



Bajo la superficie: La justificación de la supervisión de los proveedores de la industria extractiva

Robert Pitman y Kaisa Toroskainen

septiembre 2020

Contenido

INTRODUCCIÓN 2

COMPRENDER A LOS PROVEEDORES DE LA INDUSTRIA EXTRACTIVA 4

CUATRO CUESTIONES SOBRE LA SUPERVISIÓN DE PROVEEDORES 10

HACIA LA TRANSPARENCIA DE LOS PROVEEDORES:
INSPIRARSE EN LAS PRÁCTICAS EXISTENTES 27

CONCLUSIÓN..... 36

APÉNDICE. NOTAS SOBRE LAS ESTIMACIONES
DE GASTOS DE LOS PROVEEDORES 38

Mensajes clave

- En los proyectos de la industria extractiva, los proveedores de bienes y servicios realizan un trabajo importante. Estas empresas van desde grandes conglomerados multinacionales hasta pequeñas empresas locales.
- Entre 2008 y 2017, las empresas con derechos para extraer petróleo, gas y minerales gastaron, en promedio, poco menos de un billón de USD al año en proveedores. Si bien esta cifra se verá reducida en 2020 como resultado de la pandemia del coronavirus, el gasto en proveedores seguirá siendo uno de los principales flujos económicos de los proyectos de la industria extractiva.
- Sin sistemas de gestión interna eficaces ni una supervisión externa sólida, una débil gobernanza de los proveedores puede conducirlos a
 - Sobrecostos que socavan las ganancias de las empresas y los ingresos del Gobierno;
 - Tributación poco óptima de los beneficios de los proveedores, lo que conduce a la pérdida de ingresos fiscales;
 - Sistemas locales de contratación pública que no ofrecen los beneficios económicos previstos para los países o comunidades anfitrionas;
 - Riesgos de corrupción que incluyen el soborno, el favoritismo y la captura del Estado.
- La transparencia puede ayudar a mejorar la supervisión de los proveedores. De manera particular, el sector privado, las empresas de propiedad estatal y los Gobiernos anfitriones deberían informar públicamente sobre los procesos de adquisición, la identidad de los proveedores, el gasto en proveedores y la tributación de los proveedores.
- Una serie de normas globales de presentación de informes y prácticas de divulgación ad hoc sentaron un valioso precedente del que pueden partir las partes interesadas de la industria extractiva para promover la transparencia de los proveedores. Será esencial involucrar a las empresas proveedoras en las discusiones sobre transparencia.
- El efecto conjunto de la pandemia del coronavirus, la disminución de los precios de materias primas y la recesión económica mundial está perturbando las cadenas de suministro de los proyectos y probablemente precipitarán cambios estructurales en muchos mercados de proveedores. Esto crea incentivos urgentes para que los Gobiernos y el sector privado mejoren la resiliencia de la cadena de suministro y reduzcan los costos de producción, al tiempo que se asegura de que la toma de decisiones sobre adquisiciones continúe contribuyendo a la licencia social para operar. Dados estos grandes riesgos, es imperativo que los Gobiernos, el sector privado y la sociedad civil mejoren la supervisión de las funciones que desempeñan las empresas proveedoras en los proyectos de la industria extractiva.

Introducción

Los grandes proyectos de petróleo, gas y minería suelen asociarse con grandes nombres, como Shell, Exxon, Rio Tinto, Gazprom y Codelco. Se trata de titulares de derechos, empresas que reciben licencias de los Gobiernos anfitriones para extraer recursos. Sin embargo, comunmente las empresas de perfil bajo hacen gran parte del trabajo de extracción de los recursos naturales del subsuelo. A estas se les denomina proveedores, empresas que proporcionan los bienes y servicios que hacen posible la extracción. Su tamaño varía desde multimillonarios conglomerados internacionales, como Halliburton, Schlumberger y Caterpillar, hasta empresas especializadas o empresas locales con apenas un puñado de empleados.

En los últimos años, el gasto anual en proveedores del sector extractivo alcanzó un promedio de casi un billón de USD al año. A esta escala, el gasto en proveedores afecta sustancialmente la cantidad de ganancias y de ingresos gravables que generan las industrias extractivas, y ofrece una oportunidad importante para que los países creen contenido local. También presenta una oportunidad para que intereses corruptos se beneficien. En algunos lugares, las tramas de corrupción de proveedores que se han expuesto han sacudido los titulares mundiales. En Brasil, el creciente escándalo de Lava Jato, que implicó a varias figuras importantes de la élite empresarial y política, incluso tres expresidentes, se extendió sobre la base de contratos inflados en la cantidad de proveedores otorgados por la petrolera nacional Petrobras. En otro escándalo, un intermediario con sede en Mónaco llamado Unaoil facilitó millones de USD en sobornos a funcionarios de varios países para ayudar a hasta 11 empresas de construcción y servicios petroleros a obtener lucrativos contratos con proveedores¹.

Al momento de redactar este documento, la pandemia del coronavirus está perturbando las cadenas de suministro de los proyectos de distintas maneras. Los cierres, las cuarentenas y las prácticas de distanciamiento social están provocando retrasos, cancelaciones y escasez de bienes y servicios, al tiempo que contribuyen al aumento de los costos de los proveedores. Además, los desplomes mundiales en los precios del petróleo y los valores de la mayoría de los minerales y metales han llevado a las empresas titulares de derechos a reducir los planes de gasto de 2020 en hasta un 25 por ciento en el sector del petróleo y un 20 por ciento en el sector de la minería, según estimaciones de la industria². Es probable que las empresas proveedoras sufran un rudo golpe³. Es probable que las empresas proveedoras se

- 1 Alexandra Gillies. *Crude Intentions: How Oil Corruption Contaminates the World*. (Oxford University Press, 2020), 38-42, 80-93; Jonathan Watts, "Operation Car Wash: Is this the biggest corruption scandal in history?," *The Guardian*, 1 June 2017, www.theguardian.com/world/2017/jun/01/brazil-operation-car-wash-is-this-the-biggest-corruption-scandal-in-history; Paul Caruana Galizia, "Greasing the wheels," *Tortoise*, 14 de septiembre de 2019, members.tortoisemedia.com/2019/09/14/sfo-ahsani-190914/content.html.
- 2 Rystad Energy (2020), Global OFS demand is set for a 25% decline in 2020. Here is how the recovery will unfold, Free Markets, 19 March 2020; PwC (2020), *Mine 2020*, 28, www.pwc.com/mine; Ron Bousso, "Graphic: Oil majors cut 2020 spending by 22% after prices slump," Reuters, 1 April 2020, www.reuters.com/article/us-global-oil-majors-capex-graphic/graphic-oil-majors-cut-2020-spending-by-22-after-prices-slump-idUSKBN21J516; "CHART: Mining's covid-19 capital spending cuts top \$6bn," *Mining.com*, 20 May 2020, www.mining.com/chart-minings-covid-19-capital-spending-cuts
- 3 A manera de ejemplo, Rystad Energy estima que más de un tercio de los proveedores de servicios petroleros no podrá cumplir con sus obligaciones de pago de intereses en 2020. Rystad Energy (2020), *High waves to the danger zone: oil service players face debt defaults*, Service Analytics, 19 de marzo de 2020.

vean muy afectadas y los cambios estructurales son inevitables en muchos mercados de proveedores. A largo plazo, es probable que la transición energética de los combustibles fósiles cause más trastornos. Estas fuerzas crean incentivos urgentes para que los Gobiernos y el sector privado mejoren la resiliencia de la cadena de suministro y mantengan bajos los costos de producción, al tiempo que se aseguran de que la toma de decisiones sobre adquisiciones continúe contribuyendo a una licencia social para operar.

A pesar de lo mucho que hay en juego, pocos Gobiernos y titulares de derechos publican información detallada sobre las funciones que desempeñan los proveedores y sus impactos económicos. En consecuencia, la asignación de contratos de proveedores y la regulación de sus actividades a menudo se llevan a cabo con una supervisión limitada a cargo de un pequeño grupo de expertos de la industria. Los riesgos potenciales de una supervisión débil incluyen:

- Sobrecostos que socavan las ganancias de las empresas y los ingresos del Gobierno;
- No gravar los beneficios de los proveedores de manera óptima, lo que conduce a la pérdida de ingresos fiscales;
- Empresas insuficientemente calificadas que realizan operaciones cruciales;
- Procedimientos de contratación local que no crean vínculos económicos sólidos con la economía interna más amplia, al tiempo que permiten que las élites bien conectadas se beneficien desproporcionadamente.

Este informe plantea la necesidad de una mayor supervisión de los proveedores de la industria extractiva. En las secciones siguientes, explicamos la importancia económica de los proveedores de la industria extractiva e identificamos a los principales actores involucrados en la gobernanza de proveedores. Luego, pasamos a considerar cuatro áreas políticas en las que los efectos pueden acarrear una gobernanza deficiente de los proveedores: control de costos, contribuciones fiscales de los proveedores, compras locales y corrupción. Como punto de partida para un mayor debate en torno a la supervisión de proveedores, revisamos el modo en que los gobiernos, los titulares de derechos y las empresas de propiedad del Estado están empezando a compartir información sobre los impactos económicos de los proveedores; cómo estas divulgaciones aparecen en las iniciativas mundiales de transparencia y presentación de informes; y qué más se podría hacer.

La investigación que sustenta este informe parte de una revisión de la literatura, leyes, políticas y normas relativas a la gobernanza de los proveedores y la presentación de informes; análisis de datos de plataformas comerciales mantenidas por Rystad y S&P; análisis de los casos de soborno extranjero que involucran a proveedores (tipificados principalmente en virtud de la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero, de los Estados Unidos, y la Ley Contra Soborno del Reino Unido); así como, entrevistas con actores de la industria y profesionales en las esferas relativas a políticas. Nos centramos en la supervisión de proveedores desde una perspectiva económica y de integridad. Por supuesto, la gobernanza de los proveedores también tiene consecuencias bien documentadas para el medio ambiente, el bienestar social y los derechos humanos, pero estas consecuencias escapan al objetivo de este informe.

Comprender a los proveedores de la industria extractiva

Cuando los ciudadanos, los periodistas y los agentes de supervisión hablan de las empresas que trabajan en proyectos de industrias extractivas, suelen referirse a empresas de alta visibilidad, que son titulares de derechos de explotación de petróleo, gas y minerales. Entre estas se encuentran grandes empresas internacionales, empresas de propiedad del Estado y pequeños productores independientes y nacionales. En este informe denominaremos a estas empresas titulares de derechos. No obstante, hoy en día, la mayoría de las actividades de la industria extractiva no sería posible sin la gama de empresas que proporcionan los diversos bienes y servicios necesarios para extraer los recursos naturales de la tierra. En este informe denominaremos a estas empresas como proveedores.

Las empresas proveedoras son un grupo variado. Pueden ser multinacionales o locales, grandes o pequeñas. Pueden participar en todas las fases de la vida útil de un proyecto o solo en parte de este⁴. Pueden servir solo a las industrias extractivas o bien abastecer a otros sectores de la economía. Algunas ofrecen bienes o servicios limitados y especializados, en tanto que otras pueden proporcionar hasta el 90 por ciento de los insumos necesarios para explorar, desarrollar y producir recursos naturales⁵. Los principales proveedores suelen participar en servicios petroleros; ingeniería, adquisición y construcción; suministro de equipos e infraestructura; y servicios mineros. (Véase la tabla 1). Muchos proveedores también contratan a otros proveedores, creando varios niveles de transacciones. Si bien es posible distinguir entre los diferentes tipos de proveedores, como contratistas, subcontratistas, proveedores de equipos y proveedores de servicios, para efectos de este informe los tratamos a todos bajo el término general de “proveedores”.

Hoy en día, la mayoría de las actividades de la industria extractiva no sería posible sin la gama de empresas proveedoras que proporcionan los muchos bienes y servicios necesarios para extraer los recursos naturales del suelo.

¿QUÉ ESTÁ EN JUEGO? GASTOS EN PROVEEDORES

Los proveedores reciben parte importante de los ingresos brutos generados por los proyectos de la industria extractiva en todo el mundo. A partir de datos del sector, estimamos que entre el 2000 y 2017 el gasto acumulado de los titulares de derechos destinado a los proveedores fue equivalente a una cuarta parte del dinero generado por los activos de petróleo, y un poco menos de la mitad para los activos mineros. (Véase la figura 1.) En el caso de las actividades de producción de las industrias extractivas en su conjunto, el gasto de los titulares de derechos destinado a los proveedores alcanzó un promedio de USD 960 mil millones al año entre el 2008 y 2017, de modo que los proveedores del sector petrolero recibieron USD 800

En el caso de las actividades de producción de las industrias extractivas en su conjunto, el gasto de los titulares de derechos destinado a los proveedores alcanzó un promedio de USD 960 mil millones al año entre el 2008 y 2017.

4 Silvana Tordo, Michael Warner, Osmel E. Manzano y Yahya Anouti. Local Content Policies in the Oil and Gas Sector (Banco Mundial, 2013), 161-163; Columbia Center on Sustainable Investment (CCSI), *Linkages to the Resource Sector: The Role of Companies, Government and International Development Cooperation* (2016), ccsi.columbia.edu/files/2016/07/Linkages-to-the-resource-sector-GIZ-CCSI-2016.pdf; J. Korinek. The mining global value chain, (Documento de trabajo n.º 235 de la OCDE, Política Comercial, 2020), www.oecd-ilibrary.org/trade/the-mining-global-value-chain_2827283e-en.

5 Valérie Marcel, Alan Kennedy y Zoe Thompson. “Unsung Workhorses of the Oil Industry - Oilfield Service Companies”, KPMG, 2016, 3, assets.kpmg/content/dam/kpmg/pdf/2016/03/oilfield-services-companies-unsung-workhorses-oil-industry.pdf.

mil millones al año y los del sector minero USD 160 mil millones al año⁶. (Véase la figura 2.) Este gasto incluyó tanto gastos de capital como el desarrollo de instalaciones, al igual que gastos operacionales, como operaciones y mantenimiento. En el apéndice incluimos más información sobre el modo en que calculamos estas cifras⁷.

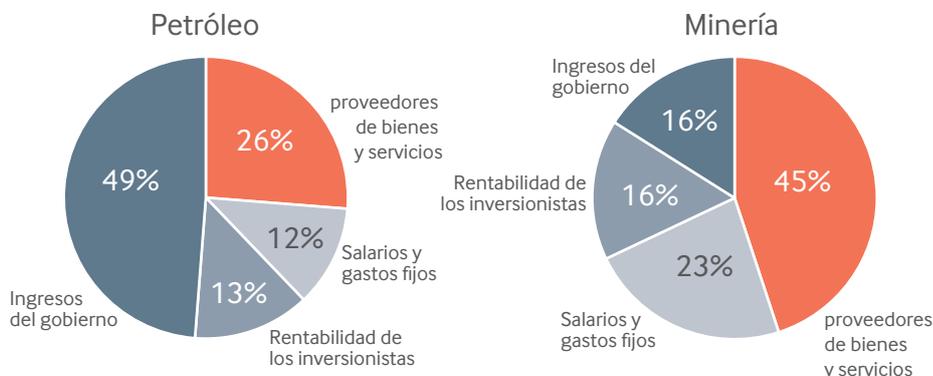


Figura 1. Distribución de los ingresos brutos generados por las industrias extractivas, acumulado de 2000 a 2017⁷

Hay varios factores que afectan el gasto destinado a los proveedores, mas los desembolsos se correlacionan estrechamente con los precios de los productos básicos⁸. Desde un máximo de USD 1,2 billones en 2014, el gasto estimado de los titulares de derechos destinado a proveedores se colocó por debajo de los USD 800 mil millones en 2016, a medida que se desplomaban los precios predominantes del petróleo y muchos minerales. (Véase la figura 2.) De la misma manera, a medida que la pandemia del coronavirus precipitó la rápida caída en los precios de muchas materias primas, en 2020, el gasto de los titulares de derechos en proveedores ha disminuido drásticamente, debido a que se apresuraron a reducir los gastos⁹. Otros factores que influyen en el gasto destinado a los proveedores son la ubicación del proyecto, la rentabilidad y la fase de desarrollo, así como las prácticas de la empresa respecto de la subcontratación¹⁰. Debido a su escala, el gasto en proveedores es un factor determinante de la cantidad de beneficios, ingresos gravables y oportunidad de adquisiciones locales que generan las industrias extractivas.

6 Rystad Energy: EP expenditure by service segment and S&P Global: Mine Economics. Observamos que estas conclusiones complementan otras estimaciones publicadas por Olle Östensson. Local content, supply chains, and shared infrastructure, (UN-WIDER, 2017), 2, www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2017-96.pdf; International Council of Mining and Minerals, *Taxation and other economic benefits*, www.icmm.com/en-gb/society-and-the-economy/economic-development/taxation; and World Gold Council, *Socio-Economic Impact of Mining Gold (2015)*, www.gold.org/goldhub/research/socio-economic-impact-mining-gold.

7 Estimaciones de los autores usando datos de *Rystad Energy: Gastos de EP por segmento de servicio y S&P Global: Mine Economics*. (Véase el apéndice para obtener notas sobre el modo en que calculamos estas estimaciones.)

