



BUENAS PRÁCTICAS INTERNACIONALES DE TRANSPARENCIA FISCAL EN INDUSTRIAS EXTRACTIVAS. APLICACIONES PARA GUATEMALA

**BUENAS PRÁCTICAS INTERNACIONALES
DE TRANSPARENCIA FISCAL
EN INDUSTRIAS EXTRACTIVAS.
APLICACIONES PARA GUATEMALA**

Distribución Gratuita

CRÉDITOS

Icefi

Buenas prácticas internacionales de transparencia fiscal en industrias extractivas. Aplicaciones para Guatemala

©Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
106 pp. - 1,000 ejemplares

ISBN 978-9929-674-10-3

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

Supervisión

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

Coordinación

Miguel Martínez Tuna – Investigador sénior, Icefi

Investigación y redacción

Miguel Martínez Tuna – Investigador sénior, Icefi
Lourdes Molina Escalante – Economista investigadora, Icefi
Ricardo Castaneda Ancheta – Economista investigador, Icefi
Carlos Moino – Consultor Icefi, caso de estudio y análisis del marco legal

Colaboración y apoyo

Michelle Monzón – Asistente de investigación, Icefi

Edición y diagramación

Marlon Alvarado

Fotografías de portada

Ricardo Busquets

Administración

Iliana Peña de Barrientos – Coordinadora administrativa y financiera, Icefi

Producción editorial

Juan Pablo Ozaeta



Con el apoyo
financiero de



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, marzo de 2015

RESUMEN

La transparencia fiscal es un elemento fundamental para garantizar que los ingresos fiscales generados por las industrias extractivas se traduzcan en mejoras en la calidad de vida de la población. A nivel internacional existen numerosas iniciativas que buscan promover la transparencia fiscal del sector extractivo, entre las que se distinguen: EITI, Publiquen lo que Pagan, Reporte País por País, Índice de Gobernanza de los Recursos (IGR), entre otras. El IGR es una herramienta que evalúa la transparencia y la rendición de cuentas en el sector, considerando 4 aspectos: entorno legal e institucional, prácticas de acceso a la información, salvaguardas y controles de calidad y condiciones generales de gobernabilidad, de acuerdo a las normas internacionalmente aceptadas. Las actividades extractivas en Guatemala (minería y petróleo) distan de presentar niveles satisfactorios de transparencia. Debilidades en el marco legal e institucional, prácticas de acceso a la información insuficientes, falta de salvaguardas y controles de calidad y deficientes condiciones de gobernabilidad afectan los niveles de transparencia y limitan el análisis de las finanzas públicas del sector extractivo guatemalteco.

Palabras claves: Guatemala, transparencia fiscal, industrias extractivas, minería, petróleo, EITI, Índice de Gobernanza de los Recursos, San Miguel Ixtahuacán, Petén.

ABSTRACT

Fiscal transparency in extractive industries is a fundamental aspect to guarantee that fiscal revenues can be translated into better living conditions. At the international level there are many initiatives to promote fiscal transparency in the extractive sector, such as: EITI, Publish What You Pay, Country by Country Reporting, Resource Governance Index (RGI), among others. The RGI evaluates the transparency and accountability in the extractive sector assessing the quality of four key governance components: The institutional and legal framework, reporting practices, safeguards and quality controls, and enabling environment; based on international accepted standards. The extractive activities (mining and oil) in Guatemala are far from a satisfactory level of transparency. Legal and institutional weaknesses, insufficient reporting practices, lack of safeguards and quality controls and a deficient enabling environment affect the level of transparency and constrain the public finances analysis in the Guatemalan extractive sector.

Key words: Guatemala, fiscal transparency, extractive industries, mining, oil, EITI, Resource Governance Index, San Miguel Ixtahuacán, Petén.

CONTENIDO

Siglas y acrónimos.....	8
1. Introducción.....	11
2. Política fiscal y transparencia.....	15
2.1 ¿Qué es la transparencia fiscal?.....	17
2.2 Iniciativas internacionales de transparencia fiscal.....	18
3. Iniciativas internacionales de transparencia fiscal en las industrias extractivas.....	23
3.1 Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas.....	25
3.2 Índice de Gobernanza de los Recursos.....	25
3.3 Publiquen lo que Pagan.....	26
3.4 Guía del FMI sobre transparencia del ingreso proveniente de los recursos naturales.....	26
3.5 Dodd Frank Act.....	27
3.6 Reporte País por País.....	27
4. Metodología para el análisis de la transparencia de las industrias extractivas en Guatemala.....	29
4.1 Esfuerzos por transparentar las industrias extractivas en Guatemala.....	31
4.2 Aplicación del IGR en Guatemala.....	33
5. Resultados de la evaluación de la transparencia fiscal de las actividades mineras y petroleras en Guatemala.....	37
5.1 Transparencia fiscal de la industria minera metálica en Guatemala.....	39
5.1.1 Transparencia fiscal de la minería metálica en Guatemala en 2011.....	39
Entorno legal e institucional de la minería.....	41
Prácticas de acceso a la información minera.....	42
Salvaguardas y controles de calidad de la minería.....	43
Condiciones generales de gobernabilidad.....	44
5.1.2 Transparencia fiscal de la minería en 2014.....	46
Marco legal e institucional.....	47
Prácticas de acceso a la información.....	47
Salvaguardas y controles de calidad.....	47
Condiciones generales de gobernabilidad.....	47
5.2 Transparencia fiscal de la industria petrolera en Guatemala.....	48
5.2.1 Transparencia fiscal del sector petrolero en Guatemala en 2011.....	48
Entorno legal e institucional del sector petrolero.....	50
Prácticas de acceso a la información en el sector petrolero.....	51
Salvaguardas y controles de calidad en el sector petrolero.....	52
Condiciones generales de gobernabilidad.....	53
5.2.2 Transparencia fiscal del sector petrolero en 2014.....	54
Marco legal e institucional.....	55
Prácticas de acceso a la información.....	55
Salvaguardas y controles de calidad.....	55
Condiciones generales de gobernabilidad.....	55

