

**DE LA TRANSPARENCIA
DE LAS INDUSTRIAS
EXTRACTIVAS
A LA LUCHA POR
LA JUSTICIA FISCAL**

**PISTAS PARA UNA UTILIZACIÓN LOCAL
DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA DE LAS
EMPRESAS Y LOS ESTADOS**

ÍNDICE

LA TRANSPARENCIA COMO MEDIO PARA UNA ECONOMÍA AL SERVICIO DEL BIEN COMÚN	3
1 LA TRANSPARENCIA DE LAS EMPRESAS: DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS A LAS MULTINACIONALES, INSTRUMENTOS Y ACCIONES PARA PONER LA ECONOMÍA AL SERVICIO DEL BIEN COMÚN	4
1.1 LOS MECANISMOS DE TRANSPARENCIA DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS	6
1.2 TRAS LOS PAGOS DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS, UN COMBATE PARA CONSEGUIR UNA MAYOR JUSTICIA FISCAL	21
1.3 USO DE LA INFORMACIÓN DISPONIBLE Y FUTUROS RETOS	26
2 LOS MECANISMOS DE TRANSPARENCIA Y CONTROL DEL GASTO DE LOS ESTADOS Y SU UTILIZACIÓN	32
2.1. ACCESO A LA INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA: DE LA TEORÍA LEGISLATIVA A LA REALIDAD SOBRE EL TERRENO PARA LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	32
2.2 EL SEGUIMIENTO DE LA REDISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS	37
2.3 INICIATIVA CIUDADANA DE VERIFICACIÓN POSTERIOR DEL PRESUPUESTO	38
ANEXOS	39
GLOSARIO	52

LA TRANSPARENCIA COMO MEDIO PARA UNA ECONOMÍA AL SERVICIO DEL BIEN COMÚN

Desde hace muchos años, Cáritas Francia está comprometida con sus copartes en la lucha para reajustar la economía al servicio del ciudadano. Luchar por un mundo más justo, donde se preserve la dignidad de los hombres y las mujeres y donde todos puedan gozar plenamente de sus derechos, implica abordar las causas estructurales de la pobreza, la injusticia y la desigualdad. Este es el objetivo en el que se inscribe el combate por la transparencia de las empresas multinacionales y la justicia fiscal. Es esencial, efectivamente, que los sistemas económicos actuales sean profundamente reformados para poder beneficiar de manera equitativa a todos los ciudadanos, y que los actores de la vida económica, así como los Estados, se hagan cargo de sus responsabilidades en su contribución y su papel estratégico en la vida en sociedad.

Un importante combate para movilizar recursos domésticos en los países del Sur, en particular, en el marco de la explotación de sus recursos naturales se ha entablado paralelamente al trabajo de seguimiento de

«EL BENEFICIO Y EL CAPITAL NO SON UN BIEN QUE ESTÁ POR ENCIMA DE LOS SERES HUMANOS, ESTÁN AL SERVICIO DEL BIEN COMÚN.»

PAPA FRANCISCO, CIUDAD JUÁREZ, MÉXICO, FEBRERO DE 2016

los compromisos de ayuda pública al desarrollo, llevado a cabo en los países desarrollados. Poner la economía al servicio del ciudadano implica que las actividades económicas tengan consecuencias beneficiosas para los habitantes de los territorios que las acogen, con mayor razón cuando éstas se basan en la explotación de los recursos propios de esos territorios. La movilización para una mayor transparencia de las industrias extractivas es así un primer paso para asegurarse de

que los ingresos de estas actividades se paguen a los Estados, y que éstos los asignen prioritariamente a las necesidades básicas de la población. En esta misma dinámica se inscriben los compromisos de la sociedad civil para la transparencia global de las multinacionales, contra la corrupción y la evasión fiscal.

«La economía, como dice la palabra misma, debería ser el arte de lograr una administración adecuada de la casa común, que es el mundo entero. Toda acción económica de cierta envergadura efectuada en una parte del planeta, repercute en la totalidad; por lo tanto, ningún gobierno puede actuar sin tener en cuenta una responsabilidad común». Exhortación apostólica *Evangelii gaudium* del Papa Francisco (206), 2013.

El combate por una mayor transparencia financiera de las empresas multinacionales ha avanzado mucho en los últimos años. Nuevos dispositivos en materia de fiscalidad de los grupos transnacionales surgieron a nivel internacional, nacional o regional. Representan un verdadero progreso en materia de transparencia financiera.

Esta transparencia no es un fin en sí misma, sino que es ante todo un instrumento para promover el acceso de todos a los derechos y servicios esenciales. Así, la información obtenida de estos mecanismos internacionales se utiliza para controlar cómo las autoridades asignan los recursos y también para comprobar que los pagos efectuados por las empresas multinacionales son correctos. Estos datos pueden desempeñar un importante papel en los procesos de seguimiento ciudadano de las políticas públicas, permitiendo controlar el importe de los ingresos fiscales y su utilización por los gobiernos. El objetivo de la transparencia es, por tanto, conseguir una contribución más equitativa de las empresas multinacionales a los ingresos fiscales de los Estados y una redistribución más justa de dichos ingresos por los gobiernos.

Para que la transparencia tenga una utilidad en el desarrollo de los países, y que la economía se ponga al servicio del bien común, es esencial que la mayoría de los movimientos y ciudadanos implicados en los ámbitos políticos y socioeconómicos utilicen la información obtenida gracias a ella. Este documento, destinado a las organizaciones de la sociedad civil, tiene el objetivo de descifrar y explicar las diferentes normas y mecanismos de transparencia, para que estas puedan adoptarlos y dar vida al movimiento por la justicia y la lucha contra las desigualdades.

1 LA TRANSPARENCIA DE LAS EMPRESAS: DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS A LAS MULTINACIONALES, INSTRUMENTOS Y ACCIONES PARA PONER LA ECONOMÍA AL SERVICIO DEL BIEN COMÚN

El combate por la transparencia financiera de las empresas comenzó históricamente en el sector extractivo, especialmente a raíz de la publicación de varios informes sobre el papel de las empresas petroleras en la guerra civil en Angola¹, por la organización británica Global Witness. Lanzadas en el seno de la campaña Publiquen lo que Pagan (véase el recuadro p.5), las acciones realizadas por la sociedad civil abordaron primero el tema de la transparencia desde la perspectiva de la lucha contra la corrupción en el sector extractivo, con el fin de poner fin a la «maldición de los recursos», que afectaba, y sigue afectando, a muchos países del Sur. Este fenómeno, teorizado por primera vez por Richard Auty², puede definirse como la toma de consciencia de que una abundancia de recursos como el petróleo, el gas y los minerales, tuvo en numerosas ocasiones un efecto negativo en muchos países productores. La sociedad civil de estos países pudo darse cuenta de que en lugar de contribuir a la lucha contra la pobreza y al crecimiento económico, los ingresos procedentes de estas industrias llevaron a una gran corrupción en el sector y sustentaron numerosos conflictos, lo que representó un importante freno para su desarrollo.

1 Sobre este tema, en particular: Global Witness (1999). *A Crude Awakening*. [en línea], disponible en: <https://www.globalwitness.org/documents/17682/a%20crude%20awakening.pdf>

2 RM. Auty (1990). *Resource-based industrialization: sowing the oil in eight developing countries*. Oxford clarendon press

La lucha por la transparencia en las industrias extractivas se tradujo en un primer momento en la adopción de mecanismos de transparencia relativos a los pagos efectuados por las empresas a los gobiernos de los países donde llevan a cabo actividades económicas, especialmente en los sectores extractivos. Los principales mecanismos de transparencia de las empresas del sector extractivo se explican en la primera parte del primer capítulo de este documento. Son instrumentos útiles para

las organizaciones locales de la sociedad civil, que les permiten comprender mejor las prácticas fiscales de su gobierno y autoridades locales, en relación con las grandes empresas que operan en su país.

A raíz de estas victorias obtenidas en el terreno de la transparencia de las industrias extractivas, a través de la creación de mecanis-

mos internacionales, nacionales o regionales, el combate se extendió a los desafíos que representan la justicia fiscal y la lucha contra la evasión fiscal. En efecto, la transparencia aplicada actualmente en el sector extractivo permite medir los pagos efectuados por las empresas, pero no permite aún comprobar si estos pagos corresponden a lo que debería pagarse en relación con las actividades y beneficios obtenidos. Las organizaciones de la sociedad civil han reclamado, por tanto, que estos mecanismos de divulgación de los pagos se extiendan a otros datos cruciales, pero sobre todo a todas las empresas y a los países donde estas operan. El acceso a la información reforzaría el trabajo de seguimiento de los ingresos fiscales que

**FRENTE A LAS FUERTES
DEMANDAS DE LOS MOVIMIENTOS
DE LA SOCIEDAD CIVIL,
VARIAS INSTITUCIONES
INTERNACIONALES (COMO LA
OCDE Y LA UNIÓN EUROPEA)
HAN DESARROLLADO MEDIDAS
PARA CONTROLAR MEJOR LAS
PRÁCTICAS DE EVASIÓN FISCAL
DE LAS GRANDES EMPRESAS.**

provienen de las actividades de las multinacionales, y permitiría asegurar que corresponden a las actividades reales de estas empresas en los países. También proporcionaría información esencial sobre las prácticas fiscales, contribuyendo así a la lucha en favor de una mayor justicia fiscal en los países del Sur.

Frente a las fuertes demandas de los movimientos de la sociedad civil, varias instituciones internacionales (como la OCDE y la Unión Europea) desarrollaron medidas para controlar mejor las prácticas de evasión fiscal de las grandes empresas. Lamentablemente, con pocas excepciones, estas medidas prevén todavía muy poca información pública. Sin embargo, se presentan en este documento (en particular en el anexo p. 40), ya que la información podría divulgarse públicamente en los próximos años y porque la movilización de los recursos domésticos de los países en desarrollo representa un desafío crucial. Para comprender mejor estas medidas y tener la capacidad de interpelar a las administraciones tributarias sobre estos dispositivos, este documento incluye también las principales formas que pueden adoptar las prácticas de evasión fiscal de las empresas, que representan a priori más del 80 % de los casi 1100 millones de dólares estadounidenses de flujos de capitales ilícitos que salen de los países en desarrollo³.

Para que los recursos relacionados con las actividades de las empresas puedan movilizarse correctamente a nivel nacional y local, la 3ª parte del primer capítulo propone pistas para su utilización e identifica las cuestiones que cabe plantearse para medir la pertinencia y eficacia de las distintas medidas fiscales y aprovechar mejor los datos publicados por las empresas y los Estados.

Nota Bene

Los datos proporcionados en el marco de los mecanismos de transparencia de las industrias extractivas varían de un país a otro, al igual que la divulgación de la información. Algunos mecanismos prevén que los datos se hagan públicos, mientras que otros prevén la transmisión de la información solo a las autoridades fiscales. Este documento se centra en los mecanismos estatales. Algunos de los mecanismos no públicos, sin embargo, se presentan en el anexo con el fin de informar sobre ellos a las organizaciones de la sociedad civil. (Véase, en particular, el anexo 5 de la página 47).

Los términos y mecanismos marcados a continuación con un asterisco son objeto de una definición o una explicación en el anexo.

3 Global Financial Integrity (2015). Véase, infografía a la derecha.



En 2013, los flujos ilícitos de capitales que salieron de los países en desarrollo ascendieron a casi 1100 000 millones de dólares estadounidenses*, es decir, más de 11 veces los importes de ayudas públicas recibidas por estos países el mismo año**. En los últimos 10 años, estos flujos ilícitos que salieron de los países en desarrollo aumentaron un 6,5 % por año, o sea 2 veces más que el crecimiento mundial.

* Global Financial Integrity (2015). *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004-2013*. [en línea], disponible en http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2015/12/IFF-Update_2015-Final-1.pdf

**OCDE cifras del CAD 2015: <http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=TABLE2A&lang=fr>

Publiquen Lo Que Pagan:

Iniciada en 2002 en Londres por seis organizaciones internacionales con sede en Francia¹, Publiquen lo que pagan (PLQP o Publish What You Pay, PWYP por su acrónimo en inglés) es una red global de organizaciones de la sociedad civil cuyo «objetivo es hacer que el sector de la extracción sea más transparente y responsable, para que los ingresos de las industrias del petróleo, gas y minerales contribuyan a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones de los países ricos en recursos naturales y que la extracción se realice de manera responsable, para el beneficio de un país y sus ciudadanos²».

En varios países, los miembros de la red mundial unieron sus fuerzas para trabajar mejor conjuntamente, creando coaliciones nacionales. La coalición PLQP-Francia, fundada en 2003 y de la que Caritas Francia es un miembro fundador, fue la primera coalición nacional que se creó. Centra principalmente su acción en campañas a nivel de la Unión Europea, para obtener una mayor transparencia en la gestión de los ingresos de las industrias extractivas* y también trabaja en estrecha colaboración sobre la temática de la transparencia con otras coaliciones nacionales, en particular, africanas. Hoy, la red PLQP cuenta con más de 800 miembros en todo el mundo y más de 35 coaliciones nacionales.

1 Las organizaciones fundadoras de PLQP son: CAFOD, Global Witness, Open Society Foundations, Oxfam, Save the Children y Transparency International.

2 Publishwhatyoupay.org (2016). Publiquen lo que pagan « À propos de PCQVP » (Sobre PLQP). Disponible en: <http://www.publishwhatyoupay.org/fr/a-propos-de-pcqvp/> [Consultado el 25 de marzo de 2016].

1.1 LOS MECANISMOS DE TRANSPARENCIA DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

La lucha por la transparencia de las industrias extractivas en el mundo se ancla en un movimiento global de lucha contra la corrupción y a favor de la asignación de la riqueza de un país en función de las necesidades de sus ciudadanos. Una serie de Leyes se estableció a raíz de la movilización de la sociedad civil, especialmente en los países del Sur, ricos en recursos naturales.

Los mecanismos nacionales, regionales e internacionales de transparencia de las industrias extractivas presentados a continuación se inscriben en un movimiento global a favor de la divulgación obligatoria de información relativa a la transparencia financiera en el sector extractivo, con el fin de permitir una explotación más justa de los recursos de los países. Este movimiento, respaldado por la sociedad civil y, en particular, por la coalición Publiquen lo que Pagan, experimentó recientemente una serie de éxitos con la adopción de las Leyes estadounidenses, canadienses y noruegas, así como de Directivas europeas. También permitió la creación de una norma internacional para la transparencia de las industrias extractivas* e inició una ola de reformas de los códigos de minería de muchos países. Estos diferentes mecanismos y reformas hacia una mayor transparencia se explican y descodifican en las páginas siguientes, con el fin de que los agentes de la sociedad puedan utilizarlos con mayor facilidad en el movimiento que lucha por una contribución justa de las industrias extractivas en las sociedades.

➔ PUBLICACIÓN OBLIGATORIA DE LOS PAGOS: LEGISLACIÓN EN LOS PAÍSES DE ORIGEN DE LAS GRANDES EMPRESAS EXTRACTIVAS

En esta parte, se presentarán cuatro Leyes relativas a la divulgación por parte de las empresas del sector

extractivo de los pagos efectuados a los gobiernos de los países donde llevan a cabo actividades extractivas: la Sección 1504 de la Ley estadounidense Dodd-Frank, las Directivas europeas 20/34/UE y 2013/50/UE, la Ley canadiense sobre las medidas de transparencia en el sector extractivo (LMTSE) y la Ley noruega sobre el Informe país por país.

Ley estadounidense

Los Estados Unidos votaron, en julio de 2010, una serie de medidas para mejorar la transparencia y obligar a los mercados financieros a rendir cuentas de sus actividades. Estas medidas se reunieron en la Ley de «reforma de Wall Street y de protección de los consumidores». La sección 1504 de esta Ley se refiere a la transparencia financiera y la buena gobernanza de las industrias extractivas*. Prevé que las empresas petroleras, gasíferas y mineras inscritas en la U.S. Securities and Exchange Commission de los Estados Unidos (comúnmente conocida como la SEC), es decir, las empresas que cotizan en bolsas estadounidenses, y que realizan actividades propias de la industria extractiva, revelen públicamente los importes pagados al gobierno federal estadounidense y a todos los gobiernos de los países donde operan.

La aplicación de la sección relativa a la transparencia financiera y la buena gobernanza de las industrias extractivas* (Sección 1504) sufrió numerosos altibajos desde la firma original de la Ley en julio de 2010. En efecto, para que la Ley entrara en vigor, la SEC debía adoptar una serie de normas indicando el nivel de divulgación previsto para las empresas, es decir, los detalles referentes a la aplicación de la obligación de divulgación (por ejemplo, las excepciones, la definición de proyecto y el umbral de materialidad). Industriales del sector petrolero, a través del American Petroleum Institute⁴ (API), recurrieron a la justicia para anular la primera serie de reglas propuestas por la SEC. Ésta tuvo que proponer un nuevo proyecto de reglamentación. Con el objeto de poner fin al retraso acumulado desde la firma y ver finalmente la entrada en vigor de esta Ley, Oxfam America⁵, miembro de la coalición PLOP, a su vez, entabló una acción judicial contra la SEC en septiembre de 2014, para que elaborara las normas necesari-

4 North, J. (2015). «Big Oil and the SEC Delay Transparency Law for 4 years», *Huffington Post*. Disponible en: http://www.huffingtonpost.com/james-north/big-oil-and-the-sec-delay_b_8592876.html [Consultado el 25/03/16].

5 Publishwhatyoupay.org (2016). «Publiquen lo que pagan». Actualidad: Las normas de transparencia en compañías de petróleo en Estados Unidos: ¿vale la pena esperar?, disponible en <http://www.publishwhatyoupay.org/pwyp-news/the-usas-oil-transparency-rules-worth-the-wait/> [Consultado el 25/03/16].

Energías fósiles y lucha contra el cambio climático



La lucha por la transparencia de las industrias extractivas* es un combate histórico de la sociedad civil internacional, que es fundamental para el desarrollo de los países del Sur y la justa retribución de estos países y sus habitantes, en el marco de la utilización de sus recursos. Hoy, la cuestión de las industrias extractivas* también debe pensarse situada en el ámbito de la lucha contra el cambio climático y la transición energética mundial que la acompaña.

El compromiso asumido por la comunidad internacional en el Acuerdo de París, en diciembre de 2015, de contener el aumento de las temperaturas «muy por debajo de 2 °C en relación con los niveles preindustriales» y continuar su acción para limitar el aumento de las temperaturas a 1,5 °C¹ implica un cambio drástico de las modalidades de consumo y producción. Esto conlleva, entre otros cambios, descarbonizar la economía y salir de la era de las energías fósiles². Muchos países del Norte y del Sur, iniciaron esta transición hacia sociedades con un consumo de carbono responsable, con la fijación de objetivos de reducción de sus emisiones de gases de efecto invernadero y poniendo en marcha planes de acción climática³. La salida de la era de los combustibles fósiles debe naturalmente hacerse de manera equitativa, teniendo en cuenta los niveles de desarrollo de los países, su responsabilidad histórica en el cambio climático y sus capacidades para hacerle frente. Debe acompañarse de medidas tecnológicas y financieras para que los países industrializados más ricos acompañen el desarrollo de un consumo responsable de carbono de los países menos adelantados y menos responsables del cambio climático. Esta transición hacia energías renovables y eficiencia energética, también forma parte de la consecución de los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)⁴.

Este programa mundial de desarrollo sostenible y lucha contra la pobreza tiene en cuenta el imperativo de la lucha contra el cambio climático. En concreto, establece a la comunidad internacional el objetivo de «garantizar el acceso universal a servicios energéticos fiables, duraderos y modernos, a un precio asequible» (objetivo 7). En este marco, los países se comprometieron, para el año 2030, a «garantizar el acceso universal a servicios energéticos fiables y modernos» (ODS 7, objetivo 1), a «aumentar considerablemente la cuota de la energía renovable en la paleta energética mundial» (ODS 7, objetivo 2), así como a «multiplicar por dos la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética» (ODS 7, objetivo 3). Con el fin de cumplir los objetivos internacionales de limitación del aumento de las temperaturas y evitar los peores impactos del cambio climático, que afectan en primer lugar a las poblaciones más pobres, este movimiento mundial va a tener que intensificarse, lo que tendrá consecuencias sobre la demanda mundial de energías fósiles y en los sectores extractivos. Esto implica por tanto repensar progresivamente el papel de los distintos sectores que contribuyen a la economía de un país y considerar el desarrollo de los sectores relacionados con los recursos renovables, que pueden permitir el acceso a la energía a un mayor número de personas de manera sostenible y que suelen tener un gran potencial en los países del Sur. Así, por ejemplo, la Agencia Internacional de las Energías Renovables (IRENA, por sus siglas en inglés) demostró que, para el año 2030, las energías renovables podrían cubrir el 22 % del consumo final de energía del continente africano (contra un 5 % en 2013)⁵. Al margen de la COP21, el Primer Ministro indio, por su parte, lanzó una Alianza Solar Internacional, a la que se sumaron numerosos países, en torno al desarrollo de la energía solar.

1 United Nation Framework on Climate Change. (2016). «El Acuerdo de París». Disponible en: http://unfccc.int/porta_espagnol/items/3093.php

2 IPCC. (2014) Summary for Policymakers. In: Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Edenhofer, O., R. Pichs-Madruga, Y. Sokona, E. Farahani, S. Kadner, K. Seyboth, A. Adler, I. Baum, S. Brunner, P. Eickemeier, B. Kriemann, J. Savolainen, S. Schlömer, C. von Stechow, T. Zwickel and J.C. Minx (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.

3 United Nation Framework on Climate Change. (2016). «Intended Nationally Determined Contributions (INDCs)». Disponible en: http://unfccc.int/focus/indc_portal/items/8766.php

4 United Nations (2015) «Sustainable development knowledge platform». Disponible en: <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>

5 IRENA (2015), Africa 2030: Roadmap for a Renewable Energy Future. IRENA, Abu Dhabi. Disponible en: http://www.irena.org/DocumentDownloads/Publications/IRENA_Africa_2030_Remap_2015_low-res.pdf



Información clave:

Fechas clave por venir: Primeras publicaciones de las empresas que cotizan en los Estados Unidos esperadas a finales de 2018 - principios de 2019
Dónde seguir los avances de los mecanismos de transparencia (sitios web útiles de Internet):

Oxfam America: <https://policy-practice.oxfamamerica.org/work/resource-rights/>

PWYP Canada: <https://www.sec.gov/spotlight/dodd-frank-section.shtml#1504>

PWYP Norway: <http://www.publishwhatyoupay.no/en>

Natural Resources Governance Institute: <http://www.resourcegovernance.org/>

PWYP US: <http://www.extractifact.org> (en inglés)

rias para ello⁶. Las normas finales fueron aprobadas por la SEC el 27 de junio de 2016⁷, las primeras divulgaciones de las empresas se esperan a finales de 2018 o principios del 2019. Las organizaciones de la sociedad civil aplaudieron la publicación de estas nuevas normas sólidas - en la línea de las demás Leyes europeas, canadienses y noruegas sobre esta temática, que exigen la divulgación pública de los pagos, por empresa y proyecto. Si la propuesta de normas presentada el mes de diciembre de 2015 por la SEC no preveía ninguna excepción posible,

6 El 2 de septiembre de 2015, el tribunal del distrito de Massachusetts ordenó a la SEC que elaborara rápidamente una nueva propuesta de normas.

7 Securities and Exchange Commission (SEC) (2016). *Disclosure of payments by Resource Extraction Issuers*. Disponible en <https://www.sec.gov/news/pressrelease/2016-132.html>

Empresa matriz y filiales: ¿a quién se aplica la transparencia?

Las Directivas europeas y el proyecto de normas de la SEC prevén que una empresa debe rendir cuentas y divulgar datos no solo sobre sus actividades, sino también sobre las actividades de sus filiales¹ en el sector extractivo.

Para la Ley Dodd-Frank², la SEC propone la posibilidad de extender la obligación de divulgación de una empresa no sólo a sus filiales, sino también a las empresas sobre las cuales ejerce un control indirecto. La Ley canadiense no hace ninguna distinción entre el control directo o indirecto. Por lo tanto, la empresa deberá declarar los pagos de todas las compañías que controla indirectamente, si forman parte del ámbito de aplicación de la Ley.

Una empresa matriz es definida por la Directiva 2013/34/UE³ como «una empresa que controla una o varias empresas filiales». Una empresa filial se define pues como «una empresa controlada por una empresa matriz, incluida cualquier empresa filial de la empresa matriz que está a la cabeza del grupo».

La relación empresa matriz-filial se determina en torno al concepto de «control». Cada derecho nacional tiene una definición propia de este criterio. Por regla general, hay que distinguir el control directo y el control indirecto⁴.

→ Se habla de control directo de una empresa A sobre una empresa B, cuando la primera tiene más del 50 % del capital de la segunda. Una empresa matriz ejerce un control directo sobre su filial.

→ Se habla de control indirecto si la parte del capital de la empresa B detenida por la empresa A es inferior o estrictamente igual al 50 %. Si está comprendida entre el 10 y 50 % del capital, se hablará de participación (por debajo, será una simple inversión).

1 Directiva 2013/34/UE, Artículo 42, op. cit.

2 La SEC se refiere a los principios de contabilidad aceptados y especialmente al enfoque europeo para la definición del control y las filiales: Securities and Exchange Commission (2015). *Proposed Rules on Disclosure of Payments by Resource Extraction Issuers, II.D*. Disponible en: <https://www.sec.gov/rules/proposed/2015/34-76620.pdf>

3 Directiva 2013/34/UE, Artículo 2.9, op. cit.

4 Insee.fr (n.d.). *Insee - Définitions, méthodes et qualité- Participation* ((Insee - Définitions, métodos y calidad- Participación). Disponible en: <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/participation.htm> [Consultado el 06/02/2016].

las normas finales incluyen algunas excepciones, en particular para las empresas vinculadas a las actividades de exploración, que podrán diferir de un año su declaración. La SEC se reserva el derecho de establecer excepciones, según el caso⁸.

Directivas europeas

El 26 de junio de 2013, la Unión Europea se dotó de nuevas reglas de divulgación obligatoria que disponen que las empresas petroleras, mineras, gasíferas y forestales deben declarar sus pagos, por proyecto y por país, hechos a los gobiernos de los países en los que realizan estas actividades. Estas normas figuran en el Capítulo 10 de la Directiva europea sobre la transparencia (2013/50/UE) y en el Artículo 6 de la Directiva contable (2013/34/UE).

