

COMISION PREPARATORIA DE LA AUTORIDAD
INTERNACIONAL DE LOS FONDOS MARINOS
Y DEL TRIBUNAL INTERNACIONAL DEL
DERECHO DEL MAR
Comisión Especial 3
Quinto período de sesiones
Kingston, Jamaica
30 de marzo a 16 de abril de 1987

PROYECTO DE REGLAMENTO SOBRE LA PROSPECCION, EXPLORACION
Y EXPLOTACION DE NUDULOS POLIMETALICOS EN LA ZONA

(PROYECTO DE DISPOSICIONES FINANCIERAS DE LOS CONTRATOS)

(PROYECTO DE DISPOSICIONES SOBRE INCENTIVOS FINANCIEROS)

Documento de trabajo preparado por la Secretaría

Adición

Nota explicativa

La presente adición contiene el proyecto de disposiciones sobre incentivos financieros y un memorando explicativo en el que se describe el contenido del proyecto de disposiciones. Los artículos que en ella figuran siguen por orden consecutivo a las disposiciones contenidas en los documentos LOS/PCN/SCN.3/WP.6 y Add.1 y Add.2. Tal vez desee la Comisión examinar de nuevo la cuestión del lugar en que quedarán en definitiva estas disposiciones a la luz de los trabajos relacionados con el proyecto de Reglamento sobre la prospección, exploración y explotación de nódulos polimetalicos en la Zona. También se prepararán proyectos de artículo sobre principios de contabilidad para su publicación por la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos.

Artículo 88

Incentivos para los contratistas

Para promover los objetivos expuestos en el párrafo 1) del artículo 13 del anexo 3 de la Convención, el Consejo podrá establecer, en forma uniforme y no discriminatoria, incentivos apropiados para los contratistas, entre los que podrán incluirse los siguientes 1/:

a) Renuncia a la totalidad o a una parte de los pagos debidos a la Autoridad por un período determinado de tiempo;

b) Aplazamiento o exención de ingresos en el cálculo de los ingresos brutos a fines de la determinación de los ingresos netos imputables o de la determinación del fin del primer período de producción comercial;

c) Reducción de los derechos, gravámenes y tasas de los pagos prescritos;

d) Aceleración de la depreciación o amortización de los gastos de capital;

e) Aprobación de una relación deuda-capital social más alta de lo que sea razonable habida cuenta de la práctica comercial vigente 2/;

f) Aprobación de tipos de interés más altos de lo que sea razonable habida cuenta de la práctica comercial vigente 2/;

g) Autorización al contratista de gastos más elevados que los gastos efectivos por concepto de capacitación y transferencia de tecnología para reducir la parte de ingresos netos debida a la Autoridad;

h) La imputación de ciertos gastos al gravamen por concepto de producción y a la parte de los ingresos netos abonable a la Autoridad;

i) El ajuste de los gastos de explotación para reflejar el costo de sustitución en vez del costo histórico;

j) El aplazamiento o prórroga de las fechas prescritas para la realización de los pagos a la Autoridad; y

k) La realización de pagos directos o la concesión de préstamos al contratista.

1/ A3/13 14).

2/ A3/13 6) o).

Artículo 89

Incentivos para contratistas en arreglos conjuntos

El Consejo podrá otorgar a los contratistas que concierten arreglos conjuntos con la Empresa, los incentivos mencionados en el artículo 88 y otros incentivos apropiados, con inclusión de:

- a) Distribución preferencial de la corriente de fondos;
- b) Aplazamiento de las fechas de entrega de la participación de la Autoridad en la producción.

Memorando explicativo

I. GENERALIDADES

1. La base para el establecimiento de incentivos es el párrafo 14) del artículo 13 del anexo 3 de la Convención, que dice así:

"A fin de promover los objetivos enunciados en el párrafo 1, la Autoridad podrá adoptar, teniendo en cuenta las recomendaciones de la Comisión de Planificación Económica y de la Comisión Jurídica y Técnica, normas, reglamentos y procedimientos que establezcan, con carácter uniforme y no discriminatorio, incentivos para los contratistas."