6. Las cifras detrás de las industrias extractivas en Guatemala	57
6.1 Indicadores macroeconómicos del sector minas y canteras	59
6.1.1 Aporte a la producción nacional	59
6.1.2 Principales actividades del sector	60
6.1.3 Empleo	60
6.2 La fiscalidad de la minería	61
6.2.1 Ingresos fiscales de la minería a nivel nacional	61
Ingresos tributarios provenientes de la minería	62
Ingresos no tributarios provenientes de la minería	63
Gasto tributario por actividades mineras	64
6.2.2 Ingresos fiscales de San Miguel Ixtahuacán provenientes de la minería	64
6.2.3 Gasto público y aporte fiscal de la minería	66
6.2.4 El gasto público de San Miguel Ixtahuacán	67
6.3 Fiscalidad del sector petrolero	70
6.3.1 Ingresos provenientes del sector petrolero	70
Ingresos tributarios provenientes del petróleo	70
Ingresos no tributarios provenientes de las actividades petroleras	73
Gasto tributario en el sector petrolero	74
6.3.2 Ingresos fiscales de Petén provenientes del sector petrolero	75
6.3.3 Gasto público financiado con recursos provenientes del sector petrolero	78
6.3.4 Análisis del departamento de Petén	78
7. Conclusiones	85
8. Recomendaciones	87
9. Referencias bibliográficas	89
Anexos	93

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

Banguat	Banco de Guatemala
BM	Banco Mundial
CAD/OCDE	Comité de Asistencia al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CICC	<i>Convención Interamericana contra la Corrupción</i>
CIIU	Clasificación Industrial Internacional Uniforme
CNUCC	<i>Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción</i>
Codede	Consejo departamental de desarrollo
CPI (siglas en inglés)	Índice de Percepción de Corrupción
CSPE	Contrato de servicios petroleros de emergencia
DAI	Derechos arancelarios a la importación
EITI (siglas en inglés)	Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas
<i>Encovi</i>	<i>Encuesta nacional de condiciones de vida</i>
FMI	Fondo Monetario Internacional
Fonpetrol	Fondo para el Desarrollo Económico para la Nación
IBP	International Budget Partnership
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IGR	Índice de Gobernanza de los Recursos
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
ILTP	Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria
INE	Instituto Nacional de Estadística
ISO	Impuesto de solidaridad
ISR	Impuesto sobre la renta
IUSI	Impuesto único sobre inmuebles
IVA	Impuesto al valor agregado
LAIP	<i>Ley de Acceso a la Información Pública</i>

MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MEM	Ministerio de Energía y Minas
Mesicic	Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción
NAEG	Nomenclatura de Actividades Económicas de Guatemala
NRGI	Natural Resource Governance Institute
OBI (siglas en inglés)	Índice de Presupuestos Abiertos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PIB	Producto interno bruto
PWYP (siglas en inglés)	Publiquen lo que Pagan
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SETH	Sistema Estacionario de Transporte de Hidrocarburos
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
Sicoin	Sistema de Contabilidad Integrada

1 INTRODUCCIÓN

1. INTRODUCCIÓN

El incremento en los precios y de las rentas del sector extractivo, en las últimas décadas, ha acrecentado la actividad minera y petrolera en Latinoamérica, y ha hecho que los gobiernos de la región vean a estas actividades como una fuente que puede incrementar los ingresos estatales. No obstante, la explotación de recursos naturales no renovables como base del proceso de desarrollo de un país puede ser una apuesta arriesgada, cuando el marco legal e institucional es insuficiente e inadecuado para crear las condiciones que aseguren la buena gobernanza sobre estos recursos.

Esta situación se complejiza aún más cuando no se cumple una serie de condiciones sociales y de respeto a los derechos humanos y ambientales, sin las cuales no se puede alcanzar el desarrollo de ningún país. Por ello, es fundamental tener un Estado que regule y establezca reglas del juego que garanticen sobre todo, el respeto a la decisión de las comunidades sobre la explotación de sus recursos naturales, como parte del proceso de desarrollo.

Por otro lado, se debe reconocer que las industrias basadas en extracción mineral y de petróleo no se caracterizan por ser intensivas en el uso de mano de obra, por lo que un buen indicador de su importancia para un país, es su capacidad (o no) de convertirse en una fuente importante de financiamiento de los presupuestos públicos.

Ante tal situación, es imperante evaluar en Guatemala el entorno legal e institucional; las prácticas de acceso a la información; las salvaguardas y control de calidad; y las condiciones generales de gobernabilidad; como componentes sistémicos de la gobernanza y transparencia del sector extractivo.

