

ILUMINADO LAS PROFUNDIDADES DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

Guía para la Sociedad Civil sobre los Ingresos de las Industrias Extractivas y la EITI

Editado por
David L. Goldwyn

REVENUE WATCH
INSTITUTE



ILUMINADO LAS PROFUNDIDADES DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

Guía para la Sociedad Civil sobre los Ingresos
de las Industrias Extractivas y la EITI

DRILLING DOWN

Editado por David L. Goldwyn

Copyright © 2008 del Revenue Watch Institute. Todos los derechos reservados.

ISBN: 978-0-9817665-2-2

Información Cataloging-in-Publication de la Librería del Congreso
Puede solicitar una versión de catálogo CIP de este libro

Publicado por el Revenue Watch Institute
400 West 59th Street, New York, NY 10019, USA
+1 212 548 0600
www.revenuewatch.org

Traducción de: Guillen Gallagher Consulting S.L.
Diseño de Jeanne Crisola | Crisola Design
Fotografía de la portada de JuniperImages
Composición de Judit Kovács | Createch Ltd.
Impreso en Hungría

Índice

Lista de Cuadros, Gráficos y Cuadros de texto	5
Prólogo	9
Agradecimientos	15
Introducción	19
Parte I: Las cuatro fases del proceso de la EITI	28
Capítulo 1: La fase de inscripción	29
Capítulo 2: La fase de preparación	39
Capítulo 3: La fase de divulgación	69
Capítulo 4: La fase de propagación	81
Parte II: Las operaciones empresariales en las industrias extractivas	98
Capítulo 5: El marco legal y económico	99
Capítulo 6: Principales tipos de contratos	105
Capítulo 7: Principales tipos de ingresos públicos	111
Capítulo 8: ¿Qué organismos públicos gestionan los ingresos?	131
Capítulo 9: Principales problemas en la contabilidad de las industrias extractivas	141
Parte III: Más allá de la EITI Básica	152
Capítulo 10: La necesidad de que la EITI evolucione	153
Capítulo 11: La EITI Plus	161
Apéndices	166
Apéndice A: El Cuadro de Validación de la EITI	167
Apéndice B: Herramientas de Evaluación del Indicador	171
Apéndice C: Plan de trabajo de Ghana	183
Apéndice D: Plan de trabajo de Kazajstán	189
Apéndice E: Cálculo de los costos y del petróleo de costo en un CDP	201
Apéndice F: Cálculo del petróleo de beneficio en un CDP	203
Apéndice G: Cálculo de la participación accionarial de petróleo en un CDP	205
Apéndice H: Las asociaciones público-privadas	207
Apéndice I: Otros tipos de flujos de efectivo recibidos por el gobierno	211
Apéndice J: Plantillas para la presentación de información de Mongolia	213
Apéndice K: Fuentes de referencia	221
Glosario	225
Notas finales	235
Índice de términos	241



Lista de cuadros, gráficos y cuadros de texto

Cuadros

i.1	Cómo desagregan los datos los países informantes de la EITI	25
2.1	Apoyo a los grupos de multi-partícipes, por país	41
2.2	Términos de Referencia (ToR) para realizar los informes de auditoría requeridos	49
2.3	Período temporal cubierto por los informes de la EITI existentes	52
3.1	Discrepancias identificadas por expertos independientes	72
4.1	Propagación de los informes de la EITI	82
4.2	Informe agregado de Azerbaiyán (Período examinado: enero–junio de 2006)	85
4.3	Informe desagregado de Nigeria	87
7.1	Participación estatal en los operadores de petróleo y gas, por país	112
7.2	Tipos de cánones	120
10.1	Nigeria: Distribución de ingresos a los Estados	158

Gráficos

i.1	Criterios de la EITI	20
i.2	Principios de la EITI	20
i.3	Método de validación de la EITI	23
i.4	EITI Básica y EITI Plus	26
2.1	Perú: Distribución de los impuestos del sector minero entre los organismos públicos	50
2.2	Proceso de licitación de la EITI	57
5.1	Remuneración sostenible <i>versus</i> riesgo	101
7.1	Ghana. Categorías de pagos legales en el sector minero	127
8.1	Esquema de los flujos de petróleo y los flujos de ingresos de Nigeria	132
8.2	Esquema de los flujos de petróleo y los flujos de ingresos de Nigeria —Leyenda	133
8.3	Principales transacciones en la cuenta del Banco Central	136
8.4	Perú: Distribución de pagos a los departamentos en 2004	138
8.5	Perú: Distribución de los ingresos derivados del impuesto minero entre los organismos públicos	139

Cuadros de texto

i.1	Un ejemplo de la EITI. Pérdida potencial de ingresos en Nigeria	24
1.1	El ciberfórum de Mauritania	31
1.2	El establecimiento de objetivos	31
1.3	La ayuda externa	33
1.4	El proceso de autoselección de la sociedad civil	35
2.1	La elaboración de las plantillas	47
2.2	Capacitación por expertos	47
2.3	Contabilidad en valores de caja <i>versus</i> contabilidad en valores devengados	50
2.4	¿Qué puede obtenerse de un informe de auditoría?	64
3.1	La identificación de las discrepancias	76
3.2	Cánones petroleros: la resolución de las discrepancias	77
3.3	Discrepancias en los cánones petroleros	77
4.1	Recomendaciones de reforma: Capacidad institucional	93
4.2	Recomendaciones de reforma: Capacidad institucional —Mejora de los sistemas de medición	94
5.1	Empresas nacionales de petróleo	100

6.1	La gestión estatal de los proyectos de ADP	106
6.2	Cálculo del petróleo de beneficio	107
6.3	Cálculo del petróleo de costo	107
6.4	Verificación del cálculo de los cánones	109
7.1	Estimación de las obligaciones fiscales	113
7.2	Vacaciones fiscales	114
7.3	Regímenes fiscales	114
7.4	Imposición a lo largo de la vida de un proyecto	117
7.5	La fijación del precio de referencia del petróleo	117
7.6	Los cánones petroleros—Un ejemplo de la EITI	119
7.7	El cálculo de los cánones petroleros	120
7.8	El pago de dividendos	124
7.9	Tipos de relaciones entre el gobierno y las empresas comerciales	128
7.10	Acuerdos fiscales con los productores de gas natural	129
7.11	La evaluación de los proyectos de GNL	130
8.1	Cálculo de los impuestos en un acuerdo de concesión	135
9.1	Un país puede tener múltiples sistemas contractuales y diferentes cánones	143
10.1	Un proceso de licitación transparente maximiza las ganancias	157
11.1	La obligación de la EITI es informar sobre los flujos de beneficios recibidos, no sobre cómo se gastan dichos ingresos	163
H.1	La ENP como socio de una empresa conjunta	208



Prólogo

En muchos países ricos en petróleo, gas y minerales, el desarrollo sigue mostrándose esquivo; los ricos se hacen más ricos, los pobres siguen siendo pobres, las economías están estancadas, la corrupción florece y los conflictos se agudizan. Las industrias extractivas generan una enorme riqueza en más de 50 países de todo el mundo, pero muchos de estos países han sido incapaces de traducir estas ganancias en un crecimiento a largo plazo y en un mayor bienestar para sus ciudadanos.

Durante la última década ha surgido un movimiento internacional para contrarrestar esta “maldición de los recursos”. Los ciudadanos de los países productores y consumidores se han unido para exigir un mejor gobierno y una auténtica rendición de cuentas en la generación y empleo de la riqueza derivada de los recursos naturales. El sector, tradicionalmente oculto bajo un manto de secreto y administrado como un patrimonio exclusivo de las elites políticas y las grandes corporaciones, está empezando a abrir sus puertas a un mayor escrutinio público. Los grupos de la sociedad civil van hallando los modos de participar en debates que son esenciales para el futuro de todos los países ricos en recursos. Los gobiernos y las empresas están empezando a reconocer que una mayor apertura puede redundar en favor de sus intereses a largo plazo.

La Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) ha jugado un papel esencial en el aumento de la participación ciudadana en este diálogo. La EITI es una iniciativa internacional de múltiples interesados en que gobiernos, empresas y sociedad civil trabajan para fortalecer el gobierno y el desarrollo de los países productores, incrementando la transparencia y la rendición de cuentas

en la industria extractiva. A diferencia de los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza (DERP) o de las Evaluaciones de Impacto Ambiental, el proceso de la EITI exige no sólo que se consulte a la sociedad civil, sino que ésta tenga una representación en la mesa y un voto en las decisiones esenciales.

La participación efectiva en la EITI y la supervisión de las industrias extractivas de un país es un reto ingente para la sociedad civil. Estas industrias son complejas desde el punto de vista técnico, jurídico y financiero. Los mercados de bienes, las prácticas contables y las propias instituciones cambian con frecuencia. La estructura de la industria, sus normas y sus prácticas varían de un país a otro. Las políticas de ámbito local e internacional pueden jugar un papel importante. E incluso con una participación de la EITI, buena parte de la información sobre el sector permanece oculta a la sociedad civil.

En suma, no es poca tarea para los activistas seguir el ritmo de las actividades empresariales y las políticas relacionadas con el petróleo, el gas y la minería.

A estos obstáculos se suma el hecho de que muchos activistas de la EITI viven en países que han sido sacudidos por la guerra y cuya experiencia en el campo de la participación cívica en los procesos políticos públicos es escasa o nula. Las iniciativas de gobierno con múltiples partícipes son, en el mejor de los casos, extenuantes y, en el caso de las industrias extractivas, los grupos de la sociedad civil parten con desventaja, con menos información, formación técnica e influencia que sus contrapartes de los sectores público y privado.

Pese a estos ingentes retos, los activistas de todo el mundo se han volcado en la EITI desde que se lanzó la iniciativa, hace sólo seis años. El ansia de información sobre las industrias extractivas y de una mayor comprensión y participación es evidente.

El Revenue Watch Institute, con la ayuda de expertos externos del sector y de la EITI, ha creado *Iluminando las profundidades de las industrias extractivas* como un recurso para ayudar a la sociedad civil a participar en la EITI de una forma eficaz. *Iluminando las profundidades de las industrias extractivas* analiza de forma exhaustiva todas las fases del proceso de la EITI. Describe el papel que corresponde a la sociedad civil, los problemas fundamentales más probables que pueden plantearse en las diferentes fases de debate y decisión, las posibilidades de influir en estas distintas fases, la forma en que la sociedad civil se ha enfrentado en otros países a cuestiones similares, y los resultados. La guía presenta ejemplos de distintos modelos y procesos, como Memorandos de entendimiento (MdE), planes de trabajo nacionales y procesos de selección de los auditores. Un análisis comparativo de las fortalezas y debilidades de cada herramienta proporciona una visión desde la perspectiva de la sociedad civil, con el objetivo de maximizar la transparencia, la integridad y la rendición pública de cuentas en la implantación de la EITI.

Revenue Watch parte de la convicción de que con el apoyo y conocimiento necesario, los ciudadanos de los países ricos en recursos pueden trabajar en colaboración con el gobierno y la industria para revertir la maldición de los recursos e introducir la rendición de cuentas democrática en el gobierno de las industrias extractivas de todo el mundo.

Nuestro esfuerzo por ofrecer a la sociedad civil los mismos conocimientos especializados de alto nivel de que disfrutaban la industria y los gobiernos nos llevó a David Goldwyn y su magnífico equipo, autores de este manual. Goldwyn International Strategies (GIS) y Chris Nurse, de Hart Group, jugaron un papel esencial en la EITI de Nigeria, y Revenue Watch les agradece la generosidad con que han compartido lecciones impagables derivadas de su experiencia.

Iluminando las profundidades de las industrias extractivas está pensado como suplemento y acompañamiento del *Manual para la Implantación de la EITI* y de la *Guía de Validación* del Secretariado de la EITI. Confiamos en que esta herramienta de formación ayude a los activistas de la sociedad civil y a otras partes interesadas a comprender la EITI y los pasos específicos que pueden dar para participar eficazmente en la iniciativa.

El director de comunicaciones del Revenue Watch, Jed Miller, ha guiado este proyecto hasta su publicación final. Vanessa Herringshaw, Juan Carlos Quiroz y Michelle Sieff, de Revenue Watch, han realizado comentarios exhaustivos sobre sus borradores sucesivos. Revenue Watch desea agradecer a Judit Kovacs, Jeanne Criscola y Ari Korpivaara su maquetación profesional y sus aportaciones al diseño de esta guía.

Acerca del Revenue Watch Institute

El Revenue Watch Institute es una organización política sin ánimo de lucro que concede ayudas y que promueve la gestión responsable de los recursos petroleros, minerales y de gas en aras del bien común. La gestión eficaz de los recursos, la implicación de la ciudadanía y una verdadera rendición de cuentas pública pueden hacer que la riqueza de los recursos naturales se traduzca en desarrollo y crecimiento nacional. RWI ofrece conocimientos especializados, financiación y ayuda técnica para ayudar a los países a materializar estos beneficios.

Revenue Watch promueve la transparencia, la rendición de cuentas y la eficacia en la gestión de la riqueza derivada de los recursos naturales para ayudar a los países a evitar la “maldición de los recursos”. Nos basamos en un enfoque comprensivo para mejorar la gobernabilidad y el desarrollo a lo largo de toda la cadena de valor (desde la organización de las actividades extractivas, la generación de ingresos y la gestión de estos ingresos, hasta los procesos de gasto y los resultados en términos de desarrollo en los países ricos en recursos).

En la actualidad, el Revenue Watch Institute apoya a organizaciones asociadas y afiliadas en Angola, Azerbaiyán, Brasil, Camerún, Camboya, Costa de Marfil, la República Democrática del Congo, Ecuador, Georgia, Ghana, Guinea, Indonesia, Irak, Kazajstán, la República Kirguiza, Liberia, Mauritania, México, Mongolia, Níger, Nigeria, Perú, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Tanzania, Trinidad y Tobago, Uganda y Yemen. RWI tiene su sede en Nueva York, con una oficina satélite en Londres y coordinadores regionales en Azerbaiyán, Ghana, Indonesia, Malasia y Perú.

Karin Lissakers

Directora

Revenue Watch Institute



Agradecimientos

Esta guía ha sido elaborada por el equipo de Goldwyn International Strategies (GIS). Se basa en nuestra experiencia básica como asesores del Grupo de Trabajo Nacional de Interesados de Nigeria y de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas de Nigeria (NEITI). GIS asesoró a la NEITI en sus auditorías históricas financieras, de proceso y físicas de las industrias del petróleo y el gas entre 1999 y 2004, y, de nuevo, en 2005. También asesoramos a Nigeria en materia de estructura y términos de las auditorías en 2006, además de en auditorías operativas futuras más intensivas. Nuestro asesoramiento sobre cómo pueden otros países prever las decisiones clave y maximizar la eficacia de su participación se basa en nuestra experiencia de primera mano y en profundidad sobre los problemas a los que se enfrentan los interesados—nos hemos enfrentado a muchos de ellos en cada fase del proceso, incluidas las fases de lanzamiento del proceso, contratación de los gestores, interpretación de los informes de la EITI, comunicación y propagación de los informes, y elaboración de la agenda posterior de reformas. También nos hemos servido de nuestra experiencia asesorando a las empresas sobre cumplimiento de la EITI, nuestro trabajo sobre liderazgo en procesos innovadores en el campo de la transparencia y la gestión de los ingresos, y el amplio análisis de las prácticas actuales de la EITI, derivado de entrevistas e investigaciones de código abierto.

David Goldwyn, presidente del GIS, ha dirigido la elaboración de esta guía. Sheila Moynihan, investigadora asociada principal del GIS, ha realizado una amplia investigación sobre las prácticas actuales de la EITI, ha elaborado los cuadros y cuadros de texto, y ha diseñado y redactado el manual de capacitación. Su dedicación, precisión

e indomable entusiasmo han sido indispensables para finalizar el proyecto. Cemile Hacibeyoglu, Jamie O'Mealia y Faarnaz Chavoushi, del GIS, han colaborado en la investigación y en labores editoriales.

Christopher Nurse y sus colegas del Hart Group y de Hart Nurse Chartered Accountants, especialmente Sam Afemikhe, Andy Allington y Chris Morgan, se han servido de su experiencia como auditores en las auditorías de Nigeria del período 1999-2004 y 2005, como agregadores de la EITI para Camerún y como asesores internacionales en el sector minero, para desarrollar el contenido analítico de las secciones dedicadas a la contabilidad, la auditoría, los temas relacionados con la minería y las cuestiones fiscales, y han revisado también la guía en todo lo relacionado con los problemas prácticos a los que se pueden enfrentar los auditores y los agregadores.

Christopher Mailander, director general de Mailander & Company, que ha formado parte del equipo del GIS desde los comienzos del esfuerzo para definir y supervisar la implantación de la NEITI, ha prestado un amplio apoyo editorial. Chris se ha servido de su experiencia práctica con el GIS para ayudar a diseñar y gestionar las licitaciones internacionales de la NEITI con objeto de seleccionar a auditores y asesores de gestión bien cualificados, así como de su experiencia en el diseño de estrategias de comunicaciones para difundir los resultados del informe de la NEITI. Las secciones que tratan sobre la selección de los auditores/agregadores y sobre la política de comunicación se basan en buena medida en sus consejos y experiencia.

Los primeros borradores de esta guía fueron revisados por Sefton Darby, miembro clave del Departamento de Desarrollo Internacional (DFID, por sus siglas en inglés) del Reino Unido, que actualmente trabaja en el Banco Mundial. Sef y su equipo han compartido generosamente con nosotros numerosos ejemplos de prácticas de la EITI y aportado valiosas sugerencias sobre el estilo y el contenido de esta guía.

Jill Shankleman, autor de *Oil, Profits, and Peace* (United States Institute of Peace Press, 2006), revisó una versión inicial e hizo sugerencias de estilo y estructura que han influido en la versión definitiva de la guía.

Estoy profundamente agradecido a Julie McCarthy y a Michelle Sieff, del Revenue Watch Institute, por confiarme la elaboración de este proyecto, por sus cordiales sugerencias en cuestiones de estilo, estructura y contenido a lo largo del mismo, y por haber orientado esta guía desde el principio hasta el final.

Todos aquellos quienes han contribuido merecen todo mi reconocimiento; los errores u omisiones que la guía pueda contener son de mi exclusiva responsabilidad.

David L. Goldwyn
Washington DC, 2007



Introducción

¿Qué es la EITI?

La Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) es una iniciativa independiente, aprobada internacionalmente y voluntaria para promover la transparencia en las industrias extractivas. El objetivo fundamental de la EITI es la transparencia en los pagos que realizan las empresas y en aquellos ingresos estatales relacionados con la explotación de los recursos extractivos del país. Esta transparencia ayuda a que los ciudadanos puedan exigir a sus gobiernos la rendición de cuentas en la gestión de dichos recursos.

Desde que en 2002 se lanzó la iniciativa de la EITI, sociedades civiles, gobiernos, empresas e inversionistas han participado de forma activa en la definición de esta iniciativa. Más de 40 países se han comprometido a implantar la EITI. En octubre de 2006, la Conferencia de la EITI creó un comité internacional de multi-partícipes para supervisar la gobernabilidad de la EITI y estableció un Secretariado permanente. La Conferencia de la EITI exigió también que los países y empresas que se comprometiesen a participar en la EITI validaran regularmente su progreso en el cumplimiento de la norma internacional, sometiendo sus resultados a la revisión de un tercero independiente. El objetivo de la validación es garantizar que los países y las empresas hacen lo que han dicho que iban a hacer, y que el programa de implantación cumple plenamente los Criterios (ver Gráfico i.1) y los Principios¹ (ver Gráfico i.2) de la EITI. En el momento en que este documento se estaba redactando, ningún país se había sometido todavía al proceso de validación.

Gráfico i.1: Criterios de la EITI

1. Publicación periódica de todos los pagos importantes efectuados por las empresas a los gobiernos relacionados con operaciones petroleras, mineras y de gas (“pagos”) y todos los ingresos importantes recibidos por los gobiernos de empresas petroleras, mineras y de gas (“ingresos”) disponible para una amplia audiencia, de manera integral, comprensible y de fácil acceso público.
2. Si no existen ya esas auditorías, los pagos e ingresos son objeto de una auditoría independiente, confiable y ajustada a las normas internacionales de auditoría.
3. Los pagos e ingresos son conciliados por un administrador independiente y confiable, de acuerdo con las normas internacionales de auditoría, y se publica el dictamen del administrador con respecto a dicha conciliación, incluidas las discrepancias que, en su caso, se hubieran identificado.
4. Este proceso abarca a todas las empresas, incluidas las estatales.
5. La sociedad civil participa activamente en el diseño, el seguimiento y la evaluación de este proceso y hace su aporte al debate público.
6. Los gobiernos receptores preparan un plan de trabajo público, sostenible desde el punto de vista financiero, respecto de todos los aspectos mencionados, con la ayuda de instituciones financieras internacionales cuando haga falta, y dicho plan abarca metas susceptibles de medición, un cronograma de implementación y una evaluación de las posibles limitaciones en la capacidad para implementar dicho plan de trabajo.

Gráfico i.2: Principios de la EITI

1. Compartimos la opinión de que el uso prudente de la riqueza de recursos naturales debería ser una fuerza motriz importante para el crecimiento económico sostenible que contribuya al desarrollo sostenible y a la reducción de la pobreza, aunque si no se la administra adecuadamente, puede producir efectos económicos y sociales negativos.
2. Afirmamos que está dentro del dominio de los gobiernos soberanos proceder a la administración de la riqueza de recursos naturales en beneficio de los ciudadanos de sus países de modo que se promuevan los intereses de su desarrollo nacional.
3. Reconocemos que los beneficios de la extracción de recursos se producen en forma de corrientes de ingresos en el curso de muchos años y que pueden depender en gran medida de los precios.
4. Somos conscientes de que la comprensión por parte del público acerca de los ingresos y gastos públicos con el tiempo podría contribuir al debate público y a

- fundamentar la elección de las soluciones adecuadas y realistas disponibles para lograr el desarrollo sostenible.
5. Subrayamos la importancia que reviste que los gobiernos y las empresas respeten la transparencia de las industrias extractivas, y la necesidad de mejorar la gestión de las finanzas públicas y la rendición de cuentas.
 6. Reconocemos que el logro de una mayor transparencia debe encuadrarse en el respeto de los contratos y las leyes.
 7. Nos percatamos de que la transparencia financiera puede mejorar las condiciones para la inversión nacional y extranjera directa.
 8. Creemos en el principio y la práctica de la rendición de cuentas por parte de los gobiernos ante todos los ciudadanos respecto de la gestión de las corrientes de ingresos y gastos públicos.
 9. Estamos empeñados en promover altos niveles de transparencia y rendición de cuentas en la vida pública, las actividades del gobierno y la actividad económica.
 10. Creemos que hace falta un enfoque ampliamente coherente y viable respecto de la divulgación pública de los pagos e ingresos, que sea fácil de introducir y aplicar.
 11. Creemos que la divulgación acerca de los pagos en un país determinado debería abarcar a todas las empresas de las industrias extractivas que desarrollan operaciones en ese país.
 12. Creemos que todos los interesados tienen contribuciones importantes y pertinentes que hacer a la búsqueda de soluciones; dichos interesados comprenden los gobiernos y sus dependencias, las empresas de las industrias extractivas, las empresas de servicios, los organismos multilaterales, las organizaciones financieras, los inversionistas y las organizaciones no gubernamentales.
-

¿Cuáles son los pasos necesarios para implantar la EITI?

El proceso de la EITI consta de cuatro fases: inscripción, preparación, divulgación y propagación. El Cuadro de Validación (ver Apéndice A) detalla los pasos que los países deben seguir en cada una de las fases. Las Herramientas de Evaluación del Indicador (HEI) descritas en el cuadro (Ver Apéndice B) contienen una explicación más detallada sobre cómo implantar estos pasos. Los países deben definirse a sí mismos como países “candidatos” (aquellos que se están preparando seriamente para implantar la EITI, completando la fase de inscripción) o como países “cumplidores” (aquellos que ya han cumplido las cuatro fases en su totalidad). Los países que quieran ser considerados “cumplidores” de la EITI deben ser validados en noviembre de 2008. Por lo que respecta a los países que querían ser considerados candidatos, el Comité de la EITI exigió que pasaran por un proceso de “pre-validación” en el otoño de 2007, proceso en el que debían demostrar que habían superado los pasos de la fase de inscripción.

Los países pueden ser validados como cumplidores de la EITI una vez que han completado 18 pasos (ver Gráfico i.3).

Inscripción (pasos 1–4)

El gobierno debe emitir una declaración inequívoca que apoye la implantación de la EITI; comprometerse a trabajar con la sociedad civil y con las empresas; nombrar a un alto funcionario para dirigir este esfuerzo; y publicar un plan de trabajo que incluya todos los costos asociados, con objetivos mensurables y calendarios de implantación, así como una evaluación de las restricciones que puedan afectar la capacidad de participar de los principales interesados.

Preparación (pasos 5–13)

Esta fase incluye la creación de un grupo de multi-partícipes (GMP); la implicación de las empresas y la sociedad civil en el proceso; la remoción de los obstáculos a la participación de la sociedad civil; el acuerdo sobre plantillas para que las empresas y el gobierno informen sobre pagos e ingresos; la aprobación por parte del GMP de la organización encargada de conciliar los pagos de las empresas y los ingresos estatales; la adopción de medidas para asegurar que todas las empresas van a informar sobre los pagos; y la garantía del gobierno de que tanto los informes de las empresas como los del gobierno están basados en cuentas auditadas que se ajustan las normas internacionales.

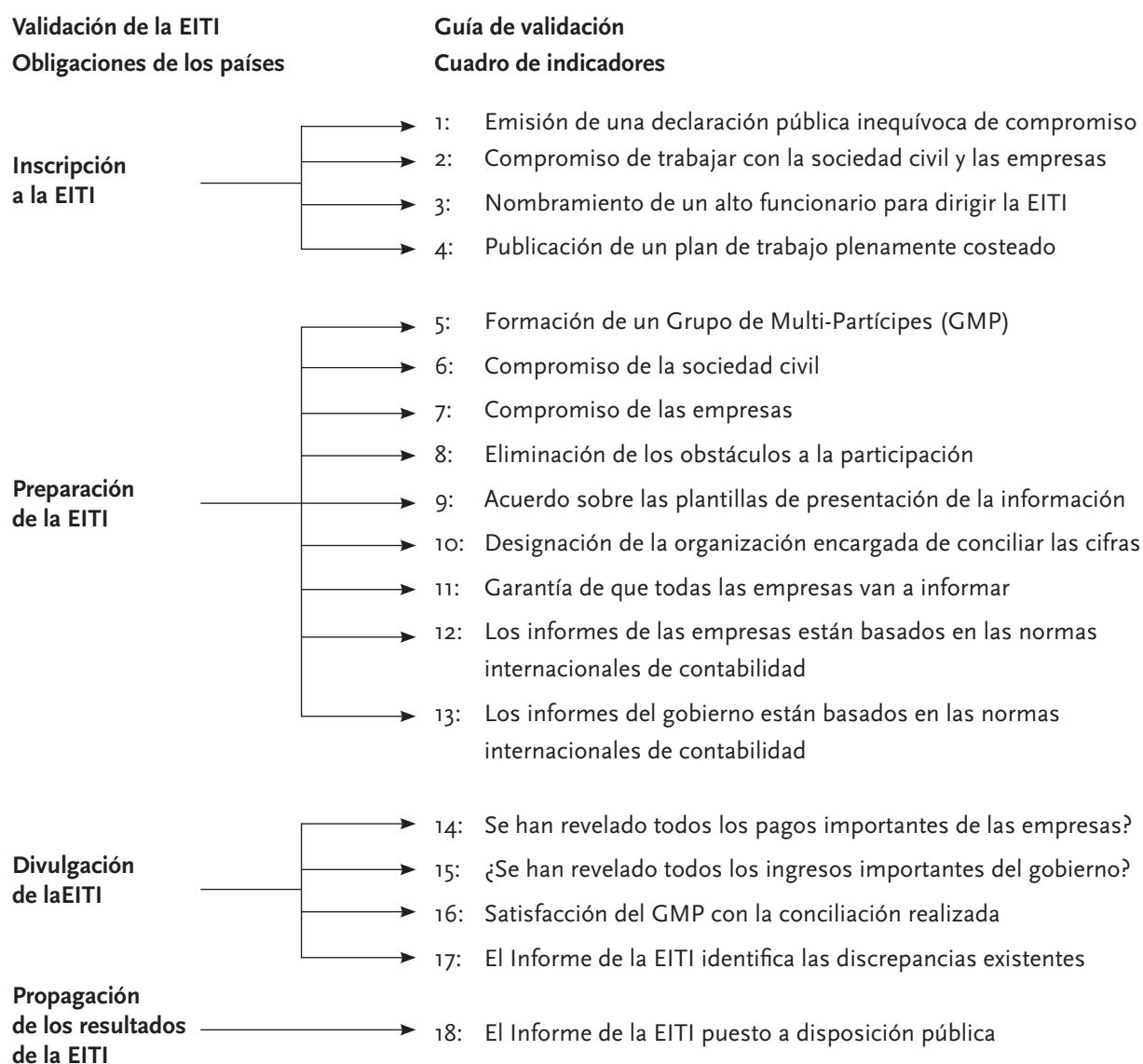
Divulgación (pasos 14-17)

Todos los pagos importantes abonados por las empresas al gobierno y todos los ingresos que el gobierno recibe de las empresas deben revelarse a la organización contratada para conciliar las cifras y presentar el informe de la EITI. El grupo de multi-partícipes debe estar convencido de que la organización contratada ha conciliado adecuadamente las cifras y de que el informe identifica las diferencias existentes y realiza recomendaciones sobre las medidas a adoptar.

Propagación (paso 18)

El informe de la EITI debe ponerse a disposición de una amplia audiencia de forma accesible, completa y comprensible.

Gráfico i.3: Método de validación de la EITI



La necesidad de una Guía para la Implantación

La EITI es una herramienta diseñada para ayudar a la sociedad civil a mejorar el nivel de transparencia. Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) tienen que entender cómo debe utilizarse la EITI para que la iniciativa sea positiva. En la actualidad, las prácticas de la EITI varían de forma considerable:

- Aunque cuarenta países han declarado su intención de implantar la EITI, en el momento de elaboración de este documento sólo ocho de ellos habían presentado los informes correspondientes (Azerbaiyán, Camerún, Gabón, Ghana,

Guinea, Kirguistán, Mauritania y Nigeria). De estos ocho países, sólo siete han publicado una conciliación de las cuentas del gobierno y de las empresas. Las partes implicadas deben presentar cifras auditadas de acuerdo con las normas internacionales. Es importante señalar que el proceso de conciliación que tiene lugar en la EITI verifica si los informes sobre los pagos realizados y los ingresos recibidos concuerdan, pero no indica si las cifras son de hecho correctas.

- Por el momento, ningún país ha solicitado u obtenido la validación de la EITI, ya que los criterios de validación son nuevos.
- Entre los países que han anunciado públicamente su intención de cumplir con la EITI, sólo Nigeria ha practicado una auditoría completa de las cuentas de los organismos públicos y las empresas relacionada con su industria extractiva. Las auditorías nigerianas revelaron que muchas de las estimaciones subyacentes de impuestos, cánones y otros conceptos eran incorrectas. La corrección de estos errores ha elevado la recaudación de ingresos públicos y ha generado recomendaciones para mejorar el proceso de auditoría de los impuestos y verificar el pago de cánones (ver Cuadro de texto i.4.).

Cuadro de texto i.1: Un ejemplo de la EITI-Pérdida potencial de ingresos en Nigeria

- El Servicio Federal de Ingresos Internos (SFII) no participó de forma activa en la evaluación y recaudación de los Impuestos sobre los Beneficios del Petróleo de las empresas. La consecuencia de ello fue una autoevaluación no regulada.
- Los datos del SFII sobre los volúmenes de crudo no han sido conciliados con ninguna información procedente de un balance de masa de hidrocarburos.
- Los sistemas de mantenimiento de datos del SFII eran inadecuados. El SFII no mantenía un sistema de entrada doble para sus datos, ni un libro de caja adecuado, ni ningún libro mayor.
- El Departamento de Recursos Derivados del Petróleo (DPR) no hizo valer su autoridad para evaluar y recaudar cánones durante el período de revisión.

Resumen Ejecutivo de la Auditoría de la NEITI, p.11

<http://www.neiti.org.ng/files-pdf/ExecutiveSummaryFinal-31Deco6.pdf>

- De los ocho países que han informado de sus datos, dos de ellos los han presentado sobre una base “desagregada”, es decir, detallando lo que cada una de las empresas paga en concepto de impuestos, cánones y otras categorías y/o por tipo de pago (impuesto, canon, etc.). El resto de los países informantes presentan los datos financieros sobre una base “agregada”, lo que significa que los datos finan-

cieros declarados aparecen de forma consolidada, y no divididos por empresa y/o por categoría. Además, algunos países exigen que todas las empresas que participan en las industrias extractivas informen sobre sus pagos, mientras que otros sólo se lo exigen a las principales empresas de mayores dimensiones (ver Cuadro i.1.).

Cuadro i.1: Cómo desagregan los datos los países informantes de la EITI

País	¿Desagregados por empresa?	¿Desagregados por tipo de pago?	¿Auditoría o conciliación?
Azerbaiyán	No	Sí	Conciliación
Camerún	No	Sí	Conciliación
Gabón	No	Sí	Conciliación
Ghana	Sí	Sí	Conciliación con algunas verificaciones adicionales
Guinea	No	Sí	Conciliación
Rep. Kirguiza	No	Sí	Conciliación
Mauritania	No	Sí	Conciliación
Nigeria	Sí	Sí	Auditoría

Fuente: Los enlaces a los informes nacionales correspondientes a Azerbaiyán, Camerún, Gabón, Ghana, Guinea, la República Kirguiza, Mauritania y Nigeria pueden encontrarse en www.eitransparency.org/section/countries y en el Cuadro 3.1.

Muchas de las decisiones que corresponde tomar a los interesados del país que implanta la EITI se adoptan en el primer estadio del proceso, que es cuando los grupos de la sociedad civil muestran más carencias en la comprensión de la EITI y están menos equipados para participar en las decisiones clave que determinan la utilidad del proceso de la EITI. En Azerbaiyán, por ejemplo, una organización no gubernamental (ONG) que no resultó elegida por las OSC participó en la definición del alcance de la EITI en un Memorando de Entendimiento, que determinó cuestiones tales como la forma en que debía informarse (sobre una base agregada) en la fase inicial del proceso de la EITI. Desde entonces, la coalición ha ido evolucionando hasta incluir a más de 90 miembros.

Esta guía es necesaria para ayudar a las OSC, las empresas y los gobiernos a comprender las decisiones que deben adoptar en cada uno de los pasos del proceso, así como las cuestiones subyacentes que deben informar sus decisiones. La guía sirve también para educar a los interesados sobre las razones por las que deberían ir más allá de los requisitos mínimos que impone la EITI y, aunque sea posteriormente, exigir un examen más minucioso de la información que se presenta.

Gráfico i.4: EITI Básica y EITI Plus

EITI Básica

- Divulgación de todos los pagos por parte de los participantes en los sectores petrolero, minero y de gas
- Conciliación independiente por parte de un tercero
- Conciliación de los pagos declarados y divulgación de las discrepancias identificadas
- Publicación periódica de los resultados de la conciliación de la EITI

EITI 'Plus'

- *De la conciliación a la auditoría:*
Verificación e investigación de las discrepancias identificadas
 - *Realizar auditorías operativas:*
Auditar las estructuras de costos subyacentes de los principales proyectos
 - *Evaluaciones comparativas:*
Comparar los resultados del proyecto con otros proyectos nacionales y con proyectos internacionales comparables
 - *Auditorías físicas:*
Medición de la producción física extraída y de los procesos asociados
 - *Examen de los procesos de la industria:*
Otorgamiento de licencias, gestión de cartera, inversiones estatales, contenido local
 - *Pasar de los ingresos a la distribución:*
Asignaciones, distribución, recepción y utilización, en los ámbitos regional y local
-

EITI Básica y EITI Plus

La EITI exige únicamente que los pagos importantes realizados por las empresas de las industrias extractivas y los ingresos recibidos por el gobierno sean conciliados y sus resultados se publiquen. Los datos subyacentes de las empresas y del gobierno deben proceder de estados financieros que se hayan auditado de acuerdo con las normas internacionales de auditoría, a menos que los interesados acuerden que pueden aceptarse datos presentados de otra forma (normalmente, en cualquier forma en que los datos estén disponibles). Esta conciliación, practicada por todos los países menos uno de los que están implantando la EITI en la actualidad, es lo que se conoce como EITI Básica. En un sistema voluntario basado en el consenso, el primer paso esencial suele ser lograr un acuerdo simplemente para establecer la conciliación. Sin embargo, una conciliación sólo específica si las cantidades declaradas coinciden, y no si son o no correctas. El tratamiento de los ingresos de las industrias extractivas suele ocultar problemas significativos bajo la superficie: ¿se han pagado los cánones basándose

en el verdadero volumen de producción? ¿Se ha vendido la cuota de producción del gobierno a un precio justo? ¿Las empresas han deducido costos cuya exención estaba prevista en el contrato? ¿Ha pagado la empresa petrolera nacional en plazo el porcentaje correcto de impuestos o cánones al banco central?

A menos que se examinen las transacciones subyacentes a las cifras que se están conciliando (o en tanto esto no se haga), estos pagos e ingresos son susceptibles de errores de cálculo, manipulación o corrupción. Ésta es la razón por la que los interesados deberían considerar la posibilidad de ir más allá de la EITI Básica y emprender la EITI Plus. La EITI Plus consiste en un examen más a fondo que va más allá de una conciliación. Puede consistir en una auditoría de los pagos subyacentes, una verificación de la propia producción física o una revisión de cómo se llevan a cabo los principales procesos en la industria.

Descripción general de esta Guía

La presente guía está dividida en tres partes. La Parte I describe de forma secuencial las cuatro fases del proceso de implantación de la EITI. Su objetivo es ayudar al lector a prever las decisiones clave de cada fase y sugerir las preguntas que hay que plantear y los problemas que deben resolverse en estas fases iniciales.

La Parte II analiza cuestiones avanzadas en materia de transparencia de las industrias extractivas. Explica el marco legal y económico de las industrias extractivas, desde los tipos de contratos hasta la clase de pagos que reciben los gobiernos. Esta sección ayuda al lector a comprender qué categorías de pagos debe cubrirse y por qué son importantes. Esta parte de la guía analiza también las áreas clave en las que pueden surgir problemas de cálculo sobre las cantidades adeudadas al gobierno, y las razones por las que los interesados deberían presionar para que se verifiquen de alguna forma las transacciones subyacentes o para que se implante la EITI Plus.

La Parte III se titula “Más allá de la EITI Básica”. Esta parte de la guía explica por qué el desarrollo ulterior de la EITI redundaría en beneficio de todos los interesados y las áreas clave donde deberían considerar ampliar el alcance del examen de la EITI con el fin de conocer todo el potencial de esta iniciativa.



P A R T E I

DRILLING DOWN

Las cuatro fases del proceso de la EITI

CAPÍTULO 1

La fase de inscripción

La fase de inscripción es el primer paso en la implantación de la EITI. Es el momento en que el gobierno en cuestión debe demostrar la seriedad de sus intenciones con respecto a la EITI

- realizando una declaración inequívoca sobre su intención de apoyar la implantación de la EITI
- comprometiéndose a trabajar con la sociedad civil y las empresas en la implantación de la EITI
- nombrando a un alto funcionario para dirigir el esfuerzo de la EITI
- elaborando y publicando un plan de trabajo que incluya todos los costos asociados, con objetivos mensurables y calendarios de implantación, y una evaluación de las restricciones de capacidad de los principales interesados²

Éste es el momento (cuando la iniciativa de la EITI está en los primeros estadios de su desarrollo) en que la sociedad civil debería: (1) organizarse, (2) fijar sus objetivos, (3) asegurarse que cuenta con los conocimientos especializados de profesionales independientes que puedan ayudarles a alcanzar sus objetivos, (4) contactar con funcionarios públicos de alto rango, (5) empezar a evaluar el Plan de Trabajo Nacional, (6) participar en la selección de los representantes de las OSC del GMP y (7) examinar cuidadosamente cualquier memorando de entendimiento cuya aprobación formal se haya solicitado a las OSC.

1.1 Organizarse

Cada país tiene su propia sociedad civil en que la gente se organiza en torno a diferentes cuestiones. En algunos pueden existir ONG fuertes, o incluso coaliciones de organizaciones de la sociedad civil, que pueden servir de base para formar una coalición más amplia.

En Ghana, la base del movimiento civil para la EITI fue una ONG llamada ISODEC cuyo objetivo es la promoción de la justicia social y de los derechos humanos fundamentales³.

En Guinea, el Presidente del Consejo Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil participó en el grupo que organizó el Consejo nacional de interesados.

Puede resultar muy útil formar una coalición de la EITI en que cada OSC aporte su punto fuerte. Algunas OSC pueden estar familiarizadas con las industrias extractivas, otras podrían hacer un seguimiento de la rendición de cuentas presupuestarias y otras pueden trabajar en el campo de los derechos humanos y el medio ambiente. El trabajo conjunto permite a las OSC tener una mayor influencia, disuadir a los gobiernos de enfrentar a un grupo con otro y ampliar las posibilidades de abarcar un ámbito geográfico mayor.

En Nigeria, un grupo de OSC nigerianas dirigido por la coalición PWYP, formó una coalición mayor que finalmente suscribió un Memorando de entendimiento con la EITI de Nigeria para potenciar la participación de la sociedad civil.

En algunos países, los gobiernos pueden desincentivar e incluso intimidar a los grupos para evitar que se asocien. En estos casos, el compromiso de un gobierno de implantar la EITI y obtener el marchamo EITI puede constituir un punto de apoyo para presionar al gobierno y que éste elimine los obstáculos a las libertades civiles de expresión o asociación.

Cualesquiera que sean las circunstancias, los miembros de la sociedad civil deberían:

- encontrar a ciudadanos de ideas afines que quieran presionar a favor de la transparencia y estén de acuerdo en formar un grupo o coalición propios
- acordar reunirse con regularidad para mantenerse informados sobre el proceso
- levantar acta de las reuniones de modo que los nuevos miembros puedan informarse, y crear un sitio web para que otros ciudadanos puedan ponerse en contacto con la coalición

Cuadro de texto 1.1: El ciberfórum de Mauritania

Mauritania creó un ciberfórum como forma de comunicar las actualizaciones de la EITI. Puede accederse a él a través de www.cyberforum.mr/presentation/index.html.

Para un conjunto completo de ideas sobre cómo organizarse, ver *Eye on EITI*,⁴ un informe publicado por el Revenue Watch Institute⁵. Ver, asimismo, la guía *Follow the Money*⁶, sobre cómo la creación paso a paso una coalición “Hagan Público lo que Pagan”.

1.2 Conocer los objetivos

Antes de entrar en contacto con funcionarios públicos, las OSC deberían saber qué es lo que esperan de un programa de la EITI y cuáles son sus prioridades. Estas prioridades pueden consistir en algunas o todas las siguientes:

- Publicación de los pagos de las empresas y de los ingresos de los gobiernos (es decir, la idea de “haga público lo que paga” que llevó al desarrollo de la EITI)
- Restaurar la confianza pública en los organismos públicos responsables de la gestión de las industrias extractivas
- Verificar las cantidades físicas de petróleo, gas o minerales extraídas por las empresas
- Especificar la proporción de ingresos que corresponde a los gobiernos locales y regionales
- Publicar las sumas de dinero que las empresas gastan en apoyo de las comunidades locales
- Educar a la sociedad acerca del destino de los ingresos procedentes de las industrias extractivas del país
- Mejorar el sistema público de recopilación y gestión de la información sobre las industrias extractivas
- Mejorar las normas de contenido local
- Mejorar la forma en que el gobierno gestiona su inversión en las industrias extractivas

Cuadro de texto 1.2: El establecimiento de objetivos

El programa de EITI de Liberia identifica explícitamente la transparencia en la adjudicación de los derechos de los sectores minero, petrolero, de gas y forestal como uno de los objetivos principales del programa de la EITI.

Estas prioridades fijarán cuál va a ser la postura de las OSC acerca de qué debe incluirse en el Plan de Trabajo Nacional, qué datos son los que la EITI debe conciliar o auditar, y quién se someterá al proceso de la EITI. Recuérdese que la EITI es un proceso voluntario, de modo que es probable que haya negociaciones entre los distintos interesados, con diferentes perspectivas acerca de qué forma debería adoptar la EITI. Es esencial determinar qué es lo más importante para poder maximizar la posición negociadora de las OSC. En la actualidad, las prioridades varían notablemente de un país a otro.

Los interesados de Nigeria, bajo la dirección del gobierno, intentaron restaurar la confianza en todo el sector petrolero y de gas. Auditaron un período de cinco años de actividad; examinaron los flujos financieros y físicos; y estudiaron cómo vendía el gobierno su crudo, suministraba a las refinerías, y gestionaba sus sistemas y procesos de tecnología de la información. La información se desagregó por empresa y por categorías de pago. La EITI no cubría el sector minero de Nigeria, pero el país promulgó leyes para reformar la estructura legal del sector de la minería.

En Ghana, la implantación de la EITI se centró en el sector minero. El programa inicial de la EITI llevó a cabo la conciliación de los pagos de un pequeño número de empresas que representaban el 99 por ciento de los pagos totales del sector al gobierno. Los sectores petrolero y de gas estaban aún desarrollándose, de modo que ciertos pagos (como las bonificaciones por adhesión o las rentas) no fueron examinados por la EITI.

En Perú, la ley ya exige que las cifras auditadas de los pagos de las empresas se publiquen. El programa de la EITI que se está desarrollando se centra en las fórmulas de distribución de los ingresos a los niveles subnacionales de gobierno, una categoría que incluye a aquellos niveles de gobierno a los que también se puede solicitar la rendición de cuentas por el uso de los ingresos procedentes de la industria extractiva.

En Liberia, la EITI abarca a la industria forestal, además de a los sectores minero y petrolero. La EITI de Liberia incluirá a todas las grandes empresas forestales y a la Autoridad de Desarrollo Forestal. Entre los objetivos de la EITI en Liberia están asegurar la adjudicación de los derechos forestales, así como que la explotación de estos recursos se realiza de forma transparente y que la totalidad de los pagos que las empresas forestales hacen a los diferentes niveles de gobierno y/o entidades estatales se publican regularmente⁷.

1.3 Conseguir ayuda externa

Los miembros de la sociedad civil deberían ponerse en contacto con los grupos internacionales activos en la EITI en el ámbito mundial, como la coalición Hagan Público lo que Pagan⁸, el Revenue Watch Institute⁹, Global Witness¹⁰ y Transparency International¹¹. Todas estas organizaciones están plenamente implicadas en influir

sobre la EITI, y su conocimiento de los problemas puede ayudar a que los miembros de la sociedad civil aprendan a organizarse. Además, la afiliación a estas organizaciones puede resultar útil para mejorar la visibilidad, credibilidad e influencia potencial de la sociedad civil local. Deben esperar asimismo que el gobierno garantice ayuda externa para el grupo de multi-partícipes una vez que se haya creado. Un asesor externo puede proporcionar un asesoramiento imparcial a todo el grupo y garantizar que el trabajo del GMP se lleva a cabo de acuerdo con las normas internacionales.

Cuadro de texto 1.3: La ayuda externa

La mayoría de los programas de la EITI necesitan ayuda externa para despegar. Hay países que tienen una muy escasa capacidad y que pueden necesitar ayuda para preparar el plan de trabajo, el presupuesto, el alcance del trabajo de auditoría, los anuncios para los licitadores o la negociación del contrato con el auditor o agregador. Disponer de un asesor externo que preste asistencia técnica independiente al grupo de multi-partícipes puede agilizar la implantación y reducir los conflictos. El Fondo Fiduciario del Banco Mundial puede ser una de las fuentes de financiación de esta ayuda, o bien el presupuesto nacional para la EITI puede incluir fondos para este fin. Una de las cuestiones a tratar en la primera reunión de multi-partícipes debe ser si y dónde conseguir esta ayuda para agilizar la implantación del proceso de la EITI.

1.4 Contratar a un alto funcionario

Una vez que el gobierno haya nombrado públicamente a un alto funcionario como responsable del proceso de la EITI (un paso necesario para convertirse en candidato a la EITI), las OSC deberían reunirse sin tardanza con dicho funcionario. El objetivo es desarrollar una relación, discutir el proceso de implantación de la EITI, comunicar las prioridades de las OSC dentro de este proceso, identificar los obstáculos que existan a la participación y contribuir al diseño del Plan de Trabajo Nacional. Antes de que se publicaran los criterios de validación, en octubre de 2006, muchos gobiernos desarrollaron su concepción de la EITI a espaldas del escrutinio público, y las OSC sólo pudieron participar al final del proceso. En el futuro, las OSC deberían implicarse lo antes posible para maximizar su influencia y participar activamente en la configuración del modelo de implantación de la EITI que se empleará.

1.5 Evaluación del Plan de Trabajo Nacional

La EITI exige en la actualidad que el gobierno elabore y publique un Plan de Trabajo Nacional como paso cuarto de la fase de inscripción y que los principales interesados aprueben dicho plan. El primer borrador de este plan de trabajo suele elaborarlo el

gobierno, con asesoramiento del Banco Mundial. Así es como el gobierno conoce cuál es el significado del proceso, cuánto va a durar, cuál es el intervalo de costos y cuáles son los requisitos necesarios para que la EITI lo valide como país candidato o como país cumplidor¹².

El requisito de que el plan de trabajo incluya todos los costos asociados, evalúe las restricciones de capacidad y esté a disposición del público es muy reciente. Ningún gobierno ha publicado hasta la fecha un plan de trabajo que cumpla todos estos criterios. El requisito de que el plan de trabajo deba ser acordado implica que la sociedad civil tendrá la oportunidad de comentarlo y modificarlo antes de que se constituya el GMP. Las OSC deben aprovechar la oportunidad que brinda este nuevo requisito de validación para solicitar y revisar el plan de trabajo costado lo antes posible y garantizar su asistencia a cuantas reuniones se celebren para revisarlo y aprobarlo.

Es importante estudiar detenidamente cada una de las fases del proceso de la EITI para cerciorarse de que el Plan de Trabajo Nacional contempla asignaciones presupuestarias para las fases de preparación, divulgación y propagación. Son varias las preguntas que pueden plantearse:

- ¿Acaso el plan de trabajo evalúa las restricciones de capacidad (p.ej., las restricciones legales o educativas del gobierno, la sociedad civil y las empresas)?
- ¿Se han asignado fondos para fortalecer la capacidad del GMP en cada una de las fases?
- ¿Existe financiación para el Secretariado? ¿Quién lo financia?
- ¿Hay alguna partida para ayudar a los miembros de la OSC a desplazarse cuando se celebran reuniones?
- ¿Existen fondos para traducir el informe final a varios idiomas, en caso de que sea necesario?
- ¿Hay fondos para organizar seminarios durante el proceso de la EITI para explicar a los ciudadanos el significado de esta iniciativa?

Los planes de trabajo suelen financiarse a través de una combinación de fondos procedentes del gobierno que quiere implantarlos y de los donantes internacionales. La principal fuente externa de financiación de los planes de trabajo de la EITI procede del fondo fiduciario de varios donantes gestionado por el Banco Mundial. En ocasiones, otros donantes financian bilateralmente parte de los costos asociados al plan de trabajo de la EITI de un país.

1.6 Participar en la selección de los representantes de las OSC en el GMP

El GMP es el mecanismo esencial de participación efectiva de los representantes de los ciudadanos en la EITI. La EITI exige que la sociedad civil esté representada, que la representación sea justa e independiente, y que la invitación a participar sea asimismo abierta y transparente. La fase de inscripción es el período durante el cual debe preguntarse al funcionario público superior cómo piensa el gobierno aplicar estos requisitos e informar sobre quiénes van a ser los representantes de la OSC. En algunos países (p.ej., Nigeria y Azerbaiyán), el gobierno elige a los miembros de la sociedad civil que integran el GMP o, en el caso de Azerbaiyán, el Comité de Supervisión. En otros, como Mauritania, son las propias OSC quienes eligen a sus representantes. La EITI exige que el proceso por el que se invita a la participación sea abierto y transparente, que los seleccionados sean verdaderamente independientes y que la diversidad de los interesados de la sociedad civil esté adecuadamente representada¹³.

Cuadro de texto 1.4: El proceso de autoselección de la sociedad civil

El proceso de autoselección es más largo en los países con sociedades civiles emergentes, pero a largo plazo ahorra tiempo. El gobierno de Mauritania pidió a la sociedad civil que eligiese a tres representantes para formar parte de un comité de la EITI. Como la sociedad civil era muy nueva en Mauritania, había muchos grupos nuevos y la coordinación era lenta. La sociedad civil tardó tres meses en organizarse y elegir a sus representantes, pero la aceptación pública de la legitimidad de estos representantes era mucho mayor que si hubieran sido simplemente nombrados por el gobierno.

La sociedad civil peruana está bien desarrollada y cuenta con varias organizaciones sofisticadas. El Plan de Acción de la EITI peruano llamó a tres representantes de la sociedad civil a participar en el GMP. El ministerio abrió un sitio web y pidió a las organizaciones que nominaran a los candidatos para representar a la sociedad civil. Se propuso a once individuos, y éstos se reunieron y eligieron a tres de entre ellos para representar a la sociedad civil en el GMP (uno de ellos representaba a la universidad, otro a una ONG local y el tercero a una ONG internacional).

Si los miembros de la coalición de OSC para la EITI eligen representantes para el grupo multi-partícipes, es importante que los que no han sido elegidos no caigan en la trampa de criticar o menospreciar a los que lo han sido, algo que sólo lograría debilitar los esfuerzos de la sociedad civil. Una práctica mejor consiste, antes de que nadie haya sido elegido, (1) acordar un procedimiento para mantenerse en contacto, (2) comprometerse a mantenerse unidos y (3) pactar entre los miembros una lista de representantes que puedan recomendar al gobierno para formar parte del grupo de multi-partícipes (GMP). Como punto de referencia útil, la coalición de ONG de Azerbaiyán ha establecido una estructura y unas normas de gobierno claramente diseñadas¹⁴.

1.7 ¿Qué cualificaciones deben tener los representantes de la sociedad civil en el GMP?

Aunque no se precisa ninguna cualificación formal, hay algunas consideraciones prácticas. Así, por ejemplo, es importante que los representantes del GMP sean personas que resulten eficaces en las reuniones del grupo. Deben tener capacidad de escuchar y expresarse bien y capacidad para resolver problemas, disponer de tiempo para asistir a las reuniones y tener ciertos conocimientos sobre la industria extractiva. Deberían saber cuándo se debe transigir para que el trabajo pueda empezar, pero también cuándo mantenerse fieles a sus principios para preservar la calidad del resultado. Los representantes del GMP deben comprometerse a mantener el contacto con otros miembros de la sociedad civil a través de algún procedimiento previamente acordado, antes y después de las reuniones.

1.8 Revisión de los memorandos de entendimiento

Una práctica que ha surgido en las fases preliminares de la EITI es la elaboración y firma de memorandos de entendimiento (MdE) sobre el alcance de la EITI entre las empresas, los gobiernos y la sociedad civil. A menudo, son las empresas quienes redactan estos MdE tanto para presionar al gobierno para que participe en la EITI como para limitar su alcance. Resulta útil para proporcionar a las empresas una forma de defender la EITI en aquellos países en que el gobierno se muestra reacio a sumarse a la iniciativa. Conocer el compromiso de las empresas de participar en la EITI puede dar a los gobiernos la confianza necesaria para sumarse a ella. Pero las empresas también pueden querer obtener un compromiso del gobierno de que la información que revelen de cada empresa se presentará de forma agregada. Aunque es posible modificar un MdE, para las iniciativas voluntarias que están despegando puede ser difícil en la práctica cambiar los términos de un MdE en la primera reunión de los interesados.

En Azerbaiyán, el MdE dispuso la divulgación agregada de datos por parte de las empresas¹⁵. El compromiso de Nigeria para la desagregación por empresas fue dirigido por el gobierno.

La mejor práctica para las OSC es no firmar ningún MdE en tanto no hayan organizado una coalición, conseguido alguna ayuda externa y comprendido plenamente las cuestiones. En cualquier caso, las OSC no deben aceptar vincularse al MdE en decisiones clave que debería debatir todo el GMP una vez que se haya constituido. Estas decisiones incluyen la forma en que se presenta la información (agregada o desagregada), la estructura y contenido de las plantillas para presentar la información, el nivel de importancia, el proceso de selección del auditor y sus términos de referencia.

Capítulo 1: La fase de inscripción		Sí/No
I. ¿Ha demostrado el gobierno que sus intenciones con respecto a la EITI son serias?		
<i>¿El gobierno ha ...</i>		
1. Realizado una declaración inequívoca sobre su intención de apoyar la implantación de la EITI?		
2. Se ha comprometido a trabajar con la sociedad civil y con las empresas en la implantación de la EITI?		
3. Nombrado a un alto funcionario para dirigir el esfuerzo de la EITI?		
4. Elaborado y publicado un plan de trabajo con todos los costos asociados, objetivos mensurables, un calendario para la implantación y una evaluación de las restricciones que haya sido aprobado por los interesados?		
II. ¿Están organizados los representantes de las OSC?		
<i>¿Los representantes de las OSC han ...</i>		
1. Evaluado si las coaliciones de OSC de su país pueden servir de base para formar una coalición más amplia?		
2. Identificado a ciudadanos de ideas afines que quieran presionar a favor de la transparencia y que hayan acordado formar un grupo?		
3. Acordado reunirse regularmente para mantenerse informados sobre el proceso?		
4. Acordado levantar actas sobre reuniones para que los nuevos miembros puedan informarse?		
5. Creado un sitio web para que los demás ciudadanos puedan comunicarse con la coalición?		
III. ¿Conocen ustedes sus objetivos?		
<i>¿Llos representantes de las OSC han ...</i>		
1. Decide what they want to get out of an EITI program?		
2. Decide the order of priorities?		
3. Establish their positions on what should go into the Country Work Plan?		
4. Establish their position on the scope of the EITI (what/whom should be reconciled/audited)?		
IV. ¿Ha conseguido ayuda externa?		
<i>¿Llos representantes de las OSC han ...</i>		
1. Contactado con grupos internacionales activos en la EITI en el ámbito mundial?		
<i>¿El gobierno ha ...</i>		
2. Asegurado ayuda externa del Secretariado de la EITI, el Banco Mundial y/u otros donantes y expertos para el GMP?		
V. ¿Se ha contactado con un alto funcionario del gobierno?		
<i>¿Llos representantes de las OSC han ...</i>		
1. Reunido con el alto funcionario que dirige la EITI para desarrollar una relación?		