Ley canadiense

En diciembre de 2014, el Canadá aprobó la Ley de Medidas de Transparencia en el Sector Extractivo (LMTSE), que exige que las empresas petroleras, gasíferas y mineras declaren los pagos que realizan a los gobiernos de los países donde llevan a cabo sus actividades. La Ley entró en vigor el 1 de junio de 2015.

Ley noruega

En diciembre de 2013, Noruega aprobó una Ley que introduce una obligación de declaración país por país para las empresas extractivas noruegas. Esta Ley entró en vigor el 1 de enero de 2014. La coalición PLOP-Noruega trabaja actualmente para fortalecer esta Ley con el fin de reforzarla para intensificar este informe país por país (y extender su ámbito de aplicación, por ejemplo, a todos los países donde las compañías están presentes y no sólo a los países en los que realizan estas actividades).

SECTORES Y EMPRESAS INTERESADAS

Estas Leyes abarcan el sector extractivo (entendido más o menos ampliamente según el instrumento legislativo) y se refieren a un número importante

8 La coalición PLOP-Estados Unidos militó para impedir que las normas permitieran excepciones. Durante el juicio contra la SEC, el American Petroleum Institute alegó que algunos países (como China, Camerún o Angola) prohibían la publicación de ciertos datos (información que debía publicarse en el marco de la Ley Dodd-Frank). El hecho de que la SEC no previera ninguna excepción posible afectaba negativamente, según el API, a las empresas establecidas en esos países. Estas consideraciones, por otra parte, fueron rechazadas por Oxfam América (véase la denuncia presentada por esta organización contra la SEC: <https://www.earthrights.org/sites/default/files/brief-of-intervenor-oxfam-jan16-2013.pdf>), así como por numerosas organizaciones de la sociedad civil, en particular de Camerún, que recordaron que Camerún ponía en práctica la ITIE y hacía ya públicos los pagos de las empresas mineras realizados al Estado. Introducir excepciones a esta obligación de divulgación de los pagos conlleva el riesgo de que las empresas intenten eludir esta obligación de divulgación, tratando de negociar en cada caso con la SEC, alegando, por ejemplo, cláusulas de confidencialidad de contratos.

de empresas de todo el mundo, en particular, a numerosas empresas multinacionales establecidas en los países del Sur.

Sectores

La sección 1504 de la Ley Dodd-Frank, así como la Ley canadiense, abarcan todo el sector de las industrias extractivas* (desde la exploración hasta la exportación, pasando por la explotación).

La Directiva europea y la Ley noruega abarcan también el sector de los bosques primarios, pero sólo se refieren a las actividades de exploración y prospección, así como el descubrimiento, la explotación y la extracción de petróleo, gas, minerales o madera procedentes de los bosques primarios.

Empresas interesadas

Sección 1504 de la Ley Dodd-Frank

La Sección 1504 afecta a todas las empresas petroleras y mineras estadounidenses y extranjeras inscritas en la Securities and Exchange Commission. La Ley Dodd-Frank se aplica ampliamente a todos los operadores del sector, estadounidenses y extranjeros. Según la coalición PLOP-Estados Unidos, 68 de las 100 mayores empresas petroleras del mundo están sujetas a esta Ley⁹. Esta cifra asciende a 84 compañías, si se compila la Ley Dodd-Frank, las Directivas europeas, así como las Leyes canadienses y noruegas¹⁰.

La lista de empresas extranjeras registradas en la SEC está disponible en su sitio web:

<https://www.sec.gov/divisions/corpfin/international/companies.shtml>

Para las empresas estadounidenses, la base de datos EDGAR de la SEC enumera las declaraciones de las compañías: <https://www.sec.gov/edgar/searchedgar/companysearch.html>

Directivas europeas

Las Directivas se refieren a «las «grandes empresas» [europeas] y entidades de interés público que trabajan en los sectores de la industria extractiva* y en la explotación de los bosques primarios¹¹». Las pequeñas y medianas empresas europeas no están obligadas, pues, a publicar la información.

Las grandes empresas están definidas en derecho europeo según cumplan al menos dos de los tres criterios siguientes¹²:

- dan empleo a más de 250 personas,

9 PWYP USA (2015). *Transparency on the Move: Payment Disclosure by the World's Largest Oil, Gas & Mining Companies*. Disponible en: http://www.publishwhatyoupay.org/wp-content/uploads/2015/12/Company-Coverage-Fact-Sheet_Final_0-1.pdf [Consultado el 6/02/2016].

10 *Ibid*.

11 Directiva 2013/34/UE, Capítulo 10, Artículo 42.1, op. cit.

12 Directiva 2013/34/UE, Artículo 3.7, op. cit.

- su volumen de negocios anual supera los 40 millones de euros,
- o el total de su balance anual es superior a 20 millones de euros.

  Para el marco de las Leyes de Noruega y Canadá, referirse al cuadro recapitulativo de los mecanismos en el Anexo 1, pág. 40.

INFORMACIÓN DISPONIBLE A TRAVÉS DE LOS MECANISMOS DE TRANSPARENCIA

Los pagos que deberán divulgarse en el marco de dichas Leyes se determinan a partir de un umbral de materialidad*. Este umbral de materialidad* establece el importe por encima del cual los pagos deberán declararse. La determinación de este umbral es estratégica. Efectivamente, todos los importes pagados no deben declararse, con el riesgo de perder información importante en una masa de pagos. A la inversa, este importe umbral no debe establecerse demasiado alto, con el fin de no excluir declaraciones de pagos significativos, si se quiere que estos datos sean útiles para las comunidades locales que viven cerca de los lugares de extracción.

Umbral de materialidad de cada mecanismo:

- **Ley estadounidense:** «Cualquier pago (ya sea un pago único o una serie de pagos conexos) que sea igual o superior a 100 000 dólares estadounidenses para cada ejercicio financiero.
- **Directivas europeas:** «Cualquier pago, ya se trate de un pago individual o una serie de pagos vinculados» superior a 100 000 euros para cada ejercicio financiero.
- **Ley canadiense:** cualquier pago (único o una serie de pagos conexos) igual o superior a 100 000 CAD (aproximadamente 77 300 dólares estadounidenses) para cada ejercicio financiero.
- **Ley noruega:** cualquier pago (único o una serie de pagos conexos) igual o superior a 800 000 NOK (95 536 dólares estadounidenses) para cada ejercicio financiero.

MODALIDADES DE PUBLICACIÓN Y DIFUSIÓN DE DATOS

Las modalidades de publicación de la información son uno de los retos clave de estas Leyes, especialmente porque determinarán el formato en que los datos deben publicarse.

Datos que deben incluirse en los informes de divulgación (comunes a todos los mecanismos):

- ✔ Tipo e importe de los pagos por proyecto
- ✔ Tipo e importe total de los pagos hechos a cada gobierno (incluyendo todos los proyectos)
- ✔ Importe total de los pagos efectuados para cada categoría (inversión, producción...)
- ✔ Segmento de la empresa (*business segment*) que realizó los pagos
- ✔ El Gobierno y el país que reciben los pagos
- ✔ Los distintos proyectos
- ✔ Los recursos específicos explotados
- ✔ Las regiones geográficas donde se encuentran los proyectos

✔ **Publicación de datos: ¿cuando deben publicarse?**

- **Ley estadounidense:** Para cada ejercicio fiscal, en los 150 días siguientes al final del año fiscal*.
- **Directivas europeas:** Cada Estado establece sus propias modalidades de publicación. El Reino Unido, que ya ha transcrito las Directivas en su derecho nacional, establece por ejemplo que los datos sean publicados en los 11 meses siguientes al final del año fiscal*.
- **Ley canadiense:** Para cada ejercicio fiscal, en de los 150 días siguientes al final del año fiscal*.
- **Ley noruega:** Para cada ejercicio fiscal, en de los 6 meses siguientes al final del año fiscal*.

Las primeras declaraciones efectuadas en el marco de las Directivas europeas se publicaron durante el primer semestre de 2016, abarcando el año contable 2015, y se publicarán con la Ley Dodd-Frank, a finales de 2018 o principios de 2019, abarcando el año contable que finaliza el 30 de septiembre de 2018. Las primeras declaraciones noruegas se publicaron en marzo de 2015. Los primeros informes canadienses deberán divulgarse a partir de junio de 2017, y abarcarán el ejercicio fiscal del año 2016.

Los límites de estos mecanismos, la información no disponible:

Estas Leyes sobre transparencia ofrecen buenos instrumentos para garantizar la trazabilidad de los pagos. En cambio, no dan información sobre algunos elementos, como los volúmenes de producción, los precios, los ingresos de explotación o los costes. Esos datos contextuales son difíciles de encontrar porque generalmente están incluidos en los contratos (método de los precios hedónicos) o los informes de desarrollo anuales de las empresas (costes, ingresos de explotación, volumen de producción...), sin embargo, son esenciales para comprender el sector extractivo de cada país. Los pagos son muy importantes, pero son más difíciles de analizar sin esta información contextual.

✔ **Accesibilidad de los datos**

La cuestión de la accesibilidad de los datos se refiere, por una parte, a su carácter público o no, pero también al formato en el que se publican. Para que estos datos sean realmente utilizables por el mayor número de personas, es necesario que se publiquen en formatos adecuados. Para más información sobre estos formatos Datos Abiertos (*Open Data*), véase el recuadro p.16.

Ley estadounidense

La SEC pondrá a disposición del público una recopilación de información sobre su sitio web desde la aplicación efectiva de la Ley. La SEC prevé un formulario electrónico estándar para estas declaraciones en formato XBRL¹³.

Directivas europeas

Los datos que deben publicarse en virtud de la Directiva se integrarán en el balance anual de las empresas. Este balance es público y está disponible en el sitio web de las compañías interesadas. La Directiva no prevé ningún formato estándar. La elección del formato es por tanto a discreción de cada Estado miembro. Varias organizaciones de la sociedad civil en Europa están llevando a cabo una campaña para que la transposición de Directivas en su país imponga una publicación en formato datos abiertos (*open data*). Francia no ha legislado sobre este tema, en cambio, en el Reino Unido, las organizaciones de la sociedad civil lograron implantar un registro centralizado con publicaciones de datos en formato PDF y CSV (este último formato es reutilizable).

Ley canadiense

La Ley canadiense prevé una publicación en formato PDF y/o XLS¹⁴. La coalición PLOP aboga para que el formato obligatorio sea el formato XLS (lo que marca la diferencia desde el punto de vista de la accesibilidad de la información; para más detalles, véase el recuadro Datos Abiertos, p.16).

Ley noruega

La Ley noruega no prevé un formato estándar para los informes. Remite a la agencia administrativa a cargo de las declaraciones de las empresas (la *Regnskapsregisteret*) que puede imponer un formato especial para estas declaraciones.

13 Para más información sobre el formato XBRL: <https://www.xbrl.org/>

14 Gobierno de Canadá (2016). «LMTSE - Spécifications techniques des rapports» (LMTSE - Especificaciones técnicas de los informes). Disponible en: http://www.publishwhatyoupay.org/wp-content/uploads/2015/12/Company-Coverage-Fact-Sheet_Final_0-1.pdf

➔ LA INICIATIVA PARA LA TRANSPARENCIA EN LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

EITI La Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (ITIE y Extractive Industries Transparency Initiative, EITI por sus siglas en inglés) fue lanzada en 2002, a raíz de un movimiento de movilización de la sociedad civil para la transparencia financiera de las industrias extractivas*, en particular, gracias a una campaña de los miembros de la coalición Publiquen Lo Que Pagan.

La ITIE es una norma mundial que surge de una iniciativa voluntaria, con el objeto de garantizar la correcta gestión de los recursos petrolíferos, gasíferos y mineros de los países productores¹⁵. Desde la primera conferencia plenaria de la ITIE en Londres en 2003, todas las partes interesadas en la iniciativa, es decir, representantes de los gobiernos de 50 Estados, miembros de organizaciones de la sociedad civil y empresas multinacionales que operan en el sector extractivo,¹⁶ se reúnen cada tres años en Asamblea Plenaria¹⁷. La última conferencia se celebró en Lima en febrero de 2016¹⁸.

✔ **Países candidatos, países conformes: los distintos estatutos de los miembros de la ITIE, de la adhesión a la validación**

Un Estado obtiene el estatuto de «país conforme» al término de un proceso que comprende diferentes etapas: la adhesión, la candidatura, la validación y la conformidad.

Con el fin de adquirir el estatuto de país candidato a la ITIE, un gobierno debe tomar cuatro medidas establecidas por el Requisito 1 de la norma ITIE. Estas cuatro medidas a tomar son:

- realizar una declaración pública de su intención de unirse a la iniciativa,
- nombrar a un alto cargo encargado de dirigir la aplicación de la ITIE,
- comprometerse a trabajar con la sociedad civil y las empresas y crear un grupo tripartito,
- este grupo debe acordar un plan de trabajo compatible con los plazos de validación de la candidatura establecidos por el consejo de administración de la ITIE. Estas cuatro medidas se llaman «requisitos de adhesión».

Una vez esta etapa de adhesión validada, el país puede presentar una solicitud, que deberá ser validada por el grupo tripartito nacional. La aceptación

15 ITIE Qué es la ITIE. Disponible en : <https://eiti.org/es/notas-guia-y-terminos-referencia-estandarizados>

16 ITIE Partes interesadas. Disponible en :

<https://eiti.org/es/node/3642> en inglés [Consultado el 18/04/2017]

17 <https://eiti.org/es/node/7209> [Consultado el 18/04/2017]

18 *Ibid.*

LA NORMA ITIE agrupa los diferentes principios y requisitos que deben cumplir los países que han aceptado su aplicación. Inicialmente aprobada en 2013 (se hablaba entonces de la norma de 2013), se revisó en 2016 (sólo la norma de 2016 se presentará en este documento). Contiene, en particular, los 7 requisitos de la ITIE y el protocolo de participación de la sociedad civil:

- **Requisito 1:** un seguimiento eficaz de la iniciativa por el grupo multipartito integrado por representantes del gobierno, la sociedad civil y las empresas del sector extractivo.
- **Requisito 2:** divulgación en los informes de información sobre el marco legal e institucional del sector extractivo.
- **Requisito 3:** divulgación de datos relativos a la producción y exportación.
- **Requisito 4:** divulgación exhaustiva de los ingresos que resultan de las industrias extractivas*.
- **Requisito 5:** divulgación de información sobre la asignación de los ingresos de las industrias extractivas*.
- **Requisito 6:** divulgación de información relacionada con los gastos sociales* y el impacto del sector extractivo en la economía.
- **Requisito 7:** evaluación de los resultados y el impacto de la ITIE

de la candidatura del Estado corresponde al consejo de administración (CA) de la ITIE y debe ser tramitarse en los ocho meses siguientes a la presentación.

Un país candidato es pues un país que aplica la norma ITIE, cumple los cuatro requisitos de adhesión establecidos anteriormente, pero aún no cumple todas las condiciones establecidas en la norma ITIE (Requisitos 1 a 7).

Información clave:

Fechas clave por venir: Uno de los aspectos clave de la Norma ITIE que habrá que seguir en los próximos años es el cumplimiento de las partes interesadas de los nuevos requisitos en materia de información de propiedad real*, que será obligatoria a partir del 1 de enero de 2020.

Dónde seguir los avances de los mecanismos de transparencia (sitios útiles de Internet):

► Sitio web de la ITIE: <https://beta.eiti.org/es>

► Así como los sitios web nacionales de la ITIE.

PLQP sección ITIE: <http://www.publishwhatyou-pay.org/category/eiti/>

NRGI: <http://www.resourcegovernance.org/>

La iniciativa se aplica actualmente en 51¹ países (abril de 2016):

29 PAÍSES CONFORMES	20 PAÍSES CANDIDATOS	2 PAÍSES SUSPENDIDOS	PAÍSES ASOCIADOS QUE APOYAN LA ITIE
Albania, Burkina Faso, Camerún, Costa de Marfil, Ghana, Guatemala, República de Guinea, Indonesia, Irak, Kazajstán, Liberia, Malí, Mauritania, Mongolia, Mozambique, Nigeria, Níger, Noruega, Perú, República Democrática del Congo, República del Congo, Kirguistán, Sierra Leona, Tanzania, Chad, Timor-Leste, Togo, Trinidad y Tobago y Zambia	Afganistán, Alemania, Azerbaiyán, Colombia, Estados Unidos de América, Etiopía, Honduras, Islas Salomón, Madagascar, Malawi, Myanmar, Papua Nueva Guinea, Filipinas, República Dominicana, Reino Unido, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Seychelles, Tayikistán, Ucrania	República Centroafricana y Yemen (países conformes suspendidos por razones de inestabilidad política)	Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Italia, Japón, Noruega, Países Bajos, Qatar, Suecia, Suiza

1 Desde la aprobación de la candidatura de Alemania y la República Dominicana el mes de febrero de 2016.

Para más información sobre el proceso de adhesión, consultar la nota informativa: https://eiti.org/sites/default/files/documents/guidance_note_1_on_how_to_become_candidate_country_-_espanol.pdf

Validación y cumplimiento de la norma ITIE:

Una vez se ha concedido el estatuto de país candidato, el Estado que aplica la ITIE tiene dieciocho meses para publicar su primer informe ITIE. Además, está obligado a proceder a la etapa de «validación», es decir, ponerse en conformidad con todos los requisitos de la norma ITIE en dos años y medio después de la obtención del estatuto de candidato. Una vez el proceso de validación terminado, si el país cumple la totalidad de los requisitos de la norma, considera un país conforme. Para conservar su estatuto de país conforme, el país debe seguir siendo conforme a los principios y requisitos de la ITIE, en particular, seguir elaborando periódicamente informes ITIE.

Un país es conforme a la ITIE cuando cumple todos los requisitos de la norma ITIE.

Suspensión

Un país que aplica la norma ITIE podrá ser suspendido cuando no cumple uno o varios de los princi-

pios o requisitos de la norma, en particular, cuando se retrasa demasiado en publicar los informes ITIE. En este caso, el país quedará suspendido hasta que el CA levante la suspensión una vez haya entregado el informe. Si la suspensión dura más de un año, el CA debe, en teoría, declarar la exclusión del país.

Exclusión

Un país que aplica la iniciativa también puede verse excluido por incumplimiento de la norma ITIE. El comité nacional o el CA podrá iniciar un procedimiento de revisión del estatuto. Si el CA considera que, una vez suspendido, el Estado no ha hecho ningún progreso en cuanto a su conformidad con la norma ITIE, pronunciará la exclusión definitiva. Hasta ahora ningún país declarado anteriormente conforme ha sido después excluido de la iniciativa. En cambio, Gabón, por ejemplo, fue sancionado en 2013 por la opacidad de su sector extractivo y excluido del proceso de candidatura.

Arquitectura de la ITIE

La ITIE es el fruto de una colaboración entre los gobiernos, la sociedad civil y las empresas con actividad en los países aplicando esta iniciativa.

Esta estructura tripartita se inspira del modelo de la Organización Internacional del Trabajo (basado en una participación igualitaria de los Estados, los empresarios y los sindicatos) y tiende a repartir equitativamente los poderes entre los tres grupos. Se halla en los diferentes niveles de dirección: estos tres actores están presentes tanto a nivel internacional, en las conferencias plenarias, durante las cuales las nuevas normas ITIE son adoptadas y los miembros del Consejo de Administración Internacional son elegidos, como también en el seno de cada comité nacional de la ITIE. Estos comités nacionales están constituidos por la secretaria nacional y el grupo tripartito. Ambos actores son la piedra angular de la aplicación de la iniciativa a nivel nacional. Estos comités nacionales son a quien corresponde, entre otras cosas, producir y validar los informes ITIE, pero también velar por el cumplimiento de la norma ITIE a escala nacional.

Comité nacional

El comité nacional está constituido por la secretaria nacional y el grupo tripartito. La secretaria nacional pone en marcha el proceso de aplicación de la ITIE y coordina los esfuerzos a nivel nacional. En el seno del grupo multipartito, todos los interesados deberán estar representados, en particular, pero no exclusivamente, el gobierno, la sociedad civil y el sector privado. Cada parte interesada nombrará a sus representantes. Los gobiernos los eligen a menudo entre los miembros de los ministerios interesados (Ministerios de Minas, de la Energía, del Medio Ambiente...) o los parlamentarios. Los representantes del sector privado provienen generalmente de los órganos de dirección de las empresas implicadas. Los representantes de la sociedad civil pueden, por su parte, ser miembros de organizaciones no gubernamentales (ONG) implicadas en la temática, periodistas o miembros de organizaciones sindicales.

Dirección internacional

Fuera de las reuniones plenarias, que tienen lugar cada tres años, la arquitectura internacional de la iniciativa está coordinada por el CA. Establece los comités del consejo de administración, a cargo de algunas temáticas, que actualmente son ocho.

El CA cuenta con 20 puestos de «miembros de pleno derecho», más el cargo de presidente. Cada colegio (Estados, sociedad civil y empresas) elige a sus representantes: nueve representantes de los gobiernos (seis para los países de aplicación y tres para los países de apoyo), cinco representantes de las empresas extractivas, cinco representantes de la sociedad civil y un representante de los inversores. Los candidatos de la sociedad civil deben, entre otras cosas, tener un conocimiento y una experiencia de los principales elementos de la cadena de valor de las industrias extractivas*, un compromiso activo en la ITIE o un recorrido que demuestre un compromiso en la sociedad civil y la vida pública.

La lista completa de los criterios y el proceso de selección de los representantes de la sociedad civil en el CA internacional de la ITIE (2016-2019) pueden consultarse en: <https://eiti.org/es/node/3532>

Todos los miembros de la ITIE sin excepción están obligados a respetar el código de conducta de la asociación ITIE que recuerda, en particular, los comportamientos que deben respetarse en materia de integridad, ética o conflictos de intereses. El código de conducta puede consultarse en: <https://eiti.org/es/node/4846> (en inglés) [Consultado el 18/04/2017]

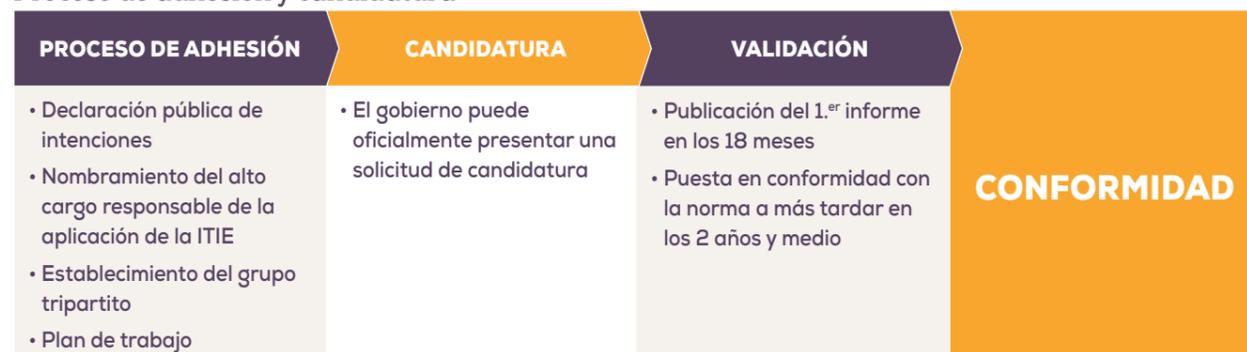
La secretaria internacional de la ITIE, con sede en Oslo, está a cargo de la gestión de los asuntos corrientes y rinde cuentas al CA.

Aunque forman dos entidades separadas, el CA internacional y los comités nacionales trabajan en estrecha colaboración. *Por ejemplo, el CA podrá, a petición del comité nacional, iniciar un procedimiento de revisión del estatuto de país conforme, que puede conducir a una suspensión o incluso una exclusión del Estado en cuestión.

SECTORES Y EMPRESAS INTERESADOS

La ITIE se centra en los sectores petroleros, mineros y gasíferos. Sin embargo, en varios países, los grupos multipartitos decidieron incluir otros sectores en el informe país por país. En Mauritania, por ejemplo, la ITIE incluye ahora el sector de la pesca.

Proceso de adhesión y candidatura



Funciones del Comité Nacional

- ➔ Supervisar el proceso de declaración ITIE y participar en la validación
- ➔ Velar por el respeto y la aplicación de la norma ITIE localmente
- ➔ Producir y validar los informes ITIE
- ➔ Emprender acciones locales y nacionales de comunicación y sensibilización sobre la iniciativa

Funciones del CA internacional

- ➔ Elaboración y revisión de la norma ITIE
- ➔ Supervisión de la validación
- ➔ Suspensión y exclusión

Secretaría Internacional

- ➔ Aplicación de las decisiones políticas del Consejo de Administración de la ITIE

CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN ITIE (CA)

SECRETARÍA INTERNACIONAL

COMITÉS DEL CA

- Comité de auditoría
- Comité de finanzas
- Comité de gobernanza
- Comité de aplicación
- Comité de nombramientos
- Comité de candidatura y sensibilización

Empresas

La iniciativa se dirige a cualquier empresa que opera en los sectores extractivos, incluidas las empresas multinacionales, nacionales y las empresas estatales.

INFORMACIÓN DISPONIBLE

En la práctica, los gobiernos publican los importes que reciben las empresas extractivas asentadas en su país, y estas empresas publican lo que pagan. Un administrador independiente es nombrado después para conciliar los datos.

Los informes ITIE deben contener:

- ▶ La lista exhaustiva de todos los ingresos gubernamentales procedentes de las industrias extractivas*, así como de todos los pagos importantes efectuados al gobierno por las empresas petroleras, gasíferas y mineras (Requisito 4), a saber:
 - los impuestos sobre los beneficios,
 - la parte de la producción del gobierno anfitrión (sobre todo los beneficios derivados del petróleo),
 - la parte de la producción de la empresa estatal,
 - las regalías*,
 - los dividendos*,
 - las primas (por ejemplo, las primas de firma, descubrimiento o producción),

- los derechos y gastos de licencia, gastos de alquiler, gastos de entrada y otras contrapartidas para las licencias y/o las concesiones, cualquier otro pago o ventaja significativo recibido por el Estado y sus ramificaciones.