2. Los objetivos expuestos en el párrafo 1) del artículo 13 son:

- a) Asegurar a la Autoridad ingresos óptimos derivados de los ingresos de la producción comercial;
- b) Atraer inversiones y tecnología para la exploración y explotación de la Zona;
- c) Asegurar la igualdad de trato financiero y obligaciones financieras comparables respecto de todos los contratantes;
- d) Ofrecer incentivos de carácter uniforme y no discriminatorio a los contratistas para que concierten arreglos conjuntos con la Empresa y con los Estados en desarrollo o sus nacionales, para estimular la transmisión de tecnología a la Empresa y a los Estados en desarrollo y sus nacionales y para capacitar al personal de la Autoridad y de los Estados en desarrollo;
- e) Permitir a la Empresa dedicarse a la extracción de recursos de los fondos marinos de manera efectiva al mismo tiempo que las entidades o personas mencionadas en el apartado b) del párrafo 2) del artículo 153; y
- f) Asegurar que, como resultado de los incentivos financieros ofrecidos a contratistas en virtud del párrafo 14, de los contratos revisados de conformidad con el artículo 19 de este anexo o de las disposiciones del artículo 11 de este

/...

anexo relativas a las empresas conjuntas, no se subvencione a los contratistas dándoles artificialmente una ventaja competitiva respecto de los productores terrestres.

3. Conviene señalar que el artículo 13 del anexo 3 reconoce el carácter exploratorio de la minería de los fondos marinos y elabora un régimen fiscal que tiene en cuenta los distintos niveles de rentabilidad; el momento en que se producen las corrientes de fondos; los gastos de prospección, exploración y explotación, definidos en forma amplia; y los métodos que puede escoger un contratista para aportar su contribución financiera a la Autoridad. El sistema está también destinado a reducir al mínimo los efectos fiscales que ha de experimentar el contratista en los primeros años de producción. Estas disposiciones son parecidas a las incluidas en regímenes municipales para alentar la inversión en el sector de la minería.

4. Al determinar los incentivos a ofrecer es preciso considerar las consecuencias prácticas, pues no todos los contratistas podrán probablemente beneficiarse en el mismo grado de los mismos incentivos, para que éstos tengan un carácter "uniforme" y "no discriminatorio". Dada la existencia de diferencias considerables en relación con el carácter de los contratistas (de propiedad privada, paraestatales y gobiernos) y con el sistema financiero en que actúen (economías de mercado o de planificación central), será difícil elaborar los incentivos de forma tal que se asegure literalmente "la igualdad de trato financiero y obligaciones financieras comparables" 3/.

5. Además, como unos contratistas optarán por el pago de un gravamen por concepto de producción y otros optarán por el pago de la combinación de un gravamen por concepto de producción y una parte de los ingresos netos, será extraordinariamente difícil ofrecer a los contratistas que opten por un sistema de incentivos que tengan el mismo resultado financiero para los contratistas que opten por el otro sistema.

6. Conviene señalar que la situación fiscal de los contratistas será probablemente diferente si no se modifican los sistemas fiscales nacionales para tener en cuenta la minería realizada en la zona internacional de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en vez de bajo jurisdicción extranjera, a fin de evitar la doble imposición fiscal. Unos contratistas no estarán sometidos a ningún régimen fiscal; otros estarán sometidos a diferentes regímenes fiscales nacionales. Unos regímenes fiscales no serán modificados para tener en cuenta la minería realizada en las zonas internacionales. En consecuencia, tal vez no sean eficaces algunos incentivos otorgados por el Consejo en relación con una cifra neta, ulterior al pago de los impuestos. En tales casos, el establecimiento de incentivos no beneficiará a los contratistas y la Autoridad, sino a las autoridades fiscales nacionales. La situación fiscal de diferentes contratistas sometidos al mismo sistema fiscal nacional puede ser diferente, originándose así resultados netos diferentes con posterioridad al pago de los impuestos. La solución sería que las autoridades fiscales nacionales no gravasen las actividades mineras efectuadas por contratistas en la zona internacional de los fondos marinos.