Capítulo 1: La fase de inscripción (continua)		Yes/No
VI. ¿Ha evaluado el Plan de Trabajo Nacional?		
<i>¿El gobierno ha ...</i>		
1. Elaborado/publicado un plan de trabajo con todos los costos asociados, que tiene en cuenta las restricciones de la capacidad y que está a disposición del público?		
<i>¿Los representantes de las OSC han ...</i>		
2. Revisado los planes de trabajo costeados lo antes posible?		
3. Comprobado si: (a) el plan de trabajo evalúa las restricciones de capacidad (legales o educativas); (b) se han asignado fondos para fortalecer la capacidad del GMP en cada una de las fases; (c) el Secretariado dispone de financiación; (d) hay dinero para ayudar a los representantes de las OSC en el GMP a desplazarse para asistir a las reuniones; (e) hay fondos para traducir el informe final a varios idiomas, en caso necesario; y (f) hay fondos para celebrar seminarios durante el proceso de la EITI en que se explique a los ciudadanos qué significa la EITI?		
VII. ¿Ha participado en la selección de los representantes de las OSC en el GMP?		
1. ¿Gozan las OSC de una representación justa en el GMP?		
2. ¿Es independiente la representación de las OSC? ¿Ha sido la invitación a participar abierta y transparente?		
VIII. ¿Son los representantes de la OSC en el GMP individuos que participan eficazmente en las reuniones de grupo?		
1. ¿Tienen los representantes de las OSC: (a) capacidad para escuchar y expresarse bien; (b) capacidad para resolver problemas; (c) tiempo para asistir a las reuniones; (d) algún conocimiento de la industria extractiva; y (e) capacidad para saber cuándo se debe transigir?		
2. ¿Se ha comprometido el representante a ponerse en contacto con las OSC antes/ después de las reuniones?		
IX. ¿Se ha firmado un memorando de entendimiento (MdE) que articule el alcance de la EITI?		
X. ¿Ha completado con éxito la fase de inscripción?		



CAPÍTULO 2

La fase preparatoria

La fase preparatoria (Pasos 5 a 13 del Cuadro de Validación) es la más importante del proceso de la EITI. Es la fase en que se adoptan todas las decisiones cruciales acerca del propio grupo de multi-partícipes; la implicación de la sociedad civil y las empresas; el tipo de pagos e ingresos que la EITI va a examinar (y con qué nivel de detalle); la organización que va a llevar a cabo la conciliación de cifras o la auditoría; el aspecto que tendrán los informes cuando sean publicados; y las medidas que va a adoptar el gobierno para garantizar que todas las partes implicadas en la EITI participen en la forma exigida. La mitad de los pasos necesarios para la validación de la EITI están comprendidos en esta fase. Es esencial prever ahora las necesidades financieras, de comunicación y de otro tipo que los interesados vayan a tener en las fases de divulgación y propagación para que puedan presupuestarse, y esbozar los términos de referencia para que la organización encargada de la conciliación o el auditor puedan presentar su informe en la forma requerida.

Esta guía se ocupa de los elementos de la fase preparatoria en el orden que se detalla a continuación:

1. Creación de un grupo de multi-partícipes (Paso 5)
2. Aprobación del Plan de Trabajo Nacional (Paso 5)
3. Implicación de la sociedad civil y las empresas (Pasos 6–7)
4. Remoción de los obstáculos a la participación (Paso 8)

5. Preparación de las plantillas para la presentación de la información/determinación del alcance de la investigación de la EITI (Paso 9)
6. Nombramiento del administrador independiente (Paso 10)
7. Satisfacción del GMP con la organización contratada para realizar el trabajo (Paso 10)
8. Medidas del gobierno para garantizar que las empresas informan (Paso 11)
9. Garantía del gobierno de que los informes presentados por el gobierno y por las empresas están basados en cuentas auditadas que cumplen las normas internacionales (Pasos 12–13)

2.1 Constitución de un grupo de multi-partícipes

La EITI exige que en cada país se forme un grupo integrado por representantes del sector privado, representantes independientes de la sociedad civil y cargos superiores relevantes del gobierno para supervisar la iniciativa. Este grupo debe establecer los términos de referencia (TdR) para su propio funcionamiento, incluida la revisión y aprobación de un Plan de Trabajo Nacional¹⁶

¿Quién forma parte del GMP? La EITI requiere que los interesados estén adecuadamente (aunque no igualmente) representados. Este extremo puede ser difícil de valorar y asignar, dependiendo del número de puestos reservados a los representantes de la sociedad civil en el GMP. Un aspecto importante es decidir qué industrias extractivas va a abarcar el proceso. Tanto Nigeria como Ghana tienen industrias petroleras, mineras y de gas. En Nigeria, la NEITI sólo cubre de momento los sectores del petróleo y el gas. Cuando se creó la NEITI, los representantes empresariales eran empresas petroleras internacionales, una empresa petrolera nacional y GNL de Nigeria. En Ghana, donde se acaba de descubrir petróleo, la EITI sólo cubre por ahora a la industria de la minería, y no hay ninguna empresa petrolera o de gas representada en el GMP.

El GMP puede incluir a distintos responsables públicos. En la mayoría de los países, el GMP incluye representantes de las empresas estatales petroleras, mineras y de gas, así como representantes de los organismos reguladores, del ministerio de finanzas y del banco central. En algunos países también tienen representación los máximos responsables de los comités parlamentarios o legislativos y los dirigentes de los gobiernos locales. Lo esencial es que el GMP tenga representantes de todos los niveles del gobierno para asegurar que rinden cuentas y que cooperan.

Una segunda cuestión es decidir quién va a representar a la sociedad civil. Uno de los retos fundamentales es lograr una representación equilibrada de los sindicatos, las coaliciones, los gobiernos central y regionales, y los medios de comunicación. Una coalición bien organizada, con normas que regulen cómo deben cubrirse los puestos que corresponden a las OSC (ver Capítulo 1), puede ayudar a garantizar que los miem-

bros del GMP representen efectivamente la pluralidad de intereses y perspectivas de la sociedad civil (el Cuadro de texto 1.4, en el Capítulo 1, contiene ejemplos sobre cómo pueden los miembros de la sociedad civil seleccionar a sus propios representantes). Muchos países han adoptado una ley o un proceso para que sus representantes roten. En Nigeria, la ley sobre la NEITI prevé mandatos de cinco años de duración. En Azerbaiyán, las ONG han creado una coalición independiente llamada “Mejorar la Transparencia en las Industrias Extractivas” abierta a todas las ONG¹⁷. En Kazajstán, la sociedad civil ha organizado una coalición de ONG llamada “Oil Revenues–Under Public Oversight!” que también está abierta a todas las ONG¹⁸.

Cuadro 2.1: Apoyo a los grupos de multi-partícipes, por país

País	¿Secretariado dentro de un Ministerio o Secretariado independiente?	¿Director de la EITI a tiempo completo dentro del personal?
Azerbaiyán	Fondo Petrolero Estatal	No
Camerún	Ministerio de Economía y Finanzas	No
Gabón	El Secretariado Permanente del Grupo de Trabajo de la EITI es el Asesor Financiero del Ministro de Economía, Finanzas, Presupuesto y Privatización de Gabón.	No
Ghana	Ministerio de Finanzas y Planificación Económica	No hay información
Guinea	El Ministerio de Minas y Geología promulgó un decreto por el que se creaba el Comité Permanente para la Implantación de la EITI.	No
Kazajstán	Creado a través de una orden conjunta del Ministerio de Finanzas y del Ministerio de Energía, Ingeniería y Recursos Minerales	No hay información
República Kirguiza	El Comité de Implantación está compuesto por representantes de distintos departamentos gubernamentales.	No
Mauritania	¿Independiente?	No hay información
Mongolia	El Consejo Nacional de la EITI está presidido por el Primer Ministro y compuesto por representantes del gobierno, las empresas mineras y la sociedad civil, apoyados por un pequeño secretariado.	No hay información
Nigeria	Independiente	No
Perú	Ministerio de Energía y Minas	No hay información

Fuente: Azerbaiyán www.eitransparency.org/section/countries/_azerbaijan,
 Camerún www.eitransparency.org/UserFiles/File/cameroon/cameroon_minutes_feb_01_07.pdf,
 Gabón www.eitransparency.org/section/countries/_gabon,
 Guinea www.eitransparency.org/section/countries/_guinea,
 Ghana www.geiti.gov.gh/news/newsarticle.asp?id=3,
 Kazajstán www.eiti.kz/secretary/,
 R. Kirguiza www.eitransparency.org/section/countries/_kyrgyz,
 Mauritania www.eitransparency.org/section/countries/_mauritania,
 Mongolia www.eitransparency.org/section/countries/_mongolia,
 Nigeria <http://www.neiti.org.ng/about.htm>, and
 Perú www.minem.gob.pe/eiti/archivos/dso27-2006-ingles.pdf.

El Secretariado o Unidad de Implantación. Una cuestión relacionada de crucial importancia es si el GMP va a disponer de un Secretariado o de algún tipo de unidad de implantación que le apoye. La EITI no requiere que cada programa tenga un Secretariado. De hecho, de los países que han publicado informes, sólo la República Kirguiza, Mauritania y Nigeria cuentan con Secretariados permanentes. El resto de los programas son atendidos por personal de uno o varios ministerios (ver Cuadro 2.1). Aunque es importante que un alto funcionario dirija el esfuerzo de la EITI para garantizar en la práctica la eficacia del esfuerzo, es muy conveniente que los grupos de multi-partícipes de la EITI dispongan de un Secretariado permanente con un secretario ejecutivo o un directivo a tiempo completo que se ocupe de la gestión de los asuntos administrativos.

Un Secretariado es importante por varias razones. En primer lugar, los interesados suelen trabajar a tiempo completo y es necesario que alguien les suministre la información para que puedan prepararse las reuniones. En segundo lugar, el principal dirigente será un funcionario público. Cuanto mayor sea su categoría, mayor será probablemente su influencia, un rasgo que es importante para manejarse a través de los obstáculos burocráticos que pueden surgir cuando se presione a los organismos públicos y a los participantes comerciales implicados en las industrias extractivas con cuestiones difíciles relacionadas con la auditoría. Pero es preciso reconocer que cuanto mayor sea la categoría del funcionario, más ocupado estará y, por lo tanto, debe haber alguien que se encargue de gestionar el trabajo que supone el programa de la EITI. En tercer lugar, la mayor parte del trabajo que realizan los interesados consiste en revisar, criticar y aprobar documentos (p.ej., los términos de referencia de la auditoría, los términos de referencia de los expertos externos y el contrato de auditoría). Si estos documentos no están bien preparados y no se distribuyen con antelación, la sociedad civil no podrá estar bien informada ni participar de forma eficaz en el proceso de la EITI. Muchas iniciativas de transparencia se ven perjudicadas a causa del inadecuado apoyo de un Secretariado incapaz de gestionar el volumen de información que recibe, y mucho menos de actuar a partir del mismo.

En Camerún, el Comité de Seguimiento de la EITI señaló la falta de provisión de materiales como uno de los obstáculos para la participación de las OSC. El Comité mencionó también la falta de instalaciones y de personal como un obstáculo para su efectividad¹⁹.

El papel del Secretariado es organizar las reuniones del personal; publicar la agenda; coordinar a los distintos organismos públicos implicados en la implantación de la EITI; distribuir información a los principales interesados antes de las reuniones; asegurar el asesoramiento de expertos en materia de auditorías, comunicaciones y legislación; elaborar y gestionar el presupuesto de la EITI; mantener relaciones con los donantes extranjeros; crear y mantener un sitio web; desarrollar las directivas del grupo de multi-partícipes; explicar a los medios de comunicación la marcha del pro-

ceso de la EITI; responder a las preguntas de la prensa; gestionar a los auditores; e identificar, dar a conocer y remediar aquellos casos en que el gobierno o las entidades comerciales no están cooperando plena o razonablemente con la auditoría.

Propuesta de agenda para la primera reunión del Grupo de Multi-Partícipes. En la primera reunión que celebre el grupo de multi-partícipes, sus miembros deberían acordar el tamaño, el personal y las competencias del Secretariado. Aunque será el presupuesto quien determine las dimensiones del personal, deben observarse en todo caso las siguientes mejores prácticas:

- Debería existir un director ejecutivo a tiempo completo, nombrado por el grupo de interesados y destituible por éste, con la antigüedad y experiencia suficientes para hacer avanzar el proceso.
- El Secretariado debería proporcionar con bastante antelación a la celebración de las reuniones la agenda y los materiales de apoyo para que los representantes puedan prepararlas y disponer de tiempo para desplazarse hasta el lugar común de encuentro.
- Debe crearse un sitio web del grupo de modo que los interesados puedan descargar de él documentos extensos sin tener que recibirlos a través del correo electrónico (en muchos países en desarrollo, los documentos largos, como pueden ser los informes de auditoría, pueden bloquear los sistemas de correo electrónico).
- El Secretariado debe elaborar con prontitud las actas de todas las reuniones y distribuir las entre todos los miembros.
- El Secretariado debe elaborar y distribuir un presupuesto (o explicarlo en el Plan de Trabajo Nacional provisional) de manera que los interesados sepan qué es lo que el programa de la EITI puede permitirse en términos de trabajo de auditoría y de personal, y qué cantidad puede ser necesario recaudar de fuentes externas.

Siempre que sea posible, el Secretariado debería disponer de cierto personal, incluido:

- Un responsable de comunicaciones que disponga de tiempo; esté bien informado de las actividades y procesos de la EITI; sea capaz de organizar actividades de propagación, seminarios y conferencias y administrar el sitio web local de la EITI; y pueda mantener informados a los medios de comunicación.
- Un responsable administrativo que gestione los presupuestos operativos, preste ayuda profesional y lleve la oficina.
- Un experto en materia de auditoría que ayude a gestionar a los auditores e informe a los interesados sobre las auditorías.

2.2 Aprobación del Plan de Trabajo Nacional

La EITI requiere que el GMP revise el Plan de Trabajo Nacional, lo modifique en caso de que sea necesario y lo apruebe en grupo. El Plan de Trabajo Nacional debe incluir objetivos, calendarios, una entrada presupuestaria para cada partida y una evaluación de las posibles restricciones de la capacidad. (los apéndices C y D presentan, respectivamente, el Plan de Trabajo Nacional de Ghana y el Plan de Trabajo de Kazajstán). Las OSC deberían examinar cada una de las categorías del plan de trabajo. Los objetivos deben incluir todas las acciones que el programa pueda requerir. Por ejemplo, si la educación pública sobre la EITI es una prioridad, o si es necesaria una reunión sobre los procedimientos de auditoría para el propio GMP, uno de los objetivos debería ser la organización de seminarios y la creación de un sitio web. Los calendarios deben ser realistas y especificar los objetivos en el orden adecuado (es decir, la creación de capacidad debe ser anterior a la adopción de las principales decisiones). Los presupuestos deberían guardar correspondencia con las tareas. Una de las cuestiones más importantes es los fondos de que se dispone para practicar la auditoría o la conciliación, para fortalecer la capacidad y para divulgar el informe. Lo ideal sería que fuese el alcance del trabajo de la EITI el que determinase el presupuesto, y no al contrario.

Un ejemplo de Ghana

La versión del Plan de Trabajo Nacional del Apéndice C es un buen ejemplo de un plan que contiene objetivos claros. El plan describe lo que deben hacer los agregadores en el proceso de recopilación de datos. La columna de acciones (objetivos) es muy detallada y el plan presenta un calendario multianual. El plan de trabajo no contiene, sin embargo, información presupuestaria alguna.

Un ejemplo de Kazajstán

El Plan de Trabajo de Kazajstán, descrito en el Apéndice D, es una buena ilustración de un formato que describe objetivos, calendario y costos. Examinemos el primer concepto, la creación de un Secretariado. Este apartado muestra el objetivo, la acción emprendida (formación de un Secretariado integrado por tres personas y dirigido por un viceministro) y los costos (no se requieren fondos). En este caso, los interesados podrían plantear algunas preguntas: ¿Es suficiente un Secretariado de tres personas? ¿Tiene tiempo un viceministro para hacer este trabajo y proseguir con el suyo habitual? ¿Dispondrá el Secretariado de recursos para financiar actividades como los viajes o las fotocopias?

2.3 Implicación de la sociedad civil y las empresas

La EITI requiere que tanto la sociedad civil como las empresas estén comprometidas con el proceso²⁰. Esto implica que el gobierno y el GMP deben realizar un esfuerzo para comunicar a la sociedad el compromiso del gobierno con la EITI y ayudar a superar cualesquiera que sean las restricciones de su capacidad para relacionarse con la EITI.

La promoción puede adoptar muchas formas. En Nigeria, la NEITI hizo presentaciones por el país. Representantes de los auditores y OSC locales y nacionales se desplazaron a las principales regiones del país para celebrar reuniones abiertas para explicar qué es lo que la NEITI estaba intentando llevar a cabo y para escuchar lo que los ciudadanos querían decir. En Azerbaiyán, un sitio web permite a las empresas y los particulares acceder a la información. Tanto la sociedad civil como las empresas pueden tener restricciones de capacidad. La EITI puede ser algo nuevo para todas las partes. Los seminarios y las reuniones pueden ayudar a educar a la sociedad sobre qué es lo que significa realmente la EITI.

La mejor forma de seguir implicados es mantenerse en contacto. Una vez nombrados los representantes de la sociedad civil, debe crearse un mecanismo que les permita mantenerse en contacto. Estos representantes no suelen recibir remuneración alguna y normalmente trabajan a tiempo completo, por ejemplo enseñando en la universidad, editando un periódico o dirigiendo una ONG. El procedimiento y la frecuencia de la comunicación deben ser razonables para todas las partes. En el caso de Nigeria, se redactó un Memorando de Entendimiento²¹ en el Grupo de Trabajo Nacional de Interesados, una coalición de miembros de la sociedad civil. En países de menor tamaño pueden ser adecuados mecanismos más informales.

Entre las mejores prácticas para mantenerse en contacto pueden mencionarse las siguientes:

- Los representantes de la sociedad civil pueden reunirse con miembros de la sociedad civil antes de las reuniones para discutir la agenda del grupo de trabajo del GMP y recibir sus aportaciones.
- Los representantes de la sociedad civil pueden crear listas de correo para mantener en contacto regular e informadas a todas las partes interesadas sobre la EITI y sobre cuestiones relacionadas.
- Las empresas pueden formar grupos de trabajo de la industria y reunirse con otras empresas antes de las reuniones para discutir la agenda del grupo de trabajo del GMP y recibir sus aportaciones.
- Los representantes del GMP pueden comunicar los resultados de las reuniones a través del correo electrónico, o incluso asegurándose de que las actas de dichas reuniones estén disponibles en un sitio web de acceso libre.
- Los representantes de los interesados pueden recurrir a la colaboración de los grupos de la sociedad civil (o de la industria) para difundir la información.

Los grupos de la sociedad civil tienen varias responsabilidades, entre otras:

- Utilizar sus propias redes para correr la voz sobre el programa de la EITI
- Informar a los representantes sobre las preguntas y las percepciones de la sociedad

- Ayudar a los representantes, realizando investigaciones y prestando asesoramiento especializado
- Alentar a los medios de comunicación a informar sobre las reuniones e informes de la EITI

2.4 Eliminar los obstáculos a la participación

La EITI requiere que los grupos de la sociedad civil sean independientes de sus respectivos gobiernos y puedan expresarse sin restricciones o coerciones indebidas²². Algunos de los obstáculos a la participación de la sociedad civil pueden ser legales o reglamentarios. Si éste es el caso, los grupos de la sociedad civil deberían comunicar a las organizaciones externas (p.ej., el Secretariado de la EITI o la coalición local Hagan Público lo que Pagan) la naturaleza de dichos obstáculos para que el GMP pueda ayudarles a enfrentarse a superarlos.

Es posible que las empresas tengan prohibido por contrato compartir información financiera sin la debida autorización pública. En estos casos, es posible que el gobierno deba dictar una orden exonerando a las empresas de su obligación de preservar la confidencialidad de la información. En Nigeria, por ejemplo, el presidente del país escribió a las distintas empresas para solicitarles que presentasen la información.

Otros obstáculos pueden ser de naturaleza más práctica. Si las reuniones del GMP se celebran en la capital del país, los miembros de la sociedad civil pueden necesitar tiempo y dinero para poder asistir a ellas. Las reuniones deben convocarse con antelación para que los representantes puedan viajar para participar en ellas. Una medida práctica que pueden adoptar los grupos multi-partícipes de la EITI para resolver este problema es ofrecer ayuda financiera para sufragar los gastos de viaje, especialmente cuando los representantes no residen en la capital del país. En Nigeria existen ayudas para cubrir los gastos de transporte y alojamiento.

2.5 Preparación de las plantillas para la presentación de la información y determinación del alcance de la investigación de la EITI

La EITI requiere que el grupo de multi-partícipes apruebe la forma de la plantilla que se utilizará para presentar la información²³. Esto implica algo más que un acuerdo sobre las formas.

Cuadro de texto 2.1: La elaboración de las plantillas

El Indicador del Cuadro de Validación y la Herramienta de Evaluación del Indicador 9 de la Guía de Validación exige que el grupo de multi-partícipes participe en la creación y aprobación de las plantillas y que la sociedad civil pueda hacer observaciones. La cuestión de qué flujos de ingresos deben examinarse debería decidirse antes de contratar al auditor. Pero, normalmente, los auditores querrán elaborar las plantillas definitivas para poder disponer de un documento útil a través del cual recoger la información.

Las plantillas deberían definir:

- qué flujos de ingresos deben revelar las empresas y el gobierno
- qué empresas deben revelar información
- qué organismos públicos deben revelar información
- qué período temporal debe cubrir el informe de la EITI
- en qué forma (agregada o desagregada) debe presentarse la información

Estas plantillas presentan lo esencial del proceso de transparencia, es decir, qué información va a hacerse pública en el país a través de la EITI. Aunque el *Manual de la EITI* proporciona un ejemplo de plantilla, los países han adaptado el formato para responder a sus necesidades particulares. Los Apéndices J, K y L contienen ejemplos de las plantillas de Mongolia, Ghana y Nigeria, respectivamente. La mayoría de los países, sin embargo, no han publicado sus plantillas. Por lo general, tanto las empresas como los organismos públicos necesitan ayuda para entender y completar estas plantillas.

La EITI exige además que se preste ayuda a los interesados para que puedan comprender los problemas asociados a estas, que el grupo de interesados las discuta, que grupos más amplios tengan la posibilidad de hacer observaciones y que el grupo de multi-partícipes apruebe las plantillas finales.

Cuadro de texto 2.2: Capacitación por expertos

En Guinea, se solicitó a los miembros de la sociedad civil con experiencia financiera previa que explicaran el proceso de auditoría a los demás miembros de la sociedad civil. La Organización Nacional de Auditores de Guinea participó en este proceso, contribuyendo así a reforzar su legitimidad.

Los flujos de ingresos o beneficios que las empresas y gobiernos deben revelar. El *Manual de la EITI* define los flujos de beneficios como:

cualquier posible fuente de beneficios económicos que el gobierno receptor recibe de una industria extractiva. No se supone que comprenden los beneficios económicos indirectos, como la construcción de infraestructura o el empleo de personal local. Deben ser informadas todas las series de beneficios²⁴.

Existen varios tipos de beneficios pagados por las empresas, a saber:

- Impuestos
- Cánones
- Derechos de regalía
- Rentas y derechos de licencia
- Bonificaciones
- Dividendos y transferencias de beneficios
- Ventas de activos

El pago de cánones, los impuestos sobre beneficios y las cuotas de producción que corresponden al gobierno suelen ser los flujos de mayor cuantía. Estos pagos suelen realizarlos empresas privadas y empresas petroleras o mineras públicas implicadas en la prospección, producción, transporte y otras actividades de la etapa final del proceso. Los flujos específicos de beneficios a los que puede tener derecho el gobierno vienen determinados por las leyes y reglamentos, y por los contratos que el gobierno firma con las empresas. Los países pueden tener distintos tipos de acuerdos financieros en una industria (p.ej., términos diferentes para la prospección en aguas profundas y en aguas superficiales, o para el oro y para el cobre), así como diferentes acuerdos para la prospección minera y la prospección de gas natural. (La Parte II de esta guía presenta una explicación detallada de cada uno de estos flujos de ingresos, los distintos acuerdos legales asociados a cada uno de ellos y los problemas que pueden surgir para calcularlos correctamente.)

Mantenerse informados. Es esencial que los principales interesados estén y se mantengan informados, particularmente antes de adoptar decisiones esenciales. Desgraciadamente, esto no es lo más frecuente. Gracias a los nuevos criterios de validación, los interesados deben insistir en una sesión informativa del gobierno o de un experto externo sobre qué flujos tiene derecho a percibir el gobierno, cuáles son las cantidades que el gobierno piensa que ha percibido de estos flujos de acuerdo con los datos disponibles más recientes, y qué organismos públicos las han percibido. De este modo, el GMP podrá conocer todos los flujos de beneficios y decidir si todos ellos deben ser revelados o si sólo está interesado en los más importantes. Por ejemplo, mientras que los pagos en concepto del impuesto sobre los beneficios son elevados, los derivados del impuesto sobre las nóminas o del impuesto sobre el valor añadido pueden no representar grandes cantidades. Los interesados pueden preferir destinar una mayor

parte de su tiempo y de su presupuesto a examinar en detalle si se han pagado correctamente los flujos de beneficios más importantes que a verificar si los pagos menos relevantes para la investigación de la EITI (p.ej., los impuestos sobre las nóminas) han sido correctamente abonados.

¿Qué empresas deben revelar la información? Los Criterios de la EITI requieren que sean publicados “todos los pagos importantes por petróleo, gas y minería al gobierno” y “todos los ingresos importantes recibidos por el gobierno de parte de las empresas petroleras, mineras y de gas²⁵. Como se explica en los apartados posteriores, esto significa que todos los pagos realizados por las empresas (en concepto, por ejemplo, de bonificaciones, impuestos o cánones) deben revelarse, si son lo suficientemente elevados como para justificar una auditoría o una conciliación. Cada grupo de interesados de la EITI decidirá por sí mismo la cuantía (o importancia) que deben tener estos pagos. Las empresas estatales, como las empresas nacionales petroleras o mineras, también están obligadas a informar. El Criterio 4 de la EITI especifica de forma explícita que la EITI incluye también a las empresas de titularidad estatal²⁶. Los interesados deben decidir si la divulgación debe afectar a todos los pagos o sólo a aquellos que se consideran importantes. Es posible exigir que todas las entidades revelen sus cifras incluso si sólo se clasifican como importantes y se concilian los flujos de mayor cuantía (éste es el enfoque que adoptó Nigeria con respecto al sector petrolero, por ejemplo). Además, esto traslada la carga de rellenar las plantillas a las pequeñas empresas o a los mineros individuales. Garantizar la cumplimentación de las plantillas puede suponer una pesada carga para la empresa encargada de la conciliación. Un método alternativo y menos oneroso puede consistir en obligar a informar únicamente a las empresas de un determinado tamaño o nivel de ingresos (ver Cuadro 2.2.).

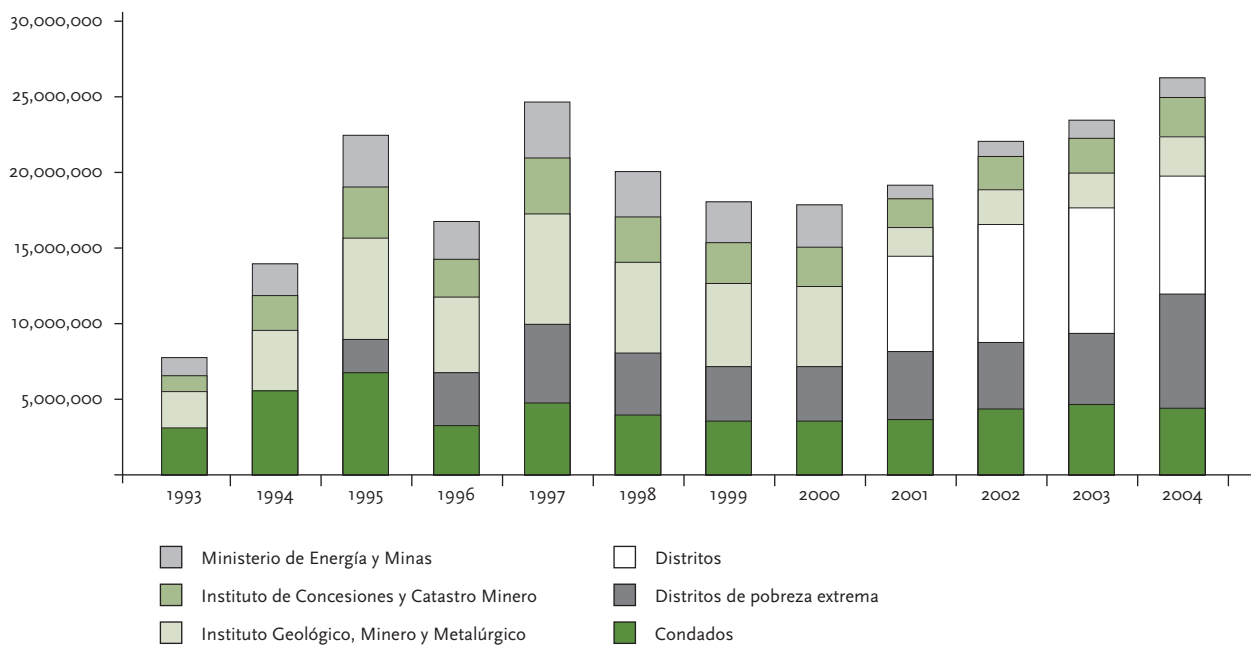
Cuadro 2.2: Términos de referencia (ToR) para realizar los informes de auditoría requeridos

Opinión buscada	Propuesta de redacción de los términos de referencia
Explicación detallada del trabajo realizado y de sus resultados (“procedimientos convenidos”)	Los contadores aplicarán los siguientes procedimientos e informarán sobre sus resultados: ...
Opinión sobre la razonabilidad de los datos presentados (Informe de garantía)	Los contadores aplicarán los procedimientos que consideren necesarios e informarán sobre si, en su opinión, los datos que se les han presentado coinciden en lo esencial. En caso de que identifiquen diferencias importantes, los contadores deberán informar sobre las mismas.
Auditoría conforme a las Normas Internacionales de Auditoría	Los contadores practicarán una auditoría conforme a las Normas Internacionales de Auditoría de los estados financieros de [nombre de las entidades legales] durante los ejercicios financieros finalizados [fecha] e informarán sobre si, en su opinión, los estados financieros han sido elaborados de acuerdo con las Normas Internacionales de Información Financiera.

¿Qué organismos públicos deben revelar sus ingresos? Los interesados deben ser informados sobre todos los organismos y empresas estatales que reciben pagos, que a menudo son varios. La Parte II de esta Guía describe detalladamente los muchos organismos públicos que pueden recibir ingresos y los problemas específicos que surgen para verificar sus entradas. Entre las instituciones clave de la mayor parte de los países están el banco central, las autoridades tributarias, los organismos de regulación, la empresa petrolera o minera nacional, los gobiernos regionales y estatales, y los organismos cuasi-públicos.

Conforme a la legislación peruana, algunos ingresos procedentes del sector minero se distribuyen directamente entre los gobiernos regionales y los departamentos gubernamentales. El Gráfico 2.1, a continuación, ilustra esta distribución.

Gráfico 2.1 Perú: Distribución de los impuestos del sector minero entre los organismos públicos



¿Qué flujos de beneficios son importantes? La EITI exige que se publiquen todos los flujos de beneficios importantes. Se definen como importantes aquellos flujos de ingresos cuya “omisión o exposición inexacta puede afectar materialmente al Informe final de la EITI”²⁷. La definición de qué es “importante” en términos cuantitativos es, por lo general, competencia de los principales interesados, y depende de cuáles sean los objetivos del programa EITI en su país. La plantilla, por ejemplo, puede estructurarse de modo que todos los flujos de ingresos por encima de un determinado umbral expresado en dólares (por ejemplo, todo pago igual o superior a \$1 millón), sean “importantes”. Un segundo umbral podría ser el volumen de producción o pagos de la empresa. Otro

umbral podría ser un porcentaje, como por ejemplo cualquier flujo que represente al menos un 5 por ciento de los ingresos totales del país durante el ejercicio anterior, o aquellos pagos realizados por empresas que representen un 95 o un 99 por ciento de sus ingresos totales. En caso de que sea relevante entender el impacto de las empresas extractivas en un ámbito más localizado y los interesados quieran tener una visión completa de los fondos que van a parar a las regiones o a los gobiernos regionales, entonces todos los pagos (o todos los pagos en efectivo) pueden ser importantes a los efectos de la EITI, aun cuando no sean elevados. Los países que están implantando la EITI en la actualidad definen la importancia de manera muy diferente, y todavía no se dispone de un enfoque estandarizado para definir los pagos que deben considerarse importantes.

En Camerún, el GMP decidió qué entidades iban a ser examinadas, pero el informe agregado publicado no especifica el criterio que se ha utilizado para definir qué flujos son importantes.

En Ghana, los pagos procedían de 8 empresas que representaban el 99 por ciento de los ingresos por cánones en el año que se estaba auditando. Ghana decidió que las empresas restantes no informaran sobre sus pagos porque habría resultado costoso auditar a otras muchas empresas cuyos pagos, una vez sumados, representarían menos del uno por ciento de los ingresos estatales. Así pues, no se consideraron “importantes” y, por lo tanto, no hubo obligación de revelar, los pagos de las explotaciones mineras de menor tamaño del país, que representaban un porcentaje mínimo de los ingresos totales. Identificar a estos individuos hubiera resultado caro y difícil, y es improbable que dispusieran de datos, y mucho menos auditados conforme a las normas internacionales.

Nigeria exigió a todas las empresas informar del pago de impuestos, cánones y cuotas de producción, pero pidió a los auditores que únicamente resolvieran aquellas discrepancias que representarían el cinco por ciento o más del flujo de ingresos totales.

Guinea definió la importancia de modo que en su informe de 2005 sólo se incluían los pagos de las seis mayores empresas mineras.

El primer informe de la EITI elaborado en Gabón no incluía los ingresos petroleros del gobierno, lo que parece ser una clara omisión de un flujo material, cualquiera que sea la definición que se utilice de importancia.

En los países que están implantando la EITI, salvo en Ghana y Nigeria, el proceso de definición de los pagos que son “importantes” (y, posiblemente, el análisis de los flujos de beneficios importantes) no ha sido transparente. En aquellos casos en que la participación de las empresas ha sido voluntaria, o en que las empresas no han informado, no es posible saber si se ha informado sobre los flujos importantes. El requisito de validación debería contribuir a eliminar estos fallos en el futuro.

Ghana ha aplicado un enfoque económico, analizando los flujos principales y tratando de examinarlos en detalle. Nigeria representa un enfoque comprensivo, pero sus auditorías han sido por lo tanto más costosas y se ha tardado más tiempo en terminarlas. Por consiguiente, es evidente que la definición de “importancia” establecida por los interesados está muy influida por el tiempo, el presupuesto, el número de empresas del sector incluidas en las auditorías de la EITI y el grado de cumplimiento de los objetivos de la EITI en el país.

¿Qué período de tiempo debería cubrir la EITI? La EITI requiere que sea el GMP quien determine el periodo de tiempo que va a examinarse, pero no dice cuál debe ser la duración de dicho periodo. Como sugiere el Cuadro 2.3, las prácticas actuales varían considerablemente de un país a otro. El primer informe de la EITI de Ghana cubrió un periodo de seis meses, de enero de 2004 a junio de 2004. Las primeras auditorías realizadas en Nigeria abarcaban un periodo de cinco años, de 1999 a 2004. Es evidente que los interesados querrán sopesar el costo que supone revisar los ejercicios pasados frente al conocimiento que pueda derivarse de conciliar de esos años. Asimismo, hay que reconocer que cuanto más se retrotraiga una revisión, la calidad de los datos puede disminuir (eventualmente de forma significativa) debido al deficiente mantenimiento de los datos y a la documentación faltante.

Cuadro 2.3: Período temporal cubierto por los informes de la EITI existentes

País	Número de informes	Período cubierto
Azerbaiyán	5	enero 2003–junio 2006
Camerún	2	2001–2005
Gabón	2	2004–2005
Ghana	2	2004
Guinea	1	2005
Mauritania	1	2005
Nigeria	1	1999–2004
República Kirguiza	1	2004

Fuente: Los enlaces a los informes nacionales sobre Azerbaiyán, Camerún, Gabón, Ghana, Guinea, República Kirguiza, Mauritania y Nigeria puede encontrarse en www.eitransparency.org/section/countries o el Cuadro 3.1.

Forma del informe de la EITI (agregada o desagregada). La EITI no exige que los datos sean publicados de forma agregada o desagregada, como lo ilustra el Cuadro 1.1 del Capítulo anterior.

Aunque todas las empresas que han publicado informes de la EITI han presentado las cifras desagregadas por tipo de pago (p.ej., impuesto, canon, producción o cuota de producción), sólo Ghana, Guinea y Nigeria han exigido que los datos se presenten además desagregados por empresa.

Cuadro de texto 2.3: Contabilidad en valores de caja *versus* contabilidad en valores devengados

Las empresas presentan sus estados financieros basándose en una contabilidad en valores devengados, requisito exigido por las Normas Internacionales de Información Financiera; sus datos financieros subyacentes están organizados para permitirles hacerlo así. Los gobiernos, sin embargo, han presentado tradicionalmente su información financiera en valores de caja.

Para entender la diferencia entre estos dos métodos de contabilidad, examinemos el siguiente ejemplo: usted decide alquilar un apartamento a partir del 1 de diciembre por una cuantía mensual de \$1.000; tiene que pagar tres meses de alquiler por adelantado. Si usted tuviera que elaborar un estado financiero a finales de diciembre:

- Sus cuentas expresadas en valores de caja mostrarían que usted pagó efectivamente \$3.000 en diciembre
- Sus cuentas expresadas en valores devengados mostrarían que el alquiler le costó \$1.000 en diciembre y que ha transferido el beneficio de \$2.000 al siguiente ejercicio.

Debe exigirse que las plantillas de EITI sobre las transacciones financieras utilicen siempre la contabilidad en valores de caja. En caso contrario, las transacciones empresariales no pueden conciliarse de forma precisa con las transacciones públicas. Ésta es también la razón por la que los estados financieros publicados por las empresas no pueden utilizarse como una fuente de datos útil para las plantillas de presentación de la información.

Otro problema se produce cuando los pagos se realizan a finales del ejercicio financiero, una situación habitual. Si una empresa debe pagar un impuesto, por ejemplo, el 31 de diciembre y ordena al banco proceder al pago en esa fecha, es bastante probable que el abono en las cuentas públicas se produzca en los primeros días de enero. Este hecho puede provocar una discrepancia entre las cantidades pagadas y las cantidades recibidas que se declaran. El GMP debe decidir, previa consulta con el auditor/agregador elegido, cómo resolver este problema. Si su principal objetivo es determinar las cantidades que ha recibido el gobierno, puede decidir que, a efectos contables, la fecha de recepción es la fecha más significativa. En cualquier caso, el auditor/agregador deberá tener en cuenta esta diferencia temporal en el diseño de las plantillas.

Es importante señalar que, antes de que las empresas acepten complementar las plantillas de información de la EITI, los interesados pueden esperar que soliciten que se les garantice la posibilidad de entregar los datos a un tercero (ver Sección 2.7, sobre las obligaciones del gobierno en este campo). Normalmente, las empresas también

querrán negociar la forma en que se publicarán los datos. Las OSC, el Revenue Watch Institute y muchos otros prefieren claramente una información completa y desagregada. Sin embargo, en una iniciativa de carácter voluntario deben alcanzarse acuerdos. Las empresas suelen esgrimir que el hecho de que sus competidoras conozcan los términos de sus transacciones puede perjudicarles. También temen que la opinión pública no esté informada o no comprenda las circunstancias eventualmente únicas que llevaron a los términos económicos convenidos con el gobierno (p. ej., los contratos de distribución de producción, las empresas conjuntas y otros acuerdos son de una complejidad técnica, financiera, operativa y legal significativa). Las OSC argumentan que ésta es la información que la sociedad necesita y que la EITI puede constituir una plataforma para su educación en la materia.

Merece la pena señalar que muchas de las empresas que han consentido en Nigeria que se informe sobre sus pagos de una forma completamente desagregada están presentes en otros países. Las empresas están muy influidas por lo que el gobierno receptor desea. En Nigeria, la voluntad del gobierno de que los datos se presentaran completamente desagregados persuadió a las empresas. Las OSC deberían centrar sus esfuerzos de persuasión en los gobiernos antes de implicar a las empresas.

2.6 Nombramiento del administrador independiente

Una vez que el grupo de multi-partícipes ha determinado el alcance del proceso de la EITI (si se va a practicar una conciliación o una auditoría completa), el paso siguiente consiste en la contratación de uno o varios expertos independientes para llevar a cabo la tarea. La EITI requiere que el GMP esté satisfecho con la organización contratada para realizar el trabajo²²⁸ Esto significa que el GMP no sólo debe votar a la organización elegida, sino también participar en su selección, incluida la fijación de los términos de referencia para la organización. Del mismo modo, el GMP debería tener los mismos derechos a revisar y aprobar al validador cuando llegue el momento. El GMP elegirá al validador de entre la lista de organizaciones que proporcione el Secretariado de la EITI.

Para los interesados resulta de especial interés asegurarse de que la empresa contratada (y, eventualmente, otros especialistas) posee la cualificación adecuada, de que no existen conflictos de intereses y de que se les presentan ofertas que prevén con precisión los costos del trabajo a realizar. Con esta finalidad, el GMP, generalmente a través del Secretariado, debe ser muy claro desde el principio del proceso de contratación acerca de qué es lo que exige e incluir todos los requisitos en la expresión de interés o solicitud de propuestas.

Es especialmente importante determinar el alcance del proceso de la EITI en su país *antes* de contratar al experto independiente para que puedan presentarse ofertas correctas, completas y que incluyan todos los costos. Los temas principales que deben decidirse por anticipado son los siguientes:

- Número de años que van a examinarse
- Nivel de importancia
- Entidades que se van a examinar
- Si el experto independiente va a utilizar las auditorías ya publicadas o va a comprobar las cifras de ingresos subyacentes
- Si van a revisarse o no los volúmenes físicos de producción (es decir, de petróleo, gas o minerales)
- Si van a analizarse procesos industriales (es decir, si se van a examinar las licencias o las mediciones de la producción)
- Si se les va a exigir o no que trabajen con un socio local

Cualificaciones de los auditores/agregadores. El Criterio 2 de la EITI exige que en aquellos casos en que dichas cuentas no existan, los auditores o agregadores sean confiables e independientes, y apliquen las normas internacionales de auditoría. Los interesados de la sociedad civil deberán mantenerse vigilantes para asegurarse de que estas normas se respetan.

Para que sean *confiables*, los términos de referencia para los auditores o agregadores deben exigir que:

- sean contadores colegiados
- tengan experiencia auditando empresas de la industria extractiva, específicamente dentro de su país y, eventualmente, en el campo internacional (pero véase, a este respecto, otro tipo de preocupaciones en la discusión que aparece en párrafos posteriores sobre la *independencia*)
- posean el tamaño y personal necesario para poder realizar el trabajo
- acepten que el informe vaya firmado por un contador colegiado

Más en concreto, y dependiendo del grado de confianza que tenga el GMP en los informes de auditoría ya existentes, del nivel de sofisticación del sector contable en el país y de si el proceso de la EITI va a consistir en una auditoría completa o en una conciliación de cifras, es posible que prefiera que sea una empresa auditora de un país distinto al suyo, con experiencia en auditorías basadas en normas internacionales o de la EITI, quien actúe como experto independiente. En Nigeria, donde los flujos financieros son auditados (y no simplemente conciliados), el Grupo de Trabajo Nacional de Interesados de la NEITI ha exigido hasta ahora que sea una empresa internacional auditora quien dirija la auditoría y firme el informe, con el apoyo de una empresa nacional de auditoría consolidada. Las entidades locales pueden desempeñar un papel importante, dependiendo del nivel de profesionalidad del sector contable del país, de la prevalencia de las normas de auditoría e internacionales, y de la capacidad e independencia de las empresas locales.

Para que puedan considerarse *independientes*, los auditores o agregadores no deberían estar

- auditando las cuentas del gobierno o de las empresas del sector en su país
- asesorando al gobierno o a las empresas de la industria extractiva de su país
- realizando cualquier otra actividad que pueda desencadenar un conflicto de intereses importante

La gestión de los conflictos de intereses. En un mundo ideal, los auditores o conciliadores de la EITI deberían tener experiencia internacional en el campo de la auditoría de empresas petroleras, mineras o de gas; no trabajar para ninguna de las empresas que operan en su país; tener ciertos conocimientos sobre el país; y estar interesados en el trabajo de la EITI. Sin embargo, dado que sólo quedan cuatro empresas de contabilidad globales en el mundo, es difícil encontrar a una que no tenga ninguna relación con las principales empresas petroleras, mineras y de gas. Si una empresa auditará las cuentas de una empresa y luego procediera a conciliar sus cifras, habría un conflicto de intereses, porque la empresa estaría comprobando su propio trabajo.

Hay tres formas de resolver este problema:

- Elegir a una empresa más pequeña pero bien cualificada.
- Exigir a una de las grandes empresas mundiales la utilización de un equipo independiente.
- Elegir a una empresa nacional confiable con experiencia y sin conflictos de intereses.

Muchas empresas no trabajan a escala global, pero son auditores cualificados en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y tienen experiencia en el campo de la auditoría de empresas estatales de petróleo o de gas (o auditaron en tiempos empresas petroleras y de gas), pero no lo hacen en la actualidad. Si cumplen con las cualificaciones necesarias para realizar el trabajo, estas empresas no tendrían conflictos de intereses.

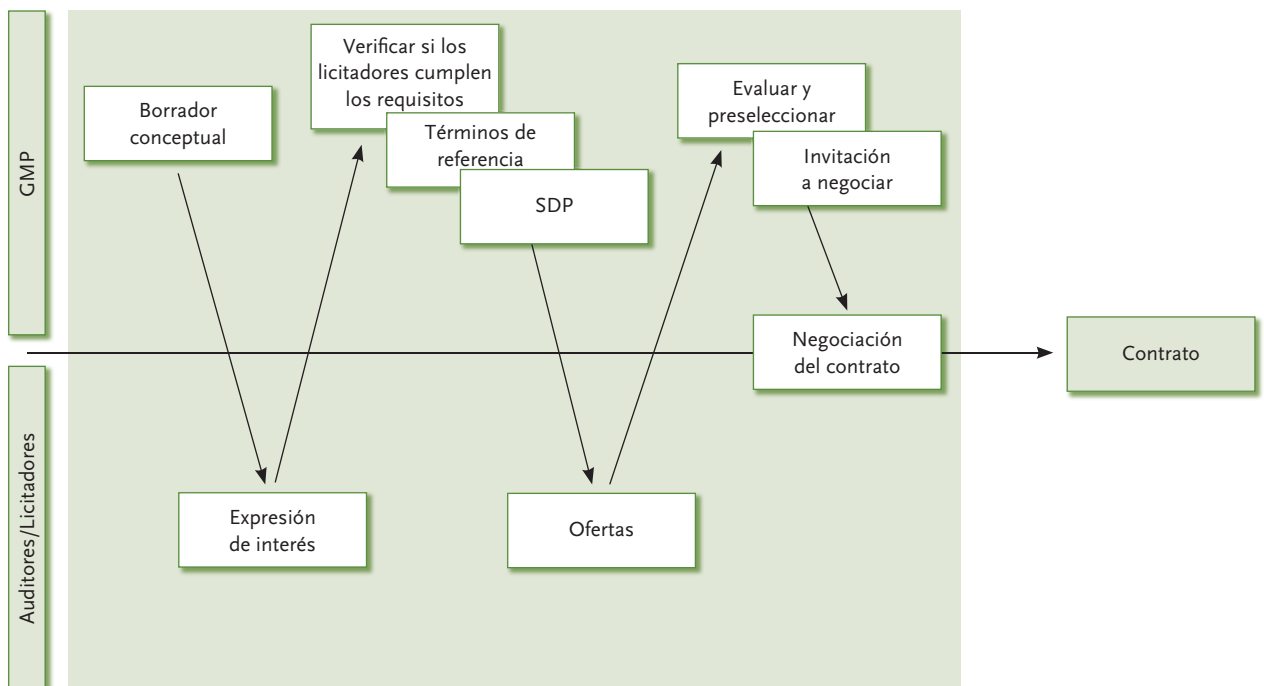
Las empresas de ámbito mundial también pueden intentar reducir los conflictos de intereses organizando un equipo de auditores o expertos que no estén trabajando en la auditoría de la empresa nacional de petróleo (ENP) o de cualquier otra empresa que opere en el país. Esto puede hacerse bien empleando a un equipo de auditores de la sede que la empresa tiene en su país que no trabaje para la empresa nacional de petróleo, o bien contratando a un equipo de auditores que la empresa tenga en otro país.

En estos casos, será importante identificar de forma precisa qué personas van a practicar la auditoría, supervisar el trabajo, firmar la auditoría y garantizar al GMP que ninguno de los auditores trabaja para cualquier otra empresa que opere en su país.

Ayuda local. Consideramos que un factor muy importante para ganarse la credibilidad pública es emplear a una empresa de auditoría autorizada para actuar o colegiada en un país distinto al suyo para que firme o supervise la auditoría o la conciliación. Cuanto más estricto sea el análisis de los datos, más importante será disponer de expertos que sepan cómo funciona la industria. Pero siempre es importante disponer de conocimientos sobre el país. El conocimiento del idioma y las costumbres locales puede resultar indispensable para realizar auditorías eficientes. Además, puede resultar muy caro contratar a auditores o expertos extranjeros para largos períodos de tiempo y pagar sus billetes, sus hoteles y otros gastos. Otra buena práctica es que el equipo internacional de auditoría se asocie con una empresa nacional. Esta empresa deberá además superar las pruebas de confiabilidad e independencia y no tener ninguno de los conflictos de intereses descritos más arriba.

El proceso de selección. Muchas son las formas en que puede diseñarse y realizarse un concurso para seleccionar a un auditor o a un agregador, y muchas las variables que deben tenerse en cuenta para garantizar que el proceso es efectivamente transparente, competitivo, justo, y que satisface tanto las normas internacionales como las necesidades específicas. El GMP debe designar un subcomité de individuos que puedan participar en lo que puede resultar un proceso largo. Es importante que en este comité haya representantes de las OSC. La estructura básica de los procesos de licitación internacionales de la EITI que han demostrado poder satisfacer estos diversos y exigentes criterios incluye por lo general las siguientes fases:

Gráfico 2.2: Proceso de licitación de la EITI



Anuncio público. El proceso de licitación comienza normalmente mediante la inserción de un anuncio en los principales medios de comunicación solicitando expresiones de interés. El anuncio describe sintéticamente los servicios específicos que se demandan (p.ej., la auditoría de la EITI o la conciliación; las cualificaciones que deben reunir los licitadores; el plazo de presentación de las expresiones de interés de los licitadores; y las normas sobre conflictos de intereses). Las respuestas a la expresión de interés le indicarán si existen suficientes empresas interesadas en el trabajo como para disponer de una oferta competitiva. Es útil anunciar la expresión de interés en la prensa internacional (p. ej., la revista *The Economist*, el *Financial Times* y el *Journal of the European Union*). Si el Banco Mundial u otra agencia de desarrollo están contribuyendo a financiar el trabajo de la EITI en un país concreto, el organismo financiador puede tener normas propias acerca de dónde y cómo debe anunciarse la expresión de interés.

Términos de referencia/Solicitud de propuestas. La mejor forma de asegurarse de que uno está contratando al auditor adecuado a un precio adecuado es ser muy claro acerca del trabajo que hay que realizar. En algunos casos, esto es muy sencillo: el trabajo consiste en conciliar los pagos y los ingresos de todos los flujos de ingresos relevantes y en informar sobre las discrepancias existentes. En otros casos, el alcance del trabajo puede ser más amplio, como por ejemplo verificar la corrección de las transacciones subyacentes, la producción física de petróleo o gas, o el cálculo de los cánones o de los impuestos.

Los miembros de la sociedad civil deben asegurarse de que el GMP dispone o consiga la ayuda que necesita para preparar el documento. La respuesta del licitador a este documento es lo que permite a los miembros de la sociedad civil valorar o predecir la calidad del trabajo que va a realizar la auditoría. La Solicitud de Propuestas (SDP) debe incluir ciertos criterios esenciales, como por ejemplo mantener periódicamente informado al GMP, elaborar las plantillas para la presentación de la información y preparar los informes finales en un lenguaje comprensible.

Los licitadores cualificados deben recibir una copia de la SDP y del alcance del trabajo, y debe pedírseles que presenten una oferta técnica y una oferta económica basada en la SDP.

Preselección de los licitadores. Si, al presentarse las ofertas, el número de licitadores es muy elevado, el GMP deberá dejar el número de candidatos reducido a las empresas más competitivas. Un subcomité debe decidir los criterios técnicos que van a emplearse para puntuar o clasificar a los licitadores antes de revisar las ofertas. Estos criterios pueden incluir: experiencia en la realización de auditorías en el sector relevante (petróleo, gas o minería), experiencia con la EITI, experiencia en cualquiera de los requisitos especializados de su auditoría de la EITI (p.ej., minería de diamantes o venta de gas natural licuado), idoneidad del plan de trabajo, capacidad del personal, conocimiento del idioma e integración en el equipo de algún socio local de prestigio. El GMP puede querer además en este punto entrevistar a los licitadores o pedirles que hagan presentaciones ante el grupo.

La conferencia de licitadores. Los licitadores indefectiblemente tendrán dudas sobre la solicitud de propuestas. Para garantizar que todos los licitadores compitan en plano de igualdad, es una buena idea celebrar una conferencia que permita a cualquier licitador plantear preguntas, recibir respuestas y compartir dichas respuestas con todos los demás licitadores simultáneamente. Una alternativa es permitir que los licitadores planteen preguntas y enviar las respuestas a todos los licitadores a través del correo electrónico.

Invitaciones a la negociación. Una vez que el GMP ha preseleccionado a los licitadores sobre la base de sus cualificaciones técnicas (tal vez tres o cuatro empresas), el comité del GMP debe abrir las ofertas económicas y clasificarlas. Aunque existe la posibilidad de simplemente adjudicar el contrato al licitador que presenta la oferta de menor cuantía, las ofertas pueden ser de hecho significativamente diferentes. El plan de trabajo de uno de los licitadores puede ser más exhaustivo, pero también más caro. El plan de trabajo de otro licitador puede ser más superficial, prever una limitada verificación de los datos subyacentes, pero proceder de una empresa que no se enfrenta a ningún conflicto de intereses. Invitando a cada licitador a negociar, en vez de adoptar una decisión expeditiva y vinculante que adjudique el contrato al licitador más barato, el GMP puede pedir a todos los licitadores preseleccionados que refinen sus ofertas y ofrezcan un precio basado en los requisitos decididos por el GMP; verificar exactamente cuál es el personal que va a supervisar y practicar la auditoría; asegurar un elevado nivel de calidad; y cerciorarse de que no existe ningún conflicto de intereses. Una vez que se ha obtenido la respuesta a estas preguntas, el comité puede hacer una recomendación que puede explicarse al GMP y a la sociedad civil.

Contratos. El contrato entre el GMP y el auditor debe especificar el alcance del trabajo, las obligaciones de información, el calendario de pagos, las obligaciones de confidencialidad y los pasos que deben seguirse en caso de conflicto. En caso de que el modelo de contrato se adjunte a la SDP, la firma del contrato debería ser un asunto relativamente sencillo. Antes de firmarlo, los miembros del GMP deben tener acceso al contrato y aprobarlo.

2.7 Seguimiento del progreso

La importancia de los informes de progreso. Una auditoría o una conciliación puede tardar de seis meses a un año, dependiendo del alcance del trabajo y de la calidad (o incluso la existencia) de datos. Los miembros del GMP y de la sociedad civil deben saber qué sucede durante el período que transcurre entre el inicio del trabajo y la entrega de los informes finales.

Los interesados deben exigir a la organización seleccionada que elabore informes de progreso escritos y en persona sobre el alcance del trabajo, así como otra serie de “entregas”, para que los representantes de la sociedad civil en el GMP puedan conocer

las prácticas de la industria y estar informados sobre si el proceso de auditoría está funcionando.

No es raro que los auditores o agregadores encuentren problemas. Las empresas pequeñas pueden ignorar sus peticiones de datos. Las plantillas pueden haberse rellenado de forma incorrecta. Incluso los organismos públicos pueden tener problemas para completar correctamente las plantillas. Es incluso posible que algunas partes traten, intencionadamente o no, de obstruir la auditoría. Cuando surgen problemas, es preciso enfrentarse a ellos rápidamente y que el GMP adopte medidas para resolverlos. (El Capítulo 3 analiza cómo surgen las discrepancias y qué debe hacerse con ellas.) Los auditores/agregadores o administradores deben suministrar al GMP una lista mensual de todas aquellas empresas u organismos públicos que no están cooperando. Una forma eficaz de obtener la cooperación de estas empresas antes de adoptar ninguna medida reglamentaria o legal es “nombrar y avergonzar/poner en evidencia”. Los miembros de la sociedad civil deben estar atentos para asegurarse de que el GMP da los pasos necesarios para forzar a todas las empresas a cooperar. Aunque los auditores de Nigeria tenían la obligación contractual de entregar en persona informes de progreso escritos, sabemos que ningún otro país ha impuesto este requisito.

Si no se están resolviendo los problemas, los miembros de la sociedad civil pueden presionar públicamente al gobierno para que adopte medidas, escribiendo artículos o columnas de opinión o alentando a los representantes de la sociedad civil en el GMP a solicitar a los organismos públicos que exijan la cooperación.