▶ información contextual relativa a:

- El marco legal e institucional aplicable a las industrias extractivas* (Requisito 2):

- Licencia: una descripción de los procesos de adjudicación o cesión de licencia, los criterios técnicos y financieros que se utilizaron, la realización obligatoria de un registro público de las licencias.

- Contrato: los países que aplican la ITIE son alentados a divulgar públicamente todos los contratos relativos a la explotación de gas, petróleo y minerales.

- Propiedad real*: la sociedad civil reclamaba desde hace muchos años la divulgación de información sobre la propiedad real* de las empresas, es decir, el nombre de las personas físicas que controlan y/o se benefician de los ingresos de la empresa. La norma de 2016 tuvo en cuenta esta solicitud y prevé la divulgación obligatoria, a partir del 1 de enero de 2020, de varios datos relativos a la propiedad real* de las empresas.

- La prospección, producción y exportación (Requisito 3):

- Producción: volúmenes de producción total, valor de la producción de materia prima (y eventualmente por Estado/región).

- Exportación: volumen de exportaciones totales, valores de las exportaciones por materia prima (y/o por Estado/región).

- Prospección: divulgación de cualquier actividad importante de prospección.

- La asignación de los ingresos en el presupuesto nacional o de una región (Requisito 5).

- Los gastos sociales y el impacto de los sectores extractivos sobre la economía (Requisito 6):

- Los costes sociales: los costes sociales significativos obligatorios en virtud de una Ley o contrato con el gobierno deben figurar en el informe. Si estos costes son por prestaciones en especie, el informe debe incluir la naturaleza y el valor estimado del gasto.

- Los costos cuasifiscales

- El impacto sobre la economía: en particular, los ingresos fiscales gubernamentales de las industrias extractivas* como porcentaje del producto interior bruto (PIB), las exportaciones (en términos absolutos y porcentuales del PIB) ...

La ITIE permitió la creación de un foro de reflexión e intercambio que se ha ido extendiendo más allá del

Ejemplo de cuadro de armonización de los pagos de las empresas petroleras y las declaraciones de impuestos por el Estado, resultante del informe ITIE de la República Democrática del Congo 2014 (dólares estadounidenses)

Sociétés	Déclarations des Sociétés (A)	Trésor Public (1)	EPE (2)	Déclaration des Recettes					Total des recettes (B)=(1)+(2)+(3)	Ecart Résiduel (A)-(B)
				Des Agences Financières de l'Etat (AFE) Pour leur propre compte						
				DGI	DGRAD	SGH	MEDD	Total AFE (3)		
La Congolaise des Hydrocarbures	1 327 532	1 295 936	-	31 596	-	-	-	31 596	1 327 532	-
Perenco Recherche et Exploitation Pétrolière	86 162 193	75 697 139	-	71 670	10 224 567	166 847	1 970	10 465 054	86 162 193	-
Lirex	71 688 727	55 675 640	7 409 200	38 661	8 560 575	-	-	8 599 236	71 684 076	4 651
Muanda International Oil Company	129 534 416	126 618 343	-	113 767	2 635 459	166 847	-	2 916 073	129 534 416	-
Telikoku Oil DRC	82 824 385	81 073 285	-	73 376	1 677 497	-	-	1 750 873	82 824 158	227
Chevron ODS Limited	39 923 611	38 986 448	-	40 344	896 819	-	-	937 163	39 923 611	-
Total E&P RDC Sprl	906 408	6 408	-	-	-	749 900	150 000	899 900	906 308	100
Soco E&P DRC	1 578 001	282 942	-	5 824	-	996 290	293 000	1 295 114	1 578 056	(55)
Energulf Congo	276 013	1 013	-	-	-	249 890	25 000	274 890	275 903	110
Oil of DRCONGO	784 803	104 803	-	-	-	600 000	80 000	680 000	784 803	-
Surestream RDC SA	274 316	274 152	-	164	-	-	-	164	274 316	-
Eni R.D. Congo Sprl	-	79 236	-	-	-	-	-	-	79 236	(79 236)
Total	415 280 405	380 095 345	7 409 200	375 402	23 994 917	2 929 774	549 970	27 850 063	415 354 608	(74 203)

concepto inicial de transparencia de los ingresos de las industrias extractivas*. Es una norma evolutiva que se interesa hoy también en la transparencia de la supervisión de estas industrias y se extiende a otros aspectos, tales como los contratos mineros, los procedimientos y criterios de concesión de títulos mineros, la producción o redistribución de los ingresos a nivel nacional y local. Responsabiliza a la sociedad civil para que utilice este foro de reflexión, así como la norma para promover la transparencia de los contratos, propietarios reales, etc. La revisión de la norma ITIE (la norma fue revisada en 2013 y 2016) da mayor flexibilidad a la sociedad civil para dotarla de nuevas problemáticas a las que ésta última se enfrenta. En América Latina, por ejemplo (especialmente en Colombia), se traduce en la inclusión en la ITIE de datos socio-ambientales y en otros países, como en Mauritania, consiste en ampliar la iniciativa a otros sectores, como la pesca.

MODALIDADES DE DIVULGACIÓN Y PUBLICIDAD DE LA INFORMACIÓN

- 1^{er} informe ITIE en un plazo de dieciocho meses después de la admisión de un país como país candidato.
- Publicación anual tras la aceptación de la candidatura (en la práctica, la periodicidad de los informes no se respeta siempre).

Accesibilidad de los datos

Los datos son accesibles al público en el sitio web de la ITIE de cada comité nacional de los países que aplican la norma ITIE y también se recopilan en el sitio web de la ITIE.

Una de las críticas constantes contra los informes ITIE es su falta de accesibilidad, especialmente debido al formato de publicación de los datos. En

efecto, en la inmensa mayoría de los casos, los informes ITIE se publican en formato PDF, lo que dificulta la extracción de los datos y el análisis de la información. Los formatos Excel o CSV (*Comma Separated Values*) son más adecuados. Algunos países como Zambia y Tanzania, ya tomaron la iniciativa de publicar sus informes en formato Excel. Se insta a los otros países que aplican la norma ITIE a publicar informes legibles y explotables electrónicamente. Además, estos informes suelen ser largos y complicados y los datos importantes son por tanto difíciles de extraer. La adición de información contextual (desde la norma ITIE 2013) en

Informes ITIE, una recopilación disponible en línea

Con el fin de hacer que la información sea más accesible, algunas organizaciones, entre las que destaca el Natural Resource Governance Institute (NRGI), recogieron los datos de numerosos informes ITIE para incluirlos en una base de datos accesible a todos.

El NRGI dataset recopiló la información de 223 informes ITIE procedentes de 37 países, desde las primeras publicaciones hasta el mes de febrero de 2015.

Esta recopilación está disponible en línea: <http://www.revenuewatch.org/analysis-tools/tools/dataset-unlocking-eiti-data-meaningful-reform>

La base de datos completa incluye:

- ➔ Un resumen de cada informe ITIE
- ➔ Información sobre la producción del sector extractivo de cada país: los volúmenes de producción y el valor de la producción, pero también los datos socioeconómicos por país, para ayudar a ver los ingresos extractivos en perspectiva
- ➔ Datos de cada proyecto (cuando es posible)
- ➔ Una lista de fuentes complementarias que pueden utilizarse

Foco sobre los «datos abiertos»: los desafíos de la accesibilidad de los datos para el control ciudadano

Con el fin de sacar el máximo provecho de los datos resultantes de los mecanismos de transparencia, es esencial que el mayor número de personas puedan comprenderlos y utilizarlos. El formato de dichos datos es crucial para su accesibilidad y utilización. Los datos en formato «cerrado» (en contraposición con los datos abiertos, del inglés, «open data») son difícilmente utilizables, comparables o transferibles. Los *datos abiertos* pueden definirse como datos que cualquier persona podrá utilizar, reutilizar y redistribuir, libremente. Los datos deben ser además «*machine-readable*»: esto quiere decir que se publicarán en formatos como CMV, Excel, XBRL, XLS... En cuanto a la divulgación obligatoria, sólo las Leyes Dodd-Frank y LMTSE prevén un formato compatible con el concepto de «*datos abiertos*» (XBRL y XLS). Las Directivas europeas dejan la elección del formato de publicación a la discreción de los países miembros. Esta cuestión se ha convertido en un aspecto clave de las campañas de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan sobre la transposición de Directivas en sus países. En Canadá, el formato en que los datos se publicarán se decidirá por las normas de aplicación; los miembros de la sociedad civil canadiense militan en favor de una publicación de datos en línea según la definición de «*datos abiertos*».

los informes se refiere a hacerlos más accesibles y facilitar su apropiación.

➔ CÓDIGOS DE MINERÍA : PARA UNA JUSTA CONTRIBUCIÓN DEL SECTOR EXTRACTIVO EN LA ECONOMÍA NACIONAL

El código de minería de un Estado regula todos los usos de los subsuelos en su territorio. Establece un marco para todas las actividades de prospección, investigación, explotación, transporte y comercialización. Es el código de minería que fija los tipos y la tasa aplicable del impuesto, las modalidades de concesión de licencias o, también, las normas relativas a la prevención y gestión del impacto de

Los límites de estos mecanismos, la información no disponible:

- Las principales debilidades del proceso ITIE derivan del hecho de que este proceso no ha permitido por el momento mejorar significativamente las condiciones de vida de las poblaciones de los países en los que se está aplicando.
- La transparencia no es suficiente por sí sola y la ITIE todavía no se ha convertido en un instrumento que da lugar a reformas profundas en las prácticas de gestión de las finanzas públicas. Esta iniciativa sigue siendo, de momento, una norma mínima y la sociedad civil sigue teniendo la tarea de ejercer presión para conseguir que la aplicación de la norma sea más ambiciosa, integrando nuevos campos a la iniciativa, y los gobiernos de los países interesados deben emprender las reformas necesarias para ello.

la minería en las poblaciones locales. Reúne, por tanto, mucha información útil para las organizaciones de la sociedad civil que actúan en el ámbito de la transparencia de las industrias extractivas*.

En los años 1980-1990, con el fin de alentar a las empresas extranjeras a invertir en su sector minero, muchos países optaron por otorgarles incentivos y exenciones fiscales. Desde entonces, la demanda mundial no dejó de aumentar para la mayoría de los minerales y los ingresos fiscales de las industrias extractivas* han ido experimentando un fuerte crecimiento. Sin embargo, el aumento de la inversión extranjera y las regalías* en el sector extractivo no se traduce necesariamente en desarrollo económico y social de los países productores. Basándose en estos hechos, muchas organizaciones de la sociedad civil de los países mineros reclamaron reformas legislativas para que los nuevos códigos de minería respondan al desafío del desarrollo económico a diferentes escalas de la sociedad, de la transparencia, y que incluyan también la problemática medioambiental.

A las organizaciones de la sociedad civil se unieron organizaciones internacionales que recomiendan ahora reformas y una armonización de los sistemas mineros a nivel regional. Los Estados africanos, por ejemplo, aprobaron en 2009 una iniciativa apoyada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), formalizada en el documento African Mining Vision (AMV, Visión Minera Africana), que consiste en un plan de acción de los Estados africanos para revisar sus políticas mineras, a fin de «construir un futuro sostenible para la industria extractiva». Otras iniciativas regionales, como la de la CEDEAO (Comunidad Económica de los Estados de África Occidental), tienen por objeto armonizar los códigos de los Estados miembros. Desde 2009, la CEDEAO aprobó una Directiva sobre la armonización de las Directivas y políticas en el sector minero. Se están realizando reformas de la fiscalidad minera o se proyecta realizarlas en muchos países del Sur.

✓ Un código de minería estándar

El código de minería de un Estado regula el conjunto de actividades relacionadas con la explotación minera en el territorio de un Estado. Abarca tanto las diferentes etapas de la explotación minera, desde los trabajos de investigación y prospección hasta la exportación de minerales.

Un código de minería regula, por lo tanto:

- la investigación,
- la prospección,

- la explotación,
- el transporte,
- la comercialización de minerales en un territorio.

Con el fin de presentar un modelo de código de minería, el documento se apoyará, a modo de ejemplo, en el nuevo código de minería de Burkina Faso revisado en 2015. La reforma del código de minería de Burkina Faso fue bien acogida por la sociedad civil local, que reclamaba desde hacía muchos años una reforma profunda del sistema minero, que respetara verdaderamente los intereses de la sociedad burkinabé.

Ejemplo de un código de minería estándar e información clave

En una gran mayoría de códigos de minería, la primera parte comprende las disposiciones generales e incluye las definiciones de términos clave o el ámbito de aplicación del texto. Generalmente, en este primer título es donde pueden encontrarse las disposiciones relativas a los derechos humanos o a la preservación del medio ambiente.

► El respeto de los derechos humanos en el código de minería: la mayoría de los nuevos códigos de minería (revisados en torno a los años 2000) hacen referencia a la obligación de respetar los derechos humanos, tanto para la empresa, como también para el Estado, garante de los derechos de los ciudadanos. El hecho de incluir esta obligación de preservar los derechos humanos es importante. Más allá del carácter disuasorio, estas indicaciones explícitas permitirán a los ciudadanos alegar una violación de sus derechos con mayor facilidad, sobre la base de los convenios de derecho internacional ratificados por los Estados y también del derecho interno.

Dos Artículos relativos a la consideración del respeto de los derechos humanos se añadieron al nuevo código burkinabé. Disponen que el Estado, garante de los derechos humanos¹⁹, debe prevenir y, en su caso, reparar cualquier violación de los derechos humanos de las poblaciones afectadas en el marco de las actividades mineras (Artículo 19). Por otra parte, las empresas mineras tienen la obligación de preservar estos derechos humanos (Artículo 20).

► Los fondos mineros: los fondos mineros consisten en destinar un porcentaje específico de los ingresos de la minería a la financiación de proyectos concretos.

En el código de minería, pueden preverse fon-

¹⁹ El código de minería de burkinabé hace referencia a los derechos humanos. ***[nota del traductor: On supprimerait la phrase sur les termes, car en espagnol on ne dit que derechos humanos]

El Código de minería : principales rúbricas

Título I: Disposiciones generales

Definiciones y ámbitos de aplicación del Código de minería ; Régimen general: respeto de los derechos humanos, fondos mineros...

Título II: Títulos mineros y autorizaciones

Procedimiento de adjudicación, período de validez, renovación...

Título III: Derechos y obligaciones vinculados al ejercicio de actividades mineras.

Transmisión de derechos, empleo prioritario de la población local, retirada del título, reclamaciones, sanciones en caso de incumplimiento de deberes...

Título IV: Impuestos y regalías mineras*

Título V: Fiscalidad minera

Ventajas y exenciones de impuestos...*

dos para el desarrollo. Es, por ejemplo, el caso de los «fondos para las generaciones futuras». Estos fondos soberanos*, administrados por el Estado, son alimentados, en el caso de un fondo minero o petrolero, por la renta petrolera y minera, con el objetivo de preservar una parte de los ingresos de las exportaciones mineras o petroleras para las necesidades de las generaciones futuras.

Botswana, por ejemplo, creó un fondo soberano en 1994, financiado por los excedentes de las exportaciones de diamantes, destinado a las generaciones futuras.

Algunos de estos fondos soberanos fueron criticados por su opacidad. Con el fin de medir su grado de transparencia, existen ahora varios indicadores independientes, en particular, el índice Linaburg-Maduell Transparency, que evalúa su transparencia, o el índice Truman, que evalúa al mismo tiempo la transparencia, estructura, gestión y contabilidad de estos fondos.

El nuevo código de minería burkinabé establece un fondo minero de desarrollo local (Artículos 26 y siguientes), que se dedica a financiar planes municipales y regionales de desarrollo. Los ingresos del fondo se destinarán prioritariamente a los sectores sociales. La gestión de este fondo será objeto de un seguimiento transparente en forma de un informe anual publicado en el *Diario Oficial*. El Estado reembolsará obligatoriamente el 20 % de las regalías* recaudadas (proporcionales a las cantidades de minerales extraídos) recaudadas al fondo de desarrollo local. Por su parte, las empresas contribuirán a impulsar este fondo pagando el

1% de su volumen de negocios mensual (impuestos no incluidos). Las organizaciones de la sociedad civil y, en particular, el colectivo Minas Alertas-PLQP reclamaban desde hacía muchos años esta contribución empresarial al desarrollo²⁰.

Los códigos de minería reservan también apartados a la cuestión de los diferentes títulos mineros, así como al régimen fiscal aplicable a las actividades mineras.

► Los títulos mineros y autorizaciones: un pueden definirse como datos que cualquier persona podrá utilizar, reutilizar y redistribuir, libremente. contiene las diferentes normas y procedimientos relativos a los diferentes títulos mineros: la concesión del título, la renovación, la transformación, la renuncia (total o parcial), la extensión o la mutación. Un resumen de los principales títulos y autorizaciones mineras puede consultarse en el Anexo 2, página 43.

► El régimen fiscal aplicable a las actividades mineras: el código de minería de un país lista también todos los impuestos especiales que se aplican a las empresas del sector minero, así como las exenciones que pueden aplicarse a determinadas empresas. Un resumen de los principales impuestos mineros puede consultarse en el Anexo 4, página 45.

A estos impuestos especiales se añaden también los impuestos del régimen fiscal común a todas las empresas, por ejemplo, el impuesto sobre sociedades, las cargas sociales o también el impuesto sobre el valor añadido*.

Un código de minería establece determinadas exenciones y reducciones de impuestos a las que pueden acogerse las empresas mineras asentadas en un país. Otras exenciones se deciden en casos particulares entre el Estado y la empresa, y se indican en los contratos. Por ejemplo, durante los trabajos de investigación, las empresas pueden aplicar muy a menudo una exención total del impuesto sobre sociedades, el IVA sobre los bienes y servicios necesarios para la realización de las obras, o incluso los derechos de aduana en la importación del material. Estas exenciones no se limitan a la fase de investigación y algunas también pueden beneficiar a las empresas en fase de explotación.

Bajo el régimen del antiguo código de minería burkinabé, aprobado en 2003, durante la fase de

20 Publiez ce que vous payez (2015). «Mineralerte». Disponible en: <http://mineralerte.blogspot.fr/2015/05/plaidoyer-pour-ladoption-du-code-minier.html>

explotación, las empresas mineras eran sometidas a un impuesto sobre el beneficio reducido de 10 puntos con relación al tipo estándar. El nuevo código de minería restablece el tipo común para las empresas mineras²¹. Por último, el nuevo código burkinabé pone en marcha una política de aislamiento contable (*ring fencing*) para los permisos de explotación: una empresa (personalidad jurídica) podrá obtener un único permiso de explotación²². Sin esta medida, las empresas que acumulan una actividad de explotación rentable y una actividad de exploración - por definición no rentable - podrán deducir de las ganancias del primer proyecto las pérdidas del segundo, para reducir su base fiscal imponible.

✓ Reformas y desafíos

En paralelo a las nuevas iniciativas de transparencia en la gestión de los recursos naturales presentadas más arriba, es importante que los gobiernos de los países ricos en recursos naturales se aseguren de que crean el mejor marco legal posible para garantizar una gestión óptima de estos recursos. El código de minería es un elemento clave del marco legislativo de las industrias mineras.

En el seno del movimiento de reformas nacionales hacia una mejor gestión del sector minero - una de cuyas expresiones es el hecho de que algunos códigos de minería recientemente revisados incluyen explícitamente la obligación para las empresas mineras que operan sobre el territorio del Estado de participar en los mecanismos de transparencia y en particular en la ITIE²³ - se plantea la cuestión de incluir en estos códigos cuestiones sociales y ambientales. Los debates sobre estas cuestiones están muy avanzados en América Latina, donde las organizaciones de la sociedad civil lograron atraer la atención de los responsables políticos sobre posibles violaciones de los derechos fundamentales, del derecho del trabajo o los deterioros ambientales relacionados con el sector minero.

Las organizaciones de la sociedad civil latinoamericana están muy comprometidas históricamente con esta temática de los delitos ambientales y se movilizaron, en particular, para apoyar a las víctimas y exigir un control más estricto del impacto ambiental de los proyectos extractivos. Gracias a la acción de estas organizaciones de la sociedad

21 Artículo 161 del nuevo código de minería de Burkina Faso.

22 Artículo 100 del nuevo código de minería de Burkina Faso.

23 Es el caso del nuevo código de minería de Burkina Faso que recuerda en su Artículo 172 la adhesión de Burkina Faso a la ITIE y las obligaciones de transparencia que se derivan de esta.

civil, la mayoría de los códigos de minería latinoamericanos ya mencionan explícitamente la obligación de respetar el medio ambiente (otros países de Asia y África también la mencionan). Las organizaciones de la sociedad civil de América Latina también defienden otros derechos humanos, especialmente los derechos de los pueblos indígenas, que se ven particularmente impactados por los proyectos mineros en estas regiones. Han conseguido que los gobiernos y las empresas mineras vayan teniendo en cuenta estos derechos cada vez más y que un marco legislativo se haya creado para proteger y garantizar el respeto de los derechos de estas poblaciones. En varios países de América Latina, los pueblos indígenas vieron cómo se les reconocía un derecho a la consulta previa²⁴, es decir, «el derecho a ser consultados previamente sobre las medidas, planes y proyectos de desarrollo nacional y regional que afectan directamente a sus derechos colectivos»²⁵. Esto implica que los pueblos indígenas deberán ser consultados antes de la realización del proyecto minero en su territorio de origen. Estas referencias a los derechos fundamentales en los códigos de minería representan un paso importante hacia una mayor protección de los derechos humanos.

Sin embargo, en la práctica, estos derechos siguen siendo a menudo violados. La red de organizaciones de la sociedad civil peruanas Red Muqui denuncia, por ejemplo, el hecho de que hoy, a pesar de los avances obtenidos en el plano legislativo²⁶ peruano, las poblaciones locales no pueden ejercer, en realidad, más que muy pocas veces, su derecho a la consulta previa. Los procedimientos de consulta son a veces chapuceros, o directamente

24 Derecho protegido en particular por el Convenio n° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los pueblos indígenas y tribales en los países independientes y por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007 http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf
Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los pueblos indígenas y tribales en los países Independientes http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/?p=1000:12100:0:NO:P12100_INSTRUMENT_ID:P12100_LANG_CODE:312314.es:NO

25 Para más información sobre la legislación peruana, véase <http://www.consulta-previa.org.pe/consultaprevia.html>

26 En Perú, el sector minero es regido por distintas Leyes que se añaden al marco general establecido en el código de minería. «La Ley general del ambiente n° 28245» regula las cuestiones de la protección del medio ambiente y el derecho a la consulta previa está garantizado en el derecho peruano por la «Ley n° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)» y los reglamentos específicos asociados.

eludidos,²⁷ y la población, a menudo mal informada sobre lo que está en juego y las consecuencias de los proyectos, no tiene siempre la oportunidad de defender sus intereses²⁸. Estas violaciones se extienden también a todo el sector extractivo y en particular a la industria petrolera, como lo muestra el informe *¿El barril o la vida?*²⁹, que ilustra la violación del derecho a la consulta previa de las poblaciones locales que viven cerca de algunos sitios petroleros en Perú.

Por lo tanto, para algunos países, es tan crucial reforzar las capacidades como revisar el código de minería, para permitir una verdadera protección

“ LA REFORMA DE LOS CÓDIGOS DE MINERÍA ES UNA OPORTUNIDAD PARA INTEGRAR LOS RETOS MEDIOAMBIENTALES Y SOCIALES ”

de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Al respecto, la organización peruana Red Muqui analiza el hecho de que más allá de algunas deficiencias legales, lo que plantea un problema es la fragilidad de las instituciones dedicadas a la gestión del sector minero y su fiscalidad, y a la protección ambiental. La asociación recuerda que estas instituciones tienen un poder sancionador, pero, por falta de fondos, no siempre pueden ejercer adecuadamente su función de «gendarmes del sector minero».

Por último, es importante señalar la importancia de los problemas relacionados con el derecho del trabajo en el sector extractivo, defendido principalmente por los sindicatos mineros en América Latina, que desempeñan un papel importante en la reglamentación progresiva del derecho del trabajo en la región.

Estos temas sociales y ambientales no se limitan a la región sudamericana, y el impacto medioambiental de las actividades mineras, así como la protección de los trabajadores mineros, son cuestiones cada vez más presentes en el debate público en África y Asia. Lo demuestran las recomendacio-

27 Una de las prácticas utilizadas para eludir la obligación de consulta previa es calificar a las poblaciones locales de «comunidades campesinas» y no de «pueblos indígenas». Las comunidades campesinas no tienen todavía derecho a la consulta previa.
28 Muqui (2016). «¿Esperanza de cambio para conflictos mineros en Perú?». Disponible en: <http://www.muqui.org/comunicaciones/noticias/item/428-esperanza-de-cambio-para-conflictos-mineros-en-peru> [Consultado el 16 de junio de 2016].
29 Caritas Franciay CCFD-Terre Solidaire (2015). *Le baril ou la vie ? (¿El barril o la vida?)* http://www.secours-catholique.org/sites/scinternet/files/publications/le_baril_ou_la_vie-060915-bd.pdf

nes de la Visión Minera Africana³⁰ (véase recuadro), que insta a los gobiernos africanos a «crear un sector minero respetuoso con el medio ambiente, y socialmente responsable...³¹».

30 Unión Africana (2009). « Vision du régime minier de l'Afrique » (Visión del régimen minero de África). Disponible en: http://www.africaminingvision.org/amv_resources/AMV/Africa_Mining_Vision_English.pdf

31 Declaración de Addis-Abeba para la construcción de un futuro responsable para la industria extractiva africana, adoptada en la segunda conferencia ministerial de la Unión Africana de los ministros a cargo de la valorización de los recursos mine-

ros, Addis-Abeba el 16 de diciembre de 2011. Original en inglés disponible en: http://www.africaminingvision.org/amv_resources/AMV/Declaration_Second_Final.pdf

Visión Minera Africana: una tentativa de convergencia de los Estados frente a los desafíos de los recursos naturales

La Visión Minera Africana (AMV) fue aprobada en febrero de 2009 en Addis Abeba, con ocasión de la cumbre de Jefes de Estado de la Unión Africana. La AMV es parte de la constatación de que el desarrollo de la industria minera en el continente africano no necesariamente es sinónimo de desarrollo económico y social para los ciudadanos. Se trata, pues, de redefinir la explotación, la gestión y la utilización de los recursos minerales de manera más inclusiva y más sostenible¹.