Aunado a la cuantificación del aporte fiscal de la minería y petróleo a nivel nacional y local.

Para aportar a este cometido, el presente documento muestra en su primera sección una discusión sobre la importancia de la transparencia para la política fiscal, con un repaso de las principales iniciativas internacionales que promueven la transparencia fiscal; presentando información que permite entender qué es la transparencia fiscal, la importancia de la participación ciudadana y el acceso a la información.

En la segunda sección se hace una revisión de las diferentes iniciativas de transparencia específicas para el sector extractivo, entre las que destacan: EITI, IGR, Publiquen lo que Pagan, Reporte País por País, entre otros. En la siguiente sección, se desarrolla una propuesta metodológica para analizar la situación de la transparencia en el sector extractivo de Guatemala, aplicando el IGR.

En el cuarto apartado se presentan los resultados de la evaluación de la transparencia de las actividades mineras y petroleras de Guatemala, en dos momentos del tiempo: 2011 y 2014. Esta evaluación permite comparar la situación de Guatemala con la de otros 58 países que también cuentan con actividades extractivas.

Posteriormente, se presenta un análisis de las finanzas públicas (ingresos y gastos) del sector extractivo guatemalteco, con el estudio de los casos del municipio de San Miguel Ixtahuacán y el departamento de Petén. El documento finaliza con una serie de conclusiones y recomendaciones sobre la transparencia de las industrias extractivas en Guatemala.

2

POLÍTICA FISCAL Y TRANSPARENCIA

2. POLÍTICA FISCAL Y TRANSPARENCIA

2.1 ¿Qué es la transparencia fiscal?

La transparencia fiscal es un pilar fundamental para la construcción democrática de los Estados; abarca tanto la recaudación de recursos como su correcta utilización. Para comprender mejor la importancia de la transparencia en la política fiscal es necesario, en primer lugar, entender el concepto de transparencia.

La palabra *transparencia* se deriva de los vocablos latinos *trans-*, a través, y *parens*, *-entis*, que aparece, y se refiere, entre otros, a la cualidad de ser «Claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad» (Real Academia Española, 2014). De acuerdo con Transparencia Internacional, es la «Cualidad de un gobierno, empresa, organización o persona de ser abierta en la divulgación de información, normas, planes, procesos y acciones. Como regla general, los funcionarios públicos, empleados públicos, gerentes, directores y las juntas directivas de empresas y organizaciones tienen la obligación de actuar de manera visible, predecible y comprensible en la promoción de la participación y la rendición de cuentas» (Transparencia Internacional, 2009).

Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), la transparencia fiscal «[...] supone un esfuerzo por informar al público sobre las actividades pasadas, presentes y futuras del gobierno [sic] y sobre la estructura y las funciones gubernamentales que determinan las políticas y los resultados fiscales. Esta transparencia favorece un debate público más informado, así como una mayor rendición de cuentas y credibilidad en el gobierno [sic]» (FMI, 2013).

Las finanzas públicas transparentes permiten optimizar los limitados recursos de los países frente a las necesidades crecientes de la población. De acuerdo con el FMI, la transparencia fiscal es solo un aspecto de la buena gestión de

las finanzas públicas y es necesario distinguirla cuidadosamente de otros dos aspectos clave: la eficiencia de la política fiscal y la solidez de las finanzas públicas. Para el efecto, esta institución financiera internacional enumera tres objetivos enmarcados en el concepto de transparencia fiscal (Icefi, 2014):

- a) Señala la necesidad de proveer información completa y confiable sobre las actividades pasadas, presentes y futuras del Gobierno, de manera que la disponibilidad de esta potencie las decisiones de política económica. Además, facilita la identificación de los posibles riesgos para las perspectivas fiscales, permitiendo la adopción de medidas más oportunas y metódicas de política fiscal frente a las crisis económicas.
- b) Beneficia a la ciudadanía al proveerle la información necesaria para exigir que el Gobierno rinda cuentas sobre sus decisiones de política fiscal. En otras palabras, permite un debate más documentado entre las autoridades y el público acerca de la formulación y los resultados de la política fiscal, y establece las responsabilidades con respecto a su aplicación.
- c) Un gobierno más transparente tiene un mejor acceso a los mercados nacionales e internacionales de capital. En este sentido, una mayor fiscalización por parte de la sociedad civil y los mercados internacionales permite alentar a los Gobiernos a adoptar políticas económicas apropiadas, así como a lograr una mayor estabilidad financiera.

Una dimensión que no puede soslayarse al estudiar la transparencia es el marco legal vigente. Es mediante las leyes que se establecen las normas de conducta que rigen la vida en sociedad, reconociendo derechos y asumiendo deberes. Una de las condiciones que facilitan la transparencia fiscal es un adecuado marco legal que promueva,

por una parte, un uso adecuado y transparente de los recursos públicos y, por la otra, facilite el acceso de la ciudadanía a la información.

El derecho de acceso a la información corresponde a toda persona y constituye un elemento vital para la consolidación de la democracia, ya que permite a los ciudadanos conocer la manera como sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan; promueve la participación ciudadana informada; y fortalece la realización de otros derechos humanos, especialmente, los de los grupos más vulnerables. Uno de los instrumentos que los países han adoptado para garantizar el derecho de acceso a la información y promover la participación ciudadana es la implementación de leyes de acceso a la información pública.

