las operaciones mineras relacionados con la generación de ingresos públicos. La agencia evalúa de manera independiente la cantidad y calidad de los minerales obtenidos y exportados, y presta apoyo a los funcionarios de la hacienda pública para determinar la cuantía de los impuestos de sociedades, mediante la comprobación de la autenticidad de las declaraciones de ingresos, inversión y gastos.

Las auditorías que la TMAA llevó a cabo en 2010 muestran una serie de vías por las que pueden perderse ingresos del sector extractivo. Las cifras de la siguiente tabla presentan el valor en USD de las declaraciones de las empresas que fueron denunciadas por la TMAA –entre otras razones, por infravalorar los beneficios por proyecto (ej. infravaloración superior a los \$12 millones por ventas de mineral) y por presentar numerosos costos de proyectos inadmisibles o inflados.

Preguntas comunes de auditoría	Cantidad total
Cobertura de riesgos financieros pasivos y pérdidas declaradas indebidamente	\$183,645,187
Declaraciones exageradas de desgravación de capital	\$179,304,109.43
Capital y gastos operativos no respaldados	\$141,253,370.23
Partidas no autorizadas	\$53,776,029.65 y 1,729,200,800 TSH (chelines tanzanos)
Deducciones de capital prematuras e incorrectas	44,453,468 TSH
Ventas de minerales infravaloradas	\$12,446,991.13 y 3,001,291,703.81 TSH
Pagos para servicios técnicos para los cuales la retención fiscal no fue adjudicada	\$50,874,325.99 y 1,515,475,586 TSH
Honorarios de gestión para los cuales no hubo retención fiscal	\$23,097,348

Desde la creación de la Agencia, las ganancias se han incrementado considerablemente. Por primera vez desde el 2010, los ingresos anuales excedieron los 100 billones de chelines tanzanos (\$71 millones). Los consiguientes años las ganancias públicas han superado los 200 billones de chelines (\$125 millones). En el 2015 llegaron a los 400 billones de chelines (\$200 millones).

## Límite en la exageración de los costos

Para disminuir el riesgo de que una empresa presente costos excesivos, es esencial llevar a cabo un seguimiento y control eficaces. El de la Agencia de Auditoría Mineral de Tanzania es un ejemplo que suele referirse para ilustrar un caso en que una auditoría completa ha rescatado unos dividendos considerables. (Ver **Recuadro 17: Agencia de Auditoría Minera de Tanzania**<sup>101</sup>).

La manipulación de precios de transferencia constituye un importante desafío para las administraciones tributarias, tanto de los países desarrollados como en vías de desarrollo.<sup>102</sup> En los contratos suelen existir cláusulas que exigen precios de plena competencia para toda la transacción realizada entre empresas filiales, pero es muy difícil hacerlas cumplir, a pesar de los recientes esfuerzos tanto en foros internacionales (ej. el Foro BEPS de la OCDE y el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación de las Naciones Unidas), como en la construcción de capacidades apoyada por el FMI, el Banco Mundial y Noruega.

Para contener la manipulación de los precios de transferencia se precisa aunar una normativa clara con una gran capacidad de acción. Dentro de los países desarrollados se han producido notables victorias, como la reciente contra Chevron en Australia (Ver **Recuadro 16: Los costos de financiación de Chevron fueron rechazados**), y también se han sufrido numerosos fracasos, como en los juicios contra Transocean en EE.UU. y Noruega (Ver **Recuadro 18: Transocean – los retos para hacer tributar a una multinacional de la explotación petrolera**<sup>103</sup>).

La experiencia sudafricana nos ofrece una perspectiva ciertamente útil. La sudafricana es la administración tributaria más vigorosa de toda África Subsahariana. Cuenta con un equipo de 20 profesionales dedicado a la auditoría de los precios de las transferencias que cubre todos los sectores. Según los informes, 30 auditorías llevadas a cabo entre 2012 y 2015 revisaron un total de \$2.000 millones, generando unos \$500 millones de incremento de los ingresos tributarios.<sup>104</sup> Sin embargo, no parece que haya existido un adecuado enjuiciamiento de la manipulación de los precios de transferencia en Sudáfrica. La falta de capacidad administrativa no se limita a la administración tributaria, sino que también afecta a la judicial: a los jueces pueden escapárseles las complejidades de un caso de manipulación de precios de transferencia. El presidente del Comité de Revisión Fiscal, sin ir más lejos, afirmaba: “No estoy seguro de que contemos ahora mismo con un juez capaz de llevar un caso de manipulación de precios de transferencia.”<sup>105</sup>

Para los países en vías de desarrollo el desafío es inmenso. Un informe reciente mostraba que África tiene carencias graves, tanto en normativa como en capacidad administrativa, para gestionar los riesgos de la manipulación de los precios de transferencia.<sup>106</sup> Y algunos funcionarios de administraciones fiscales latinoamericanas han señalado carencias similares.<sup>107</sup>



## Recuadro 18: Transocean – Los retos para hacer tributar a una multinacional petrolera<sup>103</sup>

Transocean es la mayor compañía petrolera del mundo, y su caso es ilustrativo de los retos a los que se enfrenta una administración fiscal efectiva en los países desarrollados. Transocean se fundó en Delaware, EE.UU., y tiene sede en Houston. En 1999, la empresa se re-domicilió en las Islas Caimán, con el fin de reducir su tipo de interés tributario global del 31% al 17%, con lo que se ahorró prácticamente \$2000 millones en impuestos en EE.UU. En 2008, como las autoridades estadounidenses comenzaban a aumentar la presión sobre los paraísos fiscales caribeños, cambió de nuevo su domicilio, esta vez al cantón suizo de Zug, que cuenta con un bajo nivel impositivo.

La empresa sigue con un alto nivel de operaciones (y con muchas filiales) dentro de EE.UU. El IRS ha presentado correcciones en el cálculo de impuestos en numerosas ocasiones, relacionadas con presuntos casos de manipulación de los precios de transferencia: \$413 millones más intereses para 2004-05; \$278 millones para 2006-2009; y \$290 millones más intereses y multas para 2010-2011. Transocean ha ganado todos los casos hasta 2010 y prevé hacer lo mismo para 2010-2011.

Transocean fue causante del mayor caso de fraude fiscal de la historia de Noruega. Las autoridades noruegas denunciaban que esta empresa había llevado a cabo una serie de “transacciones por motivos fiscales” que implicaban a filiales noruegas, cuando consolidaba la propiedad de sus 12 plataformas de explotación en filiales de las Islas Caimán 1999 y 2002. A modo de ejemplo, la plataforma de explotación Polar Pioneer, que opera en la plataforma continental noruega desde 1985, fue vendida durante las 8 horas transcurridas fuera de las aguas territoriales noruegas, tras haber recalado para su mantenimiento en un puerto noruego en mayo de 1999.

El fisco noruego presentó una revaloración de \$776 millones, que incluían intereses y multas. También se presentaron alegaciones penales contra dos filiales de Transocean y contra algunos empleados de asesorías fiscales externas. En 2014, un tribunal de Oslo absolvió a Transocean de todas las causas, aunque el Estado noruego apeló. En enero, tras casi 100 días de proceso, el Tribunal de Apelaciones absolvió a Transocean y a sus asesores de la mayoría de las acusaciones. El gobierno noruego decidió no seguir con las causas pendientes, y despidió al fiscal principal, acusado de levantar una “cruzada”. Esta pérdida supuso un tremendo golpe para la oficina encargada de controlar el fraude fiscal en Noruega, y tal vez provoque un retroceso en ciertas disposiciones de la legislación noruega sobre impuestos de sociedades.