7. El reglamento puede autorizar diversos incentivos financieros, de entre los que el Consejo podría escoger, caso por caso, uno o más, para ofrecer incentivos:

- a) Cuando sea necesario para superar los obstáculos existentes;
- b) Cuando surtan efecto habida cuenta del pago de los impuestos; y
- c) Cuando los requisitos del párrafo 1) del artículo 13 del anexo 3 se satisfagan en la mayor medida posible para que el resultado no sea discriminatorio y esté justificado en términos del beneficio en función del costo.

II. COMENTARIO

8. A continuación figura una explicación de los distintos incentivos contenidos en el artículo 88:

a) Dispensas. Un incentivo hallado frecuentemente en los sistemas nacionales de impuestos sobre la minería de base terrestre consiste sencillamente en renunciar a la recaudación de derechos, cánones o impuestos por un período limitado de tiempo. Esto se denomina frecuentemente en el caso de los impuestos "tregua tributaria". Ahora bien, en el artículo 13 del anexo 3 se ordena el pago de un canon anual fijo y de un gravamen por concepto de producción o un gravamen por ese concepto más una parte de los ingresos netos.

Sería difícil asegurar "la igualdad de trato financiero y obligaciones financieras comparables respecto de todos los contratantes" si se ofreciese este tipo de incentivo a todos los contratistas cualesquiera que fuesen sus efectos con posterioridad al pago de los impuestos 4/.

Obsérvese que el presente incentivo origina una pérdida de ingreso para la Autoridad, en tanto que el efecto de otros incentivos financieros que a continuación se examinan es solamente aplazar la recaudación del ingreso.

4/ Como se indica en el párrafo 6, conviene señalar que el trato dado a los pagos a la Autoridad en los sistemas fiscales nacionales está lejos de ser previsible en la presente etapa, por lo que no son previsibles los resultados financieros de la dispensa o renuncia en cuestión. El gravamen por concepto de producción puede recibir la consideración de una regalía, que recibe generalmente el trato de una deducción en el cálculo del ingreso imponible. La participación de la Autoridad en los ingresos netos puede recibir la consideración de un impuesto sobre la renta e imputarse en consecuencia al pago de los impuestos abonables en el país de origen. Si la participación de la Autoridad en los ingresos netos se ha de considerar como equivalente al pago de un impuesto, la renuncia a la recaudación de la participación no originará beneficio neto alguno para un contratista sometido a un sistema impositivo que no permita los arreglos de desgravación fiscal. Es, pues, importante asegurarse de que toda dispensa otorgada por la Autoridad funcione actualmente como un incentivo, o sea, dé al contratista un beneficio neto, ulterior al pago de los impuestos, que no hubiese recibido de otra forma.

/...

El "costo" para la Autoridad de estos incentivos se refiere al factor del uso del dinero, pero ese costo es relativamente pequeño en comparación con la pérdida definitiva del ingreso.

b) Aplazamiento o exención de ingresos. Se puede lograr el equivalente de una tregua tributaria aplazando por un período limitado de tiempo el momento en que el ingreso recibe la consideración de "ingresos brutos", a fines del cálculo de los "ingresos netos imputables", o la determinación del fin del primer período de producción comercial. Se logrará así al menos la posibilidad de asegurar la "igualdad de trato financiero" a los contratistas que opten por abonar a la Autoridad la combinación de un gravamen por concepto de producción y una parte de los ingresos netos. Tal vez equivalga esto al beneficio financiero que podría otorgarse al contratista que pague solamente un gravamen por concepto de producción aplazando o prorrogando las fechas de los pagos, según se examina en el párrafo j).