Los artículos 30 y 31 de la *Constitución Política de la República de Guatemala* garantizan el derecho de los ciudadanos a tener libre acceso a la información pública. Este derecho se materializa en el *Decreto 57-2008, Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP)*, que parte del reconocimiento del derecho a la información como un derecho humano universal, es decir, toda persona puede gozar de él.

Para la transparencia fiscal de las industrias extractivas, la *LAIP* tiene implicaciones directas en la medida en que en su artículo 6, numeral 31, establece que entre los sujetos obligados a proporcionar información pública se encuentran «Las empresas privadas a quienes se les haya otorgado mediante permiso, licencia, concesión o cualquier otra forma contractual la explotación de un bien del Estado» (Guatemala, Congreso de la República, 2008).

Es importante señalar que, en el caso de Guatemala —y de acuerdo con los artículos 21 y 22 de la *LAIP* y el 24 de la *Constitución...*— existe una limitación en cuanto a la información a la que se puede acceder:

[...] Los libros, documentos y archivos que se relacionan con el pago de impuestos, tasa, 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 [...] (Guatemala, Asamblea Nacional Constituyente, 1985).

En este sentido, la superioridad jerárquica de la *Constitución...*, sobre cualquier otra ley de la República, se traduce en limitaciones legales para la transparencia fiscal en general, lo cual incluye a las industrias extractivas.

2.2 Iniciativas internacionales de transparencia fiscal

La promoción de la transparencia fiscal ha cobrado importancia a nivel internacional, lo cual ha dado paso al surgimiento e implementación de una serie de iniciativas, convenciones y mediciones especializadas que constituyen esfuerzos por expandir las buenas prácticas en materia de transparencia.

Tabla 2.1

Iniciativas internacionales de transparencia fiscal

Nombre de la iniciativa	Institución promotora	Año	Resumen
Buenas prácticas de transparencia			
<i>Código de buenas prácticas de transparencia fiscal</i>	FMI	Impulsado en 1998 y revisado en 2001 y 2007	El código contiene prácticas óptimas de transparencia que los países pueden adoptar independientemente de su nivel de desarrollo económico. Las prácticas se encuentran agrupadas en cuatro pilares: a) claridad de funciones y obligaciones; b) actividad presupuestaria abierta; c) disponibilidad pública de información; d) garantías de integridad.
<i>Manual de transparencia fiscal</i>	FMI	Impulsado en 1998 y revisado en 2001 y 2007	Complementa el <i>Código de buenas prácticas de transparencia fiscal</i> . En él se describen los principios y las prácticas de transparencia y se usan los resultados obtenidos en los países miembro para explicar las buenas prácticas.
Marco del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (PEFA)	BM, Comisión Europea, Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID, por sus siglas en inglés), Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza, Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia, Ministerio Real Noruego de Asuntos Exteriores y FMI	2001	Efectúa un análisis de seis elementos principales de la gestión de las finanzas públicas: a) credibilidad del presupuesto; b) transparencia y universalidad; c) elaboración del presupuesto basada en políticas; d) certeza y control de la ejecución presupuestaria; e) contabilidad, registro e información; y, e) escrutinio y auditoría externa.
Metodología de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para la evaluación de los sistemas nacionales de adquisiciones públicas	Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE (CAD/OCDE)	2005	La metodología ofrece una herramienta común que los países en desarrollo y los donantes pueden usar para evaluar la calidad y la eficacia de los sistemas nacionales de adquisiciones públicas. Fue diseñada para permitir que los países puedan autoevaluar sus sistemas de adquisiciones y determinar sus fortalezas y debilidades. Cuenta con indicadores de línea de base e indicadores de cumplimiento y desempeño.

Mejores prácticas para la transparencia presupuestaria de la OCDE	OCDE	2005	Las mejores prácticas se presentan en tres partes. La primera parte lista los principales tipos de reporte presupuestario que deben integrar los Gobiernos, así como su contenido general. En la segunda parte se describe el contenido que deben divulgar los reportes, incluyendo información sobre el desempeño financiero y no financiero. La tercera parte resalta prácticas que buscan asegurar que los reportes se encuentren conformados con calidad y de manera íntegra.
Convenciones internacionales			
<i>Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC)</i>	Naciones Unidas	2005	Por medio de esta convención, el Estado de Guatemala se comprometió a incorporar diferentes medidas y herramientas para la prevención y penalidad de la corrupción del sector público y privado. Este instrumento fue aprobado mediante <i>Decreto 91-2005</i> .
<i>Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC)</i>		1996	Tiene como propósito promover y fortalecer el desarrollo de los Estados que sean parte de ella por medio de mecanismos especializados en prevenir, sancionar, eliminar y detectar la corrupción. El Estado de Guatemala se adhirió al Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (Mesicic) mediante el <i>Decreto 15-2001</i> .
<i>Declaración de Guatemala por una Región Libre de Corrupción</i>	Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)	2006	Aborda la necesidad de diseñar e implementar planes nacionales para promover la transparencia de las administraciones públicas; asimismo, la aprobación de un marco regulatorio en donde se garantice al ciudadano el libre acceso a la información pública en poder del Estado.

