

INICIATIVA PARA LA TRANSPARENCIA DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS EITI-PERÚ AVANCES Y DESAFIOS

En diversas partes del mundo se debaten alternativas de gestión de los recursos naturales no renovables (minerales, gas y petróleo) para asegurar que esta actividad contribuya a mejorar la calidad de vida de la población y que los ciudadanos tengan acceso pleno a la información sobre cuánto se produce, cuánto ganan las empresas, cuánto pagan en impuestos y regalías, cuánto registra el Estado como ingresos y en qué usa dichos recursos.

La Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas – EITI, por sus siglas en inglés, es una de las respuestas frente a esta situación y nace como una alianza entre gobiernos, empresas y redes de la sociedad civil para transparentar las cuentas públicas y privadas del sector extractivo, con el objetivo de publicar los pagos que hacen las empresas extractivas y los ingresos que el Estado recibe por dichos pagos y de esta forma, prevenir hechos de corrupción.

El EITI fue creado en la Cumbre de Johannesburgo en 2002 y actualmente 41 países la vienen implementando, siguiendo un conjunto de principios, criterios y reglas. Esta tarea es asumida por comisiones lideradas por autoridades del Estado e integradas por representantes de las empresas y la sociedad civil.

Los recursos naturales existentes (minerales, gas y petróleo) en nuestro territorio nos pertenecen a todos los ciudadanos y ciudadanas y deben contribuir al desarrollo sostenible. Por tanto, tenemos el derecho de contar con información sobre los pagos que hacen las empresas al Estado y conocer cómo y en qué invierten estos recursos los gobiernos beneficiarios del canon.

Al 2013 un total de 24 países, entre ellos el Perú, han logrado la certificación de País Cumplidor en materia de transparencia.

Los países participantes en el EITI deben publicar informes periódicos de conciliación de pagos e ingresos por las actividades extractivas, asegurando la más amplia difusión de sus resultados a la opinión pública de manera clara y comprensible.

Transparencia a través de la cadena de valor de la industria extractiva:

La transparencia en el sector extractivo debe considerar todos los eslabones de la cadena: desde el otorgamiento de concesiones y contratos mineros y de hidrocarburos (que está ligado a la consulta previa), la generación de la renta y su distribución, hasta el uso de los recursos del canon por parte de los gobiernos regionales y municipales.



INICIATIVA PARA LA TRANSPARENCIA DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS – PERÚ

El EITI en Perú:

En Perú, debido a la creciente importancia que tiene la actividad minera y de hidrocarburos en la economía y en los ingresos tributarios del Estado, se necesita contar con la máxima transparencia sobre los pagos que realizan las empresas, la distribución de estos recursos –principalmente a través del canon y las regalías- entre los gobiernos regionales y municipalidades, y el uso de estos recursos en proyectos de desarrollo local y regional.

El EITI se viene implementando en el Perú desde el año 2005 mediante una Comisión Nacional tripartita integrada por representantes del Estado, de las empresas extractivas (mineras, petroleras y gasíferas) y de la sociedad civil. Con la publicación del segundo

estudio de conciliación nacional sobre el período 2008-2010 – con la participación de 51 empresas extractivas- **en febrero de 2012 el Perú obtuvo un importante logro, la certificación de “País Cumplidor” en materia de transparencia**, siendo el primer país de América Latina en alcanzar este objetivo.

¿Cómo funciona el EITI en Perú?

La Comisión EITI – Perú tiene carácter permanente, está conformado por nueve representantes titulares (tres por cada sector) y ha sido reconocida mediante el Decreto Supremo N° 028-2011-EM.