8 G. Toews y A Naumov. *The Relationship Between Oil Price and Costs in the Oil and Gas Sector*, Documento de trabajo (OxCarre, 2015), www.economics.ox.ac.uk/materials/papers/13819/paper152.pdf.

9 Rystad Energy (2020), *Global Service Report April 2020*.

10 CCSI, *Linkages to the Resource Sector*, 20-22.

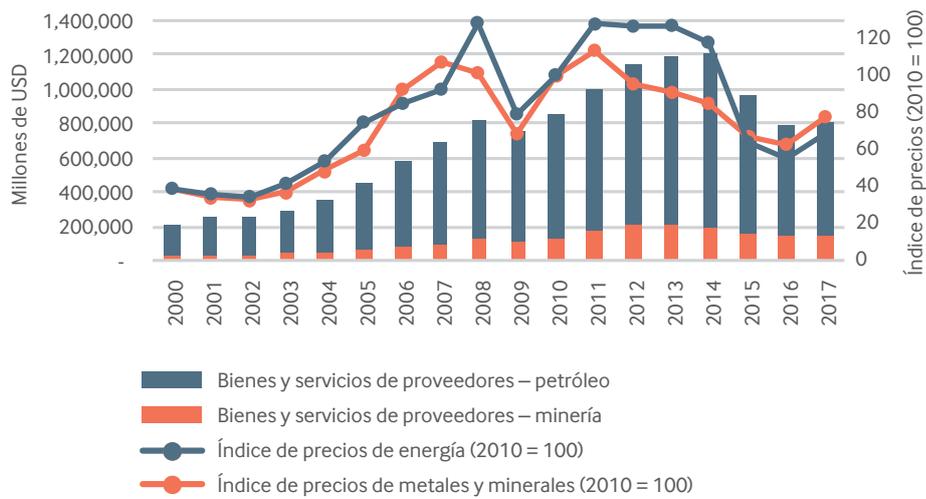


Figura 2. Gastos anuales en proveedores de los titulares de derechos, 2000 a 2017, USD nominales¹¹

Categoría de proveedor	Nombre de la empresa (renglón comercial pertinente, si corresponde)	País en que tiene sede	Ingresos 2018 (Miles de millones de USD)
Servicios petroleros (OFS, por su sigla en inglés)	Schlumberger	Estados Unidos	33
	Halliburton	Estados Unidos	24
	Baker Hughes, una empresa GE	Estados Unidos	23
	Weatherford	Suiza	6
	Petrofac	Reino Unido	6
	China Oilfield Services Limited	China	3
Servicios de minería	Grupo CIMIC	Australia	11
	FLSmidth	Dinamarca	3
	Perenti Global	Australia	1
Ingeniería, adquisiciones y construcción (EPC)	Fluor	Estados Unidos	19
	TechnipFMC	Reino Unido	13
	Saipem	Italia	10
	Hyundai Engineering and Construction	Corea	6
	Worley	Australia	4
Fabricantes de equipo original	Komatsu (equipo de construcción, minería y servicios públicos)	Japón	25 (22)
	Caterpillar (industrias de recursos naturales)	Estados Unidos	55 (10)
	Sandvik (tecnología de minería y rocas)	Suecia	11 (5)
	Thyssenkrupp (soluciones industriales)	Alemania	50 (6)

Tabla 1. Selección de los principales proveedores internacionales de petróleo, gas y minería por categoría, país de origen e ingresos¹²

11 *Ibíd.*

12 Obtenidos de informes anuales y presentaciones públicas de 2018.

¿QUIÉNES SE INVOLUCRAN EN LA GOBERNANZA DE PROVEEDORES?

Los Gobiernos de los países anfitriones establecen los parámetros generales bajo los cuales se desarrolla el negocio de la extracción¹³. Establecen las normas que todas las compañías que trabajan en el país deben cumplir en lo relativo a la tributación, la gobernanza y la ética de las empresas, las protecciones ambientales y sociales y, la salud y seguridad. Sin embargo, es posible que no puedan regular las acciones de los proveedores no residentes cuyos aportes se realizan desde un lugar externo a la jurisdicción del Gobierno anfitrión. Los Gobiernos anfitriones también suelen ser responsables de la gestión de los recursos naturales. De ese modo, emiten las licencias y permisos que permiten a las empresas titulares de derechos explotar el petróleo, el gas y los minerales. Aunque normalmente supervisan de manera directa a las empresas titulares de derechos, el grado en que se involucran en la gobernanza de los proveedores varía. Algunos Gobiernos, en particular los que operan regímenes concesionarios, asumen un enfoque de contacto ligero de cara a los proveedores, lo que limita la supervisión de su participación a las auditorías fiscales *post hoc* de los pagos a los proveedores. Otros desempeñan papeles más activos. Cuando los países utilizan contratos de participación en la producción, como es común en la industria petrolera, es habitual que el titular de los derechos elabore y presente presupuestos y planes de trabajo anuales para la aprobación del Gobierno. Algunos Gobiernos también desempeñan un papel en la aprobación de ciertos contratos de proveedores importantes, y otros pueden alentar o requerir gastos locales a través de políticas de contenido local. Por último, también pueden participar en la supervisión de la toma de decisiones de los proveedores a través de las empresas de propiedad del Estado, como se describe más adelante.

Los titulares de derechos deciden qué bienes y servicios necesitan. Como las empresas con derecho legal a explotar los recursos, los titulares de derechos son, en última instancia, los responsables de los resultados de los proyectos de la industria extractiva. Se hacen cargo de los riesgos financieros, gestionan las relaciones con los Gobiernos y las comunidades de acogida y supervisan las cadenas de suministro de los proyectos. Esto implica definir las normas y especificaciones de los bienes y servicios, seleccionar a los proveedores, supervisar su trabajo y pagarles por lo que suministran. El titular de los derechos puede ser una sola empresa o un consorcio de empresas establecidas en el marco de una empresa conjunta. Cuando varias empresas comparten derechos de explotación a través de un consorcio o una empresa conjunta, comúnmente, en el sector petrolero, suele designarse a una sola empresa como “operador”, encargada de la gestión diaria del proyecto. Cuando este es el caso, los procesos de gestión de proveedores de la empresa explotadora suelen tener prioridad, pero los socios de la empresa conjunta o del consorcio pueden seguir participando en la revisión y aprobación de presupuestos, costos y selección de los principales proveedores¹⁴.

13 Al usar el término “país anfitrión” nos referimos al país donde se produce la extracción.

14 David Delahay y Karl Schmalz. “Why Upstream Oil and Gas Poses Lower Transfer Pricing Risks Than Other Industries,” *Tax Notes International*, 14 January 2019, 181-182, static1.squarespace.com/static/5a789b2a1f318da5a590af4a/t/5c6452dbe79c7063400536f8/1550078684125/2019tni2-8-Delahay_Schmalz.pdf.

Las empresas de propiedad del Estado desempeñan una serie de funciones complejas y superpuestas en relación con los proveedores. Esto puede incluir actuar como operadores, socios no operadores, reguladores e incluso como proveedores. Cuando actúan como operadores de un determinado proyecto extractivo, asumen todas las responsabilidades de los titulares de derechos relativas a la gobernanza de proveedores que acabamos de describir. Como socios no operadores o representantes del Gobierno, las empresas de propiedad del Estado pueden participar en la aprobación de contratos importantes y en la revisión de los costos como parte de los comités de gestión conjunta del proyecto u otras estructuras. También pueden desempeñar un papel activo en otros comités de proyectos que participan en la selección y aprobación diarias de proveedores. Como reguladores, pueden participar en la gobernanza de proveedores del mismo modo que, de manera más general, lo hacen los Gobiernos anfitriones, lo que incluye fijar reglas, monitorear el cumplimiento de los derechos de los titulares y aprobar las decisiones clave de las empresas asociadas con respecto a las actividades de exploración y producción¹⁵. Algunas empresas de propiedad del Estado son receptoras de contratos de proveedores, por lo que puede que también sean proveedores¹⁶.

La comunidad internacional, los Gobiernos de los países de origen y los financistas también ejercen cierta influencia sobre la gobernanza de los proveedores. Iniciativas y normas internacionales, como los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos, las Normas de Desempeño de la Corporación Financiera Internacional (CFI), las Directrices para las empresas transnacionales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y las Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera sobre el Blanqueo de Capitales han establecido expectativas básicas para la diligencia debida de la cadena de suministro en materia de derechos humanos, medio ambiente y corrupción. En el ámbito de las empresas extractivas específicamente, la OCDE ha elaborado directrices específicas de diligencia debida para las cadenas de suministro responsables de minerales de zonas afectadas por conflictos y de alto riesgo. Países de origen como Australia, Francia, el Reino Unido y los Estados Unidos han elaborado leyes que exigen o alientan a las empresas proveedoras y titulares de derechos a perseguir estos objetivos en sus sistemas de cumplimiento, gestión de riesgos y adquisiciones^{17,18}. Decenas de instituciones financieras han adoptado el marco de gestión de riesgos de los Principios del Ecuador como norma mínima para la diligencia debida en apoyo de la toma de decisiones responsable sobre los impactos ambientales y sociales, en tanto que más de 2 mil grupos de inversores son signatarios de los Principios para la Inversión Responsable de las Naciones Unidas (ONU), que buscan incorporar las cuestiones ambientales, sociales y de gobernanza en el análisis de las inversiones y en los procesos de toma de decisiones.

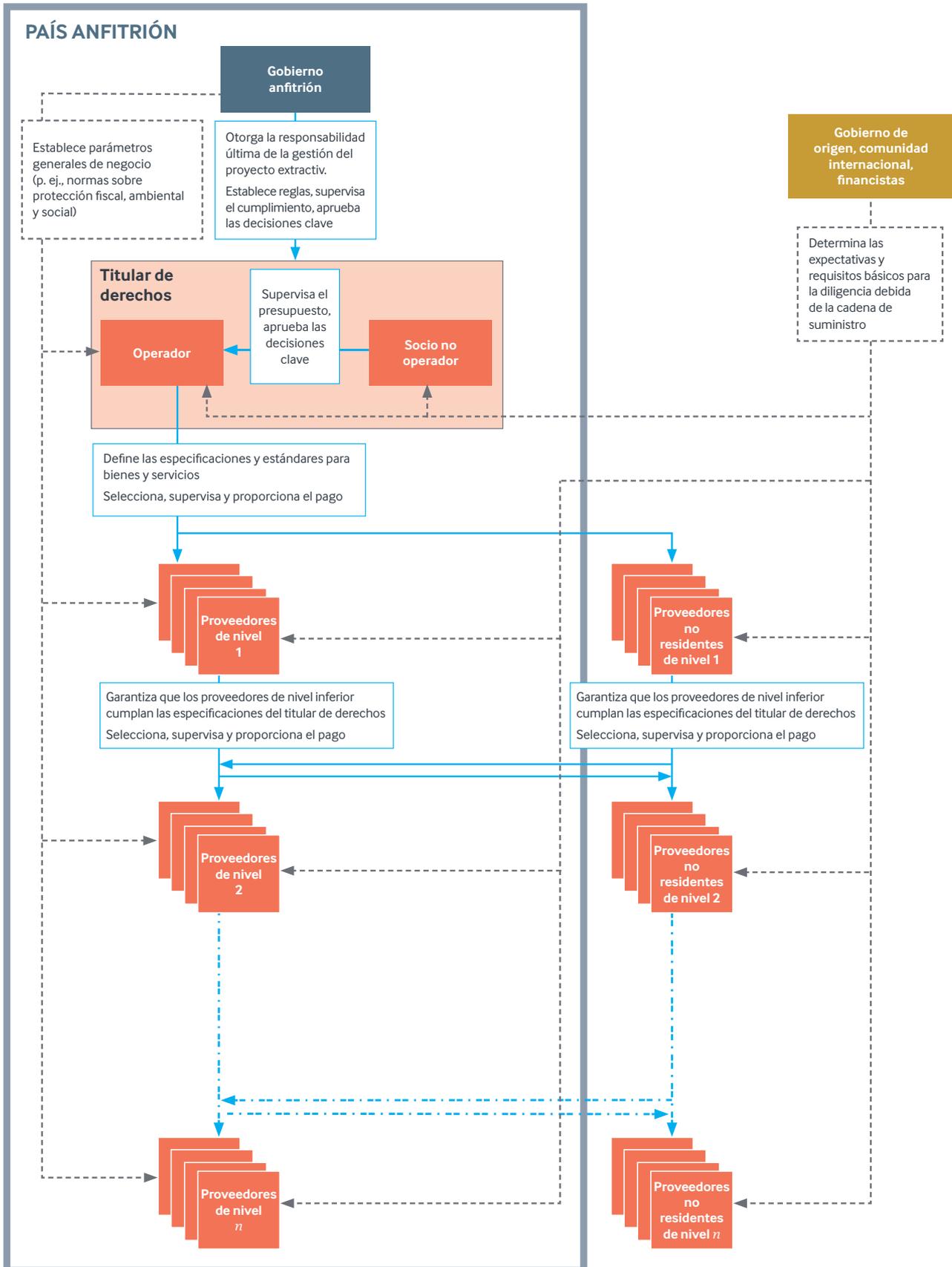
15 Patrick Heller, Paasha Mahdavi y Johannes Schreuder. Reforming National Oil Companies: Nine Recommendations (NRGI, 2014), 7, www.resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi_9recs_eng_v3.pdf.

16 Véase, por ejemplo, China National Petroleum Corporation, CNPC at a Glance <http://www.cnpc.com.cn/en/cnpcatag glance/cnpcatag glance.shtml#cnpcatag glance>

17 Al decir "país anfitrión" hablamos de un país en que residen o están incorporadas una empresa o un inversionista.

18 Entre los ejemplos se cuentan la Ley Contra Soborno del Reino Unido, Ley Contra la Esclavitud Moderna del Reino Unido de 2015; la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero de los Estados Unidos de 1977, la Ley Dodd Frank de Reforma de Wall Street y Protección al Consumidor de 2010, la Sección 1502 sobre minerales de conflicto; y el Ley Francesa de Vigilancia n.º 2017-339 de 2017, entre otros.

Figura 3. Las partes involucradas en la gobernanza de proveedores



Cuatro cuestiones sobre la supervisión de proveedores

La magnitud del gasto en proveedores significa que las decisiones de gobernanza de proveedores tienen importantes repercusiones económicas para los ciudadanos de los países ricos en recursos. En la sección que sigue consideramos cuatro esferas en las que se producen estos impactos: el control de costos, las contribuciones de los proveedores a los ingresos fiscales, la contratación local y la corrupción. Como veremos, cada una enfrenta desafíos de supervisión particulares que se derivan, en parte, de la falta de conciencia y atención a los papeles que desempeñan los proveedores en las industrias extractivas.

CUESTIÓN 1. CONTROL DE COSTOS

Los costos de los proveedores conllevan implicaciones financieras tanto para las empresas titulares de derechos como para los Gobiernos. Los costos inflados de los proveedores reducen los beneficios de los titulares de derechos y los ingresos que los Gobiernos pueden gravar¹⁹. Cuando el Estado participa en el sector a través de empresas de propiedad del Estado, los mayores costos también pueden significar que las empresas nacionales gasten más dinero público, lo que puede reducir los fondos que estas empresas podrían transferir al tesoro público. Los costos más bajos y los mayores beneficios también redundan, por supuesto, en interés de los titulares de derechos, ya que pueden distribuir los beneficios después de impuestos a los accionistas o reinvertirlos. En consecuencia, en la mayoría de los casos, los titulares de derechos y los Gobiernos tienen interés compartido en mantener bajos los costos. Sin embargo, el control de costos es un desafío común en las industrias extractivas. Un estudio de megaproyectos realizado por Ernst & Young mostró que el 64 por ciento de los proyectos petroleros y el 69 por ciento de los proyectos mineros se manejaban por encima del presupuesto, y estos excesos fueron grandes: cuando se disponía de datos de costos, el exceso promedio era de 59 por ciento en el sector del petróleo y 62 por ciento en la industria minera²⁰.

En la mayoría de los casos, los titulares de derechos y los Gobiernos tienen interés compartido en mantener bajos los costos.

La supervisión de los costos, incluidos los de los proveedores, proviene en gran medida del sector privado, con funciones secundarias para los auditores gubernamentales. Los costos se mantienen principalmente bajo el control de los sistemas de contratación y de gestión de contratos de los titulares de derechos. Sin embargo, muchos Gobiernos también llevan a cabo sus propias auditorías de costos. Esto es necesario porque hay ciertas circunstancias en las que los sistemas

19 Esto es particularmente importante para los países en desarrollo, dada su mayor dependencia del impuesto sobre la renta de las empresas. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance* (2015), 182, unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015_en.pdf.

20 EY, *Spotlight on oil and gas megaprojects*, (2014), 4-6, [www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-spotlight-on-oil-and-gas-megaprojects/\\$FILE/EY-spotlight-on-oil-and-gas-megaprojects.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-spotlight-on-oil-and-gas-megaprojects/$FILE/EY-spotlight-on-oil-and-gas-megaprojects.pdf); EY, *Opportunities to enhance capital productivity: Mining and metals megaprojects* (2017), 3-7, [www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-opportunities-to-enhance-capital-productivity/\\$FILE/EY-opportunities-to-enhance-capital-productivity.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-opportunities-to-enhance-capital-productivity/$FILE/EY-opportunities-to-enhance-capital-productivity.pdf).

de contratación y gestión de contratos del sector privado no controlan los costos, y también porque los intereses del Gobierno no siempre convergen con los de los titulares de derechos. Exploramos algunos de estos escenarios en el recuadro 1.