En diciembre de 2011, durante la Conferencia Ministerial de la Unión Africana, los ministros responsables de la valorización de los recursos mineros aprobaron un plan de acción para la realización de los objetivos de la Visión Minera Africana para el año 2050. La AMV prevé una serie de acciones a corto, medio y largo plazo que deberán cumplirse para tender hacia la consecución de objetivos, y esto de aquí a 2050. Estas acciones también deberán llevarse a cabo en distintos niveles: nacional, subregional y continental.

Los objetivos de la Visión Minera Africana son:

- **La explotación transparente, equitativa y óptima de los recursos minerales del continente para apoyar el desarrollo económico y social sostenible.** La AMV recomienda, por ejemplo, incorporar los principios de la ITIE y los del Proceso Kimberley* a las políticas, Leyes y reglamentos nacionales y regionales. Promueve también una mayor descentralización de la distribución de ingresos mineros y la creación de comités independientes, que controlen la justa distribución de estos ingresos a las poblaciones y proyectos prioritarios.
- **Un sector extractivo interconectado y que promueva el desarrollo generalizado de una economía africana diversificada, dinámica y competitiva a escala mundial:** reinvertiendo una parte de los ingresos de la renta minera (pero también de la renta petrolera en los países productores) en otros sectores, los Estados africanos diversificarán y fomentarán sus economías. Serán entonces menos dependientes de los cursos mineros y petroleros para su desarrollo. La AMV recomienda también a los Estados desarrollar las industrias de transformación de minerales. En efecto, la mayoría de los beneficios se realiza una vez los minerales transformados. El sector está poco desarrollado en el continente africano, por lo que las empresas exportan la materia prima directamente después de la extracción hacia otros países, donde será revendida a un precio mucho más elevado. Esto priva a los Estados africanos de ingresos poten-

cialmente muy elevados.

- **Asociaciones mutuamente beneficiosas entre el Estado, el sector privado, la sociedad civil, las comunidades locales y otras partes interesadas:** la AMV insiste en la necesidad de que los Estados negocien debidamente los contratos mineros, con el fin de maximizar sus beneficios y establecer asociaciones equitativas entre los Estados y las empresas. Para ello, pretende, en particular, capacitar a los funcionarios para la negociación.
- **Un sector respetuoso del medio ambiente, socialmente responsable,** que reparta equitativamente los ingresos de los recursos de la minería y que sea apreciado por las comunidades vecinas.
- **Un sector extractivo que haya contribuido a fortalecer la cooperación y la integración regional y continental:** la AMV insiste en la necesidad de adoptar un régimen minero armonizado en todos los países, con el fin de facilitar los intercambios y evitar un fenómeno de competencia desenfrenada (para atraer inversores extranjeros, los países tienden a adoptar sistemas menos exigentes, lo que conduce a una disminución de los estándares en toda la región).

La lista completa de las acciones está disponible en el siguiente enlace (páginas 38 a 44):

http://www.africaminingvision.org/amv_resources/AMV/Africa_Mining_Vision_English.pdf

“MIENTRAS QUE LAS GANANCIAS DE UNOS POCOS AUMENTAN [...], LOS DE LA MAYORÍA ESTÁN CADA VEZ MÁS AJADAS DEL BIENESTAR DE ESTA FELIZ MINORÍA. ESTE DESEQUILIBRIO PROCEDE DE IDEOLOGÍAS QUE DEFIENDEN LA AUTONOMÍA ABSOLUTA DE LOS MERCADOS Y LA ESPECULACIÓN FINANCIERA. POR CONSIGUIENTE, NIEGAN EL DERECHO DE CONTROL DE LOS ESTADOS ENCARGADOS DE VELAR POR LA PRESERVACIÓN DEL BIEN COMÚN. [...] SE SUMAN A TODO ESTO UNA CORRUPCIÓN RAMIFICADA Y UNA EVASIÓN FISCAL EGOÍSTA, QUE HAN ALCANZADO DIMENSIONES MUNDIALES. [...] ESTE SISTEMA, QUE TIENDE DEVORARLO TODO CON EL FIN DE AUMENTAR LOS BENEFICIOS, TODO LO QUE ES FRÁGIL, COMO EL MEDIO AMBIENTE, ESTÁ SIN DEFENSA FRENTE A LOS INTERESES DEL MERCADO DIVINIZADO, TRANSFORMADOS EN REGLA ABSOLUTA.” EXHORTACIÓN APOSTÓLICA EVANGELII GAUDIUM DEL PAPA FRANCISCO (56), 2013.

1.2 MÁS ALLÁ DE LOS PAGOS DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS, UN COMBATE QUE SIGUE PARA UNA MAYOR JUSTICIA FISCAL

Los compromisos históricos en la lucha por la transparencia de los pagos en las industrias extractivas* abrieron el camino a las cuestiones de justicia fiscal y de lucha contra la evasión fiscal*. Una vez que los pagos efectuados por las empresas se publicaron, se planteó la cuestión de si estos importes correspondían efectivamente a las sumas que hubieran debido pagarse en virtud del acuerdo legal o del sistema tributario vigente, pero también si representaban una contribución justa al impuesto. El principio de igualdad de los contribuyentes ante el impuesto es la base del concepto de justicia fiscal. Es decir, un sistema tributario justo es un sistema donde cada contribuyente participa en la carga fiscal según de sus capacidades e ingresos, pero también en función de sus actividades (una actividad contaminante será legítimamente más gravada, teniendo en cuenta los daños que provoca desde un punto de vista medioambiental). El impuesto recaudado sirve para financiar el gasto público del Estado. Las empresas multinacionales que ejercen una actividad en los países del Sur contribuyen necesariamente a la carga tributaria. Este impuesto es redistribuido para financiar los servicios públicos de un país (sistema educativo, hospitales, redes de transporte, etc.). Con el fin de reducir su contribución tributaria, algunas empresas pudieron recurrir a prácticas de evasión fiscal*, que consisten en transferir artificialmente los beneficios a los países de bajos tipos impositivos. Estas prácticas, aunque a menudo legalmente aceptadas, son moralmente dudosas. Los países del Sur están particularmente afectados por la cuestión de la evasión fiscal*. En efecto, el lucro cesante de la evasión fiscal* para los países en vías de desarrollo se cifra, según una estimación de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), a 100 000 millones de dólares estadounidenses³² por año. Según un informe del Fondo Monetario Internacional (FMI), el lu-

cro cesante fiscal, debido a las prácticas de algunas empresas multinacionales, es proporcionalmente un 30 % más elevado en los países en desarrollo que en los países de la OCDE³³. Ante esta realidad, una gran mayoría de coordinadores nacionales PLOP-Francia dijo, en el informe de PLOP « Mise en œuvre de la vision 20/20, succès, défis et chemin à suivre » (Aplicación de la visión 20/20, éxitos, desafíos y camino a seguir)³⁴, que la justicia fiscal era, según ellos, una prioridad para los próximos años.

Este documento presentará tres prácticas habituales de evasión fiscal* que privan de hecho a los Estados del Sur de ingresos significativos, a fin de familiarizar a las organizaciones de la sociedad civil con estas prácticas para que puedan, una vez informadas sobre estas dinámicas, aprovechar esta información y alimentar sus alegatos.

TRES EJEMPLOS DE MECANISMOS DE EVASIÓN FISCAL: MANIPULACIÓN DE LOS PRECIOS DE TRANSFERENCIA, SUBCAPITALIZACIÓN Y DOBLE DEDUCCIÓN DE INTERESES

Un caso ficticio se muestra a continuación para ilustrar cómo las empresas tienen la posibilidad, dentro de un mismo grupo, de transferir una parte de sus beneficios a los países de fiscalidad reducida, debido a la falta de armonización entre los distintos sistemas fiscales.

Este ejemplo se basa fundamentalmente en el informe «Calling Time»³⁵ de ActionAid Reino Unido, que pone de relieve las prácticas de evasión fiscal* de algunas empresas multinacionales en los países en vías de desarrollo. Este informe ha suscitado numerosas reacciones de la comunidad internacional, debatiéndose en el seno de organismos económicos como el FMI y la OCDE.

1 Ramdoo I., European Center for Development Policy Management (2015). « Vision inclusive du développement de l'Afrique à partir des industries extractives : la vision minière africaine » (Visión inclusiva del desarrollo de África a partir de las industrias extractivas: la Visión Minera Africana). Disponible en: <http://ecdpm.org/publications/vision-inclusive-developpement-afrique-partir-industries-extractives/> [Consultado el 8/01/16].

2 Declaración de Addis Abeba, op. cit.

33 Crivelli E., De Mooij, R. A. y Keen, M. M. (2015). «Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries» (No. 15-118). Fondo Monetario Internacional.

34 PCQVP (2012). « Vision 20/20, Stratégie 2012-2016. Extraire la vérité » (Visión 20/20, Estrategia 2012-2016. Extraer la verdad). Disponible en: https://issuu.com/pwyp/docs/es_vision2020

35 El informe está disponible en el enlace siguiente: https://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/doc_lib/calling_time_on_tax_avoidance.pdf

32 OCDE (2010). «Promoting Transparency and Exchange Information for Tax Purposes». Disponible en: <http://www.oecd.org/newsroom/44431965.pdf>

1 DOBLE DEDUCCIÓN DE INTERESES

La empresa GuahyBA contrae un préstamo que reinyecta en el capital de GUA BA para su actividad (por ejemplo, la compra de maquinaria). GUAHYBA y ROYALBA deducen un 50 % de los intereses del préstamo de los beneficios, en Guatemala y en el Reino Unido, respectivamente.

2 MANIPULACIÓN DE LOS PRECIOS DE TRANSFERENCIA

Para utilizar el logo BA, la empresa AfrBa debe pagar una regalía a la empresa NederBa, depositaria de las marcas del grupo BA, lo que permite reducir artificialmente los beneficios que declara en Ghana (sujetos a un impuesto del 25 %, mientras que las transacciones intragrupo, están sujetas solo a un impuesto del 8 % en los Países Bajos).

3 SUBCAPITALIZACIÓN

La empresa AFRBA está subcapitalizada artificialmente, realiza préstamos a la empresa HONKBA (del mismo grupo) para financiar su actividad (p. e.: compra de máquinas). Los intereses de este préstamo permiten reducir el beneficio declarado en Ghana.

Los 3 principales mecanismos de evasión fiscal de las multinacionales

He aquí un caso ficticio de una multinacional que agrupa a la sociedad matriz y distintas filiales del mismo grupo. Un ejemplo de estos mecanismos muestra que las grandes empresas pueden aprovechar las fallas del sistema tributario internacional utilizando las diferencias entre las legislaciones nacionales. Tener conocimiento de ello permite a la sociedad civil interpelar más fácilmente a las administraciones tributarias y al gobierno de su país, en el marco de la creación de una legislación fiscal justa, en materia de actividades de las grandes empresas que operan en su territorio.



1/ DOBLE DEDUCCIÓN DE INTERESES

- La empresa matriz RoyalBA, con sede en el Reino Unido
- La empresa híbrida GuahyBA y la empresa GUA BA, filiales de RoyalBA en Guatemala.

La empresa GuahyBA es una empresa híbrida* creada exclusivamente con el fin de realizar operaciones de préstamos. GuahyBA está vinculada a RoyalBA y no paga impuestos en el Reino Unido (sin personalidad jurídica propia). En cambio, es imponible por el importe de sus beneficios en Guatemala (personalidad jurídica propia). La empresa matriz RoyalBA, con sede en el Reino Unido, posee indirectamente la sociedad GUA BA a través de una tercera empresa: GuahyBA. Gracias a este tipo de operación, el reembolso de un solo préstamo contraído por GuahyBA dará lugar a dos deducciones de intereses en Guatemala y en el Reino Unido, mientras que, sin este entramado, una sola deducción habría sido posible.

2/ MANIPULACIÓN DE LOS PRECIOS DE TRANSFERENCIA

- La empresa AfrBA, filial de la empresa RoyalBA en Ghana.
- La empresa NederBA, con sede en los Países Bajos, también filial de la empresa RoyalBA.

En materia de precios de transferencia*, a veces es difícil determinar el precio justo, en particular para los activos inmateriales* o la prestación de servicio, por el hecho mismo de su naturaleza inmaterial. Los abusos son, por lo tanto, posibles. Una empresa puede entonces sobreestimar o subestimar el precio de un servicio o activo no material, a fin de maximizar la transferencia de sus beneficios hacia países de baja tasa fiscal.

3/ SUBCAPITALIZACIÓN

- La empresa AfrBA
- La empresa HonkBA, filial con sede en Hong Kong

Para explicar simplemente la práctica, vamos a dividirla en dos acciones relacionadas.

En un primer momento, la filial AfrBA va a estar subcapitalizada. Es decir que su capital es voluntariamente bajo en comparación con su actividad real.

Para poder funcionar normalmente AfrBA va a tener que tomar un préstamo y, en particular, a la empresa HonkBA de su grupo. Es más interesante para la empresa AfrBA endeudarse, ya que podrá, en una segunda etapa, deducir los intereses que paga para el reembolso de su préstamo de su base imponible.

LEYENDA

- Empresa matriz, sede social de la multinacional Royal BA
- Lugares de la actividad real de las filiales BA (GuaBA, AfrBA)
- Filiales o empresas híbridas que permiten operaciones ficticias para reducir el impuesto.
- Banco exterior a la multinacional Royal BA
- Operación comercial
- Operación ficticia que permite reducir el impuesto.
- Parte de los beneficios objeto de evasión fiscal
- Parte de los beneficios que se quedan en el país donde se realiza la actividad

EL «REPORTING» PAÍS POR PAÍS:

AMPLIAR LA TRANSPARENCIA A TODAS LAS MULTINACIONALES, UN PRIMER PASO PARA Luchar CONTRA LA EVASIÓN FISCAL*

El informe país por país (*country-by-country reporting*, CBCR para el acrónimo inglés) es por el momento la principal respuesta prevista para contrarrestar los fenómenos de evasión fiscal* de las multinacionales. Las organizaciones de la sociedad civil que actúan en el ámbito de la transparencia reclaman desde hace mucho tiempo este informe. Se trata de ampliar la transparencia a todas las empresas multinacionales, exigiendo que hagan pública información contable precisa sobre su actividad, en particular, el volumen de negocios, el beneficio, el número de empleados o los impuestos pagados en cada territorio donde operan, a fin de evaluar si los impuestos pagados corresponden a la

realidad de la actividad económica de la empresa. Esta propuesta constituye un requisito previo y una alternativa a la prohibición pura y simple de operar en los paraísos fiscales. En efecto, parece difícil prohibir a las empresas estar presentes en los paraísos fiscales, entre otras cosas porque la presencia de algunas filiales de una empresa en un paraíso fiscal (Irlanda o Luxemburgo, por ejemplo) puede justificarse si la empresa ejerce allí una actividad real.

Exigir una transparencia contable país por país para el conjunto de las multinacionales y garantizar la accesibilidad de esta información al público permite responder a cuatro objetivos:

- ejercer un efecto disuasorio sobre las empresas que deslocalizan de manera abusiva y artificial sus beneficios,

Foco: cuando la transparencia permite cuestionar las actividades de los bancos en los paraísos fiscales

Las organizaciones de la sociedad civil que actúan en el ámbito de los paraísos fiscales y judiciales hacen reflexionar desde hace tiempo a los responsables políticos sobre la presencia de los bancos en esos territorios. Los consecutivos escándalos que sacudieron al sistema bancario internacional¹ pusieron de manifiesto algunas prácticas de evasión fiscal* realizadas en los paraísos fiscales². A pesar de las fuertes sospechas de prácticas de evasión y fraude fiscales, pero también de prácticas especulativas arriesgadas a gran escala, que pesaban sobre los bancos europeos en esos territorios, resultaba imposible obtener información precisa sobre sus resultados y sus actividades in situ.

En 2013, gracias a las importantes movilizaciones de la sociedad civil, como consecuencia de la Ley de regulación de las actividades bancarias francesa,³ la Unión

Europea adoptó una Directiva⁴ que impone a los bancos europeos la publicación anual de información sobre sus actividades.

Las ONG CCFD-Terre Solidaire (Comité catholique contre la faim et pour le développement - Terre solidaire, Comité católico contra el hambre y para el desarrollo - Tierra solidaria), Oxfam France y Secours Catholique-Caritas France, en colaboración con la Plateforme paradis fiscaux et judiciaires (PPFJ) (Plataforma Paraísos Fiscales y Judiciales), analizaron en detalle los datos del ejercicio 2014 de los cinco bancos franceses más importantes, en un informe sobre las prácticas de los bancos franceses en los paraísos fiscales⁵.

El análisis de estos datos permitió poner de relieve el hecho de que los paraísos fiscales siguen estando en el centro de las

estrategias internacionales de los bancos franceses. Efectivamente, el informe muestra que estos bancos realizan un tercio de sus beneficios internacionales en los paraísos fiscales, aunque solo llevan a cabo una cuarta parte de sus actividades internacionales allí y solo una sexta parte de su personal internacional está empleado en esos territorios⁶. Los autores formulan tres hipótesis sobre lo que motiva a los bancos a recurrir a los paraísos fiscales: (i) los bancos podrían transferir allí sus beneficios artificialmente para pagar menos impuestos; (ii) podrían facilitar la evasión fiscal* de sus clientes⁷; (iii) podrían eludir sus obligaciones reglamentarias y llevar a cabo actividades especulativas altamente lucrativas, pero muy arriesgadas.

Los autores del informe esperan ahora de las administraciones tributarias que examinen la información divulgada, inicien investigaciones para recaudar impuestos que no han sido pagados correctamente, y adopten medidas legislativas y políticas para luchar contra las prácticas de evasión fiscal* evidenciadas en el informe⁸.

Esta Directiva europea, transpuesta a los diferentes derechos nacionales, representa

6 Ibid.

7 Esta hipótesis se reforzó a raíz del escándalo de los Panama Papers (papeles de Panamá) de abril de 2016.

8 « Rapport : En quête de transparence » (Informe: en busca de transparencia), Recomendaciones, op. cit., p. 35.

1 Cabe citar, entre otros, los escándalos Swissleaks y Luxleaks, pero también el recurso a los paraísos fiscales en las quiebras de los bancos Lehman Brothers o Northern Rock durante la crisis financiera de 2007-2008.

2 Plataforma paraísos fiscales y judiciales. «Luxleaks II: la respuesta de la Unión Europea debe pasar por la armonización fiscal». Disponible en: Luxleaks II: la respuesta de la Unión Europea debe pasar por la armonización fiscal.

3 Ley de 26 de julio de 2013 sobre separación y regulación de las actividades bancarias. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do?idDocument=JORFDOLE000026795365&type=general>

4 Directiva 2002/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013, sobre el acceso a la actividad de las entidades de crédito y la supervisión cautelar de las entidades de crédito y las empresas de inversiones, que modifica la Directiva 2002/87/CE y deroga las Directivas 2007/6/CE y 2006/49/CE. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0036&from=EN>

5 Secours catholique-Caritas France, CCFD-Terre Solidaire y Oxfam France (2015). « Rapport : En quête de transparence, sur la piste des banques françaises dans les paradis fiscaux » (Informe: en busca de transparencia, sobre la pista de los bancos franceses en los paraísos fiscales). Disponible en: <http://www.secours-catholique.org/sites/scinternet/files/publications/rapportok.pdf>

- permitir a las administraciones tributarias, pero también, reglamentarias y judiciales, identificar a las empresas que presenten un riesgo de evasión fiscal* elevado,
- permitir a los inversores, clientes o empleados de la empresa medir mejor los diferentes riesgos (geopolíticos, jurídicos, financieros, etc.) a los que el grupo puede estar expuesto,
- permitir a la sociedad civil y a los responsables políticos acceder a información clave necesaria para sus acciones de control ciudadano.

Este informe país por país ya se ha implementado para los bancos europeos (véase recuadro). La OCDE retomó esta medida en su Plan de Acción BEPS* (proyecto de lucha contra la erosión de la base imponible y la transferencia de beneficios), ampliándolo a todas las multinacionales, lo que

representa un primer paso hacia una transparencia global, pero no aboga por hacerlo público. Recomienda que los datos se transmitan a las administraciones tributarias del país de origen de la empresa únicamente, que podrán comunicarlos a las administraciones tributarias de los países que hayan suscrito este plan de acción. Esto complicará enormemente el acceso a estos datos por los países en desarrollo y la sociedad civil, en general. Un análisis detallado de este plan de acción está disponible en el Anexo 5, página 47.

El informe global país por país se está debatiendo también a nivel europeo en el marco de un proyecto de Directiva, que adolece asimismo de numerosas lagunas, por el momento, que podrían subsanarse durante su negociación.

una victoria significativa en materia de transparencia. En vigor desde 2013, la obligación de divulgación no añadió un coste excesivo a cargo de las empresas y permitió arrojar luz sobre la actividad de los bancos en los paraísos fiscales. Este ejemplo positivo de regulación debe incitar a las autoridades europeas a ampliar esta obligación de elaborar un informe país por país a todas las empresas multinacionales y en todos los sectores, para que la transparencia se imponga al conjunto de la economía y las empresas contribuyan justamente al desarrollo de los países en los que ejercen su actividad.

La información disponible (datos globales por país) en el marco de la Directiva europea de regulación financiera (2013/36/UE):

La Directiva europea afecta a todas las entidades bancarias europeas. Están obligadas a declarar sus actividades en todos los territorios en los que están presentes.

A partir del 1 de enero de 2015, los bancos están obligados a publicar, para cada país donde ejercen una actividad (por Estado miembro y por país tercero):

- su(s) denominación(es), el tipo de actividad ejercida y su localización geográfica,
- su volumen de negocios,

- su número de asalariados sobre una base equivalente al tiempo completo,
- su resultado de explotación sin impuestos,
- los impuestos pagados sobre los resultados,
- las subvenciones públicas percibidas.

Una primera serie de datos (filiales, volúmenes de negocios y números de empleados) se publicó en noviembre de 2014 para el año fiscal* 2013⁹. En 2015, los bancos divulgaron, además, sus beneficios, los impuestos pagados y las subvenciones percibidas para el ejercicio 2014.

Esta información se publicó en el informe anual de los bancos (o en anexo). Para su tratamiento, es necesario transcribirla en ficheros explotables (hojas de cálculo tipo Excel)¹⁰, lo que puede representar un trabajo fastidioso mientras los datos no se publiquen en un formato estandarizado.

Es posible efectuar así un análisis de los resultados de los bancos europeos

9 Los datos de los bancos franceses ya habían sido objeto de un análisis de la Plateforme Paradis Fiscaux et Judiciaires [Plataforma Paraísos Fiscales y Judiciales] <http://www.stopparadisfiscaux.fr/que-font-les-etats/la-france/article/que-font-les-plus-grandes-banques>

10 Véase por ejemplo los archivos recapitulativos elaborados por los bancos franceses: http://www.stopparadisfiscaux.fr/IMG/xlsx/Donnees_Rapport_banques_paradis_fiscaux_Oxfam_-_CCFD_-_SC_1_.xlsx

presentes en cada país del mundo. Las organizaciones de la sociedad civil de un país dado pueden comparar los resultados realizados por esos bancos en su país (y/o en una categoría de país, como los países en vías de desarrollo o a escala continental) con los resultados realizados en otros países o grupos de países, como los paraísos fiscales.

Sobre la base de estos análisis y sus conclusiones, las organizaciones de la sociedad civil pueden instar a las administraciones tributarias a que profundicen sus investigaciones y eventualmente recauden importes de impuestos no pagados. Pueden también alentar a sus gobiernos y parlamentarios para que refuercen las legislaciones fiscales y reglamentarias respecto a los bancos.

Información no disponible:

Los datos publicados no están detallados por actividades o filiales en cada país, lo que limita su explotación, cuando los bancos desarrollan actividades muy variadas (banca minorista, gestión de fortuna, actividades en los mercados financieros). Tampoco permiten medir las actividades realizadas para los clientes. Finalmente, las subvenciones no abarcan ni las exoneraciones fiscales* otorgadas, ni el conjunto de ayudas estatales (préstamos, crédito fiscal...).

1.3 USO DE LA INFORMACIÓN DISPONIBLE Y FUTUROS RETOS

El objetivo de la transparencia es que la economía vuelva a estar al servicio de todos y permitir un mejor seguimiento ciudadano de las políticas públicas. Una vez los datos resultantes los mecanismos de transparencia se hayan identificado y agrupado, pueden proporcionar información valiosa sobre el sector económico de un país, así como sobre la eficacia del sistema fiscal de un país. Son útiles, pues, para abordar las problemáticas de justicia fiscal, luchar contra los flujos financieros ilícitos o, también, contra la corrupción.

! En el momento en que este documento se está redactando, la información que ya se ha publicado se refiere casi exclusivamente a las industrias extractivas*. Por lo tanto, el énfasis está puesto en el sector extractivo, pero también se presentan los usos posibles de la información derivada de un posible informe país por país europeo y/o global, que abarque todas las actividades de las multinacionales, en el supuesto de que este informe se hiciera público, como lo reclaman las organizaciones de la sociedad civil que actúan en este ámbito y, en particular, la coalición PLQP.

➔ UTILIZACIÓN DE LOS DATOS PARA UNA JUSTA CONTRIBUCIÓN DE LAS EMPRESAS MULTINACIONALES EN LA ECONOMÍA DEL PAÍS

En cuanto a las industrias extractivas*, la sociedad civil necesita información precisa y completa para poder comprender del mejor modo posible el sector, analizar la conveniencia y las modalidades de la extracción de recursos y estimar la justa parte de los beneficios que debe regresar a los ciudadanos. Los recursos naturales de un Estado pertenecen a este último y a sus ciudadanos. Por consiguiente, es legítimo que éstos, a través de su gobierno, puedan obtener un justo beneficio, cuando estos recursos se explotan.

✓ Pertinencia de la actividad minera para la sociedad

Incluso antes de preguntarse sobre los beneficios del Estado o la participación de las empresas en la economía, la sociedad civil puede verse obligada a cuestionar la conveniencia de autorizar actividades extractivas en su país. Las industrias extractivas* pueden tener efectos negativos indiscutibles sobre las poblaciones, el medio ambiente local, los recursos hídricos, los suelos, los lugares de vida de las poblaciones locales, etc., pero también, en el caso de las energías fósiles, pueden contribuir a la crisis climática.