Medidas generales y especializadas			
Índice de Percepción de Corrupción (CPI, por sus siglas en inglés)	Transparencia Internacional		Índice compuesto que combina encuestas basadas en datos sobre corrupción que se obtienen de distintas instituciones acreditadas. Se calcula una única puntuación para cada país, en una escala de 0 a 10, donde 0 significa que se percibe a un país como sumamente corrupto, y 10 como muy transparente.
Índice de Presupuestos Abiertos (OBI, por sus siglas en inglés)	International Budget Partnership (IBP)	2006	Sus principales características radican en que se basa en investigaciones realizadas por expertos independientes de la sociedad civil. Se concentra en el acceso público a la información presupuestaria gubernamental e incluye preguntas sobre las oportunidades para la participación pública en el proceso presupuestario, así como cuestiones relacionadas con la supervisión legislativa y la institución superior de auditoría.
Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP)	Elaborado desde 2003 por diversas organizaciones sociales del continente, encabezadas por Fundar, Centro de Análisis e Investigación de México.	2003	Evalúa y mide la transparencia de las prácticas presupuestarias, desarrollando un diagnóstico sobre la transparencia presupuestaria en dos ámbitos. Primero, las percepciones de los usuarios y expertos de la información del presupuesto presentan una perspectiva sobre la utilidad y el grado de implementación de las normas legales alrededor de la transparencia y la participación. Segundo, el análisis del marco legal permite identificar vacíos en las obligaciones que el gobierno debiera tener con la ciudadanía sobre su toma de decisiones y rendición de cuentas.

Fuente: elaboración propia, con base en Icfi (2014).

3

INICIATIVAS INTERNACIONALES DE TRANSPARENCIA FISCAL EN LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

3. INICIATIVAS INTERNACIONALES DE TRANSPARENCIA FISCAL EN LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

En el ámbito de las industrias extractivas, la transparencia fiscal es fundamental en el sentido de que los ingresos, 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 esos 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. A continuación se presentan algunas de las iniciativas internacionales que buscan promover la transparencia en el sector extractivo.

3.1 Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas

La Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) surge como una campaña de la sociedad civil con el propósito de promover la divulgación y publicación de los pagos que las industrias extractivas hacen a los Gobiernos. Entre los principios de la iniciativa destaca el promover el uso prudente de la riqueza que generan los recursos naturales como fuerza para el crecimiento económico sostenible. La EITI también enfatiza la importancia

de que los Gobiernos y las empresas respeten la transparencia de las industrias extractivas y la necesidad de mejorar la gestión de las finanzas públicas y la rendición de cuentas.

Una debilidad de este tipo de iniciativas es que suponen que la transparencia estimula la rendición de cuentas, lo que a su vez incentivaría a los Gobiernos a implementar políticas económicas de calidad y permitiría un mayor empoderamiento de la ciudadanía; sin embargo, se debe considerar que no todos los Gobiernos tienen la capacidad de administrar adecuadamente los recursos, y que no necesariamente representan los intereses de la población (Asfaha, 2012).

3.2 Índice de Gobernanza de los Recursos

El Índice de Gobernanza de los Recursos (IGR) fue desarrollado por el Revenue Watch Institute. Evalúa la calidad de la transparencia y la rendición de cuentas en los sectores extractivos, para lo cual se basa en las normas propuestas por el FMI en la guía sobre la transparencia del ingreso proveniente de recursos, así como en la EITI, entre otros (Revenue Watch Institute, 2013).

El IGR califica y clasifica a los países con base en un cuestionario detallado que es contestado por investigadores con experiencia en las industrias extractivas. La evaluación de los países considera cuatro componentes: a) el entorno legal e institucional; b) las prácticas de acceso a la información; c) las salvaguardas y control de calidad; y, d) las condiciones generales de gobernabilidad.

También incluye información sobre tres mecanismos comúnmente utilizados para administrar el petróleo, gas y minerales: las empresas propiedad del Estado, los fondos de recursos naturales y las transferencias subnacionales de ingresos (Revenue Watch Institute, 2013).

La elaboración del IGR comprende el establecimiento de un puntaje para cada país, en una escala que va del 0 al 100: mientras más cercano a 0 sea el valor, la gobernanza del país es más deficiente.

En el nivel institucional, la utilización de este índice busca promover que los Gobiernos: a) divulguen los contratos firmados con las empresas de la industria extractiva; b) aseguren que los organismos reguladores de las actividades extractivas publiquen los informes completos en donde aborden las operaciones y estados financieros, así como información acerca del proyecto; c) extiendan los estándares de transparencia y rendición de cuentas a las empresas de propiedad estatal y los fondos de recursos naturales; d) realicen un esfuerzo concertado para combatir la corrupción, mejorar y fortalecer el Estado de derecho, y garantizar el respeto de los derechos civiles y políticos; y, e) aceleren la adopción de normas internacionales de información para los Gobiernos y las empresas (NRGI, 2013).

3.3 Publiquen lo que Pagan

Publiquen lo que Pagan (PWYP, por sus siglas en inglés) es una red mundial de organizaciones de la sociedad civil unidas en la defensa de un sector extractivo abierto y responsable, para que los ingresos procedentes del petróleo, el gas y la minería mejoren la vida de las mujeres, los hombres y los jóvenes de los países ricos en recursos (PWYP, 2011).