¿Qué informes puede esperar el GMP? El GMP debería solicitar al experto independiente materiales clave, entre otros:

- Plantillas provisionales de presentación de la información que deben completar las empresas
- Una lista provisional de las entidades que se va a examinar
- Informes mensuales de progreso

Estos documentos deben formar parte también de los términos de referencia. Los miembros del GMP también deberían solicitar documentos al gobierno, entre otros:

- Una lista de las entidades que participan en el sector (incluidas las que producen el recurso/s y las que han firmado contratos de los que podrían derivarse pagos en el año que va a ser auditado)
- Una lista de contactos de los funcionarios responsables de cada uno de los organismos públicos relevantes
- Algún tipo de orden del gobierno solicitando a las entidades públicas y privadas que cooperen con la auditoría

Una vez iniciado el trabajo, los miembros de la sociedad civil deberían solicitar materiales adicionales, como:

- Informes mensuales de progreso del conciliador/los auditores
- Indicaciones sobre si las entidades examinadas están cooperando
- Indicaciones sobre si el gobierno está tratando de corregir o está ignorando los obstáculos

¿Cuándo deben hacerse públicos los informes? En un programa de transparencia, el objetivo es ser tan abierto como sea posible. Pero la EITI está diseñada para proporcionar a los auditores o a los encargados de conciliar las cifras un acceso pleno a toda la información, a menudo confidencial, y para que informen públicamente sobre los ingresos, agregados o desagregados por categoría y/o por empresa. En casi todos los casos, el volumen de información que se publica es menor que el volumen al que los expertos tienen acceso. Además, los informes provisionales del experto independiente pueden revelar discrepancias muy significativas que se resuelvan con posterioridad. La propagación de estos resultados puede generar intensas críticas públicas y malentendidos. De ahí que en ciertas ocasiones sea prudente permitir que los expertos trasladen cierta información (por ejemplo, los problemas para verificar un determinado pago) al GMP, pero no al público en general. Los auditores y los agregadores deben plantear estos problemas, pero generar confusión pública o críticas precipitadas sobre una empresa o un organismo público no les beneficiará mientras no hayan investigado plenamente a la empresa. Por esta razón, el GMP debe tener derecho, si así lo decide, a mantener la confidencialidad de los informes preliminares, aunque no de los informes finales.

La gestión de la información confidencial. Una cuestión importante que se plantea en relación con el trabajo del grupo de multi-partícipes es qué trato debe darse a la información. Aunque intuitivamente parece que toda la información recibida por el grupo de multi-partícipes en el esfuerzo de transparencia debería hacerse pública, en la práctica esta postura no siempre conduce a los mejores resultados. Por ejemplo, los términos de referencia provisionales para el experto independiente no deberían darse a conocer hasta no ser publicados para todas las partes por igual, de modo que ningún competidor tenga ventaja sobre otro. El presupuesto del ejercicio de la EITI no debe hacerse público, ya que de otro modo los licitadores simplemente tomarían como precio ese presupuesto en lugar de verse obligados a desarrollar programas y tareas de auditoría de calidad y ofertas económicas competitivas para llevar cabo el futuro trabajo.

2.8 ¿Se ha asegurado el gobierno de que todas las empresas van a informar?

La EITI (Indicador 10 del Cuadro de Validación)²⁹ exige que todas las empresas, ya sean de titularidad estatal o privada, informen sobre sus pagos. Los gobiernos deben

hacer cumplir este requisito aprobando leyes, promulgando reglamentos o suscribiendo acuerdos escritos o memorandos de entendimiento que obliguen a cumplir este requisito. Esta exigencia era especialmente necesaria en Gabón, donde la participación en el proceso de divulgación de los pagos era voluntaria. Los interesados deben elevar al GMP dos cuestiones relacionadas con el paso de Validación 9 (cumplimentación de las plantillas). Una cuestión esencial es si deben informar todas las empresas o sólo aquellas cuyos pagos son considerados importantes. Una alternativa es obligar a informar a todas las empresas que participan en la industria del petróleo y el gas (incluidas aquellas que son muy pequeñas y cuyos ingresos pueden no ser importantes). No hay forma de verificar la cuantía agregada de los ingresos a menos que todas las empresas informen. Estos informes constituirán también una base para determinar si el gobierno ha recibido impuestos, cánones u otros pagos de las empresas. Pero algunos de los países que han implantado la EITI han decidido que los costos de solicitar informes a todas las empresas resultan prohibitivos o que los informes de los productores pequeños no son informativos, de modo que no les exigen informar.

La industria de la minería puede presentar especiales complicaciones. Algunas de las empresas del sector minero son bastante pequeñas. La EITI deberá decidir si y cómo tratar la minería artesana y los empresarios individuales que pueden no disponer de ningún sistema de mantenimiento de datos. Es posible que sea necesario emplear estrategias especiales de promoción para facilitar la cooperación de los pequeños participantes con la EITI; alternativamente, puede decidirse eximirles completamente de informar.

Como muestra el Cuadro 2.2, la mayoría de los países que han publicado informes hasta el momento sólo han solicitado información de los actuales productores o de las empresas principales, ya que lo que desean reflejar son los flujos importantes. Sólo Nigeria ha exigido informes a todas las empresas, aunque algunas no los han entregado. La exigencia de informes tiene en la actualidad un carácter permanente en virtud de la ley nigeriana de la EITI. No obstante, a veces no basta con promulgar una ley; es necesario que la gente esté dispuesta a aplicarla y a llevar adelante el proceso.

2.9 ¿Se ha asegurado el gobierno de que todos los informes de empresa están basados en cuentas auditadas según normas internacionales?

La EITI exige que todos los informes de las empresas y del gobierno estén basados en cifras extraídas de cuentas auditadas según normas internacionales (ver Indicadores 12 y 13 del Cuadro de Validación y las Herramientas de Evaluación del Indicador correspondientes)³⁰. Los gobiernos deben hacer cumplir este requisito aprobando leyes que exijan que las cifras se acomoden a dichas normas, reformando las normas nacionales de contabilidad para adaptarlas a las normas internacionales o firmando acuerdos en que las empresas se comprometan a que sus cifras cumplan con la nor-

mativa internacional. La EITI exige también que, en caso de que la información proporcionada por la empresa no cumpla con las normas internacionales, el gobierno y la empresa deben acordar un calendario al efecto de que lo hagan. El requisito de que la información sea auditada de acuerdo con las normas internacionales es uno de los más importantes, pero también uno de los eslabones más débiles del proceso de la EITI, por tres razones.

En primer lugar, la conciliación de la EITI no es muy informativa. El *Manual de la EITI* hace hincapié en que los pagos declarados por la entidad que realiza el pago deben contrastarse, comparándolos con los ingresos declarados por la entidad receptora. El manual exige que el auditor compruebe que las dos cifras declaradas coincidan. Este requisito muy limitado tiene las siguientes implicaciones:

1. Si una determinada transacción ha sido omitida por las dos partes, no existe la posibilidad de que el auditor la detecte sobre la base de la información disponible.
2. No existe requisito alguno que obligue a verificar que las cifras declaradas son correctas (al auditor no se le pide que compruebe si las cantidades pagadas coinciden con las cantidades que deberían haberse pagado).

En segundo lugar, los indicadores 12 y 13 del Cuadro de Validación suponen una laguna material en la integridad de la EITI. Estos indicadores señalan que “cuando las cifras presentadas para ser conciliadas no estén auditadas según las normas, el grupo de multi-partícipes está satisfecho con la forma acordada para afrontarlo”³¹. Esta excepción permite informar sobre cuentas que no han sido auditadas conforme a las normas internacionales.

En tercer lugar, es importante entender que, aun en el caso de que se utilicen cuentas auditadas ya existentes, sigue siendo importante verificar que dichas cuentas han sido auditadas de acuerdo con las normas internacionales:

En nuestra opinión, los interesados deben esforzarse para que los informes y cuentas de las empresas se sometan a una auditoría más que a una conciliación, siempre que pueda lograrse un acuerdo al respecto. Una auditoría proporciona información mucho más confiable que una conciliación y revela datos sobre las prácticas de las empresas y del gobierno más valiosas para mejorar la gobernabilidad y la transparencia empresarial.

En el caso de que se proceda a conciliar la información, los interesados deben saber quién ha auditado el informe sobre la empresa o sobre el gobierno que se les entrega, en qué normas internacionales se ha basado la auditoría y si la información sigue siendo válida en la fecha de entrega del informe. Los informes sobre la empresa y sobre el organismo público deben ir firmados por el director general o el principal responsable de finanzas de la empresa o del organismo. Debe pedirse a los auditores de cada una

de las empresas que firmen el informe de la EITI sobre la empresa, declarando que dicho informe es coherente con las cuentas previamente auditadas.

En todo caso, el tipo de informe que elaboren los auditores y agregadores dependerá de lo que el GMP les exija. El Cuadro de texto 2.4 describe los tipos de informes que los auditores pueden elaborar y las normas internacionales que se aplican a los mismos.

Cuadro de texto 2.4: ¿Qué puede obtenerse de un informe de auditoría?

Los contadores titulados están obligados por las normas de los colegios profesionales de su país y de la Federación Internacional de Contadores. En su trabajo deben actuar siempre, por ejemplo, con integridad y objetividad (los llamados criterios deontológicos). Existen además normas específicas para los distintos tipos de trabajo que establecen lo que los contadores deberían hacer y lo que pueden decir en sus informes. Si hacen mal su trabajo o contravienen las normas, pueden ser investigados por sus corporaciones profesionales.

Los contadores presentan informes formales sobre el trabajo de la EITI en los que hacen referencia a las normas que han aplicado. No existen normas específicas para los informes de la EITI; el contador decidirá qué normas aplicar en función del contenido de los términos de referencia. Algunas de las situaciones que se presentan con frecuencia son:

1. Los TdR detallan el trabajo que el GMP desea que hagan los contadores y establecen la obligación de éstos de informar sobre los resultados.
 - En este caso, el informe hará referencia a las Normas Internacionales sobre Asuntos Relacionados, describirá el trabajo realizado y especificará sus resultados. Este tipo de informe se conoce como “informe sobre procedimientos convenidos”. Gabón constituye un ejemplo de este tipo de informes.
2. Los TdR exigen que el contador revise los datos que le entregue el GMP (sin detallar los pasos que deberían dar los contadores).
 - En este caso, los contadores decidirán qué deben hacer para estar satisfechos con los datos; normalmente, no informarán sobre lo que han hecho, pero darán su opinión sobre los datos. El informe hará referencia a las Normas Internacionales de Aseguramiento. Éste es el tipo de informes que se publica en Azerbaiyán.
3. Los TdR exigen al contador que realice una auditoría sobre diversos estados financieros.
 - Los contadores trabajarán de acuerdo con las Normas Internacionales de Auditoría e informarán sobre si, en su opinión, los estados financieros satisfacen un marco definido; normalmente, este marco serán las Normas Internacionales de Contabilidad (obsérvese que las normas de contabilidad son distintas a las normas de auditoría). Es poco probable que este tipo de documento llegue a publicarse como informe de la EITI, ya que resultaría prohibitivamente caro.

Los informes deben leerse cuidadosamente para entender qué han hecho los contadores y en qué normas se han basado. Si el GMP no ha nombrado a un contador profesional para realizar su auditoría, estos principios no serán obligatorios para el designado.

Estas normas profesionales no suelen especificar detalladamente el trabajo que el contador debería realizar en las distintas circunstancias, porque cada misión es diferente. Más bien, explican el concienzudo proceso que debería seguir el contador para decidir lo que debe hacerse para completar el informe solicitado. Sólo en el primero de los ejemplos arriba descritos puede el GMP saber gracias al informe qué trabajo se ha realizado. En los otros dos ejemplos, los contadores podrán realizar diversas tareas que, en su opinión, les permitirán elaborar su informe, pero el informe no describirá el trabajo realizado ni expondrá los resultados.

Las implicaciones para el GMP son las siguientes: si se quiere conocer en detalle el trabajo que han realizado los auditados, es preciso (a) redactar los TdR empleando el formato de “informe sobre procedimientos convenidos”; o (b) solicitar un informe de opinión, pero acompañado de un informe complementario, que los contadores probablemente no querrán que se publique, donde se detalle qué tareas han llevado a cabo para formarse su opinión; y/o (c) exigir a los contadores que hagan una presentación al GMP y que respondan a las preguntas específicas que se les planteen acerca de su trabajo y sus conclusiones.

Capítulo 2: La fase preparatoria		Sí/No
XI. ¿Se ha creado un GMP?		
1.	¿El GMP incluye una representación adecuada del sector privado y de las OSC, así como altos cargos públicos (incluidos cargos parlamentarios)?	
2.	¿Ha decidido el GMP: (a) los términos de referencia (TdR), (b) qué industrias extractivas se va a examinar, (c) quién va a representar a la sociedad civil y (d) si el GMP va a disponer de un Secretariado o de algún tipo de unidad de implantación para apoyarle?	
3.	En caso de que haya un Secretariado, éste: ¿(a) organiza las reuniones del personal; (b) publica la agenda; (c) coordina a los diferentes organismos públicos implicados en la implantación de la EITI; (d) distribuye información a los interesados antes de las reuniones; (e) garantiza el asesoramiento de profesionales en el campo de la auditoría, las comunicaciones o la legislación; (f) elabora y gestiona el presupuesto de la EITI; (g) se relaciona con donantes extranjeros; (h) crea y mantiene un sitio web; (i) desarrolla las directivas del grupo de interesados; (j) explica a través de los medios de comunicación qué está sucediendo en el proceso de la EITI; (k) responde a las preguntas de los medios de comunicación; y (l) gestiona a los auditores, y avisa sobre las eventuales faltas de cooperación con la auditoría?	
4.	¿Ha nombrado el grupo de multi-partícipes a un director ejecutivo a tiempo completo que puede ser cesado por el grupo? En caso de que sea posible, ¿dispone el Secretariado de un responsable de comunicaciones, un responsable administrativo y/o un experto en auditorías?	
XII. ¿Se ha aprobado el Plan de Trabajo Nacional?		
1.	¿Ha revisado el GMP el plan de trabajo, lo ha corregido en caso necesario y lo ha aprobado como grupo?	
2.	¿Contiene el plan de trabajo objetivos, calendarios, un presupuesto y una evaluación de las restricciones de capacidad?	
XIII. ¿Están las OSC y las empresas comprometidas con el proceso de la EITI?		
1.	¿Han comunicado públicamente el gobierno y el GMP el compromiso del gobierno con la EITI?	
2.	¿Existe algún mecanismo para que los representantes de las OSC se mantengan en contacto con las OSC?	
3.	¿Se reúnen los representantes de las OSC con los miembros de las OSC antes de las reuniones del GMP?	
4.	¿Han comunicado los representantes de los interesados los resultados de las reuniones del GMP?	
5.	Las OSC: ¿(a) utilizan sus propias redes para correr la voz sobre el programa de la EITI, (b) informan a sus representantes sobre las preguntas y percepciones de la sociedad, (c) realizan investigaciones o prestan asesoramiento especializado y (d) animan a los medios de comunicación a informar sobre las reuniones y los informes de la EITI?	
6.	¿Se han eliminado los obstáculos a la participación? ¿Están actuando los grupos de la sociedad civil con independencia del gobierno y pueden expresarse sin restricciones o coerciones indebidas? Si las empresas tienen prohibido por contrato compartir información financiera sin permiso del gobierno, ¿ha emitido el gobierno una orden exonerando a las empresas de su obligación de mantener la confidencialidad de esta información?	
7.	Si las reuniones del GMP se celebran en la capital del país, ¿se convoca a los representantes con antelación para que tengan tiempo de desplazarse? ¿Reciben ayuda financiera para contribuir a pagar los gastos de transporte y alojamiento?	



Capítulo 2: La fase preparatoria (continua)	Sí/No
XIV. ¿Se han preparado las plantillas para la presentación de la información/se ha determinado el alcance de la investigación de la EITI?	
1. ¿Ha revisado el GMP las plantillas?	
2. ¿Han tenido la posibilidad de hacer observaciones sobre las plantillas grupos más amplios?	
3. ¿Ha decidido el GMP si la empresa nacional petrolera debería ser considerada como una fuente de flujos?	
4. ¿Se ha celebrado una sesión informativa del GMP con el gobierno o con un experto externo para tratar sobre (a) qué flujos tiene derecho a percibir el gobierno, (b) cuáles son las cantidades que el gobierno piensa que ha percibido de estos flujos de acuerdo con los datos disponibles más recientes y (c) qué organismos públicos las han percibido?	
5. ¿Ha decidido el GMP si debían declararse todos los pagos, o únicamente los considerados importantes?	
6. ¿Se ha garantizado a las empresas la posibilidad de entregar sus datos a un tercero?	
7. ¿Las plantillas Muestran: (a) los flujos de ingresos que las empresas y el gobierno deben revelar, (b) las empresas examinadas, (c) los organismos públicos examinados, (d) el período temporal que debería cubrir el informe de la EITI y (e) la forma en que se va a presentar la información?	
XV. ¿Se ha contratado a un auditor/agregador?	
1. Antes de contratar a un auditor/agregador, ¿ha decidido el GMP: (a) el número de años que se va a examinar, (b) el nivel de importancia, (c) las entidades que van a examinarse, (d) si van a verificarse las cifras de ingresos subyacentes, (e) si van a revisarse o no los volúmenes físicos de producción, (f) si van a examinarse o no procesos industriales y (g) si va a solicitarse un socio local?	
2. Exigen los términos de referencia para los auditores/agregadores que éstos: ¿(a) sean contadores colegiados; (b) tengan experiencia auditando empresas en las industrias extractivas de su país y, eventualmente, experiencia internacional; (c) dispongan de personal para gestionar el trabajo; (d) admitan que el informe deba estar firmado por un contador colegiado; y (e) no tengan grandes conflictos de intereses?	
3. ¿Ha nombrado el GMP un subcomité para elegir al agregador?	
4. ¿Ha publicado el GMP una expresión de interés que describa: (a) los servicios que se demanan, (b) la cualificación de los licitadores, (c) el plazo de presentación de las expresiones de interés, y (d) las normas relativas a los conflictos de intereses? ¿Se ha anunciado la expresión de interés en la prensa internacional?	
5. ¿Es la SDP muy clara acerca del trabajo que hay que realizar?	
6. ¿Incluye la SDP criterios esenciales como la necesidad de informar periódicamente al GMP, la creación de plantillas de presentación de información y la elaboración de los informes finales en un lenguaje comprensible?	
7. ¿Se ha enviado a los licitadores cualificados una copia de la SDP y del alcance del trabajo?	
8. ¿Se ha pedido a los licitadores cualificados que presenten una oferta técnica y una oferta económica basadas en la SDP?	
9. ¿Ha decidido el comité los criterios técnicos que va a aplicar para puntuar o clasificar a los licitadores antes de revisar las ofertas?	
10. ¿Se ha celebrado una conferencia de licitadores?	
11. ¿Ha revisado y clasificado el comité del GMP las ofertas económicas después de una preselección?	



Capítulo 2: La fase preparatoria (continua)		Sí/No
12.	¿Se ha enviado a los licitadores preseleccionados una invitación a negociar?	
13.	¿Especifica el contrato firmado entre el GMP y el auditor el alcance del trabajo, el calendario de pagos, la obligación de confidencialidad y los pasos que deben darse en caso de conflicto?	
14.	¿Está satisfecho el GMP con el auditor/agregador contratado? ¿El GMP ha: (a) elegido al experto por votación, (b) participado en su selección y (c) participado en el diseño de los términos de referencia para la organización?	
XVI. Seguimiento del progreso		
<i>¿El GMP ha ...</i>		
1.	Decidido cuándo deben hacerse públicos los informes?	
2.	Decidido cómo gestionar la información confidencial del GMP?	
3.	Solicitado al auditor/agregador que presente: (a) plantillas provisionales para presentar la información que deben completar las entidades examinadas, (b) un listado provisional de las entidades que se va a examinar, (c) informes mensuales de progreso, (d) indicaciones acerca de si las entidades cubiertas están o no cooperando y (e) indicaciones sobre si el gobierno está tratando de corregir o está ignorando los obstáculos?	
4.	Solicitado al gobierno que presente: (a) una lista de todas las entidades que participan en el sector, (b) una lista de contacto de los funcionarios responsables de cada organismo público relevante y (c) una orden del gobierno indicando a las entidades públicas y privadas que cooperen con la auditoría?	
5.	En caso de que no se estén resolviendo los problemas, ¿han presionado las OSC al gobierno para que éste adopte medidas?	
6.	¿Ha garantizado el gobierno que todas las empresas informen aprobando leyes, promulgando reglamentos o suscribiendo acuerdos escritos o memorandos de entendimiento?	
7.	¿Ha aprobado leyes el gobierno para: (a) exigir que las cifras se ajusten a estas normas, (b) modificar la normativa contable nacional para adaptarla a las normas internacionales o (c) suscribir acuerdos con empresas en que éstas acepten adaptar sus cifras a las normas internacionales?	



CAPÍTULO 3

La fase de divulgación

3.1 Los requisitos de la EITI

La fase de divulgación comienza cuando el auditor o el agregador entrega el informe de la EITI al GMP. En esta fase se conoce si los auditores o agregadores han sido capaces de hacer su trabajo de acuerdo con los términos exigidos por el GMP.

La fase de divulgación de la EITI consta de cuatro requisitos:³²

1. Todos los pagos importantes del sector del petróleo, el gas y la minería realizados por las empresas y que debían ser revelados a la organización encargada de la EITI deben haber sido revelados.
2. Todos los ingresos importantes del sector del petróleo, el gas y la minería recibidos por el gobierno y que debían ser revelados a la organización encargada de la EITI deben haber sido revelados.
3. El grupo de multi-partícipes debe estar convencido de que la organización contratada para llevar a cabo la conciliación o auditoría la ha practicado de forma satisfactoria.
4. El informe de la EITI debe identificar las discrepancias y recomendar actuaciones.

3.2 ¿Qué debería contener el Informe de la EITI?

Los principales interesados deben esperar que el informe de la EITI explique cómo se cumplen estos cuatro requisitos. Como se ha señalado en el Capítulo 2, cuando el GMP decide los términos de referencia para el informe de la EITI, determina las cuestiones sobre las que las empresas y los organismos públicos deben informar, qué pagos y qué ingresos se consideran importantes y qué forma va a adoptar el propio informe de la EITI. Durante la lectura del informe de la EITI, los interesados deberían buscar en él las siguientes revelaciones:

- El informe debe declarar que todos los pagos importantes realizados por las empresas petroleras, mineras y de gas han sido revelados al auditor/agregador.
 - El informe debe definir qué nivel de importancia de los pagos se ha utilizado, nivel que debe ser el mismo que el elegido por el GMP en su plan de trabajo.
 - El informe debe especificar qué definición de pagos se ha utilizado, definición que debe ser la misma que la elegida por el GMP en su plan de trabajo.
 - El informe debe identificar con su nombre a todas las empresas que han participado y aquellas que no han cooperado plenamente.
- El informe debe declarar que todos los ingresos importantes del petróleo, del gas y de la minería recibidos por el gobierno han sido revelados al auditor/agregador.
 - El informe debe definir qué nivel de importancia de los ingresos se ha aplicado, nivel que debe ser el mismo que el decidido por el GMP en su plan de trabajo.
 - El informe debe especificar qué definición de ingresos se ha utilizado, definición que debe ser la misma que la elegida por el GMP en su plan de trabajo.
 - El informe debe señalar qué organismos han participado y cuáles no han cooperado plenamente.
- Para evaluar su satisfacción con el informe, éste debe describir cómo han realizado su trabajo los expertos en conciliación/auditoría.
 - ¿Han comprobado las transacciones subyacentes (tal y como sugiere la Sección 3.7)?
 - ¿Se han basado en informes de auditoría de las empresas y del gobierno ya existentes? Y, en caso afirmativo, ¿cómo determinaron que dichos informes satisfacían las normas internacionales de auditoría?
- ¿Qué normas internacionales satisfacía cada uno de los informes subyacentes?
 - ¿Qué requisitos han impuesto a las empresas y organismos públicos examinados para verificar que su información era completa y confiable?

- ¿Están firmados los informes por los directores generales de las empresas informantes?
- ¿Han certificado los auditores de la empresa que los estados financieros siguen siendo válidos y correctos?
- El informe debería recoger expresamente si los auditores han podido conciliar plenamente todos los pagos e ingresos, y con qué grado de exactitud.
 - El informe debería identificar el montante de todas las discrepancias observadas³³ y especificar si son importantes (en el sentido definido por el GMP en su plan de trabajo).
- El informe debe precisar si los auditores piensan que deberían adoptarse medidas para reducir las discrepancias o para mejorar la capacidad del país de satisfacer los criterios de validación de la EITI.

Una vez que el GMP haya comprobado que se han dado todos estos pasos, puede proceder a decidir (idealmente mediante votación), si piensa que la organización contratada para realizar la conciliación o auditoría la ha llevado a cabo de forma satisfactoria³⁴.

3.3 Prácticas actuales de la EITI

Los informes elaborados por expertos para los países de la EITI difieren entre sí. Algunos, como Nigeria y Ghana, han informado sobre diversas discrepancias. Otros, como Azerbaiyán y la República Kirguiza, no revelan si existen o no discrepancias. El Cuadro 3.1 extrae algunos informes públicos que detallan las preocupaciones o los problemas identificados por los expertos y sobre los que se informó al GMP.

Cuadro 3.1: Discrepancias identificadas por los expertos independientes

País	Discrepancia	Experto	Sitio web del informe
Azerbaiyán	Ninguna discrepancia importante.	Deloitte & Touche	Informe de 2003: www.eitransparency.org/UserFiles/File/azerbaijanreports/azerbaijanaccountreport2003.pdf
	<p>La compensación por el incumplimiento de los términos del contrato difería en US \$3,8 millones porque una industria extractiva no formaba parte del MdE.</p> <p>La diferencia de 264.300 millones de AZM en otros impuestos se debía principalmente a errores en la información suministrada por dos empresas extractivas nacionales.</p>	Deloitte & Touche	Informe de 2004: www.eitransparency.org/UserFiles/File/azerbaijanreports/azerbaijanaccountreport2004a.pdf
	<p><i>Petróleo crudo</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pago de una empresa extractiva que no forma parte del MdE. <p><i>Gas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Una de las empresas extractivas emplea diferentes unidades de medida del volumen de gas recibido. ▪ El gas transferido al gobierno por una de las empresas extractivas que forma parte del MdE no incluido en la plantilla de la empresa. ▪ El gas transferido al gobierno por una de las industrias extractivas que no forma parte del MdE incluido en la plantilla de la empresa. ▪ La plantilla del gobierno incluye 6.430.000 metros cúbicos de gas asociados a una empresa extractiva local que forma parte del MdE. <p><i>Aranceles de tránsito</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pagos vinculados a las actividades comerciales y que, en tanto que tales y según los términos del MdE, no deben declararse. <p><i>Tasas de tránsito</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tasas de tránsito abonadas por dos empresas extractivas que no forman parte del MdE. <p><i>Bonificaciones por adhesión y otras bonificaciones relacionadas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cantidad pagada por una empresa extractiva que no forma parte del MdE. <p><i>Impuesto sobre beneficios</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Una de las empresas extractivas locales informó únicamente sobre el impuesto de beneficios del año 2005, pero no sobre el impuesto correspondiente al ejercicio 2004 y pagadero en 2005, tal y como exigía el MdE. 	Deloitte & Touche	2005 Report: www.oilfund.az/download2/eiti_report_31122005_en.pdf
	No se informó sobre si las discrepancias habían sido reveladas.	Deloitte & Touche	www.oilfund.az/index_en.php?n=10012

País	Discrepancia	Experto	Sitio web del informe
Camerún	No se informó sobre ninguna discrepancia importante.	Hart Group & Mazars	www.eitransparency.org/UserFiles/File/cameroon/Cameroun_EITI%20Report_2005_Maro7.pdf
Gabón	No se informó sobre ninguna discrepancia importante.	Ernst & Young	www.eitigabon.org/FRAN/PUBLICATIONS/rapport_2005/Rapport_EITI_Gabon_2005_version_definitive_050407.pdf
Ghana	There was a shortfall of eighty nine million and forty thousand cedis in the amount declared for disbursement by the Internal Revenue Service to the Office of the Administrator of Stool Lands.	Boas & Associates	www.eitransparency.org/UserFiles/File/ghana/ghana_first_aggregated_report_to_June_2004.pdf
Guinea	No se informó sobre ninguna discrepancia importante.	Richard Michel & Ismael Nabé	www.eitransparency.org/UserFiles/File/guinea/guineacommunique2005english.pdf
República Kirguiza	No se informó sobre discrepancias.	Kyrgyz Republic did their own audit	www.eitransparency.org/UserFiles/File/kyrgyz/kyrgyzgovreportenglish.pdf
Mauritania	No se informó sobre ninguna discrepancia importante.	Ernst and Young	www.cnitie.mr/documentspublic/RapportITIE.pdf
Nigeria	Notables discrepancias entre las Adiciones a los Activos Fijos que constaban en el Estado Financiero Auditado y los ingresos derivados del impuesto sobre los beneficios del petróleo. La valoración de los cánones realizada por el DPR difiere significativamente de los pagos realmente efectuados por las empresas productoras.	Hart Group	www.neiti.org.ng/NEITI%20Final%20Audit%20Reports.htm

3.4 El tratamiento de las discrepancias

El informe de la EITI puede describir las discrepancias existentes entre las cuentas del gobierno y las de las empresas. Es importante entender cuál es la causa de las discrepancias y qué se puede hacer con ellas. Los principales problemas surgen cuando los organismos públicos y las empresas examinadas no cooperan o cuando las cifras no coinciden.

3.5 ¿Qué sucede cuando los organismos públicos no cooperan?

Los gobiernos tienen la obligación de asegurarse de que todos los organismos públicos revelan los ingresos que reciben³⁵. A los organismos públicos se les puede exigir que proporcionen abundante información a los auditores. Al banco central se le puede pedir que presente registros de pagos. A los reguladores se les puede pedir que informen sobre el volumen facturado en concepto de cánones y sobre las cantidades efectivamente percibidas. A las autoridades tributarias se les puede pedir que informen sobre los impuestos estimados y pagados. Y a las empresas petroleras, mineras y de gas se les puede pedir que verifiquen el volumen del recurso producido de modo que los auditores puedan comprobar si se ha pagado la cuantía íntegra de los impuestos y los cánones. Los ministerios de finanzas pueden informar sobre las cantidades recibidas y desembolsadas.

La falta de cooperación de los gobiernos puede obedecer a distintos motivos:

- Escasez o ausencia de datos
- Falta de comprensión o de conocimiento del proceso de la EITI
- Ausencia de una cultura de divulgación a los organismos no gubernamentales
- Falta de capacidad para generar datos
- Registros manuales
- Resistencia

La sociedad civil tiene diversas obligaciones:

- Saber cuándo existe un problema
- Asegurarse de que el GMP comprende la causa del problema
- Asegurarse de que se están adoptando medidas para resolver el problema
- Identificar si existen problemas estructurales por resolver

Un mantenimiento deficiente de los datos suele plantear problemas. Si es la primera vez que se practica una auditoría, es posible que las autoridades no dispongan de datos, que los que tengan sean malos o que hayan destruido estos, transcurrido un determinado periodo de tiempo.

Si el problema es un deficiente de mantenimiento de datos o la ausencia de un sistema eficaz de mantenimiento de datos, la sociedad civil debe asegurarse de solicitar que los auditores hagan recomendaciones sobre qué debería hacerse para que los datos se ajustaran a las normas internacionales y añadir este aspecto a su lista de reformas.

Si el problema consiste simplemente en la resistencia de un organismo, esto puede reflejar una falta de compromiso con la EITI, y en este caso la sociedad civil puede

desempeñar un papel muy útil para presionar públicamente a la empresa reacia a cooperar. En caso necesario, esto puede hacerse mediante declaraciones públicas y conferencias de prensa, editoriales en periódicos nacionales y locales, intervenciones en la radio, y contactando con organizaciones de la sociedad civil internacional y con el Consejo de la EITI, quien a su vez puede llamar la atención externa sobre el incumplimiento del gobierno.

3.6 ¿Qué sucede cuando las empresas no cooperan?

En virtud de la EITI, el gobierno tiene la obligación de asegurarse de que todas las empresas informan sobre los pagos cubiertos por el proceso de la EITI³⁶. El auditor/agregador debe informar si las empresas han completado o no sus plantillas de información.

Las empresas deberían estar muy motivadas para cooperar. Su negativa a cooperar a solicitud del gobierno podría eventualmente suponer la pérdida de su licencia de funcionamiento. En aquellos países que han promulgado una ley sobre la EITI pueden existir sanciones penales³⁷.

Hay varias posibles razones por las que una empresa puede no informar, entre otras:

- Ausencia de notificación
- Creencia de que no están obligadas a informar
- Falta de capacidad para completar la plantilla
- Resistencia

3.7 Cuando las cifras no concuerdan

Las discrepancias se producen cuando las cifras financieras no concuerdan. En Azerbaiyán, por ejemplo, había discrepancias en los flujos de ingresos percibido por el gobierno debido a diferencias en el redondeo de las cifras, a pagos realizados por empresas que no forman parte del MdE y a la remisión de información incompleta³⁸. En la auditoría de la EITI de Nigeria, los auditores observaron que las empresas informaban de pagos realizados al Banco Central de Nigeria que el banco no había registrado como ingreso³⁹. Asimismo, el banco central informó haber recibido pagos que las empresas no habían registrado⁴⁰. En Azerbaiyán, los auditores señalaron que ciertas transacciones no podían confirmarse porque una de las partes implicadas en las mismas no cooperaba con la EITI.

Los auditores que encuentren discrepancias deben trabajar con ambas partes para descubrir por qué difieren las cifras. En muchas ocasiones, los auditores intentarán verificar si ambas partes (es decir, tanto el gobierno como la empresa) han registrado

con precisión la transacción subyacente. Una discrepancia puede ser inofensiva, como ocurre, por ejemplo, cuando se registra el pago de un canon como si fuera el pago de un impuesto. Pero también puede ser una señal de alarma que justifique investigar si existe un problema subyacente más significativo (p.ej., el incumplimiento por parte de una entidad de registrar la cuantía abonada al gobierno o recibida del gobierno).

Cuadro de texto 3.1: La identificación de las discrepancias

En el caso de Nigeria, los auditores descubrieron 1,560 millones de nairas en concepto de facturas de petróleo crudo no abonadas por la Empresa Nacional de Petróleo de Nigeria al gobierno.

En el caso nigeriano, sólo 11 de las 365 discrepancias identificadas quedaron sin resolver. Había errores en la forma en que los pagos quedaron registrados, quién constaba como pagador y bajo qué categorías se registraban los pagos (algunos eran registrados como pagos de impuestos en vez de cómo pagos de cánones). Muchas discrepancias se debían a que el receptor no había identificado correctamente al pagador; otros pagos no coincidían porque las empresas informaban sobre las transacciones en valores devengados y no en valores de caja.

Cuando, tras un análisis exhaustivo, una transacción sigue sin poder ser conciliada, debe acudir a la entidad pagadora para rastrear la transacción a través del sistema bancario. Este rastreo debería desvelar información definitiva sobre la cuenta en que se abonó el pago.

Los auditores deben informar de cualquier discrepancia que hayan intentado resolver sin éxito. Los auditores deben opinar sobre los cambios que consideran necesario introducir para que no vuelvan a producirse discrepancias similares en el futuro.

3.8 ¿Quién debe resolver las discrepancias?

En la mayoría de los casos, son las agencias reguladoras quienes deben resolver las diferencias señaladas por los auditores. No es competencia de los auditores o de los conciliadores resolver las diferencias una vez que ya han verificado que las cifras declaradas por cada una de las partes reflejan con exactitud las registradas por la empresa y han tratado de buena fe resolver la discrepancia. En algunas ocasiones, es posible que el GMP quiera que los auditores/agregadores investiguen con más detalle la discrepancia observada. En estos casos, el alcance del trabajo de los auditores/conciliadores debe dejar claro cuáles son sus obligaciones, o debe ser modificado para reflejar cualesquiera otras investigaciones o actividades solicitadas por el GMP.

3.9 ¿Debe retrasarse la entrega de los informes hasta que se resuelvan las discrepancias?

Ni a los gobiernos ni a las empresas les gusta que surjan discrepancias. La atención se centra en las diferencias, y las protestas públicas pueden ser considerables. Pero tiene que existir un equilibrio entre publicar el informe de la EITI en plazo y seguir investigando las discrepancias.

Cuadro de texto 3.2: Cánones petroleros: la resolución de las discrepancias – Un ejemplo de la EITI

En Nigeria, cuando por cualquier razón existen diferencias entre las cifras del operador y las del organismo, éstas suelen resolverse a través de un ejercicio conjunto de conciliación. Las cifras calculadas por el operador y las estimadas por el DPR no suelen coincidir. Estas diferencias pueden surgir a causa de:

- Errores tipográficos;
- El empleo de diferentes cifras de producción; y
- El uso de diferentes gravedades API.

El Comité de Conciliación está integrado por representantes del operador y por cuatro representantes del organismo procedentes del Departamento de Inspección, el Departamento de Gestión de Recursos, el Departamento de Ingeniería y Normas y el Departamento de Finanzas y Contabilidad. Éste es un ejercicio que requiere un uso intensivo del trabajo.

La mejor práctica consiste en ser muy estricto en lo que se refiere a los plazos de presentación de los informes. Un cumplimiento estricto de los plazos anima a todas las partes a presentar sus datos a tiempo o a sufrir las consecuencias del retraso. Los informes pueden demorarse durante un periodo prolongado a instancia de partes que desean seguir examinando una disputa, pero no quieren hacerlo de forma expeditiva. Los auditores siempre pueden emitir un informe tras la finalización de la auditoría para dar cuenta de la resolución de una discrepancia.

Cuadro de texto 3.3: Discrepancias en los cánones petroleros

En una de las auditorías de la EITI, la autoridad tributaria se enfrentaba a diversos desafíos, entre otros:

- Un deficiente intercambio de información entre los organismos públicos que hacía difícil disponer de una información exhaustiva;
- Problemas de contacto con el banco central en materia de comunicación de los pagos efectuados;
- Información esencial para la evaluación y comprobación de los impuestos estimados que estaba en manos de distintos organismos, sin que existiese ninguna normativa que obligase a estos organismos a ponerla a disposición de la autoridad tributaria.

3.10 Prácticas actuales de la EITI

Un estudio de los informes existentes de la EITI muestra que su grado de utilidad como herramienta de educación de la sociedad es variable. Los informes de Nigeria y de Ghana, por ejemplo, son muy informativos. El Informe de la EITI de Nigeria contiene un resumen ejecutivo y amplios anexos con información acerca de qué se ha examinado y cómo, así como recomendaciones detalladas sobre las reformas necesarias. El informe de Ghana incluye cuadros que detallan los flujos financieros, identifica las discrepancias y los fallos en los sistemas de gobierno, y especifica las áreas a las que deben aplicarse las reformas.

Otros informes resultan menos informativos. El informe de 2005 de Guinea incluye cuadros con los flujos financieros, las discrepancias y los flujos hacia las comunidades locales, pero no contiene información alguna sobre las debilidades existentes en materia de gobierno ni recomendaciones. El informe de la República Kirguiza contiene un cuadro que refleja los flujos financieros, pero no recoge ninguna explicación que informe al público acerca de las decisiones que se adoptaron sobre los organismos públicos o las empresas que debían examinarse, ni aporta ninguna información sobre la integridad de los sistemas de gobierno. El informe de Azerbaiyán es uno de los menos informativos. Este informe consiste, en efecto, en un cuadro con los flujos financieros agregados, pero no contiene ninguna explicación verbal sobre qué es lo que se ha agregado o sobre cómo se elaboró el informe, y además carece de recomendaciones.

3.11 Las obligaciones de la sociedad civil

Los grupos de la sociedad civil deberían examinar las discrepancias identificadas en el informe de auditoría de la EITI. Deberían preguntar por qué se han producido y si los sistemas de mantenimiento de datos del gobierno y de las empresas se adecúan a las normas internacionales. En ocasiones, una discrepancia puede poner de manifiesto que los datos no son correctos o que los reguladores no están comprobando la recaudación de fondos.

Capítulo 3: La fase de divulgación		Sí/No
XVII. ¿Identifica el informe de la EITI los pagos, ingresos y discrepancias?		
<i>¿El informe ha ...</i>		
1. Definido cuál es el nivel de importancia de los pagos? ¿Es el mismo que el decidido en el plan de trabajo?		
2. Definido cuál es el nivel de importancia de los ingresos? ¿Es el mismo que el decidido en el plan de trabajo?		
3. Definido cuál es la definición de pagos? ¿Es la misma que la decidida en el plan de trabajo?		
4. Definido cuál es la definición de los ingresos? ¿Es la misma que la decidida en el plan de trabajo?		
5. Especificado qué organismos han participado y cuáles no han cooperado plenamente?		
6. Especificado qué empresas han participado y cuáles no han cooperado plenamente?		
7. Especificado si los auditores/agregadores han verificado las transacciones subyacentes?		
8. Especificado si los auditores/agregadores se han basado en informes de auditoría preexistentes del gobierno/la empresa? Y, en caso afirmativo, ¿cómo han determinado si se cumplían las NIC y qué norma internacional cumplían dichos informes?		
9. Especificado qué requisitos han impuesto a las empresas/organismos públicos para verificar que la información era completa y confiable?		
10. Descrito a todas las empresas que han participado y a las que no han cooperado plenamente?		
11. Descrito a todos los organismos públicos que han participado y a los que no han cooperado plenamente?		
12. Revelado todos los pagos importantes efectuados por las empresas petroleras, mineras y de gas y que éstas están obligadas a revelar?		
13. Revelado todos los ingresos petroleros, mineros y de gas recibidos por el gobierno y que éste está obligado a revelar?		
14. Especificado si han sido capaces de conciliar plenamente todos los pagos e ingresos y con qué grado de exactitud?		
15. Identificado la cuantía de todas las discrepancias observadas y declarado si son o no importantes?		
16. Incluido un resumen ejecutivo redactado en un lenguaje llano?		



Capítulo 3: La fase divulgación (continua)		Sí/No
<i>¿El gobierno ha ...</i>		
1. Cumplido con su obligación de asegurar que todos los organismos revelan los ingresos que reciben?		
2. Cumplido con su obligación de asegurar que todas las empresas informan sobre los pagos cubiertos por la EITI?		
<i>¿Las OSC han ...</i>		
1. Examinado las discrepancias identificadas en el informe de auditoría de la EITI?		
2. Asegurado que el GMP conoce la causa del problema?		
3. Asegurado que se han adoptado medidas para resolver el problema?		
4. Identificado la existencia de problemas estructurales que deben afrontarse?		
<i>¿Los auditores/agregadores han ...</i>		
1. Trabajado con ambas partes para saber por qué difieren las cifras?		
2. Informado de toda discrepancia que no haya sido resuelta y de qué se hizo para tratar de resolverla?		
3. Opinado sobre qué medidas deberían adoptarse para reducir las discrepancias?		
4. Opinado sobre qué medidas deberían adoptarse para mejorar la capacidad del país para cumplir con los requisitos de validación de la EITI?		
<i>¿El GMP ha ...</i>		
1. Decidido que la organización contratada para llevar a cabo la conciliación o la auditoría ha practicado esta última de forma satisfactoria?		
2. Establecido a quién corresponde resolver las discrepancias?		
3. Decidido si los informes deberían retrasarse hasta resolver las discrepancias?		



CAPÍTULO 4

La fase de propagación

4.1 Los requisitos de la EITI

La fase de propagación comienza cuando el GMP ha aprobado el informe de la EITI y está preparado para publicarlo y distribuirlo. El Paso de Validación 18 de la EITI requiere que el informe de la EITI sea dado a conocer de una forma accesible, comprensiva y comprensible para el público. Los ejemplos provistos por la EITI en la Herramienta de Evaluación del Indicador 18 incluyen distribuir copias en papel a los principales interesados, hacer accesible el informe a través de Internet, celebrar actos de promoción, traducir el informe a los idiomas apropiados y cerciorarse de que el informe está escrito en forma clara y comprensible.

Como lo ilustra el Cuadro 4.1, los informes publicados hasta la fecha cumplen algunos de estos criterios, pero no todos. Azerbaiyán,⁴¹ Camerún,⁴² Gabón,⁴³ Guinea,⁴⁴ Mauritania,⁴⁵ Nigeria⁴⁶ y Ghana⁴⁷ han colgado sus respectivos informes en la red. Nigeria promocionó la iniciativa a través de una gira por el país antes y después de que se publicaran los informes⁴⁸, pero muchos de estos informes están redactados en un lenguaje técnico. Pocos de ellos especifican qué flujos de beneficios se han considerado importantes o en qué medida satisfacían las cuentas subyacentes las normas internacionales. Estas debilidades ponen de manifiesto la necesidad de que las OSC y sus representantes en el GMP presten especial atención al formato de los informes de la EITI y a qué se hace con ellos una vez publicados.

Cuadro 4.1: Propagación de los informes de la EITI

País	Comprensiva	Comprensible	Disponible	Sitio web
Azerbaiyán (5° Informe)	No <ul style="list-style-type: none"> Sin explicación Sin recomendaciones Sin descripción de las NIC Sin pagos de las empresas 	Sí <ul style="list-style-type: none"> Lenguaje sencillo Formato claro 	Sí <ul style="list-style-type: none"> En Internet En inglés En azerí 	www.oilfund.az/index_en.php?n=10012
Camerún	Sí <ul style="list-style-type: none"> Cuadros y explicación Recomendaciones Pagos de las empresas e ingresos del gobierno Metodología 	Sí <ul style="list-style-type: none"> Lenguaje sencillo Formato claro Glosario Resumen ejecutivo 	Sí <ul style="list-style-type: none"> En Internet En inglés En francés 	www.eitransparency.org/UserFiles/File/cameroon/Cameroun_EITI%20Report_2005_Mar07.pdf
Gabon	Sí <ul style="list-style-type: none"> Cuadros y explicación Recomendaciones Antecedentes del sector Metodología 	Sí <ul style="list-style-type: none"> Lenguaje sencillo Formato claro 	Ok <ul style="list-style-type: none"> En Internet En francés 	www.eitigabon.org/Fran/PUBLICATIONS/rapport_2005/Rapport_EITI_Gabon_2005_version_definitive_050407.pdf
Ghana	Sí <ul style="list-style-type: none"> Cuadros y explicación Recomendaciones Antecedentes del sector Metodología 	Sí <ul style="list-style-type: none"> Lenguaje sencillo Formato claro Resumen ejecutivo 	Ok <ul style="list-style-type: none"> En Internet En inglés 	www.eitransparency.org/UserFiles/File/ghana/ghana_first_aggregated_report_to_June_2004.pdf
Guinea	Ok <ul style="list-style-type: none"> Cuadros Pagos de las empresas e ingresos del gobierno Explicación escasa No recomendaciones 	Sí <ul style="list-style-type: none"> Lenguaje sencillo Formato claro 	Sí <ul style="list-style-type: none"> En Internet En inglés En francés 	www.eitransparency.org/UserFiles/File/guinea/guineacommunique2005english.pdf

País	Comprensiva	Comprensible	Disponible	Sitio web
República Kirguiza	No <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cuadros ▪ Explicación escasa ▪ No recomendaciones ▪ Sin pagos de las empresas 	Sí <ul style="list-style-type: none"> ▪ Lenguaje sencillo ▪ Formato claro 	Sí <ul style="list-style-type: none"> ▪ En Internet ▪ En ruso ▪ En inglés (traducción no oficial) 	www.eitransparency.org/UserFiles/File/kyrgyz/kyrgyzgovreportenglish.pdf
Mauritania	Sí <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cuadros y explicación ▪ Recomendaciones ▪ Antecedentes del sector ▪ Metodología 	Sí <ul style="list-style-type: none"> ▪ Lenguaje sencillo ▪ Formato claro ▪ Glosario 	Ok <ul style="list-style-type: none"> ▪ En Internet ▪ En francés 	www.cnitie.mr/documentspublic/RapportITIE.pdf
Nigeria	Sí <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cuadros y explicación ▪ Recomendaciones ▪ Antecedentes del sector ▪ Metodología 	Sí <ul style="list-style-type: none"> ▪ Lenguaje técnico ▪ Formato claro ▪ Glosario ▪ Resumen ejecutivo 	Sí <ul style="list-style-type: none"> ▪ En Internet ▪ En inglés 	www.neiti.org.ng/NEITI%20Final%20Audit%20Reports.htm

4.2 El cumplimiento de los criterios de validación

Lo primero que las OSC (y los representantes de éstas en el GMP) deben hacer es evaluar si se han cumplido o no los criterios. Como se ha señalado en los Capítulos 1 y 2, la mejor manera de garantizar la elaboración de un resumen ejecutivo del informe de la EITI en un lenguaje comprensible es incluir este requisito en los términos de referencia del auditor/conciliador y asegurarse de que el presupuesto prevé fondos para traducir, para un programa de gira y para fotocopiar el resumen ejecutivo. Además, puede ser adecuado y necesario que el GMP prevea una partida presupuestaria para que un escritor profesional redacte un resumen ejecutivo de los informes en un estilo más accesible y comprensible para el lector no especializado y para el ciudadano medio interesado. Como mínimo, debe hacerse una presentación pública del informe mismo. Siempre que sea posible, deberían hacerse varias presentaciones, en presencia de los auditores/conciliadores y en diversos lugares del país para que los grupos de la sociedad civil y los medios de comunicación puedan conocer mejor las conclusiones en materia de transparencia y plantear preguntas. La obligación de celebrar estos actos informativos debería incluirse en los términos de referencia para auditores y otros expertos.

4.3 La utilización de los informes

Las tres cosas más importantes que la sociedad civil puede hacer con los informes de la EITI son:

- Entender los resultados
- Difundir los resultados
- Proseguir con reformas

4.4 Entender los resultados

Los informes de auditoría pueden ser difíciles de entender, incluso en el caso de que los auditores traten de redactarlos en un lenguaje común exento de tecnicismos. Las preguntas que las OSC deben plantear pueden dividirse en cuatro categorías:

- ¿Han podido los auditores conciliar los flujos de acuerdo con las normas de la EITI?
- ¿Qué problemas de gobernabilidad se han puesto de manifiesto?
- ¿Qué problemas relacionados con el comportamiento de las empresas se han puesto de manifiesto?
- ¿Qué reformas han recomendado los auditores?

4.5 ¿Han podido los auditores verificar todos los flujos de ingresos? Y, de no ser así, ¿sobre qué flujos no se ha informado, y por qué?

La información más importante que nos proporciona la conciliación es cuáles han sido los ingresos que el gobierno ha percibido por la extracción de recursos. El informe debería proporcionar respuestas sobre:

- cuánto ha ingresado en total el gobierno
- cuánto ha ingresado en concepto de impuestos, cánones y otras categorías
- si los pagos declarados por las empresas se corresponden o no con los ingresos recibidos por los gobiernos
- si se han conciliado o no todos los flujos importantes
- cómo se ha convertido el petróleo en efectivo y qué precio se ha pagado al gobierno (en caso de que el gobierno haya sido pagado en petróleo)
- si el precio percibido por el gobierno era un precio de mercado o un precio verificable desde el punto de vista cuantitativo y razonable (aunque la EITI no exige este extremo)
- si existen o no discrepancias de algún tipo
- si el informe cumple con las normas aprobadas por el GMP

4.6 Algunos ejemplos actuales

Un informe agregado. El Cuadro 4.2 muestra el informe del gobierno de la República de Azerbaiyán (gobierno receptor) sobre los ingresos agregados de las industrias extractivas de enero–junio 2006:⁴⁹

Cuadro 4.2: Informe agregado de Azerbaiyán (Período examinado: enero–junio de 2006)*

	Valor		Volumen	
	Milliones US\$	Milliones Manat AZN	Petróleo	Gas (natural, asociado)
1	2	3	4	5
1. Ingresos del gobierno receptor derivados de las empresas extranjeras Derecho de regalía del gobierno receptor (incluido el derecho de regalía a través de la empresa estatal) en las empresas extranjeras			8.779	
1.1 Flujo de producción de petróleo				
– en especie (millones de barriles)				
– en efectivo				
1.2 Flujo de producción de gas				
– en especie (miles de metros cúbicos)				
– en efectivo				1.408.371,0
1.3 Metales base. Flujo de producción				
– en especie (miles de toneladas)				
– en efectivo				
1.4 Metales preciosos. Flujo de producción				
– en especie (miles de onzas)				
– en efectivo				
2. Ingresos del gobierno receptor derivados de las empresas nacionales Derecho de regalía del gobierno receptor en las empresas nacionales				
2.1 Flujo de producción de petróleo				
– en especie (millones de barriles)				
– en efectivo				
2.2 Flujo de producción de gas				
– en especie (miles de metros cúbicos)				
– en efectivo				3.460,0
2.3 Flujo de producción de metales base				
– en especie (miles de toneladas)				
– en efectivo				
2.4 Metales preciosos. Flujo de producción				
– en especie (miles de onzas)				
– en efectivo				

	Valor		Volumen	
	Milliones US\$	Milliones Manat AZN	Petróleo	Gas (natural, asociado)
1	2	3	4	5
3. Otros ingresos del gobierno receptor derivados de empresas extranjeras (incluidos los ingresos recaudados a través de la empresa estatal)				
3.1 Cánones				
– en especie				
– en efectivo				
3.2 Impuesto sobre beneficios		213.005		
3.3 Otros impuestos (exceptuando el impuesto sobre la renta, los impuestos sociales y las retenciones a cuenta de los trabajadores)				
3.4 Dividendos				
3.5 Bonificaciones por adhesión y otras bonificaciones	1.000			
3.6 Derechos por licencias, derechos de entrada y otros pagos por licencias				
3.7 Otros ingresos, en total, incluidos:				
– derechos de superficie	1.286			
– aranceles de tránsito	7.932			
4. Otros ingresos del gobierno receptor derivados de las empresas nacionales				
4.1 Cánones				
– en especie				
– en efectivo		42.907		
4.2 Impuesto sobre los beneficios		11.608		
4.3 Otros impuestos (exceptuando el impuesto sobre la renta, los impuestos sociales y las retenciones a cuenta de los trabajadores)		136.095		
4.4 Dividendos				
4.5 Bonificaciones por adhesión y otras bonificaciones				
4.6 Derechos por licencias, derechos de entrada y otros pagos por licencias				
Total	10.218	403.615	8.779	1.411.831,0

* Informe del Gobierno de la República de Azerbaiyán (gobierno receptor) sobre los ingresos agregados procedentes de las industrias extractivas. Período examinado: enero-junio de 2006 www.oilfund.az/index_en.php?n=10012.

Cuadro 4.3: Informe desagregado de Nigeria***Pagado por las empresas**

Millones de US\$	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Shell Petroleum Development Company	225	444	437	346	565	845
Mobil Producing Nigeria Limited	257	418	405	309	460	627
Chevron Nigeria Limited	172	308	299	217	266	323
Chevron Oil Company of Nigeria	9	18	14	11	8	15
Texaco Overseas	9	18	14	12	8	9
Elf Petroleum	110	252	255	201	280	561
Nigerian Agip Oil Company	61	124	141	118	134	241
Pan Ocean	2	7	10	8	11	20
Addax Petroleum	6	36	34	0	1	0
Amni	4	6	0	2	0	2
Atlas	6	11	9	13	6	1
Dubri	0	0	0	0	0	0
Consolidated Oil Producing Limited (Concoil)	3	9	6	3	5	2
Continental	2	28	59	33	45	25
Express Petroleum	0	1	1	0	0	0
Nigerian Petroleum Development Company	0	0	10	6	3	0
Philips Oil Company	22	61	60	55	73	103
Cavendish	0	0	0	0	0	0
Moni Pulo Petroleum Development Company	0	40	33	34	40	39
Total	888	1.781	1.787	1.368	1.905	2.813

Registrados por el BCN

US\$ Millions	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Shell Petroleum Development Company	218	474	462	346	523	845
Mobil Producing Nigeria Limited	319	453	404	285	460	627
Chevron Nigeria Limited	172	337	275	201	266	323
Chevron Oil Company of Nigeria	2	27	0	6	8	15
Texaco Overseas	16	27	26	6	10	9
Elf Petroleum	103	239	256	185	280	561
Nigerian Agip Oil Company	59	129	144	104	155	241
Pan Ocean	2	6	14	7	9	18
Addax Petroleum	6	33	32	0	1	0
Amni	4	6	0	2	0	2
Atlas	6	10	9	12	6	1
Dubri	0	0	1	0	0	0
Consolidated Oil Producing Limited (Concoil)	5	16	15	12	36	25
Continental	2	28	24	24	11	16
Express Petroleum	0	1	1	0	0	0
Nigerian Petroleum Development Company	0	0	0	0	0	0
Philips Oil Company	25	61	61	59	55	83
Cavendish	0	0	0	0	0	0
Moni Pulo Petroleum Development Company	0	24	37	26	12	21
Total	939	1.871	1.761	1.275	1.832	2.787
Diferencia (Companies, CBN)	-51	-90	26	93	73	26

Desagregados por tipo de pago. Flujos financieros percibidos por la Federación durante los años 1999–2004 de las empresas especificadas con respecto a los flujos financieros identificados.**

Declarados como pagados por las empresas

Millones de US\$	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Impuesto sobre los beneficios del petróleo	758	3.230	3.615	1.829	3.225	6.275
Cánones	888	1.781	1.787	1.368	1.905	2.813
Sanciones por quema de gas	24	24	28	20	23	21
Reembolsos de bonificaciones adicionales	61	—	—	—	—	274
Bonificaciones por adhesión en la adjudicación de licencias	25	—	137	37	235	53
Total	1.756	5.035	5.567	3.254	5.388	9.436

Registrados por el BCN

Millones de US\$	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Impuesto sobre los beneficios del petróleo	659	3.286	3.549	1.698	3.287	6.557
Cánones	939	1.871	1.761	1.275	1.832	2.787
Sanciones por quema de gas	22	22	25	20	38	28
Reembolsos de bonificaciones adicionales	61	—	—	—	—	— ^{***}
Bonificaciones por adhesión en la adjudicación de licencias	25	—	137	37	235	53
Total	1.706	5.179	5.472	3.030	5.392	9.425

* El Cuadro 4.3 muestra los pagos por cánones y los ingresos desagregados por empresa, tal y como aparece en la página 19 del Informe de Auditoría Financiera de la NEITI. Los cánones son sólo uno de los flujos de ingresos desagregados por empresa del Informe de Auditoría de la NEITI. El informe completo puede consultarse en: <http://www.neiti.org/FinalAuditReports-Septo7/PhysicalReports/PhysicalAuditFinal.pdf>.

** Auditoría Financiera de la NEITI 1999–2004, página 12, <http://www.neiti.org/FinalAuditReports-Septo7/PhysicalReports/PhysicalAuditFinal.pdf>.

*** Incluido por el BCN en el Impuesto sobre los Beneficios del Petróleo.

4.7 ¿Qué problemas de gobernabilidad se han puesto de manifiesto?

El informe debe explicar si se han encontrado problemas de algún tipo durante la elaboración del informe que sugieran que el gobierno debe mejorar la forma en que gestiona el sector. Las preguntas que deben plantearse a quienes elaboren el informe de la EITI son las siguientes:

- si ha habido algún tipo de problemas para acceder a datos de calidad
- si los datos eran completos
- si los datos estaban informatizados
- si han comprobado alguna de las transacciones subyacentes para verificar si las cifras que estaban conciliando eran correctas

Algunos de los problemas que los auditores o agregadores pueden encontrar son:

- Un deficiente mantenimiento de datos por parte del banco central o de las autoridades tributarias
- La falta de verificación de los pagos de impuestos por parte de las autoridades tributarias
- La falta de verificación de las estimaciones de cánones por parte del regulador
- La falta de comprobaciones cruzadas entre los volúmenes de petróleo, gas o minerales producidos y los impuestos o cánones debidos
- La falta de informatización de los sistemas de mantenimiento de datos
- Desacuerdos de naturaleza política sobre el cálculo de las cuantías adeudadas en concepto de impuestos, cánones u otras categorías

Un ejemplo de Ghana

El informe de Ghana⁵⁰ reveló que los organismos responsables de recaudar los pagos del sector minero (es decir, las autoridades tributarias y reguladoras) no colaboraron; que no existía un sistema formalizado para verificar la pureza del oro declarado por las empresas mineras; que no había regulaciones o directrices sobre el empleo de los ingresos derivados de los cánones mineros; y que no existían datos de calidad sobre el pago de cánones por parte del administrador regional de las tierras a los beneficiarios.