La información sobre la cantidad, calidad y ubicación de los recursos naturales de un país en el territorio es muy valiosa. Este tipo de información puede encontrarse en los estudios de impacto. Otros factores contextuales, como los ambientales, ecológicos y sociales, deben tenerse en cuenta para evaluar el impacto del sector extractivo.

Como se dijo anteriormente, p. 7, el desafío de la salida progresiva del uso de las energías fósiles y el desarrollo global de modelos energéticos que no contienen carbono y resilientes, recordado por el Acuerdo de París a través del compromiso de la comunidad internacional para limitar el calentamiento global a 2 °C y 1,5 °C, también debe tenerse en cuenta en la evaluación de la pertinencia de extraer o no recursos fósiles.

Evaluar la pertinencia de la extracción de los recursos es complejo y multifactorial. Sobre la pertinencia de la extracción de combustibles fósiles, puede ser útil tener en cuenta diferentes aspectos, como los problemas climáticos y los marcos políticos y científicos internacionales que los regulan, las necesidades de desarrollo del país, la responsabilidad histórica de éste en términos de emisiones de gases de efecto invernadero, las alternativas en términos de recursos renovables y el potencial nacional o regional, las ayudas existentes para el desarrollo de alternativas, la sostenibilidad del proyecto a largo plazo...

La información relativa a los importes de los ingresos fiscales petroleros, mineros y gasíferos permite medir el nivel de dependencia de un país con respecto a las industrias extractivas*. Dividiendo el importe total de los ingresos fiscales resultantes de la extracción por el PIB del país, se evalúan estos ingresos como porcentaje del PIB. Dividiendo el mismo importe por el ingreso gubernamental total, se obtiene la contribución del sector extractivo en los ingresos totales del Estado. Cuanto más dependa un país de su sector extractivo, más será vulnerable a las variaciones en los precios de los minerales o el petróleo. Los precios del petróleo disminuyeron considerablemente en 2016. Esta bajada de precios tiene una influencia directa sobre la vida económica de los países productores, que se verán tanto más afectados cuanto más hayan desarrollado un modelo económico basado principalmente en las industrias extractivas*.

? Las cuestiones que cabe plantearse para analizar la contribución de las empresas mineras en la economía de un país:

- ¿Cómo impactan las variaciones del precio de las materias primas en los ingresos fiscales del sector extractivo en mi país?
- ¿Qué hace mi gobierno para responder a las variaciones de precios? ¿Al carácter limitado de la producción?
- ¿Cuál es la importancia del sector extractivo en la economía de mi país?
- ¿Qué políticas públicas han sido adoptadas para permitir una diversificación de la economía?
- ¿De qué recursos no fósiles dispone mi país? ¿Cuál es el potencial de energías renovables en mi país? ¿Cuáles son los dispositivos de apoyo financiero o tecnológico hacia una transición energética de la que mi país puede beneficiarse?

✓ ¿Qué es el impuesto justo? Marco fiscal del país, negociación equitativa del país, beneficios del Estado

El impuesto tiene tradicionalmente varias funciones:

- Recursos públicos: permite al Estado financiar los bienes comunes a todos en una sociedad: servicios públicos, infraestructuras de comunicación (red de carreteras), etc.;
- Redistribución: permite distribuir los recursos buscando la equidad (prestaciones sociales, sistema de salud...);
- Regulación: permite tratar de reducir los efectos nocivos de una actividad (contaminación, perjuicio en la salud...) mediante unos impuestos más elevados que los que gravan otras actividades o favorecer las actividades declaradas de utilidad pública al eximir las fiscalmente;
- Representación: la contribución fiscal de los ciudadanos a las finanzas públicas está íntimamente relacionada con la posibilidad de expresarse sobre la gestión de fondos públicos en el seno de democracias representativas.

Una vez que se ha decidido extraer un recurso, la sociedad civil debe poder evaluar si los ciudadanos obtienen el beneficio más justo de las actividades de las industrias extractivas*. Una de las cuestiones que la transparencia permite aclarar, en parte, es la justa regulación fiscal del sector extractivo.

Gracias a un sistema fiscal eficaz y adaptado a las especificidades del sector extractivo del país, el Estado puede conseguir captar su justa parte de los ingresos del sector.

La política fiscal de un Estado se establece legalmente, pero también se ajusta a cada caso en los contratos celebrados entre el Estado y las empresas. Para el sector extractivo, la eficacia del régimen fiscal de un Estado puede medirse en función de diferentes variables contextuales.

- La calidad y cantidad de recursos naturales;
- La evolución de los precios de las materias primas;
- El avance de los diferentes proyectos extractivos en el territorio (¿están más bien en fase de exploración o de explotación?);
- La integración del sector extractivo en el sistema económico del país;
- Los impactos sociales y ambientales de la actividad extractiva;

Así, debido a la multiplicidad de factores, no existe un régimen fiscal modelo. La sociedad civil deberá, a fin de evaluar y supervisar la política fiscal, considerar todos estos criterios y contrastarlos con las opciones fiscales de su gobierno para comprobar si esta política participa en la satisfacción de las necesidades de la población.

Es esencial que un régimen fiscal no sea regresivo, sino estable o progresivo. En otras palabras, si los beneficios de las compañías aumentan a lo largo del tiempo, los ingresos fiscales del Estado deben también aumentar proporcionalmente, e incluso cada vez más, si los ingresos son muy elevados.

? Las cuestiones que cabe plantearse para medir la eficacia del sistema fiscal del sector extractivo de un país:

- ¿Cuál es el avance de los proyectos extractivos en mi país?
- ¿Cuáles son los instrumentos fiscales implementados en mi país?
- ¿La legislación nacional prevé impuestos especiales para el sector extractivo?
- ¿Cómo se determina el régimen fiscal aplicable a las empresas extractivas? ¿Por un conjunto de Leyes y políticas públicas? ¿Es negociado en cada caso con las empresas? En caso afirmativo, ¿cuáles son los criterios?

La parte del gobierno representa el porcentaje del valor total percibido por el Estado. Puede resultar un indicador útil para evaluar si el Estado percibe su justa proporción.

La parte del Gobierno corresponde al valor percibido por el Estado sobre el valor total de la producción (es decir, el volumen total de producción multiplicado por el precio de las materias primas).

La parte del gobierno variará según el contexto y en función de la etapa de producción. Durante las primeras fases de exploración y producción, la parte del gobierno suele ser menor. Las empresas deducen los costos y declaran así menos beneficios. La parte gubernamental tendrá tendencia a aumentar una vez concluida la fase inicial.

Esta parte del gobierno no debe analizarse por separado, sino que su evolución a lo largo del tiempo debe compararse con la evolución de la rentabilidad del proyecto. Así, si la parte del gobierno se mantiene estable a pesar de que la rentabilidad del proyecto aumenta, habrá que preguntarse sobre la pertinencia del sistema fiscal y si es necesario revisarlo, en su caso.

En Ghana, cuando los informes ITIE demostraron la escasa importancia de los ingresos extractivos, el país reformó su sistema de impuestos a raíz de una campaña de la sociedad civil.

El enfoque proyecto por proyecto de las futuras declaraciones Dodd-Frank, europeas, canadienses y noruegas, será esencial para comparar los proyectos entre ellos. Hay que tener en cuenta muchas variables cuando se comparan proyectos dentro de un mismo país, por ejemplo, el avance del pro-

yecto, la calidad de la materia extraída, el tipo de proyecto (*offshore/onshore*)... Si, analizando proyectos similares y a priori en la misma fase, un proyecto no aporta tantos ingresos como otro, habrá que buscar las razones de tal diferencia preguntando al gobierno, sobre las posibles ventajas que habrían podido concederse al primero.

➔ UTILIZACIÓN DE LOS DATOS PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Más allá de la cuestión de la justa imposición de las empresas, estos datos también pueden ser muy útiles para abordar la problemática de la corrupción. En su origen, la ITIE había sido pensada como un instrumento de lucha contra la corrupción en el sector extractivo. La corrupción puede definirse como la desviación o el abuso de las funciones propias del cargo con fines privados. Se habla de corrupción pasiva cuando un individuo se deja comprar mediante ofertas, promesas, donaciones, para realizar un acto relacionado con su cargo o abstenerse de realizarlo; se habla de corrupción activa cuando una persona paga (por los mismos medios) la tolerancia de un profesional¹.

Hay varios momentos de la cadena de valor, donde los ingresos pueden desaparecer y ser desviados.

1 Cornu, G. (2007). Artículo « Corruption » (Corrupción) en: *Vocabulaire juridique*. Edición 2007. Paris: PUF, p. 243.

Foco sobre la corrupción en los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos

Los contratos públicos pueden definirse como los contratos administrativos adjudicados por las instituciones públicas para la realización de trabajos, la producción de material o la prestación de servicios¹. La adjudicación de un mercado público se hace en la mayoría de los casos por el sistema de concurso público: las empresas competidoras van a proponer una oferta con las mejores condiciones posibles para ganar el contrato. La empresa puede también hacer una oferta espontánea. Por último, en algunos casos, el sistema del «al primero que llega, se le sirve primero» va a primar: la primera empresa que se ponga en conformidad con la normativa del Estado gana el contrato.

En algunos países este procedimiento está especialmente expuesto al riesgo

de corrupción, debido a los importes elevados que son objeto de los contratos y del poder discrecional de los funcionarios estatales, inherente al mecanismo². La OCDE considera que las cantidades perdidas debido a la corrupción representan del 10 al 20 % de los presupuestos dedicados a las compras públicas (sumados todos los países)³.

Los riesgos de corrupción están presentes en cada etapa del proceso de adjudicación del contrato público.

2 Transparency International (2014). « Le rôle de la passation de marchés publics en ligne dans la lutte contre la corruption » (La función de la adjudicación de contratos públicos en línea en la lucha contra la corrupción). Disponible en: http://www.transparency.org/whatwedo/answer/le_role_de_la_passation_de_marches_publics_en_ligne_dans_la_lutte_contre_la

3 OCDE (2013). « The OECD Principles for Public Integrity in Public Procurement », p. 9. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf> [Consultado el 3 de junio de 2016].

Durante la fase de preparación del concurso público: Este puede manipularse para exagerar o, por el contrario, subestimar el coste de los trabajos⁴. El pliego de condiciones también puede manipularse con el fin de promover de oficio a determinados candidatos o excluir a otros. En efecto, la imparcialidad de un procedimiento de licitación dependerá, entre otras cosas, del número de candidatos. Cuanto más elevado, menor será el riesgo de que el proceso sea sesgado⁵.

Durante la fase de adjudicación del contrato público: esta fase suele ser la más vulnerable en términos de prácticas de corrupción, especialmente en relación con los pagos de sobornos para conse-

4 Boehm, F. y Olaya, J. (2006). « Corruption in Public Contracting Auctions: the Role of Transparency in Bidding Processes ». *Annals of Public and Cooperative Economics*, 77 (4), p. 434.

5 Ibid.

Los datos sobre los ingresos pagados por las compañías - y recibidos por los gobiernos - ayudan a la sociedad civil a identificar estas posibles pérdidas de capital, así como los momentos de su desaparición y, en la medida de lo posible, contribuyen a recuperar ese dinero.

En 2013, el informe ITIE de la República Democrática del Congo (RDC) (sobre el año 2010) reveló que 88 millones de dólares estadounidenses que habían sido pagados a la Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et de Participations (Dirección General de Recaudaciones Administrativas, Judiciales, de Dominio y de Participación, DGRAD, por sus siglas en francés) no habían sido contabilizados. A raíz de una campaña de la sociedad civil, una investigación judicial encontró el dinero y llevó a cabo la creación de un mejor sistema de vigilancia para la recaudación de los ingresos mineros.

guir el contrato (se hablará de corrupción vertical), pero también de acuerdo entre los candidatos (corrupción horizontal). Los competidores pueden ponerse de acuerdo previamente sobre el precio y los servicios propuestos en sus ofertas, lo que distorsiona el principio de plena competencia en detrimento del Estado. Cuando un pequeño número de empresas recurre a estos comportamientos, se habla de cartel. Los contratos públicos son especialmente vulnerables a la cartelización, ya que sólo un pequeño número de empresas tiene los medios técnicos y financieros para satisfacer las necesidades.

En posibles etapas de negociación o re-negociación de los términos del contrato entre el Estado y la empresa ganadora: cuando el candidato ha sido seleccionado, va a negociar los términos del contrato con el Estado. Pueden eventualmente ponerse de acuerdo en ese momento

para aprovecharse las ventajas de este contrato y, por ejemplo, desviar una parte de los fondos.

La corrupción perjudica a la vez los intereses del Estado y, más ampliamente, a los ciudadanos, que son los beneficiarios directos de estos servicios, pero también a los de las empresas, ya que distorsiona el principio de competencia. Con el fin de prevenir estas prácticas en la adjudicación de los contratos públicos, la casi totalidad de los Estados se ha dotado de una Ley que regula los contratos públicos y, en particular, su adjudicación. La adjudicación de contratos públicos se somete generalmente al cumplimiento de importantes principios, a fin de garantizar su carácter imparcial: organización de la transparencia, acceso abierto al contrato público, participación obligatoria en el juego de la competencia, igualdad de trato entre los candidatos...

? Las cuestiones que cabe plantearse para evaluar los riesgos de corrupción en un país:

- ¿Los contratos se hacen públicos en mi país? Si no, ¿por qué? En caso afirmativo, ¿son fácilmente accesibles?
- ¿Quiénes son los actores (gobierno o empresas) que se oponen a la publicación de estos contratos? ¿Por qué se oponen?
- ¿Cómo se asignan los contratos públicos en mi país? ¿Por el procedimiento de concurso público o por un sistema de ofertas espontáneas?
- ¿El procedimiento de concurso público está abierto a todos y es transparente? ¿Respeto el principio de plena competencia?

➔ UTILIZACIÓN DE LOS DATOS DE LA TRANSPARENCIA PARA Luchar CONTRA LA EVASIÓN FISCAL*

Una vez que el marco fiscal de un sector se ha determinado (por los contratos y el marco legislativo del país), puede ser útil verificar que la totalidad del importe que las compañías deberían haber pagado entra realmente en arcas del Estado. Dicho de otro modo, se trata de asegurarse de que algunas empresas no redujeron artificialmente sus beneficios imponibles, para sustraerse, al menos

Este marco reglamentario permitirá definir entre otras cosas:

- las condiciones de publicación y difusión del concurso público,
- los criterios objetivos que permitirán seleccionar la empresa que conseguirá el contrato;
- la duración y las modalidades del procedimiento,
- el posible establecimiento de un órgano independiente de control presupuestario,

Durante sus acciones de lucha contra la corrupción, las organizaciones de la sociedad civil podrán, entre otras cosas, controlar si los diferentes contratos públicos (y en particular las licencias de extracción) han sido adjudicados mediante un proceso transparente y equitativo. Este control se verá facilitado por la publicación de los contratos celebrados, relativos a estos concursos públicos

**Foco sobre la transparencia
de los contratos:**

En materia de lucha contra la corrupción, la transparencia de los contratos representa hoy un desafío importante. En efecto, a diferencia de las Leyes, que son públicas, los contratos entre los Estados y las empresas siguen teniendo, en la mayoría de los casos, un carácter confidencial.

La publicación de los contratos permite a la sociedad civil:

- analizar las decisiones de su gobierno y evaluar las condiciones de la negociación del contrato (para satisfacer el interés de los ciudadanos),
- disuadir a las partes (el Estado y las compañías) de negociar un acuerdo voluntariamente desigual,
- tener acceso a los términos del contrato para comprobar que el Estado y la compañía cumplen con sus compromisos. Por ejemplo, el Estado podrá conceder a una empresa una facilidad fiscal, a cambio de la financiación por esta última de un proyecto social (construcción de una escuela en la región, renovación de una carretera...). Los términos del acuerdo se establecerán en el contrato. Si la sociedad civil tiene acceso a ellos, podrá comprobar que el proyecto ha sido realizado según los términos previstos en el contrato, pero también que no representa un lucro cesante para el Estado en comparación con lo que habría proporcionado la imposición inicial.

La transparencia de los contratos es hoy cada vez más citada como un ejemplo de buenas prácticas. Algunos países incluyen formalmente en sus Leyes la publicación de todos los contratos celebrados entre el Estado y las empresas y, en particular, los contratos relativos al sector extractivo. Es por ejemplo el caso de Australia, Canadá, la República Democrática del Congo, Ecuador, la República de Guinea, Liberia, Noruega, Perú, el Reino Unido y Estados Unidos. Otros países hacen que una parte de los contratos sea divulgada.

El sitio web Resourcecontracts.org pone en línea más de un centenar de contratos extractivos a disposición del público.

en parte, al impuesto. Esta supervisión contra la evasión fiscal* tiene por objeto todas las empresas multinacionales radicadas en los países del Sur y no se limita al sector extractivo.

En el momento en que este documento se redacta, los mecanismos de transparencia financiera existentes no contemplan aún que los informes país por país de las empresas sean del dominio público. Uno de los principales desafíos futuros para todas las organizaciones de la sociedad civil que actúan en el ámbito de la problemática de la evasión fiscal* en el Norte y en el Sur es continuar sus acciones para obtener un informe país por país público y generalizado.

Estos datos financieros país por país, si fueran públicos y accesibles a las organizaciones de la sociedad civil, podrían ser muy útiles para controlar ciertas actividades de las empresas y poder denunciar posibles prácticas agresivas de evasión fiscal* en todos los sectores de la economía.

Es necesario analizar las diferentes cifras dispo-

nibles, compararlas entre ellas y proceder a varios cálculos para detectar posibles anomalías, en particular sobre la localización artificial o no de los beneficios. El informe «En busca de transparencia, sobre la pista de los bancos franceses en los paraísos fiscales»² se basa en la comparación de indicadores de rendimiento entre diferentes países y grupos de países y ofrece una serie de ideas y puntos de referencia para analizar los datos publicados por las empresas. He aquí algunas pistas de cuestionamientos posibles sobre el tema de la evasión fiscal*:

- En una primera etapa, observar el volumen de negocios declarado permite evaluar la actividad real de la empresa. Un volumen de negocios elevado no es necesariamente sinónimo de beneficios elevados, ya que la empresa puede precisamente declarar cargas importantes o deudas a deducir. Sin embargo, si la empresa declara solo muy pocos beneficios, mientras que el volumen de negocios hace entrever una actividad significativa en el país, es útil preguntarse sobre las razones que justifican esta diferencia.

- Para el sector extractivo, los volúmenes de producción deben analizarse conjuntamente con los beneficios imponibles declarados por la empresa. Una vez más, si los beneficios declarados son bajos pero los volúmenes de producción son normales, es útil preguntarse sobre las razones del beneficio reducido: ¿se explica por una caída de los precios de los recursos naturales, un aumento de los impuestos o puede derivarse de una transferencia de una parte de los beneficios con el fin de eludir el impuesto?

- El número de empleados de la sociedad también puede ayudar, en su caso, a determinar la actividad realmente ejercida por algunas empresas situadas en los paraísos fiscales³. Así, beneficios muy importantes realizados por un pequeño nú-

² Véase el recuadro sobre los bancos, páginas 24

³ Nos basamos en la lista de paraísos fiscales de la Tax Justice Network (TJN) de 2009, ya que es la más exhaustiva si se compara a las listas oficiales (OCDE, Unión Europea, Estados de origen de las grandes empresas), demasiado reducidas, al ser a menudo son objeto de negociaciones diplomáticas y comerciales. Véase anexos 2 y 3 del informe sobre los bancos franceses en los paraísos fiscales. <http://www.secours-catholique.org/sites/scinternet/files/publications/rapportok.pdf>
Disponible también en inglés: http://www.secours-catholique.org/sites/scinternet/files/publications/rapport_enquete_en_bd.pdf

Véase también la lista de la TJN: <http://www.financialsecrecyindex.com/Archive2009/FSI-2009/FSI%20-%20Rankings%20-%202009.pdf> y la metodología: http://www.financialsecrecyindex.com/Archive2009/Notes%20and%20Reports/SJ_Mapping.pdf

mero de empleados pueden revelar el hecho de que estas empresas son utilizadas como herramientas de optimización fiscal. La productividad de los empleados de una empresa se calcula dividiendo el beneficio total por el número de empleados de la empresa. Es interesante comparar la productividad entre las entidades de un grupo, con el fin de identificar las posibles diferencias entre los países de implantación y tratar de entender las razones de estas diferencias. En efecto, si en el seno de un grupo, una entidad obtiene beneficios muy por encima del promedio del grupo, a pesar de tener relativamente pocos empleados y si, por otra parte, esta entidad se encuentra en un paraíso fiscal, cabe preguntarse, en su caso, sobre la posibilidad de transferencia de beneficios en el seno del grupo hacia esta entidad.

- El capital social será útil para poner de relieve una técnica de infraendeudamiento voluntario de una filial.

Conocer esta temática de la evasión fiscal* permite a la sociedad civil alertar a sus autoridades fiscales, si sospecha comportamientos fraudulentos por parte de empresas establecidas en su territorio.

**? Las cuestiones que caben plantearse
para supervisar las prácticas de
evasión fiscal* que pueden darse
en un país:**

- ¿El sistema tributario de mi país está adaptado para hacer frente a las conductas de evasión fiscal*?
- ¿Los funcionarios de las autoridades fiscales de mi país están sensibilizados y formados en esta problemática de la evasión fiscal*? ¿Tienen los medios técnicos y humanos para controlar si las empresas pagan lo que deben pagar?
- ¿Las autoridades fiscales tienen conocimiento de los sistemas internacionales de lucha contra la evasión fiscal* (como el plan de acción BEPS* de la OCDE)? ¿Conocen las modalidades para obtener datos sobre las grandes empresas que operan en el país y beneficiarse de los programas de apoyo?
- ¿Mi gobierno está dispuesto a poner en marcha (o a promover a escala subregional) un dispositivo que obligue a las empresas a publicar datos país por país?

2 LOS MECANISMOS DE TRANSPARENCIA Y CONTROL DEL GASTO DE LOS ESTADOS Y SU UTILIZACIÓN

Tras haber explorado los dispositivos legislativos en relación con el seguimiento de los ingresos fiscales de los Estados, es importante presentar algunos elementos básicos relativos al seguimiento de los gastos. Esta parte comprende pues explicaciones sobre la forma en que las organizaciones de la sociedad civil pueden implicarse en este ámbito, así como referencias a herramientas complementarias que permiten profundizar en esta problemática.

El Estado es responsable de sus políticas ante los ciudadanos, especialmente en relación con su gestión del gasto público. En otras palabras, las políticas públicas desarrolladas por el gobierno deben incorporar y reflejar las prioridades y necesidades de los ciudadanos¹. Estos últimos tienen, por su parte, un papel en la vigilancia de las políticas aplicadas por su gobierno y, en su caso, pueden pedir que el Estado rinda cuentas sobre sus elecciones. Así se ilustra una de las funciones importantes del impuesto (véase página 27), es decir, una función de representación que implica la necesaria rendición de cuentas de las autoridades públicas ante de los ciudadanos, en cuanto a la utilización de los ingresos fiscales recaudados. Esta vigilancia ciudadana se ejercerá a través del voto en las elecciones de los dirigentes políticos, pero también a través de las acciones de seguimiento de las políticas públicas y presupuestarias establecidas por las organizaciones de la sociedad civil. El presupuesto del Estado es pues un elemento central para estas acciones ciudadanas y su análisis suele permitir obtener información clave para evaluar las políticas públicas de un Estado.

El presupuesto de un Estado no se limita a los documentos presupuestarios, sino que se presenta en realidad como un ciclo compuesto por cuatro grandes etapas:

- La preparación del presupuesto
- La votación del presupuesto por las autoridades competentes

1 International Budget Partnership. *The Power of Making it Simple: A Government Guide to Developing Citizens Budgets*. Disponible en: <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizen-Budget-Guide.pdf>

- La ejecución del presupuesto
- La auditoría post presupuesto: es decir, la evaluación posterior de la política presupuestaria. Puede ser útil para las organizaciones de la sociedad civil que actúan en el seguimiento del gasto público participar en las distintas etapas del ciclo presupuestario²:
 - En una primera etapa, para solicitar la asignación de fondos importantes para las partidas presupuestarias que financiarán los programas de desarrollo prioritarios;
 - Durante la aprobación de las Leyes de finanzas, participando en el debate público y formulando, en su caso, observaciones y recomendaciones sobre el presupuesto propuesto por el gobierno;
 - Una vez este último votado, para contribuir al seguimiento de su ejecución y supervisar la correcta utilización de los fondos asignados;
 - Por último, una vez concluida la fase de ejecución, participando en la evaluación de la eficacia de las políticas presupuestarias que se llevaron a cabo.

La segunda parte de este documento se centrará en tres etapas de seguimiento del gasto público:

- el acceso a los documentos presupuestarios y su análisis,
- la verificación de la adecuada asignación de recursos,
- la verificación a posteriori de la implementación de los proyectos.

2.1. ACCESO A LA INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA: DE LA TEORÍA LEGISLATIVA A LA REALIDAD SOBRE EL TERRENO PARA LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Uno de los primeros desafíos del seguimiento ciudadano del gasto público es el acceso a la información presupuestaria. Esto implica que las organizaciones de la sociedad civil puedan acceder a los documentos presupuestarios y, también, que esos documentos sean inteligibles y utilizables por esta.

Tras la presentación de la información útil que se

2 International Budget Partnership (2001). *Un guide pour le travail budgétaire (Una guía para el trabajo presupuestario)*. Disponible en: <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Budget-Work-%E2%80%93-French.pdf>

encuentra en un presupuesto, esta parte abordará el tema de la accesibilidad de los datos presupuestarios, los obstáculos que pueden entorpecer la labor de las organizaciones de la sociedad civil cuando tratan de obtenerlos y presentará algunas herramientas de acción a su disposición. Por último, se presentarán algunas de las iniciativas puestas en marcha para ayudar a la sociedad civil en sus acciones de seguimiento del gasto público y de promoción.

EL PRESUPUESTO NACIONAL

El presupuesto de un Estado puede definirse como el acto por el cual están previstos y autorizados los ingresos fiscales y los gastos de los organismos públicos³. Es uno de los documentos más importantes para un país, ya que refleja las decisiones del gobierno en materia de políticas públicas y estrategias de desarrollo.

