



EITI: ¿Una iniciativa suficiente para la transparencia fiscal de las industrias extractivas en Guatemala?

Ricardo Castaneda Ancheta

Centroamérica, junio 2016.

Contenido

1. Contexto
2. Transparencia de las industrias extractivas, ¿para qué?
3. La EITI y su implementación en Guatemala
4. Reflexiones finales

1. Contexto de las industrias extractivas en Guatemala

Conflictividad social

- 78% de los municipios con algún tipo de licencia presenta conflicto

Cuestionables beneficios económicos (2015)

- 0.87% del PIB, representó minas y canteras (en términos reales)
- 0.43% de la población ocupada

Bajo aporte tributario de la minería (2015)

- 0.60% de los ingresos tributarios totales
- 0.51% del presupuesto
- 0.02% del PIB

El gasto tributario de 2015 representó 37.5 veces este monto

2. Transparencia de las industrias extractivas, ¿para qué?

Transparencia en industrias extractivas

Relevancia

- Recursos naturales no renovables
- Recursos propiedad del Estado (Art. 121 Constitución)

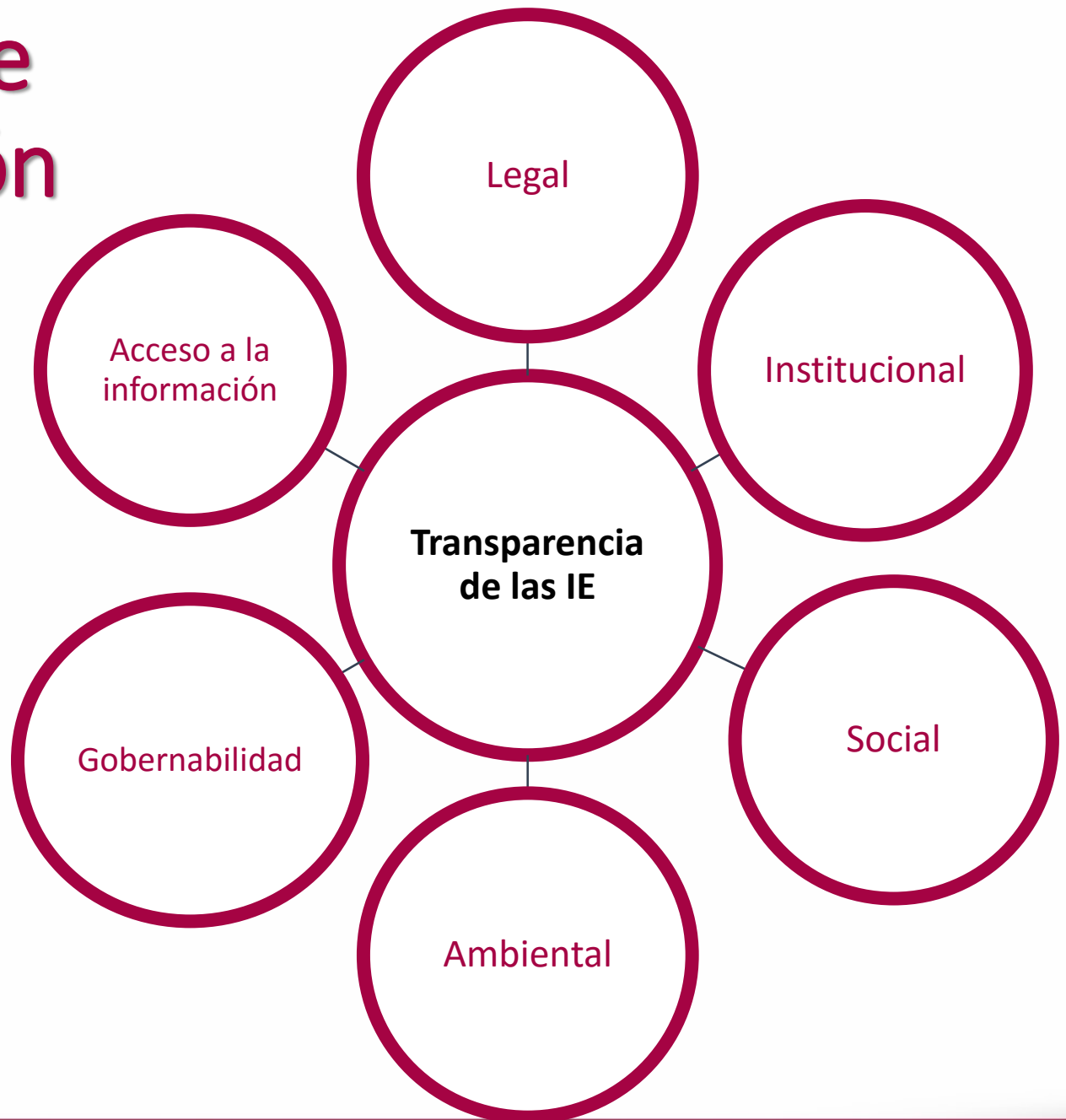
La transparencia como espacio para:

- Conocer no solo los beneficios, sino también los costos
- Evaluar la pertinencia de las actividades extractivas

La transparencia no puede ser un acto voluntario

Más allá de la dimensión fiscal

La transparencia debe ser vista no como un fin en sí misma, sino como un espacio idóneo para evaluar todas las aristas que conllevan este tipo de actividades. Es preciso iniciar por evaluar la pertinencia o no de las industrias extractivas



3. La EITI y su implementación en Guatemala

La génesis de la EITI

«Maldición de los recursos naturales»

Campaña «Publiquen lo que pagan»

- Sociedad civil y empresas, ¿y el Gobierno?