## Siguientes pasos en la protección de los ingresos públicos

Los ingresos tributarios sobre los beneficios del sector extractivo pueden perderse por varias vías. Si cerramos unas de ellas, pero el resto quedan abiertas, no servirá de mucho. Para proteger los ingresos de la administración, que deberían redundar en beneficios para todos los ciudadanos, se necesita una perspectiva holística.

### La mejor práctica emergente

Como es entendible, los acuerdos mal negociados impiden que los gobiernos puedan acceder a una gran parte de la riqueza derivada de sus recursos naturales. Conseguir acuerdos mejores en el sector extractivo es el objetivo tradicional tanto de la incidencia de la sociedad civil, como de los esfuerzos de los donantes internacionales. Si se conociese mejor el contenido de los contratos del sector extractivo y el nombre de los propietarios beneficiarios de las sociedades, sería más fácil. Con las nuevas prácticas, ahora habituales, de incluir todos (o casi todos) los términos fiscales en la legislación nacional, en vez de dejarlos para los contratos específicos, se reduciría el margen de discreción de los negociadores públicos. Los contratos-modelo, vinculados a las legislaciones nacionales, pueden desempeñar un papel similar en las negociaciones de proyectos específicos. También se ha respaldado la ayuda internacional para asistir a los gobiernos durante tales negociaciones, aunque su impacto real sea difícil de evaluar. Es necesario ejercer una vigilancia continua, ya que se siguen negociando contratos desventajosos<sup>108</sup> y se siguen ofreciendo remisiones fiscales a las empresas, sobre todo cuando bajan los precios de las materias primas. Una lección importante de efecto transversal es la de construir las capacidades para realizar ajustes a los contratos a lo largo del tiempo, limitando la estabilización y fijando un margen temporal (ej. cinco años) para efectuar la revisión formal de los términos fiscales.

Las empresas suelen servirse de los CDI para reducir o eliminar nuevos impuestos, en particular aquellos que puedan gravar la repatriación de intereses y de pagos de dividendos, así como los ingresos del capital. Tales gravámenes no constituyen la fuente principal de ingresos tributarios procedentes del sector extractivo, pero sí pueden perderse docenas de millones de dólares (a veces más) cuando las empresas se aseguran beneficios contractuales mediante la creación de empresas fantasma en jurisdicciones con generosos términos contractuales. Desde el punto de vista de la obtención de ingresos por parte de un país en vías de desarrollo, se hará necesario efectuar un análisis profundo de los CDI. Parece ser que desde algunos sectores de la administración se fomentan los CDI más bien como un signo de la voluntad de lograr una mayor interacción económica, sin darse cuenta de las posibles implicaciones tributarias. Un proyecto extractivo puede por sí solo alterar de manera esencial los cálculos de costos y beneficios de una CDI; por ello, es fundamental llevar a cabo un análisis proactivo. Podría parecer conveniente emplear en los tratados unos términos que intenten poner fin a los beneficios de las empresas del sector extractivo que usen empresas fantasma, pero aún está por ver si resultará eficaz.

Para las administraciones es necesario establecer unos índices contributivos justos si desean llevarse una parte equitativa de las ganancias de los proyectos extractivos, pero no es suficiente. Un propósito fundamental de este estudio ha sido el mostrar que de nada sirven los índices contributivos si no existe una base imponible sobre la cual calcularlos. Es decir, que de nada sirve que el impuesto de sociedades sea del 25 o del 35% si estas no comunican ningún ingreso. Si queremos asegurar una percepción justa de ingresos fiscales provenientes del sector extractivo, necesitamos poner mucha mayor atención en proteger la base imponible.

Y para proteger la base imponible hay que comenzar garantizando una correcta comunicación de los beneficios globales de los proyectos. Es indispensable llevar a cabo un seguimiento efectivo para comprobar tanto la cantidad como calidad de la materia prima producida, incluyendo los productos secundarios que tengan valor. Aunque pueda parecer algo obvio, muchas legislaciones no lo tienen en cuenta. También se ponen en riesgo los ingresos tributarios cuando se venden las materias primas a empresas filiales por debajo del precio del mercado. Habría que plantearse establecer un precio de referencia para calcular los ingresos tributarios que esté basado en valores internacionales. Cuando no puedan obtenerse precios de referencia, habrá que proceder con la máxima atención en aquellos casos en que las empresas vendan la materia prima a una empresa filial, en particular cuando se trate de un acuerdo de venta a largo plazo.

El segundo paso en importancia a la hora de proteger la base imponible es el control de los gastos del proyecto presentados por la empresa. Estos aspectos están mucho más difundidos, y en muchas ocasiones es más sencillo que controlar la manipulación de precios de transferencia realizada entre empresas filiales. La administración debería llevar a cabo auditorías de riesgo para rechazar facturas fraudulentas y otros costos inadmisibles, y para asegurarse de que los costos admisibles sean atribuidos correctamente a los diferentes proyectos y a las diferentes categorías de costos (ej. costos de capital frente a costos operativos). Cuando se trata de grandes compañías transnacionales, existe un riesgo de transferencia de beneficios mediante manipulación de los precios. La financiación de la deuda es un ámbito de alto riesgo, por ello el análisis ha de ser escrupuloso en cada uno de los casos en que se transfieren bienes o servicios entre empresas filiales. Sería deseable comprometerse con los esfuerzos realizados a escala internacional en los procesos de la OCDE o la ONU, pero en general, lo que cada país debería hacer es desarrollar y aplicar soluciones a nivel nacional que limiten la capacidad de las empresas para inflar sus costos. Entre las medidas sencillas que podrían tomarse para evitar la elusión están el fijar o aumentar las retenciones de impuestos, y establecer límites para ciertos tipos de gastos, como los costos de las oficinas centrales.

## Fortalecimiento de la administración tributaria y el cierre de vacíos fiscales

Fortalecer la capacidad de la administración tributaria es un punto de partida obvio a la hora de proteger los ingresos tributarios. Es interesante destacar que, aunque hace ya más de 15 años que se efectúa un seguimiento de los beneficios del sector extractivo y del diseño del régimen fiscal por parte de los principales donantes – incluidos el FMI y el Banco Mundial-, no se ha prestado atención a la administración tributaria hasta los últimos cinco años.<sup>109</sup> Pero el impulso es creciente en este sentido, sirvan de ejemplo:

- La disponibilidad de asesoramiento pormenorizado sobre los riesgos de manipulación de precios de las transacciones y sobre la tasación de los minerales;<sup>110</sup>
- El apoyo a programas de construcción de capacidades por parte del FMI y Banco Mundial, y de donantes bilaterales, como Noruega, Alemania y Canadá;
- La movilización de los diferentes mecanismos que refuercen la capacidad de administración y de auditoría, como el Foro Africano de Administración Tributaria, o la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

En muchos casos, la falta de control existente por parte de la administración ha sido sorprendente. Zambia es el octavo país productor de cobre en el mundo. Los minerales constituyen el 70% del valor de sus exportaciones y el 30% de los ingresos públicos. Su gobierno estaba convencido de que no estaba recibiendo una parte justa de la riqueza mineral y aplicó, y después revocó, una serie de revisiones del régimen fiscal minero.<sup>111</sup> Solo en los últimos años se han realizado verdaderos esfuerzos para revitalizar los ingresos de la Administración.<sup>112</sup>

Por supuesto que nunca es tarde para comenzar, pero los resultados de este útil trabajo vendrán una vez pasado el “superciclo” de las materias primas, con lo que se habrán perdido ingentes ingresos.