Un ejemplo de Nigeria

En la auditoría nigeriana, los auditores comprobaron que el auditor general no mantenía un adecuado registro de las cuentas y que había significativas diferencias en la forma en que las empresas calculaban sus obligaciones de pago del impuesto sobre los beneficios del petróleo y en el cálculo de los cánones.⁵¹

Un ejemplo de Azerbaiyán

En Azerbaiyán había discrepancias en los flujos de ingresos percibidos por el gobierno debido a diferencias en el redondeo de las cifras, los pagos realizados por empresas que no son parte del MdE y la remisión de información incompleta⁵².

4.8 ¿Qué problemas relacionados con el comportamiento de las empresas se han puesto de manifiesto?

Debe preguntarse a los auditores si han tenido algún problema para lograr la cooperación de las empresas, incluyendo:

- ¿Han presentado todas las empresas plantillas completas y exactas?
- ¿Cuáles son las empresas que no han cooperado?
- ¿Qué medidas se han adoptado con respecto a las empresas que no han cooperado?
- ¿Concuerdan los datos sobre pagos realizados al gobierno con los informes previos de las empresas (en caso de que los hubiere)?

En Mauritania, el informe de la EITI señalaba que 13 empresas mineras y 7 empresas petroleras no habían respondido a las plantillas⁵³.

4.9 ¿Qué reformas han recomendado los expertos independientes?

La Guía de Validación de la EITI⁵⁴ exige que los auditores o agregadores propongan recomendaciones para mejorar. La sociedad civil puede plantear preguntas directamente o a través de los representantes del GMP, para asegurarse de se cumple de

forma rigurosa con esta obligación. Los expertos tendrán acceso a abundante información acerca de los sistemas de mantenimiento de datos de los organismos públicos y las empresas y, en muchos casos, sobre cómo está regulada la industria. Sólo mediante sus recomendaciones de mejora la sociedad civil podrá saber cómo mejorar el gobierno del sector en su conjunto.

A los auditores/agregadores deben plantearse las siguientes preguntas:

- ¿Cumple el sistema que utiliza el gobierno para registrar los pagos las normas internacionales? Y, en caso contrario, ¿qué cambios deberían realizarse?
- ¿Está el gobierno comprobando o auditando los pagos de impuestos o cánones de acuerdo con las mejores prácticas internacionales?
- ¿Se han auditado conforme a las normas internacionales de auditoría los estados financieros del gobierno (incluso en caso de que el GMP haya aprobado otras normas)?
- ¿Se han auditado conforme a las normas internacionales de auditoría los datos procedentes de los estados financieros de la empresa (incluso en caso de que el GMP haya aprobado otras normas)?
- ¿Son claros y efectivos los reglamentos y las leyes que regulan las obligaciones de los organismos públicos y las empresas en relación con los pagos?

4.10 Difundir los resultados

Decidir qué es lo importante. Los grupos de la sociedad civil deberían llegar a sus propias conclusiones acerca de qué aspectos del informe de la EITI es importante difundir, que podrían ser: el dinero que tiene el gobierno para gastar y qué ha hecho con el dinero; el porcentaje de los ingresos del gobierno que se destina a los estados y a los municipios; los fallos de los sistemas públicos y la necesidad de mejorarlos; o la negativa de ciertas empresas a participar en la EITI.

Contribuir a divulgar los Informes. Los grupos de la sociedad civil deben proponer ante quiénes debería presentarse el informe al Secretariado de la EITI y al GMP de su país. Puede tratarse de los líderes sindicales, los dirigentes empresariales, las universidades o las comunidades locales (incluyendo, probablemente, a las que se encuentran en las zonas productoras), y cada uno de estos grupos puede necesitar una explicación personalizada del informe de la EITI. Los grupos de la sociedad civil deberían celebrar sus propias reuniones y solicitar su celebración al GMP. Además, los grupos civiles pueden:

- Escribir artículos de opinión en los periódicos nacionales y locales;
- Asistir a programas de radio para hablar sobre la experiencia y los informes de la EITI;
- Celebrar seminarios para explicar los resultados;

- Incentivar a los medios de expresión pública a escribir editoriales sobre los resultados del informe de la EITI;
- Solicitar la ayuda de los grupos activistas internacionales para traducir el informe en los idiomas locales y difundir los resultados.

4.11 Proseguir con reformas

Una vez que se haya publicado el primer informe de la EITI, los miembros de la sociedad civil deberán traducir la información en resultados concretos. La EITI es una herramienta para suministrar a los ciudadanos la información necesaria para solicitar a los gobiernos la rendición de cuentas. Algunos de los pasos posteriores esenciales son:

- cerrar auditorías posteriores
- incrementar la frecuencia con que se suministra la información
- diseñar una agenda de reformas
- extender el proceso de transparencia.

Cerrar auditorías posteriores. En muchos países, la implantación de la EITI es un compromiso adquirido por un presidente o un primer ministro que apoya la transparencia. Pero para que la EITI sea sostenible, es necesario incorporarla a la legislación nacional. Los miembros de la sociedad civil deben trabajar para que se apruebe algún tipo de ley que obligue a realizar auditorías anuales de la EITI e imponga a las empresas de titularidad estatal y a todas las empresas privadas la obligación de revelar datos específicos en virtud de la legislación nacional sobre la EITI. En algunos países, como en Nigeria, ha habido parlamentarios que han formado parte de GMP y que pueden defender y apoyar la promulgación de legislación sobre la EITI.

Además, los miembros de la sociedad civil pueden plantearse la conveniencia de añadir los siguientes requisitos:

- Establecer distintos requisitos para la composición del grupo de multi-partícipes
- Garantizar una financiación autónoma para el Secretariado de la EITI y para las auditorías de la EITI, así como fondos para financiar una sólida labor de comunicación
- Crear un marco sancionatorio aplicable a aquellas entidades que incumplen las auditorías de la EITI
- Proporcionar instrucciones u orientaciones sobre la forma en que debe presentarse la información y, en particular, sobre el empleo de información agregada o desagregada

Incrementar la frecuencia con que se suministra la información. La EITI requiere informes de periodicidad anual, pero las autoridades reguladoras pueden solicitar información más frecuente sobre el pago de impuestos, cánones y otros conceptos. Además, los informes sobre la producción petrolera y de gas, o sobre la extracción de minerales, pueden y deben presentarse con una periodicidad mensual o trimestral. Aunque el GMP puede decidir no publicar esta información hasta que los datos hayan sido auditados o conciliados, resultará útil para el trabajo de los auditores o agregadores, e intensificará la vigilancia de las autoridades reguladoras de su país si están obligadas a recopilar y examinar información sobre pagos de forma regular. Nigeria, por ejemplo, publica trimestralmente un *Informe sobre Desempeño Económico*⁵⁵. La confianza en el proceso de la EITI puede reforzarse si la información se publica rápidamente (p.ej., pocas semanas después de la finalización del período al que se refiere). Si se hace saber a las entidades los datos van a publicarse, es probable que pongan especial cuidado en asegurarse de que la información es correcta.

Diseñar una agenda de reformas. Una vez finalizada la auditoría de la EITI, los auditores están obligados a informar sobre las discrepancias existentes y realizar recomendaciones sobre las acciones que deben emprenderse. Estas conclusiones deberían constituir el punto de partida para la elaboración por parte de la sociedad civil de una agenda de reformas de los poderes ejecutivo y legislativo de su país, y en algunos casos, también del judicial. Aunque la necesidad de los países de pasar de la implementación de la denominada EITI Básica a la de la EITI Plus la analizamos en la Parte III de esta guía, sugerimos las siguientes actuaciones como forma de avanzar a las reformas de cualquier informe de la EITI.

Cuadro de texto 4.1: Recomendaciones de reforma: Capacidad institucional

“La necesidad de fortalecer la capacidad institucional del DPR ha sido debatida en anteriores informes a lo largo de varios años. La situación general sigue siendo mala, caracterizada por la escasez de información disponible y por la ausencia de sistemas informáticos. Debe realizarse un serio esfuerzo para resolver este problema”.

Informe sobre los Sistemas Financieros de la NEITI, p. 13
<http://www.neiti.org.ng/FinalAuditReports-Septo7/FinancialFlowsReports/FinancialSystems.pdf>

Posible agenda de reformas del poder ejecutivo. En algunos casos, los expertos informarán que las normas y las regulaciones sobre los pagos de impuestos o cánones no son claras,⁵⁶ o sugerirán que es necesario mejorar la capacidad del organismo regulador para que ésta pueda supervisar eficazmente al sector⁵⁷. Este tipo de reformas es fundamental para que el gobierno pueda exigir a las empresas la rendición de cuentas y garantizar que el país obtiene el mayor beneficio de sus recursos. La sociedad civil puede presionar para que el poder ejecutivo emprenda la reforma

- elaborando una lista de las reformas prioritarias que deben emprenderse
- reuniéndose con el cargo o cargos superiores de todos los organismos relevantes para preguntarles si han leído el informe de la EITI y qué es lo que piensan hacer
- animando al GMP para que celebre una reunión sobre la cuestión de la reforma del organismo relevante
- solicitando al comité legislativo con competencias de supervisión sobre el organismo que celebre sesiones sobre las reformas
- apoyando las peticiones presupuestarias para que el organismo disponga de fondos para mejorar su capacidad
- incentivando a la prensa y otros medios de comunicación a escribir artículos y editoriales sobre el tema de la reforma del organismo
- haciendo declaraciones positivas de apoyo a los directores de los organismos correspondientes cuando efectivamente aplican las reformas

Posible agenda de reformas del poder legislativo. Los grupos de la sociedad civil deberían reflexionar acerca de qué medidas debería adoptar la cámara legislativa de un país una vez publicado el informe de la EITI.

Los auditores pueden recomendar:

- una aplicación más estricta de la normativa sobre cooperación con las auditorías
- un aumento de los fondos para financiar la capacidad reguladora
- cambios en las leyes que regulan las licencias de explotación de los recursos nacionales
- comparecencias informativas de las agencias de auditoría o de los auditores de la EITI ante los poderes legislativo y ejecutivo

Cuadro de texto 4.2: Recomendaciones de reforma: Capacidad institucional – Mejora de los sistemas de medición

En Nigeria nunca se había calculado un balance de masa de hidrocarburos. La auditoría física reveló la falta de medición en boca de pozo. Los auditores propusieron reformas para calcular el BMHC anual y para mejorar los sistemas de medición.

Resumen Ejecutivo de la EITI, p. 15
<http://www.neiti.org.ng/files-pdf/ExecutiveSummaryFinal-31Deco6.pdf>

Los miembros de la sociedad civil deben evaluar también si el propio sistema de la EITI es adecuado, a través de las siguientes preguntas:

- ¿La información es completa?
- ¿La información es lo suficientemente frecuente?
- ¿Dispone el Secretariado de la EITI de recursos suficientes para hacer bien su trabajo?
- ¿Son adecuados los fondos para difundir los resultados?
- ¿Hay fondos suficientes para educar a los periodistas, los ciudadanos y otros agentes sobre cómo funciona la industria?

La sociedad civil debería seguir el rastro del dinero ingresado por el gobierno. Las principales cuestiones que hay que preguntar son:

- ¿Cómo ha gastado el gobierno su cuota?
- ¿Se ahorró o se gastó?
- ¿Qué parte se ha destinado a las autoridades estatales o locales?
- ¿Se han hecho públicas estas cantidades?

Los miembros de la sociedad civil deben también alentar a los parlamentos a participar de forma más activa, supervisando a los principales reguladores y a los miembros de la industria interesados (p.ej., a la empresa nacional petrolera, de gas o minera). La supervisión se realiza mediante la celebración de comparecencias o reuniones en las que los parlamentarios inquieran cómo está cumpliendo con sus obligaciones legales un determinado organismo. Este es un buen mecanismo para que los miembros de la sociedad civil se reúnan con los parlamentarios y les trasladen preguntas que éstos pueden plantear.

Capítulo 4: La fase de propagación		Sí/No
XVIII. Entender los resultados		
<i>¿Han podido los auditores conciliar los flujos de acuerdo con las normas de la EITI? ¿Ha especificado el informe ...</i>		
1. Cuánto ha ganado en total el gobierno?		
2. Cuánto ha ganado en concepto de impuestos, cánones y otras categorías?		
3. Si los pagos declarados por las empresas se corresponden con los ingresos recibidos por el gobierno?		
4. Si se han conciliado todos los flujos importantes?		
5. Si, en caso de que el gobierno haya sido pagado en petróleo, cómo se convirtió el petróleo en efectivo y qué precio se ha pagado al gobierno?		
6. Si existen discrepancias?		
7. Si el informe cumple con las normas internacionales y/o con las normas aprobadas por el GMP?		
<i>¿Qué problemas de gobernabilidad se han puesto de manifiesto? Ha especificado el informe ...</i>		
1. Si ha habido algún problema para acceder a datos de calidad?		
2. Si los datos eran completos? Si los datos estaban informatizados?		
<i>¿Qué problemas relacionados con el comportamiento de las empresas se han puesto de manifiesto? ¿Especifica el informe ...</i>		
1. Si todas las empresas han presentado plantillas completas y exactas?		
2. Qué empresas no han cooperado?		
3. Qué medidas se adoptaron con respecto a las empresas que no cooperaron?		
4. Si las cifras de pagos al gobierno concuerdan con lo que las empresas han revelado?		
<i>¿Qué reformas han recomendado los auditores? ¿Se preguntó al auditor/agregador...</i>		
1. Si los sistemas de registro de pagos del gobierno se ajustan a las normas internacionales? Y, en caso contrario, ¿sugiere el informe posibles mejoras?		
2. Si el gobierno comprueba o audita los pagos de impuestos y cánones mediante procedimientos conformes a las NIA?		
3. Si los estados financieros públicos se ajustan a las NIA?		
4. Si los estados financieros de las empresas se ajustan a las NIA?		
5. Si las leyes y reglamentos que regulan las obligaciones de pago de las empresas son claras y efectivas?		



Capítulo 4: La fase de propagación (continua)		Sí/No
XIX. Difundir los resultados		
<i>¿Han las OSC ...</i>		
1. Llegado a sus propias conclusiones acerca de qué es importante comunicar del informe de la EITI?		
2. Sugerido al Secretariado de la EITI y al GMP de su país dónde y cómo deberían presentar el informe?		
3. Solicitado que su GMP celebre sesiones informativas sobre el informe de la EITI, y han celebrado este tipo de sesiones ellas mismas?		
4. Escrito artículos de opinión en la prensa nacional y local?		
5. Acudido a programas de radio para hablar sobre la experiencia y los informes de la EITI?		
6. Organizado seminarios para explicar los resultados?		
7. Pedido ayuda a los grupos internacionales activistas para traducir y divulgar los resultados?		
XX. Proseguir con reformas		
<i>¿Ha adoptado el GMP medidas para ...</i>		
1. Cerrar posteriores auditorías?		
2. Incrementar la frecuencia con que se suministra la información?		
3. Diseñar una agenda de reformas?		
4. Extender el proceso de transparencia?		





P A R T E II

DRILLING DOWN

Las operaciones empresariales en las industrias extractivas

CAPÍTULO 5

El marco legal y económico

Los interesados de la EITI deben entender cómo los recursos naturales del país (petróleo, gas o minerales sólidos) se convierten en dinero. Si conocen cómo funciona el sistema, los interesados podrán identificar qué flujos de pagos o ingresos deberían revelar las empresas y qué organismos públicos deberían informar de haberlos recibido. Saber de dónde proceden los ingresos del país (los pagos de las empresas en concepto de impuestos, cánones o participación en la producción de petróleo, gas o minerales) es también el primer paso para conocer qué aspectos pueden ir mal. Existe un enorme margen de error, cuando no algo peor, en los procedimientos que las empresas utilizan para calcular lo que deben. Si los gobiernos no comprueban si se están pagando las cantidades correctas y publican sus resultados, los sistemas financieros están expuestos a la corrupción y a la mala gestión. En este Capítulo de la guía se explica cómo influyen el riesgo y la compensación en los tipos de sistemas legales y de contratos que regulan las industrias extractivas. El Capítulo 6 describe los tipos de contratos prevalentes en las industrias extractivas. El Capítulo 7 detalla las clases de pagos que recibe el gobierno. El Capítulo 8 describe qué organismos públicos gestionan estos recursos. El Capítulo 9 describe los procedimientos mediante los que los gobiernos deberían verificar estas cantidades y otras áreas en que los sistemas financieros están expuestos a la corrupción o a una mala gestión. La esperanza es que esta información sirva para que la sociedad civil pueda pedir a las instituciones públicas que rindan cuentas. Si no están realizando el tipo de comprobación que es necesaria, la EITI podría ser una herramienta útil para asegurarse de que se realiza dicha comprobación.

5.1 El marco legal

Las leyes, reglamentos y acuerdos contractuales de un país determinan cómo se explota el recurso y qué pagos recibe el país a cambio de conceder a una empresa el derecho a extraer el recurso. Se trata de una relación bidireccional; ambas partes se necesitan la una a la otra, de modo que ambas tienen que pensar que los términos son justos. Estos contratos y leyes que regulan los impuestos y otros pagos definen qué pagos deben efectuar las empresas y a qué entidades. A fin de proporcionar un contexto para este debate, describimos aquí el papel que desempeñan el riesgo y la remuneración en la determinación del marco legal de un país, los principales tipos de acuerdos contractuales y las clases de pagos que se derivan de estos contratos.

Cuadro de texto 5.1: Empresas nacionales de petróleo

Muchos países han optado por dejar en manos de las empresas nacionales de petróleo las tareas de prospección, explotación y exportación de las reservas de petróleo, o les hacen asociarse con otras empresas para ello. En estos casos, las ENP pagan también al gobierno impuestos, cánones u otro tipo de remuneraciones. Al gobierno le interesa asegurarse de que la ENP es un productor eficiente y de que paga correctamente al Tesoro público las cantidades adeudadas al gobierno. El gobierno puede tener también otros intereses, además de asegurarse de que la ENP es un productor eficiente. Puede querer que la ENP asuma obligaciones como gestionar programas sociales o crear empleo. En este caso, los ciudadanos se benefician al hacerse transparentes los requisitos del gobierno y el desempeño de la empresa.

5.2 Riesgo y remuneración: los factores que influyen en los términos de un contrato

Los contratos del sector petrolero, minero y de gas pueden ser muy extensos y complejos, porque sus redactores intentan prever en ellos cualquier eventualidad que pudiera producirse durante su vigencia (que puede ser de décadas) y luego tratan de predeterminar qué deberían hacer las partes cuando se producen acontecimientos no previstos.

Con todo, los términos clave y las principales cuestiones implícitas en un contrato son relativamente pocos. En lo esencial, estos términos son:

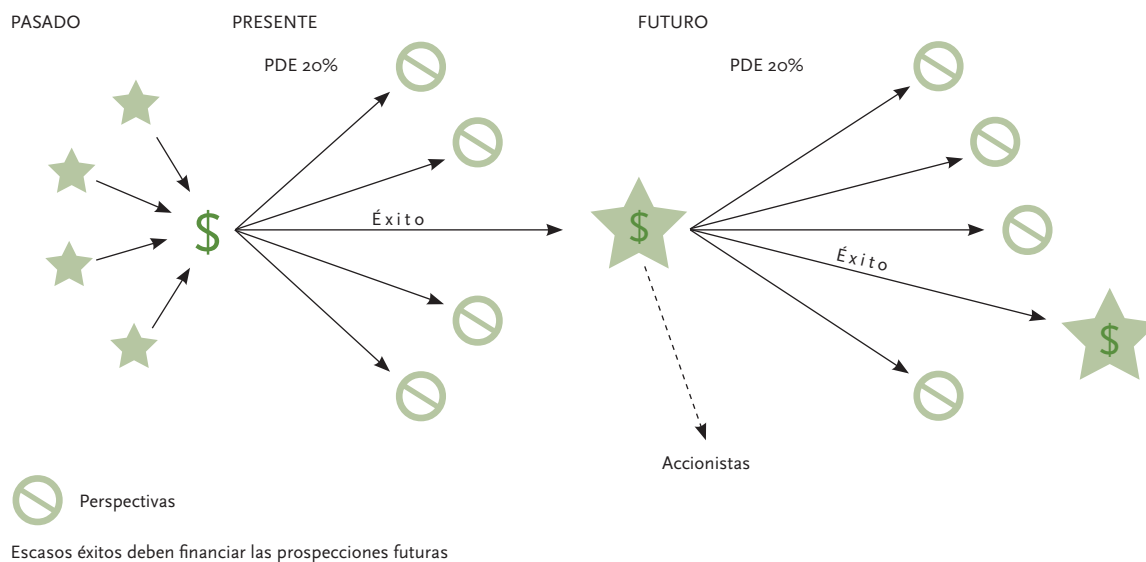
- ¿Quién financiará la prospección y la explotación?
- ¿Cómo se van a financiar los costos de producción?
- ¿Quién va a gestionar la operación?
- ¿Cómo va a distribuirse o venderse el recurso producido?
- ¿En qué orden va a pagarse a las partes?

Los diferentes tipos de contratos otorgan un tratamiento diferente a cada uno de estos factores.

Es importante entender que las empresas de las industrias extractivas están en un negocio de riesgo. Las empresas asumen riesgos relacionados con la prospección y con las fluctuaciones en el precio del recurso, y además deben aportar fondos para financiar la prospección y explotación, además de conocimientos técnicos especializados y gestión operativa. A cambio, las empresas esperan obtener una remuneración justa, una tasa justa de rendimiento del capital y controlar el programa.

Todas las operaciones de prospección de materias primas entrañan un riesgo, pero se trata de un riesgo calculado. El cálculo se basa en la probabilidad de muy distintos factores. En la balanza final, la empresa debe asegurarse de que el número de operaciones exitosas que emprende (es decir, la remuneración) es lo suficientemente elevado como para compensar las pérdidas monetarias asociadas a las iniciativas de prospección fallidas (es decir, el riesgo).

Gráfico 5.1: Remuneración sostenible *versus* riesgo



Supongamos, por ejemplo, que existen cinco posibilidades de explorar en cinco países distintos. Los estudios realizados en estos países sugieren que las posibilidades de descubrir petróleo en cada una de las exploraciones de estos países son del 20 por ciento (es decir, que la probabilidad de éxito, PDE, es del 20 por ciento). La expectativa es que uno de estos cinco yacimientos sea finalmente rentable desde el punto de vista comercial. Para que sea sostenible para la empresa petrolera, un proyecto exitoso debe generar los fondos suficientes para sondear cinco o tal vez más pozos en el futuro.

Los términos contractuales negociados en un contrato de distribución de la producción (CDP)⁵⁸ o establecidos en las leyes deben otorgar una remuneración justa a la empresa por el riesgo que asume. Si el riesgo es elevado, los términos contractuales suelen ser más favorables para la empresa.

Cuando se negocian los contratos existen numerosas incógnitas. Si la superficie de exploración se halla en una cuenca de petróleo no verificada, entonces deberán hacerse supuestos sobre los yacimientos como, por ejemplo, la probabilidad de que se encuentre petróleo, la probabilidad de que el recurso sea técnicamente explotable, el flujo de petróleo que se extraerá del pozo (conocido como el “caudal”), cuánto se tardará en obtener la producción suficiente para pagar el trabajo realizado, etc.

Una vez que se haya comprobado que la cuenca contiene petróleo, desaparecerán algunas de esas incógnitas (por ejemplo, se habrá demostrado la existencia de la roca madre). En consecuencia, el riesgo será menor, y con frecuencia los países modificarán los términos de la siguiente generación de contratos, buscando un mayor rendimiento para el gobierno, para reflejar la reducción del riesgo. Más adelante, cuando ya se hayan sondeado los mejores yacimientos o una mina se encuentre al final de su periodo de vida útil, el tratamiento fiscal puede volver a relajarse para atraer a empresas que exploren los yacimientos de menor tamaño o más marginales.

Por lo tanto, los términos del contrato pueden diferir notablemente. Por ejemplo, en una cuenca de hidrocarburos, los términos dependerán del atractivo de la superficie de explotación y de en qué momento de la vida de la cuenca van a ejecutarse los contratos. Otros factores externos, como la percepción de la evolución futura de los precios del petróleo en el momento en que se negocia el contrato, también pueden influir en los términos. Lo mismo cabe decir de los contratos de gas natural o minería. Si a la fecha de la firma del contrato se espera que los precios sean bajos, los promotores percibirán la existencia de riesgos financieros elevados e intentarán acordar unos términos que permitan la viabilidad del proyecto en un entorno de precios bajos. (Esto es válido en el caso de las empresas petroleras internacionales, pero también en el de las empresas petroleras nacionales que están ponderando si invertir o no en una nueva producción.) Esto es lo que sucedió con los contratos firmados a finales de la década de 1990, cuando los precios del gas, del petróleo y de las materias primas eran bajos. Por el contrario, cuando los precios de las materias primas son elevados y se espera que permanezcan así, como ha venido ocurriendo entre 2004 y 2008, los países receptores percibirán el riesgo de precios como bajo y exigirán unos términos que no requieran que el proyecto tenga éxito en un entorno de precios bajos. En la industria del petróleo, a finales de la década de los 90 y primeros años de la del 2000, por ejemplo, \$20 por barril había sido el precio promedio durante décadas, de modo que las empresas demandaban que los proyectos fueran viables a un precio de \$15 por barril. Zonas como las de las arenas petrolíferas de Canadá no se consideraban comerciales. Pero en los últimos años, con el precio de petróleo muy por encima de los \$40, con un precio medio por barril de \$60–\$70, los proyectos de arenas petrolíferas que

requieren un precio mundial del petróleo de \$30–\$35 para ser viables son considerados muy comerciales.

La importancia de estas variables para la EITI Básica es que los agregadores o auditores deberían tratar de garantizar que los términos de los muy diversos tipos de contratos se están cumpliendo. En el caso de la EITI Plus, los interesados deberían examinar si la estructura de los contratos del país y los términos que ofrecen son apropiados para los tipos de riesgo existentes en el país y en los mercados mundiales.

CAPÍTULO 6

Principales tipos de contratos

Los distintos tipos de contratos que se emplean en las industrias extractivas determinan los derechos y obligaciones del gobierno y de los operadores comerciales. Estos contratos, en sus distintas modalidades y propósitos, distribuyen los riesgos empresariales entre las partes y las remuneraciones que les corresponderán en caso de que tengan éxito.

Los tres principales tipos de contrato son: (1) los contratos de distribución de la producción, (2) los acuerdos de concesión y (3) los acuerdos de servicio técnico.

Otras modalidades de contrato, como los acuerdos de margen y los acuerdos de servicio con riesgo, son menos frecuentes, y en esta guía sólo nos referiremos a ellos brevemente. Debe señalarse que los principales tipos de contrato están constantemente sometidos a innovaciones y que se desarrollan y evolucionan a medida que los gobiernos y los agentes de la industria perfeccionan su comprensión del negocio, reaccionan a nuevas necesidades y objetivos, y responden a las realidades del mercado.

Es necesario que los miembros de la sociedad civil entiendan estos tipos de contrato, al menos de forma general, con el fin de:

1. entender cómo afecta el desempeño de las partes del contrato a la renta o los ingresos que percibe el gobierno de la industria extractiva (conocidos en el sector como la “participación estatal”);
2. evaluar si estos acuerdos son los que más convienen al país.

6.1 Acuerdos de distribución de la producción

Los acuerdos de distribución de la producción (ADP) son una especie de contrato de trueque en virtud del cual la empresa explota un yacimiento bajo la supervisión del gobierno. La empresa o contratista aporta toda la financiación, incluido todo el capital de riesgo, y recupera sus costos mediante el petróleo que produce. (Los ADP de gas natural son muy infrecuentes. En el sector de la minería, los gobiernos pueden solicitar el pago de cánones en especie, pero no se emplea la estructura de un ADP).

El beneficio se reparte entre el gobierno y la empresa en función de una fórmula previamente acordada, y se distribuye en forma de petróleo entre ambas partes. En la mayoría de los países, los acuerdos de distribución afectan también a los impuestos, ya que una vez que el gobierno recibe su parte de beneficios en forma de petróleo no grava a la empresa por la producción obtenida. En un ADP, el propietario del recurso es el Estado, aunque éste acuerda por medio de un contrato remunerar a la empresa a través de pagos “en especie” por la explotación del yacimiento.

Cuadro de texto 6.1: La gestión estatal de los proyectos de ADP

Los interesados pueden querer examinar cuidadosamente cómo gestiona el gobierno (a través de una empresa nacional de petróleo o de otra entidad) sus proyectos de ADP. En un sistema de ADP, el contratista ejerce el control operativo del yacimiento. Un comité de gestión, normalmente integrado por un número igual de representantes de la empresa estatal y de representantes de la empresa contratista, se encarga de gestionar el contrato. El comité de gestión supervisa el ritmo de prospección y producción del petróleo, así como los costos del proyecto; ejerce las funciones de supervisión y control mediante la elaboración conjunta de los planes anuales de trabajo, los presupuestos, los principales contratos y los planes para el desarrollo estratégico de los yacimientos encontrados de petróleo y gas. Todas estas actividades están sujetas a la aprobación de la ENP de comenzar el proceso.

¿Cuál es el flujo de beneficios a los efectos de la EITI? El principal flujo de beneficios (o fuente de pago) de un ADP es el derecho del Estado a una participación en la producción. Las empresas productoras pueden estar obligadas a abonar además otro tipo de impuestos y pagos.

¿Cuáles son las principales cuestiones contables a los efectos de la EITI? Las principales cuestiones que afectan a la EITI asociadas a este tipo de contrato son:

1. El cálculo del porcentaje de pagos en especie
2. El cálculo del valor monetario equivalente de los pagos en especie.

En un ADP del sector petrolero, el término “petróleo de costo” (*Cost Oil*) se define como el volumen de petróleo que el contratista conserva para sí para pagar sus costos de prospección, explotación y producción. El petróleo restante es el llamado “petróleo de beneficio” (*Profit Oil*), y se distribuye entre el operador comercial y el gobierno en función de los porcentajes previamente acordados. En ocasiones existe una tercera categoría, el “petróleo de impuesto”, que es el porcentaje de petróleo que se paga al gobierno y que representan su cuota de impuestos (a diferencia de su cuota de beneficios). Algunos países incluyen el volumen de petróleo que se adeuda al gobierno en concepto de impuestos en el porcentaje de petróleo de beneficio.

Cuadro de texto 6.2: Cálculo del petróleo de beneficio

Las cuestiones principales para la EITI son el pago del petróleo de costo y del petróleo de beneficio, la valoración del petróleo de beneficio por parte del gobierno, los restantes impuestos pagados por las empresas y cómo se convierte el petróleo en dinero (por la empresa, en representación del gobierno, o por la propia ENP). Las principales cuestiones en relación con el proceso, más allá de la EITI Básica, son la forma en que las empresas calculan el petróleo de costo y la adecuación de la gestión que el gobierno hace del sector.

Cuadro de texto 6.3: Cálculo del petróleo de costo

Examine cómo se controlan los costos, cuán eficientemente realizan su trabajo los representantes estatales del comité de gestión y cómo se convierte el costo financiero en barriles (ver Apéndice E).

Las fórmulas para calcular estos porcentajes varían de un país a otro. Pueden estar incluidas en el propio contrato o, en ocasiones, venir determinadas por ley. Los auditores o agregadores de la EITI deben asegurarse de que las empresas y los gobiernos calculan correctamente estas fórmulas para cerciorarse de que el país obtiene el porcentaje correcto de ingresos.

A menudo es difícil determinar con precisión a partir del ADP cuál es el porcentaje de petróleo al que tiene derecho el gobierno, incluso con una simple lectura de los términos del contrato. Un auditor debe saber cuánto ha producido el yacimiento en un año determinado, y a continuación aplicar dicho análisis a los términos contractuales con el fin de determinar qué parte puede conservar la empresa para cubrir sus costos (es decir, el petróleo de costo), qué volumen queda después de deducir dicha parte (es decir, el petróleo de beneficio) y qué proporción del petróleo de beneficio debe pagarse al gobierno de acuerdo con el contrato. Para un análisis más detallado sobre cómo calcular los costos admisibles de la empresa y el petróleo de costo, véase el Apéndice A. Para un análisis detallado sobre cómo calcular el petróleo de beneficio de una empresa

en un ADP, véase el Apéndice B. Para un ejemplo sobre cómo calcular qué parte de la participación accionarial de una empresa puede conservarse en un CDP (el volumen total de petróleo que la empresa puede retener, incluido el petróleo de costo y el petróleo de beneficio), véase el Apéndice C.

¿Cuáles son las principales cuestiones relativas al gobierno que plantean los ADP? Una empresa estatal supervisa la gestión del ADP, de modo que el funcionamiento de un ADP exige la aprobación burocrática de todas las decisiones y, especialmente, la aprobación de los costos recuperables mediante el petróleo de costo. Siempre habrá algunos costos que no se aprueben o que no se aprueben de forma oportuna (a veces, incluso costos que legítimamente deberían ser aprobados). En fases posteriores, los interesados pueden querer examinar si los ADP están siendo gestionados eficazmente por la empresa estatal designada.

Cuando el gobierno actúa como socio en una concesión o en un ADP se plantean otras cuestiones, como por ejemplo:

- ¿Puede el gobierno pagar su participación?
- ¿Plantea el papel del gobierno un conflicto de intereses para la empresa conjunta?
- ¿Son las cuentas auditadas de la empresa conjunta adecuadas para la EITI?

Para un análisis de estas cuestiones, véase el Apéndice E.

6.2 Acuerdos de concesión

Un acuerdo de concesión autoriza a una empresa (o, con más frecuencia, a la empresa dirigente y a sus socios en la empresa conjunta) a explotar un área geográfica determinada. Los derechos sobre el recurso (p.ej., petróleo o cobre) corresponden legalmente al operador comercial. El concesionario financia todos los costos de prospección, explotación y producción. Normalmente, el gobierno recibe un canon, las tasas en función del tamaño de la superficie del yacimiento y los impuestos pagados por la empresa conjunta, así como bonificaciones e impuestos sociales. En el sector minero, los términos de la remuneración y la normativa de implantación pueden desarrollarse a través de una ley o canon minero. Los contratos pueden especificar también cláusulas especiales, incluidas cláusulas que exoneren del pago de cánones o establezcan deducciones especiales. Si el gobierno es uno de los socios de la empresa conjunta, también recibirá la cuota de producción que corresponda a la cuota que posee.

¿Cuáles son los flujos de beneficios a los efectos de la EITI? Los cánones, los derechos de superficie, los gravámenes mineros y los impuestos pagados por la empresa conjunta, así como las bonificaciones y los impuestos sociales.

¿Cuáles son las principales cuestiones contables a los efectos de la EITI? La cuestión principal es si la empresa calcula correctamente sus impuestos, cánones y otras tasas, tal y como dispone el acuerdo de concesión. Las cuestiones relacionadas con el cálculo de los impuestos y cánones se tratan en el Capítulo 7.

Cuadro de texto 6.4: Verificación del cálculo de los cánones

La EITI sólo exige que un auditor concilie los cánones estimados por la empresa (y los derechos de exportación y el IVA, si es asignable) y los estimados por el gobierno, y que informe de si ambas cifras concuerdan. Los interesados pueden querer solicitar al auditor que compruebe estas cifras de distintos modos. Uno de ellos consiste en comprobar si el cálculo que la empresa ha realizado del volumen neto de petróleo o de gas producido coincide con el estimado por el gobierno. Si el canon es variable (en función de los precios internacionales o del volumen de petróleo producido), el auditor puede verificar las cifras del gobierno y de la empresa para asegurarse de que ambos han calculado los cánones recaudados.

6.3 Acuerdos de servicio técnico

En virtud de un acuerdo de servicio técnico, el gobierno conserva el control sobre los recursos y suscribe un acuerdo con una empresa en virtud de la cual ésta debe suministrar servicios técnicos bajo la forma de tareas de prospección, construcción y gestión del yacimiento. El gobierno se queda con el recurso producido y paga a la empresa en efectivo o en especie (es decir, en petróleo).

En este tipo de acuerdos, la remuneración no se basa en el volumen de producción, sino en actividades (p.ej., horas de mano de obra suministradas por el contratista). Se trata de contratos que no suelen ser atractivos para las empresas petroleras, pero que pueden utilizarse como un instrumento para acceder a futuros yacimientos o, posteriormente, a alguna actividad de explotación de riesgo. Este tipo de acuerdos se han firmado en algunos de los países OPEC de Medio Oriente, entre otros Irán, Kuwait y Arabia Saudita, durante períodos de tiempo limitados y para estudios específicos o para determinados proyectos de construcción.

¿Cuáles son los flujos de beneficios a los efectos de la EITI? La EITI no cubre los acuerdos de servicio técnicos, ya que la empresa no efectúa ningún pago al gobierno.

6.4 Otros tipos de contrato

Los acuerdos de margen y los acuerdos de servicio con riesgo son otros dos tipos de contratos, escasamente utilizados. Se emplean principalmente en el sector petrolero y se describen en este guía sólo a efectos de exhaustividad.

Acuerdos de margen. Los acuerdos de margen formaban parte de algunos antiguos contratos de concesión, pero normalmente no se incorporan a los nuevos. En un sistema de márgenes, el concesionario produce petróleo y recibe un porcentaje fijo del precio de mercado o una cantidad fija por barril de petróleo (ajustable en ciertas circunstancias). Aunque el margen suele ser bajo (p.ej., \$2 por barril), el acuerdo puede ser atractivo para las empresas petroleras en períodos en que los precios del petróleo son bajos. Este tipo de términos existe aún en Abu Dabi y en Omán, pero ya no se emplean en los contratos nuevos que se firman en estos países.

Acuerdos de servicio con riesgo. Los acuerdos de servicio con riesgo existen en aquellos sistemas de concesión en que los concesionarios pagan cánones e impuestos. En virtud de estos acuerdos, el comprador del petróleo es la ENP, que compra el recurso a un precio bajo preestablecido. Este tipo de acuerdos existen aún en algunas partes de Sudamérica (por ejemplo, en Argentina). Estos contratos conceden todo el beneficio de un posible incremento del precio del petróleo a la ENP y obligan al concesionario a producir y obtener beneficios dentro de umbral de precios establecido.

6.5 ¿Cuáles son los flujos de beneficios a los efectos de la EITI?

La empresa productora informa sobre su producción y sobre los impuestos, los cánones u otras tasas que deba pagar por ella. Dado que los beneficios están limitados por lo que en realidad no es sino un tope de precios, la cuantía que la empresa paga en concepto de impuesto sobre los beneficios es menor que en otros sistemas.

CAPÍTULO 7

Principales tipos de ingresos públicos

La EITI exige que todos los pagos petroleros, mineros y de gas importantes que se efectúan al gobierno se publiquen. Los gobiernos perciben ingresos derivados de la explotación de petróleo, gas y minerales por medio de diversas vías, pero principalmente a través de:

- Impuestos
- Cánones
- Pagos en especie
- Bonificaciones
- Dividendos
- Rentas

Los beneficios indirectos, como la construcción de una carretera o de un puente a cambio del derecho a adquirir una parte de un yacimiento de petróleo en explotación o de explotar una mina, no tienen que ser revelados en las plantillas de la EITI. Por las razones que se discuten en párrafos posteriores, los interesados pueden analizar si quieren o no incluirlos.

Como se ha indicado en el Capítulo 5, la cuota del gobierno en las operaciones petroleras, minerales y de gas varía en función del grado de riesgo geológico, político o comercial existente en el momento de la inversión. La participación estatal es la suma

del porcentaje financiero de los impuestos, cánones, participaciones en la producción y otras cantidades en efectivo derivadas de operaciones. El Cuadro 7.1 ilustra la diversidad de participaciones estatales en las operaciones de petróleo y gas.

Cuadro 7.1 Participación estatal en los operadores de petróleo y gas por país

País	Participación (%)
Camerún	11
México	31
Canadá	35
Estados Unidos, Golfo de México	42
Filipinas	46
Brasil	48
Kazajstán	52
Costa de Marfil	55
Estados Unidos, Texas (en tierra)	59
Guinea Ecuatorial	60
Azerbaiyán	62
Nigeria (aguas profundas)	65
Gabón (en tierra)	73
Sudán	77
Rusia Sakhalin 2	81
Noruega	84
Nigeria (en tierra)	87
Irán	93

Fuente: US General Accounting Office [Oficina General de Contabilidad de Estados Unidos], 1 de mayo de 2007

7.1 Impuestos

Los gobiernos pueden obtener ingresos de las industrias extractivas a través de diferentes clases de impuestos. Las formas generales de tributación, además de los distintos modos en que pueden modificarse estos regímenes fiscales para adaptarse a las necesidades u objetivos locales particulares, se describen más adelante.

Cuadro de texto 7.1: Estimación de las obligaciones fiscales

En el caso de la producción de petróleo, las cantidades monetarias suelen ser elevadas, de modo que los contribuyentes realizan los pagos a medida que producen el petróleo (normalmente, con una periodicidad mensual), basándose en estimaciones de la obligación fiscal. Al final del año, estas estimaciones se comparan con los cálculos precisos de la obligación fiscal de ese año. Esta comparación puede revelar que las cantidades pagadas son superiores o inferiores a las debidas, lo que exigiría una conciliación final.

Los impuestos sobre los beneficios. Muchos países gravan los beneficios que obtienen los productores por los recursos extraídos. Estos impuestos se aplican a la diferencia entre los ingresos y los costos. En algunos casos existe un tipo impositivo básico y uno sobre los beneficios que superan una determinada cuantía o sobre los que se obtienen cuando los precios exceden un determinado nivel.

El Reino Unido recauda un impuesto sobre sociedades, además de un impuesto sobre los ingresos derivados del petróleo. Nigeria recauda un impuesto sobre los beneficios derivados del petróleo (IBP). Angola recauda un impuesto sobre los ingresos del petróleo. Kazajstán recauda un impuesto sobre el exceso de beneficios. Estados Unidos recauda un impuesto sobre los beneficios imprevistos.

Dos cuestiones que hay que considerar son:

- ¿Se han calculado correctamente estos impuestos? (es decir, ¿son correctas las cantidades declaradas de costos, y tiene la empresa derecho a deducirlas?);
- ¿Se han pagado los impuestos en plazo?

El impuesto sobre sociedades. El impuesto sobre sociedades grava los beneficios de la empresa, calculados como las ventas brutas menos los costos de explotación, los gastos de capital, los intereses, la depreciación, las reservas por agotamiento y cualquier otro gasto deducible. Por norma general, oscila entre un 15 y un 45 por ciento de los beneficios netos, pero en el caso de la producción de hidrocarburos puede llegar a alcanzar el 85 por ciento de los beneficios netos. Se paga en efectivo a las autoridades internas (o tributarias) relevantes.

El alcance de los “costos de explotación” permisibles es esencial para realizar el cálculo. A los efectos de la EITI, es necesario ser consciente de que los costos de explotación incluyen muchos conceptos polémicos. Muchas empresas extractivas internacionales han creado organizaciones de aprovisionamiento centralizadas en terceros países (el costo percibido por la entidad local será una factura emitida por dicha organización, y no por una empresa suministradora independiente, de modo que es posible que haya poca transparencia sobre cuáles han sido los costos externos). Normalmente, estas organizaciones añaden un margen porcentual para cubrir sus costos administrativos y sus gastos generales, y tal vez para obtener un beneficio.

Otro aspecto confuso es el que se refiere a cómo deben imputarse los costos de los recursos humanos expatriados a la empresa local. Estos costos serán probablemente elevados en comparación con los costos equivalentes locales, pero la empresa internacional imputará los costos (gastos generales) y un componente de beneficio, además de los costos salariales básicos y cualquier costo directo (p.ej., reubicación, alojamiento o educación adicional). La composición de estos costos pocas veces resultará evidente para la empresa local.

Cuadro de texto 7.2: Vacaciones fiscales

Para incentivar la inversión, los gobiernos aprueban a veces unas “vacaciones fiscales”, es decir un período en que no se recaudan impuestos, o en que se permite la libre depreciación y toda la inversión inicial puede detraerse del pago de impuestos. Las vacaciones fiscales han caído en desuso, ya que suelen considerarse perjudiciales desde el punto de vista político y sus efectos sobre el flujo de caja de los proyectos mineros incipientes son desdeñables, ya que la mina estaría en todo caso incurriendo en pérdidas y sin pagar el impuesto sobre los beneficios durante sus primeros años de explotación.

En las empresas petroleras y de gas, es difícil vincular los costos de prospección a actividades físicas. La mayor parte de los costos de prospección serán probablemente costos frustrados, de modo que no habrá nada tangible que observar. Es necesario disponer de buenos sistemas de control para supervisar y gestionar los costos de prospección. Estos costos suelen poder deducirse fiscalmente, de modo que afectarán directamente a la cuantía de los impuestos que debe pagar la empresa.

Cuadro de texto 7.3: Regímenes fiscales

La EITI sólo requiere que los cálculos que hacen la empresa y el gobierno de las obligaciones fiscales concuerden. Pero como estos cálculos pueden ser complejos, los interesados deben preguntar si los auditores que han examinado a las empresas han comprobado sus cálculos y verificado que los informes se ajustan a las normas internacionales de contabilidad. Esto garantiza que alguien ha comprobado los cálculos para asegurarse de que sólo han deducido los costos que pueden deducirse y de que los cálculos son correctos. Los interesados también deben entender que en un sistema fiscal, el gobierno puede no obtener demasiadas ganancias de la producción de petróleo durante los primeros años, cuando las empresas están recuperando los sustanciales costos en que han incurrido para poder producir el petróleo.

La EITI puede ser también una plataforma para examinar si el sistema fiscal es el adecuado para el país, si maximiza el valor, atrae a la inversión y/o si existen sistemas más sencillos que sería más fácil supervisar y aplicar.

Impuestos locales sobre la renta. Los países pueden exigir a las empresas que trabajan en territorios locales que paguen impuestos directamente a los gobiernos locales (como ocurre, por ejemplo, en Kirguistán). Estos impuestos pueden estar relacionados con el gasto en nóminas o consistir en un porcentaje del impuesto sobre los beneficios. Este tipo de acuerdos tienen por objeto garantizar que las comunidades locales retienen una parte de los beneficios de la minería.

En ciertas ocasiones, las minas realizan aportaciones en efectivo o en especie a las comunidades locales. Pero estas aportaciones deben gestionarse con mucho cuidado, ya que pueden alimentar conflictos entre las comunidades que aportan trabajadores, habilidades y servicios al yacimiento, pero que obtienen un beneficio desigual de estos acuerdos. Esto es lo que ha sucedido recientemente en una importante mina de oro en Perú, generando importantes tensiones sociales y algunos episodios de violencia.

Impuesto personal sobre la renta. Puede gravarse al personal superior expatriado con el impuesto personal sobre la renta.

Impuestos sobre el Valor Añadido. La mayoría de los países tienen un impuesto sobre el valor añadido cuyo tipo oscila entre el 10 y el 20 por ciento, que grava aquellas actividades que añaden valor al producto o al servicio prestado. Estos impuestos van a parar directamente al gobierno y están relacionados con la actividad económica generada por el sector minero.

Impuestos sobre las importaciones y las exportaciones. En la mayoría de los países existen impuestos que gravan las importaciones y las exportaciones, con el fin de incentivar la producción nacional. En ocasiones se recaudan impuestos que gravan los productos exportados con la finalidad de generar más ingresos fiscales para el gobierno. Cuando se trata de proyectos nuevos algunos países exoneran del pago de estos impuestos para incentivar la inversión exógena.

Impuestos sobre el exceso de beneficios. Los “impuestos sobre el exceso de beneficios” pueden definirse en relación con la rentabilidad de la empresa, de manera que sólo se apliquen cuando el proyecto tiene una tasa de rendimiento superior a un nivel específico y predeterminado (p.ej., 20 por ciento). Alternativamente, puede aplicarse un “impuesto básico” sobre los beneficios de todos los proyectos, en cuyo caso sólo se aplicarán otros impuestos complementarios a proyectos específicos en razón de su magnitud o emplazamiento. En estos casos, el impuesto se califica como de “estancamiento”.

Un ejemplo de Papúa Nueva Guinea

Papúa Nueva Guinea fue pionera en el establecimiento de un impuesto adicional sobre los beneficios (IAB) y adoptó uno de los sistemas más complejos.

<i>Sector</i>	<i>Tipo impositivo básico sobre los beneficios</i>	<i>Tasa del IAB</i>
<i>Minería</i>	<i>35%</i>	<i>35%</i>
<i>Petróleo</i>	<i>50%</i>	<i>50%</i>

El impuesto adicional sobre los beneficios se aplica cuando los “los ingresos monetarios netos” son positivos o, dicho de otra forma, cuando la renta imponible, menos las deducciones previstas, son superiores a los gastos del capital y al impuesto sobre la renta pagado (en caso contrario, el IAB se traslada a ejercicios posteriores y se ajusta para tener en cuenta las fluctuaciones de la tasa de cambio). Esto significa que, por lo general, el IAB comienza a aplicarse una vez que se han recuperado los costos de la inversión. La tasa del IAB se aplica, en esencia (las fórmulas son complejas), sobre los beneficios que quedan una vez deducido el impuesto básico sobre los beneficios.

Ingresos imprevistos e imposición. El reciente aumento de los precios de los metales y otras materias primas provocado por la expansión económica de China e India, ha permitido a muchas empresas obtener enormes beneficios, lo que ha llevado a algunos países a establecer un impuesto adicional sobre los beneficios que no estaba previsto en el contrato original. En estos casos, este impuesto adicional sobre los beneficios se conoce como “impuesto sobre los beneficios imprevistos”. Cada vez es más frecuente que los países lo incorporen en sus contratos, en los que el criterio de activación viene definido por una fórmula vinculada a la amortización de la inversión original, las tasas acordadas de rendimiento de la inversión, el precio del recurso en comparación con un nivel de referencia y los beneficios brutos. Si la fórmula está bien diseñada, ambas partes deberían estar satisfechas con la distribución de los “beneficios imprevistos”.

Retención sobre los dividendos. Cuando las empresas transfieren dividendos o beneficios netos de un país a otro, puede aplicarse también una retención sobre los dividendos que equivale a un impuesto adicional sobre los beneficios. Esta retención suele oscilar entre un cinco y un quince por ciento. Algunos países han suscrito tratados de doble imposición con otros países para evitar que los dividendos o los beneficios sean gravados dos veces. Su consecuencia es la reducción del impuesto que se paga en el país exportador o la completa cancelación del impuesto.

Cuadro de texto 7.4: Imposición a lo largo de la vida de un proyecto

La mayoría de los impuestos son fijos o, al menos, el gobierno fija periódicamente su tasa. Pero a los países lo que les interesa es extraer hasta la última gota de los pozos o minas para ampliar la vida de los recursos nacionales. Las tasas impositivas a menudo permiten que las empresas tengan incentivos para seguir produciendo incluso cuando los costos son elevados y la producción escasa. Se trata de lo contrario del impuesto sobre el exceso de beneficios, en virtud del cual los gobiernos pueden modificar las tasas impositivas de manera que sus ingresos sean mayores cuando los precios sean elevados. En algunos contratos, la tasa impositiva puede variar en función de ciertos criterios de activación como la rentabilidad de la empresa, medida ésta por la capacidad de obtención de ingresos o la tasa de rendimiento interna (TRI) históricas de la empresa, o por el cociente R/C (es decir, la relación entre la Remuneración acumulada y los Costos del contratista), denominado en ocasiones el factor R.

Nota sobre el Precio de Referencia del Petróleo. Hay varios impuestos que se basan en los ingresos que genera el proyecto. Los ingresos derivados del petróleo se calculan como la producción de petróleo multiplicada por el precio del petróleo. Aunque los precios de referencia del petróleo (o precios al contado) se publican de forma abierta (p.ej., Brent o West Texas Intermedio), los precios que realmente se pagan por el petróleo crudo exportado de un país varían considerablemente.

Cuadro de texto 7.5: La fijación del precio de referencia del petróleo

Comparar los diferentes precios y determinar si los precios de referencia del impuesto son razonables.

Son varios los factores que influyen en el precio del petróleo. Aunque el precio suele estar vinculado a la gravedad API, el valor real del petróleo crudo se basa en los productos que genera una vez que ha pasado por la refinería (la denominada “valoración retroactiva en refinería”). Una vez descubierto un yacimiento, su crudo se envía para ser analizado y, en función de su rendimiento, se le asigna un valor. A continuación, se deduce de su valor el margen de refinería (lo que cuesta convertir el petróleo en un producto refinado). Ciertas variedades de petróleo muy pesadas (como las arenas petrolíferas), o que contienen mucho azufre u otras impurezas, requieren un proceso caro para convertir las en un producto útil. A estas variedades de crudo más caras de convertir en producto se les asigna un valor menor que a los crudos dulces menos pesados y menos caros de refinar. El petróleo deberá ser transportado desde el yacimiento hasta la refinería, de modo que también se aplica una deducción por los costos de transporte para obtener el valor del crudo en el punto de exportación, que es normalmente donde se carga el petróleo en el buque petrolero.

Si el crudo se transporta a través de un oleoducto, especialmente si se trata de una conducción que atraviesa fronteras internacionales, como ocurre en Rusia y Asia Central, entonces la tarifa y otros costos de transporte se deducirán para obtener el precio retroactivo del crudo en el punto de distribución, o en el punto en que el crudo se haya medido fiscalmente a efectos impositivos. En el punto de fiscalización, el volumen de crudo se mide de forma muy precisa. En este momento, se puede asignar al crudo un valor vinculado al de otro crudo comercial de referencia, como por ejemplo “Brent- \$1,50 por barril”.

Hay otros factores que pueden influir sobre el precio del petróleo efectivamente pagado, o que dificultan la fijación de un precio adecuado. Si el crudo se produce en cantidades relativamente pequeñas, puede ser difícil vendérselo a terceros al precio de mercado o a un precio distinto basado en el de mercado. Si todo el petróleo crudo debe venderse a una refinería local, su precio internacional real equivalente también puede ser de difícil fijación. Algunos países anuncian formalmente un precio para el crudo que es superior al que podría obtenerse en el mercado (imponiendo así de hecho otra forma de impuesto). En otros países, el crudo se vende antes de conocerse el precio, y éste se fija retroactivamente sobre la base de una cesta de otros crudos (una práctica empleada en Omán).

Si hay que mezclar un crudo con otro de diferente calidad, ¿cómo se determina el valor de cada tipo de crudo? En Rusia, la mayor parte del petróleo crudo vendido procede de los Urales y se obtiene a partir de la mezcla de muy distintas calidades de petróleo procedentes de diversos yacimientos. En la actualidad, no se compensa la mayor calidad del petróleo crudo que se aporta al sistema, ni se penaliza el de peor calidad.

Otro factor que puede complicar las cosas es el tiempo. Si el petróleo crudo sale del punto de distribución para recorrer un oleoducto de gran longitud, pueden transcurrir otras dos semanas hasta que el petróleo llega hasta el punto de exportación y se vende. Si entre tanto el precio ha variado (que lo habrá hecho), ¿qué precio deberá fijarse en el punto de distribución?

La ENP puede ser quien establezca el precio del crudo que se extrae en nombre suyo. A efectos impositivos, los precios pueden fijarse a partir de diferenciales (en función de la gravedad API) con respecto a ese precio publicado. En Nigeria, por ejemplo, el gobierno vende su propio crudo a un precio basado en precios de referencia publicados. Sin embargo, el precio que se emplea para determinar los impuestos de los productores de crudo nigeriano es un diferencial por debajo de ese precio, lo que beneficia a las empresas.

Todas estas cuestiones deben recogerse en el contrato de modo que quede claro cómo se fijará el precio del petróleo, en particular cuando no es posible exportarlo regularmente a terceros a precios de mercado.

Importancia para la EITI. Los auditores o agregadores deben entender cuál es el precio de referencia del petróleo acordado en cada contrato para asegurarse de que se está pagando la cuantía correcta de impuestos (o cánones).

7.2 Cánones

¿Qué es un canon? Un canon es una suma de dinero que el concesionario paga al gobierno. Debe pagarlo la empresa que produce el recurso, ya sea privada o estatal. Aunque se trata de un impuesto basado en los ingresos, la definición precisa de los ingresos imponibles puede variar considerablemente. El canon se puede cobrar o abonar sobre los ingresos brutos generados por la cantidad de petróleo, gas o mineral producido, sin que se apliquen deducciones por los costos e independientemente de que el proyecto esté o no obteniendo beneficios. También puede aplicarse sobre las ventas brutas o netas del recurso, y variar según una escala móvil en función del nivel de beneficios que genere la actividad. El Cuadro 7.2 que aparece a continuación presenta algunos ejemplos. La cantidad se calcula aplicando una fórmula recogida en la legislación o en el acuerdo de concesión relevante. Dicha fórmula suele basarse en un porcentaje del valor del petróleo o el mineral extraído. Los cánones suelen representar una importante fuente de ingresos para el gobierno.

Cuadro de texto 7.6: Los cánones petroleros – Un ejemplo de la EITI

En Nigeria, los auditores de la EITI informaron sobre las dudas que existían acerca de si las leyes exigían la medición del petróleo en boca de pozo o en otro lugar. Las dificultades para medir correctamente la producción en boca de pozo han llevado a la práctica de determinar el volumen en el lugar desde donde se exporta, porque éste es el lugar en que puede medirse de forma más exacta el volumen producido.

El canon, al menos teóricamente, representa la participación en especie que el propietario obtiene del petróleo o el gas producido en la superficie de la concesión. En países como Estados Unidos, los cánones pueden pagarse a particulares que son quienes, según la constitución del país, pueden poseer tanto el derecho de superficie como el derecho sobre el subsuelo de sus propiedades. En la mayoría de los países, sin embargo, el petróleo y el gas sólo pueden extraerse si media una legislación especial que lo autorice o una licencia otorgada por el gobierno.

Cuadro de texto 7.7: El cálculo de los cánones petroleros

La cuantía del canon sobre la producción de petróleo se basa por lo general en los siguiente parámetros:

- Las cifras de producción de los distintos yacimientos de las empresa extractiva;
- La gravedad API correspondiente de cada yacimiento;
- Los precios vigentes del petróleo producido; y
- La tasa del canon (calculada como un porcentaje del valor o a una tasa por barril).