PWYP abarca los siguientes pilares de investigación:

- Publique lo que paga y cómo lo extrae: Pilar destinado al estudio de la transparencia y la rendición de cuentas con respecto a los pagos hacia los Gobiernos antes de iniciar operaciones de extracción; tiene el objetivo de analizar si la realización de extracciones se llevará a cabo de manera transparente y responsable.
- Publique lo que paga: Enfocado en el manejo y pago de los ingresos en el sector extractivo. Establece que las empresas deben publicar lo que pagan a los Gobiernos y estos, de igual manera, deben publicar lo que recibieron de las empresas.
- Publique lo que gana y cómo lo gasta: Destinado a la transparencia del pago de las industrias extractivas a los Gobiernos, y cómo este distribuye los recursos que recibe.

3.4 Guía del FMI sobre transparencia del ingreso proveniente de los recursos naturales

Esta guía sobre la transparencia del ingreso proveniente de los recursos naturales fue publicada por primera vez en junio de 2005 y modificada en abril de 2007; en ella se aplican los principios del código de buenas prácticas de transparencia fiscal al conjunto único de problemas de transparencia que afrontan los países que obtienen una proporción significativa de sus ingresos de los recursos naturales (FMI, 2014).

De acuerdo con el FMI, esta guía ofrece un marco para los problemas referidos específicamente a los recursos naturales que pueden considerarse en las evaluaciones de transparencia fiscal denominadas «módulos de transparencia fiscal de los informes sobre la observancia de códigos

y normas». Asimismo, en ella se presenta una visión resumida acerca de las buenas prácticas y las prácticas óptimas de transparencia generalmente reconocidas en la gestión del ingreso proveniente de los recursos naturales, que pueden utilizar los países ricos en esos recursos, así como el personal técnico del FMI, del Banco Mundial (BM) y de otras entidades que ofrecen respaldo técnico, así como las de la sociedad civil.

La estructura de la guía es similar a la del manual del FMI.¹ Contiene cuatro capítulos, en correspondencia con cada uno de los cuatro pilares de la transparencia fiscal: a) clara definición de funciones y responsabilidades; b) transparencia de los procesos presupuestarios; c) acceso del público a la información; y, d) garantías de integridad. En cada capítulo de la guía se enumera una serie de buenas prácticas de transparencia fiscal referidas a recursos específicos y vinculados con determinadas buenas prácticas previstas en el código. La implementación de las buenas prácticas presentadas en esta guía es, para los diversos países, de carácter voluntario (FMI, 2005).

3.5 Dodd Frank Act

La ley Dodd Frank, denominada *Ley de Reforma de Wall Street y Protección al Consumidor*, es una pieza legal aprobada en los Estados Unidos (EE. UU.) en el año 2010. La ley asegura la estabilidad de los mercados financieros en Estados Unidos y también lo hace para el caso de empresas no financieras que se dedican a la extracción de petróleo, gas y minerales. En el título XV de la ley se abordan temas vinculados con las

industrias extractivas: la sección 1502 contempla los minerales en conflicto; la 1503, la divulgación de la seguridad en minas de carbón y otras; y la sección 1504, la divulgación de pagos por extracción de recursos. Con estas secciones se busca mejorar la transparencia en la extracción de bienes y, de esta manera, proporcionar herramientas a los inversionistas y ciudadanos para exigir a las compañías y al Estado la rendición de cuentas (KPMG, 2012)

3.6 Reporte País por País

El Reporte País por País es un sistema introducido por la Unión Europea; tiene como propósito incrementar la transparencia de los pagos que las industrias extractivas hacen a los Gobiernos. Los Estados miembro deben exigir información a las empresas grandes y a todas las entidades de interés público relacionadas con las actividades de las industrias extractivas, con el objetivo de elaborar un reporte público en donde se presenten los pagos efectuados.

El reporte presenta información financiera por cada país en donde la empresa se encuentra operando (a diferencia de otros reportes en los cuales se presenta el dato global de la empresa); asimismo, ofrece información sobre los pagos correspondientes a impuestos, regalías y bonos que la multinacional paga al Gobierno del país en donde lleva a cabo sus operaciones. Esta medida de transparencia incentiva a las empresas a realizar sus operaciones de una manera más sostenible (Unión Europea).

1 Cfr. sección 2.2, «Iniciativas internacionales de transparencia fiscal en la industria extractiva».

4

METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE LA TRANSPARENCIA DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS EN GUATEMALA

4. METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE LA TRANSPARENCIA DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS EN GUATEMALA

4.1 Esfuerzos por transparentar las industrias extractivas en Guatemala

Desde 2010, representantes del Gobierno de Guatemala han impulsado la implementación de la EITI. El 14 de febrero de 2011, el país presentó su candidatura y el Consejo Administrativo de la EITI la aprobó el 1 de marzo del mismo año. Cabe mencionar que en Guatemala se creó la Comisión Nacional de Trabajo para la implementación de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (*Acuerdo Gubernativo 96-2012*). Esta comisión instauró una mesa de diálogo entre el Estado, empresas extractivas, sociedad civil, organismos multilaterales, entidades financieras e inversionistas, entre cuyas finalidades se encuentra el aportar ideas y soluciones frente a la problemática de las industrias extractivas. La comisión elaboró y aprobó un plan de trabajo para los años 2011-2013, logrando la elaboración de informes de conciliación de cifras para los años 2010 y 2011; en ellos se comparan los datos obtenidos de las empresas de la industria extractiva con los del Estado, detectando posibles diferencias y sus causas (EITI, 2013). En marzo de 2014, Guatemala recibió la certificación como país cumplidor.