Fortalecer las capacidades de la administración no puede ser sino positivo, pero sería inocente sobrevalorar la eficacia de tales esfuerzos. Existe, y seguirá existiendo en un futuro previsible, una desproporción entre los expertos contables y juristas que trabajan para las empresas del sector extractivo, y los funcionarios encargados de garantizar una tributación justa.

## En los países en vías de desarrollo, con administraciones fiscales comparativamente más débiles, debería considerarse una serie de medidas sencillas, pero contundentes, para contrarrestar la pérdida de ingresos.

Como demuestran ciertos estudios monográficos de algunas “superpotencias” de los recursos naturales como Alaska, Australia y Canadá, asegurarse el cobro de los ingresos tributarios provenientes del sector extractivo es un reto abrumador incluso en los países más desarrollados. Se han producido importantes victorias, como los litigios de Alaska o el éxito australiano contra el financiamiento de deuda y la transferencia de beneficios de Chevron a los mercados financieros de Singapur. En Canadá, los grandes litigios –entre ellos Cameco y Silver Wheaton – siguen abiertos, y el resultado es aún incierto. Sin embargo, apenas se presta atención a la frecuencia con que la administración tributaria pierde los juicios. Las batallas judiciales entre el fisco noruego y estadounidense y Transocean, la mayor empresa explotadora de petróleo del mundo, sugieren matizar las expectativas sobre el impacto positivo que pueda tener la construcción de capacidades de la administración tributaria sobre la recaudación.

En contra de lo que pudiese parecer, quizá las próximas medidas a tomar para proteger los ingresos públicos habrían de ser la revisión de los regímenes tributarios y la renegociación de los contratos. No se trataría de modificar las tasas impositivas, sino de encontrar medidas más eficaces para proteger la base imponible cerrando los vacíos fiscales. En los países en vías de desarrollo, con administraciones fiscales comparativamente más débiles, debería considerarse una serie de medidas sencillas, pero contundentes, para contrarrestar la pérdida de ingresos.<sup>113</sup>

Revisar los regímenes fiscales podría incluir también un cambio del equilibrio entre los gravámenes de la producción y los gravámenes de los beneficios. Tras 15 años recomendando que los países en vías de desarrollo se decanten por la imposición sobre los beneficios y súper-beneficios, algunas voces dentro del FMI están cuestionando este enfoque. Una reciente publicación del FMI sobre los riesgos que afectan a los ingresos del sector extractivo concluye que en el diseño de los regímenes fiscales quizá debamos “inclinarse entre la imposición sobre los beneficios y la imposición sobre las regalías del lado de estas últimas más allá de lo pensado, dado que controlar los costos deducibles es mucho más difícil que controlar los ingresos.”<sup>114</sup>

## Seguimiento de los ingresos de proyectos concretos

Para garantizar una justa percepción de los ingresos públicos, se necesita en casi todos los casos un control externo eficaz. Por fortuna, en muchas jurisdicciones la revolución por la transparencia ha proporcionado información a diputados, organizaciones de la sociedad civil, líderes sociales y medios de comunicación con la que no habrían soñado hace unos años. No solo información sobre ingresos, sino también sobre contratos del sector extractivo, o sobre volúmenes y precios de producción.

La publicación de los pagos hechos a la administración y los intentos por cotejar recibos administrativos y pagos por parte de las empresas son pasos cruciales hacia adelante. No obstante, sin contar con información adicional sobre el régimen fiscal, la materia prima, el proyecto y el contrato, es difícil evaluar si tales pagos están en consonancia con los términos contractuales y la legislación tributaria, o si, por decirlo de otro modo, son realmente justos. Son interrogantes que pueden responderse, pero para ello es preciso un análisis económico completo de todos los proyectos. Los pagos a la administración cobran su sentido partiendo de un análisis integrado de los costos de producción, los costos de los proyectos, el valor de la venta de las materias primas y los términos fiscales aplicables.

Ha sido todo un reto sacarle partido a la información disponible públicamente. En parte, porque ello requiere de conocimientos muy específicos, y en parte también por el tiempo necesario para llevar a cabo análisis en profundidad partiendo de datos diseminados en múltiples fuentes. Trasladar análisis de profundidad técnica al público en general e identificar maneras para traducir estos análisis en la obtención de una mayor transparencia, también ha entrañado sus dificultades. Pero es importante proseguir con los esfuerzos para obtener análisis de los ingresos de cada proyecto, y emprender acciones en función de las conclusiones obtenidas.

Un aspecto esencial de la lucha por la transparencia dentro del sector extractivo es asegurarse de que las empresas paguen lo que deben, y que lo que deben sea una justa compensación por el agotamiento de un recurso no renovable. Hay pruebas evidentes, tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo, de que los gobiernos no se están garantizando una parte justa de los ingresos procedentes del sector extractivo.

Puede resultar difícil encontrar pérdidas de ingresos si uno no sabe por dónde investigar. En este estudio se muestra que hay múltiples vías por las cuales pueden perderse ingresos, pero que estas no son infinitas. Hay patrones definidos que las empresas siguen para reducir sus pagos a las administraciones. La metodología de evaluación de riesgo descrita en este documento, aplicada a proyectos específicos del sector extractivo, puede ayudar a quienes trabajan para que los países maximicen los beneficios que perciben de la venta de sus recursos no renovables.

# Apéndice 1.

## Hipótesis de la erosión de la base imponible

En las secciones precedentes hemos intentado identificar un amplio abanico de métodos a través de los cuales las empresas pueden reducir los ingresos brutos y netos (después de gastos) con base en los cuales se calculan las regalías, los impuestos sobre sociedades y la producción compartida de petróleo. En el cuadro inferior se delinea un hipotético proyecto extractivo con unos beneficios brutos de \$100 millones. Se plantean cuatro supuestos diferentes para ilustrar cómo estas técnicas pueden reducir los ingresos presentados y costos.

**Figura 2:**  
Escenarios para la Base Imponible

Ingresos brutos (producción × precio) \$100 millones			
1 2 3 4	Costos del proyecto \$60 Millones	Ingresos gravables \$40 Millones	
	Costos del proyecto \$60 Millones	Costos inflados \$20 Millones	Ingresos gravables \$20 Millones
	Costos del proyecto \$60 Millones	Ingresos gravables \$20 Millones	Ingresos gravables \$20 Millones
	Costos del proyecto \$60 Millones	Costos inflados \$20 Millones	Ingresos gravables \$20 Millones

1. En la primera hipótesis, se muestra la economía real del proyecto: los ingresos presentados del proyecto son \$100 millones, y los costos presentados son de \$60 millones. Resulta una base imponible de \$40 millones.
2. En la segunda hipótesis se reflejan las consecuencias de inflar los costos. En este planteamiento, la combinación de unos costos inflados de la venta interna de maquinaria usada, unas tarifas de gestión excesivas y una financiación mediante deuda abusiva resultan en \$20 millones de costos del proyecto suplementarios. Los ingresos brutos siguen siendo de \$100 millones, pero al presentar unos gastos de proyecto de \$80 millones, la base imponible se queda en \$20 millones.
3. En el tercer supuesto, se ven las consecuencias del ocultamiento de una parte de los ingresos del proyecto. En esta hipótesis, la empresa vende la materia prima bruta a una empresa filial a precios por debajo del mercado, y no comunica los productos secundarios que se obtienen en el proceso de fundición. Los ingresos presentados del proyecto caen a \$80 millones, en vez de \$100 millones. Como los costos siguen siendo de \$60 millones, la base imponible vuelve a bajar a \$20 millones.
4. El cuarto supuesto es una combinación del 2 (costos inflados) y del 3 (ingresos ocultos). Los ingresos brutos presentados son de \$80 millones, y los costos presentados también son de \$80 millones. La base imponible ha desaparecido.