En la práctica, cada ministerio prepara una propuesta de presupuesto, que luego es debatida y eventualmente modificada por el parlamento (o asamblea legislativa) antes de ser aprobada definitivamente en el seno del presupuesto nacional. El presupuesto es aprobado en el marco de una Ley de finanzas. Esta Ley establece, para cada año civil, la naturaleza, el importe y la asignación de los gastos de un Estado. Presenta a la vez los ingresos fiscales (divididos en función de su fuente: petróleo, minerales, gas, impuestos...) y los gastos del Estado (repartidos entre los distintos ministerios).

Existen diferentes tipos de Leyes fiscales, todas votadas por el Parlamento:

- La Ley de Finanzas Inicial (LFI)
- Las Leyes de Finanzas Rectificativas (LFR) pueden modificar en el transcurso del año las disposiciones de la LFI, en función de las diferencias posibles entre las previsiones de ingresos y los ingresos reales, pero también las previsiones de gastos y los gastos reales.
- La Ley sobre la ejecución presupuestaria (LR, por sus siglas en francés: loi de règlement) fija el importe definitivo de los ingresos y gastos del presupuesto, así como el resultado presupuestario (déficit o superávit) resultante.

INFORMACIÓN CLAVE DISPONIBLE

Una primera etapa necesaria para el correcto desarrollo de las misiones de seguimiento del gasto público es la identificación en el presupuesto, a veces muy compleja, de la información clave que se puede obtener. Es fundamental para las organizaciones de la sociedad civil poder entender y decodificar la información que se incluye en estos documentos.

3 Cornu, G. (2007). Artículo « Budget » (Presupuesto) en: *Vocabulaire juridique*. Edición 2007. Paris: PUF, p. 121.

Existen hoy muchas normas voluntarias y recomendaciones que provienen de las organizaciones económicas internacionales (FMI⁴, OCDE⁵...) que tienen por objeto regular la gestión de las finanzas públicas por los Estados y que proponen normas de buena conducta a fin de garantizar la transparencia presupuestaria y la claridad de los datos resultantes. La transparencia presupuestaria puede definirse como «el hecho de informar plenamente, en el momento oportuno y de manera sistemática, sobre el conjunto de la información presupuestaria⁶».

Cada ministerio o entidad pública dispone de un presupuesto para su funcionamiento (salarios de los funcionarios, gastos de funcionamiento...) y también de un presupuesto de inversión. Ambos presupuestos se unen para formar el presupuesto del ministerio. Este documento se centra con más detalle en la lectura del presupuesto de inversión.

Existen diferentes fuentes de información en el presupuesto de un Estado: por una parte, el presupuesto nacional, que informa sobre los importes globales asignados a cada ministerio; por otra parte, los presupuestos detallados de cada entidad; por último, los presupuestos de cada ministerio, que se detallan para cada proyecto o partida de gastos por partida de gastos.

Según la International Budget Partnership (IBP)⁷, un presupuesto completo y transparente debe contener los siguientes datos:

- El discurso sobre el presupuesto, que presenta los elementos clave de lectura como la estrategia fiscal, las grandes líneas del presupuesto, así como las nuevas estrategias presupuestarias;
- Un resumen del presupuesto;
- La Ley presupuestaria publicada según las recomendaciones vigentes en los países;
- Una descripción detallada de los ingresos públicos, clasificados en función de su naturaleza económica⁸;

4 FMI (2014). *Government Finance Statistics Manual 2014 (GFSM 2014)*. Disponible en: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf> [Consultado el 10 de junio de 2016].

5 OCDE (2002). *Transparence budgétaire - Les meilleures pratiques de l'OCDE (Transparencia presupuestaria - Las mejores prácticas de la OCDE)*. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf> [Consultado el 02 de junio de 2016].

6 Ibid.

7 IBP (2010). *Guide to Transparency in Government Budget Reports: Why are Budget Reports Important, and what should they include?* Disponible en: <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-Why-are-Budget-Reports-Important-and-What-Should-They-Include-English.pdf>

8 La nomenclatura puede dividir los ingresos en dos categorías: fiscales y no fiscales. Sin embargo, una nomenclatura más

- Una descripción detallada del gasto público, reseñado en función de sus unidades administrativas y sus clasificaciones económicas y funcionales⁹. Para cualquier proyecto deberían como mínimo incluirse el nombre de éste, su ubicación, su costo total, los fondos ya abonados y la autoridad responsable;
- Información contextual sobre la financiación del presupuesto, así como la deuda nacional;
- Información sobre las actividades financieras de las empresas controladas por el Estado.

A nivel internacional, el FMI estableció una nomenclatura de los datos presupuestarios para poder comparar los presupuestos de los Estados entre sí. Esta clasificación puede consultarse en el *Manual de estadísticas de finanzas públicas* del FMI¹⁰.

A nivel regional, los Estados africanos de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMOA)¹¹ y luego los de la Comunidad Económica y Monetaria de los Estados de África Central (CEMAC)¹² aprobaron, por ejemplo, Directivas para armonizar las nomenclaturas* presupuestarias de los Estados en los espacios económicos. Con el fin de llevar a cabo una misión de seguimiento del gasto público, los miembros de la sociedad civil necesitan identificar con precisión el proyecto correspondiente a cada partida de gasto para poder evaluar su avance. Necesitarán por tanto toda la información relativa a la localidad del proyecto, el tipo de obras previstas y la magnitud de estas últimas. Toda esta información no está necesariamente disponible a partir de una única clasificación, por eso es importante que los presupuestos recojan como mínimo el destino administrativo y la clasificación económica y/o programática como primer elemento de información.

detaillada (fiscal, donaciones y legados, cotizaciones sociales, ingresos de la propiedad y venta de bienes y servicios) se está utilizando cada vez con mayor frecuencia.

9 Los gastos se informan en función del destino administrativo: los gastos serán clasificados por ministerio y por servicio en el seno del propio ministerio. Esta clasificación servirá también para informar sobre la situación geográfica del servicio y, por lo tanto, informar también sobre el programa y/o sobre el nivel de descentralización de la asignación de gastos. Los gastos se dividen en programas y acciones dentro de los ministerios. Esta clasificación es muy útil para evaluar las políticas públicas del Estado y sus financiaciones y/o la función: todos los gastos correspondientes a la misma función se agrupan entre sí (por ejemplo: gastos vinculados a la defensa o a la salud) y/o por su naturaleza económica.

10 FMI (2001). *Manuel de statistiques de finances publiques (Manual de estadísticas de finanzas públicas)*. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/gfs.htm>

11 UEMOA (2009). Directiva n° 08/2009/CM/UEMOA, relativa a la nomenclatura presupuestaria del Estado en el seno de la UEMOA.

12 CEMAC (2011). Directiva n° 04/11-UEAC-190-CM-22 relativa a la nomenclatura presupuestaria del Estado.



MODALIDADES DE DIFUSIÓN Y OBSTÁCULOS EN EL CAMINO

En una gran mayoría de países, la Ley de Finanzas, como Ley, en principio es pública y debe publicarse en el Diario Oficial, según los plazos vigentes en el país.

No es raro que los plazos de publicación de las Leyes de finanzas sean muy largos, lo que perturba el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil. Así, en su informe sobre el seguimiento de las inversiones públicas en el sector de la salud, la coalición congoleña PLOP denuncia el hecho de que la Ley sobre la ejecución presupuestaria del Congo para el ejercicio 2014 no se presentó al Parlamento hasta octubre de 2015¹³.

¹⁴ En el Seminario Panafricano organizado por la coalición Tournons la Page (Pasemos página) «Movilizaciones ciudadanas y procesos democráticos», que se celebró en Uagadugú, Burkina Faso, del 24 al 29 de enero de 2016, los representantes de organizaciones de la sociedad civil que actúan en el ámbito del seguimiento ciudadano del gasto público en varios países del África francófona expresaron sus dificultades para acceder a la información clave sobre los presupuestos y las inversiones de sus Estados. Denunciaron el hecho de que las administraciones tienen dificultades o reticencias a suministrar los documentos presupuestarios que deben en teoría poder consultarse fácilmente. Algunos funcionarios de los ministerios se niegan a transmitir los documentos sobre los presupuestos, a pesar de que estos documentos deben, según la Ley, ser públicos y accesibles a cualquier ciudadano que lo solicite.

La transparencia del gasto público pasa por el acceso de los ciudadanos a los documentos presupuestarios. Como recordó uno de los participantes en el seminario de Uagadugú: «No se trata solo de saber cuáles son los documentos disponibles, sino de poder acceder efectivamente a ellos». Numerosos agentes de la sociedad civil critican las condiciones de accesibilidad de los documentos, tanto en el continente africano como en Asia y América Latina. La ONG birmana Myanmar Alliance for Transparency and Accountability (MATA) insiste por su parte en que el acceso a la información presupuestaria se ve dificultada por la complejidad de los procedimientos administrativos. Incluso cuando los documentos relativos al presu-

13 PCQVP Coalition congolaise (2015). *Suivi des investissements publics dans le secteur de la santé. Budget 2014. De l'urgence d'améliorer l'efficacité de la dépense publique* (Seguimiento de las inversiones públicas en el sector de la salud. Presupuesto 2014. De la urgencia de mejorar la eficacia del gasto público). Disponible en: http://www.publishwhatyoupay.org/wp-content/uploads/2016/01/Rapport_suivi_des_investissements_publics-PCQVP-Congo.pdf

14 <http://tournonslapage.com>

puesto de un Estado se ponen a disposición de la sociedad civil, a veces son difícilmente explotables y están más o menos bien detallados.

Sin embargo, las ONG lograron poner en marcha las palancas de acción para eludir esos bloqueos y acceder a información sobre el presupuesto necesaria para llevar a cabo sus trabajos ciudadanos de seguimiento del gasto público.

Las organizaciones de la sociedad civil de los países del Sur deben encarar hoy numerosos desafíos relacionados con la transparencia del gasto público. El primer desafío es garantizar la publicidad de los datos presupuestarios. Se podrá llegar a los objetivos poco a poco, realizando intercambios y asociaciones con actores clave en el seno de las administraciones y, en particular, con las entidades subnacionales del Estado, para establecer y mantener una cultura de la transparencia. Estas acciones deberán ir acompañadas de reformas legislativas para mejorar el acceso a la información pública. Una vez aprobadas, dichas Leyes serán una vía de recurso en caso de denegación de acceso a la información.



LOS INSTRUMENTOS COMPLEMENTARIOS DISPONIBLES

Con el fin de apoyar a las organizaciones de la sociedad civil en sus alegatos y sus acciones de seguimiento del gasto público, varias iniciativas internacionales están disponibles.

Iniciativa datos abiertos: la Open Data Partnership es una iniciativa conjunta del Banco Mundial, el Open Data Institute y el Open Knowledge, que tiene por misión promover ante los gobiernos, las ONG y los ciudadanos de los países en desarrollo, los beneficios de la publicación masiva de datos (*open data*) como apoyo al desarrollo. En su sitio web se agrupan, entre otros, estudios de casos y guías pedagógicas que podrán alimentar los alegatos de las organizaciones de la sociedad civil y ofrecer una ayuda importante para comprender y utilizar los datos presupuestarios. <https://theodi.org/odp4d>

International Budget Partnership: la Asociación Internacional de Presupuesto (International Budget Partnership, IBP por sus siglas en inglés) es una organización que trabaja sobre las cuestiones de transparencia presupuestaria y que establece, entre otras cosas, clasificaciones de los países en función de su transparencia presupuestaria. Sitio web de la IBP: <http://www.internationalbudget.org/>

Open Government Partnership: la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership, OGP por sus siglas en inglés) es una iniciativa multi-

Trucos y astucias

para acceder a los datos presupuestarios

Ante las dificultades para acceder a los documentos presupuestarios públicos, he aquí algunas acciones implementadas por los agentes de la sociedad civil:

- Colaboración con personas clave: es importante identificar en las administraciones a las personas que pueden aportar los documentos presupuestarios.
- Implicar a las personas clave de los ministerios, invitándolas a participar en los intercambios realizados por la sociedad civil sobre la temática del seguimiento del gasto público, como conferencias, debates locales con los ciudadanos...
- Procurarse los documentos que deberían estar disponibles localmente a través de las instituciones y organizaciones económicas y financieras internacionales que ya están en posesión de la información presupuestaria.
- Desarrollar un alegato en favor de la transparencia presupuestaria interpellando a los gobiernos, especialmente a través de instrumentos complementarios como el Open Budget Index¹ de la International Budget Partnership, que clasifica a los países en función de su transparencia presupuestaria. Social Watch Benín, por ejemplo, compartió su experiencia exitosa de alegato ante el gobierno de Benín gracias a este índice. La ONG subrayó la mala clasificación de Benín para empujar al Gobierno a realizar reformas en favor de la transparencia presupuestaria del país.

1 IBP (2015) *The Open Budget Survey*. Disponible en: <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/>.

lateral que tiene por objeto apoyar a varios países que asumieron compromisos en materia de transparencia presupuestaria y de lucha contra la corrupción. Después de haberse comprometido por una declaración pública a realizar las reformas necesarias, los Estados se proponen elaborar y seguir un plan de acción y publicar informes sobre los progresos realizados y los desafíos pendientes. Los Estados se comprometen a trabajar de manera transparente con la sociedad civil. En el seno del foro ofrecido por la iniciativa OGP, reciben un apoyo técnico para realizar las reformas y evaluar su eficacia. La iniciativa cuenta hoy con 69 Estados miembros.

<http://www.opengovpartnership.org/>

Las cuestiones que cabe plantearse:

- ¿Los documentos presupuestarios son públicos en mi país? Si no, ¿cuáles son los obstáculos que dificultan el acceso a estos documentos?
- ¿Hay alguna Ley para la transparencia de los datos presupuestarios? En caso afirmativo, ¿se aplica esta Ley correctamente en mi país?
- ¿Según qué nomenclatura se presentan los documentos presupuestarios? ¿Permite la nomenclatura utilizada una buena comprensión de estos documentos?

Transparencia en la gestión y la asignación de los recursos de las industrias extractivas: ejemplo de la Ley del Chad en la gestión de los ingresos petroleros

Después de los descubrimientos importantes de reservas de hidrocarburos en el Chad a comienzos del decenio de 1990, un proyecto de construcción de tuberías para transportar los hidrocarburos del Chad hacia la costa atlántica a través del Camerún se puso en marcha. El Banco Mundial acordó apoyar este proyecto, participando en la financiación y compartiendo sus conocimientos sobre la gestión de los recursos naturales¹.

Al término de la movilización internacional de muchas organizaciones de la sociedad civil, el Banco Mundial incitó al gobierno chadiano de la época a aprobar una Ley que regulara la gestión de los ingresos de la industria petrolera². Esta Ley fue bien acogida, entre otras cosas, porque asignaba el 10 % de sus recursos petrolíferos directos a un fondo para las generaciones futuras (sobre la base del modelo noruego).

La Ley original establecía, además del fondo para las generaciones futuras, que el 80 % de los recursos directos ingresados en las cuentas especiales (que representan el 90 % restante) se vieran asignados a la financiación de los sectores prioritarios identificados en la Ley de 1999 (salud pública y asuntos sociales, educación, infraestructura, desarrollo rural y medio ambiente, recursos hídricos). Esta Ley fue enmendada en 2006³ y luego, en 2014⁴.

La Ley de 2006 eliminó el fondo para las generaciones futuras. Mientras que el gobierno autoritario se enfrentaba a fuertes críticas sociopolíticas y a movimientos de rebelión, y deseaba poder realizar compras de armamento, la justicia, la seguridad y la administración del territorio se

añadieron a la lista de sectores prioritarios. La Ley de 2014 incluyó la energía, el petróleo, las minas, el comercio y la industria, así como la defensa, a la ya larga lista de los sectores prioritarios. Además, parte de los recursos directos destinados a estos gastos se redujo, pasando del 80 % de los recursos directos restantes (dividendos y regalías) a sólo el 50 % de los dividendos y el 50 % de las regalías.

En un contexto de caída de los precios del petróleo (que va acompañada necesariamente de una caída de las regalías petroleras para el Estado), este nuevo reparto de ingresos petroleros se hace, por lo tanto, en detrimento de los gastos sociales previstos por la población.

Por otra parte, la Ley de 1999 preveía que el 5 % de las regalías petroleras serían asignadas a las colectividades territoriales descentralizadas de las regiones productoras.

Por último, la Ley de 1999 introdujo la creación de un Colegio de control y supervisión de los recursos petroleros (CCSRP, Collège de contrôle et de surveillance des ressources pétrolières), integrado por representantes del Estado y sus instituciones, así como de los miembros de la sociedad civil. Este colegio tenía una misión de control previo de la conformidad de los ingresos presupuestados por el Estado y de control ulterior de las inversiones financiadas por los ingresos petroleros⁵. Aunque la creación de este colegio representó un avance notorio en materia de transparencia de la gestión de los ingresos petroleros, se enfrenta, en la práctica, a muchas dificultades de funcionamiento⁶ (debido a los escasos

fondos que se le asignaron); y durante el ejercicio de sus misiones de control, se ve obstaculizado por la hostilidad de algunos funcionarios. Estos controles revelaron irregularidades en la adjudicación de contratos públicos, o también una fuerte tendencia a asignar contratos negociados, sin concurso público y, por lo tanto, sin competencia. La competencia entre las empresas permite hacer bajar los precios y ofrecer mejores ofertas (véase recuadro sobre la adjudicación de contratos públicos, página 28). Esto supone un lucro cesante para el Estado. Sin embargo, las recomendaciones resultantes de estos controles se siguen raras veces⁷. Las Leyes correctivas de 2006 y 2014 parecen apartarse del objetivo inicial de buena gestión y distribución de los ingresos petroleros. Permiten al gobierno financiar el armamento del país, reduciendo de facto los fondos asignados a proyectos en favor de la salud, la educación o la lucha contra la pobreza.

Las organizaciones de la sociedad civil del Chad que actúan en el ámbito del seguimiento presupuestario se enfrentan, pues, a muchos desafíos. Deben velar por la buena distribución de los recursos petroleros, desde el punto de vista legal, es decir, verificar el cumplimiento del presupuesto del Gobierno del Chad con esta Ley. También deben controlar que los ingresos del petróleo se utilicen efectivamente para los intereses de los ciudadanos mediante la financiación de proyectos que contribuyan al desarrollo real.

los textos y Leyes que rigen la gestión de los ingresos petroleros no siempre pudo llevarse a cabo. Sin embargo, esta campaña es muy importante porque podría llegar a todos los niveles de la sociedad civil, que, una vez informada sobre estas Leyes, podrían desempeñar un papel más activo en la vigilancia de la correcta utilización de los ingresos petroleros. En efecto, a escala local, el *fact checking* (verificación de los hechos) por las poblaciones directamente afectadas por las inversiones es muy eficaz en la lucha contra la corrupción.

7 Las recomendaciones del CCSRP están contenidas en los informes anuales disponibles en el sitio web del colegio: <http://www.ccsr-p-tchad.org/w1/>

2.2 EL SEGUIMIENTO DE LA REDISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS

Una vez las Leyes presupuestarias aprobadas, las organizaciones de la sociedad civil pueden comprobar, por una parte, que los fondos asignados a cada proyecto por el presupuesto permiten realmente satisfacer las necesidades de los ciudadanos y, por otra parte, que se ajustan a la legislación vigente en el país. Las Leyes nacionales prevén a menudo las modalidades de distribución de los ingresos del Estado entre el gobierno central y las autoridades regionales y locales. Por ejemplo, en muchos países ricos en recursos naturales, la Ley establece que un porcentaje fijo de los ingresos procedentes de la industria extractiva sea asignado directamente a las regiones afectadas por proyectos extractivos. Los datos de cada proyecto que se mencionan en la página 10 son y serán muy útiles para comprobar que los gobiernos locales reciben los importes que habrían tenido que recibir por parte del gobierno central. Así, la organización nigeriana Réseau des organisations pour la transparence et l'analyse budgétaire (ROTAB) (Red de Organizaciones para la Transparencia y el Análisis Presupuestario) trabaja a partir de los datos detallados por proyecto de la ITIE para garantizar la correcta retrocesión de los ingresos mineros a las regiones afectadas. Los miembros de la organización pudieron demostrar que la retrocesión a las comunidades prevista por las Leyes mineras y petroleras se realizaba, en la práctica, muy pocas veces.

Las políticas públicas de desarrollo también podrán utilizarse para medir la coherencia de un presupuesto con las estrategias de desarrollo del Estado. Así, en el informe de la coalición PLQP-Congo sobre el presupuesto de la salud 2014¹⁵, los autores se preguntan sobre las razones de una fuerte disminución del presupuesto destinado a la salud, aunque se trata de un sector prioritario para la estrategia de desarrollo del país.

Este control de la redistribución de los ingresos puede realizarse a diferentes escalas. A nivel nacional, en una primera etapa, verificando en particular que los fondos asignados a las autoridades subregionales se ajustan bien a lo establecido por la Ley. A nivel regional, es posible verificar que los fondos asignados se recibieron y fueron correctamente redistribuidos entre los diversos proyectos previstos.

Un trabajo de seguimiento de la redistribución de los ingresos también permite alimentar los alegatos de las organizaciones de la sociedad civil, tanto a escala nacional, reclamando, por ejemplo, la

adopción de una Ley que reparta equitativamente los ingresos del Estado, como a escala local, para lograr que las autoridades locales competentes financien un proyecto prioritario.

En África del Sur¹⁶, un programa nacional de lucha contra la pobreza asignaba una ayuda a los niños del país, a fin de cubrir los gastos relacionados con sus necesidades básicas (alimentarse, curarse o también educarse...). Inicialmente, una ayuda de 100 rands sudafricanos se estaba pagando a los niños de hasta 7 años. Al analizar el presupuesto gubernamental, las organizaciones de la sociedad civil se dieron cuenta de que había en realidad más fondos disponibles para financiar el proyecto. Por tanto, llevaron a cabo alegatos ante el Tesoro Público, del departamento del desarrollo social y del Parlamento, a fin de hacer que esta ayuda aumentara para tener en cuenta la inflación y extender el beneficio de la ayuda hasta la edad de 18 años en 2012 (9 años en 2003, aumentando progresivamente hasta 15 años en 2009).

A escala local, los ciudadanos también pueden también participar en estas misiones de seguimiento de la redistribución de los ingresos y alimentar sus alegatos a fin de conseguir progresos en favor de sus derechos ante las autoridades locales competentes.

En Indonesia, la primera etapa de la preparación del presupuesto gubernamental se realiza a escala local, en los pueblos y los distritos, en foros populares donde cada uno está invitado a participar. En la práctica, solo suelen estar representadas las élites locales. La ONG Grupo de Estudios para el Desarrollo de la Iniciativa Ciudadana (KSPPM, por sus siglas en indonesio: Kelompok Studi dan Pengembangan Prakarsa Masyarakat)¹⁷ llevó a cabo acciones de sensibilización y divulgación sobre la cuestión del seguimiento de los gastos presupuestarios a los campesinos del distrito de North Tapanuli¹⁸. Una vez iniciados en los asuntos presupuestarios, los campesinos comenzaron a analizar los documentos presupuestarios antes de elaborar propuestas de presupuestos ciudadanos en los foros del distrito, a fin de hacer valer sus derechos y obtener más ayudas financieras.

16 <https://www.one.org/international/follow-the-money/case-studies/using-budget-data-helped-huge-increase-in-grants-to-the-poorest-children/>

17 <http://www.ksppm.org/englishhomepage>

18 ONE (n.d.), «Budget Monitoring Empowers Farmers to Achieve Increased Funding». Disponible en: <https://www.one.org/international/follow-the-money/case-studies/budget-monitoring-empowers-farmers-to-achieve-increased-funding/>

1 Massuyeau, B. y Dorbeau-Falchier, D. (2006). «Gouvernance pétrolière au Tchad : la loi de gestion des revenus pétroliers» (Gobernanza petrolera en el Chad: la Ley de gestión de los ingresos petrolíferos). *Afrique contemporaine* (4), pp. 139-156.

2 Ley n°001/PR/1999 sobre la gestión de los ingresos petroleros.

3 Ley n°02/PR/2006 que modifica la Ley n°001/PR/1999.

4 Ley n°06/PR/2014 que modifica la Ley n°02/PR/2006 y la Ley n°001/PR/1999.

5 El CCSRP tiene como misión supervisar y controlar la movilización de los ingresos petroleros directos; verificar la conformidad de las obligaciones en las cuentas especiales del Tesoro con la LFI; autorizar y controlar los desembolsos de las cuentas especiales y la asignación de fondos; efectuar controles sobre el terreno, a fin de asegurarse de la realidad de las inversiones y evaluar su impacto sobre la reducción de la pobreza. El colegio publica anualmente informes sobre el uso de los ingresos petroleros.

6 En 2012, por falta de medios, la campaña de comunicación y sensibilización en todo el país sobre

15 PLQP Coalición congoleña (2015). *Op. cit.*

2.3 INICIATIVA CIUDADANA DE VERIFICACIÓN POSTERIOR DEL PRESUPUESTO

El trabajo de supervisión presupuestaria puede permitir, entre otras cosas, realizar el seguimiento de la ejecución del presupuesto de inversión de los Estados y verificar la correcta utilización local de los fondos públicos. Puede poner de manifiesto posibles desviaciones de fondos, señalar la lentitud de algunos trabajos o el incumplimiento de algunos proyectos, a pesar de que los fondos hayan sido desembolsados.

La sociedad civil y, en particular, las poblaciones locales son las protagonistas de estas misiones de vigilancia presupuestaria. En su informe sobre el presupuesto de la salud 2014 de Congo Brazzaville, la coalición congoleña PLOP detalla la manera en que se formaron grupos locales en el seguimiento del gasto público¹⁹. En un primer momento, los participantes recibieron capacitación en métodos de seguimiento presupuestario, así como en las técnicas de evaluación proyecto por proyecto. La implicación de los ciudadanos en estos proyectos sigue siendo un gran desafío. La falta de información sobre estas cuestiones presupuestarias y la aparente complejidad de estos datos provocan lamentablemente un desinterés de la población

19 PLOP Coalición congoleña (2015). *Op. cit.*

en dicha temática presupuestaria. Por ello, estas formaciones tenían por objetivo poner la información presupuestaria importante a disposición de las poblaciones locales, pero también aumentar la cultura de rendición de cuentas, es decir, desarrollar entre los ciudadanos la conciencia de que pueden pedir cuentas al Estado.