Cuadro 7.2: Tipos de cánones

Tipo de canon (base impositiva)	Países que emplean este método (ejemplo de tipos)	Comentario
Ingresos derivados de las ventas	Ghana 3%–12%	La tasa varía dependiendo del cociente de explotación (en términos generales, el cociente entre los beneficios y los ingresos brutos): Hasta el 30%: canon del 3% Por encima del 70%: canon del 12% Escala móvil entre uno y otro extremo
	Mozambique 8%–12% para los diamantes 3%–8% para otros minerales	La tasa es negociable, dependiendo del tamaño de la mina.
	Arizona, USA At least 2%	Determinado por un comisionado.
Ingresos netos derivados de las ventas	Botsuana 10% para las piedras preciosas 5% para los metales preciosos 3% para otros minerales	
	China Tasa de compensación de los recursos minerales (varios tipos, p.ej., carbón 1%, oro 4%)	
Beneficios	Territorio del Norte (Australia) 18% del valor retroactivo de los ingresos, menos los costos de producción y otros costos	Cada provincia australiana establece su propio marco de cánones.
	Ontario, Canadá 10% de los beneficios	
Basados en una unidad	China (una cantidad monetaria expresada en yuanes/tonelada)	Determinado por ley para cada mineral.

El pago de los cánones. Los cánones pueden pagarse en efectivo o en especie. Si el gobierno opta por recibir el pago en efectivo, la empresa vende toda la producción y paga el canon en función de la misma. Si un gobierno prefiere recibir el pago “en especie”, un porcentaje de la producción total física de petróleo, por ejemplo, se entrega al representante del gobierno (normalmente, a la empresa nacional petrolera del país). Los gobiernos suelen decantarse por cobrar los cánones del petróleo o del gas en especie cuando es necesario suministrar el recurso a las refinerías locales o a los consumidores para su consumo local. Los cánones suelen estimarse a partir de toda la producción (incluida la seleccionada para su refinación) a menos que el acuerdo de concesión prevea otra cosa. El contrato debe especificar claramente la producción sobre la que se recauda el canon.

¿Sobre qué volumen se paga el canon? Las empresas, por lo general, pagan el canon sobre aquella parte de la producción que “se produce y se conserva” y posteriormente se vende. No todos los hidrocarburos producidos en boca de pozo se conservan. Una parte de ellos se consume durante el propio proceso de producción, por ejemplo para generar electricidad. Otra parte se pierde debido a la evaporación, filtraciones o incluso robos durante las operaciones de producción. Así pues, el canon no se paga sobre la producción en boca de pozo. Además, es extremadamente difícil medir la producción en boca de pozo cuando el recurso se está extrayendo, porque la extracción del petróleo, el gas y el agua se realiza en un flujo multifásico en proporciones que no son estables (brotando a menudo en tacos cuyo contenido en petróleo puede oscilar entre el 0 y el 100 por cien). Una vez que se estabiliza el petróleo (es decir, que el agua se separa de la mezcla y el gas se traslada a un sistema de recogida de gas, se comprime y se reinyecta en el depósito, o quemado), puede procederse a medir fiscalmente el recurso. En esta fase las mediciones son muy precisas. Es en este momento cuando pueden determinarse los cánones sobre el petróleo crudo fiscalmente medido⁵⁹.

Una cuestión esencial en el sector minero es la mezcla de minerales. Una empresa puede ser titular de una concesión para extraer diamantes o cobre y haber acordado el pago de determinados cánones por estos minerales. Si extrae una cantidad pequeña pero significativa de otro mineral (p.ej., oro), deberá también pagar un canon por este concepto. Es importante que se compruebe la producción de otros minerales y que el régimen fiscal prevea el pago de distintas tasas para los diferentes tipos de minerales que la empresa pueda obtener.

Tipos fijos. Los países utilizan muchos métodos alternativos para recaudar cánones. Algunos países tienen establecidos tipos impositivos fijos para los cánones. En estos casos, el canon es un porcentaje fijo de los ingresos generados mediante la venta del petróleo y el gas producidos. La verdadera cuantía del canon puede variar significativamente de un país a otro (p.ej., un tipo representativo para los productores de petróleo de muchos países europeos y de Medio Oriente es 12,5 por ciento, pero en otros países llega a alcanzar el 30 por ciento).

En el sector minero, los cánones pueden gravar las ventas brutas en forma de un porcentaje (por ejemplo, un canon del cinco por ciento sobre el valor de las ventas de oro, o del dos por ciento sobre el valor de las ventas de cobre). Los cánones mineros pueden recaudarse, por ejemplo, a \$1 por tonelada de un mineral determinado y \$2 por tonelada de otro mineral. La normativa publicada describe las tasas aplicadas a cada tipo de mineral. Las regulaciones que especifican cantidades monetarias por tonelada se vuelven pronto obsoletas (debido a la inflación).

Tasas variables. En algunos países, la tasa de los cánones es variable y puede, por ejemplo, aumentar a medida que lo hace el nivel de producción. La relación exacta entre la tasa de los cánones y la producción (u otros parámetros) queda articulada en cada contrato.

Un ejemplo de Nigeria

Nigeria grava con un canon de un 20 por ciento los yacimientos de petróleo situados en tierra. Para los yacimientos marinos, el tipo del canon disminuye desde un 18,5 por ciento en el caso de las aguas más superficiales (de 0 a 100 metros) hasta un 4 por ciento para aguas con una profundidad de 800 a 1.000 metros; en el caso de aguas cuya profundidad excede los 1.000 metros no se paga ningún canon. Esta variación refleja el mayor costo económico asociado a la perforación en aguas profundas y el mayor riesgo que supone para la empresa la prospección en aguas más profundas.

Un ejemplo de Ghana

El canon minero de Ghana es un impuesto basado en la producción, recaudado de acuerdo con la Ley sobre Recursos Minerales y Minería, que prevé un canon que oscila entre un tres y un seis por ciento de los ingresos totales obtenidos del titular de la concesión minera. La tasa depende de la rentabilidad de la empresa. La rentabilidad se define como la ratio de explotación, que es el cociente entre el margen de explotación y el valor bruto del mineral extraído. El margen de explotación es el valor del volumen total de mineral extraído menos los costos de explotación. En el año 2004, todas las empresas pagaron un canon minero del tres por ciento.

Algunos países han utilizado históricamente sistemas basados en cánones, pero han ido abandonando esta práctica. El Reino Unido, por ejemplo, ha abolido el canon del 12,5 por ciento para los yacimientos de petróleo del Mar del Norte septentrional explotados después de 1982 y para los yacimientos de gas del Mar del Norte meridional explotados después de 1988. El sistema de cánones se ha conservado para los yacimientos explotados con anterioridad.

Pagos en especie. Los cánones pueden abonarse “en especie”, y los ADP pueden recoger el derecho del gobierno a recibir una participación física en la producción. En Estados Unidos, la República del Congo y Angola los cánones pueden pagarse en especie. Normalmente, este reparto de la producción se emplea para distribuir las remuneraciones en los sectores petrolero o de gas. Las cuestiones principales para la EITI son:

- Cómo se vende el crudo o el gas
- Los procedimientos para fijar el precio y elegir a quién se vende el recurso
- Cómo vuelve el dinero al gobierno una vez que se ha vendido el recurso

Obligación de suministro local. Los contratos exigen en ocasiones que se suministre un determinado volumen de petróleo al mercado local. Normalmente, el petróleo se vende a los precios internacionales, pero en algunos contratos se especifica que una parte del mismo debe suministrarse a un precio inferior. Esta figura recibe el nombre de obligación de suministro local a precios reducidos y representa, por lo tanto, una forma de impuesto sobre los ingresos. En algunos ADP de Indonesia, por ejemplo, el contratista recibe el precio total de mercado por el petróleo que produce de un yacimiento durante los cinco primeros años. Transcurrido este período, un 25 por ciento de la producción tiene que venderse al gobierno a un 10 por ciento del precio de mercado. Dado que los ingresos efectivamente generados por la empresa productora son menores (porque vende al mercado un menor volumen de petróleo), el canon que paga es también menor.

7.3 Bonificaciones

Bonificaciones por adhesión. Las empresas pagan al gobierno una bonificación por adhesión cuando obtienen un contrato en una licitación, o simplemente cuando las partes han finalizado o firmado el contrato. Es un gasto legítimo en el contrato y suele ser fiscalmente deducible y/o constituir un costo recuperable en un ADP. Puede oscilar entre cientos o miles de dólares a más de \$100 millones, dependiendo de la realización prevista de la superficie de explotación. La bonificación por adhesión es un tipo de ingreso que se percibe por adelantado y que no depende del éxito de la empresa.

Bonificaciones por descubrimiento. Cuando una empresa descubre un yacimiento es posible que deba pagar una bonificación al gobierno.

Bonificaciones por producción. La bonificación por producción puede pagarse cuando comienza el proceso de producción o cuando ésta alcanza ciertos niveles diarios. Este tipo de bonificaciones deberían ser fiscalmente deducibles y/o considerarse como un costo recuperable. Los términos de la bonificación se establecen en el contrato que se firma con el gobierno. Este tipo de pago es habitual en los ADP, pero también se incluye en los acuerdos de concesión.

7.4 Dividendos

El pago de dividendos es una distribución de beneficios a los socios accionistas de la empresa productora. Cuando un gobierno participa en una empresa productora a través de una participación accionarial en la misma, tiene derecho al cobro de dividen-

dos. Estos dividendos abonados al gobierno representan un flujo de ingresos y deben ser revelados en los informes de la EITI. El procedimiento para declarar y pagar un dividendo aparecerá descrito bien en la legislación nacional o local sobre sociedades, o bien en las normas empresariales y otros documentos organizativos de la propia empresa.

Cuadro de texto 7.8: El pago de dividendos

Aunque la EITI sólo exige que el pago de dividendos sea conciliado con los ingresos del gobierno, algunos países pueden querer realizar un análisis más detallado para determinar si los dividendos se están pagando en plazo o si el accionista público en una empresa conjunta ha optado por reinvertirlos. Es necesario definir el calendario de pagos de los dividendos y especificar en qué punto los dividendos pasan a considerarse beneficios. Las posibilidades son:

- En el momento en que se obtienen los beneficios subyacentes;
- En el momento en que los directores declaran los dividendos;
- En el momento en que la junta de accionistas aprueba los dividendos; o
- En el momento en que se pagan efectivamente los dividendos.

La solución habitual consiste en tratar los dividendos como beneficios en el momento en que se realiza el pago. Sin embargo, otras posibilidades podrían ser igualmente válidas si, por ejemplo, se hubiera aprobado la distribución de dividendos pero el gobierno no hubiera solicitado su pago. Esto es lo que podría suceder si el gobierno tuviera la obligación de capitalizar a la empresa mediante una cantidad igual a la de la cuantía de los dividendos, en cuyo caso podría argumentarse que existían realmente dos transacciones independientes: (i) El pago de los dividendos y (ii) La cuantía (igual y en sentido contrario) de la nueva inversión realizada por el gobierno. Si estas circunstancias se producen y las cantidades son significativas, el GMP debe consultar a los auditores y acordar con ellos cómo se va a informar sobre las mismas.

7.5 Rentas de las concesiones

Las rentas son pagos realizados por el derecho a conservar una concesión, que puede consistir en un arrendamiento o en una licencia.

En Nigeria, la renta anual pagadera de una licencia de prospección de petróleo se calcula sobre la base de la superficie de la concesión otorgada en kilómetros cuadrados, multiplicada por la renta anual pagadera con respecto a dicha superficie. Esta renta anual puede variar en función del emplazamiento del yacimiento.

El regulador debe notificar a la empresa la cuantía adeudada en concepto de renta. La empresa debería abonarlo a la cuenta consignada, conforme a lo establecido.

Además, las concesiones también llevan aparejado el pago de las siguientes tasas:

- Renta anual
- Tasa de solicitud de la concesión
- Tasa de tramitación
- Tasa por renovación
- Tasa por retirada
- Tasa por distribución
- Tasa por finalización

Las rentas de la concesión se pagan ya sea en la fecha en que se cumple el aniversario de la concesión o bien por adelantado. En la mayoría de los casos, la cuantía de la renta y de las tasas asociadas no representa un porcentaje significativo de los ingresos totales que el gobierno recibe de las industrias extractivas.

7.6 Beneficios indirectos

Las empresas y los gobiernos suelen destacar los beneficios económicos que se derivan de su presencia en el país (p.ej., el empleo que crean o su contribución a las infraestructuras, mediante, por ejemplo, carreteras o instalaciones de energía eléctrica). La EITI, sin embargo, no exige que se informe sobre los beneficios indirectos que el país recibe de las industrias extractivas.

Sin embargo, a veces no es fácil diferenciar entre los beneficios indirectos obtenidos por un país y los “impuestos locales” efectivamente pagados. Por ejemplo, si a una empresa se le exige como condición para que se le conceda una licencia la construcción y mantenimiento de una escuela próxima al lugar donde desarrolla sus actividades, ¿debería considerarse un beneficio? Si un licitador acepta construir un gran proyecto de infraestructura, como una autopista o una línea férrea, a cambio de un derecho preferente de acceso a una superficie minera, de petróleo o de gas, el GMP puede querer conocer el valor de la aportación para valorar si el país está recibiendo una compensación adecuada por la transacción. Si una concesión minera realiza pagos a los estados o a las comunidades locales a los que no está obligada por su contrato, los interesados locales querrán conocer su cuantía, incluso si dichos pagos son pequeños en comparación con el flujo total de beneficios y no puedan ser considerados importantes en este sentido. En un proceso de la EITI, los GMP gozan de flexibilidad para acordar los términos que mejor se adapten a sus necesidades.

La comprobación de los beneficios indirectos . Es difícil verificar las cantidades que las empresas pagan directamente a las comunidades locales u otros beneficios indirectos, porque los beneficiarios suelen estar muy dispersos. Cuando los pagos no tienen un único destino, no hay ningún mecanismo práctico que permita confirmar las cantidades que el pagador declara. La divulgación voluntaria de estos beneficios también comporta riesgos. La cuantificación del valor de los beneficios puede ser subjetiva y los costos declarados pueden haber sido inflados con gastos generales atribuidos a estas actividades. Al publicar estas cifras, el GMP puede estar validando o dando crédito a supuestos beneficios que en realidad no pueden ser analizados y conciliados. En caso de que estos beneficios puedan o deban declararse, el GMP deberá garantizar que todas las empresas informen sobre ellos y que se aprueban reglas de contabilidad y divulgación apropiadas para que, en caso de que sean importantes, su cuantía pueda ser adecuadamente verificada. El Apéndice E contiene un análisis sobre la valoración de los beneficios indirectos, como los préstamos del gobierno para la construcción de instalaciones.

7.7 Panorama conjunto de todos los ingresos

En el Capítulo 6 revisamos los diferentes tipos de contrato. En este Capítulo hemos examinado los diversos procedimientos mediante los cuales los gobiernos obtienen ingresos en aplicación de esos contratos. Hay enormes diferencias dentro de cada país y entre los distintos países. Siempre que esté en marcha un proceso de implantación de la EITI será necesario que la autoridad reguladora o la empresa nacional petrolera del país anfitrión, las empresas productoras locales, o ambos, informen a los interesados sobre los diferentes tipos de contratos y las distintas formas de participación estatal a que dan lugar, con objeto de que puedan conocer qué flujos de beneficios se generan y cuáles de ellos son importantes. En aquellos casos en que el gobierno contrate a empresas de otros países para extraer petróleo, gas o minerales, es posible que deba eximir a las empresas del requisito contractual de mantener la confidencialidad de esta información. Por esta razón, si esta información no es pública, sería conveniente hacer que el gobierno invitase a las empresas a informarles sobre sus contratos. Los expertos externos pueden ayudar como facilitadores, pero nadie va a conocer los pormenores de los acuerdos contractuales tan bien como el gobierno anfitrión y las empresas relevantes.

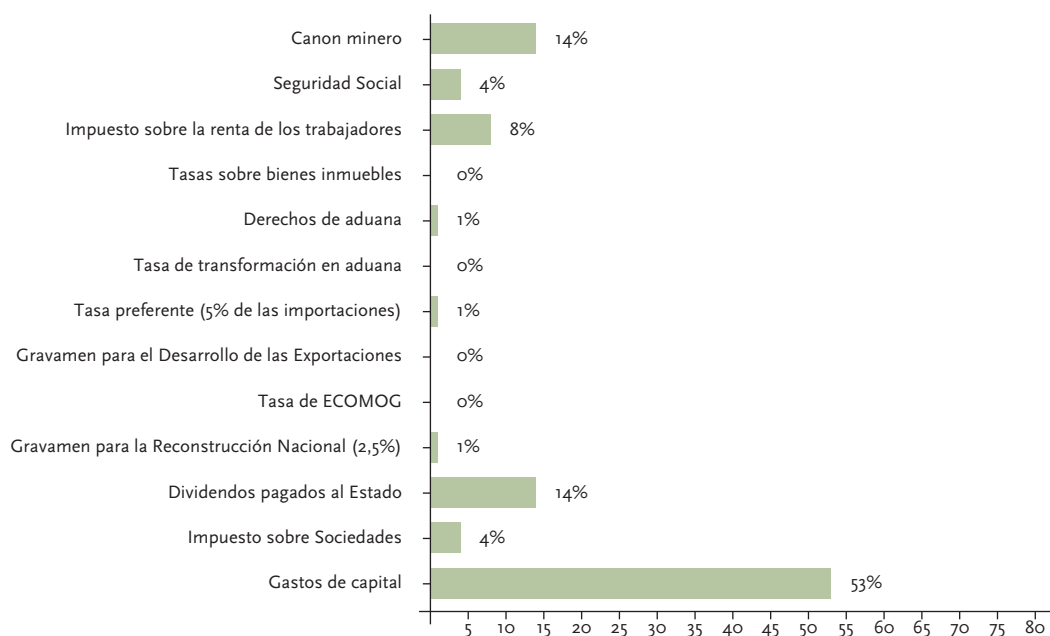
En esta sección recogemos ejemplos de esta variedad de ingresos procedentes de los sectores petrolero y minero, y examinamos la forma en que la producción de gas natural y la producción de gas natural licuado (GNL) ilustran esta variedad.

Un ejemplo del sector minero

Un examen del sector minero ghanés ilustra las numerosas variedades de ingresos que puede percibir el gobierno. Ghana recauda un impuesto sobre sociedades (25 por ciento de los beneficios netos), cánones (del 3 al 6 por ciento, dependiendo de la rentabilidad), dividendos (10 por ciento de participación de cada concesionario), además de tasas por reconocimiento y prospección, concesiones mineras, rentas del suelo y otras tasas.

En 2005, las empresas mineras de Ghana efectuaron diversos pagos legales por valor de \$185 millones. El Gráfico 7.1 presenta el desglose de estos pagos.

Gráfico 7.1 Ghana. Categorías de pagos legales en el sector minero



Cuadro de texto 7.9: Tipos de relaciones entre el gobierno y las empresas comerciales

El tipo de relaciones contractuales entre el gobierno y las empresas comerciales dedicadas a la explotación de un recurso natural, y los términos específicos del contrato, son esenciales para el desarrollo de la EITI en un país, en los siguientes sentidos:

Flujos financieros que deben analizarse: Los flujos de ingresos que deben examinarse en una auditoría pueden ser desde los impuestos y cánones abonados (en los acuerdos de concesión) hasta el petróleo entregado al gobierno (en los contratos de distribución de la producción).

Cuestiones principales relacionadas con la auditoría: Las cuestiones principales de la auditoría de la EITI son: (i) Identificar qué pagos de impuestos y cánones han efectuado las empresas y verificar que éstos figuran como recibidos por el gobierno; (ii) Comprobar si la distribución de petróleo de los SDP es correcta; e (iii) Investigar qué ha hecho el gobierno con la cuota de petróleo que le corresponde y dónde han acabado los ingresos financieros derivados de la venta de dicha cuota.

Cuestiones adicionales: Para valorar las transacciones financieras con un mayor nivel de detalle, necesario para entender plenamente la eficacia con que el gobierno cumple con sus responsabilidades de gestión y supervisión, será necesario determinar: (i) si las empresas efectúan los pagos en plazo; (ii) si las cantidades han sido correctamente calculadas; y (iii) si parte del dinero pagado por las empresas a la empresa nacional petrolera es abonado a su vez al tesoro público de forma oportuna y correcta.

Un ejemplo del sector petrolero

Como muestra el Cuadro de texto 9.1, en el Capítulo 9, en un país pueden existir tanto acuerdos de concesión como ADP, así como diferentes tipos impositivos para las diferentes concesiones. El cuadro, que describe tanto las concesiones de petróleo como los ADP de Nigeria, ilustra cómo reparten su producción las distintas empresas conjuntas y cómo varía el canon previsto en los acuerdos de concesión de la empresa conjunta con el nivel de profundidad de las aguas. También muestra que los relativamente recientes CDP de Nigeria no están produciendo todavía, de modo que aún no se conoce la participación del gobierno ni la de las empresas (que se basarán en la recuperación de costos que los respectivos contratos permitan).

¿Es diferente el gas natural? Los acuerdos fiscales para la prospección y producción de gas natural son muy similares a los del petróleo, aunque los términos de los contratos de explotación de gas no asociado suelen ser diferentes a los que regulan la explotación del gas asociado (en el caso de los primeros, el período de explotación es más largo, con objeto de que pueda identificarse un mercado apropiado). Los yacimientos de gas natural pueden explotarse a través de acuerdos de concesión, ADP o acuerdos de margen. El gobierno puede participar en la producción de gas natural a través de

impuestos y cánones, además de cobrar tasas por permitir que los gaseoductos de gas natural atraviesen su territorio.

Cuadro de texto 7.10: Acuerdos fiscales con los productos de gas natural

Al igual que sucede en el caso de la producción de petróleo, los principales flujos de ingresos públicos derivados de la producción de gas natural son los impuestos y los cánones previstos por los contratos de concesión y, en el caso de los ADP, el pago y suministro de gas de beneficio. Las principales cuestiones en que deberá centrarse la auditoría es verificar si las empresas efectúan estos pagos en plazo, si se están cumpliendo las leyes y reglamentos, y si la valoración del gas de costo y del gas de beneficio se ha realizado correctamente.

Gas natural licuado. Si no existe un mercado local y se ha descubierto un volumen suficiente de gas no asociado, el gobierno puede ponderar la posibilidad de construir una planta de GNL para exportar el gas en forma líquida en buques metaneros especiales. En estos casos, como la inversión en las instalaciones de extracción y producción y en las de transporte y comercialización de GNL oscilará entre los \$3.000 y los \$7.000 millones, normalmente el gobierno tendrá una participación en la planta, lo que redundará en un flujo adicional de ingresos públicos. Por ejemplo, la participación estatal en QatarGas y RasGas oscila entre el 65 y el 70 por ciento; en OmanLNG, es del 51 por ciento; y en GNL Nigeria, del 49 por ciento. La tendencia general es que los gobiernos tengan una mayor participación accionarial en las nuevas empresas (p.ej., la participación pública en la empresa Qalhat LNG, de Omán, es casi del 75 por ciento). La participación estatal está financiada, por lo general, con fondos externos.

Los flujos de ingresos de las plantas de GNL pueden ser complejos. El gas se vende a las plantas de GNL y genera unos ingresos para quienes lo extraen y lo producen, que están sometidos a distintos regímenes fiscales. Las operaciones de extracción y producción, y de transporte y comercialización suelen estar separadas, aunque en el caso de Qatar se hallan plenamente integradas. Los beneficios se generan de la venta de GNL después de deducir los costos de procesamiento y transporte, y posteriormente se gravan. Los precios del GNL suelen estar vinculados a los precios del petróleo. Los líquidos del gas natural (LGN) y los condensados son subproductos valiosos del proceso de licuefacción, y los beneficios derivados de estos subproductos también se gravan. En algunos países (p.ej., Qatar), los LGN están sometidos a un canon. Si el gobierno o una entidad estatal posee sus propios petroleros, cobrará además tarifas o ingresos por fletes. Y si tiene una participación en el proyecto de GNL, tendrá también derecho a percibir un porcentaje de los flujos de ingresos del proyecto o de los dividendos. En caso de que haya financiación externa, el gobierno también tendrá los costos de financiación del proyecto, y a menudo se enfrentará también a vacaciones fiscales (en algunos casos, de hasta 10 años).

Cuadro de texto 7.11: La evaluación de los proyectos de GNL

Cada proyecto de GNL tiene una estructura única. Las cuestiones principales, a los efectos de la EITI, son identificar los flujos de ingresos relevantes y asegurarse de que los pagos e ingresos son correctos y respetan los diferentes contratos.

En algunos casos, los países pueden obtener ingresos derivados de las tasas que cobran por permitir que las conducciones de petróleo o gas atraviesen el país. Estas tasas, llamadas derechos de tránsito, pueden representar importantes sumas de dinero. Por ejemplo, el oleoducto Bakú-Tiflis-Ceiján cruza Azerbaiyán y Georgia antes de llegar a Turquía. Aunque Georgia no es uno de los productores del petróleo, ni uno de sus receptores, cobra una tasa por cada barril que cruza su territorio. Los interesados deben saber si existen oleoductos que atraviesen su país, a cuánto asciende la tasa y cuáles son los ingresos anuales, y determinar si estas cantidades son en su opinión significativas o “importantes”, en cuyo caso podrán ser reveladas y declaradas.

A los efectos de la EITI y, en particular, para elaborar las plantillas del Indicador 9 y determinar cuáles son los flujos de beneficios importantes, los interesados deben entender cómo se distribuyen los ingresos en el país entre todos los sectores cubiertos por la EITI, como lo muestra el Gráfico 7.1.

CAPÍTULO 8

¿Qué organismos públicos gestionan los ingresos?

La EITI exige que el gobierno prepare una plantilla para informar sobre los ingresos que percibe de las industrias extractivas. Estos ingresos se comparan después con los pagos que las empresas han declarado haber hecho al gobierno. Toda discrepancia entre estos ingresos y estos pagos debe revelarse. Esto parece sencillo, pero en realidad el proceso de información y conciliación de la EITI puede ser muy complejo.

8.1 Todo GMP de la EITI debería solicitar un esquema

Para poder rastrear los flujos financieros, un primer paso esencial consiste en preparar un esquema de los flujos financieros. Este esquema mostrará, de una forma sucinta y simplificada, quién está efectuando los pagos y a dónde se están abonando. La mayoría de los países que están implantando la EITI no ha publicado sus esquemas de conjunto.

Nigeria, una vez más, representa una excepción a esta regla general. Nigeria ha clasificado sus variados flujos financieros en “flujos petroleros” (flujos que sólo se producen en el sector petrolero y de gas) y “flujos no petroleros” (flujos como los impuestos sobre las nóminas que se aplican a todo tipo de entidades y que no son exclusivos de las industrias extractivas). El Gráfico 8.1 es un esquema gráfico de los flujos petroleros y no petroleros. El Gráfico 8.2 presenta la leyenda o descripción de las distintas entidades y de las categorías de flujos financieros. Por ejemplo, el gráfico muestra que los

Gráfico 8.2: Esquema de los flujos de petróleo y los flujos de ingresos de Nigeria—Leyenda

1. **Ventas de petróleo crudo**
Ventas de petróleo crudo de la NNPC en el Mercado de petróleo crudo, notificando al BCN el valor de las ventas y avisándole del próximo abono de fondos en la cuenta relevante que la Federación posee en el BCN en USD.
2. **Peticiones de fondos**
Los pagos a los operadores de la empresa conjunta vinculados a las peticiones de fondos, previstos en el presupuesto de las EPI aprobado por NNPC y FGN, se efectúan desde la Cuenta de la Federación en USD sobre una base periódica.
3. **Financiación de la NNPC–NAPIMS**
La NNPC–NAPIMS elabora un presupuesto de gastos generales que se paga de la Cuenta de la Federación en USD.
4. **Tasas de licencia**
Las EPI y las empresas petroleras independientes negocian con el DPR y realizan pagos en la Cuenta de la Federación del BNN en USD y en nairas.
5. **Gas y capacidad disponible de los ductos**
Este concepto incluye el gas comprado por la NNPC–NGC y la NLNG a las EPI de la empresa conjunta y las tasas sobre la capacidad de los ductos que los productores independientes deben pagar a las EPI. La cuota de la Federación en el gas y en los ingresos por capacidad de la empresa conjunta se remite a la Federación.
6. **Cánones**
Las EPI y las empresas petroleras independientes abonan los cánones calculados en la Cuenta de la Reserva Federal en Nueva York, en dólares estadounidenses (las EPI y las empresas petroleras independientes notifican al DPR las cantidades calculadas y abonadas).
7. **Impuesto sobre los beneficios del petróleo**
El IBP se paga a través de un plan a plazos mensuales y es abonado por todos los productores en la Cuenta de la Reserva Federal en Nueva York, en dólares estadounidenses; los pagos se notifican al FIRS.
8. **Ingresos derivados del pago de crudo por la NNPC–PPMC (Petróleo crudo de producción nacional)**
Pagos de la NNPC–PPMC por petróleo crudo originalmente destinado a la refinación. Todo el crudo no refinado es vendido por la NNPC–PPMC.
9. **Tasas de refinación**
Tasas abonadas en nairas por la NNPC–PPMC a las refinerías de la NNPC por los productos refinados.
10. **Ventas de petróleo crudo de la NNPC**
Ingresos expresados en USD, derivados de la venta de petróleo crudo que no ha sido refinado. Ver nota 8.
11. **Importación de productos refinados por la NNPC**
Pagos en USD para los productos refinados adquiridos en el mercado internacional.
12. **Ventas de la NNPC a las empresas de comercialización**
Ingresos en nairas, derivados de las ventas de los productos refinados a las Empresas de Comercialización de los Productos Derivados del Petróleo a precios subvencionados por el Gobierno Federal.
13. **Financiación del DPR**
DPR recibe financiación del Ministerio Federal de Recursos del Petróleo para gastos generales de explotación.
14. **Financiación del FIRS**
FIRS recibe financiación del Ministerio Federal de Finanzas para gastos generales de explotación.
15. **Fondo Petrolero de Igualación [Petroleum Equalisation Fund]**
El PEF(M)B realiza pagos en nairas a las Empresas de Comercialización por los trasvases a larga distancia. El PEF(M)B también gestiona el mecanismo de precios uniformes. Las Empresas de Comercialización pagan en nairas al PEF en caso de que los costos de transporte estén por debajo de la media nacional y reciben dinero del Fondo cuando los costos de transporte son superiores a la media nacional.

Definiciones

CBN	Banco Central de Nigeria
DPR	Departamento de Recursos Derivados del Petróleo
FIRS	Servicio Federal de Ingresos Internos
EPI	Empresas petroleras internacionales
EC	Empresa Conjunta
NAPIMS	Servicios Nacionales de Gestión de las Inversiones Petroleras (regulador público)
NGC	Empresa Nacional de Gas
NLNG	Empresa de GNL de Nigeria
NNPC	Empresa Nacional de Petróleo de Nigeria
PPMC	Empresa de Comercialización de los Productos Derivados del Petróleo
IBP	Impuesto sobre los Beneficios del Petróleo
USD	Dólares estadounidenses

compradores de petróleo abonan el crudo adquirido (definición 1 de la leyenda, numerada con un “1” en el diagrama) en la cuenta en dólares estadounidenses y en nairas de la Federación. La cuestión es que los interesados de la EITI no pueden saber a qué entidades deben solicitar que rindan cuentas hasta que no saben quién participa en la cadena de custodia tanto de los recursos físicos como de los flujos financieros.

8.2 Entidades públicas típicas y sus funciones

La relación que aparece a continuación recoge las principales instituciones y entidades públicas que suelen estar más implicadas en estos flujos financieros y lo que los interesados deberían solicitar de ellas.

El Banco Central. La mejor prueba de que el gobierno ha recibido un pago es si éste ha sido identificado por el Banco Central. El gobierno suele tener un único funcionario a quien corresponde la rendición de cuentas de todas las finanzas gubernamentales (ingresos y gastos). Es legítimo solicitar a este funcionario una plantilla de los ingresos públicos asociados a las industrias extractivas.

La autoridad tributaria. La autoridad tributaria es la principal encargada de evaluar y recaudar los impuestos. En primer lugar, es necesario determinar si la autoridad monetaria recauda efectivamente el dinero, o si simplemente administra flujos monetarios que van directamente de los contribuyentes al gobierno. Este aspecto debería estar claro en el esquema de flujos financieros. Si el dinero va directamente a la cuenta del Tesoro, entonces el gobierno debería poder confirmar las cantidades totales. La información sobre las aportaciones de los contribuyentes individuales a este total probablemente sólo podrá obtenerse de la autoridad tributaria.

Si la autoridad tributaria recibe en sus cuentas pagos de las empresas, será necesaria una investigación ulterior para determinar si puede considerarse que el gobierno ha recibido dichos pagos. Si, por ejemplo, los pagos recibidos en una cuenta de la autoridad tributaria simplemente se acumulan y luego se transfieren en su totalidad a una cuenta del tesoro público, posiblemente este ingreso en la cuenta del tesoro público deba ser considerado como un ingreso del gobierno. Sin embargo, el gobierno no dispondrá de información detallada sobre la composición de los ingresos, de modo que se necesitarán los datos de la autoridad tributaria. Por otro lado, si la autoridad tributaria recibe dinero de los contribuyentes que emplea para sufragar sus propios gastos y luego transfiere el saldo restante a una cuenta del tesoro, será importante determinar si, en efecto, el gobierno realmente “recibe” esos ingresos.

Cuadro de texto 8.1: Cálculo de los impuestos en un acuerdo de concesión

Un acuerdo de concesión está sujeto a un canon que grava a una tasa pre-determinada los ingresos brutos y a un impuesto que grava con una tasa los beneficios o sobre la renta imponible (RI).

Los ingresos brutos son las ganancias totales derivadas de la producción multiplicada por el precio del petróleo en el momento de su venta. Los cánones gravan los ingresos brutos. Los ingresos netos son iguales a los ingresos brutos menos los cánones pagados. El beneficio (o renta imponible) es igual a los ingresos netos menos los costos en que se ha incurrido.

Generalmente, los costos se clasifican en gastos de explotación (Gex) y gastos de capital (Gca). Los gastos de capital suelen incluir los gastos destinados a la adquisición de activos con una vida superior a un año, tales como edificios, petroleros, oleoductos, instalaciones de producción y demás. Estos costos se deprecian de acuerdo con normas y tasas de depreciación fiscal.

Por lo tanto, los costos totales son iguales a los costos de explotación (Cex) más la depreciación fiscal (Depr) de los costos de capital.

$$\text{Renta imponible} = \{[(\text{Producción} \times \text{Precio del Petróleo}) - \text{Canon}] - (\text{Gex} + \text{Depr})\}$$

La cuantía del impuesto se calcula a continuación multiplicando la renta imponible por la tasa impositiva aplicable.

La autoridad reguladora. El sector, normalmente, dispondrá de una autoridad reguladora, que suele ser la organización que gestiona la recaudación de los flujos de beneficios propios de la industria, como por ejemplo los cánones mineros. Las cuestiones que pueden plantearse son similares a las que afectan a las autoridades tributarias, y será necesario comprobar si la autoridad percibe efectivamente ingresos o si simplemente se dedica a gestionar el flujo destinado a las cuentas del gobierno.

La Empresa Nacional de Petróleo. Es necesario examinar cuidadosamente el papel de la empresa nacional de petróleo (ENP). En algunos países, la empresa nacional de petróleo desempeña un papel similar al de un ministerio del sector petrolero. En este sentido, puede ser razonable considerarlo como una parte del gobierno. En otros países, la ENP goza de una independencia mucho mayor, hasta el punto de que su papel puede compararse más bien al de una empresa petrolera del sector privado con una participación del estado.

Una cuestión que merece especial atención es si la ENP juega un papel importante en las transacciones en especie. Para lograr la transparencia, deberá prestarse particular atención a cómo valora la ENP los flujos de beneficios en especie, porque éste es un concepto respecto del cual suelen producirse discrepancias significativas. Por ejemplo, para calcular el número de barriles de petróleo de beneficio que debe distribuirse en virtud de los contratos de distribución de la producción, la República del Congo

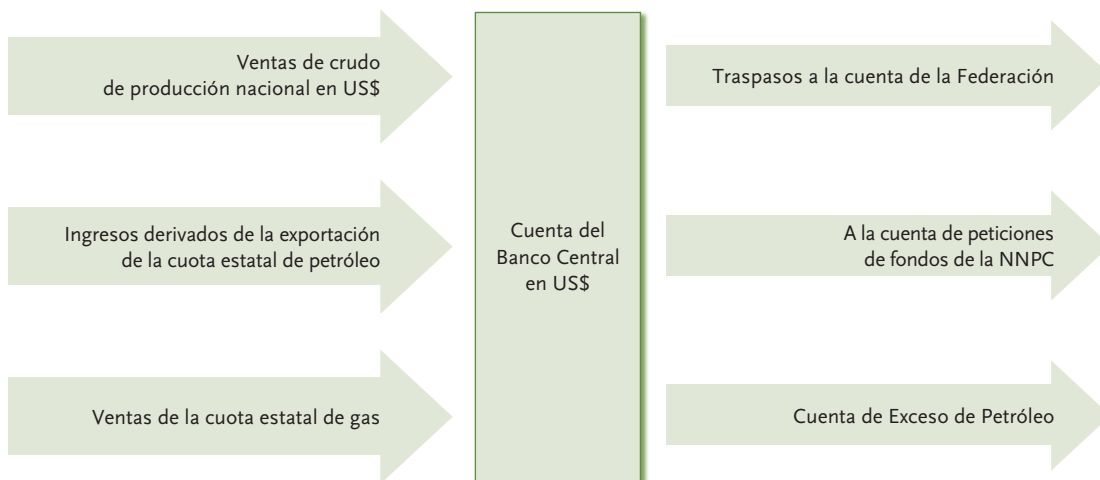
utiliza el “precio fiscal” (un precio convenido por barril) para convertir los “costos en dólares” en “costos en barriles”. La utilización de este precio de referencia en las plantillas de presentación de la información debe acompañarse de notas que describan qué entidades han vendido el petróleo, quién se benefició de la venta, qué precios se cobraron y qué diferencias existen entre esos precios y los de referencia. Además, las notas podrían describir las diferencias entre los precios de referencia y los precios internacionales de referencia aceptados.

En Nigeria, por ejemplo, el Departamento de Comercialización de Petróleo Crudo (COMD) de la ENP vende el petróleo estatal a un grupo de contratistas de carga autorizados a precios basados en los precios internacionales de referencia. Las competencias del COMD en este campo incluyen:

- La selección de los contratistas
- La elaboración y forma del contrato
- Los acuerdos para el izaje del petróleo crudo
- La autorización de los funcionarios correspondientes
- La fiscalización, antes y después del embarque
- La carga de los buques
- La valoración y facturación
- La contabilidad y declaración de los ingresos
- Las relaciones con el Comité de Asignación de Cuentas Federales

Los ingresos y el empleo que el COMD hace de las ventas de petróleo y gas se describen a continuación:

Gráfico 8.3: Principales transacciones en la cuenta del Banco central



Las ventas nacionales de petróleo crudo pueden acordarse en dólares estadounidenses o en nairas nigerianos, a elección de la empresa nacional petrolera de Nigeria, la Nigeria National Petroleum Company (NNPC). No todos los pagos deben necesariamente abonarse en esta cuenta.

El diagrama indica que para los ingresos derivados de la venta de beneficios “en especie” se utiliza una cuenta de orden. Esta cuenta se gestiona como si fuese una cuenta del gobierno central, de modo que todos sus ingresos reciben la consideración de beneficios del gobierno y los pagos sólo son de interés en caso de ampliación de la EITI, que Nigeria decidió implementar.

Gobiernos regionales y locales. Las empresas pagan parte de los flujos de beneficios directamente a los gobiernos regionales o locales. Estos ingresos son beneficios que el país percibe y que, en caso de formar parte de los pagos que han de declararse en el marco de la implantación de la EITI, deberán someterse a las consideraciones ya mencionadas acerca de la declaración y confiabilidad de los distintos tipos de pagos efectuados en el ámbito local. En estos casos, el GMP puede solicitar que se comprueben estos pagos, aunque no se consideren importantes, simplemente para ayudar a los interesados a entender cuál es el destino del dinero dentro del país. Debería solicitarse a las organizaciones relevantes en el ámbito regional y local la confirmación de que han recibido los ingresos derivados de la industria extractiva. A menudo puede resultar difícil obtener información significativa de los gobiernos regionales y locales. El grado de sofisticación de los sistemas de gestión e información financiera en estos niveles de gobierno puede ser limitado. Si las capacidades técnicas necesarias no son óptimas, el gobierno deberá emprender un amplio esfuerzo intensivo en trabajo para identificar los ingresos relevantes, lo que podría tener efectos negativos sobre el calendario y sobre los costos de implantación de la EITI. Por otro lado, el GMP puede decidir que uno de los principales objetivos del programa de la EITI es mejorar la rendición de cuentas fiscal en el ámbito subnacional.

En algunos países, como en aquellos en que ya se publican los ingresos públicos agregados, la EITI puede contribuir a que la distribución de estos ingresos entre el gobierno central, los gobiernos regionales y las comunidades locales sea más transparente.

Un ejemplo de Perú

En Perú, las normas sobre rendición de cuentas y transparencia en la recaudación y distribución de los ingresos derivados del petróleo, el gas y la minería son bastante estrictas. Este esfuerzo forma parte de un proceso más amplio de descentralización fiscal; se basa en la legislación ya existente relativa al acceso a la información, y es coherente con el compromiso de Perú con el Pacto por la Transparencia del G8's. En el país existe un gran interés por conocer cómo se distribuyen estos ingresos en el ámbito subnacional para saber tanto qué niveles de gobierno se benefician de ellos como a qué fines sociales se destinan.

En el caso de Perú, el número de actores subregionales es bastante elevado's. La distribución del 50 por ciento del impuesto minero es, en virtud de la Ley del Canon Minero⁶⁰, la siguiente:

- Administraciones distritales del departamento en que se produce el recurso: 10%
- Municipalidades de la provincia en que se produce el recurso: 25%
- Distritos y provincias de la región: 40%
- Gobiernos regionales: 25%

Otros beneficiarios de la distribución de los impuestos mineros (aproximadamente US \$25 millones al año) son:

- El Ministerio de Energía y Minas
- El Instituto de Concesiones y Catastro Minero
- El Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico
- Distritos relacionados
- Distritos de pobreza extrema
- Condados relacionados

Gráfico 8.4: Perú: Distribución de pagos a los departamentos en 2004

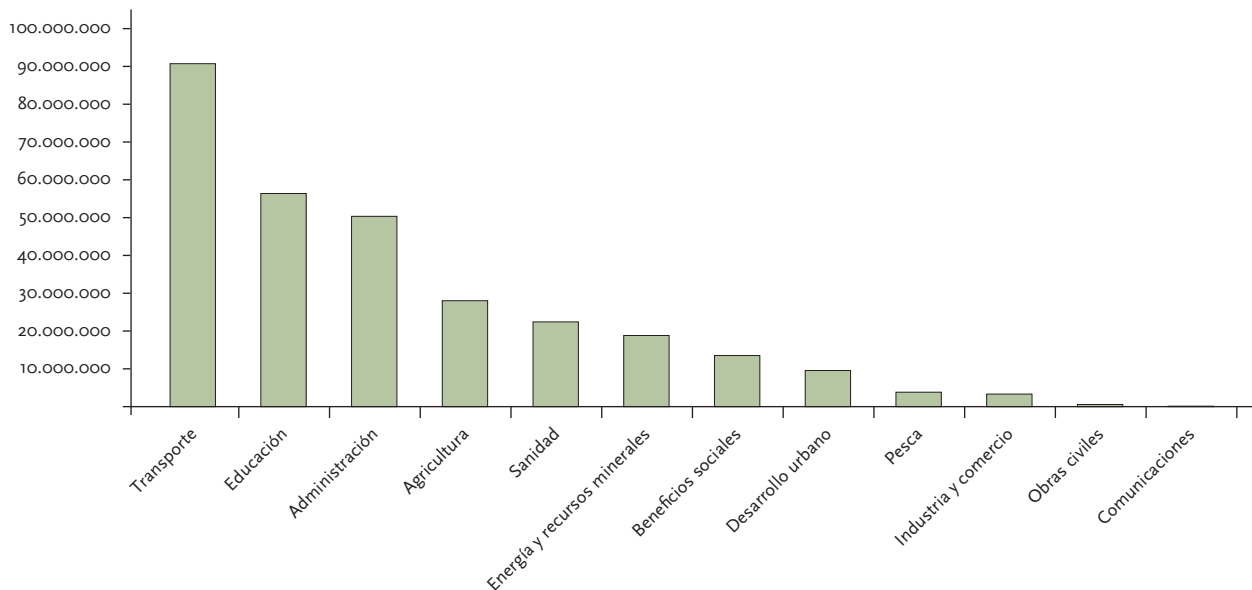
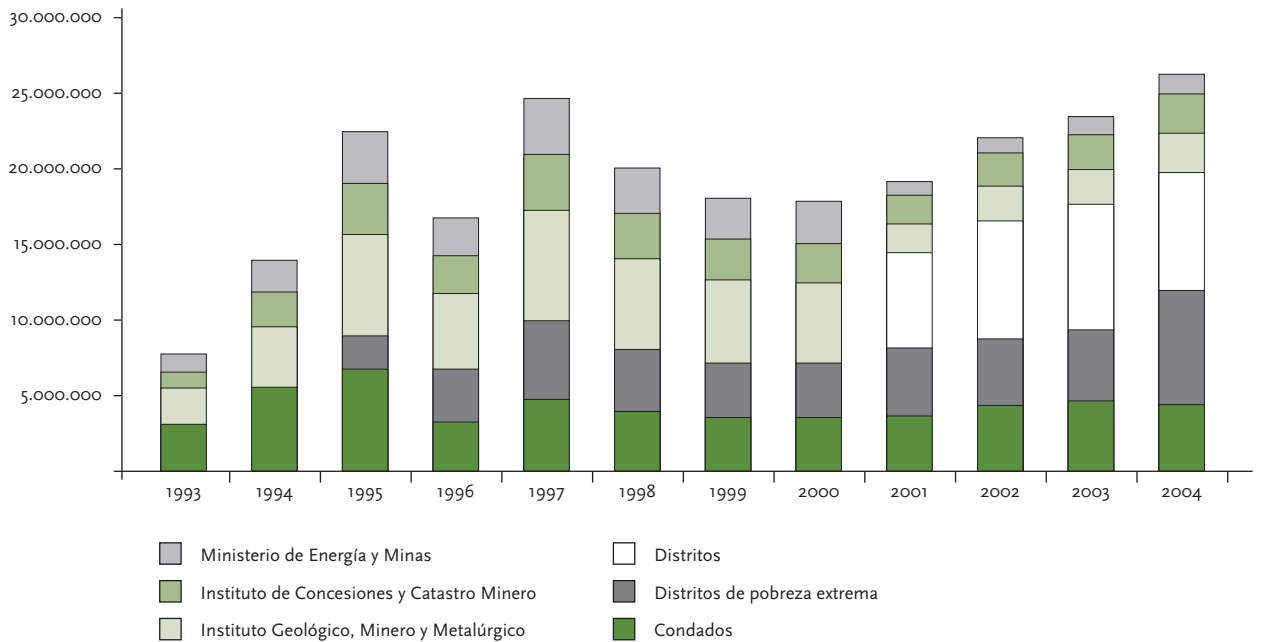


Gráfico 8.5 Perú: Distribución de los ingresos derivados del impuesto minero entre los organismos públicos

La transparencia en el ámbito subregional es importante en Perú, porque las comunidades a quienes preocupa el impacto de la actividad minera en las comunidades, así como los mecanismos y la distribución de un porcentaje de impuesto minero, disponen de una base para la discusión de los cambios que quieren introducir bajo la rúbrica de la EITI.

Organizaciones cuasi-públicas. Es frecuente encontrar organizaciones públicas que se financian a través de las aportaciones de la industria petrolera y del gas, incluidas organizaciones de capacitación y formación. Es necesario evaluar a estas entidades financiadas y determinar si deberían ser consideradas como una parte del gobierno a los efectos de la EITI. Esto dependerá en buena medida de cuán independientes sean estas entidades del gobierno. Normalmente, salvo que sean claramente privadas, serán clasificadas como entidades públicas y, en consecuencia, sus cuentas deberán someterse al examen de la EITI.

CAPÍTULO 9

Principales problemas en la contabilidad de las industrias extractivas

Una de las preocupaciones principales de los gobiernos y de las OSC es hasta qué punto el país está recibiendo lo que debería a cambio de los recursos extraídos. Los gobiernos deberían querer asegurarse de que están obteniendo la máxima ganancia posible por sus recursos, tal y como exigen sus leyes y los contratos que rigen el funcionamiento de las empresas. A las OSC también les debería preocupar que el país obtenga la máxima ganancia posible por los recursos extraídos, pero además deberían interesarse porque las posibilidades de fraude y corrupción aumentan cuando nadie verifica y publica qué precios se están pagando. Una de las principales limitaciones de la llamada EITI Básica, que es el nivel mínimo de implantación de la EITI, es que no puede garantizarse que todas las partes estén verificando sus ingresos. Este capítulo describe qué es lo que se necesita para verificar que las cifras de los ingresos asociados a los cánones y a los impuestos sobre los beneficios son correctas. El capítulo describe también qué se precisa para dotar a las OSC con la información necesaria para determinar si los gobiernos o las empresas están siguiendo estos procedimientos, o en aquellos casos en que se pide a las OSC que confíen en cuantías ya auditadas. Aunque muchos ministerios publican el volumen de minerales que se produce, las tasas impositivas y los cánones, los interesados deberán contar con auditores o agregadores para disponer de información actualizada, correcta y completa sobre el volumen de producción y sobre las tasas de impuestos y cánones que les permitan calcular estas cifras correctamente. Una vez que saben qué debe hacerse para calcular las cifras, los

interesados pueden entender qué se supone que los auditores o agregadores deberían hacer y cerciorarse de que en efecto lo hacen.

9.1 La verificación de los ingresos por cánones

Los sistemas de cánones funcionan de forma diferente en cada país. Esta variedad de cánones explica que cada país necesite un procedimiento de verificación específicamente diseñado para evaluar los diferentes sistemas locales personalizados. Los diferentes sistemas varían en función de que el canon se base en:

- El valor imponible del crudo o del mineral
- Los beneficios del concesionario
- Un sistema basado en unidades (es decir, una tasa por barril o por tonelada)
- El tipo de mineral o la gravedad API del petróleo
- Las características de cada concesión (tasas diferentes en función del terreno o el emplazamiento)

En casos extremos, podrían existir acuerdos individuales sobre cánones suscritos con cada uno de los titulares de las concesiones. Esto es lo que ocurre, por ejemplo, en China.

En la industria petrolera, el sistema más frecuentemente utilizado es el que se basa en el valor del crudo. En el caso del sector minero, los métodos son variados. Los sistemas más antiguos fijan un canon que se expresa como una tasa por tonelada y que aparece recogido en la legislación. Estos esquemas pierden vigencia a causa de la inflación y de la dificultad de modificar los precios de las materias primas.

La entidad encargada de verificar los cánones suele ser un organismo público especializado, que puede ser el organismo regulador del sector. Las habilidades necesarias son muy específicas, y la mayoría de los países consideran que es más adecuado encargar el trabajo a un organismo especializado que, por ejemplo, a un ministerio público, un departamento o una agencia de recaudación impositiva que se ocupan de otros asuntos generales.

Cuadro de texto 9.1: Un país puede tener múltiples sistemas contractuales y diferentes cánones

Diagrama de las concesiones vigentes en Nigeria					
Operador de la empresa conjunta	NNPC	Participación de las EPI	Tasa impositiva sobre los beneficios del petróleo	Tasa sobre los beneficios del gas	Tasa de los cánones
Chevron	60%	40%	85%	30%	0%–20% (Ver nota, abajo)
Elf	60%	40%	85%	30%	
Mobil	60%	40%	85%	30%	
NAOC	60%	40%	85%	30%	
SPDC	55%	45%	85%	30%	
Topcon	60%	40%	85%	30%	
Panocean	60%	40%	85%	30%	

Los tipos de los cánones están fijados por ley y son:

- Emplazamiento en tierra 20%
- Emplazamiento en alta mar
 - 0–100m de profundidad 18.5%
 - 101–200m de profundidad 16.5%
 - 201–500m de profundidad 12.5%
 - 501–800m de profundidad 8.0%
 - 801–1000m de profundidad 4.0%
 - 1,000 m de profundidad 0%

Diagrama de los CDP vigentes en Nigeria		
Empresa	Derecho de regalía del gobierno	Derecho de regalía de la empresa
Addax Petroleum	Desconocido	Desconocido
Agip ENR	Variable	Variable
Shell N Exploration and Production Co	Desconocido	Desconocido

Nota: Estos derechos están sujetos a la recuperación de costos, realizada a través de la distribución del petróleo de costo.

Un ejemplo de cánones en el sector minero. Supongamos que el canon que grava la producción de sal es de \$0,05 por tonelada producida. Los pasos principales para supervisar este sistema incluyen:

- Calcular las toneladas producidas
- Comprobar el cálculo
- Confirmar que los organismos correspondientes han recibido las cantidades

Para el primer paso, hay que tener en cuenta que puede ser difícil comprobar las cantidades producidas. Para verificar el nivel de producción existen principalmente tres métodos:

- Revisar lo que aparece registrado como ventas
- Comprobar los datos sobre lo que se ha producido en la mina
- Realizar un estudio de la mina

En cualquier caso, el organismo debe pedir al concesionario que remita su cálculo del canon junto con el pago.

En el sector minero, especialmente en los márgenes del sector, existe la tradición de no registrar el volumen producido de minerales, de modo que los datos no son plenamente confiables. Como los inspectores de minas saben esto, en ocasiones pueden producirse sobornos a los funcionarios para que pasen por alto deficiencias en los datos. En algunos casos, los inspectores de minas pueden organizar un examen de los camiones que salen de la mina para verificar el peso del material producido. A veces, se puede pedir que los camiones atraviesen un puente-báscula para controlar su carga.

Debido a estas dificultades, a veces es preciso emplear un tercer método de verificación (el estudio de la mina). Este método implica realizar un examen geológico del interior de la mina para determinar la forma del sondeo practicado en la tierra, del que puede deducirse el volumen de material extraído. A partir de los datos de exámenes anteriores puede conocerse de qué se compone el material minado. (En una mina de sal, los componentes serán el propio mineral y material de deshecho.) Una vez conocido el volumen, y utilizando la densidad conocida del material, puede determinarse el tonelaje. Obviamente, este es un método aproximativo, pero a medio plazo proporciona una correlación bastante sólida con el nivel real de producción.

Para verificar el cálculo del canon correspondiente a un ejercicio determinado es necesario recurrir a un inspector de minas y a un contador. El período evaluado suele ser un año pero, en función de la naturaleza del material, puede ser más breve (por ejemplo, de un mes).

Suponiendo que la cuantía a pagar haya sido previamente convenida, el propietario de la concesión minera debería poder aportar un recibo que pruebe que efectuó el pago. El paso final consiste en comparar esta cifra con la información financiera que consta en la organización receptora. Esta información puede proceder de las cuentas del organismo supervisor, o de las cuentas del gobierno, a las que dicho organismo solicitará acceso con el fin de poder efectuar la verificación.

Los organismos deben mantener registros de productores y un programa de verificación, que puede consistir en un programa cíclico o en inspecciones aleatorias. Todos los concesionarios deberían ser inspeccionados en algún momento, y el organismo probablemente estratificará sus procedimientos para garantizar que las minas de las que se espera obtener los cánones más elevados se inspeccionan con frecuencia.

Otro ejemplo del sector minero. Cuando el canon se basa en el valor del material producido, pueden ser necesarias otras medidas de supervisión.

Supongamos que el canon que grava el carbón producido es de un 10 por ciento del valor de las ventas. El organismo supervisor deberá averiguar cuál es el valor de venta de la producción. Obsérvese que el canon del ejemplo no se basa en la cantidad vendida, sino en la producida. Desde un punto de vista contable, éste es un sistema difícil de aplicar, pero los legisladores lo utilizan a menudo. Entre la producción y las ventas suele existir un desajuste, debido a los cambios en los niveles de existencias y a las pérdidas que tienen lugar entre el lugar de producción y el punto de venta. (Algunos tipos de existencias de carbón, por ejemplo, son notablemente propensos a incendiarse, lo que puede hacer que parte del carbón producido se pierda. Dependiendo de la redacción de la normativa sobre los cánones, es posible que el canon debe pagarse sobre esa producción).

Además, puede que no sea fácil definir el punto de venta. ¿Se pretende que el canon sea diferente si la empresa que opera la mina vende el carbón en la boca de la mina que si decide convertirlo en briquetas (proceso de “beneficiación”) y venderlo al por menor (calculando el canon en el punto en que se produce dicha venta al por menor)?

Suponiendo que el organismo haya resuelto estas ambigüedades, ¿cómo pueden verificarse las cifras? Será necesario calcular el valor de las ventas por tonelada vendida y aplicar esa tasa a la cantidad producida durante el período. Los contadores vuelven a resultar necesarios. Para una verificación global, el organismo deberá obtener los estados financieros anuales del concesionario, preferiblemente auditados, y comparar las realizaciones totales con los datos que se hayan adjuntado al pago del canon. Según pase el tiempo, las diferencias derivadas de cambios en el nivel de existencias afectarán en menor medida a los cálculos, y la correlación entre ventas y producción será buena.

Un ejemplo del sector petrolero. En este ejemplo, el canon impuesto sobre la producción de petróleo crudo consiste en una tasa del cuatro por ciento de su valor de venta.

La supervisión de este sistema de cánones consta de cuatro pasos principales:

- Conocer las cantidades producidas (en algunos países, los interesados pueden obtener esta información a través de las publicaciones del gobierno o de las plantillas de la EITI)
- Determinar su valor de venta
- Verificar el cálculo
- Comprobar que el organismo correspondiente ha recibido el pago

Al igual que sucedía en los ejemplos anteriores del sector minero, cada fase del proceso de verificación tiene sus retos. En primer lugar, la agencia tiene que verificar las cantidades producidas. Aunque se trata de un término de uso común, la definición precisa de “producido” deberá establecerse por ley. Podría tratarse de la producción en boca de pozo, del volumen de exportación, o de algún concepto intermedio. Por lo general, los flujos de petróleo crudo están sometidos a un estricto control físico y a mediciones precisas (a veces conocido como “fiscalización”). Estas mediciones se realizarán en presencia de los representantes del organismo y de los propietarios del recurso.