Previo al desarrollo de la propuesta metodológica en la que se fundamenta el presente trabajo, se analizaron las iniciativas de transparencia fiscal en las industrias extractivas que se desarrollan en el ámbito internacional, así como en Guatemala. Luego de examinar las iniciativas existentes se concluyó que, debido al esfuerzo que el país está realizando a través de la EITI, esta podía ser aplicada en el presente trabajo

debido a los aportes que está realizando en el ámbito internacional (principalmente en África y, en especial, en Liberia). Sin embargo, luego de analizar más a fondo se encontraron algunas limitaciones, entre las que figuran las siguientes:

- Tal como plantea el *Informe preliminar de conciliación de pagos* elaborado por la Secretaría Ejecutiva de EITI-Guatemala, existen tres cuerpos legales que prohíben la divulgación de información sobre impuestos a terceros:
 - Artículo 24 de la *Constitución Política de la República de Guatemala*
 - Artículo 44 de la *Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria*
 - Artículo 101 A del *Código Tributario*
- De las referidas prohibiciones, la más relevante es la que se establece en el segundo párrafo del artículo 24 de la *Constitución Política de la República de Guatemala*, que señala: «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». Al tomar en consideración esta norma constitucional, la EITI procesa y publica información solo por una acción voluntaria de las empresas, y no nece-

sariamente a partir de lo que demanda la sociedad civil o porque esté obligada por la ley.² Es decir, esta restricción constitucional obliga a que en Guatemala se conozca solo aquello que las empresas voluntariamente quieren publicar y, en caso de que una entidad de la sociedad civil demande información adicional a la que *motu proprio* la empresa publica, la EITI no constituye un apoyo efectivo a la demanda de información relacionada con temas tales como volúmenes de producción por empresa, precio de venta del recurso natural, costos de producción y ganancias obtenidas, entre otros.

- La preocupación anterior es real y justificada en Guatemala: la mayoría de empresas participantes en la EITI publican la información de manera agregada, con lo que omiten su nombre en los datos conciliables y los agrupan en una línea que consolida los montos (información agregada). Cabe mencionar que Perenco Guatemala Limited es una excepción notable, ya que la información que publica es pormenorizada. El carácter voluntario de la información que se da a conocer genera este tipo de excepción, de manera que unas empresas difunden detalles y otras no, o se publican informes agregados, pero se oculta la información detallada que origina los informes, lo cual da lugar, por supuesto, a espacios de opacidad.
- Con la restricción legal contenida en el artículo 24 constitucional, en Guatemala la EITI corre el riesgo de convertirse en una «caja de resonancia» de la publicidad de las empresas, o en un mecanismo para legitimar las operaciones extractivas ante la opinión pública, manteniendo a la sociedad civil limitada únicamente a obtener aquella información que de manera voluntaria publican las empresas.

- Esta limitación no constituye un riesgo solo para la sociedad civil, sino también para entidades estatales que carecen de facultad legal para acceder a información o divulgarla. Por ejemplo, el Ministerio de Energía y Minas (MEM), con relación a movimientos financieros y datos tributarios; o la propia Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) con información de casas matrices o entidades relacionadas domiciliadas en otros países (precios de transferencia).
- Debido a su naturaleza, la EITI constituye un informe de auditoría contable de los montos pagados por las empresas al Gobierno de Guatemala, lo cual es insuficiente para garantizar la transparencia.
- Por la forma en que está estructurada, la EITI no permite hacer comparaciones entre países.

Tras tomar en cuenta el marco legal vigente en Guatemala, así como los aspectos ya mencionados, se decidió utilizar el IGR, el cual, como ya se explicó, se sustenta en las normas propuestas por el FMI y en la guía sobre transparencia del ingreso proveniente de recursos. Otro elemento a destacar es que, como se explicará con más detalle en la siguiente sección, este índice toma en cuenta el entorno legal e institucional, las prácticas de acceso a la información, las salvaguardas y controles de calidad, y las condiciones generales de gobernabilidad (es decir, la metodología va más allá de un análisis de auditoría contable). Con todo ello se pueden desarrollar análisis comparados con otros países. La metodología del IGR se encuentra estandarizada y permite medir la calidad de la gobernanza en los sectores del petróleo, el gas y las minas, por lo que ha sido utilizado en 58 países que, en

2 Cabe mencionar que cuando Cidse, et al. (2011) hacen el análisis de las fortalezas y debilidades que tendría la adopción de la EITI, citan en un apartado el trabajo posdoctoral de Susan Mapples, de la facultad de leyes de la Universidad de Columbia, en el que la autora analiza cien disposiciones legales internas de los Estados Unidos, así como de otros países, relacionadas con confidencialidad y permisos para revelar información. En este trabajo, Mapples no encuentra ningún caso en el que el marco legal de los países prohíba revelar información acerca de los pagos hechos por las industrias. De esa cuenta, Cidse, et al. (2011) ven estos casos como teóricos o hipotéticos, y asumen que este tipo de legislaciones no existe, aunque aclaran que en el caso de que existiera, esta situación podría ser contraproducente para una iniciativa de transparencia, ya que abriría la puerta a las compañías para que se mostraran renuentes a presentar cualquier información que se les solicite. Es por esto que se insta a la Unión Europea a que no considere ninguna cláusula de excepción a la hora de presentar informes financieros obligatorios para todas las compañías que cotizan en su territorio.

conjunto, producen 85 por ciento del petróleo, 90 por ciento de los diamantes y 80 por ciento del cobre del mundo.