Lanzamiento EITI

- 2002, Reino Unido
- Iniciativa multipartes: Sociedad civil – Gobierno – Empresas
- Conciliación de pagos
- Iniciativa voluntaria

Países candidatos, cumplidores y suspendidos

Su objetivo

- Que los gobiernos divulguen información sobre el pago de impuestos, licencias, contratos, la producción y otros elementos clave en relación con la extracción de recursos (petróleo, el gas y los minerales).

Criterios de elegibilidad

- Para integrarse los países deben cumplir siete requisitos sobre cómo informar de la actividad en los recursos a lo largo de la cadena de valor de la extracción de un recurso hasta convertirlo en beneficio público.

¿Qué requisitos deben cumplir los países?

- (1) La supervisión efectiva por el grupo de multipartícipes
- (2) Publicación oportuna de Informes EITI
- (3) Incluir información contextual sobre las industrias extractivas
- (4) Informes exhaustivos que incluyan todos los ingresos obtenidos por los gobiernos de las industrias extractivas, y la divulgación de todos los pagos significativos al gobierno por las empresas petroleras, gasíferas y mineras
- (5) Proceso de auditoría creíble que aplique normas internacionales
- (6) Informes comprensibles, con promoción activa y disponibles al público
- (7) Tomar medidas para aplicar las lecciones aprendidas y analizar los resultados y los efectos de la implementación de la iniciativa.

El estándar EITI

Aprobado en 2013

Lineamientos generales que los países miembro deben seguir; aspectos mínimos y algunos discrecionales de cada país.

No incluye:

- Impactos sociales y medioambientales
- Planes de mitigación

Lineamientos no mandatorios

- Publicación de contratos
- Beneficiarios reales

Sombras de la iniciativa



Los requerimiento mínimos no son suficientes

Una iniciativa de transparencia fiscal que no contempla:

- Sacrificio fiscal
- Gasto público

No es suficiente para desafíos de tributación internacional

- 10 empresas extractivas más poderosas operan con al menos 6,038 empresas filiales, 2,038 en paraísos fiscales (PWYP-Norway, 2011)

Problemas de gobernanza

Evaluación de la EITI por el Institute for Multi-Stakeholder Initiative Integrity (MSI Integrity) – 29 países

- Cumplimiento incompleto de requerimientos del estándar
- Menos de 2/3 de todos los países implementadores publican sus términos de referencia u otra documentación básica de gobernanza
- Percepción del secretario nacional como alineado al Gobierno y, en muchos casos, sin los recursos suficientes
- No hay garantías de la autonomía de los interesados y ni requerimientos de transparencia en las actividades de los MSG: la mitad de los países examinados no publican o proporcionan una lista actual de los miembros de sus MSG.

Evaluación de la EITI por el Institute for Multi-Stakeholder Initiative Integrity (MSI Integrity)

- Casi la mitad de los MSG evaluados, el Gobierno estuvo involucrado en la selección de los representantes de la sociedad civil, lo que pone en riesgo la posibilidad de encontrar representantes autónomos y que actúen efectivamente
- Desconocimiento de buenas prácticas de gobernanza para la toma de decisiones multipartitas
- Críticamente, las voces de los interesados de las zonas de actividad extractiva con frecuencia no participan en los procesos de toma de decisiones de los MSG
- Hay países con claras violaciones a las reglas EITI que se consideran «cumplidores»

Implementación de la EITI en Guatemala

El Gobierno de Guatemala muestra su interés

2010

2011

Presentó su candidatura

Comisión Nacional de Trabajo

2012

Presenta su primer informe

2013

Certificado como país cumplidor

2014

Suspensión

2015

Presenta su segundo informe

2015

Limitaciones legales

Artículo 24 de la Constitución Política de la República de Guatemala

- «Los libros, documentos y archivos que se relacionan con el pago de impuestos, tasas, arbitrios y contribuciones, podrán ser revisados por la autoridad competente de conformidad con la ley. Es punible revelar el monto de los impuestos pagados, utilidades, pérdidas, costos y cualquier otro dato referente a las contabilidades revisadas a personas individuales o jurídicas, con excepción de los balances generales, cuya publicación ordene la ley».

Artículo 44 de la Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria

Artículo 101 «A» del Código Tributario

Retos en la gobernanza

¿Independencia e igualdad entre las partes?

- Invitación del gobierno a organizaciones de sociedad civil (violación a Requisito de Adhesión 4).
- Acuerdo Gubernativo 96-2012: Sociedad civil y empresas como invitadas a la CNT (con voz, pero sin voto)
- Acuerdo Gubernativo 100-2014: participación de acuerdo a normativa interna, pero se mantiene como invitada.

