



LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN INDUSTRIAS EXTRACTIVAS



Con el apoyo de:



UNIÓN EUROPEA



LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

Distribución gratuita

CRÉDITOS

Icefi

Lineamientos de políticas públicas en industrias extractivas

©Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales

20 pp. - 1,000 ejemplares

ISBN **978-9929-674-28-8**

1. Minería – Guatemala; 2. Actividad minera – América Central; 3. Política fiscal; 4. Guatemala; 5. Presupuesto Público; Guatemala 6. América Central.

Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig
Director ejecutivo, Icefi
Equipo IBIS, Oficina Nacional en Guatemala

Coordinación

Lourdes Molina Escalante
Economista investigadora, Icefi

Investigación y redacción

Lourdes Molina Escalante
Economista investigadora, Icefi

Colaboración y apoyo

Michelle Monzón
Asistente de investigación, Icefi

Edición y diagramación

Isabel Aguilar
Marlon Alvarado

Fotografías de portada

Icefi
Ricard Busquets

Administración

Iliana Peña de Barrientos
Coordinadora administrativa y financiera, Icefi

Producción editorial

Diana De León
Coordinadora de comunicación, Icefi
Gabriela Torres
Asistente de comunicación, Icefi



Con el apoyo
financiero de



UNIÓN EUROPEA

Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi), en cooperación con IBIS Dinamarca.

La publicación fue posible gracias al apoyo de la Unión Europea. El contenido del documento es responsabilidad exclusiva de IBIS e Icefi; en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Se permite la reproducción parcial o total del presente documento, siempre y cuando se cite la fuente.

Guatemala, Centroamérica, marzo de 2016



RESUMEN

En Guatemala las actividades extractivas se desarrollan en un contexto de conflicto social, falta de consenso, poca transparencia, escasa regulación ambiental y cuestionables beneficios fiscales y económicos. Las industrias extractivas representan una serie de desafíos que el Estado guatemalteco debe enfrentar. Es necesario que se discuta si las industrias extractivas tienen cabida, o no, en el modelo de desarrollo de Guatemala. Si se decide que la minería y el petróleo forman parte del modelo de desarrollo en Guatemala, el Estado debe impulsar cambios en las políticas públicas, que van desde reformas al marco legal e institucional a nivel nacional, hasta acciones concretas a nivel local.

Palabras claves: Guatemala, política pública, transparencia, industrias extractivas, minería, petróleo.

ABSTRACT

In Guatemala, extractive industries take place in a context with social conflicts, lack of consensus, weak transparency, insufficient regulation and questionable fiscal and economic benefits. Extractive industries represent several challenges for the Guatemalan State. It should be discussed whether or not, the extractive industries can be part of the development model of Guatemala. If it is decided that mining and oil are part of the development process in Guatemala, the State should actively encourage changes in public policies, ranging from legal and institutional reforms to concrete actions at the local level.

Key words: Guatemala, public policy, transparency, extractive industries, mining, oil.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

Banguat	Banco de Guatemala
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CSPE	Contrato de servicios petroleros de emergencia
EITI (siglas en inglés)	Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas
Fonpetrol	Fondo para el Desarrollo Económico de la Nación
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
ISR	Impuesto sobre la renta
IVA	Impuesto al valor agregado
MEM	Ministerio de Energía y Minas
NAEG	Nomenclatura de Actividades Económicas de Guatemala
PDH	Procuraduría de los Derechos Humanos
PIB	Producto interno bruto
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SETH	Sistema estacionario de transporte de hidrocarburos

CONTENIDO

1. Introducción.....	6
2. Las industrias extractivas en Guatemala.....	7
3. Las industrias extractivas y la conflictividad	9
4. Situación de transparencia fiscal de las industrias extractivas en Guatemala.....	11
5. Aporte económico y fiscal de las industrias extractivas en Guatemala	12
5.1 Aporte a la producción nacional	12
5.2 Fiscalidad de las industrias extractivas	14
6. Lineamientos de políticas públicas	18
7. Referencias bibliográficas	20

Índice de gráficas

Gráfica 1. Guatemala: Porcentaje de licencias mineras otorgadas, por tipo de licencia (2003-2014).....	7
Gráfica 2. Licencias mineras otorgadas, por tipo de licencia (2003-2014).....	8
Gráfica 3. Producción minera nacional (2005-2014, en millones de quetzales)	12
Gráfica 4. Producción de petróleo crudo nacional (2005-2014, en millones de barriles).....	12
Gráfica 5. PIB por actividad económica (2005-2014, en millones de quetzales).....	13
Gráfica 6. Número de personas afiliadas al IGSS, por actividad económica (2005-2014).....	13

Índice de tablas

Tabla 1. Guatemala: Contratos vigentes en fase de exploración y explotación.....	8
Tabla 2. Relación entre licencias mineras y conflictividad	9
Tabla 3. Composición del aporte tributario total del sector minero	14
Tabla 4. Composición del aporte no tributario total del sector minero	15
Tabla 5. Composición del aporte tributario total del sector petrolero	15
Tabla 6. Composición del aporte no tributario total del sector petrolero	16
Tabla 7. Estimación del gasto tributario por la explotación petrolera	16

1. INTRODUCCIÓN

El crecimiento que las industrias extractivas han experimentado en los últimos años ha puesto en el foco de discusión la manera como se gestiona la riqueza mineral y de hidrocarburos en los países ricos en recursos. La explotación de recursos naturales no renovables puede convertirse en una oportunidad para que los países impulsen procesos de crecimiento, sin embargo, si se realiza de manera inadecuada puede tener impactos totalmente contrarios: inestabilidad económica, conflicto social y daños ambientales.

Debido a que la explotación de recursos naturales no renovables como base del proceso de desarrollo de un país puede ser una apuesta arriesgada, es necesario que este tipo de actividad se lleve a cabo en un marco legal e institucional que asegure la buena gobernanza de estos recursos, así como el respeto a la decisión de las comunidades sobre la explotación de sus recursos naturales como parte del proceso de desarrollo.

En el caso particular de Guatemala, las actividades extractivas se desarrollan en un contexto de conflicto social, falta de consenso, poca transparencia, escasa regulación ambiental y cuestionables beneficios fiscales y económicos. Ante esta situación, es necesario que se reconozca que las industrias extractivas representan una

serie de desafíos que el Estado guatemalteco debe enfrentar de manera inmediata y paralela. Las implicaciones para la política pública que estos desafíos plantean son de diversa índole y conllevan una serie de cambios que deben ser impulsados desde el Estado; estos cambios van desde modificaciones al marco legal e institucional a nivel nacional, hasta acciones concretas a nivel local, incluyendo los territorios específicos donde se encuentran las explotaciones extractivas.

Con el propósito de aportar a la discusión sobre los lineamientos de política pública guatemalteca en materia de industrias extractivas, el presente documento contiene cinco secciones: la primera presenta una serie de antecedentes vinculados con el desarrollo de la industria extractiva en Guatemala. La segunda aborda la situación de la conflictividad relacionada con proyectos extractivos. La tercera ofrece una breve revisión del contexto de transparencia del sector petrolero y minero del país. En la cuarta se caracterizan los aportes de las industrias extractivas al país, en términos de empleo, producción y fiscalidad. Finalmente, en la última sección se esboza una serie de lineamientos de política pública que el Estado debe implementar en materia de industrias extractivas.

2. LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS EN GUATEMALA

Los recursos del subsuelo constituyen una parte importante de la riqueza de la mayor parte de las naciones del mundo. La manera como se gestiona esta riqueza y su potencial contribución al desarrollo es aún un tema en discusión. La *Constitución Política de la República de Guatemala* (Guatemala, Asamblea Nacional Constituyente, 1985), en su artículo 121, establece que el subsuelo, los yacimientos de hidrocarburos y los minerales son propiedad del Estado; en el artículo 125 señala que «[...] se declara de utilidad y necesidad públicas, la explotación técnica y racional de hidrocarburos, minerales y demás recursos naturales no renovables [...]» y que, por consiguiente, el Estado debe establecer y propiciar las condiciones adecuadas para su exploración, explotación y comercialización.

Las actividades económicas que se dedican a la explotación de estos recursos se conocen como industrias extractivas; de acuerdo con las clasificaciones internacionales, estas se agrupan en cuatro grupos según el material que extraen: a) extracción de carbón de piedra y lignito; b) extracción de petróleo crudo y gas natural; c) extracción de minerales metalíferos; d) explotación de otras minas y canteras (Naciones Unidas, 2009).

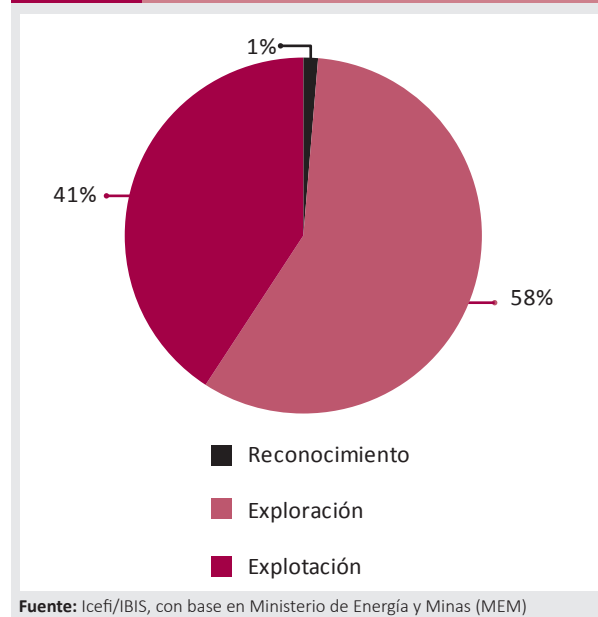
En Guatemala, de acuerdo con el Ministerio de Energía y Minas (MEM), la minería surgió desde la época prehispánica (Guatemala, MEM, 2012), mientras que las actividades petroleras iniciaron a finales de los años 30 en las regiones de La Libertad, Chinajá y río La Pasión (Guatemala, MEM, 2007). A pesar de que este tipo de actividades ha estado presente a lo largo de la historia guatemalteca, no se puede catalogar como un país de tradición extractiva en el que el crecimiento económico, la generación de empleo y las finanzas públicas dependan de dicha industria.

Derivado del incremento en los precios y las rentas del sector extractivo, en las últimas décadas se ha acrecentado la actividad minera y petrolera en Latinoamérica, haciendo que los Gobiernos de la región apuesten por este tipo de actividades. Guatemala no ha sido la excepción. En efecto, durante el período 2003-2014, en Guatemala se otorgaron alrededor de 304 licencias mineras, de las cuales la mayor parte,

58% del total, corresponde a licencias de exploración. Esto evidencia el interés cada vez mayor en seguir desarrollando este tipo de

Gráfica 1

Guatemala: Porcentaje de licencias mineras otorgadas, por tipo de licencia (2003-2014)



Fuente: Icefi/IBIS, con base en Ministerio de Energía y Minas (MEM)

actividades en el territorio del país.

De acuerdo con las estadísticas del MEM, entre 2003 y 2008 se experimentó un crecimiento sostenido del otorgamiento de licencias mineras, pero a partir de 2009, con la declaración de moratoria —que tuvo carácter *de facto* mas no normativo porque nunca se concretó en algún acuerdo gubernativo o legislativo— la cantidad de licencias otorgadas se redujo drásticamente. Durante 2012 se reestableció el otorgamiento de licencias y tan solo en ese año se autorizaron 21 (Guatemala, MEM, 2014). En el mismo año el Presidente de la República propuso una moratoria ante el Congreso de la República para la suspensión temporal de la emisión de nuevas licencias de reconocimiento, exploración y explotación de minerales metálicos en todo el territorio nacional durante dos años (Guatemala, MEM, 2013); si bien esta propuesta nunca fue aprobada por el Legislativo, hasta la fecha se ha mantenido una moratoria *de facto* sobre el otorgamiento de nuevas licencias.

A diferencia del sector minero, en el caso del sector petrolero, el artículo 6 del *Decreto 109-83, Ley de Hidrocarburos* (Guatemala, Congreso de la República, 1985), establece que las operaciones petroleras deberán efectuarse ya sea directamente por el Estado o mediante contratos. Para otorgar los contratos se realiza una licitación pública, cuyos requisitos son definidos por el MEM. Los contratos son adjudicados por el presidente de la República y el Consejo de Ministros mediante un Acuerdo Gubernativo.

Otra diferencia con la minería es que el Estado puede participar en la producción de hidrocarburos;

de acuerdo con el referido *Decreto 109-83*, esa participación no puede ser inferior al 30%.

Actualmente se encuentran vigentes tres contratos en fase de exploración y cuatro en fase de explotación; para el año 2014, estos últimos produjeron 3,668,894.6 barriles de petróleo. El *Contrato petrolero 2-85*, administrado por la empresa Perenco Guatemala Limited, es el campo con mayor producción nacional, y reportó en 2014 un volumen producido de 3.37 millones de barriles, lo que equivale aproximadamente al 92% de la producción petrolera nacional (Guatemala, MEM, 2014a).