## Gráfica 1:

Consecuencias sobre los ingresos de las hipótesis de erosión de la base imponible

En el Gráfica 1 se muestran las consecuencias de las diferentes hipótesis anteriores, imaginando un régimen fiscal sencillo con solo un 5% de regalía sobre el valor de venta de la materia prima y un 30% de impuesto sobre la renta corporativa. Para mantener el ejemplo en términos sencillos, se sobreentiende que las regalías no son deducibles del impuesto sobre la renta corporativa.<sup>115</sup>

## Hipótesis

1  
2  
3  
4

Ingresos brutos	Regalías @ 5%	Base imponible	Impuesto corporativo @ 30%	Total ingresos de la Administración Pública	Pérdida de ingresos (Porcentual)
\$100m	\$5m	\$40m	\$12m	\$17m	
\$100m	\$5m	\$20m	\$6m	\$11m	-35%
\$80m	\$4m	\$20m	\$6m	\$10m	-41%
\$80m	\$4m	\$0	\$0	\$4m	-76%



1. En la primera hipótesis, se genera \$17 millones de ingresos para las arcas públicas. 5 millones por el 5% de regalía sobre las ventas de \$100 de materias primas, y \$12 millones por un impuesto del 30% sobre los \$40 millones de ingresos corporativos.
2. En el segundo planteamiento, se generan \$11 millones de ingresos para la administración pública. Los beneficios brutos siguen siendo de \$100 millones, con lo cual el pago por regalías es el mismo. Pero, al haberse inflado los costos, los ingresos imponibles se ven reducidos a \$20 millones, de lo que resulta un pago de solo \$6 millones. Los ingresos del gobierno se reducen en un 35%.
3. En la tercera hipótesis se recaudan \$10 millones. Al bajar los beneficios comunicados a \$80 millones, caen también las regalías a \$4 millones. Habiéndose reducido los beneficios imponibles a \$20 millones, el impuesto sobre sociedades genera solo, como en el caso anterior, \$6 millones. El ocultamiento de una parte de las ventas de materias primas afecta tanto a las regalías percibidas, como al impuesto sobre la renta corporativa y, por todo ello, los ingresos fiscales se ven reducidos en un 41%.
4. En el cuarto planteamiento, la administración solo consigue recaudar \$4 millones. Presentando únicamente \$80 millones de beneficios brutos, las regalías se quedan en \$4 millones. No existen ingresos imponibles, por lo tanto, no puede generarse ningún impuesto sobre sociedades. Los ingresos de las arcas públicas se reducen en un 76%, dejando bien patente cuán sensibles son los impuestos sobre beneficios a la erosión de la base imponible.<sup>116</sup>

Antes de abandonar este ejemplo, cabe mencionar una quinta hipótesis que tendría en cuenta el factor tiempo. Las estrategias de evasión fiscal suelen emplearse actualmente en la fase exploratoria y de desarrollo, en las cuales los costos inflados no suelen vigilarse de manera independiente, ni comprobarse por parte de la administración. En algunos regímenes fiscales se permite que las pérdidas del año precedente se “trasladen” y apliquen en el cálculo de la base imponible aplicable para el año siguiente.<sup>117</sup> En este quinto supuesto, la empresa tendría \$200 millones de deudas sobreestimadas del ejercicio anterior, que utilizará para desgravar cualquier base imponible en un futuro.<sup>118</sup> Combinando estas técnicas, se ve cómo un proyecto del sector extractivo que dé ganancias a las empresas puede utilizarlas para evitar tener que pagar **nunca** el impuesto sobre sociedades.

# Notas


- 1 Veá por ejemplo, [Track It! Stop It! Get It! High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa](#), Comisión Económica de las Naciones Unidas para África, 2014; [Illicit Financial Flows from Africa: Hidden Resource for Development](#), Global Financial Integrity, 2010; y ["Exposing the Lost Billions: How Financial Transparency by Multinationals on a Country by Country Basis Can Aid Development"](#), Eurodad, 2011.
- 2 Veá [Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2001-2010](#), Global Financial Integrity, 2012.
- 3 Veá por ejemplo, el análisis de [The World Bank Group's Response To Illicit Financial Flows: A Stocktaking](#), Banco Mundial, 2016.
- 4 ["Addressing Information Gaps on the Prices of Mineral Products \(Documento de consulta de cuatro partes\)](#), "Programa de la OCDE para la tributación y el Desarrollo", Octubre de 2015. Las iniciativas más amplias de la OCDE también tienen relevancia directa, incluyendo una evaluación del BEPS desde la perspectiva de los países de bajos ingresos y una orientación específica sobre el uso de incentivos fiscales, así como las medidas propuestas sobre técnicas de evasión fiscal, incluyendo la manipulación de transferencias de precios, deducción de los intereses, búsqueda del convenio más favorable y declaración país por país.
- 5 Para una revisión completa de la labor de las Naciones Unidas, vea: [United Nations Handbook on Selected Issues in Protecting the Tax Base of Developing Countries](#), Naciones Unidas, 2015.
- 6 Veá, por ejemplo, [Secretariat Report on the Expert Group Meeting on Extractive Industries Taxation](#), Naciones Unidas, 28 Mayo 2013.
- 7 [Tax Evasion and the Use of Tax Havens: Report Of The Standing Committee On Finance](#), Parlamento de Canadá, 2013.
- 8 Proyecto de Ley C-621: Ley para Enmendar la Ley del Impuesto sobre la Renta (Sustancia Económica), Parlamento de Canadá, 2014.
- 9 Veá por ejemplo, [J18 Vancouver Quadra Offshore Tax Havens](#): Resoluciones para Debate, LPC-BC Bienal Policy Convention, 2016, p. 21.
- 10 Veá ["Demanda de Acción Colectiva enmendada Consolidada por la Violación de Leyes Federales de Valores"](#), Corte Federal de Distrito de California, 18 de diciembre de 2015, (2: 15-cv-05146-CAS-JEM); y [Silver Wheaton Corporation](#), Informe Anual 2015, 11 de abril de 2016, pág. 44-45.
- 11 Veá, Rita Celli, ["Mining for More"](#), 2015.
- 12 La revolución de la transparencia se extiende mucho más allá de los pagos de ingresos. Los contratos del sector extractivo, hasta ahora secretos muy bien guardados, han sido publicados en decenas de países. Ver la publicación de Don Hubert y Rob Pitman, [Past the Tipping Point? Contract Disclosure within EITI](#), NRGi, 2017.
- 13 Veá, ["The Board Reaffirmed That Project-Level Reporting is Required,"](#) El comunicado de prensa de EITI, 8 de marzo del 2017. Para una evaluación más a fondo de la eficacia de la EITI, véase Siri Aas Rustad, Philippe Le Billon y Päivi Lujala. "Has the Extractive Industries Transparency Initiative Been a Success?" Para identificar y evaluar las metas de la EITI, "Política de Recursos, Vol. 51, 2017, pág. 151-162.
- 14 Este análisis se centra en regalías, impuestos y derechos de producción de las empresas a los gobiernos. No se aborda el tema de la posible pérdida de ingresos del gobierno cuando el estado tiene una participación de capital en un proyecto de IE.
- 15 Todos los valores de monedas, a menos que se indique lo contrario, se expresan en dólares estadounidenses (USD).
- 16 Este informe no se diseñó para abordar la cuestión, igualmente importante, de cómo se invierte el gasto público.
- 17 Los ejemplos de literatura son extensos. Para dar un ejemplo particularmente significativo, véase [Fiscal Regimes for Extractive Industries: Design and Implementation](#), FMI, 2012.
- 18 Veá Jack Calder, [Administering Fiscal Regimes for Extractive Industries: A Handbook](#), FMI, 2014; Pietro Guj y otros., [How to Improve Mining Tax Administration and Collection Frameworks](#), Banco Mundial, 2013; también Brian J Arnold y James Wilson, [Aggressive International Tax Planning by Multinational Corporations: the Canadian Context and Possible Responses](#), The School of Public Policy (SPP), 2014.
- 19 Veá Pietro Guj y otros, [Transfer Pricing in Mining with a Focus on Africa: A Reference Guide for Practitioners](#); Banco Mundial, 2017; [Transfer Pricing Issues in Extractive Industries](#), Comité de Expertos en Cooperación Internacional en Materia Tributaria, E / C.18 / 2017 / CRP.9, 2017; y Alexandra Readhead, [Preventing Tax Base Erosion in Africa: A Regional Study of Transfer Pricing Challenges in the Mining Sector](#), NRGi, 2016.
- 20 Esta sección se basa en un marco de evaluación de riesgos en sector extractivo, desarrollado por Don Hubert de Resources for Development Consulting, 2016. Para su aplicación a un proyecto específico, véase Don Hubert , [Mapping Risks to Future Government Petroleum Revenues in Kenya](#), Oxfam Kenya, 2016.
- 21 "A partir de este análisis, se obtiene una estructura impositiva adecuada y un rango objetivo de AETR [tipos impositivos efectivos medios]. Estas simulaciones, y las de otras fuentes, sugieren rangos suficientemente alcanzables con AETRs descontados de 40-60 por ciento para la minería y del 65-85 por ciento para el petróleo." [Fiscal Regimes for Extractive Industries: Design and Implementation](#), FMI, 2012, p. 29.
- 22 Para una leer una gran introducción al tema, vea: [Foreign investment, law and sustainable development: A handbook on agriculture and extractive industries](#), 2da Edición. 2016. Las ilustraciones utilizadas en esta publicación se tomaron de las pág. 47 y 25.