Sobre el terreno, los ciudadanos comprometidos con la temática de transparencia presupuestaria pudieron comprobar el estado de avance de los diferentes proyectos. Aunque algunos estaban en curso, la mayoría de los proyectos no se habían puesto en marcha todavía (o estaban en suspenso), aunque el dinero asignado se había pagado. Una vez terminado este trabajo de terreno, los participantes pudieron señalar algunos fallos del ciclo presupuestario y formular recomendaciones a la atención de las administraciones estatales interesadas.

Es fundamental que la mayoría de los movimientos ciudadanos implicados en los ámbitos políticos y socioeconómicos (sindicatos, organizaciones campesinas, asociaciones de consumidores, padres de alumnos, etc.) utilicen estas informaciones para que los datos presupuestarios públicos contribuyan al desarrollo de los países. Por lo tanto, el desafío radica en lograr aumentar la movilización de todas las organizaciones de la sociedad civil, más allá de los movimientos ya implicados en los temas de transparencia y control presupuestario.

ANEXOS

ANEXO 1:	CUADRO RECAPITULATIVO DE LOS MECANISMOS DE PUBLICACIÓN DE DATOS FINANCIEROS DE LAS MULTINACIONALES	40
ANEXO 2:	PRINCIPALES TÍTULOS MINEROS	43
ANEXO 3:	CONTRATOS QUE REGULAN LOS HIDROCARBUROS	44
ANEXO 4:	PRINCIPALES IMPUESTOS ESPECIALES DE LOS REGÍMENES REGÍMENES MINEROS Y DE HIDROCARBUROS	45
ANEXO 5:	PLAN BEPS DE LA OCDE Y PROYECTO DE DIRECTIVA DE LA COMISIÓN EUROPEA CONTRA LA EVASIÓN FISCAL	47
GLOSARIO		52

SECTORES Y TERRITORIOS INTERESADOS	EMPRESAS INTERESADAS	PUBLICACIÓN Y ACCESIBILIDAD	PAGOS A PUBLICAR	INFORMACIÓN CONTEXTUAL
 Estados Unidos de América: Ley Dodd Frank sección 1504 (2010)	Todas las empresas petroleras y mineras estadounidenses y extranjeras inscritas en la Securities and Exchange Commission (SEC), por sus actividades, así como por las de sus filiales y empresas que controlan.	Público. Para cada ejercicio fiscal, en los 150 días siguientes al final del año fiscal*, en formato estándar XSL. Datos disponibles a partir de comienzos de 2019.	Cualquier pago superior a 100 000 dólares estadounidenses: • Los impuestos y tasas • Las regalías* • Los derechos de producción, las primas • Los gastos (por ejemplo los gastos de licencia) • Los dividendos* • Los pagos para la mejora de las infraestructuras	• El segmento de la empresa (business segment) que realizó los pagos • El Gobierno y el país que reciben los pagos • Los distintos proyectos • Los recursos específicos explotados • Las regiones geográficas donde se encuentran los proyectos
 Unión Europea: Directivas Europeas 20/34/UE y 2013/50/EU (2013)	Sector extractivo y sector de los bosques primarios desde la exploración hasta la fase de extracción. Todos los países donde se realizan estas actividades extractivas y forestales.	Público. Para cada ejercicio fiscal, cada Estado establece sus propias normas de publicación. No hay un formato estándar. Datos disponibles desde el ejercicio 2015 para las compañías de los países que han incorporado las Directivas.	Cualquier pago superior a 100 000 euros: • Los impuestos y tasas • Las regalías* • Los derechos de producción, las primas • Los gastos (por ejemplo los gastos de licencia) • Los dividendos* • Los pagos para la mejora de las infraestructuras	
 Noruega: Reglamento sobre el informe país por país (2014)	Sector extractivo y sector de los bosques primarios desde la exploración hasta la fase de extracción. Todos los países donde se realizan estas actividades extractivas y forestales.	Público. Para cada ejercicio fiscal. Formato PDF o XLS. Datos disponibles desde marzo de 2015.	Cualquier pago igual o superior a 800 000 coronas noruegas (95 536,64 dólares estadounidenses) para cada ejercicio financiero.	

SECTORES Y TERRITORIOS INTERESADOS	EMPRESAS INTERESADAS	PUBLICACIÓN Y ACCESIBILIDAD	PAGOS A PUBLICAR	INFORMACIÓN CONTEXTUAL
 Canadá: Ley de medidas de transparencia en el sector extractivo (LMTSE) (2015)	Todas las empresas mineras, petroleras y gasíferas por sus propias actividades y las de las empresas que controlan.	Público. Para cada ejercicio fiscal. No hay un formato estándar. Datos disponibles a partir de junio de 2017.	Cualquier pago (único o una serie de pagos conexos) igual o superior a 100 000 dólares canadienses (aproximadamente 77 300 dólares estadounidenses) para cada ejercicio financiero.	Información contextual sobre: los contratos, licencias, propiedad real*, datos de producción, exportación y prospección, gastos casifiscales, gastos sociales* y datos relativos al impacto económico. (Véase el detalle páginas 14-15)
 EITI (Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas)	Sectores petroleros, mineros y gasíferos. Todos los países que aplican la Iniciativa	Público. Publicación anual de datos varía según los países (fecha de adhesión y plazos de aplicación)	Cualquier pago superior al umbral de materialidad (determinado por el grupo multipartito): - Los impuestos sobre los beneficios, - La parte de la producción del gobierno anfitrión (como los beneficios* derivados del petróleo); - La parte de la producción de la empresa estatal; - Las regalías*; - Los dividendos*; - Las primas (por ejemplo, las primas de firma, descubrimiento, o producción); - Los derechos y gastos de licencia, gastos de alquiler, gastos de entrada y otras contrapartidas para las licencias y/o las concesiones; - Cualquier otro pago o ventaja significativa recibido por el Estado y sus ramificaciones.	

ANEXO 1: CUADRO RECAPITULATIVO DE LOS MECANISMOS DE PUBLICACIÓN DE DATOS FINANCIEROS DE LAS MULTINACIONALES

SECTORES Y TERRITORIOS INTERESADOS	EMPRESAS INTERESADAS	PUBLICACIÓN Y ACCESIBILIDAD	PAGOS A PUBLICAR	INFORMACIÓN CONTEXTUAL
 OCDE/G20: Plan de Acción BEPS (2015) Todos los sectores de actividad Todos los países	Todas las multinacionales localizadas en un país de la OCDE o del G20 para las cuales el volumen de negocios sea superior a 750 millones de euros por sus propias actividades y las de sus filiales.	No público, transmitido por las empresas a la administración tributaria del país donde está registrada la sede de la empresa. Enviado a las administraciones tributarias de los países adherentes al plan BEPS* Fecha de transmisión de los datos a las administraciones tributarias variable según la aplicación del plan de acción BEPS* en las legislaciones nacionales.	<ul style="list-style-type: none"> - El volumen de negocios - Los beneficios* antes de impuestos - Los impuestos sobre los beneficios* pagados y los debidos - El número de empleados - El capital social distribuidos - Los activos tangibles 	
 Unión Europea: Proyecto Informe país por país - Modificación de la Directiva contable 2013/34/UE (modificación iniciada en abril de 2016) Todos los sectores de actividad. Países de la Unión Europea + grupo de países definidos como paraísos fiscales (lista esperada durante 2017) NB: la extensión a todos los países podrá ser adoptada durante las negociaciones de la Directiva esperadas en 2017.	Todas las multinacionales con una actividad en el seno de la Unión Europea y cuyo volumen de negocios sea superior a 750 millones de euros por sus actividades propias y las de sus filiales europeas y las situadas en los paraísos fiscales.	Público. Fecha de disponibilidad de los datos a determinar en función de la fecha de aprobación de la Directiva y la transposición al Derecho nacional por los Estados miembros de la Unión Europea		

ANEXO 2: PRINCIPALES TÍTULOS MINEROS

TÍTULO	DERECHOS CONFERIDOS
Autorización de prospección	<p>Autorización: una autorización no es un título minero. No confiere ningún derecho exclusivo a su poseedor.</p> <p>Derecho no exclusivo de prospección en el territorio determinado.</p> <p>En otras palabras, el titular de una autorización de prospección tiene el derecho de buscar minerales en un territorio definido, pero la autorización no le confiere ningún derecho particular sobre las sustancias descubiertas.</p> <p>Una autorización de prospección no podrá concederse en un territorio que ya esté cubierto por un permiso de explotación.</p>
Permiso de investigación	<p>Licencia (o permiso): una licencia es un documento legal estándar que el Estado va a utilizar para otorgar el derecho de explorar o explotar los recursos naturales en una zona. La licencia establece un conjunto de condiciones que variarán muy poco de un proyecto a otro.</p> <p>Derecho exclusivo de realizar los trabajos de exploración para descubrir los yacimientos de sustancias de la clase de las minas.</p> <p>El permiso de investigación establece únicamente el derecho a la obtención de un permiso de explotación, si se descubren yacimientos de minerales.</p>
Permiso de explotación	<p>Derecho exclusivo de reconocimiento, investigación y explotación del mineral determinado.</p> <p>El titular del título tiene derecho a la libre disposición de los productos extraídos con ocasión de sus reconocimientos, investigación y explotación.</p>
Concesión minera	<p>Derecho exclusivo de reconocimiento, investigación y explotación del mineral.</p> <p>El titular del título tiene derecho a la libre disposición de los productos extraídos con ocasión de sus reconocimientos, investigación y explotación.</p>
	<p>Algunos países diferencian en su código de minería la concesión minera del permiso de explotación. Otros países solo utilizan uno solo de estos dos títulos. Por regla general, la concesión es atribuida para los yacimientos con grandes reservas puestas de manifiesto por el estudio de viabilidad y que requieren grandes inversiones. Por estas razones, la concesión se otorga para una duración más larga (en general, como mínimo de 20 años) que para el permiso de explotación, con el fin de que la empresa pueda amortizar sus inversiones a lo largo del tiempo. Los permisos de explotación, en cuanto a ellos, son concedidos para los yacimientos de menor importancia.</p>

ANEXO 3: CONTRATOS QUE REGULAN LOS HIDROCARBUROS

CONTRATOS	DERECHOS CONFERIDOS
Concesión	La concesión petrolera, al igual que la concesión minera, confiere derechos exclusivos a una compañía para explorar, explotar y exportar el petróleo de una zona durante un periodo predefinido. La compañía es propietaria del petróleo extraído de esta zona.
Contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado* (CPP)	<p>En un CPP, la empresa va a hacerse cargo de todos los costes. Los deducirá de los beneficios* con el fin de calcular las ganancias que compartirá con el Estado.</p> <p>«Profit Oil*» (petróleo de ganancia, que da beneficios) = Beneficios* - «Cost Oil*» (petróleo de costo, que cubre los costos de producción)</p> <p>El «Profit Oil*» será repartido entre el Estado y la empresa según las proporciones previamente determinadas en el CPP. El reto para el Estado como para la empresa es negociar la mayor parte posible.</p>
Contrato de asociación a riesgo compartido (contrato de joint venture*)	Este contrato se basa en una gestión común compartida entre el Estado y la empresa. Implica, en particular, un reparto de los beneficios*, pero también de los riesgos y la responsabilidad.

Para más información:

Open Oil (2016), Les contrats pétroliers à la portée de tous (Los contratos petroleros al alcance de todos), disponible en: <http://openoil.net/understanding-oil-contracts-espanol/>

Natural Resource Governance Institute (2015), NRG Reader, Granting rights to national resources-, disponible en: http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi_primer_granting-rights.pdf

Ernst & Young, Global Oil and Gas tax Guide (2015), disponible en: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-2015-Global-oil-and-gas-tax-guide/\\$FILE/EY-2015-Global-oil-and-gas-tax-guide.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-2015-Global-oil-and-gas-tax-guide/$FILE/EY-2015-Global-oil-and-gas-tax-guide.pdf)

ANEXO 4: PRINCIPALES IMPUESTOS ESPECIALES DE LOS REGÍMENES MINEROS Y DE HIDROCARBUROS

Este cuadro tiene por objeto presentar simplemente los principales tipos de impuestos especiales sobre las actividades extractivas. No existe ningún impuesto mejor que otro. Con el fin de juzgar la calidad del régimen fiscal aplicable al sector extractivo, habrá que tener en cuenta muchos criterios contextuales como: la calidad y cantidad de los recursos naturales, la evolución de los precios de las materias primas, el avance de los diferentes proyectos extractivos en el territorio (¿están más bien en fase de exploración o explotación?) o el tipo de proyecto offshore/onshore (los proyectos offshore suelen generar mayores costes para la empresa, que se ve, en contrapartida, exenta de determinados impuestos muy a menudo). Por lo tanto, no existe un régimen fiscal modelo y cada Estado debe adaptar su sistema impositivo a las particularidades de su sector extractivo. Sin embargo, es esencial que un régimen fiscal no sea regresivo, sino estable o progresivo. En otras palabras, si los beneficios de la compañía aumentan a lo largo del tiempo, los ingresos fiscales del Estado deben también aumentar proporcionalmente, e incluso cada vez más, si los ingresos son muy elevados.

IMPUESTOS	BASE DEL IMPUESTO	VENTAJAS	INCONVENIENTES	TEMPORALIDAD DE LOS INGRESOS
Regalía*/impuesto basado/a en las unidades	Precio fijo por unidad extraída, por ejemplo en dólares estadounidenses por toneladas o dólares estadounidenses por metro cúbico.	Ingreso fiscal estable; Transparencia; Carga administrativa razonable para el Estado y para la empresa.	La maximización de los ingresos es baja, es decir, con este impuesto fijo, el Estado no recibe necesariamente una parte óptima de la renta económica. No permitirá captar beneficios excepcionales, en caso de una fuerte subida de los precios de las materias primas, por ejemplo.	El Estado no percibe ningún ingreso mientras la producción no haya comenzado.
Regalía*/impuesto basado/a en el valor	Valor realizado de las ventas o Valor bruto del mineral/metál/hidrocarburo contenido en el producto.	Garantiza una regalía*, mientras la mina o el yacimiento de petróleo se explora. Carga administrativa razonable para el Estado y para la empresa.	Los riesgos del mercado son compartidos por el Gobierno y la empresa, ya que el impuesto se basa en la venta del metal/mineral/hidrocarburo. Si los precios de las materias primas son bajos, el Estado recibirá menos ingresos.	El Estado no percibe ningún ingreso mientras que la producción no haya comenzado.
Regalía*/impuesto basado/a en el beneficio	Un porcentaje del beneficio contable del proyecto es percibido por el Estado.	La maximización de los ingresos es elevada.	Una fuerte inestabilidad de los ingresos y gastos puestos en conformidad costosos para la empresa y para el Gobierno.	El Estado no percibe ningún ingreso mientras la producción no genere beneficios.
Regalía*/impuesto híbrido	Regalía* específica mínima + un porcentaje sobre el beneficio	Una estabilidad mínima de ingresos está garantizada y esto evita que el Estado no perciba ningún ingreso, si la empresa no realiza ningún beneficio.	Al ser el mecanismo complejo, los gastos de puesta en conformidad son elevados para la empresa y el Estado.	El Estado no percibe ningún ingreso mientras la producción no haya comenzado.

REGALÍAS*:
Pago a cambio de la utilización del yacimiento (propiedad del Estado).

IMPUESTOS	BASE DEL IMPUESTO	VENTAJAS	INCONVENIENTES	TEMPORALIDAD DE LOS INGRESOS
	El Estado sigue siendo propietario de los recursos naturales. La empresa va a hacerse cargo de todos los costes. Los deducirá de los beneficios* con el fin de calcular las ganancias que compartirá con el Estado.	Transparente: costes asumidos por la empresa, poco riesgo para el Estado.	El principal desafío para el Estado es negociar la mejor parte posible. Dichas negociaciones entre el Estado y la empresa van a requerir un peritaje ambiental, técnico y/o financiero. Sin embargo, en la práctica, los gobiernos de los países en desarrollo tienen a menudo menos acceso a información clave y los conocimientos técnicos que las empresas petroleras, lo que perjudica al Estado en estas negociaciones.	El Estado no percibe ningún ingreso mientras la producción no genere beneficios.
CONTRATO DE COLABORACIÓN ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y EL SECTOR PRIVADO* (CPP): Entre una empresa y el Estado.				

DIVIDENDOS*: Parte de los beneficios netos* de una empresa, pagada a los accionistas, al final de cada ejercicio financiero.	El Estado puede ser accionista de la sociedad y, por lo tanto, recibir, a elección, los dividendos o una parte de la producción que podrá comercializar posteriormente.	Los dividendos* se considerarán estables incluso en caso de caída de precios.	Al final de cada ejercicio financiero.
CAPITAL «UPLIFT»: Impuesto establecido para captar una parte de los beneficios excepcionales	Un porcentaje de los beneficios extraordinarios de la empresa se reintegrará al Estado.	Este impuesto permite maximizar los ingresos en caso de aumento importante de los precios de las materias primas.	Si beneficio excepcional para la empresa.
PRIMAS	Prima de firma		Prima pagada en el momento de la firma del contrato.
	Prima de descubrimiento		Prima pagada en el momento del primer descubrimiento.
	Prima de producción		Prima pagada cuando la producción alcanza un nivel definido.

ANEXO 5: PLAN BEPS DE LA OCDE Y PROYECTO DE DIRECTIVA DE LA COMISIÓN EUROPEA CONTRA LA EVASIÓN FISCAL.

PARA IR MÁS LEJOS
Fechas clave por venir:

BEPS*: fecha de transmisión de los datos a las administraciones tributarias variable según la aplicación del plan de acción BEPS* en las legislaciones nacionales.

El proyecto Informe país por país de la Unión Europea: la propuesta aprobada por la Comisión fue remitida al Parlamento y al Consejo y está en proceso de negociación entre estas tres instituciones. Una vez aprobada, se incorporará en el derecho interno de cada Estado miembro a más tardar un año después de su entrada en vigor.

Dónde seguir los avances de los mecanismos de transparencia (sitios útiles de Internet):

- Sitio web de la Comisión Europea.
http://ec.europa.eu/finance/company-reporting/country-by-country-reporting/index_fr.htm
- Sitio web de la OCDE Sección BEPS:
<http://www.oecd.org/ctp/beps.htm>
- El sitio web del grupo de sociedad civil sobre el plan BEPS:
<https://bepsmonitoringgroup.wordpress.com/>

Hace mucho tiempo que la cuestión de la evasión fiscal* se había dejado de lado, pero hoy está en punto de mira. A petición del G20, la OCDE estableció un plan de acción para luchar contra la evasión fiscal* de las empresas multinacionales. La Unión Europea está, por su parte, preparando una Directiva que ejecutará el plan de acción de la OCDE. Estos dos procesos políticos internacionales se presentan en el anexo, porque no contemplan aún, en esta fecha (diciembre de 2016), un acceso público a la información tratada o porque el perímetro geográfico definido no incluye a los países en desarrollo.

El proyecto BEPS se divide en 15 acciones. Cada acción se centra en un elemento de la evasión fiscal* utilizado por las empresas y formula una serie de recomendaciones destinadas a los Estados. Como la evasión fiscal* no tiene el mismo impacto en los países de la OCDE que en los países en desarrollo, algunas acciones son más relevantes que otras, desde el punto de vista de los países del Sur y se tratan más detalladamente a continuación (estas acciones se resaltan en la siguiente lista). Las situaciones problemáticas que pretenden resolver se han presentado en las páginas 22-23.

PRESENTACIÓN DE LOS MECANISMOS

 **El proyecto BEPS**
El proyecto BEPS* (Base Erosion and Profit Shifting, lucha contra la erosión de la base imponible y la transferencia de beneficios*) de la OCDE/G20, adoptado formalmente en noviembre de 2015 en la Cumbre G20 de Antalya, Turquía, tiene por objeto poner fin a las técnicas de evasión fiscal* de las multinacionales, en particular, mediante la armonización de las normas internacionales en materia de fiscalidad, a fin de garantizar un entorno fiscal transparente. Formula recomendaciones a los Estados y establece los estándares mínimos que los países deberán posteriormente aplicar en sus respectivos territorios. Se trata de un proceso voluntario («soft law»), es decir, los países son libres de aplicar el plan, o no aplicarlo, sobre sus territorios. Los Estados tienen ya previsto reunirse de nuevo en 2020, con el fin de extraer las primeras enseñanzas de la aplicación del plan y revisarlo, si es necesario.

- Acción 1:** Hacer frente a los desafíos fiscales planteados por la economía digital
- Acción 2:** Neutralizar los efectos de los dispositivos híbridos*
- Acción 3:** Elaborar normas eficaces para las empresas extranjeras controladas*
- Acción 4:** Limitar la erosión de la base imponible mediante deducciones de intereses y otros gastos financieros
- Acción 5:** Luchar más eficazmente contra las prácticas fiscales perjudiciales, teniendo en cuenta la transparencia y la sustancia
- Acción 6:** Impedir la concesión de las ventajas de los convenios fiscales cuando no sea apropiado conceder dichas ventajas
- Acción 7:** Impedir las medidas para evitar artificialmente el estatuto de establecimiento estable
- Acciones 8-10:** Ajustar los precios de transferencia calculados respecto a la creación de valor
- Acción 11:** Medir y controlar los datos relativos al plan BEPS

Acción 12: Normas de comunicación obligatoria de información

Acción 13: Documentación de los precios de transferencia y declaraciones país por país

Acción 14: Aumentar la eficacia de los mecanismos de solución de controversias

Acción 15: Elaboración de un instrumento multilateral para modificar los convenios fiscales bilaterales

✓ Erosión de la base fiscal mediante la financiación y deducciones de intereses (Acción 4)

Una de las prácticas de evasión fiscal* más extendidas consiste, para una empresa, en acumular las deducciones de intereses de empréstitos* (véase esquema, páginas 22-23). En efecto, la inmensa mayoría de los sistemas fiscales contempla la posibilidad para las empresas de deducir del importe de su base imponible, los intereses que pagan para reembolsar un préstamo, a veces hasta el 50 %. La falta de armonización fiscal entre los países facilita los dispositivos de doble deducción.

La Acción 4 del plan BEPS* propone a los países que enmarquen la práctica de la deducción por concepto de interés de una entidad a un determinado porcentaje de su resultado, antes de deducir los impuestos, cargas de intereses, amortizaciones y provisiones (EBITDA - «Earnings Before Interest, Taxes, depreciation and Amortization»). La OCDE propugna una proporción situada entre el 10 y 30 %. En otras palabras, la empresa no podrá deducir más del 30 % de su resultado contable en concepto de intereses. Este enfoque se relaciona directamente con el beneficio imponible de la sociedad, generado por su actividad económica. Si la sociedad declara pocos beneficios*, será menos gravada en relación con el impuesto sobre los beneficios* de una sociedad, pero no podrá deducir más que una suma limitada en concepto de los intereses pagados. Menores serán los beneficios*, más limitada será la deducción de intereses.

Esta Acción 4 es fundamental, pues el uso de estas prácticas abusivas de deducciones es muy frecuente, y priva a los Estados de ingresos fiscales importantes. En su informe «Calling Time»², la ONG Action Aid consideró que la subcapitalización intencional de

1 OCDE (2015), BEPS Rapports finaux 2015, Action 4 : Limiter l'érosion de la base d'imposition faisant intervenir les déductions d'intérêts et autres frais financiers (BEPS Informes finales 2015, Acción 4: Limitar la erosión de la base imponible haciendo que intervengan las deducciones de intereses y otros gastos financieros). Disponible en línea en: <http://www.oecd.org/tax/beps/limiting-base-erosion-involving-interest-deductions-and-other-financial-payments-action-4-2015-final-report-9789264241176-en.htm>

2 Op. Cit.

una filial de Ghana de un grupo de empresas (cuya empresa matriz está situada en el Reino Unido) financiada con préstamos intragrupo, cuyos intereses deducía de su base imponible, representaba un lucro cesante anual para Ghana de 76 000 libras esterlinas (unos 107 415 dólares estadounidenses).

✓ Lucha contra la manipulación de los precios de transferencia (Acciones 8 y 10)

Las Acciones 8 y 10 tienen por objeto regular las prácticas relacionadas con los precios de transferencia* (véase esquema, páginas 22-23).

La Acción 8 se centra en la manipulación de los precios de transferencia* de activos inmateriales* y el valor atribuible a estos últimos. Propone, entre otras cosas, recomendaciones relativas al principio de plena competencia y un enfoque sobre la fijación de precios apropiados para estas transferencias de activos inmateriales*.

La Acción 10 aborda las operaciones de riesgo y su recalificación en precios de transferencia*.

Las demás medidas importantes para los países en desarrollo se describen en el cuadro de la derecha.

 **Proyecto de Directiva de la Comisión Europea contra la evasión fiscal**

En enero de 2016, la Comisión Europea presentó un «paquete de medidas» destinado a poner en marcha una fiscalidad más simple y más equitativa en el seno de la UE. El paquete contiene un proyecto de Directiva contra la evasión fiscal* de las empresas, que recoge las recomendaciones del plan BEPS* y se propone controlar:

› Las normas sobre las sociedades extranjeras controladas*: a fin de disuadir a las empresas europeas de transferir sus beneficios* en el extranjero hacia una sociedad extranjera controlada* para escapar de los impuestos, la Directiva establece que estos fondos, sin dejar de ser transferibles, podrán ser gravados en la Unión Europea.

› Las normas de exención de impuestos: a fin de evitar la doble no imposición, los Estados de la UE podrán gravar los dividendos³ si consideran que no han sido correctamente gravados en el país de origen. Anteriormente, estos dividendos* se consideraban ya gravados y no podían ser objeto de una nueva imposición sobre el territorio europeo.

3 Una empresa A invierte en otra empresa B situada en un país tercero B con fiscalidad ventajosa. La empresa B devolverá los dividendos* a la empresa A. Estos dividendos* se consideran que ya han sido gravados en el país B, sin embargo, en la práctica, muchos países no gravan estos dividendos.