La información pública sobre las auditorías de costos gubernamentales en las industrias extractivas es escasa, pero los ejemplos muestran que pueden descubrir pérdidas considerables. A manera de ejemplo, los informes de auditoría pública sobre nueve permisos petroleros en la República del Congo, del 2004 al 2005, encontraron que las compañías de petróleo y gas sobreestimaron sus costos en USD 127 millones, lo que llevó a pérdidas fiscales estimadas en USD 63.5 millones. En Uganda, el auditor general desautorizó los costos excesivos de proyectos petroleros ascendentes a USD 81 millones durante el período 2004-2011, lo que de otro modo bien pudo haber disminuido los ingresos del Gobierno en USD 24 millones²¹.

Los agentes de supervisión del Gobierno y el público en general a menudo malentienden las funciones de los proveedores y los procesos de auditoría de costos. Esto da lugar a una brecha en la rendición de cuentas. Como señaló Oxfam en un estudio sobre la auditoría de costos en el sector petrolero, aunque las instituciones supremas de auditoría y las legislaturas suelen tener facultades oficiales para garantizar y examinar a fondo los procesos de auditoría de costos gubernamentales, pocas lo hacen porque carecen del conocimiento de la industria o del apoyo político necesario para efectuar un monitoreo efectivo²². Esta situación se ve reforzada por lagunas de conocimientos similares en la sociedad civil y los medios de comunicación.

Si bien no es posible, ni aconsejable, que actores externos al Gobierno realicen auditorías de costos, hay dos modos en que un mayor conocimiento, comprensión y debate público sobre el gasto en proveedores y procesos de auditoría de costos del Gobierno podría resultar útil. En primer lugar, ayudaría a los agentes oficiales de supervisión -como parlamentarios, autoridades anticorrupción, medios de comunicación y sociedad civil- a saber si los Gobiernos están haciendo un uso eficaz de sus derechos de auditoría. En segundo lugar, podría ayudar a llamar la atención sobre los desafíos particulares que impiden la efectiva aplicación de las auditorías, como lagunas o vacíos legales, cuestiones de capacidad en los organismos que realizan auditorías o incluso corrupción. Las auditorías de empresas de propiedad del Estado son especialmente importantes, ya que estas empresas podrían tener controles internos menos eficaces o comités de auditoría que no sean independientes y, en algunos casos, incentivos menos apremiantes para maximizar los beneficios²³.

21 Daniel Mulé, Alexandra Readhead y Anton Op de Beke. *Examining the crude details* (Oxfam, 2018), 5-6, www.oxfam.org/en/research/examining-crude-details.

22 *Ibid.*, 46-48.

23 OECD, *Guidelines on Anti-Corruption and Integrity in State-Owned Enterprises* (2019), www.oecd.org/daf/ca/Guidelines-Anti-Corruption-Integrity-State-Owned-Enterprises.pdf.

Recuadro 1. Cuando los esfuerzos para controlar los costos pueden quedar cortos

Los titulares de derechos pueden luchar por controlar los costos al menos en las siguientes circunstancias:

1 Los titulares de derechos tienen limitado poder de negociación para mantener los costos bajos. Algunos segmentos del mercado de proveedores tienen apenas un número limitado de competidores. Los monopolios u oligopolios mejoran el poder de negociación de los proveedores, permitiéndoles de ese modo fijar precios. Para explicar la posición dominante de algunas empresas, baste hacer referencia a la decisión de 2016 del Departamento de Justicia de los Estados Unidos de rechazar la fusión propuesta entre Halliburton y Baker Hughes al señalar que, junto con Schlumberger, controlaban aproximadamente el 94 por ciento del mercado estadounidense de servicios de perforación direccional en alta mar²⁴. Si bien muchos mercados permanecen fragmentados, el sector de los servicios petroleros, se ha consolidado desde la recesión de los precios de las materias primas de 2014, y ha dejado a los titulares de derechos con menos opciones²⁵. En otros casos, los titulares de derechos también pueden ser reacios a sustituir a los proveedores con los que tienen un largo historial de colaboración mediante la tecnología y la información compartidas, o la investigación y el desarrollo conjuntos, incluso si existe una alternativa más rentable en otros lugares²⁶.

2 Los titulares de derechos o sus proveedores compran o arriendan bienes y servicios a partes relacionadas. Si bien utilizar proveedores de partes relacionadas es una práctica común, esta puede adoptar una forma abusiva. Mediante los precios de transferencia indebidos, las empresas pueden inflar intencionalmente los honorarios pagados a las empresas relacionadas con el fin de transferir beneficios fiscales de los países anfitriones a jurisdicciones de bajos impuestos o para facilitar otros tipos de fraude²⁷. En Zambia, por ejemplo, el Centro de Inteligencia Financiera sospechó que el Director General extranjero de una gran empresa minera extranjera estaba pagando en exceso de manera deliberada los servicios a fin de trasladar las ganancias a empresas con sede en su país de origen. En los contratos facilitados por el director general, la empresa minera dio trabajo a proveedores de Zambia, que luego pagaron exorbitantes "honorarios de gestión" a las empresas extranjeras del país de origen del director ejecutivo, mientras sub contrataban el trabajo real a otras empresas locales a una fracción del costo original. En un caso, una empresa zambiana recibió ZMW 7 millones por obras valoradas en menos de ZMW 100.000²⁸.

3 Los proveedores controlan o invierten capital en proyectos de la industria extractiva. Desde 2014, cuando la desaceleración de las materias primas redujo la demanda de productos de los proveedores, algunos han estado utilizando sus propias inversiones para estimular la demanda. Esto crea otra fuente de preocupación respecto a las partes relacionadas. Schlumberger ha sido pionera en esta área: su división de gestión de producción tenía inversiones ascendentes a USD 2,6 mil millones a junio

>siguiente página

24 U.S. DOJ v. Halliburton Co., and Baker Hughes Inc., Case 1:16-cv-00233-UNA (2016), 7, www.justice.gov/atr/file/838661/download.

25 Entre las fusiones y adquisiciones más importantes se incluyen la adquisición de Cameron por parte de Schlumberger en 2016, y las fusiones de FMC Technology and Technip en 2017, y de Baker Hughes y GE Oil & Gas Véase Deloitte, Phoenix Rising: the Oil Field Services Sector Transforms Again (2017), 19, www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/us/Documents/energy-resources/us-er-OFS-oilfield-services_transformation.pdf.

26 Entrevistas de investigación.

27 Alexandra Readhead, Preventing Tax Base Erosion in Africa (NRGI, 2016), 2, resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi_transfer-pricing-study.pdf.

28 Zambia Financial Intelligence Centre, Trends Report (2016), 24-26, www.fic.gov.zm/79-fic-news/98-trends-report-2016.

de 2017²⁹. Por su parte, la división de servicios energéticos integrados de Petrofac también comenzó a ofrecer contratos de servicios de riesgo en los cuales asume riesgos de capital inicial en los proyectos³⁰. Mientras tanto, en Guinea, el titular de los derechos de la mina con mayor producción de bauxita del país, el consorcio SMB Winning, es propiedad de tres importantes subcontratistas del proyecto: la empresa Winning Shipping Ltd. de Singapur; UMS, una empresa guineana de transporte y logística y el Grupo China Hongqiao³¹.

4 Objetivos distintos a maximizar la rentabilidad comercial impulsan las decisiones de adquisición y gasto. No todas las decisiones de adquisición están motivadas por un beneficio. Muchas empresas de propiedad del Estado y titulares de derechos sacrifican, a veces, adquisiciones eficientes a fin de ofrecer empleo, oportunidades comerciales locales y otros beneficios al país³². Al mismo tiempo, el favoritismo, la corrupción y la mala gestión también son problemas que pueden dar lugar a costos inflados. En Indonesia, por ejemplo, una auditoría determinó que Pertamina, la empresa petrolera nacional, perdió USD 6 mil millones entre 1996 y 1998 debido a “malversación, comisiones ilegales, precios abultados de contratos públicos, ineficiencia grave e incompetencia”³³. Una investigación estadounidense contra el soborno alegó que un mecanismo en Angola, en el que participó la empresa de servicios petroleros Weatherford, permitió a la empresa obtener contratos a pesar de que sus precios eran 30 por ciento más altos que la competencia³⁴.

CUESTIÓN 2. APORTE DE LOS PROVEEDORES A LOS INGRESOS TRIBUTARIOS

Los beneficios obtenidos por los proveedores pueden representar una importante base tributaria en algunos países. Sin embargo, la naturaleza transfronteriza, de corto plazo e intangible de muchas contribuciones de proveedores puede hacer difícil que los países ricos en recursos las obliguen a pagar impuestos de manera óptima. Algunos Gobiernos también optan por conceder exenciones de impuestos relacionados con los proveedores. Estos pueden reducir los costos generales del proyecto y aumentar la rentabilidad pero, en algunos casos, pueden dar lugar a que el Gobierno no capte las rentas procedentes de los recursos que se acumulan con los proveedores. Estas cuestiones pueden tener consecuencias importantes para las finanzas públicas, aunque rara vez se consideran en los debates públicos sobre la tributación de la industria extractiva. Sin embargo, algunas autoridades fiscales han comenzado a estudiar más de cerca la manera de gravar a los proveedores de la industria extractiva³⁵.

La naturaleza transfronteriza, de corto plazo e intangible de muchas contribuciones de proveedores puede hacer difícil que los países ricos en recursos las obliguen a pagar impuestos de manera óptima.

29 Liz Hampton, “The next oil major? Service firm Schlumberger’s big bet on production,” Reuters, 2016, www.reuters.com/article/us-schlumberger-oil-production-insight/the-next-oil-major-service-firm-schlumbergers-big-bet-on-production-idUSKCN1BJ0EI.

30 Marcel et al, *Unsung Workhorses of the Oil Industry*, 6.

31 Véase Acerca de Consortium, *SMB-Winning*, www.smbwinning.com/en/about-consortium/

32 Patrick Heller y David Mihalyi. Massive and Misunderstood: Data-Driven Insights into National Oil Companies (NRGI, 2019), 4, www.nationaloilcompanydata.org/api/publications/content/BWEOxwI3qbbpPk5RkZmWr3g5TEvNgLD4LD21foHP.pdf.

33 Andrew Bauer (2018), *Upstream Oil, Gas and Mining State-Owned Enterprises: Governance Challenges and the Role of International Reporting Standards in Improving Performance*, pp.21-23, eiti.org/document/upstream-oil-gas-mining-soe-governance-challenges

34 U.S. DOJ v. Weatherford Services LTD., Case 4:13-cr-00734, Plea Agreement, Statement of Facts, 9, www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2013/11/26/Weatherford-Services-Plea-Agreement.pdf.

35 Por ejemplo, la Oficina Fiscal de Australia recientemente amplió una investigación sobre las actividades de Schlumberger. En 2015, también ordenó a la compañía que pagara AUS 51 para liquidar un reclamo de precios de transferencia. Véase Peter Ker, “ATO expands probe into oilfield services giant Schlumberger,” *Financial Review*, 8 de mayo de 2018, www.afr.com/companies/energy/ato-expands-probe-into-oilfield-services-giant-schlumberger-20180508-h0zs3a; Peter Ker, “Oil contractor Schlumberger to pay \$51m to settle ATO ‘transfer pricing’ claim,” *Sydney Morning Herald*, 19 de julio de 2015, www.smh.com.au/money/tax/oil-contractor-schlumberger-to-pay-51m-to-settle-ato-transfer-pricing-claim-20150717-gif426.html.

Los Gobiernos enfrentan desafíos de estrategia y administración cuando gravan a los proveedores. Muchas de estas dificultades se refieren a gravar a las empresas no residentes³⁶. En teoría, los Gobiernos solo deben gravar a las empresas por los beneficios obtenidos y los bienes y servicios prestados y consumidos en el estado anfitrión. Si bien esto es relativamente fácil de determinar para las empresas locales, surgen varias cuestiones respecto a los proveedores no residentes. En primer lugar, los administradores fiscales deben determinar si la presencia de un proveedor refleja un “establecimiento permanente”, lo que haría a la empresa responsable de la tributación corporativa a la tasa local. Dado que los proveedores proporcionan muchos servicios de múltiples jurisdicciones en virtud de contratos a corto plazo, esto puede ser un reto. Incluso en los casos en que un proveedor trabaje con un establecimiento permanente, los administradores fiscales todavía necesitan determinar dónde se prestaron los servicios y qué parte de los ingresos debe gravar su Estado.

En vista de estos desafíos, los Gobiernos a menudo dependen de la retención de impuestos como forma de gravar a los proveedores no residentes. Estos son los impuestos que cobra un país anfitrión sobre ciertos tipos de pagos efectuados a empresas extranjeras. Técnicamente, la retención de impuestos se cobra a la empresa extranjera que recibe el pago, pero lo retiene la empresa residente en el país que envía el pago, que puede ser el titular de los derechos o incluso un proveedor registrado localmente que ha contratado a otro proveedor en el extranjero³⁷. La retención de impuestos permite que el Gobierno recaude algunos impuestos de proveedores que no tienen establecimiento permanente, pero puede presentar riesgos particulares. Lo que es más importante, algunos proveedores pueden incorporar los pagos de retención de impuestos en sus honorarios, aumentando así los costos de los titulares de derechos y disminuyendo a su vez los beneficios sujetos al pago de impuestos y, debido a que la retención de impuestos no tiene en cuenta los beneficios o costos de los proveedores, no es una herramienta fiscal especialmente sofisticada³⁸.

En términos más generales, siguen aún pendientes importantes preguntas sobre si los países anfitriones deben incluir a los proveedores en sus esfuerzos por gravar las rentas procedentes de los recursos, es decir, las ganancias que están por encima de los rendimientos económicos normales³⁹. ¿Cómo gravar eficazmente las rentas procedentes de los recursos? Esta es, tal vez, la cuestión más crucial cuando se trata de la fiscalidad de la industria extractiva. En teoría, los mecanismos de adquisición y control de costos deben mantener los márgenes de los proveedores pequeños, lo que significa que los proveedores captan poco de las rentas procedentes de los recursos. Sin embargo, en situaciones en las que los titulares de derechos y los Gobiernos no controlan eficazmente los costos de los proveedores (véase la sección anterior), los alquileres de recursos pueden acumularse con las empresas proveedoras. En estos

Sin embargo, en situaciones en las que los titulares de derechos y los Gobiernos no controlan eficazmente los costos de los proveedores, los alquileres de recursos pueden acumularse con las empresas proveedoras.

36 Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales de las Naciones Unidas, Handbook on Extractive Industry Taxation by Developing Countries (2017), 58, www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2018/05/Extractives-Handbook_2017.pdf.

37 Martin Hearson. *Tax treaties in sub-Saharan Africa: a critical review* (Tax Justice Network, 2015), 17, eprints.lse.ac.uk/67903/1/Hearson_Tax_treaties_in_sub-Saharan_Africa.pdf.

38 Notablemente son muy regresivos, lo que significa que toman un mayor porcentaje de ingresos de proveedores con márgenes bajos que de aquellos con márgenes altos. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Manual sobre tributación extractiva por parte de países en desarrollo; entrevistas con profesionales del sector.

39 NRG, Natural Resource Charter (2014), Precepto 4, www.resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrcj1193_natural_resource_charter_19.6.14.pdf.

casos, los Gobiernos deben poder gravar los beneficios de los proveedores o mejorar los controles de costos y evitar la distribución de los alquileres más adelante en la cadena de suministro.

Son frecuentes las exenciones fiscales de los proveedores. Los inversores argumentan que las exenciones fiscales de los proveedores hacen que los proyectos sean más eficientes, reducen los costos y permiten mayores beneficios de los proyectos y ganancias fiscales en otros lugares. Los Gobiernos pueden incluir estos tipos de exenciones en las leyes, sus contratos con titulares de derechos o en tratados fiscales bilaterales⁴⁰. Pueden afectar los pagos de retención de impuestos a proveedores no residentes, los umbrales de establecimiento permanente y a otros impuestos, como los derechos de importación y el impuesto sobre el valor agregado (IVA).