c) Reducción de derechos, gravámenes y tipos. Un incentivo frecuentemente usado consiste en reducir los derechos, gravámenes y tipos aplicables. Ahora bien, como se indica anteriormente, el párrafo 3) del artículo 13 del anexo 3 parece imponer el pago de un canon anual fijo de 1 millón de dólares de los EE.UU., los párrafos 5) y 6) del artículo 13 imponen el pago de un gravamen por concepto de producción con arreglo a un porcentaje determinado, y el párrafo 6) del artículo 13 determina la parte anual de los ingresos netos correspondiente a la Autoridad. La reducción de estos cánones y gravámenes en forma general aseguraría el trato no discriminatorio.

d) Depreciación acelerada. Otro incentivo financiero comúnmente usado consiste en permitir una mayor rapidez en la depreciación o amortización de los gastos de capital depreciándolos o amortizándolos en un período más breve que el normalmente previsto con arreglo a los principios generalmente aceptados de contabilidad; o compensándolos en una forma desproporcionada que incremente el valor inicial de la deducción, aumentando la depreciación y amortización en los períodos iniciales y reduciéndolas en los períodos ulteriores. Se puede ofrecer así al contratista un beneficio de uso del dinero, relacionado con la corriente de fondos, que no requiere que la Autoridad renuncie al ingreso a largo plazo. Hay varios sistemas de esta índole que permiten lograr el mismo resultado con corrientes de fondos de rapidez relativamente mayor o menor 5/. Para lograr plenamente el beneficio de la depreciación acelerada, habrá que autorizar tal vez el arrastre de las pérdidas a años posteriores o anteriores, más allá del límite del período de dos años fijado en el apartado k) del párrafo 6) del artículo 13.

e) Relación deuda-capital social. Considerando que se prevé la necesidad de obtener préstamos elevados, la autorización de una relación elevada de deuda-capital social puede constituir un beneficio sustantivo para un contratista. Claro es que cuanto mayor sea la deuda mayores serán los pagos por intereses, y que como los pagos por intereses forman parte de los "gastos de inversión", se

5/ Debe observarse, sin embargo, que el apartado j) del párrafo 6) del artículo 13 del anexo 3 requiere que la depreciación se amortice en 10 anualidades iguales a partir del comienzo de la fecha de la producción comercial.

extenderá así el primer período de producción comercial. Los pagos por intereses son también "gastos de explotación", de modo que el costo de los intereses reducirá el valor de la parte de los ingresos netos correspondiente a la Autoridad.

En el caso de los arreglos de empresas conjuntas, lo anterior podría también tener por efecto la reducción del valor de la contribución de la Autoridad.

La autorización de una relación deuda-capital social relativamente alta parece estar dentro de la competencia de la Autoridad, que goza de cierta flexibilidad con arreglo al apartado o) del párrafo 6) del artículo 13 del anexo 3. No debe considerarse sin embargo que esto implique una libertad absoluta, pues la relación deuda-capital social debe ser "razonable teniendo presente la práctica comercial vigente", con arreglo a esa disposición. Esta puede ser otra esfera inherentemente discriminatoria, dada la posibilidad de que algunos contratistas no financien sus actividades obteniendo préstamos en la forma convencional, por ser empresas paraestatales que funcionan dentro del marco de economías de planificación central.

f) Tipos de interés. La Autoridad tiene también cierta flexibilidad al aprobar los tipos de interés con arreglo al apartado o) del párrafo 6) del artículo 13. La autorización de tipos liberales de interés puede ser un incentivo si los préstamos se obtienen de instituciones afiliadas al contratista. Un tipo de interés superior al "normal" podría usarse para reducir los requisitos en materia de garantía, que serían en otro caso más onerosos. Esta fórmula estaría sin embargo sujeta a las mismas limitaciones que se examinan en el párrafo e) supra.

g) Incremento de los gastos. Los gastos incurridos en la capacitación del personal de la Autoridad y en la transferencia de tecnología a la Autoridad podrían "recargarse", incluyendo, por ejemplo, una cifra superior al 100% de tales gastos en el cálculo de los "gastos de explotación" del contratista. De este modo se reduciría el valor de la parte de los ingresos netos correspondiente a la Autoridad. Por ejemplo, hay un país que permite que el 200% del costo de los salarios de sus nacionales incluidos en programas de capacitación se deduzca del ingreso imponible.