Gráfica 2 Licencias mineras otorgadas, por tipo de licencia (2003-2014)

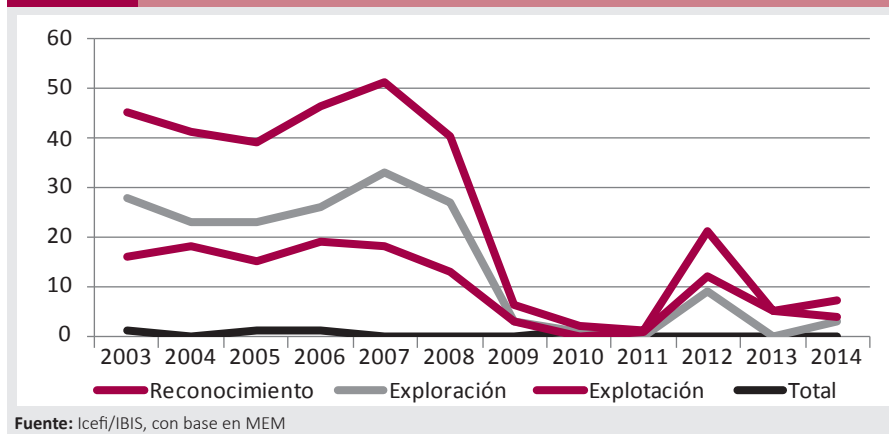


Tabla 1

Guatemala: Contratos vigentes en fase de exploración y explotación

Núm. de contrato / operadora	Campo / localización	Vigencia	Tipo de contrato	Situación actual
1-2005 / Latin American Resources Ltd.	Campo Atzam / Alta Verapaz	25 años	Exploración y explotación de hidrocarburos	Explotación
1-2006 / City Petén, Sociedad de Responsabilidad Limitada	Campo Ocultún/ Petén	25 años	Exploración y explotación de hidrocarburos	Exploración directa optativa
7-98 / Compañía Petrolera del Atlántico S.A.	Izabal	25 años	Contrato de opción sísmica para operaciones petroleras de exploración y explotación de hidrocarburos	Exploración directa optativa
2-2009 / Empresa Petrolera del Itsmo, Sociedad Anónima	Rubelsanto, Chinajá oeste, Caribe y Tierra Blanca/Alta Verapaz y Petén	25 años	Contrato de operaciones petroleras de administración y ejecución de los convenios para la conservación y producción eficiente	Explotación
2-2014/ Greenfields Petroleum (Guatemala) Limited	Petén, Quiché y Alta Verapaz	25 años	Exploración y explotación de hidrocarburos	Recopilación de información técnica
2-85 / Perenco Guatemala Limited	Campo Xan/Petén	15 años	Contrato de operaciones petroleras de explotación	Explotación
1-91 / Petro Energy, Sociedad Anónima	Campos Chocop y Yalpemech / Petén y Alta Verapaz	15 años	Contrato de operaciones petroleras de explotación	Explotación

Fuente: MEM, en EITI-Guatemala (2015)

3. LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y LA CONFLICTIVIDAD

La gestión de los recursos naturales constituye uno de los desafíos más grandes que enfrentan los países en desarrollo. La explotación de recursos naturales de alto valor —entre los que destacan el petróleo y los minerales— es causa de conflictos alrededor del mundo.

De acuerdo con las Naciones Unidas, en términos generales se pueden identificar seis causas de conflictos vinculados con industrias extractivas (Equipo Marco Interinstitucional para la Acción Preventiva, s.f.):

- a) La poca o nula participación de las comunidades en el proceso de desarrollo de las industrias extractivas.
- b) Reparto inadecuado de los beneficios e injusta distribución de los costos, riesgos y responsabilidades.
- c) Impacto negativo de las industrias extractivas sobre las comunidades, el medio ambiente, la economía local y las condiciones macroeconómicas.
- d) La corrupción y el desvío de fondos para beneficio personal, a expensas de los intereses nacionales y comunitarios, pueden contribuir fácilmente con los conflictos.

- e) Un marco jurídico e institucional inadecuado para gestionar las industrias extractivas.
- f) Falta de discusión de la problemática de recursos naturales en el marco de acuerdos de paz, cuando esta ha sido una causa de la guerra.

Particularmente en Guatemala, las industrias extractivas constituyen un problema actual de interés público; su presencia en el país ha provocado conflictos locales y nacionales. No existe consenso en cuanto a la superioridad de los beneficios que aportan estas actividades sobre los costos que provocan. Por ende, genera conflictos entre diferentes actores, conflictos que involucran aspectos económicos, fiscales, legales, ambientales y culturales.

La concentración de licencias de proyectos mineros en ciertas regiones de Guatemala podría explicar los altos niveles de conflictividad. De acuerdo con Iralep (2010), de los 230 municipios que no tenían ningún tipo de licencia, el 90% no reportaba conflictos, mientras que de los 101 municipios con licenciamientos, el 78% reportaba algún conflicto, es decir, en ocho de cada diez municipios con licencias mineras se presenta conflictividad social.

Tabla 2 Relación entre licencias mineras y conflictividad

Descripción de la categoría de municipio	Número de municipios que corresponden a la categoría	
	Total	Porcentaje
Municipios con licencias y con conflicto reportado	78	77
Municipios con licencias y sin conflicto reportado	23	23
Total de municipios con licencias	101	100
Municipios sin licencias y con conflicto reportado	22	10
Municipios sin licencias y sin conflicto reportado	208	90
Total de municipios sin licencias	230	100

Fuente: Icefi/IBIS, con base en Iralep (2010)

Estos altos niveles de conflictividad se deben a que las comunidades en las que se desarrollan las actividades mineras perciben que estas causan serios impactos ambientales, principalmente contaminación del recurso hídrico; asimismo, que el Estado se muestre mucho más inclinado hacia la promoción de la inversión que a la regulación y control de la actividad minera, o al logro de objetivos redistributivos, hace que sea percibido como un actor próximo a los intereses de las empresas, lo que a su vez provoca que las instituciones públicas sean percibidas como promotoras de las industrias extractivas y como canales inefectivos e ilegítimos para mediar en situaciones de conflicto. Sin embargo, las mismas comunidades afectadas por

el conflicto identifican en la consulta un mecanismo adecuado que permitiría reducir la conflictividad relacionada con las industrias extractivas.

En Guatemala, entre 2004 y 2014, de acuerdo con registros de la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH), se han realizado 70 consultas de buena fe vinculadas con industrias extractivas;¹ sin embargo, los resultados de dichas consultas no han sido reconocidos como vinculantes, ya que el único mecanismo de consulta reconocido por leyes ordinarias guatemaltecas es la consulta a vecinos, establecida en los artículos 63 y 64 del *Código Municipal*.²

1 *Resolución N° PDH. UIP. 159-2015.*

2 El 4 de diciembre de 2013, la Corte de Constitucionalidad de Guatemala avaló la validez de los resultados de la consulta realizada por la Municipalidad de Mataquesuintla, Jalapa, el 11 de noviembre de 2012, a través de la cual la población manifestó su desacuerdo con el desarrollo de actividades extractivas en el municipio.

4. SITUACIÓN DE TRANSPARENCIA FISCAL DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS EN GUATEMALA

Uno de los elementos que se debe considerar al abordar la temática de las industrias extractivas es la transparencia fiscal, ya que en la medida en que estas industrias sean transparentes, mayores probabilidades hay de que los ingresos generados por la explotación de recursos naturales no renovables, más allá de producir beneficios macroeconómicos, sean utilizados para la generación de mayor desarrollo para el país, en un marco regulatorio que garantice el cumplimiento de los derechos de las personas y una relación con el fisco basada en la búsqueda del bien común.

La transparencia puede contribuir a crear y mantener la credibilidad con respecto a la recaudación y distribución de los ingresos procedentes de estos recursos (FMI, 2007). Independientemente de si los ingresos fiscales generados por actividades extractivas son altos o bajos, si su gestión y manejo se realizan de manera poco transparente, difícilmente se traducirán en mejoras en las condiciones de vida de la población.