Además del volumen, el organismo deberá conocer el valor de la producción. Éste dependerá en parte del mercado internacional y en parte de consideraciones técnicas. Los precios pueden basarse en los precios de referencia internacionales, ajustados para tener en cuenta el emplazamiento del petróleo. En caso de que las leyes exijan un precio, normalmente será el propio organismo quien determine este precio y lo anuncie a los productores. Por lo general, no resulta práctico utilizar los precios que realmente se cobran, debido al grado de integración vertical que existe en el sector petrolero (la mayoría de los productores venderán el crudo a una empresa asociada para su refinación, de modo que el precio de transferencia a la empresa afiliada podría no reflejar las tendencias del mercado).

Para ajustar el precio será preciso conocer también la gravedad API del petróleo. Esto exige inspeccionar la carga, conocer las características del yacimiento y realizar un análisis de laboratorio. Toda la carga se inspecciona y analiza por cuenta del productor, del barco (que dispondrá de su propio pequeño laboratorio) y de la agencia, de modo que para cada extracción de crudo se dispondrá de una gravedad API corroborada.

Los cheques de pago de los cánones petroleros son similares a los de los cánones mineros, con una diferencia importante: los cánones petroleros se pagan por lo general en dólares estadounidenses. Esta transacción probablemente se realizará fuera del país, posiblemente en Nueva York, y el pago aparecerá como una notificación SWIFT del banco.

9.2 La verificación de los impuestos sobre los beneficios

La tributación del petróleo es un campo muy sofisticado, y las reglas que deben emplearse para estimar el impuesto⁶¹ suelen estar descritas con precisión en la legislación. El impuesto se basa teóricamente en los beneficios obtenidos.

La fiscalidad de los minerales es muy similar a la de cualquier otro tipo de actividad industrial y aquí no nos detendremos más en ella. La fiscalidad del petróleo, sin embargo, tiene ciertas características especiales y varía de un país a otro; las diferencias pueden ser en ocasiones fundamentales. En algunos países, por ejemplo, los contratos de distribución de la producción están exentos de impuestos (porque los beneficios quedan gravados dentro del propio ADP). En otros países, el impuesto grava los resultados una vez distribuida la producción. El objetivo de este apartado no es examinar la normativa fiscal, sino describir los procedimientos específicos de verificación.

Existen principalmente dos tipos de sistemas fiscales:

- Aquellos en que la autoridad tributaria recibe información a partir de la cual evalúa las obligaciones de los contribuyentes
- Aquellos en que los contribuyentes estiman ellos mismos su obligación fiscal y después remiten sus cálculos a la autoridad tributaria

El primero de estos sistemas es el que se ha empleado tradicionalmente para estimar el impuesto. Sin embargo, los países están empezando a utilizar cada vez en mayor medida sistemas de estimación propia, porque estos sistemas atribuyen una mayor responsabilidad a los contribuyentes en lo que se refiere a calcular y pagar la cuantía correcta del impuesto. Los sistemas de estimación propia se basan en inspecciones aleatorias, basadas en los diferentes perfiles, de la autoridad tributaria, de manera que su funcionamiento es más eficiente. Estos sistemas suelen prever sanciones sustanciales en caso de que la valoración realizada por el contribuyente sea incorrecta y la cuantía pagada en concepto de impuesto sea inferior a la que correspondería.

Por lo general, es la autoridad tributaria del país quien gestiona los impuestos, pero como la tributación del petróleo es diferente a la de otros sectores industriales, la autoridad tributaria normalmente asigna una sección independiente dentro de su departamento para gestionar esta área y formar especialistas. Hay mucho dinero en juego en la fiscalidad del petróleo, por lo que es importante que los especialistas en fiscalidad del petróleo de la autoridad tributaria estén adecuadamente preparados y puedan compensar de alguna forma los conocimientos especializados de que disponen las empresas petroleras que, lógicamente, querrán asegurarse de que no pagan en concepto de impuestos más de lo que están obligadas.

Por lo general, las empresas efectúan pagos mensuales a cuenta de sus obligaciones fiscales. En el momento en que se efectúa el pago de impuestos, la autoridad tribu-

taria carece prácticamente de datos para comprobar si las cantidades abonadas son razonables. La verificación básica tiene lugar más tarde y se basa en ingresos anuales y estados financieros.

La verificación de los principales elementos de la declaración fiscal debe incluir:

- Una conciliación con los estados financieros auditados
- Determinar si los ingresos brutos son correctos
- Examinar lo que se ha declarado como gastos de capital (p.ej., trabajos de construcción o gastos realizados en activos con una vida útil superior al año, como plataformas, edificios y maquinaria)
- Comprobar si las principales partidas de costos son debidamente deducibles

Las declaraciones fiscales de la empresa se someten a una revisión fiscal. Posteriormente, la autoridad tributaria puede solicitar a la empresa que presente documentos e información específicos para respaldar la declaración fiscal. Esta información adicional se revisa a su vez y puede dar lugar a la aplicación de un impuesto complementario.

Todas las declaraciones tributarias presentadas por el contribuyente deberían ir acompañadas de las correspondientes cuentas auditadas, que constituyen el punto de partida del gravamen. El contribuyente debería proporcionar una explicación adecuada de todas las posibles diferencias existentes entre las cuentas auditadas y las declaraciones tributarias.

En Nigeria, la auditoría reveló que los cálculos fiscales no se contrastaban con las cuentas auditadas, y que la autoridad tributaria carecía de los conocimientos técnicos necesarios para hacerlo. Los auditores recomendaron determinadas medidas para reforzar la capacidad de la autoridad tributaria. A consecuencia de ello se puso en marcha un programa de fortalecimiento de la capacidad.

La renta bruta a efectos impositivos puede ser diferente de la renta bruta reflejada en los estados financieros. Como en el caso de los cánones, para el cálculo del impuesto sobre los beneficios no suele utilizarse el precio real de venta del petróleo, sino un precio preestablecido por el gobierno. La autoridad tributaria deberá comprobar que el cálculo se ha realizado correctamente. Los elementos principales son tres:

- Confirmación de los precios utilizados para valorar las realizaciones
- Confirmación del volumen de producción con el organismo regulador
- Confirmación de los izajes de crudo con la ENP

El volumen vendido de petróleo utilizado en los estados financieros y/o en los cálculos tributarios debería coincidir o ser conciliable con las cifras utilizadas para el cálculo de los cánones. El organismo regulador que comprueba la estimación de los cánones

deberá verificar el volumen de petróleo que se haya producido para que este mismo volumen se utilice como base para gravar los beneficios. Esto significa que debería existir una comunicación entre la autoridad tributaria y el organismo regulador. Pero esto, que parece algo sencillo, a menudo se convierte en un problema. Los organismos públicos suelen actuar de forma independiente y no compartir datos. En ocasiones, tienen expresamente prohibido hacerlo por leyes o acuerdos de confidencialidad que prohíben la comunicación de datos. Por lo tanto, deben examinarse estas cuestiones para determinar si representan un riesgo para los ingresos y garantizar soluciones que permitan que los distintos organismos públicos compartan sus datos:

En Nigeria, la auditoría reveló que no existía proceso alguno para garantizar que los cálculos fiscales estaban basados en datos que el regulador había comprobado y estaba utilizando para los cánones. Como consecuencia de la auditoría, se revisaron los vínculos entre las instituciones gubernamentales.

Es importante conocer que los gastos de capital merecen una especial atención en todas las jurisdicciones fiscales. Lo elevado de su cuantía y las posibilidades de “maquillar” su tratamiento con objeto de alterar los cálculos fiscales explican que en numerosos países se hayan promulgado leyes que definen de forma precisa el tratamiento fiscal de las desgravaciones (a menudo conocidas como “desgravaciones de capital” o “desgravaciones por inversión”). La autoridad tributaria debe verificar el análisis de los gastos para asegurarse de que, por ejemplo, ciertas partidas de capital no se han ocultado como costos de reparación. También podría realizar visitas ocasionales a los yacimientos de la empresa para comprobar su explotación se está realizando tal y como se había descrito.

Relevancia para la EITI. Debe preguntarse si la autoridad tributaria dispone de las herramientas y el personal propios necesarios para realizar este tipo de comprobación y, en caso contrario, cómo puede estar segura de que el impuesto se está pagando correctamente.

La autoridad tributaria puede tener competencias para llevar a cabo una auditoría fiscal. Hay países (como, por ejemplo, el Reino Unido) donde la autoridad tributaria, aunque no tiene derecho a practicar una auditoría, emplea otras técnicas para obtener la información que necesita para verificar las valoraciones. Las auditorías fiscales no afectan a todas las empresas todos los ejercicios. Cuando se practican, suelen centrarse en verificar la documentación que no se adjunta a los datos que se presentan rutinariamente en las declaraciones fiscales y en los estados financieros.

La cuantía del impuesto depende en gran medida de la magnitud de los costos. Pero los costos son el elemento más difícil de comprobar. Los costos sólo pueden ser adecuadamente valorados a través de una auditoría de la optimización de recursos, que verifica la economía, eficiencia y efectividad de los distintos costos:

- La *Economía* se refiere a la práctica de la frugalidad y la “buena administración” por parte de los partícipes de la industria en lo relativo a la gestión de sus gastos. Una auditoría de la optimización de recursos verifica por lo tanto que la empresa adquiere recursos de la calidad y en la cantidad adecuada al menor costo posible.
- La *Eficiencia* hace referencia a minimizar la cantidad de insumos que se emplean para producir una determinada producción. Una auditoría de la optimización de recursos trata, por ejemplo, de revelar ineficiencias en los procesos productivos como, por ejemplo, actividades que no tienen un objetivo útil, actividades que provocan una acumulación excesiva de materiales y otras similares.
- La *Efectividad* se refiere a asegurarse de que la producción derivada de una determinada actividad satisface las expectativas o alcanza el objetivo o meta de explotación deseado. Para evaluar la efectividad es necesario, en primer lugar, determinar y especificar los objetivos, y, en segundo lugar, evaluar los resultados en relación con esos objetivos.



P A R T E III

Más allá de la EITI Básica

DRILLING DOWN

CAPÍTULO 10

La necesidad de que la EITI evolucione

10.1 Más allá de la EITI Básica

Para un país, considerar la posibilidad de implantar la EITI, primero convirtiéndose en país candidato y posteriormente en “cumplidor”, supone un paso importante. El lanzamiento del programa de la EITI Básica exige tiempo, confianza y experiencia. A medida que los interesados se familiarizan entre sí, investigan distintas formas de ampliar sus conocimientos sobre la industria, superan las desconfianzas y erradican la corrupción y la mala gestión en la industria, deberían pensar en pasar de la implantación básica de la EITI a una iniciativa más ambiciosa.

Este capítulo examina tres cuestiones importantes a las que debe enfrentarse la sociedad civil:

- Cómo pensar acerca de la evolución del programa de la EITI en su país
- Las razones por las que los interesados pueden querer adaptar el mandato de la EITI en su país para responder a sus propios objetivos y a sus circunstancias locales específicas
- Otras cuestiones importantes dignas de consideración

10.2 Cómo pensar acerca de la evolución del programa de la EITI en un país

En muchos países, la EITI será sólo uno de los elementos de un programa más amplio de medidas para favorecer la transparencia y combatir la corrupción⁶². Puede resultar muy útil como foro de multi-partícipes. En otros países, la EITI podría ser la vanguardia de los esfuerzos para introducir la transparencia en las industrias extractivas. Es importante retener los siguientes principios:

- *La EITI es un instrumento, no un fin en sí mismo.* La EITI ofrece un método de naturaleza voluntaria (aunque es recomendable que, de ser posible, se incorpore a la legislación nacional) para unir a los interesados. Garantiza a los ciudadanos una información básica pero precisa sobre los recursos financieros de que el país dispone para su presupuesto nacional, y facilita que los ciudadanos obliguen al gobierno a rendir cuentas de sus actuaciones.
- *La EITI es un programa voluntario.* Aunque la Guía de Validación de la EITI describe los pasos esenciales que un país debe dar para utilizar el marchamo de la EITI, el programa de la EITI de su país debe adaptarse a sus circunstancias particulares y a los objetivos que la sociedad civil, las empresas y el gobierno acuerden que deben alcanzarse.
- *Los programas de la EITI deben evolucionar.* Las ventajas asociadas al simple lanzamiento de la EITI son enormes. La presencia de un grupo de multi-partícipes que discuta los ingresos y prácticas de las industrias extractivas será un fenómeno muy novedoso en casi cualquier país. La propia constitución de un GMP es un logro en sí mismo. Conseguir que los grupos se conozcan entre sí, fortalecer la confianza y desarrollar una base común de conocimientos, lleva tiempo. Una vez logrados los elementos básicos, sin embargo, la sociedad civil (en cooperación con los representantes de los interesados) debe analizar cómo se puede mejorar el propio programa y la capacidad de los interesados, y cómo ampliar la propagación de los resultados.
- *La EITI debe ser una iniciativa “nacional”.* Los motivos por los que los países adoptan la EITI varían notablemente. Para los países que acaban de empezar a publicar información sobre ingresos y pagos, la EITI es una forma de iniciar un programa de transparencia. Los grupos de la sociedad civil deben intentar adoptar primero las medidas esenciales, como desarrollar un plan de trabajo, contratar a un agregador, lograr que se publique un informe y divulgar los resultados. En los países que ya auditan a las empresas nacionales y extranjeras y publican las cifras de ingresos y pagos, la EITI se centra en educar a la sociedad acerca de qué sucede con el dinero una vez que el banco central lo recibe: ¿se destina a los estados y los municipios? Y, en caso afirmativo, ¿en qué cuantía? ¿Cómo se gasta ese dinero? La EITI puede ser un instrumento para mejorar el marco de inversión del país, pero también es un examen conjunto de hasta qué punto el país está obteniendo la máxima ganancia posible de sus recursos con los procedimientos que emplea para adjudicar las concesiones, regular o comercializar esos recursos.

10.3 La EITI debe consolidarse

La EITI debe generar un cambio de actitud en el sector extractivo. Uno de los objetivos explícitos de la iniciativa, tal y como lo ha articulado el consejo internacional de multipartícipes, es consolidar la EITI a lo largo de los próximos años como una nueva norma internacional de transparencia y rendición de cuentas para los gobiernos y las empresas del sector. Este objetivo requiere que los países de la EITI institucionalicen sus prácticas y principios para convertirlos en una característica permanente del gobierno del sector extractivo. Los grupos de multi-partícipes de los países deben recalcar la sostenibilidad del proceso de la EITI desde un principio y adoptar medidas para asegurar que la EITI no sea un ejercicio puntual, sino que tendrá continuidad e irá profundizándose paulatinamente. Azerbayán está intentando que la Asamblea General de las Naciones Unidas refrende la EITI, lo que fortalecería su estatus como norma internacional. La transparencia se incorporará al modo de funcionamiento del sector: la publicación regular de datos de interés público será algo habitual. Además de consagrar la EITI en leyes, el GMP debe insistir en que la EITI investigue cada vez más los procesos del sector extractivo y muestre a la sociedad civil cómo funcionan dichos procesos y si en última instancia redundan en beneficio del país.

10.4 Razones por las que todos los interesados pueden querer ajustar el mandato de la EITI

Para ir más allá de los elementos exigidos en la Guía de Validación de la EITI, tiene que existir un consenso entre todos los interesados. Existen muchas razones por las que la sociedad civil, las empresas y los gobiernos de algunos países han pasado de la EITI Básica a la EITI Plus, entre otras:

- Reducir la corrupción
- Asegurar que el país está optimizando sus recursos
- Fortalecer la confianza nacional
- Mejorar la reputación del país
- Crear un clima de inversión más competitivo
- Maximizar la recaudación de impuestos y cánones
- Educar a la sociedad acerca del gasto estatal y local

Reducir la corrupción. La puesta en marcha de una conciliación financiera y la participación de la sociedad civil en un diálogo sobre el funcionamiento de las industrias extractivas arroja mucha “luz” sobre un sector con frecuencia envuelto en la oscuridad. Ésta es la razón por la que la primera prioridad de la sociedad civil debería ser simplemente lanzar el proceso de la EITI y conseguir que se publique el primer informe. Pero una vez que la iniciativa ha avanzado hasta un punto en el que se ha extraído “lecciones” claras, los interesados deben preguntarse a sí mismos si han abordado los

principales problemas que les llevaron a sentarse en la mesa en un principio. Si la preocupación principal eran las posibilidades de corrupción, éste puede ser el momento de ampliar el proceso de la EITI.

La conciliación puede generar algunas discrepancias, pero es poco probable que revele el tipo de lagunas o vulnerabilidades más importantes que favorecen la corrupción o la mala gestión. La corrupción puede adoptar formas muy sutiles. Si un funcionario disfruta de demasiada discrecionalidad, puede estar expuesto a influencias en lo que se refiere a la adjudicación de proyectos a las empresas. Si no existen unas cualificaciones técnicas que obliguen a empresas o individuos a satisfacer determinadas condiciones para convertirse en proveedores de contenido local, operadores, o incluso compradores de petróleo crudo o de minerales, entonces un actor no cualificado (que podría estar vinculado a un funcionario público o un directivo empresarial), puede “ganar” esos derechos y simplemente vendérselos a un tercero. Para resolver estos fallos, la EITI en un determinado país debe prestar atención a cómo están funcionando en la actualidad las empresas extractivas, cómo se definen las cualificaciones técnicas y cómo se están diseñando los proyectos de la EITI a fin de evitar que se sigan produciendo estos fallos.

Fortalecer la confianza nacional. En algunos países existe una desconfianza generalizada en todos los partícipes de las industrias extractivas. Con frecuencia existe un desajuste entre la percepción pública y la realidad acerca de cuánto gana el gobierno, qué cantidades pagan las empresas al gobierno o cuánto gastan las empresas en el país. Un examen más detenido de las industrias extractivas puede ayudar a recuperar la confianza y hacer que las expectativas sean más realistas.

En Mauritania, por ejemplo, el lanzamiento de la EITI formaba parte de un movimiento más amplio para aumentar la transparencia, concebido para mostrar que un gobierno provisional estaba dispuesto a ser transparente y a institucionalizar la transparencia antes de la celebración de las elecciones. En Nigeria, el Presidente Obasanjo y su equipo de reforma concebían la EITI como una forma de fortalecer la confianza, sometiendo tanto a los organismos públicos como a las empresas a una auditoría generalizada de las industrias extractivas que incluía desde la producción de petróleo y su fiscalización, o el destino del dinero, hasta la evaluación sobre la base de normas internacionales de todos los procesos principales de la industria (como, por ejemplo, la concesión de licencias). Aunque la auditoría reveló graves debilidades sistémicas, la voluntad de llevar a cabo este examen a fondo e independiente del sector benefició a las empresas y al gobierno.

Mejorar la reputación del país. Muchos países tienen una mala reputación, y ocupan los últimos puestos en los índices de desarrollo global y/o los primeros puestos en los índices de corrupción. La voluntad de buscar métodos para mejorar la forma en que el país lleva sus negocios (por ejemplo, sacando a concurso los terrenos susceptibles de explotación en lugar de conceder amplias facultades discrecionales a un ministro),

puede contribuir para mejorar la reputación del país. Puede generarse un consenso entre las empresas (que podrían beneficiarse de unas reglas del juego uniformes para competir por los yacimientos), los gobiernos (que pueden sacar más provecho de la competencia que de un acuerdo bilateral) y la sociedad civil (que se beneficia de la existencia de un proceso transparente).

Crear un clima de inversión más competitivo. A fin de obtener mayores ingresos para el desarrollo, los países deberían propiciar un marco de inversión más competitivo. El proceso de la EITI puede incorporar a su plan de trabajo una valoración del marco existente en el país y una evaluación sobre si una normativa más transparente podría traducirse en una mayor participación estatal o en unas bonificaciones por adhesión más elevadas.

Cuadro de texto 10.1: Un proceso de licitación transparente maximiza las ganancias

“Los analistas dicen que los libios han jugado sus bazas excepcionalmente bien hasta la fecha, al garantizar la transparencia del proceso de licitación a cambio de maximizar sus ganancias potenciales en caso de un aumento de la producción”.

Wallis, William: “Libya: Hitting the jackpot as Gadaffi comes in from the cold”

Financial Times, 28 de febrero de 2006

Maximizar la recaudación de impuestos y cánones. En los países con instituciones públicas débiles puede existir la percepción de que las empresas no están pagando el porcentaje adecuado de impuestos o cánones, o de que el gobierno no está cumpliendo con su obligación de regular el sector. A todos los interesados les interesa demostrar que la ley se está cumpliendo y se aplica. En estos casos, se puede llegar a un acuerdo para que los auditores comprueben mediante un muestreo la exactitud de las estimaciones de impuestos y cánones realizadas por las empresas. Un “test de comprobación” aleatorio puede poner de manifiesto ambigüedades en las reglamentaciones, revelar una falta de claridad que habría que auditar, o confirmar que los impuestos y cánones se están recaudando y abonando correctamente.

Educar a la sociedad acerca de los ingresos y los gastos de los gobiernos subnacionales. En algunos países en los que las cuentas del gobierno y la empresa se auditan y se publican, la EITI es un instrumento que ayuda a los ciudadanos a entender adónde va el dinero después de pasar por el gobierno central o adónde va cuando no llega a éste. En muchos países, los gobiernos subnacionales tanto de las regiones productoras como de las no productoras reciben importantes sumas⁶³. El Gráfico 8.5 muestra este tipo de distribución. Las empresas también pueden destinar cuantiosas sumas a ayudas de ámbito local. Aunque este apoyo no necesariamente representa un flujo importante de fondos en proporción a sus ingresos totales, las comunidades pueden querer que estas sumas sean cuantificadas y publicadas. Las empresas podrían desear que los ciu-

Cuadro 10.1 Nigeria: Distribución de ingresos a los Estados

Ministerio Federal de Finanzas, Abuja
Distribución de los ingresos asignados a los gobiernos estatales por el Comité de Asignación de Cuentas de la Federación para el mes de enero de 2008,
distribuido en febrero de 2008

1	2	3	4	5	6=4+5	7	8	9	10=6-(7+8+9)	11	12	13=6+11+12	14=10+11+12
S/n	Beneficiarios	No. de EGL	Asignación legal bruta	Porcentaje de desviación del 13%	Total bruto	Deuda externa	Deducciones Obligatoria contractual (ISPO)	Otras deducciones (ver nota)	Asignación legal neta	Distribución de los ingresos derivados del exceso de petróleo de producción nacional para aumentar el presupuesto	Asignación del IVA	Cantidad total bruta	Cantidad total neta
1	Abia	17	1.513.135.352,94	304.474.767,00	1.817.610.119,94	25.267.104,66	—	44.583.483,33	1.747.759.531,95	—	359.091.652,22	2.176.701.772,16	2.106.851.184,17
2	Adamawa	21	1.687.918.434,14	—	1.687.918.434,14	27.519.435,69	—	111.562.500,00	1.548.836.498,45	—	336.330.699,19	2.024.249.073,32	1.885.167.137,63
3	Akwa Ibom	31	1.667.122.866,72	6.311.560.667,44	7.978.683.534,16	103.122.388,37	—	—	7.875.561.145,79	—	399.404.571,85	8.378.088.106,01	8.274.965.717,64
4	Anambra	21	1.690.094.025,30	—	1.690.094.025,30	44.364.368,98	10.000.000,00	16.308.000,00	1.619.421.656,32	—	385.830.356,09	2.075.924.381,39	2.005.252.012,41
5	Bauchi	20	1.904.489.618,88	—	1.904.489.618,88	77.325.489,24	56.879.023,19	83.152.575,00	1.687.132.531,45	—	381.198.302,56	2.285.687.921,44	2.068.330.834,01
6	Bayelsa	8	1.311.404.878,27	4.230.118.632,53	5.541.523.510,80	25.302.536,39	—	7.087.500,00	5.509.133.474,41	—	299.144.248,26	5.840.667.759,06	5.808.277.722,67
7	Benue	23	1.821.250.695,80	—	1.821.250.695,80	21.357.530,31	—	131.999.000,00	1.667.894.165,49	—	372.282.531,07	2.193.333.226,88	2.040.176.696,57
8	Borno	27	1.933.320.606,43	—	1.933.320.606,43	22.927.402,71	—	109.932.650,00	1.800.460.553,72	—	362.618.953,14	2.295.939.559,57	2.163.079.506,86
9	Cross River	18	1.380.900.793,25	552.840.092,69	2.133.740.885,94	173.035.810,86	258.954.275,11	15.700.000,00	1.686.030.799,97	—	335.440.606,74	2.469.181.492,68	2.021.471.406,71
10	Delta	25	1.688.517.126,84	3.797.313.993,77	5.485.831.120,61	96.507.348,26	—	6.120.000,00	5.383.203.772,35	—	44.612.557,10	5.931.958.677,71	5.829.331.329,45
11	Ebonyi	13	1.428.133.508,76	—	1.428.133.508,76	23.360.077,74	—	17.000.000,00	1.387.773.431,02	—	303.234.854,91	1.731.368.363,67	1.691.008.285,93
12	Edo	18	1.679.936.776,56	64.400.935,55	1.744.337.732,11	102.415.602,89	—	32.115.000,00	1.609.807.129,22	—	344.395.489,83	2.088.733.221,95	1.954.202.619,06
13	Ekiti	16	1.420.204.919,09	—	1.420.204.919,09	6.101.320,03	—	39.545.000,00	1.374.558.599,06	—	308.400.404,82	1.728.605.323,92	1.682.959.003,89
14	Enugu	17	1.571.410.761,06	—	1.571.410.761,06	58.312.768,82	—	42.789.412,50	1.470.308.579,74	—	419.351.151,79	1.990.761.912,85	1.889.659.731,53
15	Combe	11	1.445.698.713,77	—	1.445.698.713,77	9.235.406,98	—	145.501.250,00	1.290.962.056,79	—	393.607.151,80	1.749.305.865,58	1.594.569.208,60
16	Imo	27	1.665.644.975,94	432.383.074,19	2.098.028.050,12	75.864.559,98	—	19.325.000,00	2.002.838.490,14	—	367.367.396,31	2.465.395.446,43	2.370.205.886,45
17	Jigawa	27	1.849.437.932,68	—	1.849.437.932,68	16.486.132,89	1.000.000,00	76.187.692,00	1.755.641.107,79	—	385.740.612,48	2.235.178.545,16	2.141.504.720,27
18	Kaduna	23	2.069.094.918,28	—	2.069.094.918,28	34.026.695,98	33.187.500,00	220.208.837,50	1.781.671.884,80	—	458.847.154,88	2.527.942.073,16	2.240.519.036,68
19	Kano	44	2.516.901.272,27	—	2.516.901.272,27	38.686.808,58	—	148.675.000,00	2.329.539.463,69	—	613.453.969,70	3.130.355.241,97	2.942.993.433,39
20	Katsina	34	1.973.507.250,61	—	1.973.507.250,61	18.533.997,02	—	—	1.954.973.853,59	—	425.185.933,24	2.398.693.183,84	2.380.159.786,82

21	Kebbi	21	1.641.179.185,03	—	1.641.179.185,03	28.049.632,75	119.621.704,15	16.200.000,00	1.477.307.848,13	—	333.548.867,00	1.974.728.052,03	1.810.856.715,13
22	Kogi	21	1.646.096.019,51	—	1.646.096.019,51	35.065.926,82	—	247.890.000,00	1.363.140.092,69	—	341.313.279,07	1.987.409.298,57	1.704.453.371,75
23	Kwara	16	1.498.639.987,20	—	1.498.639.987,20	13.601.813,03	—	—	1.485.038.174,17	—	304.792.168,42	1.803.432.155,62	1.789.830.342,59
24	Lagos	20	2.378.443.772,27	—	2.378.443.772,27	196.903.270,15	351.404.109,39	225.000.000,00	1.605.136.392,33	—	2.542.937.606,30	4.921.381.378,57	4.148.073.998,83
25	Nassarawa	13	1.417.880.943,73	—	1.417.880.943,73	105.162.120,13	—	101.662.937,50	1.211.055.886,10	—	342.614.763,47	1.760.495.707,19	1.553.670.649,56
26	Niger	25	1.906.720.094,12	—	1.906.720.094,12	112.559.284,72	—	250.247.550,00	1.543.943.259,40	—	352.598.650,76	2.259.318.724,88	1.896.541.890,16
27	Ogun	20	1.606.075.211,44	—	1.606.075.211,44	53.550.240,88	33.750.000,00	16.051.000,00	1.502.723.979,56	—	383.565.189,90	1.989.640.401,34	1.886.289.160,46
28	Ondo	18	1.578.481.817,37	1.385.161.083,61	3.163.642.900,98	66.507.533,99	—	—	3.097.135.366,99	—	351.887.489,47	3.515.530.390,45	3.449.022.856,46
29	Osun	30	1.543.567.150,23	—	1.543.567.150,23	54.001.466,80	—	24.844.659,00	1.464.721.024,43	—	343.677.232,79	1.887.244.383,02	1.808.398.257,22
30	Oyo	33	1.926.433.008,44	—	1.926.433.008,44	179.285.214,20	—	106.669.143,17	1.640.478.651,08	—	444.338.373,21	2.370.791.381,66	2.084.837.024,29
31	Plateau	17	1.642.844.397,80	—	1.642.844.397,80	66.919.883,94	—	133.720.275,00	1.442.204.238,86	—	337.557.607,68	1.980.402.005,48	1.779.761.846,54
32	Rivers	23	1.817.256.470,10	10.088.250.448,49	11.905.506.918,58	65.668.959,34	—	89.325.000,00	11.750.512.959,24	—	75.8934.110,44	12.664.441.029,03	12.509.447.069,69
33	Sokoto	23	1.738.467.066,81	—	1.738.467.066,81	20.625.067,97	—	115.327.500,00	1.602.514.498,84	—	356.129.711,60	2.094.596.778,41	1.938.644.210,44
34	Taraba	16	1.624.769.944,85	—	1.624.769.944,85	17.469.405,51	—	160.145.000,00	1.447.161.539,34	—	333.387.596,22	1.978.157.541,07	1.800.549.135,56
35	Yobe	17	1.578.891.227,22	—	1.578.891.227,22	34.018.160,31	—	324.209.600,00	1.220.663.466,91	—	356.978.743,33	1.935.869.970,55	1.577.642.210,24
36	Zamfara	14	1.636.365.047,36	—	1.636.365.047,36	9.231.903,05	—	39.267.500,00	1.587.865.644,31	—	334.282.502,21	1.970.647.549,58	1.922.148.146,53
37	Fondos en litigio de Soko		—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
38	Fondos en litigio de Ona		—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Total (Estados/EGL)			61.600.236.771,09	27.366.503.715,26	88.966.740.486,35	2.038.356.069,97	864.796.612,04	3.118.333.063,00	82.925.234.739,34	—	15.845.617.409,84	104.823.337.896,19	98.770.852.149,18

Nota: Otras deducciones incluyen: Proyectos Nacionales de Rehabilitación Hídrica, Programa Nacional de Apoyo a la Tecnología Agrícola, Pago de Fertilizantes, Proyecto Estatal de Suministro de Agua, Proyecto Estatal Agrícola y Proyecto Nacional de Fadama.

Fuente: Oficina del Contador General de la Federación.

dadanos tengan una idea completa y exacta de lo que aportan al país. La sociedad civil puede querer conocer la cuantía total y los destinatarios de los pagos. Los ciudadanos de los estados y los municipios querrán conocer los pagos que han recibido los gobiernos locales para poder exigirles que rindan cuentas. En estos casos, podría llegarse a un consenso para que los auditores o los agregadores sinteticen y publiquen los flujos de los fondos que se destinan a los diferentes niveles de gobierno.

Dependiendo del grado de consenso de los interesados y de las cuestiones importantes para su país, los grupos de la sociedad civil podrían considerar la posibilidad de ampliar y profundizar la EITI. El objetivo es ir mas allá de la EITI Básica para implantar una iniciativa más comprensiva, audaz y confiable que persiga verdaderamente el objetivo central de mejorar la gestión fiscal de los ingresos derivados de las industrias extractivas (es decir, la EITI Plus).

CAPÍTULO 11

La EITI Plus

La EITI Plus se caracteriza por ampliar el alcance de la implantación de la EITI en uno o varios de estos sentidos:

- Pasar de la conciliación financiera a una auditoría completa
- Practicar auditorías físicas
- Examinar los principales procesos en las industrias extractivas
 - Adjudicación de las concesiones
 - Gestión de cartera
 - Contenido local
- Proceder a una evaluación comparativa de los costos de la industria
- Pasar de los ingresos a la distribución de los ingresos

11.1 De la conciliación financiera a la auditoría completa

La EITI no sólo exige la conciliación de las cuentas del gobierno y de las empresas, sino también que esta conciliación se realice de conformidad con las normas internacionales de auditoría o con las normas acordadas por el GMP. Las empresas normalmente afirmarían que están auditadas por empresas nacionales y, en muchos casos, internacionales, así como por las autoridades tributarias y reguladoras del país anfitrión. Sostendrán que una auditoría más resulta reiterativa, cara y despilfarradora. Las empresas nacionales petroleras también pueden argumentar que ya han contratado a

auditores independientes y que están sometidas tanto a auditorías externas como a la supervisión de la autoridad reguladora pública.

En muchos casos, no hay razón alguna para dudar de la confiabilidad de las cuentas auditadas subyacentes, y la conciliación es suficiente. De hecho, puede que sea mejor invertir el dinero en mejorar las comunicaciones o en fortalecer la capacidad que en realizar una auditoría completa.

Pero en algunos países la sociedad puede albergar dudas sobre las cifras subyacentes. Aunque las cuentas nacionales estén auditadas, es posible que los auditores no estén en condiciones de certificar que las auditorías cumplen las normas internacionales. En estos supuestos, lo prudente sería, más que conciliar, auditar las cuentas de gobierno y empresa. Los auditores comprobarán los principales flujos de ingresos de forma aleatoria para verificar que los impuestos se han calculado correctamente, se han pagado y han sido registrados por el gobierno. Asimismo, se comprobará si los cánones se han pagado sobre el volumen correcto de recursos extraídos. Las auditorías comprobarán si se están aplicando las leyes y reglamentos aplicables, como por ejemplo los que exigen que la cuantía pagada varíe si el precio del recurso cambia. Este proceso puede resultar caro, pero puede hacer maravillas para detectar problemas en la interpretación legal, la aplicación de los reglamentos y la capacidad.

11.2 La optimización de los recursos

En algunos países, la sociedad civil y el gobierno pueden querer asegurarse de que el Estado está obteniendo los máximos recursos financieros posibles por los recursos que se están explotando, y las empresas pueden querer demostrar públicamente que están actuando de buena fe. Los países pueden no estar optimizando sus recursos por varias causas. Es posible que no hayan estimado correctamente los impuestos; que hayan vendido sus activos por un valor inferior al de mercado; que no hayan supervisado los costos de las empresas conjuntas, reduciendo así la renta imponible que éstas generan. Pueden consumir el recurso que producen dentro del país, vendiéndolo a precios subvencionados, y ganar menos de lo que ganarían si importasen un producto o simplemente subvencionaran a los más pobres. La conciliación de la EITI no resolverá estos problemas a menos que estos procesos se examinen por separado o que las transacciones reales que producen en los registros del gobierno y las empresas se auditen y comprueben. Pero puede llegarse a un consenso entre los interesados para analizar las posibles vulnerabilidades y, o bien corregirlas, o bien demostrar que no se producen.

Cuadro de texto 11.1: La obligación de la EITI es informar sobre los flujos de beneficios recibidos, no sobre cómo se gastan dichos ingresos

Es importante destacar que la EITI se centra en los flujos financieros que recibe el gobierno, y no en cómo éste gasta el dinero que percibe.

Incluso en el caso de los gastos realizados en las industrias extractivas, la EITI no obliga a declarar la inversión estatal. Sin embargo, el GMP puede decidir ampliar el alcance de la información para incluir la inversión u otras transacciones, si decide que son importantes para conocer el funcionamiento financiero interno de las industrias extractivas del país. Nigeria, por ejemplo, ha informado sobre las cantidades que el gobierno ha invertido en empresas conjuntas.

11.3 Costos de una evaluación comparativa

Una cuestión capital en muchos países es si el costo de producción del recurso es adecuado o se ajusta a la práctica internacional. Con unos costos de producción en vertiginoso ascenso durante el periodo 2002-2007, a menudo se plantean dudas políticas internas sobre la exactitud de las deducciones por costos alegadas por las empresas y sobre la incidencia que estas decisiones tienen en la renta nacional. Una forma de certificar la veracidad de estos costos consiste en practicar una auditoría operativa⁶⁴. Las auditorías operativas exigen la intervención de un auditor o experto independiente que examine los gastos de capital y los costos de explotación de las empresas que participan en determinados proyectos, y los compare con los de los proyectos que se están llevando a cabo en otros países. Este examen comparativo debe explicar las diferencias en cómo se utilizan materiales similares en los distintos proyectos, en la rapidez y estabilidad de los procesos públicos de toma de decisiones, en los riesgos de seguridad, los riesgos políticos y los costos laborales.

11.4 Las auditorías físicas

En las industrias extractivas, los ingresos del gobierno a menudo están vinculados a las cantidades producidas de petróleo, gas o minerales. Los cánones suelen estar vinculados al volumen de producción, y los impuestos a los beneficios obtenidos, una vez deducidos los gastos en que se ha incurrido para producir el petróleo. Pero para asegurarse de que estas cifras son correctas, los ciudadanos deben cerciorarse de que la cifra sobre el volumen extraído de recursos es correcta, y de que el volumen que cada empresa declara haber producido coincide con la cifra que el gobierno ha utilizado para calcular la cuantía que tiene derecho a percibir. Esta verificación puede realizarse a través de una auditoría física en que el auditor independiente comprueba si las cifras del gobierno y de las empresas concuerdan y, en caso contrario, determina la causa.

11.5 Un examen de los procesos principales

Como hemos señalado antes, la mejor forma de erradicar la corrupción es garantizar que los sistemas que emplea su gobierno para gestionar la industria extractiva maximizan las ganancias. Si existen dudas al respecto, la EITI puede ser una plataforma excelente para llevar a cabo un examen independiente de estos procesos clave y plantear reformas. Es posible que los interesados lleguen a un acuerdo si la reforma tiene posibilidades de crear unas condiciones justas y competitivas y de limitar la discrecionalidad ministerial.

Los principales procesos que es necesario examinar son:

- ¿Cómo se venden los terrenos en los que existen minerales, petróleo o gas (es decir, a quién, a qué precio y con qué especificaciones técnicas o financieras)?
- ¿Cómo se comercializan los recursos del país (es decir, a quién se venden, con qué especificaciones financieras y a qué precio)?
- ¿Cómo se gestiona la participación del país en las empresas conjuntas, en caso de que exista (es decir, se están supervisando bien los costos, eligiendo bien los proyectos, etc.)?
- ¿Cómo consume el país sus propios recursos (es, por ejemplo, transparente el proceso de suministro de las refinerías nacionales; añade o resta valor a la renta nacional el sistema de valoración de los productos derivados del petróleo o el gas natural)?
- ¿Es sostenible el sistema de creación de empleo y de transferencia de tecnología, o es vulnerable a la corrupción?

11.6 Distribución y gasto en el ámbito subnacional

Algunos países han implantado la EITI más allá de las orientaciones básicas, incluyendo en ella la distribución y el gasto de los ingresos generados por el petróleo, el gas y los minerales a los niveles subnacionales de gobierno. Esta perspectiva extiende el principio básico de conocimiento no sólo a la cantidad de dinero que se percibe de las industrias extractivas, sino también a cómo y dónde se gasta esta riqueza.

Ghana es el primer país que ha elaborado un informe subnacional, en un intento de emplear la EITI para reflejar no sólo todos los pagos realizados al gobierno central, sino también los efectuados a las regiones, distritos o gobiernos locales. Ghana creó e implantó plantillas de información de “ámbito distrital” que reflejan los ingresos y la utilización de la riqueza extractiva enviada a las comunidades mineras. Ghana ha sido el único país en dar el paso de incluir a Representantes de las Asambleas de Distrito en su grupo de trabajo de multi-partícipes, lo que ha ayudado a trasladar la información y la identificación del proceso de la EITI a las bases sociales. Ghana ha introducido ade-

más una plantilla de la EITI para registrar los pagos sociales que realizan las empresas en el ámbito subnacional y nacional.

En Nigeria, el Ministerio de Finanzas introdujo un procedimiento en virtud del cual los fondos distribuidos por el Gobierno Federal a los Estados se divulgaron a través de los medios de comunicación nacionales, aproximadamente cuando comenzó a implantarse la EITI. Aunque en puridad no forma parte del sistema de la NEITI, este procedimiento de información pública ha permitido que los ciudadanos, la sociedad civil y otros actores planteen cuestiones más relevantes sobre la gestión de los ingresos y sobre el gasto, tanto en el ámbito estatal como en el federal.



APÉNDICE A

Cuadro de Validación de la EITI

5. El Cuadro de Validación

Crterios de la EITI –

La Implantación de la EITI debe ser coherente con los siguientes criterios.

1. PUBLICACIÓN: Publicación regular de todos los pagos materiales por petróleo, gas y minería a gobiernos (“pagos”) y todos los ingresos materiales recibidos por los gobiernos de parte de las empresas petrolíferas, mineras y de gas (“ingresos”) para una amplia audiencia en una forma públicamente accesible, extensa y comprensible

2. AUDITORÍA: Cuando estas auditorías aún no existan, los pagos e ingresos están sujetos a una auditoría creble e independiente, aplicando normas auditoras internacionales

3. CONCILIACIÓN: Los pagos e ingresos son conciliados por un administrador creble e independiente, aplicando normas auditoras internacionales y con la publicación de la opinión del administrador en relación con esta conciliación incluidas las discrepancias, si se identifica alguna

4. ALCANCE: Este enfoque se extiende a todas las empresas, incluidas las empresas públicas

5. SOCIEDAD CIVIL: La sociedad civil está activamente comprometida como participante en el diseño, la vigilancia y la evaluación de este proceso y contribuye al debate público

6. PLAN DE TRABAJO: El gobierno implicado desarrollará un Plan de Trabajo público y sostenible financieramente para todos los puntos anteriores, con la ayuda de las instituciones financieras internacionales cuando sea necesario, y que incluya objetivos mensurables, un calendario para la implantación, y una evaluación de restricciones de la capacidad potencial

Implantación de la EITI

Inscripción

1. ¿El gobierno ha emitido una declaración pública e inequívoca de su intención de implantar la EITI?

2. ¿Se ha comprometido el gobierno a trabajar con la sociedad civil y las empresas en la implantación de la EITI?

3. ¿El gobierno ha nombrado a un alto dirigente para conducir la implantación de la EITI?

4. ¿Se ha publicado y puesto ampliamente a disposición un Plan de Trabajo totalmente costeadado, conteniendo objetivos mensurables, un calendario para la implantación, y una evaluación de restricciones de la capacidad (gob., sector privado y sociedad civil)?

Ver Herramienta de Evaluación del Indicador (IAT)

Preparación

5. ¿El gobierno ha establecido un comité de multipartícipes para supervisar la implantación de la EITI?

Ver IAT

6. ¿Está comprometida la sociedad civil con el proceso?

Ver IAT

7. ¿Están comprometidas las empresas con el proceso?

Ver IAT

8. ¿El gobierno ha eliminado cualquier obstáculo para la implantación de la EITI?

Ver IAT

9. ¿Se han acordado modelos de informe?

Ver IAT

	Divulgación	Propagación
<p>10. ¿Está contento el comité de multi-partícipes con la organización nombrada para conciliar cifras?</p> <p>Ver IAT <input type="checkbox"/></p>	<p>14. ¿Se han divulgado todos los pagos materiales por petróleo, gas y minería de las empresas al gobierno ("pagos") a la organización contratada para conciliar cifras y presentar el informe de la EITI?</p> <p><input type="checkbox"/></p>	<p>18. ¿El informe de la EITI se ha puesto a disponibilidad pública de forma que ha sido:</p> <ul style="list-style-type: none"> - públicamente accesible - extenso - comprensible? <p>Ver IAT <input type="checkbox"/></p>
<p>11. ¿Se ha asegurado el gobierno de que todas las empresas informarán?</p> <p>Ver IAT <input type="checkbox"/></p>	<p>15. ¿Se han divulgado todos los ingresos materiales por petróleo, gas y minería recibidos por el gobierno ("ingresos") a la organización contratada para conciliar cifras y presentar el informe de la EITI?</p> <p><input type="checkbox"/></p>	
<p>12. ¿Se ha asegurado el gobierno de que los informes de empresa estén basados en cuentas auditadas?</p> <p>Ver IAT <input type="checkbox"/></p>	<p>16. ¿Está satisfecho el grupo de multi-partícipes con que la organización contratada para conciliar las cifras de la empresa y el gobierno lo haya hecho satisfactoriamente?</p> <p><input type="checkbox"/></p>	
<p>13. ¿Se ha asegurado el gobierno de que los informes del gob. estén basados en cuentas auditadas?</p> <p>Ver IAT <input type="checkbox"/></p>	<p>17. ¿Ha identificado el informe de la EITI discrepancias y ha realizado Recomendaciones sobre acciones a tomar?</p> <p><input type="checkbox"/></p>	
	<p>¿Cómo han apoyado la implantación de la EITI las empresas petrolíferas, mineras y de gas?</p> <p>Ver IAT</p>	<p>¿Qué medidas se han tomado para actuar respecto a lecciones aprendidas, afrontar discrepancias y asegurarse de que la implantación de la EITI es sostenible?</p> <p>Ver IAT</p>

APÉNDICE B

Herramientas de Evaluación del Indicador

6. Herramientas de Evaluación del Indicador

Indicador del Cuadro 4: Herramienta de Evaluación del Indicador

Indicador: ¿Se ha publicado y puesto ampliamente a disposición un Plan de Trabajo totalmente costeadado, conteniendo objetivos mensurables, un calendario para la implantación, y una evaluación de restricciones de la capacidad (gob., sector privado y sociedad civil)?

Propósito: El Plan de Trabajo Nacional es la base del proceso de validación del país. Los seis Criterios de la EITI requieren que se presente un plan de trabajo acordado con los partícipes clave de la EITI y puesto a disposición públicamente.

Prueba: Para poder marcar este indicador, se espera que el Validador vea la prueba de que el plan de trabajo ha sido acordado con los partícipes clave y que contiene:

- Objetivos mensurables.
- Un calendario para la implantación.
- Una evaluación de potenciales restricciones de la capacidad.
- Como el gobierno asegurará la naturaleza multi-partícipe de la EITI, particularmente en términos de la implicación de la sociedad civil.
- Un calendario de validación durante la etapa en la cual un país es 'Candidato'. Esto debe reflejar las necesidades del país, pero debe tener lugar por lo menos cada dos años.
- El Plan de Trabajo también debe desarrollar la forma en que el gobierno pagará por la validación.

El Validador necesitará evaluar el progreso de la implantación de la EITI en relación con estos objetivos y calendarios, y evaluar si un país ha actuado respecto a las restricciones de capacidad identificadas.

Un elemento clave en el proceso de validación del país será saber si se está siguiendo el calendario de implantación. Si no se está cumpliendo el calendario, el Validador – basándose en pruebas de partícipes clave y otros – necesitará consultar con los partícipes clave y determinar si los retrasos en el cumplimiento del calendario son razonables. Si no son razonables, el Validador necesitará considerar si se debe recomendar que el país sea retirado de la lista de países Candidatos.

El Cuadro de Validación

Indicador del Cuadro 5: Herramienta de Evaluación del Indicador

Indicador: ¿El gobierno ha establecido un grupo de multi-partícipes para supervisar la implantación de la EITI?

Propósito: La implantación de la EITI debe ser supervisada por un grupo compuesto por todos los partícipes apropiados, incluyendo – pero sin limitación – el sector privado, la sociedad civil (incluidos grupos independientes de la sociedad civil y otros de la sociedad civil, tales como medios de comunicación y parlamentarios) y ministerios del gobierno pertinentes (incluidos jefes de gobierno). El grupo debe acordar términos públicos de referencia (TOR) claros. Estos TOR deben incluir por lo menos: respaldo al Plan de Trabajo Nacional (con revisiones subsiguientes cuando sea necesario); elección de un auditor para realizar auditorías cuando los datos presentados para ser conciliados por las empresas o el gobierno no estén aún basados en datos auditados según normas internacionales; elección de una organización para realizar la conciliación; y, otras áreas según se indique en el Cuadro de Validación.

Prueba: Para poder marcar este indicador, se espera que el Validador vea la prueba de que se ha formado un grupo de multi-partícipes, que está compuesto por los partícipes apropiados y que sus términos de referencia se adaptan al propósito.

La prueba debe incluir:

- Evaluaciones de partícipes cuando las mismas se hayan realizado.
- Información sobre los miembros del Grupo de Multi-partícipes:
 - ¿La invitación a participar en el grupo ha sido abierta y transparente?
 - ¿Están adecuadamente representados los partícipes? (esto no significa que los partícipes deban estar representados de forma igualitaria)
 - ¿Sienten los partícipes que están adecuadamente representados?
 - ¿Sienten los partícipes que pueden funcionar como parte del comité – inclusive mediante enlace con sus grupos constituyentes y otros partícipes – sin influencias indebidas ni coacciones?
 - ¿La sociedad civil forma parte del grupo de forma operativa, y en términos políticos, es independiente del gobierno y/o del sector privado?
 - Cuando se han cambiado miembros del grupo, ¿ha habido alguna sugerencia o coacción o un intento de incluir miembros que no desafíen el status quo?
 - ¿Tienen los miembros del grupo suficiente capacidad para realizar sus deberes?
- ¿Brindan los TOR al comité poder pronunciarse sobre la implantación de la EITI? Estos TOR deben incluir por lo menos: respaldo al Plan de Trabajo Nacional (con revisiones subsiguientes cuando sea necesario); elección de un auditor para realizar auditorías cuando los datos presentados para ser conciliados por las empresas o el gobierno no estén aún basados en datos auditados según normas internacionales; elección de una organización para realizar la conciliación; y, otras áreas según se indique en el Cuadro de Validación.
- ¿Están representados en el comité altos funcionarios del gobierno?

Informe Final del Grupo Asesor Internacional de la EITI

Indicador del Cuadro 6: Herramienta de Evaluación del Indicador

Indicador: ¿Está comprometida la sociedad civil con el proceso?

Propósito: Este indicador refuerza el indicador 5. Los criterios de la EITI requieren que la sociedad civil esté activamente comprometida como participante en el diseño, control y evaluación del proceso, y que contribuya al debate público. Para conseguir esto, la implantación de la EITI necesitará comprometerse ampliamente con la sociedad civil. Esto puede ser a través del grupo de multi-partícipes, o además del grupo de multi-partícipes

Prueba: Para poder marcar este indicador, el Validador necesitará evidenciar que el gobierno, y el grupo de multi-partícipes de la EITI cuando sea apropiado, ha buscado comprometer a partícipes de la sociedad civil en el proceso de implantación de la EITI.

Debe incluir las siguientes pruebas:

- Extensión por medio del grupo de multi-partícipes a grupos más amplios de la sociedad civil, incluyendo comunicaciones (medios, sitio web, cartas) con grupos de la sociedad civil y/o coaliciones (p. ej. una coalición local de Publique Lo Que Paga), informándoles del compromiso del gobierno de implantar la EITI, y del papel central de las empresas y de la sociedad civil.
- Acciones para afrontar las restricciones de capacidad que afectan a la participación de la sociedad civil, tanto realizadas por el gobierno como por la sociedad civil o las empresas.
- Los grupos de la sociedad civil implicados en la EITI debe ser operativos, y, en términos políticos, independientes del gobierno y/o el sector privado.
- Los grupos de la sociedad civil implicados en la EITI son libres de expresar opiniones sobre la EITI sin restricciones indebidas o coacciones.

El Cuadro de Validación

Indicador del Cuadro 7: Herramienta de Evaluación del Indicador**Indicador: ¿Están comprometidas las empresas con el proceso?**

Propósito: Este indicador refuerza el indicador 5. La implantación de la EITI requiere que las empresas estén activamente comprometidas en la implantación y que todas las empresas informen según la EITI. Para conseguir esto, la implantación de la EITI necesitará comprometerse ampliamente con empresas petrolíferas, mineras y de gas. Esto puede ser por medio del grupo de multi-partícipes, o además del grupo de multipartícipes.

Prueba: Para poder marcar este indicador, el Validador necesitará evidenciar que el gobierno, y el grupo de multi-partícipes de la EITI cuando sea apropiado, ha buscado comprometer empresas (petróleo, gas y minería) en la implantación de la EITI.

Esto debe incluir las siguientes pruebas:

- Extensión por medio del grupo de multi-partícipes a empresas petrolíferas, mineras y de gas, incluyendo comunicaciones (medios, sitio web, cartas) informándoles del compromiso del gobierno de implantar la EITI, y del papel central de las empresas..
- Acciones para afrontar las restricciones de capacidad que afectan las empresas, tanto realizadas por el gobierno como por la sociedad civil o las empresas.

Informe Final del Grupo Asesor Internacional de la EITI

Indicador del Cuadro 8: Herramienta de Evaluación del Indicador

Indicador: ¿El gobierno ha eliminado cualquier obstáculo para la implantación de la EITI?

Propósito: Cuando existan obstáculos legales, normativos u otros para la implantación de la EITI, será necesario que el gobierno los elimine. Los obstáculos comunes incluyen las cláusulas de confidencialidad en los contratos del gobierno y de las empresas y competencias departamentales conflictivas del gobierno.

Prueba: Para poder marcar este indicador, el Validador necesitará evidenciar que el gobierno ha eliminado cualquier obstáculo. Esto puede ser después de una evaluación proactiva de obstáculos, o por medio de una acción reactiva para eliminar obstáculos según aparezcan. No hay una forma única de tratar este tema – los países tienen marcos legales variados y otros acuerdos que pueden afectar a la implantación, y deberán responder a ello de formas diferentes.

El tipo de prueba que el Validador querrá evidenciar podría incluir:

- Una revisión del marco legal.
- Una revisión del marco normativo.
- Una evaluación de los obstáculos del marco legal y normativo que pueden afectar a la implantación de la EITI.
- Cambios legales o normativos propuestos o aprobados diseñados para permitir la transparencia.
- Renuncia a cláusulas de confidencialidad en contratos entre el gobierno y empresas para permitir la divulgación de ingresos.
- Comunicaciones directas con, p. ej., empresas, permitiendo una mayor transparencia.
- Protocolo de Intenciones exponiendo normas de transparencia acordadas y las expectativas entre gobierno y empresas.

El Cuadro de Validación

Indicador del Cuadro 9: Herramienta de Evaluación del Indicador

Indicador: ¿Se han acordado modelos de informe?

Propósito: Los modelos de informe son básicos para el proceso de divulgación y conciliación, y la presentación del Informe final de la EITI. El modelo definirá los flujos de ingresos que se incluyen en las divulgaciones de la empresa y del gobierno. Los modelos deberán ser acordados por el grupo de multi-partícipes.

Los criterios de la EITI requieren que sean publicados “todos los pagos materiales por petróleo, gas y minería al gobierno” y “todos los ingresos materiales recibidos por los gobiernos por parte de parte de las empresas petrolíferas, mineras y de gas”. Por lo tanto, los modelos de la EITI necesitarán definir por acuerdo del grupo de multipartícipes cuales de estos pagos e ingresos materiales se incluyen, y que es lo que constituye ‘material’. También será necesario que el grupo de multi-partícipes defina los periodos de tiempo cubiertos por el informe. Un flujo de ingresos es material si su omisión o exposición inexacta puede afectar materialmente al Informe final de la EITI.

Se reconoce comúnmente que deben incluirse los siguientes flujos de ingresos:

- Derecho a la producción del gobierno anfitrión.
- Derecho a la producción de la empresa estatal.
- Impuestos sobre beneficios.
- Royalties.
- Dividendos.
- Primas (tales como las de firma, descubrimiento, producción).
- Derechos de licencia, derechos de alquiler, derechos de entrada y otras consideraciones por licencias y/o concesiones.
- Beneficio petrolífero.
- Otros beneficios significativos para el gobierno tal y como haya sido acordado por el grupo de multi-partícipes.

Prueba: Para poder marcar este indicador, el Validador necesitará evidenciar que el grupo de multi-partícipes ha sido consultado en el desarrollo de los modelos, qué constituyentes mayores tuvieron la oportunidad de comentarlo, y que el grupo de multipartícipes ha dado su acuerdo a los modelos finales.

Esto debe incluir las siguientes pruebas:

- Borrador de modelos proporcionados por el grupo de multi-partícipes.
- Actas del grupo de multi-partícipes sobre discusiones sobre el modelo.
- Comunicaciones a partícipes mayores (p. ej. empresas) relativas al diseño de los modelos.
- Disposición para permitir que los partícipes entiendan los temas en cuestión.
- Acuerdo del grupo de multi-partícipes de que aprueban los modelos, incluyendo todos los flujos de ingresos que deben incluirse.

Informe Final del Grupo Asesor Internacional de la EITI

Indicador del Cuadro 10: Herramienta de Evaluación del Indicador

Indicador: ¿Está satisfecho el comité de multi-partícipes con la organización nombrada para conciliar cifras?

Propósito: Será necesario nombrar una organización para recibir las cifras reveladas de la empresa y del gobierno, conciliar estas cifras, y presentar el Informe final de la EITI. Esta organización es conocida de varias formas tales como administrador, conciliador, o auditor. Es vital que este papel sea realizado por una organización que sea percibida por los partícipes como creíble, fiable, y técnicamente capaz.

Prueba: Para poder marcar este indicador, el Validador necesitará evidenciar que el grupo de multi-partícipes estaba satisfecho con la organización nombrada para conciliar cifras.

Esto debería incluir las siguientes pruebas:

- Los TOR acordados por el grupo de multi-partícipes.
- Vínculo transparente con el Secretariado y el Consejo de la EITI para identificar Validadores potenciales.
- Acuerdo del grupo de multi-partícipes sobre la elección final de la organización.

El Cuadro de Validación

Indicador del Cuadro 11: Herramienta de Evaluación del Indicador**Indicador: ¿Se ha asegurado el gobierno de que todas las empresas informarán**

Propósito: Los criterios de la EITI requieren que todas las empresas – públicas (estatales), privadas, extranjeras y nacionales – informen de los pagos al gobierno, de acuerdo con modelos acordados, a la organización nombrada para conciliar las cifras divulgadas. El gobierno deberá tomar todas las medidas razonables para asegurarse de que todas las empresas informan. Esto podría incluir la utilización de acuerdos voluntarios, de regulaciones o de legislación. Se reconoce que podría haber buenos (aunque excepcionales) motivos por los cuales algunas empresas no puedan informar a corto plazo. En esta situación, el gobierno debe demostrar que ha tomado las medidas apropiadas para llevar a estas empresas hasta el proceso de información a medio plazo, y que estas medidas son aceptables para otras empresas.