Si bien puede que haya buenas razones para hacer las exenciones, sus efectos deben examinarse cuidadosamente. En primer lugar, los flujos de impuestos a los proveedores pueden proporcionar ingresos inmediatos a los Gobiernos. Así, los Gobiernos con escasez de efectivo no tienen que esperar a que comience la producción ni a que las empresas recuperen sus costos. Al mismo tiempo, las exenciones mal diseñadas pueden discriminar a ciertas empresas. En particular, las exenciones que solo cubren a proveedores internacionales o no residentes pueden poner a las empresas locales en desventaja y socavar las aspiraciones de contenido local⁴¹. Por último, las exenciones fiscales de los proveedores pueden ser grandes. En Guyana, por ejemplo, el contrato en bloque de Sabroek exime todos los pagos de retención de impuestos a subcontratistas o empresas afiliadas durante el período de exploración⁴². Teniendo en cuenta que Rystad estima que el operador ExxonMobil gastó USD 4,58 mil millones en exploración en el bloque hasta finales de 2019, estimamos que la exención de retención de impuestos podría ser, hasta esta fecha, más de USD 100 millones⁴³. Esto no significa que Guyana haya perdido USD 100

40 Para información sobre incentivos fiscales legales y contractuales en el sector minero, incluidas exenciones para proveedores, consulte el documento del Foro Intergubernamental sobre Minería, Metales y Desarrollo Sostenible, *Insights on Incentives: Tax competition in mining* (2019), www.iisd.org/sites/default/files/publications/insights-incentives-tax-competition-mining.pdf. Para incentivos fiscales contractuales para proveedores del sector del petróleo, consulte los siguientes contratos de dominio público en el repositorio de contratos de Recursos globales www.resourcecontracts.org/: Talisman (Bloque K39) B.V., Topkhana Block, PSA, 2011 (Irak), sección 31.4; Kulob Petroleum Limited, PSA, 2008 (Tayikistán), sección 17.2; Modelo de contrato (Inglés), Guinea Ecuatorial de Petróleos, PSA, 2019, (Guinea Ecuatorial), sección 14. Para información sobre incentivos en los tratados fiscales, consulte M. Hearson. *The ActionAid Tax Treaties Dataset* (Instituto de Estudios de Desarrollo, 2016), www.ictd.ac/dataset/action-aid-tax-treaties-dataset.

41 Kaisa Toroskainen y Herve Lado. *EITI Data Can Support Guinea's Efforts to Promote Local Mining Subcontractors* (NRGI, 2019), www.resourcegovernance.org/blog/eiti-data-guinea-mining-subcontractors-local-content.

42 Esso Exploration and Production Guyana Ltd, CNOOC Nexen Petroleum Guyana Ltd, Hess Guyana Exploration Ltd, PSA, 2016, sección 15.10, www.resourcecontracts.org/contract/ocds-591adf-1399550295/view-/search/15.10.

43 Este estimado parte de las siguientes consideraciones: (1) Las estimaciones de Rystad muestran que se gastaron USD 4,56 mil millones en exploración en el yacimiento hasta fines de 2019 y supone que la exención contractual de retención de impuestos se aplica durante todo este período; (2) los datos de Rystad muestran que el porcentaje de gastos de la industria petrolera que se destina a proveedores es, en promedio, superior a dos tercios; (3) un supuesto de una retención de impuestos del 10 por ciento (las tasas de retención estándar de Guyana son del 20 por ciento, mientras que los tratados fiscales de Guyana con el Reino Unido y Canadá establecen un límite de 10 por ciento para los impuestos a los honorarios técnicos y a los honorarios de gestión; Ernst & Young, *Global Oil and Gas Tax Guide* (2019), 266, [www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-global-oil-and-gas-tax-guide-2019/\\$FILE/ey-global-oil-and-gas-tax-guide-2019.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-global-oil-and-gas-tax-guide-2019/$FILE/ey-global-oil-and-gas-tax-guide-2019.pdf); UK/Guyana Double Taxation Convention (1992), sección 14.2, assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/498358/guyana_DTC_-_in_force.pdf; Canada-Guyana Income Tax Convention (1985), sección 13.2, www.canada.ca/en/department-finance/programs/tax-policy/tax-treaties/country/guyana-convention-1985.html). (4) Un supuesto de que al menos el 40 por ciento de los gastos van a proveedores no residentes que no tiene "establecimiento permanente" en Guyana. Los datos de Rystad provienen de Rystad Energy: U Cube economic model.

millones: debido al equilibrio entre las distintas fuentes de tributación, cualquier evaluación de los ingresos debe considerarse de manera holística. En este caso, por ejemplo, tener que pagar retención de impuestos podría haber afectado la rentabilidad del proyecto y reducido así los ingresos de otros impuestos basados en beneficios durante la vida del proyecto.

Las cuestiones de tributación de proveedores tienen un bajo perfil en la mayoría de los debates públicos sobre la fiscalización de la industria extractiva. Los modelos de acceso público creados para apoyar la toma de decisiones fiscales, como los producidos por instituciones internacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y grupos de expertos, generalmente no consideran estos temas de manera detallada⁴⁴. Los propios proveedores rara vez participan en procesos de notificación de impuestos de la industria extractiva, como la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI). Si los Gobiernos anfitriones revelaran las contribuciones tributarias de los proveedores y comunicaran la estrategia del Gobierno para gravar las ganancias de los proveedores, los interesados podrían evaluar mejor las políticas elegidas sobre la base de pruebas y datos, y luego ejercerían una mayor supervisión de cómo las implementa el Gobierno.

CUESTIÓN 3. ADQUISICIONES/CONTRATACIONES LOCALES

Los contratos con proveedores representan una vía importante para los beneficios económicos locales. “Contenido local” es el valor que un proyecto de industria extractiva aporta a la economía local, regional o nacional más allá de los ingresos por recursos⁴⁵. Cuando las empresas extranjeras contratan más proveedores locales, pueden ayudar a crear empleos, negocios y riqueza privada. Los titulares de derechos y los proveedores internacionales también pueden utilizar las adquisiciones para transferir conocimientos y tecnologías valiosas a las empresas locales⁴⁶. Las investigaciones sugieren que la contratación local es una de las maneras más eficaces de establecer vínculos económicos entre los proyectos extractivos y la economía en general⁴⁷.

Cada vez son más los Gobiernos que incluyen los requisitos de contratación local en las leyes y políticas⁴⁸. Los enfoques comunes desde la perspectiva de la demanda incluyen reservar la provisión de ciertos bienes y servicios a los proveedores locales, establecer metas para la contratación local por parte de los titulares de derechos, exigir a los titulares de derechos que elaboren planes de contratación local que el Gobierno debe aprobar, y ofrecer impuestos u otros incentivos. Las intervenciones desde la perspectiva de la oferta, por otra parte, incluyen exigir o

44 Véase, por ejemplo, el modelo de Análisis Fiscal de las Industrias de Recursos (FARI) del FMI, que suelen utilizar instituciones internacionales y analistas independientes como punto de partida para el diseño de modelos fiscales para proyectos de la industria extractiva. www.imf.org/external/np/fad/fari/

45 NRG, Primer: Local Content (2015), 1, www.resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi_primer_local-content.pdf.

46 Tordo et al. Local Content Policies in the Oil and Gas Sector, 161-163.

47 Véase, por ejemplo, Mike Morris, Raphael Kaplinsky y David Kaplan. One Thing Leads to Another: Promoting Industrialization by Making the Most of the Commodity Boom in Sub-Saharan Africa (2013), www.researchgate.net/publication/279475209_One_thing_leads_to_anothercommodities_-_linkages_and_industrial_development_a_conceptual_overview.

48 “Se estima que el 90 % de los países ricos en recursos han adoptado una forma de política de contenido local, y el aumento del contenido local es una alta prioridad entre estos Gobiernos”. Secretariado del EITI, *EITI and Opportunities for Increasing Local Content Transparency* (2019), 3, eiti.org/files/documents/brief_on_eiti_and_local_content_transparency_-_formatted.pdf.

incentivar a los titulares de derechos para que transfieran tecnología y habilidades, establecer programas de desarrollo de proveedores, implementar esquemas para mejorar la correspondencia entre compradores y vendedores a través de portales de proveedores gubernamentales, y apoyar a las empresas locales a través de la financiación⁴⁹.

Las empresas también pueden tener buenas razones para hacer adquisiciones a nivel local. Tratar con proveedores ubicados más cerca de donde tiene lugar la extracción puede ser más rentable. También puede ayudar a la empresa a acceder a la experiencia específica del contexto y asegurar una licencia social para operar. En ese sentido, muchos titulares de derechos y algunos grandes proveedores han establecido sus propios objetivos para la contratación local y están apoyando a las empresas locales a través de programas de capacitación y desarrollo de proveedores más allá de lo que requieren las políticas o leyes gubernamentales.

A pesar de este potencial, las iniciativas de contratación local a menudo no logran los resultados esperados. Una gran cantidad de literatura describe los desafíos económicos y políticos. Las cuestiones de gobernanza, monitoreo y supervisión también están recibiendo más atención a medida que los países pasan de la formulación de políticas a su aplicación⁵⁰. (Véase el recuadro 2 para ejemplos específicos.) Entre los principales desafíos se encuentran:

- Las definiciones de “local” pueden tener consecuencias negativas no intencionales, al igual que los objetivos de aplicación elegidos. Hay muchas maneras de definir “local”⁵¹. Una buena definición refleja lo que el Gobierno quiere lograr. A modo de ejemplo, una política que tenga como objetivo aumentar la manufactura debería hacer hincapié en el valor agregado local. Una que se centre en los puestos de trabajo para los nacionales debería incluir umbrales de empleo. Las políticas de apoyo a los proveedores de base comunitaria deberían hacer hincapié en la geografía subnacional. Los Gobiernos y las empresas también deben basar sus objetivos en evaluaciones realistas de la capacidad de los proveedores. Las definiciones y los objetivos mal elaborados pueden tener consecuencias no deseadas, como mayores costos o desindustrialización. También pueden fomentar que se actúe como fachada, una práctica según la cual las empresas con un propietario o dirección local reciben contratos y luego ceden beneficios o poder de toma de decisiones a personas que no son los beneficiarios previstos de la política de contenido local⁵².

49 Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, *Local Content Policies in the Mining Sector: Scaling up Local Procurement* (2018), 12-23, www.iisd.org/sites/default/files/publications/local-content-policies-mining.pdf.

50 Véase, por ejemplo, Tordo et al. *Local Content Policies in the Oil and Gas Sector; Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, Local Content Policies in the Mining Sector*.

51 Estas incluyen definiciones geográficas que van desde proveedores comunitarios hasta nacionales o incluso regionales. Local también puede corresponder al registro local, o a un nivel de propiedad local, empleo, personal de gestión, etc. NRG1, *Localizing Tanzania's Gas Sector: Determining Optimal Policies for an Emerging Producer* (2019), 10-11, www.resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/localizing-tanzania-gas-sector-determining-optimal-policies-emerging.

52 Ana María Esteves, Bruce Coyne y Ana Moreno. *Local Content Initiatives: Enhancing the Subnational Benefits of the Oil, Gas and Mining Sectors* (NRGI, 2013), 8, www.resourcegovernance.org/sites/default/files/Sub_Enhance_Benefits_20151125.pdf.

- Los intereses políticos o económicos de la élite pueden influir en las adquisiciones locales. Dada la cantidad de dinero en juego, la contratación local ofrece a las élites económicas locales un mecanismo de acumulación de riqueza⁵³. Esto puede ocurrir cuando ciertos actores bien conectados influyen sobre las normas y políticas de contratación local o cuando interfieren en los procesos de adjudicación de contratos. Las empresas también pueden entregar contratos para comprar apoyo político o comunitario. Conociendo la complejidad de los intereses en juego, muchos países establecieron un organismo independiente para supervisar y reforzar el cumplimiento de las reglas de contenido local⁵⁴. Algunos precalifican y aprueban a las empresas que pueden optar por contratos de adquisición locales. Si bien los organismos locales pueden mejorar la aplicación, también introducen otro nivel de discreción e interferencia potencial. La supervisión pública es fundamental para garantizar que no abusen de sus poderes⁵⁵.

Dada la cantidad de dinero en juego, la contratación local ofrece a las élites económicas locales un mecanismo de acumulación de riqueza.”

La supervisión pública, la transparencia y los informes sobre adquisiciones locales han quedado rezagados en relación con otras áreas de las industrias extractivas. El fortalecimiento de la supervisión es importante para evitar desafíos como los mencionados anteriormente. La medición y la presentación de informes sobre las adquisiciones locales permite a los Gobiernos, las empresas locales y los ciudadanos plantear preguntas sobre su aplicación. La publicación de información sobre los procesos y resultados de las adjudicaciones ayuda a las empresas locales a aprender sobre las oportunidades y facilita a los agentes de supervisión la tarea de disuadir y detectar influencia indebida. De lo contrario, las empresas y los ciudadanos locales pueden llegar a pensar que los mejores acuerdos de proveedores van a las empresas internacionales y a los locales bien conectados⁵⁶. Un entrevistado de la sociedad civil del Líbano resumió esta frustración del siguiente modo: “sabemos que se está produciendo una contratación pública, pero no sabemos por qué se está invitando a ciertas empresas y no a otras a participar en ofertas específicas y, naturalmente, somos muy escépticos”⁵⁷.

53 Jesse Salah Ovadia. The Role of Local Content Policies in Natural Resource-Based Development, (2015), 43, www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/Publikationen/Oepol/Artikel2015/Teil1_03_Ovadia.pdf.

54 *Ibid.*, 43.

55 Jesse Salah Ovadia. Local Content and Natural Resource Governance: The Cases of Angola and Nigeria, The Extractive Industries and Society (2014) 26, eprint.ncl.ac.uk/file_store/production/205976/93ECC058-DE0D-4AA8-93BA-01412A533FFA.pdf.

56 Engineers without Borders Canada y Canadian International Resource and Development Institute, The Relationship between Local Procurement Strategies of Mining Companies & their Regulatory Environments (2017), 16, 40, www.cirdi.ca/project/the-relationship-between-local-procurement-strategies-of-mining-companies-their-regulatory-environments-namibia-and-south-africa.

57 Entrevista con Diana Kaissy, 12 de marzo de 2019.

Recuadro 2. Ejemplos de problemas de gobernanza de las adquisiciones locales

- 1 Las normas de contratación local en el sector minero de Ghana no diferencian entre los bienes fabricados en Ghana y los bienes importados que se venden localmente. En consecuencia, si bien la contratación de empresas locales ha aumentado en los últimos años, algunos bienes manufacturados ghaneses han sido sustituidos por bienes importados⁵⁸. Esto reduce la adición de valor y la actividad industrial, en contra del objetivo del Gobierno de apalancar el sector minero para la industrialización⁵⁹.
- 2 Un análisis de la aplicación de la Ley de Desarrollo de Contenidos de la Industria del Petróleo y el Gas de Nigeria sugirió que un enfoque sobre la propiedad indígena por encima de otras formas de contenido local reflejaba un intento liderado por las élites de consolidar el poder y la riqueza⁶⁰.
- 3 SKK Migas, el regulador indonesio de petróleo y gas, exigió que Inpex, el operador del bloque Masela, construyese una instalación flotante de gas natural licuado (GNL) en tierra, en contra del asesoramiento de expertos que advertían sobre la eficiencia en función de los costos y la seguridad en una parte del país propensa a terremotos. La construcción de esta instalación flotante de GNL, supuestamente, se debió a la influencia de personas políticamente bien relacionadas que controlaban empresas que se beneficiarían de contratos bajo requisitos de contenido local que solo se aplicarían a proyectos realizados en tierra⁶¹.
- 4 Con el fin de supervisar las concesiones de proveedores sujetas a requisitos de contratación local, se pusieron en marcha el Consejo Nigeriano de Desarrollo y Monitoreo de Contenidos (NCDMB, por sus siglas en inglés) y el sistema conjunto de calificación de la industria nigeriana del petróleo y el gas. Según un estudio, esto ha contribuido a mejorar la confianza y ha conducido a ganancias en la participación local, pero persisten las preocupaciones sobre la discreción del NCMB en la aplicación de las reglas de contenido local, y la tendencia a renunciar al requisito de que los titulares de derechos cumplan los objetivos⁶².
- 5 Un estudio sobre la asignación de contratos de contratación de mano de obra y servicios en los emplazamientos mineros de la República Democrática del Congo (RDC) y Ghana mostró que muchos proveedores de mano de obra temporal y otros servicios de bajo valor estaban conectados con dirigentes tradicionales, lo que sugiere que las empresas están utilizando estos contratos para obtener una licencia para operar⁶³.

Véase también el caso ilustrativo n.º 9 sobre corrupción en el recuadro 3

- 58 Centro Africano por la Transformación Económica, Report on launch of Ghana's National Suppliers' Development Programme (2015), www.acetforafrica.org/acet/wp-content/uploads/publications/2018/04/NSDP-Launch-Report-2018.pdf; C. Nyarko y P. Anaman. *An analysis of the economic outcomes of local content regulations: A case study of Ghana's mining industry* (2018). Documento de trabajo sin publicar.
- 59 The International Institute for Sustainable Development/Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals, and Sustainable Development, *Case Study: Ghana: The Importance of Defining Local Procurement* (2018), www.iisd.org/sites/default/files/publications/case-study-ghana-upstream-linkages.pdf.
- 60 Jesse Salah Ovadia, "The Nigerian "One Percent" and the Management of National Oil Wealth Through Nigerian Content," *Science & Society*, 77/3 (2013), 338.
- 61 Arnold Sirait. *Anak Usaha Bakrie Incar Proyek Jaringan Pipa Blok Masela* (2016), katadata.co.id/berita/2016/02/22/anak-usaha-bakrie-incar-proyek-pipa-blok-masela; Rambu Energy, *SKK Migas expects Inpex to submit revised PoD for Masela block in 2019* (2016), www.rambuenergy.com/2016/05/skk-migas-expects-inpex-to-submit-revised-pod-for-masela-block-in-2019/; Inpex. Abadi LNG Project, www.inpex.co.jp/english/business/indonesia.html.
- 62 Jesse Salah Ovadia, "Local Content and Natural Resource Governance: The Cases of Angola and Nigeria," *The Extractive Industries and Society* (2014), 137-146, www.researchgate.net/publication/265387964_Local_content_and_natural_resource_governance_The_cases_of_Angola_and_Nigeria.
- 63 Sara Geenen. Gold and godfathers: Local content, politics, and capitalism in extractive Industries (World Development, 2019), 6, 123, www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0305750X19301810.