Debido a la naturaleza del sector extractivo, a nivel mundial existen diferentes iniciativas que promueven la transparencia fiscal en él, entre las cuales se puede mencionar la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés). En Guatemala, esta iniciativa se ha implementado desde 2010, logrando obtener en 2014 una certificación de país cumplidor de EITI. Sin embargo, en Guatemala la implementación y posibles resultados de la EITI se enfrentan con varias limitaciones, la principal es de carácter legal, ya que existen tres cuerpos legales —la *Constitución Política de la República de Guatemala*, la *Ley Orgánica de la Superintendencia de la Administración Tributaria* y el *Código Tributario*— que establecen la confidencialidad de la información relacionada con el pago de

impuestos, tasas, arbitrios y otras contribuciones. Esta restricción implica que solo se puede conocer aquello que las empresas voluntariamente quieren publicar y, en caso de que una entidad de la sociedad civil demande información adicional a la que la empresa decide publicar, la EITI no constituye un mecanismo efectivo de apoyo para la demanda de información.

Es importante señalar que, a pesar de que un país implemente una iniciativa de transparencia fiscal en el sector extractivo de la misma naturaleza que la EITI, esto no es suficiente para solventar todos los desafíos que los países ricos en recursos enfrentan: la publicación y divulgación de los ingresos generados por el sector extractivo y la forma en la que el Estado los utiliza, si bien son necesarias, representan solo un elemento de una buena gobernanza en el sector extractivo.

Esos retos se ponen en evidencia en un estudio del Icefi (2015) en el que se evaluó la situación de la transparencia y la rendición de cuentas del sector extractivo de Guatemala cuyos resultados señalaron que «[...] las prácticas de acceso a la información del sector extractivo no son las deseables para garantizar la transparencia del sector, la información que se publica de oficio es poca y en muchos casos es información técnica, que difícilmente es comprensible para el usuario; los mecanismos institucionales que supervisan el desarrollo de las actividades extractivas (incluyendo los medios de terceros para apelar el otorgamiento de derechos extractivos y el combate a la existencia de conflictos de interés de funcionarios públicos en el sector) son deficientes; y las actividades extractivas se enfrentan a un contexto de gobernabilidad deficiente, manifestado en la corrupción, débil Estado de Derecho y un gobierno ineficiente [...]».

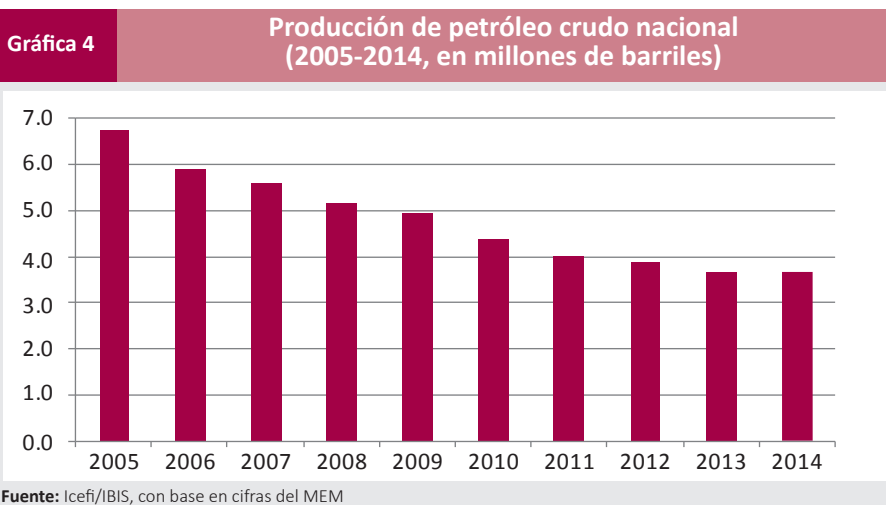
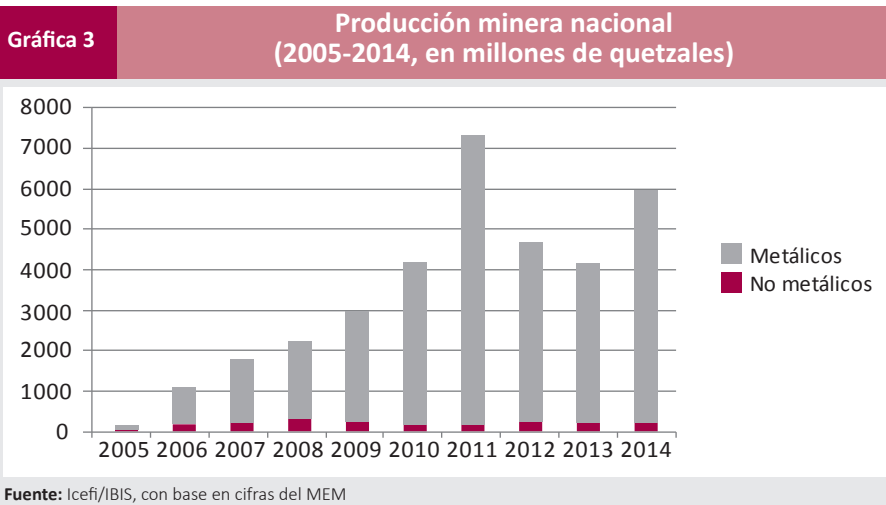
5. APOORTE ECONÓMICO Y FISCAL DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS EN GUATEMALA

5.1 Aporte a la producción nacional

La producción de la industria minera presentó un apogeo a partir del año 2005 debido al inicio de operaciones de la mina Marlin I; en ese mismo año se produjeron Q138.9 millones en minerales metálicos y no metálicos. En el año 2012, la producción total disminuyó a Q4,656.1 millones debido a que la mina Marlin I pudo explotar únicamente de manera subterránea, ya que se agotó el depósito de la superficie.³ No obstante, en 2014 las minas como Fénix, Cerro

Colorado y Sechol comenzaron a operar, dejando como resultado un incremento leve, de Q5,956.4 millones, en la producción total de minerales.