BENEFICIOS DEL EITI

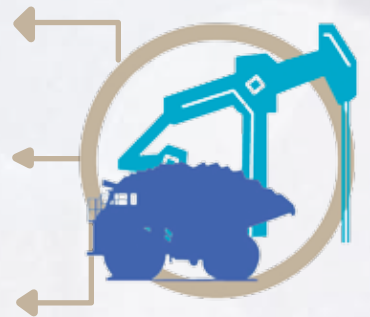
Para el Estado:

- ✓ Los procesos de diálogo y transparencia en el nivel nacional y regional generan **mayor confianza** de la población y propician **mayor gobernabilidad**.
- ✓ **Mejora el clima de inversión**, pues el gobierno da señales claras que está comprometido con fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas respecto de los ingresos provenientes de la explotación de sus recursos naturales.
- ✓ Le permite al Estado mostrar su compromiso de invertir los ingresos provenientes de las industrias extractivas en el **bienestar** de la población del país.



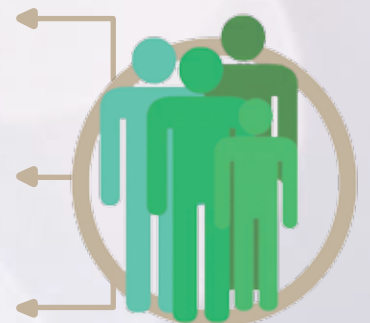
Para las empresas:

- ✓ Las buenas prácticas en transparencia mejoran la reputación y la **imagen empresarial**.
- ✓ A mayor transparencia menor corrupción, con lo cual mejora la estabilidad política y de esta manera **no se pone en riesgo las inversiones**.
- ✓ La **transparencia financiera** puede mejorar el clima para la inversión nacional y extranjera y la confianza de la población.



Para la sociedad civil:

- ✓ Permite **vigilar que los ingresos** provenientes del sector extractivo **contribuyan al desarrollo** sostenible y a la reducción de la pobreza.
- ✓ El conocimiento público de los ingresos y gastos de los gobiernos regionales y municipales **contribuye al debate público** y ayuda a tomar decisiones adecuadas para el desarrollo sostenible.
- ✓ La transparencia y la rendición de cuentas contribuyen a verificar si los pagos que hacen las empresas del sector extractivo al Estado se **invierten en el bienestar** de los ciudadanos y ciudadanas.



Integrantes de la Comisión EITI - Perú:

SECTOR	INSTITUCIÓN
ESTADO	<ul style="list-style-type: none"> - Ministerio de Energía y Minas - MEM (2 representantes). - Ministerio de Economía y Finanzas - MEF (1 representante).
SOCIEDAD CIVIL	<p>Organizaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Grupo Propuesta Ciudadana (titular). - Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (alterno). - Centro de Estudios Bartolomé de las Casas - Cusco (titular). <p>Universidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Universidad del Pacífico (titular). - Pontificia Universidad Católica del Perú (alterno).
SECTOR EMPRESARIAL	<p>- Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía.</p> <p>Minería:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Southern Perú Cooper Corporation (titular). - Anglo American (alterno). <p>Hidrocarburos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hunt Oil (titular). - Repsol Exploración Perú (alterno).

METODOLOGÍA DE CONCILIACIÓN:

Los Estudios de Conciliación Nacional

El estudio de conciliación nacional contiene una verificación independiente y confiable sobre los pagos que han realizado las empresas del sector extractivo al Estado peruano y los ingresos que ha recibido el Estado de estas empresas, así como su distribución a nivel regional.

ESTUDIOS DE CONCILIACIÓN NACIONAL EN PERÚ:

Primer estudio de conciliación nacional 2004 – 2007

Se concluyó el año 2009 con la participación de 33 empresas, en su mayor parte del sector minero. Este estudio, elaborado por la firma consultora Ernst & Young, fue considerado insuficiente por el Consejo Internacional de EITI. Accede al documento en esta dirección:

<http://eitiperu.minem.gob.pe/estudios.php?idEstudio=50>

Segundo estudio de conciliación nacional 2008 – 2010

Participaron 51 empresas, las cuales representan alrededor del 85% del valor de producción minera y de hidrocarburos. El mayor alcance y la mejor calidad de este estudio -elaborado por Ernst & Young- contribuyeron, junto a otros factores, a que el Perú logre la certificación de "País cumplidor". Accede al documento en esta dirección:

<http://eitiperu.minem.gob.pe/estudios.php?idEstudio=58>



Los tipos de pagos de las empresas a verificar son:

- IMPUESTO A LA RENTA.
- REGALÍAS MINERAS Y PETROLERAS.
- DERECHOS DE VIGENCIA.
- IMPUESTO ESPECIAL A LA MINERÍA.
- GRAVAMEN ESPECIAL A LA MINERÍA.