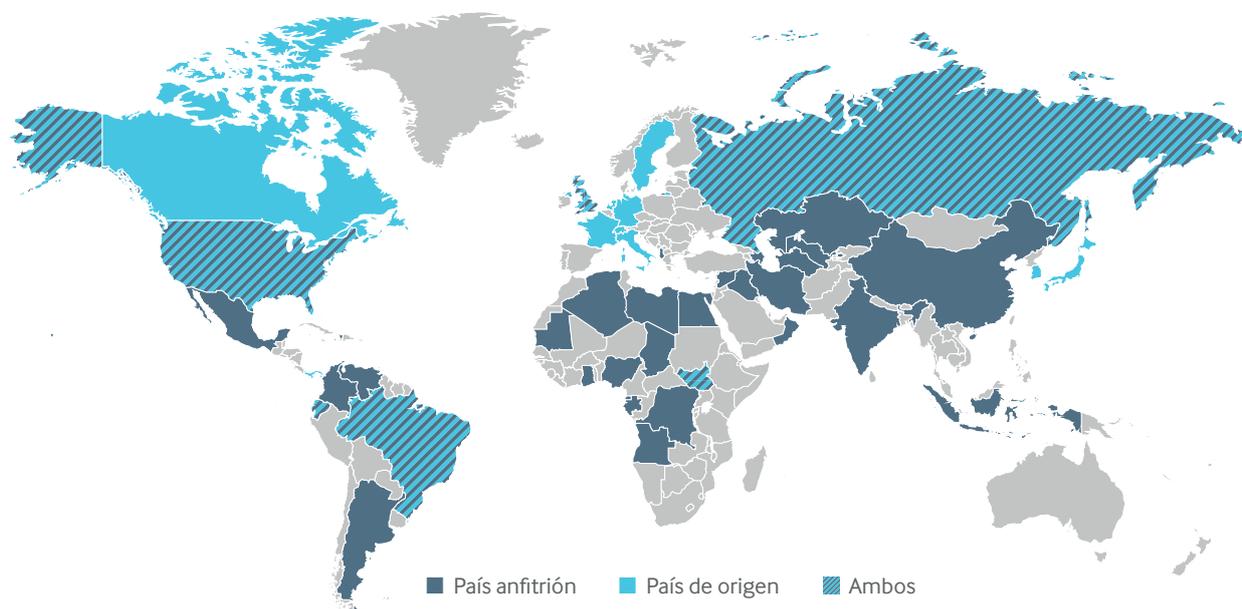
CUESTIÓN 4. CORRUPCIÓN

Los proveedores han figurado en escándalos de corrupción y casos de soborno extranjero en al menos 29 países de los cinco continentes. (Véase la figura 4.) Estas cifras se basan en nuestra revisión de más de 40 casos de corrupción de proveedores de la industria extractiva de todo el mundo a partir de información de registros judiciales, recortes de prensa, revistas académicas y bases de datos disponibles públicamente. El recuadro 3 contiene resúmenes de casos seleccionados que ilustran las principales tendencias. Las referencias a los casos figuran entre paréntesis en todo el texto.

Los casos de corrupción presentan diversos países receptores, empresas de bienes y servicios, lo que sugiere que las actividades de los proveedores son un importante nodo de corrupción tanto en el sector petrolero como en el minero. La corrupción de proveedores se ha documentado en países con grandes sectores extractivos y conocidos problemas de corrupción en el pasado, como Nigeria, Kazajstán, Venezuela e Indonesia, pero productores fronterizos, como Ghana y Mauritania, y economías ricas, como los Estados Unidos y el Reino Unido, también han mostrado signos de vulnerabilidad. Entre las empresas implicadas se han encontrado empresas internacionales con sede en los Estados Unidos, Europa y otros países. También están implicados los titulares de derechos, empresas de servicios petroleros, proveedores de equipos, empresas de ingeniería, construcción y logística, así como consultores especializados, agentes y proveedores locales más pequeños. Las empresas de propiedad del Estado de los países anfitriones también desempeñan un papel en muchos casos de corrupciones. Como ha señalado la OCDE, el soborno y otras formas de conducta indebida son comunes en la fase de desarrollo de proyectos extractivos donde hay grandes desembolsos de capital, pero los casos ocurren durante todo el ciclo de vida del proyecto⁶⁴.

64 OECD, *Corruption in the extractive value chain: typology of risks, mitigation measures and incentives* (2016), 55-56, www.oecd.org/dev/Corruption-in-the-extractive-value-chain.pdf.

Figura 4. Selección de países con casos de corrupción relacionada con proveedores del sector extractivo⁶⁵



Algunos proveedores ofrecen sobornos o recompensas financieras ilícitas para obtener ventajas en acuerdos particulares. Pueden hacerlo para ganar o conservar contratos, disfrutar de condiciones de contrato preferenciales o escapar al cumplimiento de los requisitos reglamentarios, como las normas sobre impuestos, aduanas e inmigración, o el medio ambiente, la salud y la seguridad. Las personas sobornadas pueden ser los responsables de la toma de decisiones en el sector privado o los funcionarios de las entidades gubernamentales o las empresas de propiedad del Estado. Tanto quien soborna como quien es sobornado pueden iniciar el pago. (Ver los casos 1 al 4)

En otros casos, las empresas utilizan a los proveedores para pagar sobornos u ocultar canales de influencia. Los titulares de derechos o las empresas proveedoras pueden contratar a un tercero y luego enviar un pago de soborno a través de ese actor. Esto crea cierta distancia entre ellos mismos y el receptor último del soborno, y ofrece la posibilidad de negar el hecho. Algunos proveedores actúan como facilitadores de la corrupción además de ofrecer otros servicios legítimos; en tanto que otros parecen existir con el único propósito de recibir un soborno. (Ver el caso 8). Según los casos disponibles, los tipos de proveedores que conllevan riesgos elevados de soborno son, entre otros: los que reciben pago mediante comisiones, como agentes de ventas y distribuidores; los proveedores de servicios profesionales que ayudan a las empresas a participar en procesos burocráticos, como empresas de transporte de mercancías, agentes aduaneros y contadores; y las empresas

65 Análisis de los autores de casos de corrupción de proveedores. Obtuvimos casos del Centro de intercambio de información sobre la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero de la Escuela de Derecho de Stanford fcpa.stanford.edu/index.html; el Compendio de TRACE Internacional de acciones de aplicación de la ley que implican el soborno transnacional de un funcionario gubernamental www.traceinternational.org/resources-compendium; el sitio web de la Oficina de Fraudes Graves del Reino Unido www.sfo.gov.uk/our-cases/; el sitio web de la Iniciativa de Recuperación de Activos Robados (STAR) del Banco Mundial star.worldbank.org/corruption-cases/; y de literatura académica y fuentes de los medios.

que prestan servicios con productos intangibles o que son difíciles de valorar objetivamente, como la consultoría y el alquiler de propiedades (Ver los casos 4 y 5 a 8).

Las élites políticas también pueden manipular los procesos de contratación de proveedores para su propio beneficio. En algunos países, los proveedores con un sólido apoyo político pueden recibir acceso favorable a los procesos de adjudicación, a contratos inflados, a indulgencia respecto de la regulación o las obligaciones fiscales, entre otras ventajas. En algunos contextos, estas prácticas se presentan de manera matizada y sistémica, o bien pueden ser totalmente legales. Los ejemplos documentados que revisamos mostraron que las élites políticas utilizan los siguientes canales para ejercer influencia sobre los procesos de contratación de proveedores:

- Influnciar los procesos de adquisición utilizados por sus empresas de propiedad del Estado (caso 9)
- Permitir o presionar activamente para que los titulares de derechos, los grandes proveedores y las empresas de titularidad estatal adjudiquen contratos de proveedores inflados (casos 9 y 11)
- Utilizar las aprobaciones de regulación u otros medios para presionar a las empresas petroleras y mineras privadas a fin de que adjudiquen contratos a ciertos proveedores políticamente favorecidos (caso 10)
- Participación en el sector mediante apoderados. Cuando las empresas que están secretamente vinculadas a la figura política se benefician de acuerdos con proveedores, la figura política puede recibir una parte de los beneficios o puede indicar al apoderado que use los fondos de ciertas maneras según sea necesario (casos 10 y 12)
- Utilizar contratos de proveedores para fines de patrocinio o para concitar apoyo político, como dirigir la riqueza hacia ciertas subregiones políticamente importantes o hacia ciertas personas con influencia local (casos 9, 11 y 12, véase también el recuadro 2 sobre desafíos de la contratación local)

Las élites económicas también pueden utilizar su poder y sus conexiones para influir en las políticas y prácticas gubernamentales en beneficio de sus propias empresas. Este fenómeno, llamado “captura del Estado” en sus formas más graves, implica que los actores privados ejercen una influencia indebida sobre la formación de las leyes, políticas y reglamentos del Gobierno, así como sobre su ejecución⁶⁶. La financiación política es un método común mediante la cual las élites económicas adquieren este tipo de influencia. Cuando los políticos y funcionarios públicos dependen de las élites económicas para obtener financiación, los grupos de élite pueden presionarlos para que adopten posturas que les favorezcan. A medida que fortalecen su influencia, las élites económicas pueden tratar de cambiar la propia definición de corrupción, lo que da lugar a situaciones en que muchos de los métodos de ejercicio de su influencia son totalmente legales⁶⁷. (Véanse los casos 1 a 14)

Los roles singulares y complejos de las empresas de propiedad del Estado crean altos riesgos de corrupción. En las empresas de propiedad del Estado a menudo se registra el soborno de proveedores, y son vehículos importantes a través de los cuales las élites políticas y económicas ejercen su influencia sobre la toma de decisiones de proveedores. Las vulnerabilidades se derivan de una supervisión ineficaz, junto con amplios poderes para contratar proveedores e influir sobre las decisiones de contratación de los operadores del sector privado. Además, sus múltiples roles superpuestos significan que puede ser difícil determinar con precisión sus modos de influencia. Como socios de una empresa conjunta, las empresas de propiedad del Estado pueden formar parte de varios comités de proyectos, incluidos los que participan en la selección y aprobación de proveedores, además de desempeñar funciones normativas para el estado⁶⁸. (Véanse los casos 1 a 3, 5 a 6 y 9 a 12)

Una mayor conciencia pública de los riesgos de corrupción en torno a los proveedores puede ayudar de diversas maneras. En primer lugar, cuando se examinan más detenidamente los riesgos de corrupción y el comportamiento de quienes participan en la gobernanza de proveedores, los actores corruptos podrían actuar con más cuidado. En segundo lugar, la vigilancia puede revelar áreas problemáticas que permiten la conducta indebida, como lagunas o vacíos legales, procesos opacos de toma de decisiones, entidades con mandato o capacidades limitadas o funcionarios con excesivos poderes discrecionales. En tercer lugar, un debate más amplio sobre la corrupción puede aportar apoyo moral y legitimidad a los actores de la supervisión pública dispuestos a enfrentar intereses creados.

En las empresas de propiedad del Estado, a menudo se registra el soborno de proveedores, y son vehículos importantes a través de los cuales las élites políticas y económicas ejercen su influencia sobre la toma de decisiones de proveedores.

66 Joel Hellman y Daniel Kaufmann. State Capture in Transition, submission to the Judicial Commission of Inquiry into Allegations of State Capture, Corruption and Fraud in the Public Sector including Organs of State (2018), www.resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/state-capture-in-transition.pdf.

67 *Ibid.*, 8-12.

68 Delahay and Schmalz, *Why Upstream Oil and Gas Poses Lower Transfer Pricing Risks Than Other Industries*, 181-2.

Recuadro 3. Ejemplos ilustrativos de supuestos sobornos, influencia de las élites, conflictos de intereses y financiación política en que participan proveedores de la industria extractiva

Nota: los ejemplos de este recuadro muestran algunos temas generales discutidos anteriormente. No todos los ejemplos condujeron a condenas penales. Algunos solo suscitaron sospechas, controversias o respuestas oficiales de menor grado. Otros conllevaron a una acción legal, pero los casos fueron posteriormente retirados o resueltos sin una declaración de culpabilidad. No sugerimos que los actores involucrados en estos casos participaron en actividades ilegales (de hecho sus acciones pueden haber sido legales en las jurisdicciones pertinentes); sin embargo, todos los casos dan cuenta del tipo de alegatos y la desafortunada controversia que pueden surgir cuando el comportamiento de los proveedores da muestra de signos comunes de corrupción. Algunos de los casos aquí mencionados están sujetos a investigaciones y procedimientos legales en curso en el momento de su publicación. Animamos a los lectores de este informe a comprobar el estado de cualquiera de los casos para obtener información más actualizada y completa.

El proveedor paga un soborno para ganar ventaja en acuerdos particulares

- 1 Según documentos judiciales del Reino Unido, una empresa contratada por Rolls Royce pagó sobornos a funcionarios públicos nigerianos para obtener una ventaja comercial en dos licitaciones entre el 2009 y 2013. Rolls Royce finalmente se retiró de la oferta porque el producto no era adecuado. La empresa iba bien encaminada para ganar la otra licitación, pero se retiró después de que se plantearan preocupaciones internas sobre la recepción de información confidencial sobre la competencia⁶⁹.
- 2 Documentos judiciales de los Estados Unidos muestran que los ejecutivos de la firma PetroTiger, con sede en Nueva Jersey, pagaron USD 333.500 en sobornos a un funcionario de Ecopetrol, la empresa petrolera nacional de Colombia, para ganar un contrato de servicio por un valor de USD 39,6 millones en o alrededor de 2009 a 2010⁷⁰.
- 3 La Comisión de Bolsas y Valores de Estados Unidos (SEC) alegó que, entre el 2007 y 2010, los empleados de Saipem, una empresa italiana de servicios petroleros que en ese momento estaba controlada por ENI, pagaron aproximadamente EUR 198 millones a un intermediario para ayudar a obtener contratos por valor de más de USD 10 mil millones de la compañía nacional de petróleo argelina. El intermediario habría canalizado una parte de ese dinero a través de entidades ficticias extraterritoriales a funcionarios argelinos o a sus designados⁷¹. En su acuerdo resolutorio con la SEC, ENI acordó pagar una multa de USD 24,5 millones y no admitió ni negó los cargos. En 2020, un tribunal de apelaciones italiano anuló la condena por corrupción de Saipem en este asunto.
- 4 En 2018, un tribunal del Reino Unido condenó a ejecutivos de FH Bertling por pagar más de GBP 350.000 en sobornos a empleados de ConocoPhillips para obtener un contrato de transporte de carga por valor de más de GBP 16 millones para el proyecto de exploración petrolera "Jasmine" en el Mar del Norte, y para obtener, por separado, la garantía de que el personal de ConocoPhillips se haría de la vista gorda sobre los precios inflados que cobraba por servicios adicionales⁷².

Uso de proveedores para pagar sobornos u ocultar canales de influencia

- 5 En marzo de 2019, dos exjefes de Unaoil, una empresa con sede en Mónaco, se declararon culpables de cargos presentados por los Estados Unidos por su papel en la facilitación de millones de dólares en sobornos a funcionarios de varios países para ayudar a los clientes de Unaoil a garantizar contratos de suministro de petróleo y gas⁷³.

>siguiente página

69 Serious Fraud Office versus Rolls Royce PLC, Deferred Prosecution Agreement – Statement of Facts (2017), 32-37, www.sfo.gov.uk/cases/rolls-royce-plc/.

70 United States of America versus Joseph Sigelman, Indictment (2014), 3-4, www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2014/05/15/sigelman-indictment.pdf.

71 Securities and Exchange Commission, In the Matter of Eni S.p.A., Order Instituting Cease and Desist Proceedings (2020), www.sec.gov/litigation/admin/2020/34-88679.pdf; Will Fitzgibbon. Oil Giant Eni To Pay Millions Over 'Sham Contracts' In Panama Papers Bribery Case, (International Consortium of Investigative Journalists, 2020), www.icij.org/investigations/panama-papers/oil-giant-eni-to-pay-millions-over-sham-contracts-in-panama-papers-bribery-case/.

72 U.K. Serious Fraud Office, 9 convicted in £16m and \$21m FH Bertling bribery cases (2018), www.sfo.gov.uk/2018/11/27/9-convicted-in-16m-and-21m-fh-bertling-bribery-cases/.

73 U.S. DOJ, Oil Executives Plead Guilty for Roles in Bribery Scheme Involving Foreign Officials (2019), www.justice.gov/opa/pr/oil-executives-plead-guilty-roles-bribery-scheme-involving-foreign-officials.