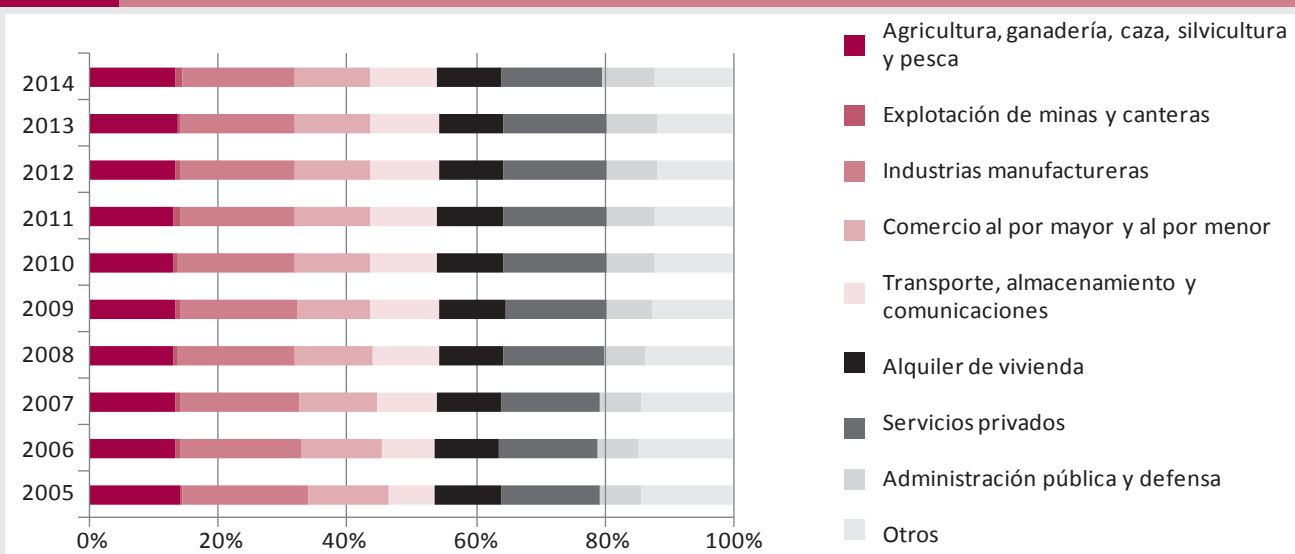
La producción petrolera, por su parte, ha experimentado una sostenida tendencia a la baja desde 2005, año en el que la producción de petróleo crudo nacional fue de 6.7 millones de barriles, cuando para 2014 fue de 3.5 millones. La tendencia hacia la reducción en la producción está asociada con la baja en los precios internacionales del petróleo y la caída en la productividad de algunas áreas de explotación.



³ Por naturaleza, las minas eventualmente se agotan por tratarse de recursos no renovables.

Gráfica 5

PIB por actividad económica (2005-2014, en millones de quetzales constantes a precios de 2001)



Fuente: Icefi/IBIS, con base en Banguat

En cuanto al producto interno bruto (PIB), el sector de minas y canteras⁴ es el que menos aporta. En términos nominales, en el período 2005-2014 aportó un promedio anual de Q6,378.1 millones, lo que representa, en promedio, el 1.87% de la producción anual de Guatemala. Si se analizan las cifras en términos reales, es decir, sin contemplar el efecto de los precios sobre el valor de la producción, cabe indicar que en 2005 la actividad de minas y canteras representó el 0.58% del PIB, alcanzando un valor máximo en 2014, cuando su participación aumentó hasta el 0.83% del PIB.

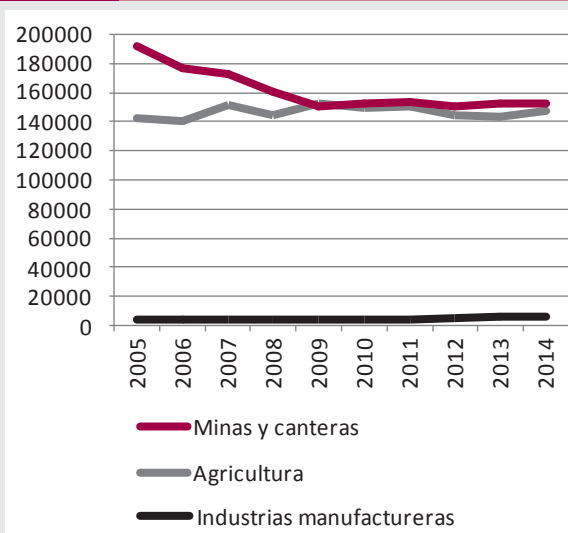
Por su naturaleza, las industrias extractivas no son una actividad intensiva en la utilización de mano de obra. De acuerdo con las estadísticas oficiales del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), el número de trabajadores que se encuentran afiliados y que laboran en el sector de minas y canteras ha aumentado ligeramente desde 2009, alcanzando un máximo de 5,949 afiliados en 2013. En promedio, entre 2005 y 2014, el sector minas y canteras reportó 4,099 afiliados al año, mientras que los sectores de agricultura e industrias manufactureras reportaron 146,431 y 161,339 afiliados, respectivamente.

En términos relativos, para el año 2014 la totalidad de afiliados por el sector de minas y canteras

representó únicamente el 0.5% del total de afiliados en el conjunto de todos los sectores; como comparación, en el mismo año los afiliados que laboraban en los sectores agrícola e industrias manufactureras representaron el 11.9 y el 12.3%, respectivamente.

Gráfica 6

Número de personas afiliadas al IGSS, por actividad económica (2005-2014)



Fuente: Icefi/IBIS, con base en cifras del Banguat

4 De acuerdo con la Nomenclatura de Actividades Económicas de Guatemala (NAEG), se trata de: a) extracción de petróleo y gas natural; b) extracción de piedra, arena y arcilla; c) extracción de otras minas y canteras (Banguat)

5.2 Fiscalidad de las industrias extractivas

La capacidad de un Estado de recaudar impuestos, regalías y otros ingresos eficientemente depende en parte del régimen fiscal y de los instrumentos fiscales; también depende de la capacidad administrativa y de auditoría de las instituciones públicas encargadas de dicha recaudación (NRGI, 2014).

En Guatemala, la minería y el petróleo tienen dos regímenes fiscales similares cuya diferencia principal radica en el papel que el Estado puede tener en la explotación de minerales e hidrocarburos.

Entre los aportes que las actividades mineras realizan al Estado guatemalteco se encuentran los ingresos tributarios, que representan el 99% del aporte fiscal de estas actividades. En el año 2009, las actividades mineras tributaron al gobierno central la cantidad aproximada de Q197 millones por concepto de

pago de impuestos y regalías, lo que equivale a una carga tributaria del sector de aproximadamente el 3.9%. Para 2013, el pago de impuestos por parte de las empresas mineras, incluyendo regalías, alcanzó los Q410.6 millones, lo que representó una carga tributaria del 5.3%, es decir que, en 2013, por cada Q100.0 producidos por el sector minas y canteras el Estado recibió Q5.3 por el pago de impuestos y regalías.

A partir de 2012, en el aporte de las mineras se debe considerar el pago de las regalías voluntarias que estas empresas realizan con base en el *Acuerdo Gubernativo 105-2012* (Guatemala, Ministerio de Finanzas, 2012). Este tipo de aporte, si bien representa recursos adicionales para el Estado, constituye una apuesta arriesgada, pues como su mismo nombre lo indica, el pago depende de la voluntariedad de las empresas; es decir, el Estado no puede exigirlo o imponer alguna sanción por incumplimiento.