DESCENTRALIZAR EL EITI POTENCIA SUS BENEFICIOS

Para que el EITI produzca sus beneficios debe ser descentralizado hacia las regiones donde la actividad minera o petrolera es significativa y genera ingresos por canon importantes. En este nivel la pregunta relevante es **¿cómo se gasta y en qué se gastan los recursos provenientes del canon y las regalías?**

LAS TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO NACIONAL A LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES QUE SON VERIFICADAS:

- Transferencias por canon minero, canon gasífero y canon y sobrecanon petrolero.
- Transferencias por regalías mineras.

Los gobiernos subnacionales brindan información sobre el destino de los recursos de canon y regalías. Con esta información los ciudadanos estarán en condiciones de exigir rendición de cuentas a las autoridades locales y regionales que reciben recursos crecientes por este concepto, de ese modo contribuirán a disminuir la corrupción y mejorar el gasto público.



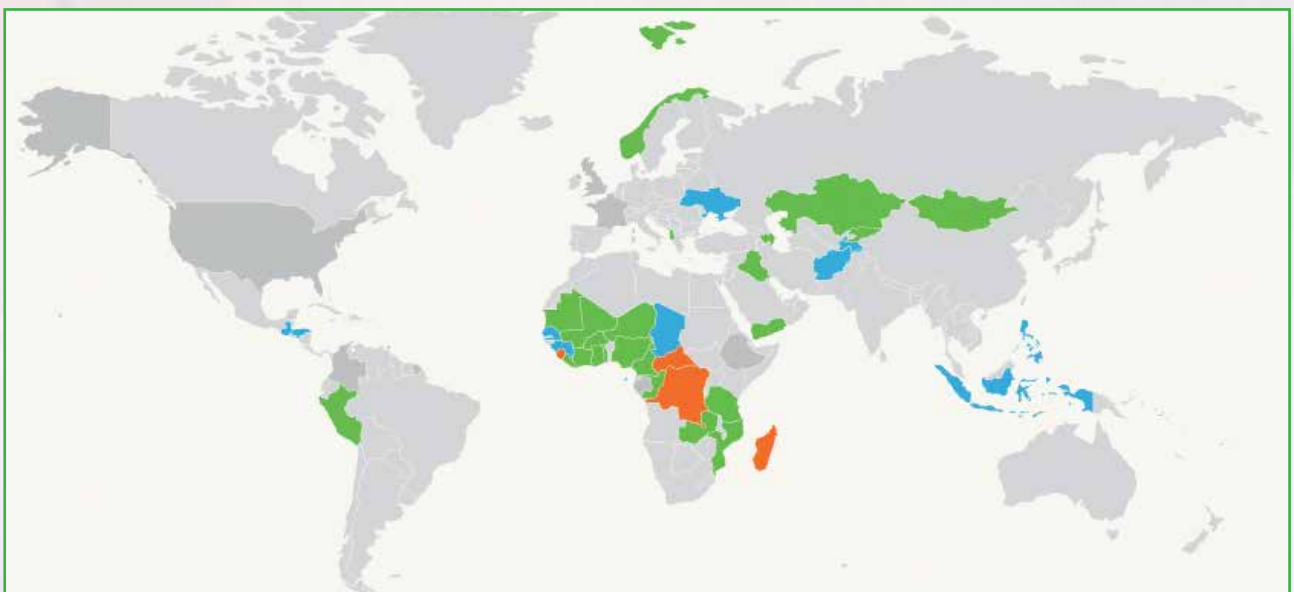
EL EITI EN EL TIEMPO:

FECHA	PRINCIPALES HECHOS / RESULTADOS
2014	Perú debe difundir estudios anuales de conciliación.
2013	Aprobación del Plan de acción EITI Perú al 2014.
2013	Elaboración del Tercer Estudio Nacional de Conciliación EITI.
2012 diciembre	Ordenanza Regional del Gobierno Regional de Loreto que establece la implementación de esta iniciativa en la región.
2012 febrero	Perú logra certificación de "País cumplidor".
2011 - II	Elaboración de 2do. Estudio Nacional de Conciliación EITI (51 empresas).
2010 - II	Perú califica como "cercano al cumplimiento".
2011 junio	Mediante Decreto Supremo se crea Comisión Multisectorial Permanente.
2009 - II	Proceso de validación de EITI – Perú por firma francesa.
2009 - I	Inicio de 1er. Estudio Nacional de Conciliación EITI (33 empresas).
2007 setiembre	Perú es aceptado como País Candidato de la EITI.
2006 mayo	Aprobación del plan de acción por comisión nacional EITI.
2005 mayo	Gobierno peruano se adhiere a la EITI.

PERÚ, PAÍS CUMPLIDOR: COMPROMISOS Y DESAFÍOS

- a. Los países con certificación de “País Cumplidor” tienen la obligación de seguir respetando los principios y reglas del EITI, las cuales se concretizan en 7 requisitos.
- b. Elaborar y difundir informes de conciliación anuales con la participación de todas las empresas mineras y petroleras cuya producción es significativa.
- c. Incorporar enfoques renovados que permitan la mejora continua en los niveles de transparencia de los pagos e ingresos, de la distribución y uso del canon en los gobiernos subnacionales, del gasto social directo (fondos sociales y aporte voluntario) y transparencia de los contratos y concesiones.
- d. Descentralizar la iniciativa con la misma metodología de trabajo en las principales regiones productoras. La idea es que Estado, empresas y sociedad civil elaboren y difundan informes sobre la distribución y uso de los recursos del canon que llegan a la región.
- e. El Perú está en condiciones de ser un país líder en materia de transparencia de las industrias extractivas. En ese sentido debería consolidar y profundizar los avances actuales vinculándola con los compromisos del Perú en la Alianza para un Gobierno Abierto y con la lucha anticorrupción.
- f. Se necesita contar con políticas públicas que garanticen una mayor transparencia en los pagos, ingresos, transferencias y uso de los recursos provenientes de la actividad extractiva. Para ello se debe garantizar la elaboración y difusión de estudios de conciliación anuales con la participación del mayor número de empresas (mineras, gasíferas y petroleras).

La EITI en el mundo: Países cumpli



Verde: países cumplidores, **Celeste:** países candidatos y **Naranja:** suspensos

IMPULSO A LA TRANSPARENCIA DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

Ley Dood Frank

En julio de 2010, el Congreso de los EEUU aprobó la llamada Ley Dodd Frank de reforma de la regulación del sector financiero.

Dentro de esta ley se incluyó un novedoso requerimiento de transparencia para las empresas mineras y de hidrocarburos, el cual obliga a las empresas registradas en la Securities and Exchange Commission (SEC) y que cotizan en las bolsas de valores de EE.UU., a informar públicamente y de manera desagregada todos los pagos (tributarios y no tributarios) que realizan a los gobiernos de los países donde operan, país por país, proyecto por proyecto.

El alcance de esta ley es de alrededor de 40% de todas las empresas extractivas del mundo.

La iniciativa ha tenido un impacto en el resto del mundo. Por ejemplo, en el 2011 la Comisión Económica Europea emitió una directiva con requisitos de transparencia similares a los de la Ley Dodd Frank, lo que indica que a nivel mundial hay un movimiento a favor de una mayor transparencia de las IE.

Luego de sucesivas demoras, en julio de 2013 se emitió el reglamento a esta ley, pero la industria petrolera lo rechazó y presentó una demanda en contra. La Corte de Washington D.C. devolvió el reglamento para que la SEC lo revise y aún no se vuelve a emitir.

Las Directivas de Transparencia de la Unión Europea

En Junio del 2013, el Parlamento Europeo aprobó, con la mayoría de votos a favor, las Directivas de Transparencia y Rendición de Cuentas bajo las cuales las empresas extractivas europeas están obligadas a reportar los pagos, por encima de 100,000 Euros, hechos a los gobiernos de los países donde operen.