Otras medidas del plan BEPS de gran impacto para los países en vías de desarrollo

ACCIONES	PRÁCTICAS CONTEMPORÁNEAS	IMPACTO EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO	RECOMENDACIÓN DE BEPS*
Acción 6	La concesión abusiva de ventajas fiscales a las empresas multinacionales por los Estados.	Los países en desarrollo son las primeras víctimas de la concesión abusiva de ventajas fiscales. Para atraer inversiones extranjeras, estos países recurren a numerosos incentivos fiscales, lo que tiene como consecuencia una erosión de la base imponible del país y solo presenta como contrapartida muy pocos beneficios para este último. En 2005, el 80 % de los Estados de África subsahariana concedían exenciones temporales de impuestos a las empresas multinacionales.	El plan BEPS* recomienda la adopción de normas anti-abuso que incluyen el «abuso de tratado»* (« <i>treaty shopping</i> »). El modelo de convenio fiscal de la OCDE se revisó para incluir una mención que recuerda que estos convenios fiscales no deben utilizarse para permitir la doble no imposición. Por último, la OCDE propugna una cooperación entre los países a nivel regional.
Acción 7	El recurso abusivo a las Sociedades Extranjeras Controladas* por las multinacionales para transferir sus beneficios* en los países de bajos tipos impositivos.	En teoría, los beneficios* generados por la actividad de una sociedad extranjera solo son imponibles en un Estado, si una empresa posee allí un establecimiento permanente. Para evitar pagar impuestos en los países en desarrollo, las empresas pueden, por ejemplo, recurrir a comisionados en lugar de establecer una filial. La actividad realizada es la misma que la de una filial, pero los beneficios* generados en el territorio no están gravados.	El plan BEPS* propugna una revisión de la definición de sociedades extranjeras controladas con el fin de poner fin a estas prácticas.

› La imposición a la salida: a fin de disuadir a las empresas de trasladar sus patentes hacia un país de baja imposición, reduciendo así el importe del impuesto sobre los beneficios* a pagar en la UE, la Directiva establece que los países de la UE podrán gravar la patente en el momento de su transferencia.

› La deducibilidad de intereses: como se pide en el plan BEPS*, la deducción de intereses será limitada⁴.

› El marco de lucha contra los dispositivos híbridos⁵: para luchar contra el uso de los dispositivos híbridos* con el fin de acumular varias deducciones de impuestos, estas mismas deducciones ya solo serán posibles en un único Estado miembro.

Por último, la propuesta de Directiva contiene también un dispositivo general anti-abuso, que dotará a los Estados Miembros de medios de acción contra la planificación fiscal agresiva, cuando no se aplique ninguna otra norma mencionada anteriormente.

4 El proyecto de Directiva la proporción preconizada por BEPS. Véase más arriba.
5 Véase esquema páginas 22-23.

Esta Directiva entrará en vigor en el territorio de la Unión Europea y no tendrá ningún impacto en los países en desarrollo, por esta razón solo se presenta aquí de forma breve.

➔ EL INFORME PAÍS POR PAÍS:

Uno de los otros elementos emblemáticos de este paquete de medidas es el Informe país por país, previsto por la Acción 13 del plan BEPS*, que también será incorporado en el derecho europeo por la modificación anunciada en abril de 2016, de la Directiva contable 2013/34/UE, que completa el paquete anti evasión fiscal* de enero de 2016.

 **SECTORES Y EMPRESAS INTERESADOS**
✓ Sectores

A diferencia de otros mecanismos centrados únicamente en el sector extractivo o los bancos, el proyecto BEPS* y el paquete de medidas europeas afectan a todos los sectores de actividad, sin excepción.

✓ Empresas interesadas

 **BEPS***
Todas las multinacionales localizadas en un país de la OCDE o del G20, cuyo volumen de ne-

gocios sea superior a 750 millones de euros. Este umbral excluye de la obligación de declaración, de hecho, del 85 al 90 % de los grupos de empresas⁶.

Propuesta de Informe país por país de la UE

Todas las multinacionales con una actividad en el seno de la Unión Europea y cuyo volumen de negocios sea superior a 750 millones de euros. Las empresas interesadas tienen la obligación de publicar información sobre sus actividades y las de sus filiales en el territorio de la Unión Europea y en los territorios definidos como paraísos fiscales⁷. Esto excluye a los países en desarrollo de este informe. Cabe señalar que, en lugar de basarse en los criterios de la OCDE, la Unión Europea hubiera podido (y puede aún) adoptar una definición menos restrictiva de las empresas multinacionales, ya que oficialmente considera que una empresa se define como «grande», a partir de un volumen de negocios de 40 millones de euros (véase página 9).

INFORMACIÓN DISPONIBLE

Para cada una de las jurisdicciones fiscales donde llevan a cabo actividades, las empresas interesadas deberán divulgar anualmente una declaración que indique:

- El volumen de negocios
- Los beneficios antes de impuestos
- Los impuestos sobre los beneficios pagados y los debidos
- El número de empleados
- El capital social
- Los beneficios no distribuidos
- Los activos materiales

Deben identificar a cada una de las entidades del grupo que operan en la jurisdicción fiscal en cuestión, e indicar la naturaleza de estas actividades.

MODALIDADES DE PUBLICACIÓN Y DIVULGACIÓN DE LOS DATOS

Divulgación de los datos

BEPS

El Plan BEPS⁸ propugna que los primeros informes sean transmitidos por las multinacionales a las administraciones tributarias de los países

6 OCDE (2015). Plan BEPS rapports finaux, Action 13 : instruction relative à la documentation de prix de transfert et au reporting pays par pays (Plan BEPS informes finales, Acción 13: instrucción relativa a la documentación de los precios de transferencia y el informe país por país) [en línea]. Disponible en: <https://www.oecd.org/fr/ctp/beps-action-13-instructions-relatives-documentation-prix-de-transfert-declaration-pays-par-pays.pdf>

7 La nueva lista de paraísos fiscales de la Unión Europea debería publicarse en el transcurso del año 2017

de la sede social de la empresa para el ejercicio fiscal que comienza el 1 de enero de 2016, pero cada Estado es libre de fijar sus propias normas en la materia.

Propuesta de Informe país por país de la UE

Esta propuesta de Directiva va a ser transmitida ahora al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea. Una vez aprobada, deberá ser incorporada a la legislación nacional de todos los Estados miembros de la Unión, en un plazo de un año a partir de su entrada en vigor⁹.

Accesibilidad de los datos

BEPS

En virtud del plan BEPS⁸, estos datos no deberán hacerse públicos. Se transmitirán a la administración tributaria del país de la sede de la empresa.

Existe para los países miembros de la OCDE un sistema de intercambio automático de información entre las administraciones tributarias. Este sistema solo afecta por el momento a los países de la OCDE y algunos terceros países del G20. Las administraciones tributarias de los países del Sur no tendrán, pues, por el momento, acceso a esta información, al igual que la sociedad civil y las organizaciones que actúan en este ámbito.

Aunque no sea pública, esta información puede eventualmente ser transmitida a las autoridades tributarias de los países del Sur, cuando así lo soliciten y en el marco de un acuerdo de intercambio de información tributaria entre los países a menudo incluido en los convenios fiscales bilaterales.

Además, en enero de 2016, la OCDE invitó a todos los países que lo deseaban, a unirse a un nuevo foro para la aplicación del proyecto BEPS⁸. Para unirse al Foro, los países deben adherir al proyecto BEPS⁸ y aplicar los estándares mínimos previstos en las diferentes acciones del plan BEPS⁹. Esta participación representa para los países en de-

8 La entrada en vigor tendrá lugar 21 días después de la publicación de la Directiva en el Diario Oficial de la Unión Europea.

9 OCDE (2016). Centro de política y administración tributaria, todos los países y jurisdicciones interesados podrán unirse a los esfuerzos de la comunidad internacional llevados a cabo por iniciativa de la OCDE y del G20 para subsanar las lagunas del sistema tributario internacional [en línea], disponible en: <http://www.oecd.org/ctp/invitacion-a-todos-los-paises-y-jurisdicciones-interesadas-en-participar-en-los-esfuerzos-globales-de-la-ocde-y-del-g-20-para-cerrar-lagunas-en-el-ambito-de-la-fiscalidad-internacional.htm>

sarrollo una oportunidad segura de influir en la finalización de la elaboración de las normas fiscales del proyecto BEPS⁸ y ver así cómo sus propios intereses se tienen en cuenta. Sin embargo, representa un desafío enorme, ya que estos países no cuentan necesariamente con los medios legislativos, administrativos y técnicos para aplicar plenamente las medidas preconizadas por el plan BEPS⁸. En efecto, los países en desarrollo tendrán, por ejemplo, que reforzar considerablemente sus capacidades en el ámbito del intercambio de información, a fin de cumplir los requisitos del «Foro Global sobre la Transparencia y el Intercambio de Información» de la OCDE en materia de intercambio automático de información. Este intercambio se basa en el principio de reciprocidad entre las administraciones tributarias, lo que implica una armonización de las modalidades y formatos de transmisión de los datos fiscales entre todos los países. En otras palabras, estos países deberán dotarse de medios legislativos técnicos y humanos (formando a agentes especializados, por ejemplo) para ponerse al nivel de los países desarrollados. Esto representa un coste muy importante para los países en desarrollo. Por consiguiente, es esencial que los países que deseen unirse al foro para la aplicación de la OCDE reciban asistencia, como mínimo, técnica.

Así, el Grupo de Trabajo de la OCDE sobre la fiscalidad y el desarrollo creó 2 proyectos piloto en Kenya y en Ghana para ayudar a estos países a establecer una red de mecanismos de intercambio de información entre Estados¹⁰. Por otra parte, la OCDE trabaja actualmente con dos organizaciones fiscales regionales, la ATA (African Tax Administration forum¹¹) y el CIAT (Inter-American Center of Tax Administrations¹²), para poner en marcha un programa de asistencia en los países en desarrollo sobre las temáticas de la erosión de la base fiscal y la evasión fiscal¹³.

Considerando que este plan de acción es un avance importante en materia de lucha contra la evasión fiscal¹³, muchas organizaciones de la sociedad civil, sin embargo, han lamentado que se haya elaborado sin que los países en desarrollo puedan participar plenamente en los procesos de decisión (algunos solo han sido «consultados»), aunque se les inste a aplicarlo y suelen ser las primeras víctimas de las prácticas combatidas por el plan¹³.

10 OCDE, la fiscalité et le développement (OCDE, la fiscalidad y el desarrollo), disponible en: <http://www.oecd.org/tax/tax-global/tax-and-development.htm>

11 <http://www.ataftax.org/fr/Pages/default.aspx>

12 <http://www.ciat.org/index.php/en.html>

13 Para más detalles sobre la posición de las OSC véase

Proyecto de Directiva europea

Estos últimos meses, las organizaciones de la sociedad civil europeas han intervenido ante la Comisión Europea con el fin de obtener un Informe país por país totalmente público y que se aplique en gran medida a las empresas, así como a sus filiales. El 12 de abril de 2016, la Comisión hizo pública su propuesta de Informe país por país. Las OSC consideran esta propuesta decepcionante. En efecto, si bien público, este informe europeo no tendrá un impacto directo para los países en desarrollo, ya que se refiere únicamente a las actividades de las multinacionales en el territorio europeo y en paraísos fiscales cuya lista debe elaborarse en 2017. Puede que sea posible mejorar el texto durante la negociación entre la Comisión Europea, el Parlamento y los Estados miembros, ampliando el informe a todos los países y a todas las grandes empresas según la definición de la Unión Europea (véase página 9)

(en inglés) <https://bepsmonitoringgroup.wordpress.com/>

GLOSARIO:

Las definiciones recopiladas en este glosario se basan fundamentalmente en los documentos siguientes: el glosario de la ITIE¹, el glosario del informe «En busca de transparencia, sobre la pista de los bancos franceses en los paraísos fiscales²» y el glosario del informe Open Oil sobre los contratos petroleros³.

Activo inmaterial: Activo sin ninguna constitución física, material o corporal, pero cuya existencia se justifica por los derechos que confiere a su propietario. Los activos inmateriales corresponden más a menudo a la propiedad intelectual y/o industrial: patentes, diseños, marcas, la propiedad literaria y artística (los derechos de autor y los derechos de reproducción), los programas informáticos y las bases de datos.

Año fiscal: Período utilizado para los cálculos financieros de un país, puede ser distinto del año civil.

Beneficio: Excedente neto de renta en relación con los gastos, de conformidad con las normas de contabilidad aplicables. El beneficio puede determinarse antes o después de deducir los impuestos adeudados correspondientes.

BEPS: *Base Erosion and Profit Shifting*, erosión de la base imponible y transferencias de beneficios. Término utilizado para describir la transferencia de beneficios imposables desde el país donde los ingresos fueron generados hacia los países con una fiscalidad ventajosa o incluso nula, que no han contribuido en modo alguno en la creación de va-

lor económico. Esta transferencia provoca «la erosión» de la base imponible (la base fiscal), en los países en que la actividad se lleva a cabo y reduce, por ello, los ingresos fiscales de ese país. Este acrónimo designa también el plan de acción de la OCDE, aprobado por el G20 en noviembre de 2015, para luchar contra estos fenómenos.

Cadena de valor de las industrias extractivas: Fases que van desde la extracción de los recursos naturales a la utilización final de los ingresos, pasando por el tratamiento y la venta de estos recursos.

Treaty shopping (abuso de tratados): El treaty shopping es un mecanismo consistente en efectuar comparaciones e investigaciones sistemáticas de los convenios fiscales internacionales dando así la posibilidad a una o varias empresas de minimizar sus contribuciones fiscales.

Contrato de Reparto de Producción: Contrato sobre la producción petrolera para la cual la compañía petrolera encargada de la explotación correrá con todos los gastos de exploración y producción, estos gastos no serán reembolsables si no resulta ningún descubrimiento de materias primas en la zona cubierta por el contrato; el Gobierno y el subcontratista son pagados en especie, mediante el recurso producido.

Cost oil: Petróleo (o gas) que se reparte con la compañía petrolera (o gasífera) a un tipo definido, de acuerdo con una fórmula detallada en el contrato de reparto de producción correspondiente. Esto permite a la compañía reembolsar los gastos realizados en el proyecto.

Gasto social: Pagos efectuados en especie por empresas para servicios sociales, como la construcción de escuelas, caminos u otros, o suministro directo de estos servicios por estas empresas.

Dispositivo híbrido (definición de la OCDE⁴): Dispositivo que explota las diferencias de instrumentos, entidades o transferencias de los regímenes fiscales entre dos o más países. Estos dispositivos son los más utilizados para obtener una doble deducción de impuestos (como se presenta en el caso ficticio del esquema, páginas 22-23), o también una deducción/no inclusión, es decir, que la empresa deduce los intereses en un país y no está sujeta a impuestos por la suma recibida en otro país.

Dividendos: Pago a un socio o a un accionista, efectuado sobre los beneficios de una empresa en concepto de rendimiento de la inversión.

Evasión fiscal: Práctica de un particular o una empresa con el fin de reducir sus contribuciones fiscales, transfiriendo sus ingresos y activos en los territorios de fiscalidad baja o nula, en detrimento del país donde la riqueza se ha generado. La evasión fiscal sigue estando en el límite de la legalidad (a diferencia del fraude fiscal), pero se sitúa en una «zona gris» creada por el margen de interpretación dejado por los textos jurídicos, las diferencias entre los sistemas fiscales de cada Estado, lo que muestra la falta de armonización fiscal internacional.

Exención de impuestos: Incentivo gubernamental que propone una reducción o supresión de impuestos a las empresas para un determinado período de tiempo. Las exenciones fiscales son frecuentemente utilizadas en los países en desarrollo para ayudar a estimular la inversión extranjera.

Flujo de capitales ilícitos: Se trata de los fondos que son recibidos, transferidos o utilizados de manera ilegal. Estos fondos provienen generalmente de tres

⁴ http://www.oecd.org/tax/aggressive/HYBRIDS_ENG_Final_October2012.pdf

fuentes: la evasión fiscal comercial, la falsificación de facturas en el comercio internacional, y los precios de transferencia abusivos; las actividades delictivas como el tráfico de drogas, la trata de personas, las transacciones ilegales de armas, el contrabando, la corrupción y el soborno de funcionarios corruptos.⁵

Fondo soberano: Los fondos soberanos (*sovereign wealth funds*) son fondos de inversión pública en poder de los Estados que tratan de hacer fructificar su ahorro nacional.

Industrias extractivas: En general designa los sectores del petróleo, gas y minería.

Joint-venture: Grupo de empresas, pudiendo incluir una empresa estatal, reunidas para realizar exploraciones y explotar de manera prospectiva minerales o hidrocarburos en una zona determinada de conformidad con los términos de un contrato común.

Prima de firma: Pago previo exigido por las autoridades de algunos países de acogida antes de las actividades de exploración a cambio del derecho de explorar una zona determinada.

Precio de transferencia: Precio al cual una filial de una gran empresa compra y vende bienes o servicios o comparte recursos con otra filial de la misma empresa en otro país. Unos precios de transferencia exagerados pueden inflar los beneficios en las jurisdicciones con una baja imposición y reducirlos en las que tienen tasas impositivas altas. Por

⁵ Definición del Informe del Grupo de alto nivel sobre los flujos financieros ilícitos procedentes de África (2015). Conferencia conjunta de la Unión Africana/Comisión Económica para África de los ministros de finanzas, planificación y desarrollo económico. [en línea] Disponible en http://www.francoophonie.org/IMG/pdf/fluxfinanciers_illicites_rapport_francais.pdf

Véase también el documento del Global Financial Integrity (en inglés): <http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2014/09/GFI-Analytics.pdf>

ejemplo, la venta por una filial a otra de la producción de minerales a un precio por debajo del valor del mercado puede servir para reducir el ingreso declarado por la empresa al gobierno, limitando así los impuestos a pagar. Del mismo modo, la compra de un bien o un servicio de una empresa hermana a un precio inflado puede permitir que una empresa aumente los costes que declara, lo que le permite aumentar sus deducciones y pagar menos impuestos sobre los ingresos. Este comercio intragrupo se rige por el principio de la OCDE denominado «de plena competencia», que obliga a respetar las mismas condiciones en el seno de un mismo grupo que para los intercambios con terceras empresas. Estas transacciones intragrupo suelen ser tachadas de mecanismo de evasión fiscal, especialmente en cuanto a los precios practicados en las transacciones de activos inmateriales, como las marcas o patentes.

Proceso Kimberley: Sistema internacional de certificación y trazabilidad para el comercio de diamantes en bruto. El objetivo principal de esta certificación es evitar que el comercio de diamantes en bruto se utilice para financiar los conflictos armados.

Profit oil: Cantidad de petróleo crudo/gas que queda por repartir entre el gobierno y la compañía petrolera/gas explotante tras cubrir los gastos, por el sistema del cost oil/cost gas, y pago de las regalías y otros impuestos (en su caso), en virtud de un contrato de reparto de la producción.

Proyecto Offshore/Onshore: Término que designa los yacimientos e instalaciones petrolíferos situados en el mar. A la inversa, los proyectos Onshore están situados en los continentes.

Propiedad real: Designa a la(s) persona(s) física(s) que es(son) propieta-

rio(s), o controla(n), en último lugar, una empresa, una licencia o cualquier otra propiedad.

Rendición de cuentas: Principio consistente para un individuo o una organización en dar cuenta de sus actividades, asumir la responsabilidad por ellas y divulgar la información necesaria con toda transparencia.

Regalías: Pago para la extracción de recursos minerales, realizado al Gobierno anfitrión (que también puede ser una administración regional, provincial y/o local).

Umbral de materialidad: Umbral a partir del cual un pago es significativo. Un pago se considerará significativo si su omisión o su declaración inexacta pueden tener una repercusión importante en la exhaustividad del informe de divulgación final.

Empresa extranjera controlada: Filial de una empresa domiciliada en el extranjero.

Impuesto sobre el valor añadido: Impuesto aplicado en cada etapa de la fabricación y venta de un producto o servicio. Abreviación: IVA. Las reglas de un sistema de IVA se detallan a nivel nacional y varían de un país a otro. Generalmente, el IVA que una empresa paga por los bienes podrá deducirse del IVA que factura sobre la venta de bienes o prestación de servicios. La diferencia se pagará al gobierno (o será abonada por el gobierno). La exportación de petróleo y gas está generalmente exenta del IVA.

¹ ITIE (s.f.) Glosario. Disponible en: <https://eiti.org/fr/document/glossaire>

² Secours catholique- Caritas France, CCFD-Terre Solidaire y Oxfam France (2016). « Rapport : En quête de transparence, sur la piste des banques françaises dans les paradis fiscaux » (Informe: En busca de transparencia, sobre la pista de los bancos franceses en los paraísos fiscales). op. cit.

³ Open Oil (2016). Les contrats pétroliers à la portée de tous (Los contratos petroleros al alcance de todos), disponible en: <http://openoil.net/understanding-oil-contracts-espanol/>

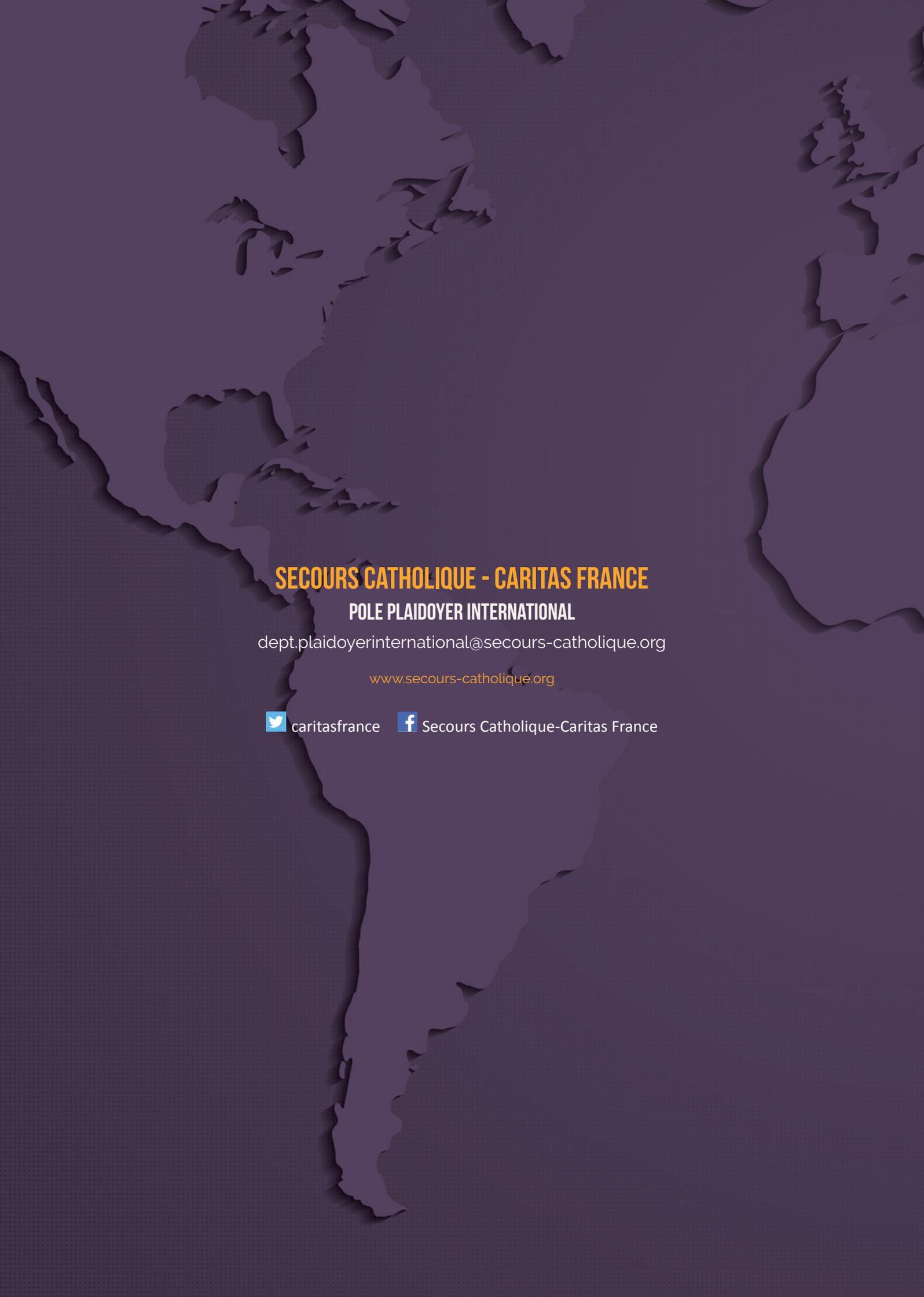
CON LA PARTICIPACIÓN DE:



Autores: Amaya London y Grégoire Niaudet

Con las aportaciones de: Charlotte Boyer (Publiquen lo que Pagan - Coalición Congo Brazzaville), Javier Jahnke (Red Muqui), Emilie Johann (Secours Catholique-Caritas France), Brice Mackosso (Comisión Diocesana Justicia y Paz de Pointe Noire), Christian MOUNZEO (Rencontre pour la Paix et les Droits de l'Homme, RPDH, Encuentro para la Paz y los Derechos Humanos), Alice Powell y Abdoulaye Seydou (Réseau des Organisations pour la Transparence et l'Analyse Budgétaire, ROTAB PCQVP-NIGER, Red de Organizaciones para la transparencia y el análisis presupuestario, ROTAB, PLOP-NIGERIA).

Agradecemos a las siguientes personas sus comentarios y sus valiosas contribuciones: Zara Aghanyan (Caritas Arménie), Gustave Assah (Social Watch Bénin), Jean Marc Bikoko (Centrale Syndicale du Secteur Public, CSP, Central Sindical del Sector Público), Christian Chavagneux, Aurore Chaillou, Monseñor Héctor Fabio Henao (Secretariado Nacional de Pastoral Social - Cáritas Colombiana), Elver Fernando Herrera Arenas (Secretariado Nacional de Pastoral Social - Cáritas Colombiana), Félix Koane Kouamé (Centre De Recherche Et D'action Pour La Paix, CERAP, Centro de Investigación y Acción por la Paz), Emmanuel Njiikam (Dynamique citoyenne, Dinámica Ciudadana), Marc Ona Essangui (Brain Forest Gabon), Quentin Parrinello (PCQVP-France/OxfamFrance), Ni Ni Winn (Myanmar Alliance Transparency Accountability Coalition, MATA).



SECOURS CATHOLIQUE - CARITAS FRANCE

POLE PLAIDOYER INTERNATIONAL

dept.plaidoyerinternational@secours-catholique.org

www.secours-catholique.org



caritasfrance



Secours Catholique-Caritas France