Prueba: Para poder marcar este indicador, el Validador necesitará evidenciar que el gobierno ha llevado a cabo una de las siguientes acciones:

- Introducir/modificar legislación haciendo que sea obligatorio que las empresas informen según los criterios de la EITI y los modelos de informe acordados.
- Introducir/modificar regulaciones relevantes haciendo que sea obligatorio que las empresas informen según los criterios de la EITI y los modelos de informe acordados.
- Acuerdos negociados (tales como un protocolo de intenciones y renuncias a cláusulas de confidencialidad en acuerdos para compartir producción) con todas las empresas para asegurarse de que se informa según los criterios de la EITI y los modelos de informe acordados.
- Cuando las empresas no estén participando, el gobierno está tomando medidas generalmente reconocidas (por otros partícipes) para asegurarse de que estas empresas informen en una fecha acordada (con los partícipes).

Informe Final del Grupo Asesor Internacional de la EITI

Indicador del Cuadro 12: Herramienta de Evaluación del Indicador

Indicador: ¿Se ha asegurado el gobierno de que los informes de empresa estén basados en cuentas auditadas según las normas internacionales?

Propósito: Los criterios de la EITI requieren que todos los datos divulgados por empresas estén basados en datos extraídos de cuentas que hayan sido auditadas según normas internacionales. Es un componente vital de la implantación de la EITI.

Prueba: Para poder marcar este indicador, el Validador necesitará evidenciar que el gobierno ha tomado medidas para asegurarse de que los datos presentados por las empresas están auditados según las normas internacionales.

Esto podría incluir lo siguiente:

- El gobierno adopta legislación que requiere que las cifras sean presentadas según normas internacionales.
- El gobierno modifica las normas de auditoría existentes para asegurarse de que se hacen según las normas internacionales, y solicita que las empresas operen según ellas.
- El gobierno acuerda un Protocolo de Intenciones con todas las empresas por medio del cual las empresas acuerdan asegurarse de que las cifras se presenten según normas internacionales.
- Las empresas se comprometen voluntariamente a presentar cifras auditadas según normas internacionales.
- Cuando las empresas no estén presentando cifras auditadas según las normas internacionales, el gobierno acuerda un plan con la empresa (inclusive SOE) para adaptarse a las normas internacionales en un plazo fijo.
- Cuando las cifras presentadas para ser conciliadas no están auditadas según las normas, ¿el grupo de multi-partícipes está satisfecho con la forma acordada para afrontarlo?

El Cuadro de Validación

Indicador del Cuadro 13: Herramienta de Evaluación del Indicador**Indicador:** ¿Se ha asegurado el gobierno de que los informes del gobierno estén basados en cuentas auditadas?

Propósito: Los criterios de la EITI requieren que todos los datos divulgados por el gobierno estén auditados según normas internacionales.

Prueba: Para poder marcar este indicador, el Validador necesitará evidenciar que el gobierno ha tomado medidas para asegurarse de que los datos presentados se auditan según normas internacionales.

Esto puede incluir lo siguiente:

- El gobierno adopta legislación que requiere que las cifras sean presentadas según normas internacionales.
- El gobierno modifica las normas de auditoría existentes para asegurarse de que se hacen según las normas internacionales, y se asegura del cumplimiento de las mismas.
- Cuando las cifras presentadas para ser conciliadas no están auditadas según las normas, ¿el grupo de multi-partícipes está satisfecho con la forma acordada de afrontarlo?

Informe Final del Grupo Asesor Internacional de la EITI

Indicador del Cuadro 18: Herramienta de Evaluación del Indicador

Indicador: El informe de la EITI se ha puesto a disponibilidad pública de forma que ha sido:

- públicamente accesible
- extenso
- comprensible

Propósito: La EITI está finamente totalmente implantada cuando se hace público el Informe de la EITI, y éste es ampliamente divulgado y abiertamente discutido por una gran cantidad de partícipes. Los Criterios de la EITI requieren que el Informe se ponga a disponibilidad pública de forma que sea públicamente accesible, extenso y comprensible.

Prueba: Para poder marcar este indicador, el Validador necesitará evidenciar que el gobierno se ha asegurado de que el Informe se ha puesto a disponibilidad pública de forma coherente con los criterios de la EITI, por medio de:

- La presentación de copias impresas del Informe, que son distribuidas a un amplio abanico gama de partícipes clave, que incluyen a la sociedad civil, a las empresas, a los medios de comunicación y a otros.
- Hacer que el Informe esté disponible online, y publicitando la localización de su web a los partícipes clave.
- Asegurarse de que el Informe es extenso, e incluye toda la información recogida como parte del proceso de validación.
- Asegurarse de que el Informe es extenso, e incluye recomendaciones de mejora.
- Asegurarse de que el Informe es comprensible, asegurándose también de que está escrito en un estilo claro y accesible y en los idiomas apropiados.
- Asegurarse de que se llevan a cabo actuaciones de alcance – tanto organizadas por el gobierno como por la sociedad civil o empresas – para difundir el conocimiento del Informe.

APÉNDICE C

Plan de trabajo de Ghana

Plan de trabajo para la agregación de los ingresos recibidos de las empresas mineras examinadas por la EITI–Ghana

A. Fase inicial: Actividades preliminares

Actividades	2006												2007												2008												
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
Reunión estratégica interna/Distribución de funciones y responsabilidades																																					
Reunión con el Comité Directivo de la EITI																																					
Reuniones preliminares con ministerios, departamentos y organismos																																					
Visitas de familiarización a las minas/empresas mineras																																					
Recopilación inicial de información de las asambleas municipales/ de distrito, Consejos tradicionales y tierras tribales																																					

B. Fase de agregación

Actividades	2006												2007												2008												
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
Recopilación de datos de las AMD – Cadena – Ingresos del gobierno – Pagos de las minas – Datos técnicos de las operaciones mineras – Datos técnicos de los CM/DM																																					
Recopilación de datos de las empresas mineras – Pagos realizados al gobierno (con documentos que lo respalden) – Detalles técnicos de las operaciones – Estados financieros																																					

Actividades	2006												2007												2008											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Recopilación y análisis de los datos de las AMD y minas <ul style="list-style-type: none"> - Conciliación de los detalles del sector minero y de los organismos recaudatorios - Verificar la corrección de las estimaciones de los pagos - Comparación de los pagos de las empresas mineras con los ingresos de los organismos recaudatorios - Conciliar las cifras de la OASL* Sede/Regiones - Conciliar los detalles técnicos de las minas y de la Comisión de Minerales - Transcripción de los datos a las plantillas (Agregación) ETC 																																				
Análisis y revisión de las plantillas provisionales con las AMD y las minas. Aportaciones de éstas al Marco de Transparencia																																				
Recopilación de datos de las Asambleas de Distrito/Consejos Tribales y Tierras Tribales																																				

APÉNDICE D

Plan de trabajo de Kazajstán

Plan de Trabajo para la implementación de la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas en la República de Kazajistán para el periodo 2007–2009
(Basado en el Memorandum de Entendimiento entre el Gobierno de Kazajistán y el Banco Mundial, firmado el 1 de diciembre de 2006).

No.	Objetivo	Productos/Resultados/Indicador		Plan de financiación [miles de KZT]			
		Corto plazo – 2007	Medio plazo 2008–2009	2007	2008	2009	Financiación del Gobierno de Kazajistán
1.	Formar un Secretariado (Paso A del MdE) E Formar un Secretariado permanente de la EITI que coordine todo el trabajo de la EITI en Kazajistán y preste su apoyo al Consejo Nacional de Interesados de la EITI. Plazo de ejecución—Diciembre de 2006 Objetivo: Actuar como punto central de todo el proceso de la EITI en Kazajistán y todas las actividades posteriores. Actividades/Insumos requeridos – y calendario: Con el tiempo, formar un departamento permanente de la EITI en el Ministerio de Energía y Recursos Minerales, que llevará a cabo las funciones del Secretariado y aportará financiación adicional para la gestión efectiva del plan de trabajo de la EITI y de la carga de trabajo. Plazo de ejecución—Septiembre de 2007	Constitución de un Secretariado de tres personas dentro del Ministerio de Energía y Recursos Minerales, con participación del Ministerio de Finanzas, que esté dirigido por un viceministro del Ministerio de Energía y Recursos Minerales.		No exigido			
1.1	Dado el mayor alcance de la participación de la EITI, redefinir el contenido del trabajo, las funciones y responsabilidades, etc. del Secretariado de la EITI (TdR). Plazo de ejecución—2007–2008			No exigido			
1.2				No exigido			

Full participation by companies (MOU step B.a)						
2.	Asegurar la plena participación de todas las empresas que operan en las industrias extractivas (petróleo, gas y minería) de Kazajistán (empresas de las IE) en la iniciativa de la EITI.	Emprender negociaciones con las empresas extractivas de petróleo, gas y minerales acerca de su incorporación a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas de Kazajistán.	No exigido			
	Plazo de ejecución—2007–2008					
	Objetivo:					
	Llevar a cabo un proceso completo de la EITI en Kazajistán que cumpla con los Criterios globales de la EITI niff 1 (publicación de todos los pagos) y niff 4 (participación de todas las empresas).					
	Actividades/Insumos requeridos – y calendario:					
2.1	Asegurar que la cobertura de la EITI abarca a todas las empresas extractivas internacionales, locales y estatales, y a sus filiales productoras de Kazajistán (mediante el Decreto Gubernamental niff 1166 de 4 de diciembre de 2006).	Plena aceptación de las empresas de las IE de participar en la EITI y revelar todas las categorías de pagos al Gobierno.	No exigido			
	Plazo de ejecución—2007–2008					
2.2	Tanto en los sectores del petróleo, del gas, como en el sector minero: Iniciar un debate con todas las empresas petroleras/de gas de la IE nuevas en el proceso de la EITI para familiarizarlas con la EITI, su papel y lo que se espera de ellas, y discutir los próximos pasos con la participación de las ONG.	Las empresas extractivas mineras comprenden claramente el papel y las responsabilidades (y el costo/beneficio) que se derivan de su participación en la EITI.	No exigido			
	Plazo de ejecución—2007–2008					

No.	Objetivo	Productos/Resultados/Indicador		Plan de financiación [miles de KZT]			
		Corto plazo – 2007	Medio plazo 2008–2009	2007	2008	2009	Financiación del Gobierno de Kazajstán
2.3	Alcanzar un acuerdo sobre y modificar el MdE existente entre el Gobierno de Kazajstán, las empresas petroleras y de gas y las ONG para adaptarse al mayor número de participantes de la EITI. Plazo de ejecución—finales de 2007—Primer trimestre de 2008	Acuerdo entre todas las empresas de las IE acerca de su participación en el gobierno y la toma de decisiones de la EITI a través del CNI (junto con el Gobierno de Kazajstán y las ONG), incluida la representación de todos los segmentos de las empresas y la participación activa en el trabajo del CNI.		No exigido			
2.4	Alcanzar un acuerdo sobre las reglas de funcionamiento de los CNI de mayor tamaño, la composición de los mismos, normas de votación, etc. que tenga en cuenta la mayor representación de las empresas de la IE—Ver otros pasos en nffi 8, abajo. Plazo de ejecución—2007–2008			No exigido			
2.5	Considerar si es necesaria una “estratificación” de las empresas de las IE por volumen de producción, cuantía de los ingresos empresariales, etc. para identificar a las empresas muy pequeñas. Plazo de ejecución—Primer trimestre del 2008 Evaluación de las posibles restricciones de la capacidad	Decisión acerca de si las empresas de las IE muy pequeñas pueden quedar excluidas del ciclo anual de la EITI (y, en caso afirmativo, acuerdo sobre los criterios/cantidades de corte).		No exigido			

2.6	<p>De acuerdo con la Ley sobre el Uso del Subsuelo de la República de Kazajstán, todas las empresas extractivas, nuevas y existentes, están obligadas a firmar el MdE de la EITI para poder firmar un contrato de producción.</p> <p>Sin embargo, y de acuerdo con la naturaleza voluntaria de la EITI, las empresas que ya hubieran suscrito contratos o acuerdos de distribución de la producción tienen derecho a no firmar el MdE de la EITI en lo que se refiere a la confidencialidad de los términos de sus contratos.</p>	<p>El Gobierno de la República de Kazajstán y los miembros del Consejo Nacional de Interesados reconocen la importancia de implicar a las empresas extractivas en la EITI, y por consiguiente realizarán el máximo esfuerzo para incorporar a las empresas petroleras, mineras y de gas a la EITI durante los años 2007 y 2008.</p>					
3. Integridad de los datos de la EITI (Paso B.b del MdE)							
3.	<p>Asegurar la integridad de los datos declarados que figuran en las declaraciones de la EITI de Kazajstán y de las empresas de la IE, de acuerdo con el Criterio nº1 2 de la EITI (los datos se basan en cuentas auditadas).</p>				Not required		
	<p>Objetivo:</p> <p>Proporcionar más garantías a los usuarios de la información de la EITI sobre la confiabilidad—integridad y exactitud—de los datos declarados por las empresas de las IE y por el gobierno.</p>				No exigido		
	<p>Actividades/Insumos requeridos — y calendario:</p>						

No.	Objetivo	Productos/Resultados/Indicador		Plan de financiación [miles de KZT]			
		Corto plazo – 2007	Medio plazo 2008–2009	2007	2008	2009	Financiación del Gobierno de Kazajstán
3-1	<p>Implantar un mecanismo con relación de costo-rendimiento para exigir a los auditores existentes de cada entidad de la EITI una certificación (es decir, una declaración realizada de conformidad con los procedimientos convenidos) que confirme que los datos remitidos por dicha entidad se basan en las cuentas y/o las cifras contables auditadas de la empresa.</p> <p>Plazo de ejecución—hasta finales de 2007</p>			No exigido			
3-2	<p>Sólo para el año 2007 y para las empresas que suministren datos de la EITI antes del 1 de enero de 2008 (cuando el citado decreto entra en vigor), (i) animar a todas las empresas a obtener voluntariamente dicha certificación de los auditores existentes, o bien (ii) exigir a las empresas una autocertificación (de un directivo de la empresa, en la plantilla de presentación de la información) de que los datos declarados coinciden con o proceden de las cuentas y/o las cifras contables auditadas de la empresa.</p> <p>Plazo de ejecución—hasta finales de 2007</p>			No exigido			

4. Asegurar una financiación sostenible para la EITI (Paso B.d del MdE)						
Objetivo:						
Lograr la sostenibilidad financiera y costo-eficiente del proceso de la EITI en Kazajstán.						
Actividades/Insumos requeridos – y calendario:						
4.1 Asegurarse de que el grupo de trabajo asignado (un grupo de trabajo para analizar e informar sobre los gastos requeridos para asegurar la financiación) define el requisito presupuestario.				Financiación del Gobierno de Kazajstán claramente establecida como partida presupuestaria en el presupuesto del Ministerio correspondiente, para cubrir todos los costos ordinarios, incluida la conciliación y declaración de los datos.		
Plazo de ejecución—Agosto de 2007						
5. Nombrar una empresa para practicar la conciliación (Paso B.e del MdE)						
Nombrar y administrar una empresa consultora o auditora adecuada para llevar a cabo el trabajo de conciliación y presentar informes en relación con el programa de la EITI.						
Objetivo:						
Nombrar a una empresa que agregue, concilie e informe sobre los datos aportados por las empresas y por el gobierno.				Selección a una empresa de auditoría a través de un proceso competitivo.	13.000	26.000
Plazo de ejecución—Mayo–Agosto 2007						
Actividades/Insumos requeridos – y calendario:						
5.1 Determinar el período de cobertura y el número de empresas en el ejercicio inicial de conciliación e información (es decir, sólo datos de 2005) y elaborar los TdR del trabajo junto con el CNI.						
Plazo de ejecución—Agosto de 2007						

No.	Objetivo	Productos/Resultados/Indicador		Plan de financiación [miles de KZT]		
		Corto plazo – 2007	Medio plazo 2008–2009	2007	2008	2009
5-2	Para los informes de la EITI de 2005 y/o 2006, el Gobierno debe dar inicio y financiar un proceso competitivo para seleccionar, a través de una empresa consultora internacional, a una empresa auditora o especializada (o a una empresa conjunta con empresas de este tipo y una empresa nacional de Kazajstán) para la conciliación y declaración de los datos de la EITI.	Publicar el informe inicial de la EITI en 2005.				Financiación del Gobierno de Kazajstán
	Plazo de ejecución—Agosto de 2007					
5-3	Para los informes de la EITI de 2006 y 2007, el Gobierno prevé aportar financiación para la empresa encargada de la conciliación en 2008.		Informes posteriores de la EITI			
	Plazo de ejecución—junio de 2007					
5-4	El Gobierno, con la participación de un grupo especializado del CNI, debe gestionar y supervisar los contratos con la empresa de conciliación seleccionada para todo el trabajo de conciliación de la EITI.					
	Plazo de ejecución—años 2007–2009					
5-5	El CNI debe llevar a cabo el trabajo de seguimiento de los resultados contenidos en el informe inicial de la EITI y acordar los próximos pasos con el Gobierno.		Trabajo de seguimiento a largo plazo sobre la EITI, así como sobre otras cuestiones relacionadas con la reforma sectorial y la transparencia.			
	Plazo de ejecución—hasta finales de 2007					
5-6	Publicar el informe de la EITI para 2005 de acuerdo con los criterios de la EITI					
	Plazo de ejecución—hasta finales de 2007					

No.	Objetivo	Productos/Resultados/Indicador		Plan de financiación [miles de KZT]		
		Corto plazo – 2007	Medio plazo 2008–2009	2007	2008	2009
6.4	Crear un paquete de información sobre la EITI para asegurarse de que todos los ciudadanos reciben información sobre la EITI. Plazo de ejecución—años 2007–2009	Información sencilla y accesible sobre los resultados del informe de la EITI en el sitio web www.eiti.kz .				Financiación del Gobierno de Kazajstán
6.5	Mantener el sitio web www.eiti.kz Plazo de ejecución—años 2007–2009			437.5		—
7.	Otra colaboración de la sociedad civil (Paso B.g del MdE)					
	Plantearse la adopción de otras medidas para la implantación de la EITI, mediante la colaboración activa de las organizaciones no gubernamentales.					
	Objetivo: Ayudar a Kazajstán a lograr las mejores prácticas en el proceso de implantación de la EITI, mediante una amplia colaboración nacional y difusión.					
	Actividades/Insumos requeridos – y calendario: Plantearse la celebración de seminarios especialmente centrados en la transparencia en el sector minero y en cuestiones sociales en el ámbito local.					
7.1	Plazo de ejecución—años 2007–2008	Difusión ampliada para las ONG con un interés especial en el sector minero.				

8. Redefinición del gobierno para los CNI						
<p>Dado el mayor número de empresas participantes en la EITI, responder a la necesidad de revisar el gobierno de los CNI y el MdE entre el gobierno, las empresas y las ONG.</p>						
Objetivo:						
Ayudar a Kazajistán a lograr las mejores prácticas en el proceso de implantación de la EITI, mediante una amplia colaboración nacional y difusión.						
Required Activities/Inputs—and timetable:						
<p>Plantearse la formación de grupos de trabajo en el CNI para mejorar la eficiencia, p. ej. (i) Plan de Trabajo y financiación; (ii) conciliación de datos y cuestiones sectoriales; y (iii) comunicación y difusión.</p> <p>Plazo de ejecución—abril de 2007</p>						
De acuerdo con las Actas nffi 8 de la reunión del CNI, celebrada el 20 de abril de 2007, se constituyeron los siguientes grupos de trabajo:						
<ol style="list-style-type: none"> 1) Grupo de trabajo para la popularización de la EITI 2) Grupo de trabajo para la elaboración de enmiendas 3) Grupo de trabajo para la elaboración del informe de la EITI 4) Grupo de trabajo sobre financiación del Plan de Trabajo 						

No.	Objetivo	Productos/Resultados/Indicador		Plan de financiación [miles de KZT]			
		Corto plazo – 2007	Medio plazo 2008–2009	2007	2008	2009	Financiación del Gobierno de Kazajstán
9.	Validación de la EITI						
	Nombrar a una empresa de validación para superar el proceso de validación de la EITI en 2008.	Select the validation company			8.750	—	8.750
	Plazo de ejecución—2008						
	Objetivo:						
	Hacer que el proceso de la EITI en Kazajstán cumpla con los requisitos de Consejo Internacional de la EITI, y convertirse en país cumplidor de la EITI.						
	Actividades/Insumos requeridos – y calendario:						
9.1	Enviar una solicitud de fondos para llevar a cabo la validación al Comité Estatal Presupuestario.						
	Plazo de ejecución—junio de 2007						
9.2	Seleccionar a la empresa encargada de la validación través de un concurso entre las empresas candidatas propuestas por el Consejo Internacional de la EITI.						
	Plazo de ejecución—Primer-segundo trimestre de 2008						
9.3	Passar por el proceso de validación de la EITI.						
	Plazo de ejecución—Primer-segundo trimestre de 2008						
	TOTAL (Miles de tenges KZT)			13.438	21.751		34.751
	TOTAL (equiv. en US\$ 117 KZT/US\$)			107,5	174		278

APÉNDICE E

Cálculo de los costos y del petróleo de costo en un CDP

En los CDP, el consejo de administración acuerda un programa de trabajo y un presupuesto de carácter anual. A continuación, se acuerda la cuantía presupuestaria que el contratista (o el operador) puede gastar a efectos de recuperación de costos. Esto significa que el contratista puede recuperar estos costos a través de una cuota de producción asignada. Si el contratista ha gastado, por ejemplo, \$20.000 en una pieza de equipo cuya compra ha sido aprobada en el programa de trabajo y en el presupuesto anual, y la producción se está vendiendo en ese momento a \$20 por barril, el contratista tendrá derecho a 1.000 barriles de petróleo. Esta asignación de petróleo se denomina “petróleo de costo”. Posteriormente, el contratista podría vender este petróleo para recuperar sus costos.

En los primeros CDP no se establecían límites al volumen de petróleo que podía reclamarse para recuperar los costos. La mayor parte de los CDP vigentes establecen un tope al volumen de petróleo de costo que puede emplearse en un año cualquiera, normalmente definido como un porcentaje de la producción anual. En los países con costos de producción bajos, como los países de Medio Oriente que producen en yacimientos tierra adentro, el porcentaje de petróleo de costo puede alcanzar un nivel tan bajo como el 20 por ciento. En las zonas en que los costos son más elevados, como las áreas de aguas marinas profundas, el porcentaje de petróleo de costo puede llegar al 90 por ciento. Estos porcentajes suelen negociarse antes de la finalización de los CDP y dependen del tamaño esperado de los yacimientos susceptibles de descubrirse, de la calidad del petróleo o del gas, de los costos de la explotación y de la distancia respecto de los mercados o las refinerías. En algunos CDP, el petróleo de costo puede ser

muy elevado al principio, pero ir decreciendo a lo largo del tiempo o si tiene lugar un determinado acontecimiento (p.ej., cuando se produce el primer exceso de petróleo de costo, como se señala más adelante).

Cuando los costos son elevados, como ocurre al comienzo del proceso o antes de que comience la producción, es posible que los costos a recuperar sean superiores al petróleo de costo disponible. En estas circunstancias, los costos no recuperados pueden trasladarse a los siguientes ejercicios hasta que el petróleo de costo disponible permita recuperarlo. La traslación de los costos de capital tiene un efecto similar al de la aplicación de la depreciación de los gastos de capital en un acuerdo de concesión. Por ejemplo, si los costos recuperables ascienden a \$20.000 pero sólo hay 500 barriles de petróleo de costo (500 barriles x \$20/barril = \$10.000), los otros \$10.000 de costos no recuperados se trasladan a ejercicios posteriores hasta que haya suficiente petróleo de costo disponible. En algunos CDP, los costos no recuperados que se trasladan se actualizan en un determinado porcentaje para compensar la inflación o el costo temporal del dinero.

A partir de un momento determinado, el valor del petróleo de costo disponible supera los costos en que se ha incurrido. La diferencia entre el petróleo de costo disponible y el petróleo de costo necesario para recuperar los verdaderos costos (incluida cualquier posible “actualización” de los mismos) se denomina exceso de petróleo de costo. En algunos CDP, este exceso recibe el mismo tratamiento que el petróleo de beneficio (*vid infra*), mientras que en otros recibe un tratamiento diferente. En algunos CDP (p. ej., Egipto y Siria) el exceso de petróleo de costo se asigna íntegramente al gobierno. Este tratamiento no incentiva al contratista a ahorrar costos, porque el ahorro no le beneficiaría. En otros CDP, el exceso de petróleo de costo se distribuye de una forma similar al petróleo de beneficio, pero las cuotas de participación sobre el mismo son diferentes.

A los efectos de recuperación de los costos, los costos de explotación y los de capital reciben por lo general el mismo tratamiento, pero el petróleo de costo se aplica primero a la recuperación de los costos de explotación. En algunos CDP, a los costos de capital se les aplica primero la depreciación fiscal antes de proceder a su recuperación mediante el petróleo de costo.

APÉNDICE F

Cálculo del petróleo de beneficio en un CDP

El petróleo de beneficio se distribuye entre el gobierno y el operador comercial una vez que se ha asignado el petróleo de costo, siempre que después de ello quede algo de petróleo para repartir. La distribución del petróleo de beneficio en un CDP es muy similar a la asignación del impuesto sobre los beneficios petroleros en un acuerdo de concesión.

Los CDP no están exentos de impuestos en algunos países, como en Estados Unidos, que grava la participación del contratista en el petróleo de beneficio. Esto puede dar lugar a una doble imposición. Por lo tanto, para que al contratista le resulte viable la empresa conjunta, puede aumentarse la cuota de petróleo de beneficio que por contrato le corresponde al contratista antes de gravarla. Por ejemplo, si la cuota inicial de petróleo de beneficio es del 30 por ciento para el contratista y del 70 por ciento para el gobierno, y el tipo del impuesto sobre sociedades en el país productor de petróleo es del 50 por ciento, la cuota de petróleo de beneficio del contratista puede duplicarse hasta el 60 por ciento, pero luego se gravaría al 50 por ciento. De este modo, la participación efectiva del contratista en el petróleo de beneficio después de impuestos seguiría siendo del 30 por ciento. Aunque, en sentido estricto, es innecesario incluirlos en un CDP, los impuestos suelen ser uno de los parámetros que se incluyen en los contratos de distribución de la producción.

A la mayoría de los países les gusta negociar un umbral máximo de rentabilidad para las empresas petroleras que participan en una empresa conjunta determinada, redu-

ciendo la cuota de petróleo de beneficio que corresponde al contratista cuando se verifican ciertos criterios. Estos umbrales pueden depender de la rentabilidad del proyecto (a través de su tasa de rendimiento interna, o TRI), de su capacidad de obtención de ingresos, de la remuneración acumulada del contratista dividida por sus costos acumulados, de la magnitud del proyecto (a través de su tasa diaria de producción) o del volumen acumulado de petróleo producido. Otra posibilidad consiste en modificar el porcentaje de petróleo de beneficio que corresponde al contratista en función del precio del petróleo, como ocurre en algunos contratos en Angola. En algunos contratos puede haber hasta tres de estos umbrales calculados de un modo diferente—aplicándose aquel que asigna al contratista la participación más baja en el petróleo de beneficio (p.ej., en Kazajstán).

Algunos de los criterios señalados no guardan relación con la rentabilidad de la empresa conjunta. Dichos criterios corren el riesgo de penalizar a la empresa petrolera antes de que el proyecto arroje un rendimiento razonable para la inversión realizada. Incluir estas condiciones en un CDP puede reducir el atractivo del país para otras empresas, y a largo plazo, ralentizar su desarrollo.

APÉNDICE G

Cálculo de la participación accionarial de petróleo en un CDP

En un CDP que prevé la utilización de petróleo de costo y de petróleo de beneficio para cubrir los costos en que se ha incurrido y los beneficios realizados, la participación accionarial de petróleo de la empresa consiste en su participación en el petróleo de costo, *más* su participación accionarial en el petróleo de beneficio.

Para ilustrar el concepto, si el petróleo de costo es el 40 por ciento y la participación de petróleo de beneficio del contratista es del 30 por ciento, entonces la participación accionarial de petróleo del contratista será:

$$\begin{aligned}
 & (\text{Producción total de petróleo} \times \text{Precio del petróleo}) \times 40\% \text{ Petróleo de costo} \\
 & \quad = \text{Petróleo de costo del contratista (40\%)} \\
 & + \text{Resto del petróleo no asignado (60\%)} \times 30\% \text{ Petróleo de beneficio} \\
 & \quad = \text{Petróleo de beneficio del contratista (18\%)} \\
 & \quad = \text{Participación accionarial total del contratista (58\%)} \\
 & \quad = \text{Participación accionarial total del gobierno (42\%)}
 \end{aligned}$$

Estas asignaciones entre el gobierno y el contratista pueden ajustarse durante el período de vigencia del CDP, modificando así las participaciones accionariales de petróleo de las partes. Por ejemplo, a medida que pase el tiempo los principales costos de capital habrán sido recuperados a través del petróleo de costo, y llegará un momento en que habrá un exceso de petróleo de costo. Las variaciones en el precio del petróleo producido también pueden afectar a la distribución real del petróleo entre el gobierno y el contratista.

Por ejemplo, basándonos en el escenario anterior, en que el petróleo de costo (40 por ciento) se utilizó plenamente, supongamos que el precio del petróleo aumentara de \$20/barril a \$40/barril. Supongamos, de nuevo, que la producción es de 1.000 barriles y que se ha autorizado la recuperación de \$8.000 de costos a través del petróleo de costo. Los ingresos totales del proyecto son de \$40.000, de los cuales \$16.000 (el 40 por ciento) pueden emplearse para recuperar costos. Si se recuperan \$8.000 a través del petróleo de costo asignado al contratista, los \$8.000 sobrantes de petróleo de costo pueden distribuirse de acuerdo con los términos específicos previstos en el CDP. Supongamos en este ejemplo que el exceso de petróleo de costo recibe el mismo tratamiento que el petróleo de beneficio. La participación accionarial total del contratista será en este caso del 20 por ciento en concepto de petróleo de costo, más $(80\% \times 30\% =)$ el 24 por ciento en concepto de petróleo de beneficio; es decir, de un 44 por ciento en total. Esta participación contrasta con la participación accionarial total de petróleo del 58 por ciento cuando el precio del petróleo era la mitad, es decir, de sólo \$20/barril. Esta relación entre la disminución de la participación accionarial de petróleo del contratista y el aumento de los precios del petróleo sólo se produce cuando el petróleo de costo disponible no es plenamente utilizado.

En términos netos, estos ejemplos también ilustran otra cuestión esencial. En un CDP, el gobierno sale ganando cuando el precio del petróleo aumenta, no sólo porque eleva el valor del petróleo de beneficio, sino porque aumenta también su participación en el petróleo de beneficio. Como consecuencia de este efecto, los CDP actúan como un factor de estabilidad ante la fluctuación de los precios del petróleo, sin tener que recurrir al establecimiento de impuestos extraordinarios (como, por ejemplo, un impuesto sobre los beneficios imprevistos) para generar ingresos.

APÉNDICE H

Las asociaciones público-privadas

Cuando el gobierno actúa como socio en una concesión o en un CDP se plantean ciertas cuestiones especiales. Las tres cuestiones principales son:

1. ¿Puede el gobierno pagar su participación?
2. ¿Plantea el papel del gobierno un conflicto de intereses para la empresa conjunta?
3. ¿Son adecuadas las cuentas auditadas de la empresa conjunta para la EITI?

¿Qué es una empresa conjunta?

Una empresa conjunta es un proyecto en el cual una o más empresas privadas se asocian, incluyendo a menudo a la empresa nacional petrolera como uno de los socios. La relación entre los socios de la empresa conjunta suele regirse por un acuerdo de explotación conjunta (AEC). Esta asociación puede darse en una concesión, en un acuerdo de distribución de la producción, en un acuerdo de margen o en un acuerdo de servicio técnico.

Los siguientes son algunos ejemplos de empresas conjuntas:

- En Nigeria, existe una empresa conjunta regida por un acuerdo de margen NNPC (la ENP de Nigeria) (55%), Shell (30%), Elf (10%) y AGIP (5%).

- En el Reino Unido, existe una empresa conjunta regida por un acuerdo de concesión entre Shell y Esso (Exxon) (50% cada una).
- En Kazajstán existe una empresa conjunta regida por el ADP del Mar Caspio Septentrional entre Agip, Exxon, Shell y Total (18,52% cada una), KazMunayGas (que representa al gobierno kazajo) e Inpex (8,33% cada una) y ConocoPhillips (9,26%).

¿Puede el gobierno pagar su cuota? El uso de acuerdos de aplazamiento

En ciertos casos en que el gobierno, o su ENP, es socio de una empresa conjunta y no dispone de capital para pagar su cuota del capital o de los costos de explotación exigidos por la empresa conjunta, las empresas no estatales pueden asumir todos los costos de la fase de prospección, o incluso de la fase de evaluación, y cobrar los mismos (con o sin intereses) a través del porcentaje de los ingresos derivados de la producción que corresponda a la ENP. Este tipo de acuerdos se conocen como acuerdos de aplazamiento. Dado que los costos de explotación son mucho más elevados, es improbable que las empresas aplacen el pago a la ENP durante la fase de explotación del proyecto, aunque en algunos casos sucede. Por lo general, la ENP deberá recurrir a la financiación externa en caso de que no pueda cubrir los costos de explotación. Podría incluso llegar a vender parte de su participación en la empresa conjunta para contribuir al pago del resto de su cuota en los costos de explotación. Esto es lo que sucedió en la empresa del Mar Caspio septentrional de Kazajstán. En otros casos, la incapacidad del gobierno de pagar su cuota puede retardar la explotación de los recursos del país. Los países como Nigeria, que tradicionalmente han tenido problemas para obtener fondos con que financiar el capital de sus empresas conjuntas debido a la existencia de otras necesidades fiscales, han optado ahora por utilizar CDP, que desplazan todos los costos de capital y el riesgo a las empresas privadas.

Cuadro de texto H.1: La ENP como socio de una empresa conjunta

La cuestión principal es si el gobierno ha pagado o no su aportación en plazo.

¿Puede suponer un conflicto la participación de la ENP en una empresa conjunta?

La participación estatal puede tener efectos muy perjudiciales sobre el funcionamiento económico de una empresa conjunta y debe recibir un tratamiento adecuado en el contrato. Cuando una ENP participa como socio en una empresa conjunta, a menudo se origina un conflicto de intereses. El gobierno, por ejemplo, puede querer emplear al mayor número posible de empleados locales y adjudicar los contratos a empresas

locales, mientras que los socios de la empresa conjunta lo que quieren es poner la empresa en funcionamiento lo antes posible y al costo más bajo posible durante toda la vida del proyecto. Estos objetivos pueden no ser compatibles entre sí.

Las ENP que son socios de una empresa conjunta también tendrán la obligación de realizar aportaciones a los costos de capital y de explotación a la empresa, y el derecho de percibir petróleo o dinero del proyecto. Sin embargo, como se ha señalado antes, si la ENP no realiza esas aportaciones en el debido momento, esto puede dar lugar a retrasos en las actividades de explotación y hacer que la dirección de la empresa pierda tiempo tratando de resolver la cuestión.

¿Son adecuadas para la EITI las cuentas auditadas de la empresa conjunta?

Los socios de la empresa conjunta designarán a un operador, que será quien gestione la empresa y responda ante el resto de los socios. La función del operador es administrar la empresa por cuenta de los socios accionistas, realizar peticiones de fondos para financiar los gastos de explotación y distribuir el petróleo de costo y el petróleo de beneficio entre los socios de la empresa conjunta y el gobierno. Todos los impuestos y cánones serán responsabilidad de los socios accionistas individuales.

En los acuerdos de las empresas conjuntas, es habitual que los socios de la empresa conjunta auditen las cuentas del operador para asegurarse de que el dinero que han aportado se está gastando de forma adecuada, de acuerdo con el contrato de explotación conjunta. Los socios también estarán interesados en saber si el operador ha adquirido los suministros conforme a un criterio de costo-efectividad y ha garantizado un valor adecuado para la empresa.

Importancia para la EITI. En el caso de que se hayan practicado auditorías exhaustivas de la empresa conjunta, pueden existir razones para reducir el alcance de la auditoría de la EITI, o para emplear cuentas auditadas para practicar una conciliación de la EITI. Las cuestiones que cabría plantear son si la auditoría ha sido publicada, si los auditores eran independientes y si la auditoría ha aplicado las normas internacionales correspondientes.

APÉNDICE I

Otros tipos de flujos de efectivo recibidos por el gobierno

El gobierno puede recibir otros flujos de caja procedentes del operador comercial que son más difíciles de clasificar como “beneficios” públicos. Considere, por ejemplo, un supuesto en el que el gobierno presta dinero para financiar la construcción de una importante planta en el sector petrolero o del gas. Esto fue lo que pasó en Nigeria, donde el gobierno financió parte de una planta de gas natural licuado. A medida que la planta comenzó a generar un flujo de caja positivo, empezaron a reembolsarse los préstamos. La cuestión es si el pago de esos préstamos concedidos debe ser considerado como un flujo de beneficios para el gobierno.

No es fácil dar respuesta a esta pregunta. Dado que el gobierno sólo está recuperando lo que previamente prestó, puede decirse que técnicamente no se trata de un “beneficio”. Por otra parte, la finalidad subyacente de la EITI es garantizar una rendición de cuentas adecuada de las transacciones financieras que se producen entre el gobierno y sus socios comerciales en las industrias extractivas. Siguiendo la misma línea argumental, es adecuado que la EITI exija que se informe sobre el reembolso de los préstamos que el gobierno haya concedido a las empresas comerciales que gestionan el proyecto. En estas circunstancias, Nigeria optó por publicar la cuantía de los reembolsos de préstamos, aunque no la presenta junto a los principales flujos de beneficios recibidos por el gobierno.

Para ampliar la EITI a aquellas situaciones en que se ha producido un préstamo, veamos cómo afectaría el requisito de divulgación a los intereses que el gobierno cobra por sus préstamos. Parece razonablemente claro que los intereses pagados y recibidos del préstamo original deben ser considerados como beneficios. Así pues, los intereses pagados y recibidos deben revelarse. La cuestión más delicada es cómo se contabilizan correctamente dichos intereses pagados y recibidos por el gobierno. Un aspecto que debe analizarse es si los intereses deben computarse en el momento en que se devengan o en el momento en que se pagan. Si se emplea una contabilidad en valores de caja, podría decirse que la fecha de pago será más relevante que la fecha de devengo de los intereses. Pero los ingresos que recibe el gobierno consisten en una combinación de pagos de capital y pagos de intereses⁶⁵, será necesario desagregar unos y otros, ya que los intereses representan un beneficio que debe ser revelado, mientras que el principal debe ser revelado, pero no como beneficio del gobierno.

APPENDIX J

Plantillas para la presentación de la información de Mongolia

Refrendado por la Resolución Conjunta nffl 49/96 del
Presidente de la Oficina Nacional de Estadística y del
Ministro de Finanzas, de 2007

PLANTILLA DE LA EITI 1

INFORME

_____ del año sobre el volumen de producción vendida y sobre los impuestos
sobre sociedades y las tasas pagadas al presupuesto estatal y local por la Empresa
(empresa filial) _____ que opera en la industria extractiva

Nffl de registro						1. El informe deberá ser elaborado en esta plantilla y divulgado antes del 30 de marzo del siguiente año, y remitirse a las Autoridades Reguladoras de Minerales y Petróleo de Mongolia (MRAMP), junto con un informe sobre divulgación de información.
Código						
Aimag, capital						
Soum, distrito						
Nombre de la empresa						2. Las MRAMP deberán remitirlo al Secretariado de la EITI de Mongolia, constituido como una entidad independiente, no después del 31 de mayo.
Tipo de empresa						

Indicadores	Instrucción relevante	Unidad de medida	Cantidad	Cantidad Total '000 MNT
Ámbito 1: Flujos de ingresos y beneficios				
1. Production and sales products				
1.a) Producción	1.1			
Producto Licencia No. ____		Ton		
Producto Licencia No. ____				
Producto Licencia No. ____				
Producto Licencia No. ____				
Ventas totales		'000 MNT		
1.b) Ventas de productos	1.2			
Producto Licencia No. ____		Ton		
Producto Licencia No. ____		Ton		
Producto Licencia No. ____		Ton		
Producto Licencia No. ____				
Producción total		'000 MNT		
1.c) Ventas por empresa a través del Acuerdo de Distribución de la Producción	1.3	Ton		
2. Taxes and fees paid by foreign and domestic companies to state and local budget				
2.a) Impuestos pagados	1.4			
Impuesto sobre la renta de las sociedades		'000 MNT		
Impuesto sobre el Valor Añadido, deducidas las devoluciones		'000 MNT		
Impuesto aduanero		'000 MNT		
Impuesto sobre los beneficios imprevistos		'000 MNT		
Impuesto sobre bienes inmuebles		'000 MNT		
Impuesto sobre consumos específicos (combustibles y lubricantes importados)		'000 MNT		
Impuesto sobre la gasolina y el gasóleo		'000 MNT		
Impuesto sobre automóviles y vehículos automotores		'000 MNT		
Otros impuestos monetarios		'000 MNT		

2.b) Tasas	1.5			
Tasas por la explotación de recursos minerales		'000 MNT		
Tasas de licencia por la exploración y explotación de recursos minerales		'000 MNT		
Reembolsos de depósitos cuya exploración se lleva a cabo con cargo al fondo presupuestario		'000 MNT		
Arrendamiento de tierras		'000 MNT		
Tasa por utilización de agua		'000 MNT		
Tasa por utilización de productos forestales y leña		'000 MNT		
Tasa por contratación de expertos y trabajadores extranjeros		'000 MNT		
Tasa por utilización de recursos minerales de depósitos extendidos		'000 MNT		
2.c) Tasas y cargos por servicio	1.6			
Derechos de timbre y otros cargos de registro estatal pagados a los organismos administrativos estatales y locales de acuerdo con la legislación relevante		'000 MNT		
Cargos por servicio pagados a los organismos administrativos estatales y locales de acuerdo con la legislación relevante		'000 MNT		
2.d) Dividendos de la propiedad estatal y local	1.7			
Dividendos de la propiedad estatal		'000 MNT		
Dividendos de la propiedad local		'000 MNT		
2.e) Otros pagos al Gobierno receptor	1.8			
Derechos del gobierno previstos en los Contratos de Distribución de la Producción		'000 MNT		
2.f) Donaciones a organismos públicos	1.9			
Donación monetaria de la empresa a Ministerios y organismos		'000 MNT		
Donación monetaria de la empresa a Aimag		'000 MNT		
Donación monetaria de la empresa a Soum		'000 MNT		
Donación monetaria de la empresa a organizaciones locales		'000 MNT		
Fondo desembolsado por la empresa en desarrollo sostenible y relaciones comunitarias		'000 MNT		
Ámbito 2. Flujos de ingresos y beneficios (base voluntaria)				
3. Transacciones de beneficios e ingresos	1.10	'000 MNT		
A. Suma de los impuestos reducidos e incrementados en virtud de acuerdos y condiciones específicas		'000 MNT		
B. Gastos de capital		'000 MNT		
C. Gastos de capacitación y formación de personal		'000 MNT		
D. Gastos geológicos y de prospección		'000 MNT		
E. Aportación en especie a una tasa del 50% a la cuenta especial de Protección medioambiental		'000 MNT		
F. Gastos para la prevención de desastres (Ley sobre Prevención de Desastres, artículo 27)		'000 MNT		

Declaramos bajo nuestra responsabilidad que el presente informe es correcto, de conformidad con la normativa sobre información, excepto en los casos mencionados abajo:

Informe elaborado por

SELLO

Director Ejecutivo

Contador General

Fecha: _____

Refrendado por la Resolución Conjunta nffl 49/96 del
Presidente de la Oficina Nacional de Estadística y del
Ministro de Finanzas, de 2007

PLANTILLA DE LA EITI 2

INFORME

_____ del año sobre los impuestos sobre sociedades y las tasas pagadas al presupuesto
estatal y local por la Empresa (empresa filial) _____
que opera en la industria extractiva

No. de registro						<p>1. El informe deberá ser elaborado en esta plantilla por todos los organismos administrativos estatales y autoridades tributarias antes del 30 de marzo del siguiente año, y remitirse al Departamento General de Tributación Nacional de Mongolia (GDNTM). El informe deberá elaborarse sobre cada una de las empresas implicadas en las industrias extractivas.</p> <p>2. El GDNTM deberá incorporar todos los datos y remitirlos al Ministerio de Finanzas antes del 15 de mayo.</p> <p>3. El Ministerio de Finanzas deberá supervisar los informes de todas las empresas, elaborar el Informe del Gobierno y, una vez aprobado por la auditoría, remitirlo al Secretariado de la EITI de Mongolia, constituido como una entidad independiente, no después del 31 de mayo.</p>
Código						
Aimag, capital						
Soum, distrito						
Nombre de la empresa						
Tipo de empresa						

Indicadores	Instrucción relevante	Cantidad total '000 MNT
Ámbito 1: Flujos de ingresos y beneficios		
1. Taxes and fees paid by foreign and domestic companies to state and local budget		
1.a) Impuestos pagados	1.1	
Impuesto sobre la renta de las sociedades		
Impuesto sobre el Valor Añadido, deducidas las devoluciones		
Impuesto aduanero		
Impuesto sobre los beneficios imprevistos		
Impuesto sobre bienes inmuebles		
Impuesto sobre consumos específicos (combustibles y lubricantes importados)		
Impuesto sobre la gasolina y el gasóleo		
Impuesto sobre automóviles y vehículos automotores		
Otros impuestos monetarios		
1.b) Tasas	1.2	
Tasas por la explotación de recursos minerales		
Tasas de licencia por la exploración y explotación de recursos minerales		
Reembolsos de depósitos cuya exploración se lleva a cabo con cargo al fondo presupuestario		
Arrendamiento de tierras		
Tasa por utilización de agua		
Tasa por utilización de productos forestales y leña		
Tasa por contratación de expertos y trabajadores extranjeros		
Tasa por utilización de recursos minerales de depósitos extendidos		

1.c) Tasas y cargos por servicio	1.3	
Derechos de timbre y otros cargos de registro estatal pagados a los organismos administrativos estatales y locales de acuerdo con la legislación relevante		
Cargos por servicio pagados a los organismos administrativos estatales y locales de acuerdo con la legislación relevante		
1.d) Dividendos de la propiedad estatal y local	1.4	
Dividendos de la propiedad estatal		
Dividendos de la propiedad local		
1.e) Otros pagos al Gobierno receptor	1.5	
Derechos del gobierno previstos en los Contratos de Distribución de la Producción		
1.f) Donaciones a organismos públicos	1.6	
Donación monetaria de la empresa a Ministerios y organismos		
Donación monetaria de la empresa a Aimag		
Donación monetaria de la empresa a Soum		
Donación monetaria de la empresa a organizaciones locales		
Fondo desembolsado por la empresa en desarrollo sostenible y relaciones comunitarias		
Ámbito 2. Flujos de ingresos y beneficios (base voluntaria)		
2. Transacciones de beneficios e ingresos	1.7	
Suma de los impuestos reducidos e incrementados en virtud de acuerdo y condiciones específicas		

Declaramos bajo nuestra responsabilidad que el presente informe es correcto, de conformidad con la normativa sobre información, excepto en los casos mencionados abajo:

Elaborado por

Supervisado por

Funcionario responsable

Secretario de Estado

Fecha: _____

Refrendado por la Resolución Conjunta nffl 49/96 del
Presidente de la Oficina Nacional de Estadística y del
Ministro de Finanzas, de 2007

PLANTILLA DE LA EITI 3

INFORME CONSOLIDADO

_____ del año sobre los impuestos sobre sociedades y las tasas pagadas al presupuesto estatal y local por la Empresa que opera en la industria extractiva

1. El Departamento General de Tributación Nacional de Mongolia (GDNTM) deberá consolidar sus propios datos, los datos de Aimag y los de los organismos estatales relevantes de la capital sobre cada una de las empresas implicadas en la industria extractivas, y los de las autoridades tributarias, elaborar el informe de ámbito nacional bajo la forma de la Plantilla 3, y remitirlo al Ministerio de Finanzas antes del 15 de mayo del siguiente año.
2. El Ministerio de Finanzas deberá supervisar los datos de cada una de las empresas y en todo el ámbito nacional, y revelar el Informe del Gobierno durante el mes de mayo del siguiente año.
3. El Ministerio de Finanzas deberá remitir el informe elaborado sobre cada empresa, bajo la forma de la Plantilla 3, al Secretariado de la EITI de Mongolia, constituido como una entidad independiente.

Indicadores	Instrucción relevante	Cantidad total '000 MNT
Ámbito 1: Flujos de ingresos y beneficios		
1. Impuestos y tasas pagados por las empresas extranjeras y nacionales al presupuesto estatal y local		
1.a) Impuestos pagados	1.1	
Impuesto sobre la renta de las sociedades		
Impuesto sobre el Valor Añadido, deducidas las devoluciones		
Impuesto aduanero		
Impuesto sobre los beneficios imprevistos		
Impuesto sobre bienes inmuebles		
Impuesto sobre consumos específicos (combustibles y lubricantes importados)		
Impuesto sobre la gasolina y el gasóleo		
Impuesto sobre automóviles y vehículos automotores		
Otros impuestos monetarios		
1.b) Tasas	1.2	
Tasas por la explotación de recursos minerales		
Tasas de licencia por la exploración y explotación de recursos minerales		
Reembolsos de depósitos cuya exploración se lleva a cabo con cargo al fondo presupuestario		
Arrendamiento de tierras		
Tasa por utilización de agua		
Tasa por utilización de productos forestales y leña		
Tasa por contratación de expertos y trabajadores extranjeros		
Tasa por utilización de recursos minerales de depósitos extendidos		

1.c) Tasas y cargos por servicio	1.3	
Derechos de timbre y otros cargos de registro estatal pagados a los organismos administrativos estatales y locales de acuerdo con la legislación relevante		
Cargos por servicio pagados a los organismos administrativos estatales y locales de acuerdo con la legislación relevante		
1.d) Dividendos de la propiedad estatal y local	1.4	
Dividendos de la propiedad estatal		
Dividendos de la propiedad local		
1.e) Otros pagos al Gobierno receptor	1.5	
Derechos del gobierno previstos en los Contratos de Distribución de la Producción		
1.f) Donaciones a organismos públicos	1.6	
Donación monetaria de la empresa a Ministerios y organismos		
Donación monetaria de la empresa a Aimag		
Donación monetaria de la empresa a Soum		
Donación monetaria de la empresa a organizaciones locales		
Fondo desembolsado por la empresa en desarrollo sostenible y relaciones comunitarias		
Ámbito 2. Flujos de ingresos y beneficios (base voluntaria)		
2. Transacciones de beneficios e ingresos	1.7	
Suma de los impuestos reducidos e incrementados en virtud de acuerdo y condiciones específicas		

Declaramos bajo nuestra responsabilidad que el presente informe es correcto, de conformidad con la normativa sobre información, excepto en los casos mencionados abajo:

Elaborado por

Ministro de Finanzas

Funcionario responsable

Secretario de Estado

Fecha: _____

Refrendado por la Resolución Conjunta nffl 49/96 del
Presidente de la Oficina Nacional de Estadística y del
Ministro de Finanzas, de 2007

PLANTILLA DE LA EITI 4

INFORME CONSOLIDADO

_____ del año sobre las cantidades producidas y vendidas por las Empresas
que operan en las industrias extractivas

Las MRAMP deberán recibir los informes de las empresas en este formato y remitir el informe consolidado al Secretariado de la EITI de Mongolia, constituido como una entidad independiente, no después del 31 de mayo.

Indicadores	Instrucción relevante	Unidad de medida	Cantidad	Cantidad total '000 MNT
Ámbito 1: Flujos de ingresos y beneficios				
1. Producción y ventas de productos				
1.a) Producción	1.1			
Producto Licencia No.		Ton		
Producto Licencia No.				
Producto Licencia No.				
Producto Licencia No.				
Producción total		'000 MNT		
1.b) Ventas de productos	3.2			
Producto Licencia No.		Ton		
Producto Licencia No.		Ton		
Producto Licencia No.		Ton		
Producto Licencia No.				
Ventas totales		'000 MNT		
1.c) Ventas por empresa a través del Acuerdo de Distribución de la Producción	3.3	Ton		

Declaramos bajo nuestra responsabilidad que el presente informe es correcto, de conformidad con la normativa sobre información, excepto en los casos mencionados abajo:

Informe elaborado por las Autoridades Regulatoras de Minerales y Petróleo de Mongolia

Presidente

Jefe de departamento responsable

Fecha: _____

APÉNDICE K

Fuentes de referencia

Secretariado de la EITI

www.eitransparency.org

Sitios web de los países a través del Secretariado Internacional de la EITI

Azerbaiyán	www.eitransparency.org/Azerbaijan
Bolivia	www.eitransparency.org/Bolivia
Camerún	www.eitransparency.org/Cameroon
Chad	www.eitransparency.org/Chad
Congo, Rep. Democrática del	www.eitransparency.org/DRCongo
Congo, República del	www.eitransparency.org/Congo
Gabón	www.eitransparency.org/Gabon
Ghana	www.eitransparency.org/Ghana
Guinea	www.eitransparency.org/Guinea
Guinea Ecuatorial	www.eitransparency.org/EquatorialGuinea
Kazajstán	www.eitransparency.org/Kazakhstan
República Kirguiza	www.eitransparency.org/Kyrgyzstan
Mali	www.eitransparency.org/Mali
Mauritania	www.eitransparency.org/Mauritania
Mongolia	www.eitransparency.org/Mongolia
Niger	www.eitransparency.org/Niger
Nigeria	www.eitransparency.org/Nigeria
Perú	www.eitransparency.org/Peru

Santo Tomé y Príncipe	www.eitransparency.org/ SaoTomeAndPrincipe
Sierra Leona	www.eitransparency.org/SierraLeone
Timor Oriental	www.eitransparency.org/Timor-Leste

Sitios web de los países de la EITI

Azerbaiyán

Fondo Estatal de Petróleo de la EITI	www.oilfund.az
Coalición de ONG de la EITI	www.eiti-az.org

Congo, República del

EITI del país	www.mefb-cg.org/eiti.htm
---------------	--

Gabón

Sitio web de la EITI	www.finances.gouv.ga/eiti2.htm
----------------------	--

Ghana

Sitio web de la EITI	www.geiti.gov.gh/index.asp
----------------------	--

Kazajstán

Sitio web de la EITI del gobierno de Kazajstán	www.eiti.kz
Coalición de ONG sobre ingresos del petróleo bajo supervisión pública	www.publicoversight.kz

Mauritania

Secretaría Nacional de la EITI de Mauritania	www.mauritania.mr/itie/
--	--

Nigeria

www.neiti.org.ng/

Perú

www.minem.gob.pe/eiti/default.asp

Organismos públicos que apoyan a al EITI en distintos países

Alemania

Ministerio Federal para la Cooperación y el Desarrollo Económicos	www.bmz.de/en/index.html
---	--

Australia

Asistencia Internacional (AusAID)	www.ausaid.gov.au
-----------------------------------	--

Bélgica

Asuntos Exteriores, Comercio Exterior y Cooperación para el Desarrollo	www.diplomatie.be/EN/igfc/scope/default.asp
--	--

Canadá

Departamento de Finanzas	www.fin.gc.ca/news07/07-012e.html
--------------------------	--

Estados Unidos

Agencia Internacional de Estados Unidos para el Desarrollo (USAID)	www.usaid.gov/index.html
--	--

Francia

<https://pastel.diplomatie.gouv.fr>

Noruega

Agencia Noruega de Desarrollo (NORAD)
www.norad.no

Países Bajos

Ministerio de Asuntos Exteriores
www.minbuza.nl/en/home

Reino Unido

Departamento de Desarrollo Internacional (DFID)
www.dfid.gov.uk/news/files/extractiveindustries.asp

Organizaciones internacionales

Grupo del Banco Mundial
www.worldbank.org

Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD)
www.ebrd.com

Fondo Monetario Internacional
www.imf.org

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)
www.oecd.org

ONG internacionales

Revenue Watch Institute (RWI)
www.revenuewatch.org

Hagan Público lo que Pagan
www.publishwhatyoupay.org/english/index.shtml

Transparency International
www.transparency.org

Global Witness
www.globalwitness.org

Catholic Agency for Overseas Development (CAFOD)
www.cafod.org.uk

Georgia Revenue Watch and NGO Coalition “For Transparency of Public Finance”
www.publicfinance.ge

Open Society Institute
www.soros.org/resources/articles_publications/articles/transparency_20050317

American Petroleum Institute (API)
api-ec.api.org

International Council on Mining and Metals (ICMM)
www.icmm.com

International Organization of Oil and Gas Producers (OGP)
www.ogp.org.uk



Glosario

Acuerdo de Distribución De la Producción (ADP)

Ver “Contrato de Distribución de la Producción”.

Administrador

Organización designada para conciliar las cifras de pagos e ingresos suministradas por las empresas y los organismos públicos que participan en las industrias extractivas. El administrador tiene la responsabilidad de comparar distintos conjuntos de datos e intentar investigar y explicar toda discrepancia identificada, pero no practica una verdadera auditoría de estas transacciones.

Agregación

Proceso de la EITI de recopilación de información financiera para su propagación pública, pero que no clasifica dicha información en función de la identidad individual de los pagadores (es decir, los nombres de las empresas) y/o de los tipos de pago (p.ej., por categoría de pago u obligación de pago).

Agregador

Organización (normalmente, un tercero independiente) designada para llevar a cabo la tarea de agregación de la EITI. Este término es intercambiable por el de “administrador”.

Auditoría

Proceso para obtener, verificar, eventualmente conciliar, y presentar información relativa a datos financieros o físicos relevantes para las industrias extractivas, también en el proceso de la EITI.

Auditor

Organización, generalmente una empresa auditora independiente, que está autorizada o certificada de algún otro modo para practicar auditorías financieras y otros servicios relacionados por normas profesionales o por un órgano colegiado en una jurisdicción legal determinada. En el contexto de la EITI, el auditor suele tener la responsabilidad de inspeccionar las cuentas financieras y otra información en manos de aquellas empresas y/o organismos públicos implicados en las industrias extractivas, con la finalidad de determinar si dichas cuentas y dicha información han sido correctamente registradas y declaradas.

Beneficio

El beneficio es la cuantía neta en que los ingresos superan a los costos, de acuerdo con las reglas de contabilidad apropiadas. El beneficio puede definirse antes y/o después de deducir los impuestos aplicables a pagar.

Canon

Pago por la extracción de recursos minerales que se hace al gobierno anfitrión (que puede ser una administración regional, provincial y/o local).

Caudal

Término que se aplica normalmente al volumen o cantidad de petróleo o gas que sale de un pozo o fluye a través de una conducción. El caudal suele medirse en unidades de medida como, por ejemplo, “barriles por día” o “millones de pies cúbicos por día”.

Conciliación

Explicación suficiente de la diferencia entre dos cifras.