Estos pagos incluyen los impuestos sobre los ingresos, producción o utilidades, las regalías, tasas por licencias, etc. Las empresas publicarán los pagos que hacen por cada proyecto, no solo por país. Los Estados miembros de la UE deben convertir estas Directivas en una ley nacional en los dos años siguientes a su entrada en vigencia.

Países en materia de transparencia

- Albania
- Azerbaiyán
- Burquina Faso
- Camerun
- Costa de Marfil
- Ghana
- Irak
- Kazaklistan
- Kirguistán
- Liberia
- Mali
- Mauritania
- Mongolia
- Mozambique
- Nigeria
- Noruega
- República de Niger
- Tanzania
- Timor Leste
- Togo
- Ucrania
- Yemen
- Zambia
- Perú**

EL ESTANDAR EITI

Más información en los informes EITI

A partir del 2014 los estudios de conciliación deben incluir una sección inicial con información de contexto, con la finalidad de comprender las características, magnitud e importancia de las actividades extractivas (minería, gas y petróleo) en la economía nacional. En concreto, ahora se debe presentar información sobre:

- a. La producción de minerales e hidrocarburos y sus tendencias.
- b. La contribución de las industrias extractivas al PBI, las exportaciones, los ingresos fiscales y al empleo del país.
- c. La gestión de los ingresos generados por las industrias extractivas (Canon minero, regalías mineras y petroleras y los fondos sociales) ¿Cuáles son sus métodos de rendición de cuentas?
- d. Los procedimientos de entrega de concesiones mineras.
- e. Los contratos petroleros, incluyendo todos sus anexos.
- f. Los beneficiarios reales (personas reales) que reciben los beneficios de la actividad extractiva.

Además, dentro de los ingresos que se deben divulgar en los informes se ha incluido nuevas fuentes de ingresos:

- i) Venta de la porción de la producción que corresponde al Estado y otros ingresos en especie.
- ii) Acuerdos de provisión de infraestructura y de trueque.
- iii) Gastos sociales de las empresas (cuando son significativos por mandato de la ley o el contrato con el gobierno)

✓ **Los Informes EITI deben mostrar de forma desagregada los pagos de las empresas, es decir, todas las empresas que participan del EITI deben aceptar la publicación de sus pagos tributarios.** De esta manera, la opinión pública podrá conocer los pagos de impuestos, regalías y otros, empresa por empresa. Antes, la presentación de información desagregada era voluntaria, por ello, en el Perú de las 51 empresas que participaron en el segundo estudio sólo el 50% aceptaron la publicación de sus pagos de manera individual.

✓ **La frecuencia de la presentación de los informes EITI será anual.** Todos los países, tanto los Candidatos como los Cumplidores, deben presentar informes cada año, con la finalidad de que la información publicada sea actual y relevante.

✓ **La implementación del Estándar EITI debe adecuarse a la realidad de cada país.** En ese sentido se incentiva y alienta para que los países incorporen temas relevantes que vayan más allá de los requisitos básicos. En el Perú esos temas son: el uso de los recursos del canon, los contratos petroleros y concesiones mineras, los contratos de estabilidad jurídica y el gasto social de las empresas.

EL ESTÁNDAR EITI



Las empresas divulgan los pagos

Información sobre concesiones

Empresas de propiedad estatal

Transparencia de contratos (recomendada)

Beneficiarios reales (recomendado)