Hasta 11 empresas de construcción y servicios petroleros que eran clientes de Unaoil han tenido que enfrentarse a procedimientos legales relacionados⁷⁴.

- 6 En un caso relacionado con Unaoil, documentos de tribunales estadounidense afirman que SBM Offshore hizo pagos corruptos de “comisiones” a representantes de ventas en todo el mundo entre 1996 y 2012 sabiendo que una parte de estos pagos se utilizaría para sobornar a funcionarios extranjeros en Brasil, Angola, Guinea Ecuatorial, Kazajstán, Irak y otros lugares⁷⁵.
- 7 Entre el 2010 y 2014, según las conclusiones de la SEC de Estados Unidos, Kinross Mining, empresa titular de derechos, contrató y efectuó pagos a consultores conectados con funcionarios del Gobierno de Ghana para agilizar el procesamiento de visas y permisos, recibir autorizaciones ambientales y procesar documentos aduaneros⁷⁶.
- 8 Un tribunal canadiense determinó que Griffiths Energy usó una compañía proveedora para sobornar a diplomáticos chadianos en 2009. Griffiths firmó un acuerdo con una empresa fachada establecida por diplomáticos y prometió pagar una “cuota de consultoría” de USD 2 millones, así como acciones descontadas de la empresa, si lograba garantizar los derechos de desarrollo de dos bloques de petróleo en Chad. La esposa del embajador chadiano en los Estados Unidos y Canadá era la única funcionaria, directora y accionista de la empresa⁷⁷.

Influencia de la élite, conflictos de intereses y financiación política

- 9 Tras el escándalo de Lava Jato en Brasil, las presentaciones de documentos judiciales, los informes de las ONG y el periodismo de investigación han descrito el modo en que los políticos, los partidos políticos y los magnates de las empresas constructoras gozaban de altos niveles de influencia inapropiada sobre la petrolera nacional Petrobras y sus sistemas de adquisición. Para orientar las rentas procedentes de los recursos hacia manos privadas, estos actores alteraron sistemáticamente las reglas de contratación, inflaron los valores contractuales y limitaron la competencia⁷⁸. Otra opción consistió en que las empresas de construcción formaron un cártel para participar en licitaciones de contratos de Petrobras, y los funcionarios de esta empresa les aconsejaban sobre los precios más altos que podían ofrecer para obtener los contratos⁷⁹. En varios casos, los funcionarios de Petrobras elegirían ganadores y otros miembros del cártel presentarían ofertas no competitivas sabiendo que tendrían prioridad en futuros contratos⁸⁰. Un gran número de políticos y funcionarios de Petrobras recibieron sobornos en este mecanismo, que generó hasta USD 5 mil millones en sobornos⁸¹.

>siguiente página

74 Galizia, *Greasing the wheels*.

75 United States of America versus SBM Offshore N.V., Deferred Prosecution Agreement, Statement of Facts (2017), 7-9, www.justice.gov/opa/press-release/file/1014801/download.

76 Securities and Exchange Commission, In the Matter of Kinross Gold Corporation, Administrative Order Instituting Cease and Desist Proceedings (2017), 3-5, www.sec.gov/litigation/admin/2018/34-82946.pdf.

77 Tyler Hodgson y Nicolas Businger. Griffiths Energy International pleads guilty to CFPOA charges; FCPA investigation outstanding. (Lexology, 2013), www.lexology.com/library/detail.aspx?g=a8bdcc80-f942-45a3-939c-6db694571f4a; The Serious Fraud Office versus Saleh, EWHC 2119, (High Court of Justice Queen's Bench Division, 2015), www.bailii.org/ew/cases/EWHC/QB/2015/2119.html.

78 A manera de ejemplo, en 1998 el Gobierno aprobó el decreto 2.745/98 para que Petrobras no tuviera que cumplir con la ley de contratación pública. Natália Rezende de Almeida Santos. Internal Controls and Corruption: The case of Petrobras (2017), 22, pingpdf.com/pdf-internal-controls-and-corruption-university-of-sussex.html.

79 United States of America versus Odebrecht S.A., Plea Agreement, (2016), p.B-12-B14, www.justice.gov/opa/press-release/file/919916/download, p. B-12

80 United States Southern District of New York, in re: Petrobras Securities Litigation, Consolidated Second Amended Class Action Complaint, 16 de julio de 2015, pp. 23 y 102, securities.stanford.edu/filings-documents/1053/PBSP00_01/2015716_r01c_14CV09662.pdf; U.S. DOJ, *Petroleo Brasileiro S.A. – Petrobras, Non-prosecution agreement*, p. A-6, www.justice.gov/opa/press-release/file/1096706/download

81 Antônio Sampaio, “Forget its ousted politicians. Here’s the real cost of Brazil’s corruption,” *Washington Post*, 24 de agosto de 2017, www.washingtonpost.com/news/democracy-post/wp/2017/08/24/forget-its-ousted-politicians-heres-the-real-cost-of-brazils-corruption.

- 10 Los registros de la SEC de los Estados Unidos de 2017 describen el modo en que personal de Halliburton, bajo presión de personas con información privilegiada del Gobierno angoleño, firmó un contrato con un proveedor políticamente conectado para cumplir las normas de contenido local del país. La compañía angoleña local era propiedad de un ex empleado de Halliburton y un amigo y vecino de un funcionario de Sonangol, la empresa nacional de petróleo que tenía autoridad para vetar o reducir los subcontratos concedidos a la compañía. Halliburton finalmente pagó a la compañía USD 3,7 millones por servicios que la compañía en su mayor parte no prestaba⁸².
- 11 En los últimos años, varios analistas y periodistas de investigación han alegado que las empresas de propiedad del Estado rusas Rosneft y Gazprom asignan contratos lucrativos de proveedores a fin de consolidar riqueza en manos de élites económicas bien conectadas⁸³. A su vez, sostienen los informes, estos proyectos ayudaron a impulsar el ascenso de varios oligarcas multimillonarios con estrechos vínculos con el liderazgo político ruso⁸⁴. Como ejemplo de los costos potenciales de este presunto comportamiento, los observadores de la industria han estimado que algunos gasoductos construidos por Gazprom tiene un costo tres veces superior a los costos estándar de la industria⁸⁵.
- 12 Las investigaciones realizadas por dos ONG internacionales en 2018 revelaron que en Sudán del Sur, los dirigentes políticos utilizaron a la empresa petrolera nacional Nile Petroleum Corporation, para adquirir equipo militar de proveedores vinculados con funcionarios gubernamentales. Las ONG afirmaron que esto formaba parte de un patrón más amplio de actividad de financiación de milicias que seguía la empresa de titularidad estatal en el conflicto civil en curso en Sudán del Sur⁸⁶.
- 13 En 2011, dos ex legisladores de Alaska se declararon culpables de corrupción política y fueron sentenciados en un tribunal federal después de que VECO Corporation, una empresa de servicios petroleros, pagara sobornos para presionar por medidas legislativas de las que se beneficiaría. Entre las medidas mencionadas figuraba una versión de un proyecto de ley sobre el impuesto al petróleo que la empresa había redactado y una legislación que llevaría a la construcción de un nuevo gasoducto⁸⁷.
- 14 Algunos esfuerzos de los proveedores de influir en las políticas públicas son legales, pero muestran cómo buscan adquirir una influencia especial sobre los responsables de la toma de decisiones del Gobierno. En los Estados Unidos, Halliburton trabaja arduamente para influir en la política y mantener vínculos con los políticos. En 2018, gastó medio millón de dólares para apoyar a candidatos a puestos electivos. Además, un grupo de vigilancia y control encontró que varios grupos de presión de esta compañía anteriormente tenían empleos gubernamentales, y al menos seis miembros del Congreso de los Estados Unidos tenían acciones en la empresa⁸⁸.

82 Securities and Exchange Commission, In the Matter of Halliburton Company and Jeannot Lorenz, Administrative Order Instituting Cease and Desist Proceedings (2017), 6, www.sec.gov/litigation/admin/2017/34-81222.pdf.

83 Alexandra Gillies. *Crude Intentions*; 124-5.

84 Karen Dawisha. *Putin's Kleptocracy* (2015), 92-93; U.S. Treasury Department, Treasury Sanctions Russian Officials, Members Of The Russian Leadership's Inner Circle, And An Entity For Involvement In The Situation In Ukraine (2014), www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl23331.aspx; Joshua Yaffa, "Putin's Shadow Cabinet and the Bridge to Crimea," *The New Yorker*, 29 de mayo de 2017, www.newyorker.com/magazine/2017/05/29/putins-shadow-cabinet-and-the-bridge-to-crimea.

85 *Ibid.*

86 Global Witness, Capture on the Nile (2018), www.globalwitness.org/en/campaigns/south-sudan/capture-on-the-nile; The Sentry, Fueling Atrocities: Oil and War in South Sudan, (2018), 2, thesentry.org/reports/fueling-atrocities.

87 Federal Bureau of Investigation, "Former Alaska Legislators Peter Kott and Victor Kohring Convicted and Sentenced for Public Corruption Crimes" (2011), archives.fbi.gov/archives/anchorage/press-releases/2011/former-alaska-legislators-peter-kott-and-victor-kohring-convicted-and-sentenced-for-public-corruption-crimes.

88 OpenSecrets.org, Halliburton Co, Profile for the 2018 Election Cycle, www.opensecrets.org/orgs//summary?id=D000000281.

Hacia la transparencia de los proveedores: inspirarse en las prácticas existentes

Una falta general de conciencia y responsabilidad sobre el papel que desempeñan los proveedores de la industria extractiva constituye un obstáculo para una supervisión eficaz. Esto presenta desafíos para los funcionarios gubernamentales encargados de elaborar políticas y regular la industria; las comunidades empresariales locales que buscan comprometerse con las cadenas de suministro de los proyectos; y los actores de supervisión pública, como periodistas o defensores de la sociedad civil, que buscan asegurar que el petróleo, el gas y la minería traigan beneficios a los ciudadanos.

La transparencia es un primer paso necesario para mejorar la conciencia, el compromiso y la rendición de cuentas. Todavía estamos muy lejos de lo que se necesita: sin embargo, algunas partes interesadas ya están publicando información útil sobre los proveedores de la industria extractiva, y muchas normas mundiales de presentación de informes y transparencia están incorporando la divulgación de los proveedores en sus requisitos y orientaciones. (Véase el anexo 1.) A continuación documentamos las prácticas de divulgación existentes que abarcan cuatro áreas clave de la gestión de proveedores: los procesos de adquisición, las identidades de los proveedores, el gasto en proveedores y la tributación de proveedores. Para cada una esbozamos lo que se está haciendo, por qué es útil la información y qué lagunas o desafíos potenciales rodean los actuales enfoques de divulgación. (Véase el anexo 2 para ejemplos específicos.) Por último, en el recuadro 4 mostramos cómo se ha utilizado la información disponible públicamente sobre los proveedores para mejorar la supervisión.

Todavía estamos muy lejos de lo que se necesita: sin embargo, algunas partes interesadas ya están publicando información útil sobre los proveedores de la industria extractiva.

PROCESO DE ADQUISICIÓN

La divulgación de las normas que rigen la contratación pública y la comunicación sobre la forma en que se llevan a cabo los procesos específicos de contratación pública podría proporcionar beneficios de rendición de cuentas. Los titulares de derechos y los proveedores podrían mitigar los riesgos de la cadena de suministros y obtener una mayor confianza pública al demostrar que sus relaciones de trabajo son el resultado de procesos abiertos y justos. Las empresas locales podrían crear una mejor conciencia de las oportunidades de adquisición y cómo solicitarlas. Los Gobiernos y los agentes públicos de supervisión podrían examinar los procesos de selección de proveedores, especialmente los de las empresas de propiedad del Estado, reduciendo el riesgo de mala administración y corrupción.

- **Titulares de derechos.** De acuerdo con las directrices de presentación de informes sobre sostenibilidad, como la Global Reporting Initiative (GRI), los titulares de derechos internacionales más importantes proporcionan información general a nivel de la empresa sobre las normas que rigen la contratación, incluida información básica sobre los enfoques de diligencia

debida⁸⁹. Muchas empresas también publican políticas y declaraciones de proveedores, incluidos documentos de códigos de conducta⁹⁰. Sin embargo, comparativamente menos empresas publican información práctica sobre adquisiciones a nivel de proyectos. Una excepción importante es la mina Oyu Tolgoi, operada por Rio Tinto en Mongolia, que publica información detallada a nivel de proyecto sobre políticas, procedimientos y normas de adquisición, así como información práctica sobre las próximas licitaciones y expresiones de interés y cómo solicitar⁹¹.

- **Empresas de propiedad del Estado.** Debido a que estas empresas son instituciones públicas, sus normas de contratación pueden incluirse en leyes o documentos de política pública. Sin embargo, muchos procedimientos de adquisición de empresas de propiedad del Estado son complejos y no se comunican adecuadamente. Ecopetrol ha hecho un esfuerzo por proporcionar información a nivel de empresa de acuerdo con las directrices de informes de sostenibilidad sobre adquisiciones⁹². Otras empresas estatales, incluidas Pemex, Petrobras y Qatar Petroleum, han desarrollado portales de adquisiciones que ofrecen información detallada sobre procesos específicos, próximas licitaciones y contratos adjudicados⁹³. En México existe un enfoque novedoso de la transparencia de las adquisiciones, donde las disposiciones generales de contratación de Pemex también permiten que los “testigos sociales” participen en las distintas etapas de los procesos de contratación de la empresa de titularidad estatal. Los “testigos sociales” son personas que son testigos de las distintas etapas de las adquisiciones y se espera que hagan públicas sus observaciones y recomendaciones e informen sobre irregularidades⁹⁴. Si bien estas disposiciones permiten un acceso público sin igual a la toma de decisiones en materia de contratación pública, la naturaleza altamente compleja y técnica de la contratación que realizan las empresas de propiedad del Estado a veces significa que los testigos sociales no siempre pueden detectar eficazmente las irregularidades⁹⁵.
- **Gobiernos anfitriones.** Algunos Gobiernos han creado plataformas para que las empresas compartan, de manera transparente, información sobre adquisiciones y oportunidades de negocio. En ese sentido, la Autoridad de Petróleo y Gas del Reino Unido alienta a los titulares de derechos a publicar información sobre las adjudicaciones en el portal *Oil and Gas Pathfinder*. Además de la información contextual básica, el portal permite a las empresas enumerar los principales contratos que han adjudicado, el valor de dichos

89 Véase, por ejemplo, Exxon Mobil corporate.exxonmobil.com/Community-engagement/Sustainability-Report/Social/Supply-chain-management#procurementProcessAndSupplierQualification; Shell, www.shell.com/business-customers/shell-for-suppliers/about-shell-for-suppliers.html y Anglo American, brasil.angloamerican.com/~/_media/Files/A/Anglo-American-Group/Brazil/sustentabilidade/aa-sustainability-report-2018.pdf.

90 Véase, por ejemplo, Rio Tinto, www.riotinto.com/footer/suppliers; y Equinor, www.equinor.com/en/supply-chain.html#downloads.

91 Oyu Tolgoi, *Procurement*, www.ot.mn/oyu-tolgoi-procurement.

92 Ecopetrol, *Sustainability Report* (2018), 191-199, www.ecopetrol.com.co/documentos/Ecopetrol-Integrated-Sustainability-Report-2018.pdf.

93 Petrobras, Portal de Transparência, transparencia.petrobras.com.br/licitacoes-contratos/contratos; Pemex, Portal de Obligaciones de Transparencia, portaltransparencia.gob.mx/pot/contrataciones/consultarContrato.do?method=consultaContrato&id.idContrato=645018814&_idDependencia=18575&viaLocation=true; Qatar Petroleum, Tenders, qp.com.qa/en/SupplyManagement/Tenders/Pages/Tenders.aspx. Revisado en julio de 2020.

94 C. A. Morán y A. Carvallo, Pemex's Contracting Regime After the Energy Reform (Oil, Gas, and Energy Law, 2016), www.ogel.org/article.asp?key=3602.

95 Entrevista con Gavin Hayman, 15 de mayo de 2019.

contratos y con quién pueden contactar los usuarios para obtener más información⁹⁶. Otros países han aplicado enfoques más legalistas. En México, por ejemplo, el titular de los derechos debe emitir una invitación para un concurso o licitación pública internacional por contratos de valor superior a USD 20 millones⁹⁷. Mientras tanto, la ley en el Líbano exige que las empresas emprendan una licitación abierta para contratos importantes⁹⁸.

Un desafío importante relacionado con la divulgación de normas y procesos de contratación pública se centra en el nivel en que las empresas de propiedad del Estado, los titulares de derechos y los Gobiernos hacen revelaciones. La comunicación de las reglas y procesos generales de contratación pública a nivel de la empresa está surgiendo lentamente como práctica común. Sin embargo, en el nivel de los proyectos individuales, donde la información es más útil y la demanda pública es mayor, la información sobre adquisiciones tiende a ser más limitada. Si las partes interesadas desean obtener beneficios de la transparencia, habrá que hacer coincidir las divulgaciones requeridas con las necesidades y demandas de información.