Contratista

Término normalmente empleado para designar a una empresa o grupo de empresas petroleras socias con competencias técnicas, habilidades profesionales y capacidad financiera, y que están dispuestas a explorar y explotar el área convenida, asumiendo los riesgos, a través de una empresa regida por un contrato de distribución de la producción (CDP). El término distingue entre las empresas petroleras privadas (los contratistas) y la empresa nacional petrolera, que normalmente es la otra parte del contrato (el concesionario). El término puede aplicarse también a las empresas que prestan servicios a una empresa o un conjunto de empresas petroleras.

Contrato de Distribución De la Producción (CDP)

Acuerdo de producción de petróleo por el cual el contratista asume todos los costos de prospección y producción, sin que dichos costos sean reembolsables en caso de que no se haga ningún descubrimiento en la zona especificada por el contrato (APP o AEP), y en virtud del cual tanto el gobierno como el contratista son remunerados con el recurso producido.

Este tipo de contrato puede recibir nombres diferentes en varios países de habla española, a diferencia del término estándar comúnmente utilizado en inglés (Petroleum Sharing Agreement/Contract). Por ejemplo, en Ecuador se le conoce como “Contrato de Participación para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos”; en México se refieren a ellos como “Contratos de Riesgo Compartido”; mientras que en Bolivia la Ley de Hidrocarburos los llama “Contratos de Producción Compartida”. Reconociendo esta diversidad, esta guía ha decidido utilizar “Contratos de Distribución de la Producción”, que se refiere a su principal función de establecer las reglas de división de la producción entre el contratista y el gobierno. Estas reglas son ampliamente explicadas en el capítulo correspondiente, de tal manera que es posible identificar un contrato de este tipo aun si el nombre es diferente en cada país.

Contrato de servicios

Acuerdo para la producción de petróleo en que una de las partes es titular del APP, mientras que el operador es designado como contratista de servicios y aporta los fondos necesarios para los trabajos de prospección y producción durante un período de tiempo determinado (p.ej., cinco años, durante los cuales el contratista recibe la remuneración a plazos prevista en el contrato, independientemente de cuál sea el resultado de la prospección).

Costos

Los costos son gastos en que incurre una entidad en el curso de su actividad empresarial. El concepto de “costos” a efectos de información financiera puede no coincidir con su significado a efectos fiscales. El gasto de capital se emplea para sufragar los elementos de capital (es decir, activos que servirán durante varios años) de un proyecto. Los gastos de explotación se emplean para sufragar los elementos que no son de capital (p.ej., servicios, salarios, bienes perecederos y activos con una vida útil corta) del proyecto. La clasificación de los costos fiscales se rige por las normas y reglamentos fiscales de cada país. Las clasificaciones de costos a efectos contables se rigen por las normas de contabilidad relevantes y/o por los términos de la licencia o del acuerdo de operación conjunta aplicable a la operación.

Derechos de Exportación/importación

Derechos que se aplican a la exportación o importación de productos. El petróleo y el gas suelen estar exentos del pago de derechos de exportación.

Dividendos

Cuantía de los beneficios de la empresa que se paga a un socio o accionista a cambio de la inversión que éste ha realizado.

Downstream

Las actividades que tienen lugar tras la fase de producción en la industria del petróleo y el gas (incluido el transporte, la refinación y la comercialización).

EITI Plus

Referencia a una determinada forma de implantación de la EITI que puede ser instituida por un país determinado, y que va más allá de las normas y requisitos de la EITI, tal y como éstos aparecen definidos en *Manual* de la EITI, la *Guía de Validación* de la EITI y otros documentos aplicables.

Empresa conjunta

Grupo de empresas (en el que puede haber una empresa estatal) que se une para llevar a cabo prospecciones y explotar en un futuro minerales o hidrocarburos en un área especificada por un contrato acordado.

Esquema de flujos financieros

Un esquema de flujos financieros es un gráfico simplificado de todos los pagos que permite mostrar qué entidad realiza los pagos y qué entidad los recibe. Es una herramienta útil para comprender las transacciones de dinero entre las empresas y el gobierno en la industria extractiva de un país.

Estanqueidad

Los costos soportados en un área pueden compensarse con los beneficios imponibles obtenidos en otra. Por ejemplo, puede permitirse que los costos de exploración se compensen con los beneficios derivados de la producción de un yacimiento. En ocasiones, sin embargo, existen restricciones que limitan los costos que pueden compensarse con los beneficios obtenidos en otra área. Estas restricciones se conocen como “estanqueidad”. En el Reino Unido, por ejemplo, los costos de exploración de los yacimientos situados en tierra no pueden compensarse con los beneficios obtenidos de yacimientos situados en alta mar. Así pues, en el Reino Unido las operaciones en tierra y marinas son estancas, aunque sea la misma empresa quien las lleve a cabo.

Flujos financieros

Flujos de pagos entre empresas extractivas y cualquier entidad pública de cualquier nivel de gobierno.

Fiscalización

La conversión de una unidad de producción (p.ej., un barril de petróleo) a términos monetarios. Por ejemplo, cuando el petróleo se mide en boca de pozo, el volumen medido se valora posteriormente en términos monetarios con el fin de poder calcular el impuesto o canon pagadero al gobierno.

Gas asociado

Cuando se produce petróleo en un depósito y el crudo sale a la superficie, la presión disminuye y los hidrocarburos más ligeros se vuelven gaseosos. Estos gases se denominan “gases asociados”.

Gas natural licuado (GNL)

Gas natural compuesto de metano casi puro enfriado a una temperatura de 162°C para convertirlo en líquido. El GNL ocupa alrededor de 1/600 de su volumen como gas.

Gas no asociado

Expresión que designa el gas derivado de un yacimiento que contiene poco o nada de petróleo.

Gravedad API

Unidad de medida definida por el American Petroleum Institute (API) para medir la gravedad específica del petróleo.

Grupo de multi-partícipes (GMP)

Grupo integrado por representantes del sector privado, representantes independientes de la sociedad civil y altos cargos públicos relevantes, que supervisa la iniciativa EITI en un país.

Importante

Término que se emplea para describir los flujos de beneficios que son relevantes. La EITI requiere la publicación de todos los flujos de beneficios importantes. De acuerdo con la EITI, un flujo de beneficios es importante “si su omisión o exposición inexacta puede afectar materialmente al Informe final de la EITI”⁶⁶. Por lo general, será responsabilidad de los interesados decidir cómo va a definirse la importancia de un beneficio en términos cuantitativos, en función de los objetivos del programa de la EITI en el país.

Impuesto

Pago realizado al gobierno receptor en proporción a la renta imponible derivada del proyecto como, por ejemplo, el impuesto sobre sociedades y el impuesto sobre beneficios.

Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)

Impuesto que se aplica en cada una de las fases del proceso de manufactura y venta de un bien o un servicio. Las normas que rigen el sistema del IVA son nacionales y varían de un país a otro. Normalmente, el IVA que la empresa paga por la compra de bienes puede ser compensado con el IVA que carga por la venta de bienes o la prestación de servicios. La diferencia se paga (o se percibe) del gobierno. La exportación de petróleo y gas suele estar exenta del IVA.

Interesados

Miembros del gobierno, la sociedad civil y el sector privado afectados por la industria extractiva en un país.

Licencia de Extracción de Petróleo (OML)

Derecho legal a explotar y producir hidrocarburos descubiertos en un área determinada durante un período de tiempo determinado.

Licencia de Prospección De Petróleo (OPL)

Derecho legal a explorar hidrocarburos en un área determinada durante un período de tiempo determinado.

Manual de la EITI

El *Manual*⁶⁷ de la EITI ofrece orientaciones sobre cómo participar en la EITI. El manual ha sido elaborado por el Secretariado Internacional de la EITI. Su objetivo es ayudar a los países que desean implantar la EITI y a los interesados que quieran apoyar la implantación.

Margen de refinería

Diferencia entre el costo al por mayor de la gasolina (estimado a través de los precios a los que se vende en grandes cantidades a los minoristas o vendedores) y el costo del petróleo crudo.

Normas internacionales de auditoría

Normas internacionalmente aceptadas aplicables al modo en que los auditores profesionales practican las auditorías, dictadas por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento de la Federación Internacional de Contadores. La aplicación de estas normas en cada país es competencia del organismo regulador relevante del país.

Normas internacionales de contabilidad

Normas internacionalmente aceptadas de contabilidad financiera, dictadas por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad. La aplicación de estas normas en cada país es competencia del organismo regulador relevante del país.

Operador

Entidad (que puede ser una empresa petrolera o un grupo de empresas petroleras) que explota un activo por cuenta de otras. El activo puede consistir en uno o varios yacimientos de petróleo. Las relaciones entre el operador y las empresas accionistas suelen regirse por un acuerdo de explotación conjunta (AEC).

Organización de la sociedad civil (OSC)

Las OSC son organizaciones no gubernamentales como los sindicatos, las coaliciones formadas en torno a temas específicos, las organizaciones religiosas, los movimientos de pueblos indígenas y las fundaciones.

Pagos en especie

Pagos realizados a un gobierno (p.ej., cánones) en forma de mercancía física (p.ej., petróleo, gas o minerales) en lugar de en efectivo.

Petróleo de beneficio (*Profit Oil*)

Cantidad de petróleo crudo/gas que queda para repartir entre el gobierno y el contratista después recuperar los costos a través del petróleo/gas de costo y del pago de los cánones y otros impuestos (si procede) en un contrato de distribución de la producción.

Petróleo de costo (*Cost Oil*)

Parte de la producción de petróleo (o de gas) que se comparte con el contratista en una proporción determinada, de acuerdo con la fórmula especificada en el contrato relevante de distribución de la producción, y que permite al contratista recuperar los costos en que ha incurrido en un proyecto.

Probabilidad de éxito (PDE)

En la industria del petróleo y del gas, este término suele emplearse para referirse a las posibilidades de descubrir hidrocarburos durante las operaciones de prospección. Si la PDE es, por ejemplo, del 10 por ciento, las posibilidades de fracaso, es decir, la probabilidad de no encontrar hidrocarburos, sería del 90 por ciento.

Recuperación de costos

El proceso destinado a acumular o aprobar costos con el fin de asegurar una recuperación equitativa de los mismos a través del petróleo o gas de costo en un CDP o mediante las aportaciones pagadas en concepto de peticiones de fondos por los socios a una empresa conjunta.

Regulador

Funcionario u organismo público a quien la ley otorga expresamente la responsabilidad de administrar las normas y reglamentaciones. El regulador puede tener facultades para elaborar y dictar normas.

Rendimiento de la inversión

Los ingresos que genera una inversión por cada unidad (p.ej., por cada dólar) de capital invertido. Si una inversión de \$1 millón genera \$100.000 al año, el rendimiento de la inversión es del 10 por ciento.

Reservas por agotamiento

Reserva que puede deducirse cuando se calculan las obligaciones fiscales o cuando se declaran los beneficios financieros (dependiendo del contexto) y que está relacionada con el agotamiento del activo en el terreno. Los costos de los pozos y las instalaciones de producción y los costos de arrendamiento van deduciéndose a lo largo de la vida de un yacimiento de petróleo o de un depósito de minerales. La reserva por agotamiento anual se calcula relacionando la producción del año con las reservas totales producibles a comienzos del año.

Secretariado de la EITI

La EITI recibe el apoyo de un Secretariado Internacional que tiene actualmente su sede en Oslo. El Secretariado trabaja en estrecho contacto con el Banco Mundial y el FMI para gestionar la EITI en el ámbito mundial. Algunos países que están implantando la EITI disponen de un Secretariado independiente con personal a tiempo completo para ayudar a gestionar los aspectos administrativos de la implantación de la EITI.

Upstream

Las fases de extracción y producción de la industria del petróleo y el gas.

Valoración retroactiva en refinería

El valor de una cantidad de petróleo crudo estimado sobre la base de los productos que genera en la refinería.



Notas finales

- 1 Principios de la EITI: www.eitransparency.org/eiti/principles; Criterios de la EITI: www.eitransparency.org/eiti/criteria.
- 2 *Guía de Validación* de la EITI, pp. 8, 9: eitransparency.org/files/document/validation_guide_spanish.pdf.
- 3 www.isodec.org.gh.
- 4 Informe *Eye on EITI*: www.revenuewatch.org/news/publications/EyeonEITIReport.pdf.
- 5 Informe *Eye on EITI*.
- 6 *Follow the Money*: www.revenuewatch.org/news/publications/follow_money.pdf.
- 7 Liberia: eitiliberia.org/leit.pdf.
- 8 Hagan Público lo que Pagan: www.publishwhatyoupay.org/espanol/index.shtml.
- 9 Revenue Watch Institute: www.revenuewatch.org.
- 10 Global Witness: www.globalwitness.org.
- 11 Transparency International: www.transparency.org.
- 12 Para una descripción detallada de cómo es un Plan de Trabajo Nacional y cómo puede evaluarse, ver Capítulo 2.
- 13 Ver Indicador 5 del Cuadro de Validación, *Guía de Validación* de la EITI, p. 8: eitransparency.org/files/document/validation_guide_spanish.pdf.
- 14 Regulaciones de la Coalición “Para Mejorar la Transparencia en las Industrias Extractivas”: www.eiti-az.org/ts_gen/eng/koalisiya/eng_k4.htm.
- 15 Memorando de creación de la Coalición “Para Mejorar la Transparencia en las Industrias Extractivas”. Bakú, 13 de mayo de 2004: www.eiti-az.org/ts_gen/eng/koalisiya/eng_k2.htm.
- 16 Indicador 5 del Cuadro de Validación, *Guía de Validación* de la EITI, Criterio 5, p.8: eitransparency.org/files/document/validation_guide_spanish.pdf.
- 17 www.eiti-az.org/ts_gen/eng/koalisiya/eng_k2.htm.

- 18 www.publicoversight.kz.
- 19 Actas del Comité de Seguimiento de la EITI sobre la reunión celebrada el 1 de febrero de 2007: www.eitransparency.org/UserFiles/File/cameroon/cameroon_minutes_feb_01_07.pdf.
- 20 Indicadores 6 y 7 del Cuadro de Validación, *Guía de Validación de la EITI*, pp. 8, 11–12: eitransparency.org/files/document/validation_guide_spanish.pdf.
- 21 MdE de la NEITI con la sociedad civil: <http://www.neiti.org.ng/files-pdf/MOU%20oby%20NSWG%20&%20CSO%27s.pdf>.
- 22 Indicador 8 del Cuadro de Validación, *Guía de Validación de la EITI*, pp. 8, 12: eitransparency.org/files/document/validation_guide_spanish.pdf.
- 23 Indicador 9 del Cuadro de Validación, *Guía de Validación de la EITI*, pp. 8, 14: eitransparency.org/files/document/validation_guide_spanish.pdf.
- 24 *Manual de la EITI*, p. 8: www.eitransparency.org/UserFiles/File/keydocuments/sourcebook_spanishaprilo6.pdf.
- 25 Criterio 1 de la EITI, *Guía de Validación de la EITI*, p. 13: eitransparency.org/files/document/validation_guide_spanish.pdf.
- 26 Criterio 4 de la EITI, *Guía de Validación de la EITI*, p. 8: eitransparency.org/files/document/validation_guide_spanish.pdf.
- 27 Indicador 9 de la EITI, Herramienta de Evaluación del Indicador, *Guía de Validación de la EITI*, pp. 8, 14: eitransparency.org/files/document/validation_guide_spanish.pdf.
- 28 Indicador 10 del Cuadro de Validación, *Guía de Validación de la EITI*, pp. 8, 14: eitransparency.org/files/document/validation_guide_spanish.pdf.
- 29 Indicador 10 del Cuadro de Validación, *Guía de Validación de la EITI*, pp. 8, 14: eitransparency.org/files/document/validation_guide_spanish.pdf.
- 30 Indicadores 12 y 13 del Cuadro de Validación, *Guía de Validación de la EITI*, pp. 8, 15–6: eitransparency.org/files/document/validation_guide_spanish.pdf.
- 31 Indicadores 12 y 13 del Cuadro de Validación, *Guía de Validación de la EITI*, pp. 8, 15–6: eitransparency.org/files/document/validation_guide_spanish.pdf.
- 32 Indicadores 14-17 del Cuadro de Validación, *Guía de Validación de la EITI*, p. 8: eitransparency.org/files/document/validation_guide_spanish.pdf.
- 33 Indicador 17 del Cuadro de Validación: “¿Ha identificado el informe de la EITI discrepancias y ha realizado recomendaciones sobre acciones a tomar?”, *Guía de Validación de la EITI*, p. 8: eitransparency.org/files/document/validation_guide_spanish.pdf.
- 34 Indicador 16 del Cuadro de Validación: “¿Está satisfecho el grupo de multi-partícipes con que la organización contratada para conciliar las cifras de la empresa y el gobierno lo haya hecho satisfactoriamente?”, *Guía de Validación de la EITI*, p. 8: eitransparency.org/files/document/validation_guide_spanish.pdf.
- 35 Indicador 15 del Cuadro de Validación: “¿Se han divulgado todos los ingresos importantes por petróleo, gas y minería recibidos por el gobierno (“Ingresos”) a la organización contratada para conciliar cifras y presentar el informe de la EITI?”, *Guía de Validación de la EITI*, p. 8: eitransparency.org/files/document/validation_guide_spanish.pdf.
- 36 Indicador 11 del Cuadro de Validación y Herramienta de Evaluación del Indicador 11, *Guía de Validación de la EITI*, pp. 8, 14–15: eitransparency.org/files/document/validation_guide_spanish.pdf.
- 37 La ley sobre la NEITI, promulgada el 28 de mayo de 2007, establece que toda empresa extractiva que no suministre información oportuna y correcta puede ser condenada a una multa de N30.000.000, además de tener que abonar las cantidades no pagadas al gobierno. La empresa también puede perder la licencia de funcionamiento. Los directores y otros gerentes de la empresa implicados en la defraudación o la no divulgación pueden ser condenados a una multa de N5.000.000 o a una pena de prisión de dos años. El funcionario público que no suministre información oportuna y correcta sobre los pagos recibidos puede ser condenado a una pena de dos años de prisión o una multa de N5.000.000. <http://www.neiti.org.ng/files-pdf/neitiact.pdf>.

- 38 Comité de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas de la República de Azerbaiyán. Informe de los contadores independientes para el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2005: www.oilfund.az/download2/eiti_report_31122005_en.pdf.
- 39 Resumen Ejecutivo de los Informes de Auditoría Financiera de la NEITI, pp.8-9: <http://www.neiti.org.ng/files-pdf/ExecutiveSummaryFinal-31Deco6.pdf>.
- 40 Resumen Ejecutivo de los Informes de Auditoría Financiera de la NEITI, p. 9: <http://www.neiti.org.ng/files-pdf/ExecutiveSummaryFinal-31Deco6.pdf>.
- 41 Informe de Azerbaiyán: www.oilfund.az/index_en.php?n=10012.
- 42 Informe de Camerún: www.eitransparency.org/UserFiles/File/cameroon/Cameroun_EITI%20Report_2005_Mar07.pdf.
- 43 Informe de Gabón: www.finances.gouv.ga/eiti2.htm.
- 44 Informe sobre recaudación y conciliación de los ingresos mineros de Guinea, correspondiente al año 2005: www.eitransparency.org/UserFiles/File/guinea/guineacommuniqued2005english.pdf.
- 45 Informe de Mauritania: www.cnitie.mr/documentspublic/RapportITIE.pdf.
- 46 Informe de Nigeria: <http://www.neiti.org.ng/NEITI%20Final%20Audit%20Reports.htm>.
- 47 Primer Informe de la EITI de Ghana: www.eitransparency.org/UserFiles/File/ghana/ghana_first_aggregated_report_to_June_2004.pdf.
- 48 Sitio web del programa de gira de la NEITI: www.neiti.org/events.htm, <http://www.neiti.org.ng/files-pdf/roadshow-29-30augo7notice.pdf>, <http://www.neiti.org.ng/news/bauthisdayo40907.pdf>.
- 49 www.oilfund.az/index_en.php?n=10012.
- 50 Primer Informe de la EITI de Ghana: www.eitransparency.org/UserFiles/File/ghana/ghana_first_aggregated_report_to_June_2004.pdf.
- 51 Resumen Ejecutivo de la NEITI, pp. 7-9: <http://www.neiti.org.ng/files-pdf/ExecutiveSummaryFinal-31Deco6.pdf>.
- 52 Comité de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas de la República de Azerbaiyán. Informe de los contadores independientes para el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2005: www.oilfund.az/download2/eiti_report_31122005_en.pdf.
- 53 Primer Informe de la EITI de Mauritania: www.cnitie.mr/documentspublic/RapportITIE.pdf.
- 54 Indicador 18 del Cuadro de Validación, Guía de Validación de la EITI, pp. 8, 16: [eitransparency.org/files/document/validation_guide_spanish.pdf](http://www.eitransparency.org/files/document/validation_guide_spanish.pdf).
- 55 Enlace al sitio web de FMF: www.fmf.gov.ng/index.php, <http://www.neiti.org.ng/files-pdf/ExecutiveSummaryFinal-31Deco6.pdf>.
- 56 Resumen Ejecutivo de la NEITI: página 5, sección 2.10.1 (d); página 7, sección 3.1; página 12, sección 4.13: www.neiti.org/final%20audit%20reports/Executive%20Summary%20Final%2031Deco6%20v6.pdf.
- 57 Resumen Ejecutivo de la NEITI: página 10, sección 3.7(e): <http://www.neiti.org.ng/files-pdf/ExecutiveSummaryFinal-31Deco6.pdf>.
- 58 Este tipo de contrato puede recibir nombres diferentes en varios países de habla española, a diferencia del término estándar comúnmente utilizado en inglés (Petroleum Sharing Agreement/Contract). Por ejemplo, en Ecuador se le conoce como “Contrato de Participación para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos”; en México se refieren a ellos como “Contratos de Riesgo Compartido”; mientras que en Bolivia la Ley de Hidrocarburos los llama “Contratos de Producción Compartida”. Reconociendo esta diversidad, esta guía ha decidido utilizar “Contratos de Distribución de la Producción”, que se refiere a su principal función de establecer las reglas de división de la producción entre el contratista y el gobierno. Estas reglas son ampliamente explicadas en el capítulo correspondiente, de tal manera que es posible identificar un contrato de este tipo aun si el nombre es diferente en cada país.
- 59 Existe la creencia generalizada de que en Nigeria cierto volumen de petróleo crudo se pierde entre la boca de pozo y el punto de exportación a causa de las filtraciones y los robos. La

- auditoría de la EITI puso de manifiesto que dichas pérdidas no se tienen en cuenta cuando se estiman los cánones.
- 60 Reporte Canon Minero – Sociedad Nacional Minería, Petróleo y Energía (2005).
- 61 Las estimaciones sobre la cuantía a pagar en concepto de impuestos suelen conocerse como “cálculos impositivos”.
- 62 Timor Oriental dispone de un marco legal completo para la transparencia en el sector de las industrias extractivas que fue aprobado antes de que el país se adhiriera a la EITI.
- Ley sobre el Petróleo: www.transparency.gov.tl/PA/p_act.htm.
 - Ley sobre la Tributación del Petróleo: www.transparency.gov.tl/PA/ptax_act.htm.
 - Ley sobre el Fondo del Petróleo: www.transparency.gov.tl/PA/pf_act.htm.
- El Presidente de Santo Tomé y Príncipe, Fradique de Menezes, promulgó una ley para el establecimiento de un fondo petrolero y un régimen abierto y transparente para la gestión de los ingresos petroleros del país el 29 de diciembre de 2004.
- Traducción no oficial al inglés: www.earthinstitute.columbia.edu/cgsd/STP/documents/oilrevenueamentlawgazetted_000.pdf.
 - Versión en portugués del Boletín Oficial del Estado: www.earthinstitute.columbia.edu/cgsd/STP/documents/OilRevenueLawGazetted_000.pdf.
- 63 www.fmf.gov.ng/detail.php?link=faac.
- 64 Auditoría de procesos de la NEITI.
- 65 Pueden existir acuerdos diversos para la capitalización de los intereses, el reembolso sobre la base de la amortización, la aplicación de la llamada regla del 78, etc. Todos ellos quedan fuera del alcance de este libro. En caso de que el lector necesite profundizar en temas de contabilidad, puede consultar información sobre estos métodos contables en cualquier manual general de contabilidad.
- 66 *Manual de la EITI*, www.eitransparency.org/UserFiles/File/keydocuments/sourcebookspanishapril06.pdf.
- 67 Indicador 9 de la EITI, Herramienta de Evaluación del Indicador, Guía de Validación de la EITI, pp. 8, 13: eitransparency.org/files/document/validation_guide_spanish.pdf.



Índice de términos

A

- Abu Dabi, 110
- acceso a información. *Véase* divulgación; documentos; sitio web
- acuerdos de aplazamiento, 208
- acuerdos de concesión, 108–109
 - cálculo de impuestos, 135
- acuerdos de explotación conjunta (AEC), 207
- acuerdos de margen, 105, 110
- acuerdos de servicio con riesgo, 105, 110
- acuerdos de servicio técnico, 109–110
- acuerdos fiscales, 128–129
- administrador, definición de, 225
- administrador independiente, 54–59
- ADP (acuerdos de distribución de la producción), 106–108
 - principales cuestiones, 108
 - Véase también* CDP (contratos de distribución de la producción)
- agregación
 - concepto de, 225
 - ejemplo de informes agregados (Azerbaiyán,), 85–86
 - informes agregadas, 52
 - Ghana, 184–185
- alto funcionario
 - importancia de, 42
 - relaciones de las OSC con, 33
- Angola, 122, 204
- Arabia Saudita, 109
- Argentina, 110
- Asia Central, 118
- asociaciones público-privadas, 207–209. *Véase también* empresas estatales o públicas
- auditores/agregadores
 - conflictos de intereses, 54, 56
 - cualificaciones, 55
 - definición de agregador, 225
 - definición de auditor, 226
 - en qué consiste su independencia, 56
 - posible agenda de reformas del poder legislativo, 94
 - preguntas sobre recomendaciones de mejoría, 91
 - problemas de gobernabilidad, 89
 - términos de los contratos, 103
 - términos de referencia, 55
 - tipos de informes que pueden elaborar, 64
- auditoría
 - ayuda local, 57
 - cerrar las posteriores, 92
 - cómo se ha realizado su trabajo los expertos, 70
 - concepto de, 225
 - cuentas de empresa conjunta, 209
 - discrepancias, 75–76
 - EITI Plus, 26–27
 - física, 163
 - informes de progreso, 59–61
 - normas internacionales, 55, 62–65, 161–162
 - problemas que surgen, 50
 - proceso de selección, 57–59
 - progresos de Nigeria, 24
 - qué se obtiene del informe de auditoría, 64–65
 - supervisión de, 57
- auditorías operativas, 163
- Australia, 120
- autoridad reguladora, 135, 142
 - Nigeria, 148–149

- autoridad tributaria, 134
 - sección para gestionar fiscalidad del petróleo, 147
- ayuda externa, 32–33
- Azerbaiyán
 - apoyo oficial a los GMP, 41
 - coalición de las OSC, 25
 - cómo desagregan los datos, 25
 - discrepancias, 71, 72, 75, 90
 - divulgación agregada de datos, 36
 - ejemplo de informe agregado, 85–87
 - informes caracterizados, 78
 - Naciones Unidas, 155
 - Normas Internacionales de Aseguramiento, 64
 - oleoducto, 130
 - participación estatal en petróleo y gas, 112
 - período temporal de informes, 52
 - problemas de gobernabilidad, 89
 - progresos, 23–24
 - propagación de informes EITI, 81, 82
 - representantes OSG, 35
 - rotulación de representantes, 41
- B**
- banco central, 134
 - principales transacciones, 136
- beneficio, definición, 226
- beneficios indirectos, 111, 125–126
 - comprobación de, 126
 - considerados de importancia, 125
- bonificaciones, 123
 - por adhesión, 123
 - por descubrimiento, 123
 - por producción, 123
- Botsuana, cánones, 120
- Brasil, 112
- C**
- cambio de actitud, en sector extractivo, 155
- Camerún
 - apoyo oficial a los GMP, 41
 - cómo desagregan los datos, 25
 - definición de pagos “importantes,” 51
 - discrepancias, 73
 - falta de materiales, 42
 - participación estatal en petróleo y gas, 112
 - período temporal de informes, 52
 - progresos, 23–24
 - propagación de informes EITI, 81, 82
- Canadá, 102
 - cánones, 120
 - participación estatal en petróleo y gas, 112
- candidato (país candidato)
 - calendarios a seguir, 172
 - definición de sí mismo, 217
 - Plan de Trabajo, 34
- cánones, 119–123
 - concepto de, 119
 - concesiones vigentes en Nigeria, 143
 - definición, 226
 - EITI Plus para maximizar recaudación, 157
 - métodos para recaudar, 121
 - minería (ejemplo), 144–145
 - tipos de (resumen), 120
 - verificación de ingresos por, 142–146
 - verificación del cálculo, 109
- cánones petroleros
 - cheques de pago, 146
 - cuantía, parámetros para, 120
 - Nigeria, 119
 - resolución de discrepancias, 77
- capacidad, restricciones de, 34
- carbón, 145
- caudales
 - definición, 226
 - riesgo relacionado, 102
- CDP (contratos de distribución de la producción), 106–108
 - cálculo de costos y del petróleo de costo, 201–202
 - cálculo del petróleo de beneficio, 203–204
 - cálculo de participación accionarial del petróleo, 205–206
 - como factor de estabilidad ante fluctuación de precios del petróleo, 206
 - definición, 226
 - impuestos, 203
 - vigentes en Nigeria, 143
- China, cánones, 120
- ciberfórum, 31
- clima de inversión competitivo, 147
- coaliciones de las OSC, 25, 30, 35, 36
 - Nigeria, 45
 - selección de representantes, 40–41
- comunicación
 - cómo incrementar frecuencia de suministro, 93
 - cuándo se hacen públicos los informes, 61
 - información confidencial, 61
 - informes sobre flujos de beneficios, 48–49
- comunicación con el público, 44–46
- concesión, acuerdos de, 108–109
- concesión, rentas de, 124–125
 - lista de tasas relacionadas, 125
- conciliación
 - cómo se ha realizado su trabajo los expertos, 70
 - de EITI Básica, 26–27
 - definición, 226
 - informes de progreso, 59–61
 - laguna material, 63
 - lo que no puede revelar, 156
 - nombramiento de organización (pruebas), 178
 - normas internacionales de auditoría, 63–64, 161–162
 - optimización de los recursos, 162
 - rastreo a través del sistema bancario, 76
 - requisito limitado de la EITI, 63
 - supervisión de, 57
 - veracidad de las cifras, 24
- confidencialidad de información, sobre contratos o flujos de beneficios, 126
- conflictos de intereses
 - auditores/agregadores, 54, 56
 - participación de la ENP en una empresa conjunta, 208–209

- contabilidad
 en valores de caja *versus* en valores devengados, 53, 212
 principales problemas, 141–150
 reembolsos de préstamos oficiales, 211–212
- contadores titulados, normas que rigen, 64–65
- contratista, definición, 226
- contrato de servicios, definición, 227
- contratos
 confidencialidad, 126
 principales tipos, 105–110
 acuerdos de concesión, 108–109
 acuerdos de servicio técnico, 109–110
 de distribución de la producción (CDP), 106–108
 riesgo y remuneración, 100–103
 términos clave, 100
 factores determinantes de, 102
- contratos de distribución de la producción. *Véase* CDP
- corrupción, 155–156
 examen de procesos principales, 164
 formas sutiles, 156
 problemas de contabilidad, 141
- Costa de Marfil, 112
- costos
 acuerdos de concesión, 135
 como elemento más difícil de comprobar, 149
 cómo se utiliza el concepto, 227
 del Plan de Trabajo Nacional, 34
 economía, eficiencia y efectividad, 149–150
 examen comparativo, 163
 financiar la ayuda externa, 33
 gastos de capital (Cca), 135
 verificación, 149
 gastos de explotación (Gex), 135
 gastos de viaje para participantes OSG, 46
 recursos humanos expatriados, 114
 resumen ejecutivo del informe, 83
 valorización del petróleo, 117–119
- costos de capital, 227
 recuperación de costos, 202
- costos de explotación
 acuerdo de explotación, 208
 conceptos polémicos, 113
 definición, 227
 recuperación de costos, 202
- costos de producción, 163
- costos fiscales, 227
- Criterios de la EITI, 20
- criterios de validación, cumplimiento, 83
- Cuadro de Validación
 como primer paso de la EITI, 21
 texto, 168–169
- cumplidor (país cumplidor)
 definición de sí mismo, 21
 pasos para completar, 22
 Plan de Trabajo, 34
- D**
- derechos de exportación/importación, 227
 impuestos sobre las importaciones y las exportaciones, 115
- desagregación (base desagregada de datos)
 cómo desagregan los datos financieros (cuadro), 25
 concepto de, 24
 ejemplo de pagos por empresa (Nigeria,), 87–89
 formato de informes EITI existentes, 52
 Informe desagregado de Nigeria, 32, 54, 87
 informes agregados o desagregados, 52–54
- difusión de los resultados, 91–92
- discrepancias
 agenda de reformas, 93
 cuándo cifras no concuerdan, 75–76
 debe retrasarse entrega de informes por, 77
 divulgación por países, 72–73
 falta de cooperación
 empresa privada, 75
 gobierno, 74–75
 identificación de, 76
 pagos en especie, 135
 problemas de gobernabilidad, 90
 quién debe resolverlas, 76
 tratamiento de, 73
- dividendos, 123–124
 definición, 227
 en qué punto pasan a ser beneficios, 124
 retención sobre los dividendos, 116
- divulgación
 cuadro de indicadores, 23
 medidas que el gobierno puede tomar para informar plenamente, 182
 medios que se puede utilizar, 91–92
 qué debe contener el Informe, 70–71
 requisitos de la EITI, 69
 requisitos (resumen), 22
- Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza (DERP), 10
- downstream*, definición, 227
- E**
- economía, en los costos, 150
- efectividad, en los costos, 150
- eficiencia, en los costos, 150
- Egipto, 202
- EITI Básica
 cómo pensar acerca de la evolución del programa, 154
 como programa voluntario, 154
 debe ser iniciativa “nacional,” 154
 falta de verificación de ingresos, 141
 principios, 154
 razones para pasar a la EITI Plus, 155–160
 resumen de los puntos, 26
 tres cuestiones resumidas, 153
- EITI (Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas, por sus siglas en inglés)
 descripción de, 9–10
 estructura de gestión, 19
 objetivo fundamental, 9
 papel de, 9
 pasos necesarios para implantarla (resumen), 21–22
 preguntas para evaluarla, 95
- EITI Plus, 161–165

- definición, 227
 - razones para adoptar, 155–160
 - crear clima de inversión competitivo, 147
 - educar al público acerca de ingresos y gastos de gobiernos subnacionales, 157, 160
 - fortalecer la confianza nacional, 156
 - maximizar impuestos y cánones, 157
 - mejorar la reputación del país, 156–157
 - optimizar los recursos, 156
 - reducir la corrupción, 155–156
 - resumen de los puntos, 26
 - empresa conjunta, 207–208
 - acuerdo de explotación conjunta (AEC), 207
 - cuentas auditadas, 209
 - definición, 227
 - ENP como socio, 208–209
 - rentabilidad, 204
 - empresa nacional de petróleo (ENP)
 - acuerdos de servicio con riesgo, 110
 - auditoría, 56
 - beneficios en especie, 135, 137
 - como socio de empresa conjunta, 208–209
 - fixar el precio del crudo, 118
 - Nigeria, 137
 - papel de, 135
 - empresa privada
 - comunicación con el público, 44–46
 - en Nigeria, , informe desagregado, 87–89
 - falta de cooperación por parte de, 75
 - informes sobre pagos, 61–65
 - memorandos de entendimiento (Mde), 36
 - relaciones contractuales con el gobierno, 128
 - revelación de pagos, 49
 - empresas
 - estados financieros, 53–54
 - falta de cooperación por parte de, 75, 90
 - margen de error en sus cálculos sin supervisión, 99
 - normas para informes, 62–65
 - oposición a la auditoría (argumentos), 161–162
 - para asegurar su cooperación, 60
 - problemas de comportamiento de, 90
 - revelación de pagos, 49
 - riesgo *versus* remuneración, 100–103
 - empresas de contabilidad globales, 56
 - empresas estatales o públicas
 - Gabón, 51
 - informes sobre pagos, 61–65
 - proyectos de ADP, 106
 - representantes en GMP, 40
 - revelación de pagos, 49, 50
 - empresas pequeñas, 49
 - empresas petroleras
 - cálculo costos admisibles en proyectos ADP, 107–108
 - cálculo de costos admisibles en proyectos ADP, 201–202
 - ENP. Véase empresa nacional de petróleo
 - entidades públicas típicas, 134–139
 - esquema de flujos financieros, 131–134
 - definición, 228
 - Estados Unidos
 - cánones, 119, 120, 122
 - participación estatal en petróleo y gas, 112
 - impuestos, 113
 - estanqueidad, 115
 - definición, 228
 - Evaluaciones de Impacto Ambiental, 10
 - exceso de petróleo de costo, 202
 - Eye on EITI* (Instituto Revenue Watch), 31
- ## F
- Federación Internacional de Contadores, 64
 - Filipinas, 112
 - fiscalización, 228
 - flujos de beneficios
 - acuerdos de concesión, 108
 - acuerdos de servicio técnico, 109
 - confidencialidad, 126
 - definición, 48
 - definición de “beneficio,” 226
 - definición de pagos “importantes,” 50–52
 - divulgación por cuantía, 49
 - a efectos de la EITI, 110
 - gobiernos regionales y locales, 137–139
 - informes caracterizados, 81
 - obligación de la EITI al respeto, 163
 - organizaciones cuasi-públicas, 139
 - reembolsos de préstamos, 211–212
 - tipos de beneficios pagados por las empresas, 48
 - flujos financieros, definición, 228
 - Follow the Money* (guía del Instituto Revenue Watch), 31
 - forestal (sector forestal), Liberia, 32
 - fraude, problemas de contabilidad, 141
- ## G
- Gabón
 - apoyo oficial a los GMP, 41
 - cómo desagregan los datos, 25
 - definición de pagos “importantes,” 51, 52
 - discrepancias, 73
 - divulgación de los pagos, 62
 - informe sobre procedimientos convenidos, 64
 - participación estatal en petróleo y gas, 112
 - período temporal de informes, 52
 - progresos, 23–24
 - propagación de informes EITI, 81, 82
 - gas, industria de
 - Azerbaiyán, 72
 - participación estatal, por país, 112
 - gas asociado, definición, 228
 - gas natural, contratos, 102, 128–129
 - gas natural licuado (GNL), 129–130
 - definición, 228
 - gas no asociado, definición, 228
 - Georgia (país de), 130
 - Ghana
 - “ámbito distrital,” 164
 - apoyo oficial a los GMP, 41
 - cánones, 120, 122
 - cómo desagregan los datos, 25
 - definición de pagos “importantes,” 51

- discrepancias, 71, 73
- fase de organizarse, 30
- informes caracterizados, 78
- informe subnacional, 164–165
- pagos legales en sector minero (ejemplo), 127
- período temporal de informes, 52
- Plan de Trabajo Nacional, 44, 183–187
- prioridades, 32
- problemas de gobernabilidad, 89
- progresos, 23–24
- propagación de informes EITI, 81, 82
- sectores involucrados, 40
- Global Witness, 32
- GMP (grupo de multi-partícipes)
 - asesoría externa, 33
 - como logro novedoso, 154
 - cualificaciones de, 36
 - definición, 229
 - en fase preparatoria, 40–43
 - resumen, 22
 - nombrar administrador independiente, 54–59
 - normas para contadores, 65
 - preparación de plantillas, 47, 177
 - propuesta de agenda para primera reunión, 43
 - quién forma, 40
 - requisitos para la fase de divulgación, 22
 - seguir el progreso a través de los informes de progreso, 59–61
 - selección de representantes de OSC, 35
- governabilidad, problemas de, 89–90
- gobiernos
 - acciones para asegurar que empresas informarán de pagos, 179
 - como socios en proyectos ADP, 108
 - compromiso con participación de OSC, 30
 - cuándo no pueden pagar sus cuotas, 208
 - documentos que las OSC pueden pedir, 50
 - entidades públicas típicas, 134–139
 - falta de cooperación por parte de, 74–75
 - fase de inscripción, 29
 - funcionarios y la corrupción, 156
 - governabilidad, problemas de, 89–90
 - informes, requisitos para, 62–65
 - informes de pagos, 54, 61–65
 - otros tipos de flujos en efectivo, 211–212
 - participación accionarial del petróleo, 205–206
 - relaciones contractuales con empresas comerciales, 128
- gobiernos regionales y locales, 137–139
 - distribución y gasto en, 164–165
 - educar al público acerca de ingresos y gastos de gobiernos subnacionales, 157, 160
 - Nigeria, 158–159
 - Perú, 115, 137–139
- Goldwyn International Strategies (GIS), 11, 15
- gravedad API
 - ajustes al precio petrolero, 146
 - definición, 228
- Guía de Validación*, 11
 - para ir más allá de, 155
- Guinea
 - apoyo oficial a los GMP, 41
 - cómo desagregan los datos, 25
 - definición de pagos “importantes,” 51
 - discrepancias, 73
 - expertos en finanzas OSC, 47
 - fase de organizarse, 30
 - informes caracterizados, 78
 - período temporal de informes, 52
 - progresos, 23–24
 - propagación de informes EITI, 81, 82
- Guinea Ecuatorial, participación estatal en petróleo y gas, 112
- H**
 - Hagan Público lo que Pagan (organización), 32, 46
 - haga público lo que pagan
 - cómo establecer una coalición, 31
 - publicar pagos de empresas y ingresos de gobiernos, 31
 - Herramientas de Evaluación del Indicador (HEI), 172–182
 - para qué sirven, 21
- I**
 - IAB. Véase impuestos adicionales sobre el exceso de los beneficios
 - implantación, proceso de, objetivo de esta guía, 27
 - “importante”
 - beneficios indirectos, 125
 - definición, 229
 - definición de pagos “importantes,” 50–52
 - impuesto personal sobre la renta, 115
 - impuestos, 112–119
 - autoridad tributaria, 134
 - cálculos para acuerdo de concesión, 135
 - cálculos que hacen la empresa y el gobierno, 114
 - cómo verificar elementos de la declaración fiscal, 148
 - de “estaqueidad,” 115
 - definición, 229
 - dos sistemas fiscales, 147
 - sistemas de estimación propia, 147
 - sistemas tradicionales, 147
 - EITI Plus para maximizar recaudación, 157
 - petróleo de beneficio, 203
 - renta bruta, 148
 - retención sobre los dividendos, 116
 - vacaciones fiscales, 114
 - verificación de impuestos sobre beneficios, 147–150
 - impuestos adicionales sobre el exceso de los beneficios (IAB), 115–116
 - impuestos de obligación de suministro local, 123
 - impuestos impositivos (imposición a lo largo de la vida de un proyecto), 117
 - impuestos locales sobre la renta, 115
 - impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), 115
 - definición, 229
 - impuesto sobre sociedades, 113–114
 - impuestos sobre ingresos imprevistos e imposición, 116
 - impuestos sobre los beneficios imprevistos, 116
 - Indonesia, 123
 - industrias extractivas

- complejidad de, 10
- desconfianza generalizada, 156
- informe de garantía, 49
- informes
 - agregados o desagregados, 52–54
 - cuándo hacerse públicos, 61
 - cuándo organismos públicos no cooperan, 74–75
 - de gobierno, 60
 - de progreso, 59–61
 - entender los resultados, 84
 - entrega de, 59–61, 182
 - información confidencial, 61
 - medidas que el gobierno puede tomar para asegurar que cuentas hayan sido auditadas, 180, 181
 - período temporal de, 52
 - plazos estrictos de entrega, 77
 - preferencias, 54
 - qué puede obtenerse del informe de auditoría, 64–65
 - resumen ejecutivo del informe, 83
 - retrasos por discrepancias, 77
 - subnacionales, 164–165
 - utilidad para la educación pública, 78
 - utilización de, 84
- ingresos
 - ejemplo de informe agregado, 85–86
 - errores que sufren, 27, 99
 - falta de garantías de verificación, 141
 - importancia de entender cómo recursos naturales convierten en dinero, 99
 - obligación de la EITI al respeto a los gastos, 163
 - organismos públicos que gestionan, 131–137
 - otros tipos de flujos en efectivo, 211–212
 - panorama conjunto, 126–130
 - plantilla preparada por el gobierno, 131
 - principales tipos
 - beneficios indirectos, 111, 125–126
 - bonificaciones, 123
 - cánones, 119–123
 - dividendos, 123–124
 - impuestos, 112–119
 - pagos en especie, 122–123
 - rentas, 124–125
 - publicar “todos los ingresos materiales,” 177
 - rastros del dinero, principales cuestiones, 95
 - si los auditores han verificados los flujos, 84
 - verificación por cánones, 142–146
- inscripción, fase de, 29–38
 - organizarse, 30–31
 - cuadro de indicadores, 23
 - requisitos (resumen), 22
- interesados, definición, 229
- Irán, 109
 - participación estatal en petróleo y gas, 112
- K**
- Kazajstán
 - apoyo oficial a los GMP, 41
 - empresa conjunta, 208
 - impuestos, 113
 - incapacidad gubernamental de pagar su cuota, 208
 - participación estatal en petróleo y gas, 112
 - petróleo de beneficio, 204
 - Plan de Trabajo Nacional, 44, 189–200
 - rotulación de representantes, 41
- Kirguistán. Véase República Kirguiza
- Kuwait, 109
- L**
- legislación nacional
 - cómo incorporar las reformas, 92
 - marco legal, 100
 - para asegurar cuentas auditadas de acuerdo con normas internacionales, 181
 - recomendaciones de auditoría, 94
 - riesgo y remuneración, 100–103
- Liberia
 - establecer objetivos, 31
 - industria forestal, 32
- libertades civiles de expresión o asociación, 30
- Libia, 157
- licencia de extracción de petróleo (OML), definición, 229
- licencia de prospección de petróleo (OPL), 229
- licitación
 - proceso de seleccionar auditoría, 57–59
 - anuncios públicos, 58
 - conferencia de licitadores, 59
 - contratos, 59
 - invitaciones a la negociación, 59
 - preselección, 59
 - solicitud de propuestas, 58
 - transparencia resulta en mayores ganancias, 157
- líquidos del gas natural (LGN), 129
- M**
- “maldición de los recursos,” 9, 11
- Manual de la EITI*, 47, 48, 63
 - definición, 229
- Manual para la Implantación de la EITI*, 11
- marco legal, 100
- margen de refinería, definición, 230
- Mauritania
 - apoyo oficial a los GMP, 41
 - ciberfórum, 31
 - cómo desagregan los datos, 25
 - discrepancias, 73
 - falta de cooperación de empresas, 90
 - movimiento en pro de la transparencia, 156
 - período temporal de informes, 52
 - progresos, 24
 - propagación de informes EITI, 81, 83
 - secretariado permanente, 42
 - selección representantes OSG, 35
- medición, sistemas de, 94
- Medio Oriente, 121, 201
- memorandos de entendimiento (MdE), 36
- México, participación estatal en petróleo y gas, 112
- minería
 - acuerdos de concesión, 108
 - aportaciones a comunidades locales, 115
 - artesana, 62

- cánones, 121, 122
 - carbón (ejemplo), 145
 - contratos, 102
 - ejemplo de cánones, 144–145
 - fiscalidad, 147
 - Ghana, 32, 122, 127
 - Plan de Trabajo, 186–187
 - impuestos, 115
 - informes de pagos, 62
 - ingresos (ejemplo), 127
 - Nigeria, 32
 - Perú, 138–139
 - proyectos de ADP, 106
 - vacaciones fiscales, 114
 - modelos de informe, 177
 - Mongolia
 - apoyo oficial a los GMP, 41
 - plantillas para presentación de la información (ejemplo), 213–220
 - Mozambique, 120
- N**
- Naciones Unidas, 155
 - Nigeria
 - asesoramiento de auditorías, 15
 - asuntos relativos a la comunicación, 45, 46
 - auditoría, 55
 - cánones petroleros, 119, 122, 143
 - capacidad de la autoridad tributaria, 148, 149
 - CDP vigentes, 143
 - cómo desagregan los datos, 25
 - datos desagregados, 25, 36
 - definición de pagos “importantes,” 51, 52
 - discrepancias, 71, 73, 75, 76, 77
 - distribución de ingresos a los estados, 158–159
 - divulgación de los fondos distribuidos a los Estados, 165
 - empresa conjunta, 163, 207
 - empresa nacional de petróleo (ENP), 137
 - entrega de informes, 50
 - esquema de flujos financieros, 131–134
 - exigencia de informes, 62
 - fijar el precio del crudo, 118
 - fortalecer la confianza, 156
 - funciones del COMD, 136
 - gas natural licuado, 129
 - gastos de viaje para participantes OSG, 46
 - impuestos, 113
 - incapacidad gubernamental de pagar su cuota, 208
 - informe desagregado de pagos por empresa, 87–89
 - informes caracterizados, 78
 - informes de pagos, 54
 - informes trimestrales, 93
 - inversiones estatales en empresas conjuntas, 163
 - parlamentarios en GMP, 92
 - participación estatal en petróleo y gas, 112
 - período temporal de informes, 52
 - poyo oficial a los GMP, 41
 - préstamos oficiales, 211
 - prioridades, 32
 - problemas de gobernabilidad, 89
 - progresos, 24
 - propagación de informes EITI, 81, 83
 - recomendaciones de reformas, 93
 - renta de las concesiones, 124
 - representantes OSG, 35
 - revelación de pagos, 49
 - rotulación de representantes, 41
 - secretariado permanente, 42
 - sectores involucrados, 40
 - sistemas contractuales y cánones, 143
 - sistemas de medición, 94
 - único con auditoría completa, 24
 - Normas Internacionales de Aseguramiento, 64
 - Normas Internacionales de Auditoría, 64
 - alcance de la EITI Plus, 161–162
 - definición, 230
 - divulgación del Informe, 70–71
 - informes de empresa basados en cuentas auditadas, 62–65
 - medidas que el gobierno puede tomar, 180
 - términos de referencia, 49
 - normas internacionales de contabilidad, 64
 - cálculos de obligaciones fiscales, 114
 - definición, 230
 - Normas Internacionales de Información Financiera, 53
 - Normas Internacionales sobre Asuntos Relacionados, 64
 - Noruega, 112
- O**
- obstáculos a la participación, cómo eliminar, 46
 - herramienta de evaluación (pruebas), 176
 - oleoductos, 130
 - Omán, 110, 118
 - gas natural licuado, 129
 - operador, definición, 230
 - organizaciones cuasi-públicas, 139
 - organizaciones de sociedad civil (OSC)
 - cifras de contabilidad que se necesitan, 141
 - cómo mantenerse en contacto, 45
 - cómo pensar acerca de la EITI Básica, 154
 - organizaciones de sociedad civil. *Véase* OSC (organizaciones de la sociedad civil)
 - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 56
 - OSC (organizaciones de la sociedad civil)
 - ayuda externa para, 32–33
 - capacitación por expertos, 47
 - coalición de Azerbaiyán, 25, 35
 - compromiso en fase organizativa, 30
 - conocer prioridades EITI de antemano, 31–32
 - cualificaciones, 36
 - cuándo organismos públicos no cooperan, 74–75
 - definición, 230
 - desventajas con relación a otros actores del proceso, 10
 - en fase preparatoria, 44–46
 - falta de provisión de materiales, 42
 - formación de coalición, 30
 - informes de pagos, 54
 - lo que deba hacer en fase de inscripción, 29
 - medios de divulgación de los Informes, 91–92

- memorandos de entendimiento (MdE), 36
 - obligación de examinar discrepancias, 78
 - participación temprana y oportuna, 33
 - Plan de Trabajo Nacional, 44
 - primeros pasos, 154
 - quién las representa en GMP, 40–41
 - relaciones con alto funcionario, 33
 - responsabilidades de mantener comunicaciones, 45–46
 - reto de supervisar industrias extractivas, 10
 - revisión temprana del plan de trabajo, 34
 - selección de representantes para GMP, 35
 - variación entre las prácticas EITI, 23–24
- P**
- pagos
 - acciones que el gobierno puede tomar, 179
 - cheques de pago de cánones, 146
 - datos agregados o desagregados, 52–54
 - de acuerdo con los Criterios de la EITI, 20
 - dividendos, 123–124
 - ejemplo de informe agregado, 85
 - errores que sufren, 27
 - examen del manejo oficial de las ganancias, 154
 - fase de divulgación (resumen), 69
 - “importantes,” 50–52
 - en el Informe, 70
 - informes sobre, 61–65
 - qué debe contener el Informe, 70–71
 - resumen, 48
 - pagos en especie, 122–123
 - cánones en efectivo o en especie, 121, 122–123
 - discrepancias, 135
 - empresa nacional de petróleo, 135, 137
 - en proyectos ADP, 105
 - Papúa Nueva Guinea, 116
 - parlamentarios
 - defensa y apoyo a legislación EITI, 92
 - papel de supervisión activa, 95
 - participación accionarial del petróleo, cálculo de, 205–206
 - participación estatal, 105
 - definición, 111–112
 - en petróleo y gas, por país, 112
 - período temporal
 - de informes, 52
 - de pagos, 53
 - Perú
 - aportaciones a comunidades locales, 115
 - apoyo oficial a los GMP, 41
 - destinación de ingresos mineros, 50
 - ingresos en ámbito subnacional, 137–139
 - minería, 138–139
 - prioridades, 32
 - selección representantes OSG, 35
 - petróleo
 - acuerdos fiscales (ejemplo), 128
 - cánones (ejemplos), 143, 145–146
 - cómo determinar al que tiene derecho el gobierno, 107
 - cómo se fijan los precios, 117–119
 - contratos ADP, 106–107
 - esquema de flujos financieros (Nigeria,), 131–134
 - estimación de obligaciones fiscales, 113
 - Ghana, 40
 - impuestos sobre los beneficios, 113
 - Nigeria, 40
 - participación estatal por país, 112
 - precio de referencia del petróleo, 117–119
 - precios mundiales, 102–103
 - riesgo y remuneración, 100–103
 - tributación, 147
 - petróleo de beneficio (*profit oil*)
 - cómo calcular, 107, 203–204
 - definición, 230
 - en proyecto ADP, 107
 - petróleo de costo (*cost oil*)
 - cómo calcular, 107, 201–202
 - definición, 230
 - en proyecto ADP, 107
 - exceso de petróleo de costo, 202
 - petróleo de impuesto, 107
 - Plan de Trabajo
 - de acuerdo con los Criterios de la EITI, 20
 - evaluación de, 172
 - requisitos, 34
 - Plan de Trabajo Nacional
 - aprobación del, 44
 - evaluación de, 33–34
 - Ghana (ejemplo), 44, 183–187
 - importancia de establecer, 32
 - Kazajistán (ejemplo), 44, 189–200
 - lo que debe incluir, 44
 - plantillas
 - información de Mongolia (ejemplo), 213–220
 - información y alcance de la investigación, 46–54
 - lo que deberían definir, 47
 - modelos de informe, 177
 - precios del petróleo
 - CDP como factor de estabilidad, 206
 - precio de referencia del petróleo, 117–119, 135–136
 - precio fiscal, 136
 - preparación, fase preparatoria
 - cuadro de indicadores, 23
 - documentos, revisión y aprobación, 42
 - grupo de multi-participes (GMP), creación, 40–43
 - requisitos (resumen), 22
 - resumen de los elementos, 39–40
 - significado de esta fase, 39
 - préstamos oficiales y el impacto en flujos de beneficios, 211–212
 - Principios de la EITI, 20–21
 - probabilidad de éxito (PDE), 101
 - definición, 231
 - procedimientos convenidos, 49, 64, 65
 - propagación, 81–95
 - cuadro de indicadores, 23
 - difusión de los resultados, 91–92
 - requisitos de la EITI, 81
 - requisitos (resumen), 22
 - prospecciones
 - costos, 114
 - financiarlas, 101

Q

Qatar, 129

R

recomendaciones para mejorar, 90–91

recuperación de costos

definición, 231

petróleo, 201–202

recursos naturales, optimizar los recursos, 156, 162

reformas recomendados por expertos independientes, 90–91

cómo diseñar agenda de, 93

cómo proseguir con las reformas, 92–95

del poder ejecutivo, 93–94

examen de procesos principales, 164

regalías, ejemplo de informe agregado, 85

regímenes fiscales, 114

Véase también impuestos

regulador

autoridad reguladora, 135, 142

definición, 231

Reino Unido

auditorías fiscales, 149

canon petrolero, 122

empresa conjunta, 208

impuestos, 113

rendición de cuentas, de acuerdo con los Principios de la EITI, 21

rendimiento de la inversión, definición, 231

renta imponible (RI), 135

rentas de las concesiones, 124–125

República del Congo, 122, 135–136

República Kirguiza

apoyo oficial a los GMP, 41

cómo desagregan los datos, 25

discrepancias, 71, 73

informes caracterizados, 78

período temporal de informes, 52

progresos, 23–24

propagación de informes EITI, 81, 83

secretariado permanente, 42

reputación del país en el mundo, 156–157

reservas por agotamiento, 231

retención sobre los dividendos, 116

reuniones

coordinación de, 42

propuesta para primera agenda, 43

tiempo y dinero para asistir, 46

Revenue Watch Institute

ayuda externa de, 32

convicciones básicas, 11

creación de este libro, 10

datos acerca de, 11–12

riesgo y remuneración, 100–103

Rusia, 112, 118

S

Secretariado de la EITI, definición, 231

Secretariado del GMP, 41, 42

cuestiones relacionadas, 44

importancia, 42

papel de, 42–43

personal involucrado, 43

servicio técnico, acuerdos de, 109–110

Siria, 202

sitio web

listas, 221–223

para diseminar documentos, 43

Plan de Trabajo Nacional, 44

propagación de informes EITI, 81, 82–83

responsables, 42, 43

sociedad civil. *Véase* OSC (organizaciones de sociedad civil)

Solicitud de Propuestas (SDP) para licitación de auditoría o conciliación, 58

Sudán, 112

suministro local, obligación de, 123

T

tasa de rendimiento interna (TRI), 204

términos de referencia (TdR)

informes de auditoría, 49

para GMP, 40

transparencia

definición de pagos “importantes,” 51

información esencial en las plantillas, 47

objetivos de esta guía, 27

Transparency International, 32

U

upstream, definición, 231

uso prudente de los recursos naturales, de acuerdo con los Principios de la EITI, 20

V

vacaciones fiscales, 114

validación

Cuadro de Validación (texto), 168–169

cumplimiento con criterios de, 83

método (cuadro de cuatro pasos), 23

objetivo de, 19

progresos, 24

valoración retroactiva en refinería, 117–119

definición, 231

verificación, proceso de, 146

de impuestos sobre los beneficios, 147–150