Tabla 3

Composición del aporte tributario total del sector minero (en millones de quetzales)

Concepto / impuestos	2009	2010	2011	2012	2013
Retenciones a terceros por concepto de ISR	12.5	30.3	79.4	70.1	58.4
Al valor agregado doméstico pagado	38.6	61.3	70.7	70.4	58.7
Al valor agregado importaciones pagado	14.6	55.6	64.1	23.2	19.4
Total IVA pagado	53.2	116.9	134.8	93.7	78.0
(-) Devolución de crédito fiscal del IVA	45.1	30.8	105.7	121.7	97.1
Saldo pendiente de devolver al IVA	8.2	94.2	123.4	95.3	76.3
Pagos directos del contribuyente					
Sobre la renta	143.8	210.8	398.8	237.5	197.8
De solidaridad	1.8	2.5	4.6	2.4	2.0
Derechos arancelarios a la importación	3.1	9.3	14.8	2.8	2.4
De circulación de vehículos	0.2	0.3	0.4	0.4	0.3
Timbres fiscales y papel sellado	29.8	63.4	83.7	143.7	119.7
Otros	1.8	0.9	0.7	0.7	0.6
Regalías pagadas	16.8	26.5	37.0	95.7	87.8
Aporte total tributario del sector minero	197.3	313.7	540.0	483.1	410.6
Producto interno bruto	307,966.6	333,093.4	371,278.0	394,633.9	423,114.8
Producto interno bruto del sector	5,008.3	6,616.0	10,512.2	8,513.7	7,812.3
Aporte tributario total en términos del PIB	0.06%	0.09%	0.15%	0.12%	0.10%
Carga tributaria del sector (base ingresos brutos)	3.9%	4.7%	5.1%	5.7%	5.3%

Fuente: Icefi/IBIS, con base en estadísticas de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) y el Banco de Guatemala (Banguat)

El resto del 1% del aporte fiscal de las empresas mineras corresponde a los pagos no tributarios, principalmente por concepto de cánones establecidos en el *Decreto 48-97, Ley de Minería* (Guatemala, Congreso de la República, 1997). En el año 2009, la industria pagó la cantidad de Q3.11 millones; luego, en 2013, pasó a aportar Q10.44 millones debido al incremento significativo en el otorgamiento de cánones de explotación.

Tabla 4 Composición del aporte no tributario total del sector minero (en millones de quetzales)

Concepto	2009	2 010	2011	2012	2013
Canon de explotación	1.33	1.21	1.32	1.57	9.71
Canon de exploración	1.1	1.02	0.57	4.46	0.21
Canon de reconocimiento	0	0.6	0	0	0
Canon de otorgamiento	0.01	0.01	0.01	0.04	0.01
Prórroga y cesión	0.48	0.25	0	0.06	0.06
Intereses	0.06	0.26	0.09	0.12	0.13
Multas	0.13	0.22	0.12	0.36	0.32
Total	3.11	3.57	2.11	6.61	10.44

Fuente: Icefi/IBIS, con base en estadísticas del MEM

Al igual que la minería, las actividades petroleras realizan aportes tributarios al Estado por concepto de impuestos y regalías. En el año 2009, las actividades petroleras tributaron al gobierno central la cantidad aproximada de Q147.2 millones como pago de impuestos directos, lo que equivale a una carga tributaria del sector de aproximadamente el 2.96%. Para el año 2012, el pago de impuestos y regalías por parte de las empresas petroleras alcanzó los Q294.3 millones, lo que representó una carga tributaria del 3.42%; es decir, por cada Q100.0 producidos en 2012 por el sector minas y canteras, el Estado recibió Q3.42 por el pago de impuestos y regalías.

Si bien el sector petrolero presenta una carga tributaria inferior a la del sector minero, el pago de impuestos y regalías solo representa el 25% del aporte fiscal de dicho sector. A diferencia de la minería, en la producción petrolera la ley establece la posibilidad de una participación estatal, que se traduce en ingresos no tributarios. En Guatemala, el 75% de los ingresos que el Estado recibe del petróleo obedece a su participación en la producción. En 2012, el Estado recibió Q859.11 millones como pagos no tributarios del sector petrolero; de estos, el 98.6% provino de la participación del Estado en los contratos 2-85, 2-09 y 6-93.

Tabla 5 Composición del aporte tributario total del sector petrolero (en millones de quetzales)

Concepto/ impuestos	2009	2010	2011	2012
Derechos arancelarios a la importación	0.59	0.44	3.99	6.08
Régimen general del ISR	58.76	76.02	92.97	95.17
Régimen optativo del ISR	0.3	0.65	0.54	0.67
Timbres fiscales y papel sellado	0.02	0.01	0.01	0.06
Impuesto único sobre inmuebles	0	0	0	0
Sobre patrimonio	0	0	0	0
ISR otros	0.61	1.64	0.03	0.31
Otros	1.14	1.86	0.76	0.77
Regalías 2-85	81.39	103.35	157.4	163.8
Regalías 1-91	0	0	1.77	4.19
Regalías 2-2009	4.4	14.86	20.35	22.5
Regalías 1-2005	0	0.51	4.76	0.69
Regalía especial 6-93	0	0	0.59	0.04
Total de regalías pagadas	85.79	118.72	184.87	191.22
Aporte total tributario directo	147.21	199.34	283.17	294.28
Producto interno bruto	307,966.6	333,093.4	371,278.6	394,633.9
Producto interno bruto del sector	5,008.3	6,616	10,512.2	8,513.7
Aporte tributario en términos del PIB	0.05%	0.06%	0.07%	0.07%
Carga tributaria del sector	2.94%	3.01%	2.69%	3.46%

Fuente: Icefi/IBIS, con base en estadísticas de la SAT y el Banguat

Tabla 6

Composición del aporte no tributario total del sector petrolero (en millones de quetzales)

Concepto	2009	2010	2011	2012
Participación 2-85	441.8	598.71	799.6	836.11
Participación 2-09	5.22	22.86	35.48	11.24
Participación especial 6-93	0	0	0	0.03
Participación	447.02	621.57	835.08	847.38
Convenio 1-91	8.11	6.01	1.29	0
Convenio 1-91 (24 pagos)	0	0	1.22	4.89
Convenios	8.11	6.01	2.51	4.89
Ingresos del contrato de servicios petroleros de emergencia (CSPE)	18.22	0	0	0
Hidrocarburo especial 6-93	0	0	0.44	0
Sistema estacionario de transporte de hidrocarburos (SETH)	6.82	6.09	3.89	0
Aporte fondo económico de la nación —mini— refinería	0	0.47	1.17	1.18
Pago variable (USD1.50/barril) comercializado	0	0	1.3	3.64
Aporte fondo económico de la nación —contrato 2-85—	0	0.78	1.97	2.03
Otros	25.04	7.34	8.78	6.84
Total de aporte no tributario	480.17	634.92	846.37	859.11

Fuente: Icefi/IBIS, con base en estadísticas del MEM

De acuerdo con el *Decreto 109-83, Ley de Hidrocarburos*, la producción de petróleo goza de exoneraciones y exenciones en el pago del ISR y de otros impuestos y derechos arancelarios. Como se puede observar en la tabla 7, en el período

comprendido entre 2009 y 2012, el gasto tributario del sector fue de Q65.69 millones, de los cuales el IVA a importaciones representó la mayor parte del total del gasto tributario, seguido por los derechos arancelarios de importación.