h) Crédito por ciertos gastos. De forma alternativa, los gastos mencionados podrían acreditarse directamente imputándolos al gravamen por concepto de producción y a la parte de los ingresos netos que el contratista debe abonar a la Autoridad. Esta solución se parece al crédito tributario de los sistemas impositivos nacionales y ofrecería, en grado tal vez mayor que las restantes soluciones, la ventaja de proporcionar un incentivo de carácter uniforme y no discriminatorio.

i) Contabilidad de sustitución. Los "gastos de explotación" podrían definirse atendiendo al costo de su sustitución en vez de a su costo histórico. El primer método tiene evidentemente en cuenta la inflación, y esa es la razón de que la contabilidad de sustitución se utilice generalmente en los períodos de inflación relativamente alta. Ahora bien, los gastos de explotación están ya indizados con arreglo al apartado b) del párrafo 1) del proyecto de artículo 78, de conformidad con el inciso i) del apartado d) del párrafo 6) del artículo 13 y el párrafo 13) del artículo 13 del anexo 3. La contabilidad por sustitución

permitiría, pues, de hecho, una indización doble (o de grado mayor). Esto podría ser considerablemente atractivo para los contratistas que experimentasen tasas de inflación relativamente altas, pero no tendría el mismo valor para los contratistas que no estuviesen sometidos a esas tasas.

j) Aplazamiento o prórroga de las fechas de los pagos. El párrafo 3) del artículo 13 del anexo 3 prevé un canon fijo y una fecha determinada para el pago. En los artículos 76 1) y 82 3) del documento LOS/PCN/SCN.3/WP.6/Add.2, se prevé el pago del gravamen por concepto de producción y la parte de los ingresos netos en forma trimestral. La realización de los pagos por semestres o en forma anual representaría un incentivo financiero considerable. Un beneficio financiero aún mayor sería aplazar el pago por un año o más, o estipular la posibilidad de que sólo se efectuase una parte del pago (por ejemplo el 50%) en la fecha de su vencimiento, abonándose el saldo restante en forma de anualidades o después de haberse obtenido un rendimiento determinado de la inversión.

k) Pagos directos o préstamos al contratista. La realización de un pago directo o la concesión de un préstamo a un contratista por parte de la Autoridad podría considerarse como una "subvención" en el sentido del apartado f) del párrafo 1) del artículo 13 del anexo 3, pero esas contribuciones podrían autorizarse en el marco de una empresa conjunta o un arreglo de participación en el capital social o en los beneficios. De forma parecida, el préstamo concedido por la Autoridad podría ser desproporcionado en relación con su participación en el capital social o en los beneficios. Tales incentivos se hallan, si bien no frecuentemente, en proyectos nacionales de base terrestre en los que los gobiernos, directamente o por conducto de un banco de desarrollo, suministran capital social o préstamos, o aportan contribuciones en especie.

9. A continuación figura una explicación de los incentivos contenidos en el artículo 89:

a) Distribución preferencial de la corriente de fondos y aplazamiento de las fechas de entrega de la participación de la Autoridad en la producción. La Autoridad puede suministrar a los contratista que participan en arreglos conjuntos con la Empresa los incentivos mencionados en el artículo 88 y otros incentivos que estime apropiados, con inclusión de una distribución preferencial de la corriente de fondos, para que el contratista goce en fecha anterior de una mayor corriente de fondos, y el aplazamiento de las fechas de entrega de la participación de la Autoridad en la producción, que surtiría un efecto financiero parecido. El carácter y la amplitud de los incentivos proporcionados dependerán de los términos del arreglo conjunto concertado por la Autoridad y el contratista. Tales incentivos pueden estar relacionados con la parte del capital social en un arreglo conjunto o la contribución que el contratista ha de aportar en forma de capital, tecnología o capacitación, o en otra forma.