Si las partes interesadas desean obtener beneficios de la transparencia, habrá que hacer coincidir las divulgaciones requeridas con las necesidades y demandas de información.

IDENTIDADES DE PROVEEDORES

La publicación de identidades de proveedores permite a los funcionarios gubernamentales, titulares de derechos y agentes de supervisión identificar proveedores que puedan suponer problemas para el sistema de tributación, el contenido local o los esfuerzos anticorrupción del país. Además, pueden detectar con mayor eficacia posibles conflictos de interés cuando la información sobre las identidades de los proveedores se combina con información sobre beneficiarios reales⁹⁹. La transparencia de las identidades de los proveedores también ayuda a las empresas locales a conocer qué empresas proveedoras pueden tener más oportunidades de contratación disponibles.

- **Titulares de derechos.** Los operadores de la mina Oyu Tolgoi, en Mongolia, mantienen una lista actualizada de proveedores con contratos adjudicados en el sitio web de compras de la empresa. Cada proveedor figura con una persona de contacto, información de contacto e información de su sitio web¹⁰⁰. Para contratos clave en la plataforma continental del Reino Unido, varias compañías petroleras, como Alpha Petroleum, BP, Dana Petroleum, Neptune E&P y Total han publicado información a nivel de proyecto, con nombres de proveedores y

96 Oil and Gas Authority, Oil and Gas Pathfinder, www.ogauthority.co.uk/supply-chain/oil-gas-pathfinder-previously-project-pathfinder.

97 Comisión Nacional de Hidrocarburos, *Rondas México*, rondasmexico.gob.mx/

98 Estos se definen como "cualquier contrato que afecte material o sustancialmente el diseño o la funcionalidad de las instalaciones, el concepto o el calendario de las políticas de desarrollo, producción o gestión de recursos y agotamiento. ... contratos de valor sustancial, lo que significa que la ejecución o incumplimiento del contrato puede afectar sustancialmente la economía del proyecto o la solidez financiera del titular del derecho." Gobierno del Líbano, Reglamento sobre actividades petrolíferas, Artículo 157.

99 Un beneficiario real es una persona natural que, directa o indirectamente, ejerce control sustancial, tiene interés económico sustancial o recibe beneficio económico sustancial de una entidad corporativa. Cada vez más países de todo el mundo están recopilando (y en algunos casos, publicando) información sobre beneficiarios reales en los registros públicos. Cuando se publican las identidades de proveedores, la disponibilidad de información de beneficiarios reales permitiría a los Gobiernos, al sector privado y a los agentes de supervisión prevenir, supervisar y gestionar mejor las relaciones problemáticas con los proveedores cuando surjan. Erica Westenberg y Aaron Sayne. "Beneficial Ownership Screening: Practical Measures to Reduce Corruption Risks in Extractives Licensing" (NRGI, 2018), 11, www.resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/beneficial-ownership-screening_0.pdf.

100 Oyu Tolgoi, "Oyu Tolgoi underground awarded contract listing," www.ot.mn/oyu-tolgoi-underground-awarded-contract-listing.

puntos de contacto, usando el portal *Oil and Gas Pathfinder*, de la Autoridad de Petróleo y Gas del Reino Unido.

- **Empresas de propiedad del Estado.** Algunos portales de contrato de estas empresas permiten a los usuarios buscar y explorar las listas de adjudicatarios de contratos de empresas de propiedad del Estado. El portal de transparencia de Petrobras proporciona información sobre el nombre del contratista, el objetivo, el valor y el saldo bruto del contrato¹⁰¹. El portal de Pemex y de Qatar Petroleum ofrecen esta información, además de información sobre el tipo específico de proceso de contratación (licitación abierta, llamados a licitación, etc.) bajo el cual seleccionó al proveedor¹⁰².
- **Gobiernos anfitriones.** El portal *Oil and Gas Pathfinder*, de la Autoridad de Petróleo y Gas del Reino Unido permite a las empresas enumerar los principales contratos que han adjudicado, incluida la identidad de la empresa que ha obtenido la concesión y con quién se puede contactar para obtener más información¹⁰³. La Junta de Desarrollo y Supervisión de Contenidos de Nigeria publica las identidades de los proveedores aprobados¹⁰⁴. En el Líbano, la ley de transparencia del sector petrolero exige la publicación de los nombres de todos los proveedores de la industria¹⁰⁵. El código de minería de Camerún va un paso más allá, pues requiere que los subcontratistas directos de los titulares y solicitantes de licencias de minería revelen a sus beneficiarios reales¹⁰⁶. Algunos países, como Guinea e Irak, han proporcionado información sobre las estructuras de propiedad de los proveedores en sus informes EITI¹⁰⁷.

La publicación de identidades de proveedores enfrenta dos retos principales. En primer lugar, la elección de los umbrales de notificación. La publicación de información sobre cada pequeño proveedor involucrado en un proyecto o sector puede correr el riesgo de abrumar al usuario y, de ese modo, invisibilizar información importante. A la inversa, los umbrales elevados podrían excluir a empresas pequeñas pero localmente importantes a través de las cuales las élites políticas ejercen influencia y reciben beneficios. En segundo lugar está la cuestión de la confidencialidad comercial. Algunas empresas titulares de derechos han afirmado que la información sobre las identidades de los proveedores es comercialmente confidencial y, por lo tanto, no debe publicarse¹⁰⁸. Estas preocupaciones merecen un examen más a fondo, pero, como indicamos anteriormente, varias empresas titulares de derechos ya han revelado esta información para múltiples proyectos. Además, algunas empresas multinacionales de otros sectores ya han adoptado la plena divulgación de las identidades de sus proveedores. En la industria de la confección, por ejemplo, al menos 39 marcas líderes mundiales han firmado

101 Petrobras, Portal de Transparência.

102 Pemex, Portal de Obligaciones de Transparencia.

103 Oil and Gas Authority, *Oil and Gas Pathfinder*.

104 Nigerian Content Development and Monitoring Board, *Approved suppliers list 2018/2019*, ncdmb.gov.ng/ease-of-doing-business/ncec-approved-list.

105 Gobierno del Líbano, Ley 84. Promulgada el 10 de octubre: Enhancing Transparency in the Petroleum Sector, Article 10.7, www.lpa.gov.lb/Library/Assets/Gallery/asdasdas/Laws/Transparency%20Law%20-%20English%20-%20Unofficial%20Translation%20-%20law%2084-2018.pdf.

106 République du Cameroun, Loi N°2016/017 du 14 Décembre 2016 Code Minier, Article 145, www.droit-afrique.com/uploads/Cameroun-Code-minier-2016.pdf.

107 Toroskainen and Lado, *EITI Data Can Support Guinea's Efforts to Promote Local Mining Subcontractors; EITI, Spotlight: Transparency in the supply of goods and services in the extractive industries (2020)*, Implementation Progress Report October – January 2020, Documento del Consejo 46-2-A.

108 Entrevista con Jeff Geipel, 12 de octubre de 2019.

el compromiso de transparencia, en virtud del cual se han comprometido a publicar listas globales de fábricas con información detallada sobre proveedores, subcontratistas y licenciarios¹⁰⁹.

GASTO DEL TITULAR DE LOS DERECHOS EN PROVEEDORES

Una mejor supervisión de los controles de costos de los proveedores, tributación, adquisiciones locales y riesgos de corrupción dependen de la información sobre el gasto en proveedores. La transparencia puede ayudar a los Gobiernos y a los ciudadanos a comprender la escala y la composición del gasto en proveedores y ayudar a los titulares de derechos a comunicar los impactos económicos más amplios de sus operaciones. También puede hacer más responsable el gasto de las empresas de propiedad del Estado.

- **Titulares de derechos.** Un enfoque común a una serie de empresas es la publicación del total de proveedores en todo el mundo y la cantidad total gastada en estos¹¹⁰. Varias empresas van aún más allá. BHP, Anglo American y Tullow Oil se encuentran entre un grupo de empresas que desglosan sus gastos de proveedores por país, y las dos últimas desglosan aún más los gastos por proveedores locales¹¹¹. La presentación de informes a nivel de proyecto es más común en el sector minero, como ejemplos de lo anterior podemos mencionar las minas de Ivanhoe y Lundin Gold (ambas utilizan el Mecanismo de Información de Compras Locales de Minería ([LPRM]), la mina Geita en Tanzania, operada por AngloGold Ashanti, y Oyu Tolgoi, en Mongolia, que ha publicado objetivos detallados de gasto en adquisiciones en comparación con las cifras reales para 2017¹¹².
- **Empresas de propiedad del Estado.** Por lo regular, la información sobre los gastos de estas empreses escasa: una de las principales conclusiones del proyecto de Base de Datos Nacional de Empresas Petroleras, del NREGI, ha sido que los gastos de las empresas siguen siendo una laguna importante en los informes de las empresas de propiedad del Estado¹¹³. Sin embargo, existen ejemplos de buenas prácticas. La compañía nacional tailandesa de petróleo, PTT Exploration and Production Public Company Limited, proporciona

109 Los ejemplos incluyen, entre otras, a Adidas, www.adidas-group.com/en/sustainability/managing-sustainability/human-rights/supply-chain-structure/, Nike, manufacturingmap.nikeinc.com/; y Primark, globalsourcingmap.primark.com/. Véase Human Rights Watch, "Surge in Garment Industry Transparency" (2019), www.hrw.org/news/2019/12/18/surge-garment-industry-transparency.

110 Véase, por ejemplo, BP, *Sustainability report* (2018), 42, www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/sustainability/group-reports/bp-sustainability-report-2018.pdf; Rio Tinto, *Taxes paid report* (2018), www.riotinto.com/en/news/releases/Rio-Tinto-taxes-paid-report-2018; Shell, *Contribution to society* (2018) 77, reports.shell.com/sustainability-report/2018/contribution-to-society.html - :":text=Our contribution to society comes,through our social investment programmes; Total (2018), *Registration document*, 108, www.total.com/sites/g/files/nytnzq111/files/atoms/files/ddr2018-en.pdf - page=382.

111 BHP, *Economic contribution report* (2018) 4, www.bhp.com/-/media/documents/investors/annual-reports/2018/bhpeconomiccontributionreport2018.pdf; Anglo American, *Sustainability Report* (2018), 3, brasil.angloamerican.com/~media/Files/A/Anglo-American-Group/Brazil/sustentabilidade/aa-sustainability-report-2018.pdf; Tullow Oil, *Annual report and accounts* (2018), 179, www.tulloil.com/application/files/4115/7960/2840/tullow-oil-plc-2018-annual-report-and-accounts.pdf.

112 Ivanhoe mines, *Sustainability Report 2018* (2018), 30, www.ivanhoemines.com/site/assets/files/4354/ivanhoemines_sr18.pdf; Lundin Gold, *Sustainability Report 2019*, 15, www.lundin.gold.com/site/assets/files/16806/2019-sustainability-report-en.pdf; Geita Mine, *How we have shared gold sales revenue*, www.geitamine.com/en.html - tax; Oyu Tolgoi, *Procurement in numbers*, www.ot.mn/procurement/procurement-in-numbers/.

113 NREGI, *The National Oil Company Database* (2019), 22, www.nationaloilcompanydata.org/api/publications/content/NFInShndYNC4ntCohaYqok1u2jHAG4vvLXK1jwL.pdf.

información sobre el gasto total en proveedores en cuatro países donde trabaja y publica el porcentaje de compras locales en cinco países. Para el gasto en Tailandia, desglosa los números de proveedores y las cifras de gasto total en todos los segmentos de la industria¹¹⁴. Ecopetrol, la petrolera nacional colombiana, publica cifras sobre su contratación en Colombia, incluyendo el total de proveedores, el gasto total en proveedores y cifras desglosadas del gasto en proveedores locales¹¹⁵. La petrolera nacional brasileña, Petrobras, revela información sobre el gasto de sus filiales en proveedores, da amplias cifras sobre cuántos proveedores tienen sede en Brasil y desglosa aún más a los proveedores por tamaño de contrato¹¹⁶. Qatar Petroleum publica oportunidades de licitación e información sobre contratos adjudicados, acuerdos y pedidos en su sitio web, incluyendo el nombre del proveedor, el valor del contrato y la duración programada de las obras¹¹⁷.

- **Gobiernos anfitriones.** Algunos Gobiernos han creado sistemas para estandarizar la presentación de informes sobre el gasto en proveedores. En muchos casos, se usan para hacer seguimiento del contenido local. La Comisión Mexicana de Hidrocarburos, que publica objetivos de gasto en adquisiciones a nivel de proyecto y cifras reales de cada contrato que administra, es un ejemplo destacado¹¹⁸. Otros países publican cifras en sus informes EITI. El de Senegal de 2018, por ejemplo, incluye el total de proveedores nacionales e internacionales y el valor total de los pagos¹¹⁹.

Aunque hay un sólido precedente de publicación de información sobre el gasto en proveedores, la práctica actual revela problemas de estandarización. Un desafío importante son las definiciones y unidades de presentación de informes; por ejemplo, “gasto en proveedores”, “gasto en adquisiciones” o “local”. Hasta que no exista un lenguaje común, los actores de supervisión solo podrán examinar la información a partir del proyecto o la empresa, pero no será posible hacer comparaciones entre empresas o países.

Un desafío importante son las definiciones y unidades de presentación de informes.”

114 PTTEP, *Sustainability report* (2018), 48-50, www.pttep.com/en/Sustainabledevelopment/Disclosure/Sustainabilityreport/2018Sdreport.aspx.

115 Ecopetrol, *Sustainability Report* (2018), 198-199, www.ecopetrol.com.co/wps/portal/Home/es/!ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljo8zi_YzMnA09TQwDDMxCXQwCXV0tAoN8fAzdDUz1wwkpiAJKG-AAjgZA_VFYIDgaOAUZORkbGLj7G2FVgGJGQW6EQaajoilAyi524w!!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh.

116 Petrobras, *Sustainability* (2018), 78-79.

117 Qatar Petroleum. *Tenders*

118 Comisión Nacional de Hidrocarburos, *Rondas México*, rondasmexico.gob.mx/eng/contracts/cnh-r01-l01-a22015/?tab=08.

119 Government of Senegal, *Informe EITI de 2018* (2019), 110-111, eiti.org/document/2018-senegal-eiti-report.

TRIBUTACIÓN DE PROVEEDORES

A diferencia de la divulgación de pagos de impuestos de titulares de derechos, la transparencia en la tributación de los proveedores de la industria extractiva no ha avanzado mucho en los últimos años. Publicar más información sobre la manera en que los Gobiernos gravan a los proveedores ayudaría a los titulares de derechos y a las empresas proveedoras a presentar mejor la contribución económica que hacen a los países en los que trabajan y aportaría a los debates sobre políticas fiscales óptimas. Los avances en este ámbito también pueden ayudar a garantizar que los Gobiernos no pierdan oportunidades de ingresos y a destacar malas decisiones políticas para que los legisladores puedan corregirlas.

- **Titulares de derechos y empresas de propiedad del Estado.** Aunque el Estándar EITI no exige que los países informen sobre la retención de impuestos pagados por los titulares de derechos en nombre de sus proveedores, algunos procesos EITI, como en Zambia y la RDC, incluyen tal exigencia en sus informes¹²⁰. En otras partes, algunas empresas, como Glencore, incluyen la retención de impuestos como parte de sus informes de pagos a los Gobiernos ordenados por los Gobiernos anfitriones¹²¹.
- **Proveedores.** El marco de erosión de la base imponible y traslado de beneficios (BEPS) de la OCDE exige que las empresas multinacionales con ingresos consolidados de grupo de al menos EUR 750 millones compartan información tributaria que cubra las jurisdicciones en las que operan. En virtud del Plan de Acción 13 del BEPS, las grandes multinacionales deben preparar un informe país por país con datos agregados sobre ingresos, ganancias, impuestos sobre la renta pagados y actividad económica. La mayoría de los Gobiernos no exige que estos informes se hagan públicos, pero algunas empresas han publicado voluntariamente sus informes país por país, y Noruega ha hecho que la publicación sea obligatoria en las industrias extractivas. En consecuencia, las compañías de servicios noruegas, como Aker Solutions, han hecho públicos estos informes^{122,123}. Algunos proveedores también están empezando a publicar de manera proactiva información sobre su enfoque de la tributación. Como ejemplo, Halliburton publica su estrategia fiscal en su sitio web¹²⁴. En el seno del EITI, los proveedores de la industria extractiva están informando sobre pagos de impuestos a los Gobiernos de Guinea, Malí y Tanzania. A manera de ejemplo, el informe EITI de Malí de 2016 cubre los pagos al Gobierno de proveedores que representan el 17 por ciento del total de los ingresos de la industria extractiva, una lista de proveedores locales, sus números de identificación fiscal, el valor de los bienes y servicios adquiridos en el período que abarca el informe, la naturaleza de los bienes/servicios y la localidad¹²⁵.

120 Government of Zambia, *Informe EITI del año que termina el 31 de diciembre de 2017* (2018), 75, eiti.org/files/documents/2017_zambia_eiti_report.pdf; Gobierno de la RDC, *ITIE rapport de conciliation 2017* (2019), 37, eiti.org/files/documents/rapport_de_conciliation_itie-rdc_2017_-_final_signe.pdf.