- 23 Las investigaciones sobre las mayores 10 empresas mundiales del sector extractivo demuestran estas controlan más de 6.000 filiales, de las cuales más de un tercio están ubicadas en paraísos fiscales o jurisdicciones secretas. Ver: ["Piping Profits,"](#) Publica lo Que Pagas – Noruega, 2011.
- 24 Véase: la Acción de demanda colectiva y modificada por la Violación de Leyes Federales de Valores, Corte Federal de Distrito California, 18 de diciembre de 2015, (2: 15-cv-05146-CAS-JEM); Y Silver Wheaton Corporation, Informe Anual 2015, 11 de abril de 2016, pág. 44-45.
- 25 Para ver una perspectiva clara y concisa de la tributación al sector minero vea, Farid Tadros y Kristina Svensson, [Using Taxation to Enable a Fair and Thriving Mining Industry](#), Banco Mundial, 2010; Paul Mitchel, [Taxation and Investment Issues in Mining](#), in [Advancing the EITI in the Mining Sector](#), EITI 2009, pág. 27-31; y Thomas Baunsgaard, [A Primer on Mineral Taxation](#), FMI Documento de trabajo, WP/01/139, 2001.
- 26 Para el tratamiento definitivo, vea James Otto y otros, [Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government and Civil Society](#), Banco Mundial, 2006.
- 27 Las reglas de depreciación del capital varían, pero más a menudo que en otros sectores, se le permite a las empresas extractivas reclamar más rápidamente sus costos de inversión.
- 28 Cuando la proporción de petróleo se asigna basado en medida a la ganancia (por ejemplo, un factor r), funciona más como un impuesto sobre las ganancias de los recursos naturales.
- 29 Saji Thomas, [Mining Taxation: An Application to Mali](#), FMI, WP/10/126, 2010.
- 30 De acuerdo al FMI, "Una carrera hacia el fondo es evidente entre los regímenes especiales, encontrando sus casos más notables África, donde de hecho se han creado un sistema de impuestos paralelo donde las tasas han caído a casi cero ". Con un énfasis añadido. S. M. Ali Abbas y otros., [A Partial Race to the Bottom: Corporate Tax Developments in Emerging and Developing Economies](#), FMI, 2012, pág. 1.
- 31 [World Investment Report](#), 2007, pág. 137.
- 32 "Muchos países al sur del Sáhara tienen un 100% de desgravaciones sobre bienes de capital, lo que está perjudicando a la recolección fiscal oportuna del gobierno hacia estas industrias". Friar Aarsnes, [The Taxation of Multinationals in Africa: Fiscal Competition and Profit Repatriation](#), Econ Pöry, 2011.
- 33 Don Hubert, [Government Revenues from Mining: A Case Study of Caledonia's Blanket Mine](#), Oxfam Zimbabwe, 2016, pág. 15.
- 34 Acuerdo de Modelo de Desarrollo de Minas, Asociación Internacional de Abogados 2011.
- 35 George Kahal, [The Uproar Surrounding Petroleum Contract Renegotiations](#), Foro de Energía Oxford, Agosto de 2010, pág. 3-5.
- 36 Consideremos, por ejemplo, la decisión de renegociar el contrato para Pueblo Viejo de la República Dominicana en el 2013, esta es una de las más grandes minas de las Américas. Un caso similar de renegociación podría hacerse en las gigantes reservas de gas de la costa de Mozambique, más el gobierno ha optado por no exigir un mejor arreglo.
- 37 [Spillovers in International Corporate Taxation](#), FMI, 2014, pág. 26.
- 38 Si bien, se sabe, que el intercambio de información tributaria comúnmente se usa como un mecanismo para que los países solucionen una situación de posible pérdida de ingresos, hay indicios de que a menudo, los gobiernos de países en vías de desarrollo no tienen éxito con esta medida. Ver Alexandra Readhead, [Preventing Tax Base Erosion in Africa](#), NREGI, 2016, pág. 31.
- 39 [Spillovers in International Corporate Taxation](#), FMI, 2014, pág. 28.
- 40 [Spillovers in International Corporate Taxation](#), FMI, 2014, pág. 27.
- 41 Veá: Francis Weyzig, [The Central Role of Dutch Financing Companies in Tax Avoidance Strategies](#), 2007; y Países Bajos: 2015, Guía Mundial de Impuestos, Ernst & Young, pág. 982-984.
- 42 Acerca de Mongolia, vea: [Technical Assistance Report—Safeguarding Domestic Revenue—A Mongolian DTA Model](#), FMI, Informe Numero 12/306, 2012, pág. 13; y ["In tax case, Mongolia is the mouse that roared,"](#) Reuters, 2013. De acuerdo con el artículo 2.2 del Acuerdo de Inversiones de 2009, "El impuesto a ser retenido como resultado de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, se calculará con las tasas que se especifican en las respectivas cláusulas de la Ley del Impuesto sobre Sociedades ( con las tasas vigente en la fecha que se firma el contrato), el cual debe estar en conformidad con los convenios de doble imposición, aplicados por el Artículo 2.2 de la Ley General de Tributación y para los cuales las tasas deben ser estables y garantizadas". Malawi terminó a partir del 5 de junio de 2013 con el CDI con los Países Bajos. Posteriormente, negoció un nuevo CDI (el 20 de abril de 2015) que incluye disposiciones específicas contra cláusulas de abuso (vea abajo).
- 43 Veá, Francis Weyzig and Michiel van Dijk, [Incoherence Between Tax and Development Policies: The Case of the Netherlands](#), *Third World Quarterly*, 2009; Francis Weyzig, ["Tax Treaty Shopping: Structural Determinants of Foreign Direct Investment Routed Through the Netherlands,"](#) *Fiscalidad internacional y finanzas publicas*, 2013; y Katrin McGauran, ["Should the Netherlands Sign Tax Treaties with Developing Countries?,"](#) SOMO, 2013.
- 44 [The Netherlands: A Tax Haven](#), Oxfam Novib, 2016.
- 45 Matt Steinglass, ["Netherlands to Review Tax Treaties with Least Developed Countries,"](#) *Financial Times*, 6 de Septiembre 2013.
- 46 Veá, Kristy Jonas, [EU Platform for Tax Good Governance: Adopting Anti-Abuse Provisions in Tax Treaties with Developing Countries](#), Ministerio de Finanzas del los Países Bajos, 2016.
- 47 Veá [Investing in Africa through Mauritius](#), Deloitte, 2013; y ["Deloitte in Africa – Advising Big Businesses on How to Avoid Tax in Some of the World's Poorest Countries,"](#) ActionAid, 2013.
- 48 Veá Jeff Mbangá, ["How URA Won \\$404m Oil Tax Case,"](#) *The Observer*, 7 de Diciembre 2011; y Tabu Butagira, ["Leaked Emails Expose Heritage Tax Schemes,"](#) *Daily Monitor*, 4 de abril del 2016.
- 49 [Kenya Must Review Double Tax Agreement with Mauritius](#), Tax Justice Network – Africa (n.d.).