¿Iniciativa abierta a toda la sociedad?

Poca credibilidad en el Gobierno

- Primera *Champion* de Guatemala, Roxana Baldetti, enfrenta múltiples procesos por corrupción

Retos en la gobernanza

Mayoría de votos = ¿decisiones consensuadas en la CNT?

- Cinco para el Gobierno y tres para las empresas y la sociedad civil, respectivamente, dos sectores pueden coludir en su votación para la toma de decisiones.

Cuestionamientos sobre legitimidad y representatividad de sociedad civil

- Ausencia de comunidades directamente afectadas
- Titulares y suplentes de sociedad civil en la CNT, sin rendir cuentas al resto de miembros de sociedad civil
- ¿Mecanismos de elección de representantes?

Reglamento de Participación de la Sociedad Civil en la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas en Guatemala (2015)

- Revisión periódica a cargo de representantes de dentro de la CNT

Proceso de validación de los informes

Informe de validación

- Se menciona como miembros del grupo de sociedad civil a organizaciones que participaron en reuniones informativas sobre la iniciativa, pero que en ningún momento suscribieron apoyo o adhesión a ella, como es el caso del Icefi

Segundo informe de conciliación

Participantes en los Informes X

Participantes en los Informes A

eitiguatemala.org.gt/informes-de-conciliacion/participantes/

eitiguatemala.org.gt/informes-de-conciliacion/participantes/

Buscar

SISTEMA DE CONSEJOS DE DESARROLLO (DECRETO NÚMERO 11 - 2002, DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA)

22 Consejos Departamentales de Desarrollo

INICIO ACERCA DE EITI - TRANSPARENCIA - DOCUMENTOS E INFORMACIÓN - INFORMES DE CONCILIACIÓN - COMUNICACIÓN - CONTACTOS

PARTICIPANTES EN LOS INFORMES DE CONCILIACIÓN

En la elaboración del Informe de Conciliación de los años 2010 y 2011, se contó con la adhesión voluntaria de instancias de gobierno central y local, así como con 6 empresas del sector minero y 1 empresa del sector de hidrocarburos que operan en el territorio nacional.

Las instancias participantes como fuentes primarias de datos respecto a pagos e ingresos incluidos en el Informe de Conciliación de los años 2010 y 2011, son:

ENTIDADES DE GOBIERNO:

1. Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP)
2. Ministerio de Energía y Minas (MEM)
3. Ministerio de Finanzas (MINFIN)
4. Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP)
5. Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)

[Empresas Mineras y Petroleras Invitadas a Adherirse EITI-GUA](#)

[Participantes GREMIEXT en Informe](#)

ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL INVITADAS A EITI-2015

ASIES	AVANCSO	CALDH	CEGSS	CERIGUA	CIEN
CIEP	CIPRODENI	DEMOS	DOCES	FLACSO	FUNDESA
ICCPG	GUATECIVICA	ICEFI	IDESAC	IPEADES	ODHAG
SEPRODE	Movimiento Cívico Nacional		Congreso Transparente		COINDE
Red Nacional por la Integridad	Fundación Mirra Mack		CONGECOOP	GUATEMALA VISIBLE	

Informe EITI – GT frente al estándar internacional de la EITI

- Descripción superficial de marco jurídico y fiscal
- Situación contextual que deja de lado la dimensión ambiental y social
- Cifras a precios corrientes, no constantes; en términos absolutos, no relativos
- No hay estimaciones del sector informal
- No se incluye ni la referencia ni el enlace donde se encuentren disponibles los contratos petroleros y las resoluciones mineras.
- No hay información sobre la distribución de los recursos
- Tampoco hay estimaciones de la incidencia que tendrán las actividades mineras y petroleras en los presupuestos públicos, tomando en consideración la volatilidad de los precios de este tipo de actividades.

Requisitos discrecionales

Gestión de ingresos y gastos

- No se presentan los ingresos que fueron dirigidos con orientación específica.
- No se incluye una descripción de los procesos de presupuesto y auditoría.

Beneficiarios reales

- Nombre de sus casas matrices, las bolsas donde cotizan y el porcentaje de participación de cada beneficiario.

Cuando se trata de recomendaciones, no obligaciones, se carece de un incentivo concreto para que los países adopten las medidas.

4. Consideraciones finales

1. Ninguna discusión sobre transparencia del sector extractivo debería realizarse al margen del reconocimiento del derecho al desarrollo de las comunidades.
2. La implementación de la EITI ha mostrado carencias que limitan su efectividad como mecanismo de transparencia.
3. Se debe transitar de iniciativas internacionales hacia reformas nacionales en el ámbito legal e institucional.
4. Se requieren mejoras en las prácticas de acceso a la información y en la regulación de conflictos de interés. Evitar las «puertas giratorias».
5. La discusión de la transparencia del sector extractivo no se debe limitar al ámbito fiscal, ni a la EITI.



¡Muchas gracias!

Icefi es miembro de:



Síguenos en:



www.icefi.org