121 Glencore, *Payments to governments report*, 2018 (2019), 9, 36, www.glencore.com/dam:jcr/c9cea7dd-9fe6-4f9b-bd6a-e82f72672075/Glencore_Payments_to_governments_report_2018---.pdf

122 Si bien ninguna empresa proveedora de la industria extractiva ha publicado voluntariamente informes por país, algunas empresas titulares de derechos, como ENI, Shell y Anglo American, han optado por hacer públicos los informes. La publicación brinda a las empresas la oportunidad de crear confianza pública en su estrategia tributaria y ofrece la oportunidad de explicar los informes de cada país.

123 Aker Solutions, *Corporate Responsibility Report 2018* (2019), 38, www.akersolutions.com/globalassets/cr/cr-report-2018.pdf.

124 Halliburton, *Halliburton tax strategy* (2019), www.halliburton.com/en-US/about-us/halliburton-uk-tax-strategy.html?node-id=hgeyxt6e.

125 Malí EITI, *Informe EITI, 2016* (2018), 12, www.eiti.org/document/mali-eiti-report-2016.

- **Gobiernos anfitriones.** Además de incluir los impuestos a los proveedores en los informes EITI, muchos Gobiernos anfitriones están publicando contratos de recursos entre el titular de derechos y el Estado, que a menudo incluyen exenciones de impuestos a los proveedores que antes quedaban ocultas. Por lo menos 46 Gobiernos han publicado contratos entre el Estado y el inversor, y 28 tienen leyes vigentes que exigen esta publicación¹²⁶. El análisis futuro podría examinar estos contratos en busca de exenciones pertinentes, basándose en importantes esfuerzos iniciales del Foro Intergubernamental sobre Minería, Minerales, Metales y Desarrollo Sostenible (FIG)¹²⁷.

Hasta ahora, la mayoría de los esfuerzos por lograr la transparencia fiscal se han centrado en los titulares de derechos. Si bien hay muchas buenas razones para ampliar el enfoque a fin de incluir a los proveedores, se presentan por lo menos dos desafíos importantes. En primer lugar, muchas iniciativas de divulgación de impuestos, como el EITI, se llevan a cabo a nivel de país, lo que plantea preguntas sobre cómo contratar a proveedores no residentes, muchos de los cuales no tienen presencia en el país anfitrión. En segundo lugar, muchas empresas proveedoras no están tan familiarizadas con las discusiones sobre responsabilidad fiscal y transparencia como los titulares de derechos que han participado en los mecanismos existentes durante años. El compromiso con los proveedores debe incluir explicar por qué su inclusión es importante.

¹²⁶ NRGi, *Contract Disclosure Practice and Policy Tracker*, docs.google.com/spreadsheets/d/1FXEeD43jw6VYHV8yS-8KJ5-rR5I0XtKxVQZBWzr-ohY/edit?userstoinvite=falltapha88%40gmail.com&ts=5e44f560 - gid=0.

¹²⁷ Saila Stausholm, Jaqueline Terrel y Alexandra Readhead, Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development Mining Tax Incentives Database (2019), www.igfmining.org/tax-incentives-mining.

Recuadro 4. Cuando la información sobre los proveedores ha mejorado la supervisión

Adquisiciones locales en Camerún

El acceso a la información sobre las identidades de los proveedores ayudó a dos organizaciones de la sociedad civil (OSC) camerunesas a monitorear el cumplimiento por parte de una empresa minera de su obligación contractual de “utilizar en la medida de lo posible servicios y productos de fuentes locales, así como productos fabricados en Camerún”. Después de establecer que la empresa minera contrató a proveedores locales para que proporcionaran servicios de evaluación de impacto ambiental y dinamita, las OSC preguntaron por qué los proveedores locales existentes no proporcionaban también servicios de construcción de campamentos a la empresa. En ausencia de informes públicos sobre las identidades de los proveedores, el análisis de las OSC se basó en la información recogida en entrevistas con informantes clave. También se beneficiaron del acceso público al contrato de minería. Los resultados llevaron a las OSC a recomendar objetivos numéricos, calendarios y un marco de monitoreo para el uso de proveedores locales¹²⁸.

Registro de suplidores en Irak

En Irak, el marco jurídico exige que las compañías de petróleo y gas revelen información sobre todos los contratos secundarios por un valor superior a USD 100 millones. Esto incluye el nombre de la empresa, el valor del contrato y la fecha de firma. Cuando el capítulo del EITI de Irak hizo referencia cruzada a los datos con información de beneficiarios reales proporcionada por el registrador de las empresas, encontró a un proveedor de servicios extranjero que no se registró en el país, una violación de la Ley de sucursales de empresas extranjeras. El informe EITI documentó la infracción y recomendó que el Ministerio de Petróleo estudiara la cuestión e investigara a los beneficiarios reales de la empresa contratada¹²⁹.

Escándalo de adquisición de plataformas petrolíferas de Naftogaz en Ucrania

Cuando se hizo público que Naftogaz, empresa ucraniana de titularidad estatal, había gastado USD 400 millones en una plataforma de perforación, los periodistas locales se interesaron y comenzaron a examinar los procedimientos de licitación, la información sobre precios y las empresas involucradas. Una ONG local informó que uno de los ganadores, Highway Investment Processing, había comprado la plataforma de perforación a un proveedor noruego por USD 248 millones (un 38 por ciento menos que el precio de venta pagado por Ucrania) pocos días antes de venderla a una filial de Naftogaz¹³⁰. Los informes de los medios de comunicación determinaron más tarde que los directores y accionistas de las empresas ganadoras formaban parte de una red de nominados profesionales con intereses en compañías ficticias extraterritoriales¹³¹. Dos de los nominados eran bien conocidos en los círculos anticorrupción como vinculados a cientos de empresas ficticias, algunas de las cuales supuestamente desempeñaban funciones en contratos gubernamentales y actividades de fraude bancario, un mecanismo tipo Ponzi con sede en Estados Unidos y ventas de armas embargadas a grupos rebeldes africanos, entre otras actividades¹³².

128 Centre pour l'Environnement et de Développement and Réseau de Lutte contre la Faim, Monitoring local content and fiscal obligations of mining companies in Cameroon: Case of the diamond mining project of Cameroon and Korea Mining Incorporation Mobilong, East Cameroon (2011), www.relufa.org/en/wp-content/uploads/2017/03/contractual-obligations-english.pdf

129 EITI, *Spotlight: Transparency in the supply of goods and services in the extractive industries*.

130 Aaron Sayne, Alexandra Gillies y Andrew Watkins. Twelve Red Flags: Corruption Risks in the Award of Extractive Sector Licenses and Contracts (NRGI, 2017), 14-15, www.resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/twelve-red-flags-corruption-risks-award-extractive-sector-licenses-and; Natalia Sedietska, Ukraine oil rig deal: fat cats getting fatter?, (Open Democracy, 2011), www.opendemocracy.net/en/odr/ukraine-oil-rig-deal-fat-cats-getting-fatter/.

131 Graham Stack, “Why are dodgy shell companies from all over the world run by a bunch of Latvian losers?” *Ukraineleaks*, agosto de 2014, www.graham-stack.com/?page_id=119

132 Graham Stack, “Really dodgy, from arms dealing to government theft to ponzi fraud,” *Ukraineleaks*, August 2014.; Gerard Ryle y Stefan Candea, “Faux Corporate Directors Stand in for Fraudsters, Despots and Spies,” (International Consortium of Investigative Journalists, 2013).

Conclusión

A la luz de la actual pandemia de coronavirus y de la transición más amplia de la energía de combustibles fósiles hacia fuentes más limpias, las cadenas de suministro de proyectos para las industrias extractivas enfrentan a múltiples fuerzas disruptivas. Para proteger el interés público, así como su propia resiliencia a largo plazo, las respuestas del sector privado y del Gobierno deben abordar los retos de gobernanza de proveedores detallados en este informe.

Como hemos demostrado, estas cuestiones (el control de costos, las contribuciones de los proveedores a los ingresos fiscales, las adquisiciones locales y la corrupción) son complejas y están interrelacionadas. Para hacer frente al desafío se necesitará un programa que vincule varias áreas de especialización, desde la contratación y la gestión de contratos hasta la tributación y la lucha contra la corrupción.

Dadas las múltiples incertidumbres y lagunas de conocimiento que rodean a los proveedores de la industria extractiva, mejorar la transparencia es un primer paso necesario. Algunos titulares de derechos individuales, Gobiernos, empresas de propiedad del Estado y proveedores ya están dando pasos importantes, pero *ad hoc*. Además, como exploramos en el anexo 1, varias iniciativas internacionales de transparencia y presentación de informes están empezando a dar orientación sobre estas cuestiones.

Como resultado de este progreso, existen importantes precedentes de transparencia en torno a los procesos de adquisición, la identidad de los proveedores, el gasto en proveedores y la tributación de los proveedores. En algunos contextos, esta información se viene utilizando para mejorar la supervisión y la rendición de cuentas, pero lograr que sean más amplias, coherentes y útiles requerirá de acciones específicas de los interesados, incluidos los ciudadanos afectados, actores de la supervisión pública, Gobiernos, titulares de derechos, empresas de propiedad del Estado y de los propios proveedores.

La sociedad civil, los periodistas, la comunidad internacional, los Gobiernos de los países de origen y los financistas deben investigar cada vez más sobre los impactos económicos y los riesgos asociados con los proveedores de la industria extractiva. Deben producir más investigación y recomendaciones de buenas prácticas más sólidas sobre las cuestiones límite que se examinan en este informe, como la responsabilidad pública de las auditorías de costos y las adquisiciones locales, los enfoques de la fiscalidad de los proveedores y la lucha contra la corrupción.

Los Gobiernos de los países anfitriones deben evaluar si los flujos de información en torno a sus proyectos de petróleo, gas y minería son adecuados para una supervisión pública eficaz y tomar medidas para mejorarlos según sea necesario. Cuando desempeñen un papel activo en la planificación o aprobación de la selección de proveedores, los Gobiernos deberían preguntarse si existen salvaguardas adecuadas para proteger contra los conflictos de interés. Esto es particularmente pertinente cuando se dedican a las industrias extractivas a través de empresas de propiedad del Estado.

Las empresas titulares de derechos deben proporcionar información sobre sus proveedores de forma proactiva y establecer expectativas de transparencia y rendición de cuentas en todas sus cadenas de suministro. Deben considerar los impactos económicos de integridad de los proveedores en sus procesos de diligencia debida que acompañan la selección de proveedores. Estos también deberían adoptar una mayor transparencia, utilizándola como una oportunidad para mejorar los resultados operativos y de sostenibilidad.

Las iniciativas mundiales de presentación de informes y transparencia tienen un papel importante que desempeñar en la convocatoria al diálogo y el estímulo de los progresos en lo relativo a estas cuestiones. Entre los problemas de transparencia no resueltos figuran la coordinación y normalización de las definiciones y enfoques, el establecimiento de umbrales prácticos de presentación de informes y la obtención de información en los distintos niveles en que más se necesita la información (a nivel de proyecto, nacional o de la empresa).

El compromiso activo de las empresas proveedoras será esencial para descubrir formas viables de avanzar en estas y otras áreas. Es importante destacar que se necesitan nuevas conversaciones entre las principales partes interesadas identificadas en este informe para garantizar que este ámbito fundamental de la gobernanza de la industria extractiva reciba finalmente la atención que merece.

Apéndice. Notas sobre las estimaciones de gastos en proveedores

En las figuras 1 y 2 de este informe basamos nuestras estimaciones de gastos en proveedores en nuestro análisis de los datos de la Rystad Energy: *ServiceCube and UCube* and S&P Global: *Mine Economics* databases¹³³. Todas las cifras son nominales en USD. Dividimos todos los gastos operativos y de capital a nivel de activos en dos categorías: “bienes y servicios de proveedores” y gasto interno en “empleados y gastos fijos”. Como datos a nivel de activos, es importante señalar que no cubren los gastos intermedios y posteriores, como la construcción de instalaciones de transporte y almacenamiento, ni los gastos de la sede de la empresa que no se contabilizan en un proyecto específico, incluidos ciertos costos de financiación y honorarios por servicios profesionales.

Petróleo. Las bases de datos ServiceCube y UCube reflejan el análisis de Rystad de 65.000 campos petroleros, por lo que cubren todos los activos de petróleo conocidos a nivel mundial. Las fuentes de datos de cada categoría de la figura 1 son:

- *Proveedores de bienes y servicios.* Todas las categorías excepto “gasto interno” en el Service Demand Cube.
- *Empleados y gastos fijos.* La categoría de “gasto interno” en el Service Demand Cube, que comprende sueldos y gastos de venta, generales y administrativos¹³⁴.
- *Ingresos del Gobierno.* La categoría de lo que le queda al Gobierno en el modelo económico de UCube, que consiste en regalías, impuestos sobre la renta y acciones de producción del Gobierno/empresa petrolera nacional.
- *Rentabilidad de los inversores.* La categoría de flujo de caja libre en el modelo económico de UCube.

133 Para obtener una descripción detallada de la metodología de datos de cada plataforma, consulte: Rystad Energy: Client Portal: Documentation and Methodology; S&P Global, *Mine Economics methodology*, platform.marketintelligence.spglobal.com/help/Mine_Economics_Methodology.htm.

134 La suma de los gastos del Service Demand Cube en bienes y servicios de proveedores y gastos internos y fijos coincide estrechamente con los gastos operativos y de capital del modelo económico del U Cube . Las pequeñas diferencias se deben a las diferencias en los informes y a las posibles categorías de gastos menores no captadas por el Service Demand Cube.

Minería. En el momento del análisis, la base de datos de S&P Mine Economics reflejaba 1.390 activos mineros en todo el mundo, con la siguiente cobertura de productos básicos clave: cobre, 87 por ciento; cobalto, 88 por ciento; oro, 65 por ciento; mineral de hierro, 81 por ciento; plomo, 50 por ciento; litio, 90 por ciento; molibdeno, 55 por ciento; níquel, 64 por ciento; paladio, 100 por ciento; platino, 94 por ciento; rodio, 93 por ciento; plata, 77 por ciento; zinc, 68 por ciento; y U3O8, 66 por ciento. Las fuentes de datos de cada categoría de la figura 1 son:

- *Proveedores de bienes y servicios.* No hay cifras de gastos de proveedores en la base de datos de Mine Economics. Por lo tanto, calculamos la proporción de gastos que se destina a los proveedores en las nueve categorías de costos contenidas en la base de datos de Mine Economics. (Véase la tabla 2) Las estimaciones se basan en entrevistas con expertos de S&P Global, expertos de la industria e informes de análisis de mercado¹³⁵.
- *Empleados y gastos fijos.* Refleja el resto en cada categoría de costos de la base de datos de Mine Economics después de deducir la parte estimada gastada en los proveedores.
- *Ingresos del Gobierno.* Regalías y categorías de impuestos en la base de datos de Mine Economics.
- *Rentabilidad de los inversores.* Categoría de flujo de caja después de impuestos en la base de datos de Mine Economics.

Cuota de gastos con proveedores:	
Costo de mano de obra	30%
Costo de la electricidad	80%
Costo del combustible	90%
Costo de los reactivos (incluido el ácido)	90%
Otros costos	70%
No ferrosos: costos de explotación	90%
Costos indirectos y extraordinarios	30%
Gastos de capital para sostenimiento	60%
Gastos de capital para desarrollo y expansión	80%

Tabla 2. Proporción estimada de las categorías de gasto de S&P Mine Economics dedicadas a los proveedores

¹³⁵ Valentina Ruiz Leotaud, "Underground mining equipment market to reach \$30.5 billion by 2023," *Mining.com*, 13 de septiembre de 2016, www.mining.com/underground-mining-equipment-market-to-grow-says-report-while-big-players-struggle; y PwC, *Mine* (2017), www.pwc.com.au/publications/pdf/global-mine-2017.pdf.

SOBRE LOS AUTORES

Robert Pitman es senior officer de gobernanza en NRGi.

Kaisa Toroskainen es consultora y ex program officer de África en NRGi.

AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen a las distintas personas que hicieron posible esta publicación. En particular, Aaron Sayne nos ayudó a pulir la expresión de nuestros argumentos. Alexandra Gillies fue responsable del control de calidad general. David Manley revisó nuestras estimaciones de datos. Hervé Lado, Thomas Lassourd, Amir Shafaie, Erica Westenberg, Lisa Caripis, Masuma Ferooki, Jeff Geipel, Tom Mitro, Keith Myers y Jesse Ovadia revisaron el informe completo. Patrick Heller, Gavin Hayman, Inês Schjøberg Marques, Daniel Mulé, Juanita Olaya, Marie Gay Alessandra Ordenes, Andrew Watkins y Johnny West proporcionaron importantes aportes en secciones específicas. Alonso Hidalgo y Anna Cartagena, quienes revisaron la traducción del texto al español.

Natural Resource Governance Institute es una organización independiente sin fines de lucro. Ayuda a las personas a comprender mejor los beneficios de la riqueza en petróleo, gas y minerales que poseen sus países a través de la investigación aplicada, enfoques innovadores para el desarrollo de capacidades, asesoramiento y apoyo técnico..

Más información en: www.resourcegovernance.org



Natural
Resource
Governance
Institute