Tabla 7

Estimación del gasto tributario por la explotación petrolera (en millones de quetzales)

Descripción	2009	2010	2011	2012	Total del período
Impuesto sobre la renta^{1/}	0.09	0.11	3.11	3.25	6.56
Empresas con contrato de explotación ^{2/}	0.09	0.11	3.11	3.17	6.48
Empresas relacionadas en el sector	0	0	0	0.07	0.07
Impuestos al comercio exterior^{3/}	24.53	10.27	15.26	9.07	59.13
IVA a importaciones	20.41	8.52	12.07	7.51	48.51
Derechos arancelarios	4.13	1.75	3.19	1.56	10.63
Total	24.62	10.38	18.37	12.32	65.69

Fuente: Icefi/IBIS, con información de la SAT

Por otra parte, la mayor parte de las empresas dedicadas a la explotación minera se ha calificado ante el MEM en el régimen de perfeccionamiento activo considerado en el *Decreto 29-89, Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila*. Este régimen privilegia a las empresas con el no pago del IVA y de los derechos arancelarios a la importación al importar todos los equipos, maquinaria e insumos que sean dedicados a la exploración y explotación de los yacimientos mineros. Además, durante diez años las empresas calificadas en dicho régimen adquieren el derecho de no pagar ISR y otros impuestos sobre activos y sobre ganancias que establezca el Gobierno de la República. Es pertinente indicar que, al haberse calificado ante el régimen del *Decreto 29-89*, la empresa Montana Explotadora de Guatemala (subsidiaria de GoldCorp y dedicada a la explotación de la Mina Marlin) tenía el derecho legal de no pagar ISR. Sin embargo, como parte del proceso de autorización de la actividad exploradora y explotadora, esta entidad aceptó voluntariamente, desde su apertura, la calificación al régimen simplificado de dicho impuesto y, consecuentemente, hace efectivo el pago del 5% sobre ingresos brutos definidos en este régimen de manera mensual (Icefi, 2014). Al igual que en el caso de las regalías, el pago de impuestos de manera voluntaria conlleva vulnerabilidad de las finanzas públicas ante la posible decisión de las empresas de no realizar dichos pagos.

En materia de gasto público, en Guatemala no es posible identificar con especificidad hacia dónde se orientan los ingresos generados por las actividades mineras, ya que estos recursos no se destinan a un fondo especial, ni se convierten en una fuente específica de financiamiento, sino que forman parte del fondo común. En el caso del petróleo, de acuerdo con la *Ley de Hidrocarburos* y la *Ley del Fondo para el Desarrollo Económico de la Nación*, todos los recursos generados por las operaciones petroleras forman parte del Fondo para el Desarrollo Económico de la Nación (Fonpetrol), del cual el 28% tiene asignado un destino específico y el 72% restante forma parte del fondo común del Gobierno de Guatemala. La posibilidad de rastrear el uso de los recursos del Fonpetrol depende de que estos tengan asignaciones específicas establecidas en la ley (Icefi, 2015).

Al analizar el impacto del aporte fiscal de las industrias en el nivel local, cabe indicar que tanto las actividades mineras como las petroleras financian un gran porcentaje de los presupuestos municipales y departamentales, lo que supone una gran vulnerabilidad para las finanzas públicas de los gobiernos locales (Icefi, 2015): al basarse en la explotación de recursos naturales no renovables, las industrias extractivas no constituyen una fuente de financiamiento sostenible. La naturaleza temporal de estos ingresos resalta la importancia de que los gobiernos locales los utilicen de manera adecuada en inversiones que permitan contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población.

6. LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El contexto actual en el que se desarrollan las industrias extractivas en Guatemala se caracteriza por un marco normativo débil que se ve reflejado en altos niveles de ingobernabilidad, falta de consenso, poca transparencia y escasa regulación ambiental. Ante esta situación, el Estado de Guatemala debe establecer una suspensión en el otorgamiento de cualquier tipo de licencia y contrato extractivo e iniciar un proceso de consulta, diálogo y consenso nacional en el que, con base en información objetiva, se discuta si las industrias extractivas deben formar parte, o no, del modelo de desarrollo del país.

Si se decide que la explotación minera y la explotación petrolera tienen cabida en el modelo de desarrollo de Guatemala, es necesario reconocer que las industrias extractivas representan una serie de desafíos que el Estado debe enfrentar de manera inmediata y paralela, lo cual implica que se trata de desafíos interdependientes, cuyo abordaje de forma aislada resulta poco útil para promover un cambio positivo. Las implicaciones que estos desafíos plantean a la política pública son de diversa índole y conllevan una serie de cambios que deben ser impulsados desde el Estado y van desde reformas al marco legal e institucional a nivel nacional, hasta acciones concretas a nivel local, incluyendo los territorios específicos donde se encuentran las explotaciones extractivas.

En el ámbito social, es indispensable que el Estado de Guatemala lidere procesos de diálogo y decisiones consensuadas que permitan resolver conflictos. En principio, se debería recurrir a los mecanismos ya establecidos en la regulación nacional y reactivarlos, tal como el Sistema Nacional Permanente de Diálogo cuyo mandato fue ratificado mediante el *Acuerdo Gubernativo 166-2013*. Este es el espacio del Estado encargado de resolver y buscar soluciones a la conflictividad social, por lo que su institucionalización efectiva y fortalecimiento son recomendables como un primer paso para afrontar los conflictos existentes.

El Estado debe promover y garantizar la participación de las comunidades, gobiernos locales y la población en general en el proceso de otorgamiento, o no, de derechos extractivos desde sus fases iniciales. Estos esfuerzos deberán incluir disponibilidad de información objetiva para el público con respecto a los planes para la explotación de los recursos naturales. El involucramiento de la población permitirá comprender la forma en que las industrias extractivas afectarán y/o beneficiarán las condiciones de vida, de manera que se puedan tomar decisiones informadas. Adviértase que dejar de lado la participación local y nacional en estos procesos podría significar la recurrencia de situaciones de conflictividad.

Además el Estado debe garantizar el respeto al derecho al desarrollo y regule, mediante una norma interna, la consulta libre, previa e informada antes del otorgamiento o la implementación de un proyecto extractivo que afecte directamente a la población, así como reconocer el carácter vinculante de las decisiones que se tomen en esos espacios. Es fundamental que el mecanismo de consulta se diseñe con pertinencia cultural, especialmente tomando en cuenta las características propias de los pueblos indígenas y de las comunidades a las que se les consultará.

En materia ambiental, el Estado guatemalteco deberá publicar de oficio los instrumentos de evaluación ambiental de los proyectos extractivos, garantizando el acceso público a estos documentos, en todas sus fases.

Es necesario, igualmente, reforzar el marco legal ambiental, pues este debe garantizar que las instituciones públicas aseguren íntegramente la protección del medio ambiente (en particular, del recurso hídrico). Para ello es fundamental cerciorarse desde el Estado se cuente con los recursos y capacidades para revisar, validar y aprobar los estudios de impacto sociales y ambientales de la actividad extractiva.

Otro elemento a destacar es la realización de reformas legales necesarias que regulen la fase de cierre de los proyectos extractivos y se establezca la normativa requerida para garantizar la remediación de pasivos ambientales mineros.