- 50 Ve Roos van Os y Roeline Knottnerus, ["Dutch Bilateral Investment Treaties: A Gateway to 'Treaty Shopping' by Multinational Corporations for Investment Protection,"](#) SOMO, 2011.
- 51 Ve Unión de la India - Azadi Bachao Andolan, Supremo Tribunal de la India, 7 de octubre del 2003 y descripción del caso en Eduardo Baistrocchi, ["The Use and Interpretation of Tax Treaties in the Emerging World: Theory and Implications,"](#) Informe Fiscal de Gran Bretaña, 2008, pág. 361-62.
- 52 Ve Michael N. Kandeve, ["Treaty Shopping in Canada: The Door is \(Still\) Open,"](#) Boletín de Impuestos Internacionales, Octubre de 2008. Dos casos son MIL (Investments) S.A. vs. Canadá, 2006 y Velcro Canada Inc. vs. The Queen, 2012.
- 53 A raíz de estas pérdidas, en el 2013, el Departamento de Finanzas de Canadá emitió su consulta: [Consultation Paper on Treaty Shopping: The Problem and Possible Solutions](#). En el Presupuesto de 2014, el gobierno propuso enmendar la Ley de Interpretación de los Convenios de Impuestos sobre la Renta (ITCIA por sus siglas en inglés) para crear una norma nacional en contra de la búsqueda del convenio más favorable de compras doméstica contra el tratado. (Vea Steve Suarez, ["Canada to Unilaterally Override Tax Treaties With Proposed New Anti-Treaty-Shopping Rule,"](#) Tax Notes International, 3 de Marzo 2014, pág. 797-806.) La implementación de estas nuevas medidas se ha suspendido hasta que el proceso BEPS de la OCDE haya llegado a su fin. Se confía que el Departamento de Finanzas renovara su iniciativa en contra de la práctica de la búsqueda del convenio más favorable, mas no se sabe aún si este se basara en la implementación de los nuevos estándares BEPS o medidas unilaterales de carácter nacional, o bien, una combinación de ambas. (Gwendolyn Watson, ["Treaty Shopping and Base Erosion and Profit Shifting Action 6,"](#) Canadian Tax Journal, 2014, 62:4, 1085 – 1108).
- 54 Ve Transfer Pricing In The Petroleum Industry Of Trinidad & Tobago, Ministerio de Finanzas, 2015, pág. 14-15.
- 55 BEPS acción 6: Artículo. X, párrafo 7, [Preventing the Granting of Treaty Benefits in Inappropriate Circumstances Action 6: Final Report](#), OCDE, 2015.
- 56 Ve por ejemplo, la cláusula contra el abuso de la retención fiscal de los intereses de los recientes CDIs, tanto con Zambia como con Malawi: "Ninguna ventaja estará disponible en virtud de este artículo, si el objetivo o propósito principal de una persona fuera la creación o la cesión de una deuda, en la cual se basan los intereses para aprovechar este Artículo mediante esa creación o cesión de la deuda anteriormente mencionada. La autoridad competente del Estado contratante, el cual otorga las prestaciones, consultará a la autoridad competente del otro Estado contratante, antes de negar las prestaciones previstas en el presente párrafo."
- 57 ["Zambia: Selected Issues,"](#) Informe de país, FMI, No. 15/153, Junio del 2015.
- 58 Ve [Diamond Industry Annual Review: Democratic Republic of Congo](#), Partnership Africa Canada, 2005, pág. 9.
- 59 Ve [Addressing the Information Gaps on Prices of Minerals Sold in an Intermediate Form, The Platform for Cooperation on Tax](#), OCDE, 2017, pág. 7.
- 60 Las hipótesis de escenario son las siguientes: 50 embarques a 20.000 toneladas métricas de concentrado de cobre, con un 31 por ciento de cobre en peso y cuatro gramos de oro por tonelada. Se supone que el costo de producción es de 1,70 dólares por libra de cobre y los términos fiscales son: tasas de regalías de un 3,5 por ciento para el cobre, un 5 por ciento para el oro y una tasa de impuesto sobre sociedades de un 30 por ciento.
- 61 Ve [Metering for Billions](#), Dirección de petróleo de Noruega, 2009.
- 62 Ve [Interior's Oil and Gas Production Verification Efforts Do Not Provide Reasonable Assurance of Accurate Measurement of Production Volumes](#), Oficina de rendición de cuentas del gobierno, 2010; y [Interior's Production Verification Efforts and Royalty Data Have Improved, but Further Actions Needed](#), Oficina de rendición de cuentas del gobierno, 2015.
- 63 Ve, [Managing Tax Base: Copper Mining](#), Servicio de Impuestos Internos, 2016.
- 64 Proyecto de apoyo a la supervisión de producción de minerales, apoyado por la UE.
- 65 Ve [Addressing the Information Gaps on Prices of Minerals Sold in an Intermediate Form](#), OCDE, 2017.
- 66 *Ibidem*, pág. 7.
- 67 Ve La alerta de Contabilidad: Cameco's Tax Fallout, Veritas Investment Research, 2013.
- 68 Acerca de Mozambique, vea [First Major Extractive Project Fails Mozambique](#), Centre for Public Integrity, 2013. Acerca de Yemen, vea: [Energy Sector Management Assistance Program \(ESMAP\), Republic of Yemen: A Natural Gas Incentive Framework](#), Banco Mundial, 2007, y ["Yemen to sell its LNG at Market Prices Starting 2014,"](#) Gulf Times, 9 de Septiembre del 2013. Acerca de Guinea Ecuatorial, vea: ["How One West African Gas Deal Makes BG Group Billions,"](#) Reuters, 12 de Julio del 2013.
- 69 Ve David Mihalyi, [The Miracle That Became a Debacle: Iron Ore in Sierra Leone](#), NRGI, 2 de abril del 2015; Serafino Capoferri, [What Chance of a 'Tonkolili Comeback'?](#), CRU Insights, 10 de Junio del 2015; Presentación Corporativa, African Minerals Limited, Enero del 2014, pág. 25; y Alexandra Readhead, [Transfer Pricing in the Extractive Sector in Sierra Leone](#), NRGI, 2016, pág. 14.
- 70 Ve Rebecca Hyam, ["BHP Billiton Slammed for Tax Avoidance and Dishonesty by Former Treasurer Wayne Swan,"](#) ABC News, 12 de Octubre del 2016; y ["Rio Tinto May Face 1bn Tax Bill in Singapore Hub Row"](#), The Australian. Ve también la investigación del Comité de Referencias Económicas del Senado sobre [Evasión fiscal de las empresas; el mandato revisado para incluir GNL; y ATO Compliance Approach to Transfer Pricing Issues Related to Centralised Operating Models Involving Procurement, Marketing, Sales and Distribution Functions](#), PCG 2017/1, Oficina de Impuestos de Australia, 2017.
- 71 Ve Precios de Transferencia en la Industria Petrolera de Trinidad y Tobago, Ministerio de Hacienda, 2015, pág. 14-15.
- 72 Ve Sheila Killian, [Driving the Getaway Car: Ireland, Tax and Development, Debt and Development](#), Coalition of Ireland, 2011.
- 73 Ve Øygunn Sundsbø Brynildsen y Dionísio Nombora, [Mining Without Development: The case of Kenmare Moma Mine in Mozambique](#), CIP/Eurodad, 2013.
- 74 Ve Emil M. Sunley y otros autores, [Revenue from the Oil and Gas Sector: Issues and Country Experience](#), FMI, 2002, pág. 4. En Belice, por ejemplo, la autoridad tributaria decidió ignorar el precio de venta basado en la cobertura de la empresa y evaluar el impuesto basado en los precios publicados de los productos básicos.
- 75 Ve Jack Calder, [Administración Tributaria](#), FMI, pág. 82-83. Los derivados se pueden utilizarse de manera compleja y muy similar. Ver Frián Årsnes, [Protection from Derivative Abuse](#), PLQP Noruega, 2011.