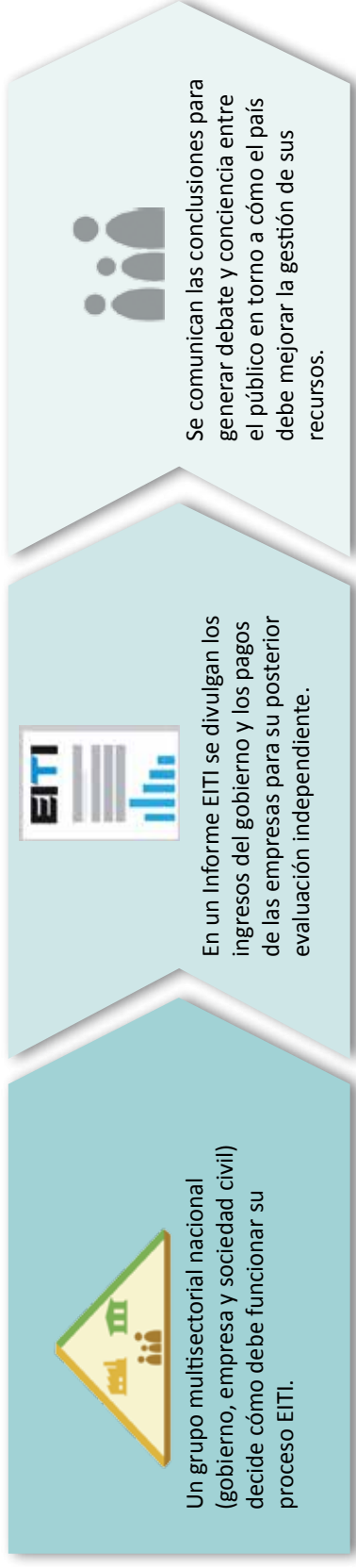


El gobierno divulga los ingresos

Transferencia a gobiernos locales y regionales

Empresas públicas

Inversiones sociales y en infraestructura



El Contexto de la caída del canon y la Transparencia

A fines de julio de 2013, los gobiernos regionales y las municipalidades recibieron las transferencias de canon minero, correspondiente al impuesto a la renta generado el año 2012.

Sin embargo, estas transferencias fueron bastante menores a las que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) había estimado y asignado al Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) de gobiernos regionales y municipalidades.

¿Cuánto fue la diferencia?

El monto de canon minero programado por el MEF para el 2013 fue de S/. 4,761 millones, pero solo se transfirieron S/. 3,631 millones. Una disminución de S/. 1,130 millones.

Esto afectó a algunas municipalidades más que a otras. Un caso extremo fue el de la municipalidad provincial de Espinar que recibió aproximadamente 5 millones cuando lo programado fue 65 millones, pero el MEF demoró demasiado en alertar de esta caída de ingresos.

Los gobiernos regionales y las municipalidades planificaron las obras a realizar y asumieron compromisos con la población local a través del presupuesto participativo utilizando la cifra programada. La consecuencia es que las obras programadas no podrán concretarse generando malestar en la población.

¿Cómo puede ayudar el EITI en un contexto como este?

El Estándar del EITI establece que las empresas participantes publiquen sus pagos al Estado con lo que en Espinar conocerían en mayo de cada año el Impuesto a la Renta de Xstrata Tintaya, con lo cual sabrían lo que les toca por canon minero.

También establece que el informe EITI publique las proyecciones de producción, de precios, y los futuros ingresos fiscales (impuestos y regalías) que se espera recibir de la minería y los hidrocarburos.

Por lo tanto, los gobiernos regionales y las municipalidades podrán hacer sus propias estimaciones y así verificar las estimaciones del MEF del canon a transferirse.

El Proyecto de Ley de Transparencia y acceso a la información en las Industrias Extractivas



En julio del 2012, la Comisión de Energía y Minas debatió dio un dictamen favorable del proyecto de ley N° 713/2011-CR denominado "Ley de Transparencia y acceso a la información en las industrias extractivas de recursos naturales no renovables". Sin embargo, la Comisión de Economía dio un dictamen desfavorable con lo cual ha sido paralizada.

Este Proyecto de Ley busca hacer obligatorio, para todas las empresas, la publicación de información sobre los pagos realizados por la explotación de minerales e hidrocarburos de forma desagregada y el uso de estos recursos en los gobiernos subnacionales.

La Alianza para el Gobierno Abierto y el EITI

Como parte de los compromisos que el gobierno peruano ha adquirido en el 2012 con la Alianza para el Gobierno Abierto, se incluye un punto sobre el EITI. El primer compromiso del Plan de Acción para el Gobierno Abierto es “Mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información pública”.