En materia de transparencia, es necesario un análisis holístico de la transparencia de la industria extractiva, que vaya más allá de la auditoría y conciliación de los pagos. Es muy importante que las políticas de promoción de la transparencia del sector extractivo consideren no solo el elemento fiscal, sino que también permitan evaluar otros aspectos: el entorno legal e institucional; la situación de conflictividad social asociada con las actividades extractivas; los impactos ambientales que genera la explotación de recursos naturales no renovables; las prácticas de acceso a la información pública; la presencia y calidad de mecanismos de supervisión; así como las condiciones generales de gobernabilidad, ya que el entorno ayuda u obstaculiza los esfuerzos de transparencia y rendición de cuentas en el sector extractivo.

Promover reformas legales nacionales que vayan más allá de los requisitos establecidos en iniciativas internacionales de transparencia, y que obliguen a la rendición de cuentas por parte de las empresas que explotan recursos estatales, así como a las entidades públicas encargadas de regular al sector extractivo.

Publicar de oficio y garantizar la calidad de toda la información relacionada con los procesos de otorgamiento de licencias de reconocimiento, exploración o explotación mineras y la celebración de contratos petroleros; los pagos realizados por las empresas extractivas y la forma en que el Estado invierte estos recursos, tanto en el nivel local, como en el regional y el nacional.

Controlar los conflictos de interés que los funcionarios públicos vinculados con la vigilancia y regulación de las actividades extractivas puedan tener en el sector, así como, fortalecer los mecanismos de control sobre el destino de los recursos del sector, evitando que su utilización recaiga en la discrecionalidad de las autoridades.

Además de la necesidad de que las instituciones del Estado proporcionen mecanismos de interacción con la ciudadanía, el Estado debe trabajar activamente en promover la cultura participativa, reflexiva y dialógica de la ciudadanía, en ese sentido un buen punto de partida puede ser la mayor utilización de la *Ley de Acceso a la Información Pública*.

En materia fiscal es necesario evaluar el marco normativo que rige las actividades de minería metálica y extracción petrolera, especialmente la eliminación de cualquier tipo de exoneración y/o exención que tengan las empresas que operan en el país; también debe modificarse el reparto de los ingresos que generan. Entre las opciones no solo se requiere la inclusión de modificaciones en la tasa de regalía, sino también evaluar la producción compartida.

Además, es necesario que la legislación contemple la promoción de la transparencia fiscal en el sector extractivo, de tal manera que se pueda conocer el destino de los ingresos obtenidos del sector con el fin de evitar la opacidad en su administración. Para ello es preciso abrir espacios de participación y contraloría ciudadana que permitan conocer en qué se utilizan los ingresos provenientes de los recursos naturales.

En el contexto de las industrias extractivas en Guatemala, es preciso retomar la propuesta que la Comisión Económica para América Latina (Cepal) realizó, con base en la experiencia de otros países latinoamericanos: «[...]se advierte que la estrategia de contar con una empresa estatal puede ser determinante para alcanzar mayores porcentajes de participación pública en la renta económica del sector; más allá de lo que pudiera lograrse con ajustes progresivos al régimen fiscal, que siempre se verán influidos por la competencia fiscal entre países para atraer nueva inversión [...]» (Cepal, 2013: 89).

Se requiere fortalecer la institucionalidad, especialmente para que los entes gubernamentales cuenten con todas las herramientas necesarias para supervisar y fiscalizar las actividades mineras y petroleras en el país, no solo con los pagos que hacen sino en la producción que realizan, tanto en los montos como en la calidad de los recursos que se extraen.

En el nivel local, es necesario crear mecanismos que garanticen que las industrias extractivas contribuyen en su justa dimensión a la generación de riqueza, de manera que se reinvierta en el territorio con el fin de promover desarrollo. Es fundamental que la inversión de los recursos provenientes de las industrias extractivas que realicen los gobiernos locales se alinee con los planes de desarrollo municipal, departamental y regional.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cepal (2013). *Recursos naturales en UNASUR: Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional*. Naciones Unidas, Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/49893/RecursosNaturalesUNASUR.pdf>
- EITI-Guatemala (2015). *Segundo informe nacional de conciliación EITI-GUA. Años 2012 y 2013*. Guatemala: EITI-Guatemala.
- FMI (2007). *Guía sobre la transparencia del ingreso proveniente de los recursos naturales*. FMI.
- Guatemala, Asamblea Nacional Constituyente (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Guatemala.
- Guatemala, Banco de Guatemala (2007). *Sistema de Cuentas Nacionales 1993 -SCN93- Año base 2001 (aspectos metodológicos)*. Guatemala.
- Guatemala, Congreso de la República (1983). *Decreto 109-83, Ley de Hidrocarburos*. Guatemala.
- Guatemala, Congreso de la República (1997). *Decreto 48-97, Ley de Minería*. Guatemala.
- Guatemala, Ministerio de Energía y Minas (2007). *Exploración y explotación petrolera en Guatemala*. Guatemala.
- Guatemala, Ministerio de Energía y Minas (2012). *Historia de la minería*. Guatemala.
- Guatemala, Ministerio de Energía y Minas (10 de julio de 2013). *MEM*. Recuperado el 2015, de «Gobierno propone suspensión temporal de emisión de nuevas licencias mineras metálicas», disponible en: <http://www.mem.gob.gt/2013/07/gobierno-propone-la-suspension-temporal-de-la-emision-de-nuevas-licencias-mineras-metalicas/>
- Guatemala, Ministerio de Energía y Minas (2014). *Anuario estadístico minero 2014*. Guatemala.
- Guatemala, Ministerio de Energía y Minas (2014a). *Informe estadístico de hidrocarburos*. Guatemala: MEM.
- Guatemala, Ministerio de Finanzas (2012). *Acuerdo Gubernativo 105-2012*. Guatemala: Ministerio de Finanzas.
- Icefi (2014). *La minería en Guatemala: realidad y desafíos frente a la democracia y el desarrollo*. Guatemala.
- Icefi (2015). *Buenas prácticas internacionales de transparencia fiscal en industrias extractivas. Aplicaciones para Guatemala*. Guatemala.
- Iralep (2010). *Comprendiendo el conflicto sobre minería en Guatemala para tender puentes de gobernabilidad*. Guatemala.
- Naciones Unidas (2009). *Clasificación Internacional Industrial Uniforme de todas las actividades económicas*. Nueva York: Naciones Unidas.
- NRGI (2014). *Natural resource charter*. NRGi.



TRANSPARENCIA FISCAL
de las Industrias Extractivas

www.observatorioextractivas.org



Derechos, educación y desarrollo

14 Calle "B" 12-05
Zona 10, Col. Oakland,
Ciudad de Guatemala, Guatemala
(+502) 2505 0255
ibis@ibis.org.gt



12 Avenida 14-41,
Zona 10 Colonia Oakland,
(502) 2505-6363
Ciudad de Guatemala, Guatemala,
Centroamérica
info@icefi.org

Con el apoyo de:



UNIÓN EUROPEA

ISBN: 978-9929-674-28-8



9 789929 674288