- 76 Veá "El borrador de: [Addressing Information Gaps on the Prices of Mineral Products: Mineral Product Pricing Practices Case Studies: Copper, Gold and Iron Ore](#), Documento 3 de 4," OCDE Programa de desarrollo e impuestos, Octubre del 2015, pág. 4-9.
- 77 Veá Richard A. Fineberg, "Securing the Take – Petroleum Litigation in Alaska," en *Caspian Oil Windfalls: Who Will Benefit?* Por Svetlana Tsalik. Caspian Revenue Watch, 2003, pág. 53-69; Richard A. Fineberg, *SB 21 and Petroleum Revenue Policy: Six Subjects Requiring Further Consideration (A Report on Pending Legislation)*, 4 de abril del 2013.
- 78 Veá Jack Calder, administración y recaudación tributaria, FMI, pág. 72.
- 79 Veá *Regulations for Determining the Norm Price*, Dirección Noruega del Petróleo, 1987; y Michael Durst, *Improving the Performance of Natural Resource Taxation in Developing Countries*, International Centre for Tax and Development, 2016, pág. 20-21.
- 80 Veá Jack Calder, *Administering Fiscal Regimes for Extractive Industries: A Handbook*, FMI, 2014, pág. 73.
- 81 Veá "El borrador: [Addressing Information Gaps on the Prices of Mineral Products: Mineral Product Pricing Practices Case Studies: Copper, Gold and Iron Ore](#), Documento de Consultoría 3 de 4," OCDE Programa de Fiscalización y Desarrollo, Octubre del 2015.
- 82 Veá Pablo Mir, *Mining Royalties and Taxation: The Chilean Experience*, Brazilian Mining Association, 2010, pág. 14.
- 83 Alexandra Readhead, *Preventing Tax Base Erosion in Africa: A Regional Study of Transfer Pricing Challenges in the Mining Sector*, NRGI, 2016, pág. 42. Zambia es un buen ejemplo de un país donde se utilizan los precios de referencia, tanto para calcular las coberturas de riesgo, las regalías, como los impuestos sobre sociedades.
- 84 Veá Megan Villella, Individualmente, así como en nombre de todos los que se encuentran en una situación similar (Demandante) vs. Compañía Química y Minera de Chile Inc. (Demandados), Acción Civil No. 1: 15-cv-02106-ER-GWG, Tribunal de Distrito de los Estados Unidos, Distrito Sur de Nueva York, 15 de enero de 2016.
- 85 Veá *Extractive Industries Financial Audit Guidelines*, Institución suprema de auditoría, India.
- 86 Veá, el comunicado de prensa del Consejo de Ministros: "Timor-Leste Confirms Action Underway to Reclaim Taxes," 10 de Julio del 2012; "Making the Oil Companies Pay What They Owe," La'o Hamutuk, 25 de Junio del 2013; *Timor Occidental Comunicado de prensa del gobierno: Timor-Leste Improves Domestic Revenue Collection for 2011*, 14 de Mayo del 2011; "First Tax Trial Delivers Positive Result," 3 de Febrero del 2017; y comunicado de prensa en común: "Timor-Leste and ConocoPhillips Australia Settle Tax Disputes," Febrero del 2016.
- 87 Veá, Alexandra Readhead, *Alleged Consolidation of Income From Jubilee Fields, Getting a Good Deal: Ring-Fencing in Ghana*, NRGI, 2016.
- 88 Veá "Declaración de la Plataforma CS sobre Petróleo y Gas sobre el Desarrollo Reciente dentro de la Empresa Nacional de Gas de Ghana" Ghana Civil Society Platform on Oil and Gas, 25 de Octubre del 2012.
- 89 Veá, *Government Revenues From Mining: A Case Study of Caledonia's Blanket Mine*, Oxfam, 2016.
- 90 *An Extractive Affair: How One Australian Mining Company's Tax Dealings Are Costing the World's Poorest Country Millions*, ActionAid, 2015, pág. 10.
- 91 Alexandra Readhead, *Preventing Tax Base Erosion in Africa: A Regional Study of Transfer Pricing Challenges in the Mining Sector*, NRGI, 2016, pág. 40.
- 92 Veá El modelo EPCC (por sus siglas en inglés) de Mozambique, 4ta Ronda de Licencias, Procedimientos Contables, Anexo C.
- 93 *Spillovers in International Corporate Taxation*, FMI, 2014, pág. 30. El análisis señala que el endeudamiento intra-empresa, las nociones mismas de deuda y equidad se vuelven confusas. "La planificación fiscal a través de préstamos intra-grupo amplifica el apalancamiento (no consolidado), y también plantea riesgos de estabilidad financiera, que afecta a la asignación simulada de riesgo dentro del grupo. Este tipo de préstamo afecta la aparente asignación de riesgo dentro del grupo, más de forma implícita y no explícita, el riesgo se produce a nivel del grupo, por los que los préstamos a empresas afiliadas es idéntica- en todo, menos los términos fiscales- a una inversión de capital." *Ibidem*. Pág. 23-24.
- 94 Veá Johnny West, "Is a 12% Interest Rate by Glencore to Itself in Mauritania 'Normal?'" *OpenOil*, 2015.
- 95 Manuel Riesco, *The "Pay Your Taxes" Debate: Perspectives on Corporate Taxation and Social Responsibility in the Chilean Mining Industry*, UNRISD, 2005, pág. 13-15.
- 96 Veá Pietro Guj y demás autores. *Transfer Pricing in Mining with a Focus on Africa: a Reference Guide for Practitioners*, Banco Mundial, 2017.
- 97 *Spillovers in International Corporate Taxation*, IMF, 2014, p. 20.
- 98 Alexandra Readhead, *Preventing Tax Base Erosion in Africa: A Regional Study of Transfer Pricing Challenges in the Mining Sector*, NRGI, 2016, pág. 5.
- 99 Veá *Chevron loses landmark tax case on transfer pricing*, FT, Abril 21, 2017. Para más detalles, consulte *Deconstructing the Chevron Transfer Pricing Case*, Tax Insights, Deloitte, 2015.
- 100 Veá Jack Calder, *Administering Fiscal Regimes for Extractive Industries*, FMI, 2014, pág. 82-83. El proceso BEPS de la OCDE propone una tasa fija de interés para los "beneficio antes de intereses, impuestos y amortización EBIDTA".
- 101 Veá *Report of the Presidential Mining Review Committee to Advise the Government on Oversight of the Mining Sector*, 2008; Comentarios del Presidente del Comisión de Cuentas Públicas tras la publicación de un informe al Parlamento en 2007; Mark Curtis y Tundu Lissu, *A Golden Opportunity?: How Tanzania is Failing to Benefit from Gold Mining*, 2008, pág. 21; y *TMAA Annual Reports 2010-2015*.
- 102 Veá Pietro Guj et al. *Transfer Pricing in Mining with a Focus on Africa: a Reference Guide for Practitioners*; Banco Mundial, 2017; *Transfer Pricing Issues in Extractive Industries*, Comité de Expertos Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación, E/C.18/2017/CRP.9, 2017; y Alexandra Readhead, *Preventing Tax Base Erosion in Africa: A Regional Study of Transfer Pricing Challenges in the Mining Sector*, NRGI, 2016.
- 103 Veá Stuart Webber, "Escaping the U.S. Tax System: From Corporate Inversions to Re-Domiciling," *Tax Notes*, Julio 25, 2011, pág. 273-295; "Note 6 – Corporate Income Tax," *Notas de los Estados Financieros Consolidados de los años 2010 al 2015*, Transocean (disponible en el sistema de archivos EDGAR en EU); y "Indictment Sheet Case 51/05," ØKOKRIM, 20 de Junio del 2011.