Este compromiso se refiere concretamente a:

1. Fortalecer la Comisión EITI ampliando la representatividad de los tres sectores.
2. Mejorar la elaboración y difusión de los estudios de conciliación nacional EITI.
3. Promover la implementación de los pilotos regionales del EITI Perú.

Para verificar que se está avanzando con estos objetivos, se han incluido indicadores. Entre estos se encuentra el número de empresas que participan en los informes y el número de gobiernos regionales que aceptan implementar procesos EITI, entre otros.

Acciones previstas en el Plan de Acción 2012-2014 del EITI Perú

La Comisión Nacional del EITI Perú ya aprobó el Plan de Acción al 2014, en el cual ha definido los resultados a lograr y las acciones necesarias para ello. En concreto, los resultados esperados son cuatro:

1. Que la Iniciativa EITI Perú sea el líder del proceso de transparencia de las industrias extractivas que se implementa en los países de América Latina y el Caribe.
2. Que la Comisión Multisectorial de la Iniciativa EITI Perú sea reconocida a nivel nacional, como el referente institucional de la transparencia en minería e hidrocarburos.
3. Que se descentralice la experiencia EITI a por lo menos dos departamentos productores, con incidencia en la participación de las municipalidades provinciales y distritales en el grupo tripartito regional.
4. Que la Comisión Multisectorial de la Iniciativa EITI Perú se consolide como una instancia institucionalmente sostenible.

Las actividades del Plan de Acción se agruparon alrededor de estos resultados e incluyen las siguientes:

1. Ejecutar el programa de difusión y comunicaciones del EITI Perú.
2. Difundir y posicionar el proceso EITI Perú en foros nacionales y espacios de concertación social: CADE, CIAM (Amazonía), ICR (Competitividad Regional), CIRN (Regional Norte), MCLCP (Lucha contra la Pobreza), PERUMIN, otros.
3. Descentralizar el EITI mediante la implementación de al menos tres regiones piloto, para lo cual será necesario promover la organización de grupos tripartitos regionales.
4. Elaborar el estudio de verificación e impacto socioeconómico local y regional de los recursos provenientes de las actividades extractivas mineras y/o hidrocarburos, en los departamentos incorporados a la Iniciativa EITI Perú.
5. Dotar a la Secretaría Técnica del EITI-Perú de los recursos humanos necesarios para un adecuado soporte administrativo y logístico para la marcha del proceso.

La Descentralización del EITI

Uno de los avances del proceso del EITI Perú es que incorporó la descentralización de la iniciativa a las regiones como uno de los objetivos. Esto se decidió porque el interés del EITI Perú era no sólo transparentar los pagos de las empresas extractivas, sino también la distribución y el uso de estos recursos en las municipalidades, gobiernos regionales y universidades.

La primera experiencia del EITI descentralizado fue la de Cajamarca, donde el año 2009 se realizó un piloto regional. El Gobierno Regional de Loreto aprobó la Ordenanza Regional N°023-2012-GRL-CR del 14 de Diciembre del 2012 que establece la implementación del EITI en esta región. Para ello, la ordenanza establece la creación de la Comisión Regional Multisectorial Permanente en la que participan las empresas que operan en Loreto, la sociedad civil (ONGs y Colegio Profesional) e instituciones públicas (Gobierno Regional, Municipalidades, institutos y la universidad pública de la región).

Está en proceso la conformación de esta Comisión Regional que estará a cargo de implementar esta iniciativa de transparencia sobre la distribución y uso de los recursos del canon petrolero que gracias a la Ley de Homologación han aumentado significativamente.

Una publicación del Grupo Propuesta Ciudadana
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú Nro.: 2013-18101
Ca. León de la Fuente 110, Lima 17 - 613 8313 / 613 8314 / Fax: 613 8315
propuest@desco.org.pe / www.propuestaciudadana.org.pe

Impresión: Tarea Asociación Gráfica Educativa
Psje. María Auxiliadora 156, Lima 5 - Perú

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID.