- 104 "Transfer Pricing in South Africa," [Presentation to the Portfolio Committee on Trade and Industry, Deloitte](#), 22 de abril del 2015. Conversión promedio de 0,097 Rand a dólar estadounidense.
- 105 "Parliament Takes Aim at Corporate 'Looting,'" Mail and Guardian, 22 de abril del 2015.
- 106 Nota informativa [Transfer Pricing in Mining: an African Perspective](#), IM4DC, 2014.
- 107 Vea presentaciones del seminario llamado: "Challenges in Determining the Tax Base for Extractive Industries Issues, Problems And Practice In The Andean Region," FMI, 2015.
- 108 Vea por ejemplo, los contratos petroleros negociados por Malawi , cuando simultáneamente se tenía un importante subsidio para fortalecer la gobernanza en el sector minero. Vea Don Hubert, "[Malawi's Troubled Oil Sector: Licenses, Contracts and Their Implications](#)," Oxfam Malawi, 2017.
- 109 Vea Jack Calder, [Administering Fiscal Regimes for Extractive Industries: A Handbook](#), FMI, 2014; Pietro Guj et al., [How to Improve Mining Tax Administration and Collection Frameworks: A Sourcebook](#), Banco Mundial, 2013.
- 110 Acerca de la manipulación de precios de transferencia, vea Pietro Guj et al. [Transfer Pricing in Mining with a Focus on Africa: a Reference Guide for Practitioners](#), Banco Mundial, 2017; [Transfer Pricing Issues in Extractive Industries](#), Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación , E/C.18/2017/CRP.9, 2017. Fijación de expertos de minerales, vea: La Plataforma para una cooperación en materia fiscal: [Addressing the Information Gaps on Prices of Minerals Sold in an Intermediate Form](#), OCDE, 2017.
- 111 [Zambia: Selected Issues](#), Reporte del país del IMF No. 15/153, Julio del 2015.
- 112 Algunos ejemplos incluyen el apoyo y dedicación de Noruega para la construcción de capacidades para la minería directamente con la Autoridad Tributaria de Zambia a partir del 2011 y el apoyo de la UE al Proyecto de Apoyo a la Producción Minera a partir del 2015.
- 113 De acuerdo al FMI: "Para proteger sus bases impositivas, los países en desarrollo deben de tener medidas anti-evasivas aún más simples. Estas pueden incluir, por ejemplo, la retención de impuestos sobre los pagos de servicios; Restringir algunas deducciones permitidas para cierto tipo de gastos, como los relacionados con los servicios prestados por la sede de su empresa matriz, y limitaciones en deducciones de intereses, [...] quizás dirigidas particularmente a operaciones en jurisdicciones de baja tributación." [Spillovers in International Corporate Taxation](#), FMI, 2014, pág. 33-34.
- 114 Michael Keen y Peter Mullins, "International Corporate Taxation and the Extractive Industries: Principles, Practice, Problems," en Philip Daniel et al, [International Taxation and the Extractive Industries](#), Taylor and Francis, 2017, pág. 34.
- 115 Esta es una disposición inusual, pero existente, por ejemplo, en el actual régimen fiscal minero de Zimbabue.
- 116 Para un excelente debate sobre la susceptibilidad que tienen los impuestos que se basan en los ingresos sobre la erosión de la base imponible, consulte: Michael Durst, "Improving the Performance of Natural Resource Taxation in Developing Countries," International Centre for Tax and Development, 2016, pág. 9.
- 117 En ocasiones hay un límite en el número de años que se pueden compensar la pérdida de impuestos, otras veces son ilimitadas.
- 118 "Las ganancias son muy vulnerables a la falta de auditoría durante las fases de desarrollo y exploración [...] la negligencia en el control de los gastos de exploración y desarrollo del proyecto puede costar muy caro ya que el proyecto comience a generar ingresos". Vea [Fiscal Regimes for Extractive Industries](#), FMI, 2012, pág. 67.



La aplicación de la metodología de evaluación de riesgos de proyectos específicos en el sector extractivo propuesta en este informe puede ayudar a aquellos que buscan dar apoyo para que los países maximicen sus ingresos de venta de sus recursos no renovables.

**Copyright 2017 Partnership Africa Canada (organización anfitriona de PLQP-Canadá).  
Todos los derechos reservados.**

La reproducción total o parcial de este documento está permitida, siempre y cuando se otorgue pleno crédito a la organización Partnership Africa Canada y siempre que dicha reproducción, total o parcial, no se use o sea parte de una obra con fines de lucro. Si en la reproducción de este documento se pretende adaptar o modificar el contenido original, debe de obtenerse con anterioridad un permiso por escrito de parte de Partnership Africa Canada.