Otro aspecto importante de esta metodología es que entre los elementos evaluados se encuentra la participación del país en la EITI, así como las implicaciones de la iniciativa en términos legales, institucionales y de prácticas de acceso a la información.

4.2 Aplicación del IGR en Guatemala

El IGR evalúa la transparencia mediante indicadores que miden la divulgación de información sobre recursos naturales a través de fuentes oficiales. También presta atención al entorno global que permite la gobernabilidad, incluyendo Estado de derecho, corrupción y la rendición de cuentas democrática, así como la configuración del sector legal, las instituciones, las garantías de integridad y controles de calidad que pueden ayudar a facilitar la divulgación y la responsabilidad pública, limitar los poderes arbitrarios, frenar los conflictos de intereses, y aclarar las funciones y la autoridad de los entes gubernamentales.

El índice contempla el desempeño de los países en cuatro componentes; cada uno de ellos es evaluado mediante los siguientes indicadores:

- **Entorno legal e institucional:** Se compone de diez indicadores que evalúan el grado en que las leyes, reglamentos y acuerdos institucionales facilitan la transparencia, la rendición de cuentas y la competencia abierta y justa.
- **Prácticas de acceso a la información:** Muestra veinte indicadores sobre la divulgación de información por parte de los organismos gubernamentales mediante reportes periódicos y publicaciones. Debido a que la publicación de información es el mejor indicador de

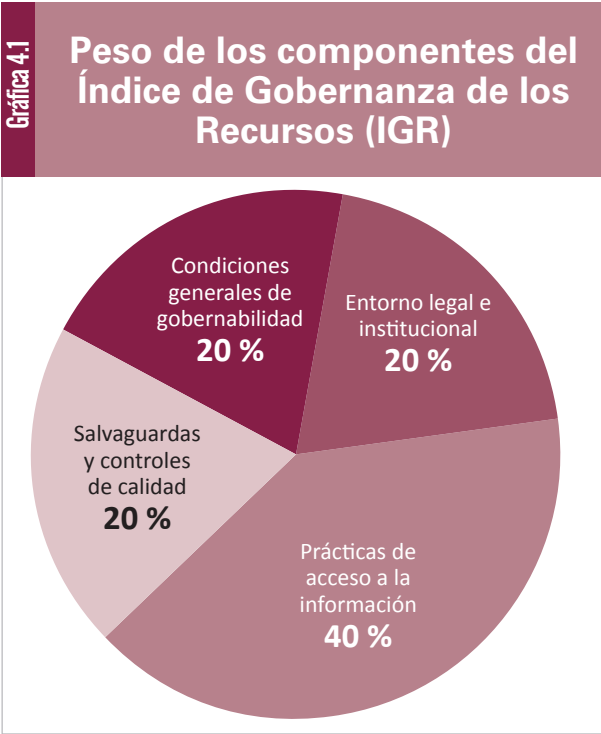
transparencia, a este componente se le atribuye mayor ponderación.

- **Salvaguardas y controles de calidad:** Presenta quince indicadores que miden la presencia y calidad de mecanismos de supervisión que fomentan la integridad y evitan conflictos de interés.
- **Condiciones generales de gobernabilidad:** Recoge cinco indicadores del entorno más amplio de gobernabilidad generada, con más de treinta medidas externas de rendición de cuentas, eficacia del Gobierno, Estado de derecho, corrupción y democracia. Los datos reflejan el grado en que el entorno ayuda u obstaculiza los esfuerzos de transparencia y rendición de cuentas en el sector extractivo.

Para evaluar la calidad de la transparencia y rendición de cuentas en el sector extractivo, el IGR requiere un cuestionario de 173 preguntas. Las respuestas a estas preguntas fueron agrupadas en 45 indicadores, los cuales a su vez se asignaron a tres (de los cuatro) componentes del IGR: a) entorno legal e institucional; b) prácticas de acceso a la información; c) salvaguardas y control de calidad. El cuarto componente —condiciones generales de gobernabilidad— incluye cinco indicadores adicionales que describen el entorno más amplio de la gobernabilidad. Este componente utiliza datos recopilados por más de treinta fuentes externas: The Economist Intelligence Unit, International Budget Partnership, Transparency International, así como los indicadores de gobernabilidad del BM. Los indicadores para cada uno de los componentes se pueden encontrar en el anexo 1.

Es así como el IGR es un índice híbrido, con tres componentes basados en el cuestionario que evalúa específicamente al sector extractivo, y con un cuarto componente centrado en la gobernabilidad del país.

La calificación del índice es un promedio ponderado de los cuatro componentes. Las prácticas de acceso a la información reciben mayor peso debido a que la publicación de informes (a diferencia de normas o leyes que podrían ser ignoradas) refleja mejor el nivel de transparencia real en un país determinado. Los porcentajes y pesos de cada uno de los componentes dentro del índice se detallan en la gráfica 4.1.



Fuente: Icefi/IBIS, con base en metodología del IGR.

La calificación que un país puede obtener en el IGR puede ser entre cero y cien. Un mayor puntaje significa un mejor nivel de transparencia en el sector extractivo. Dependiendo de los puntos obtenidos, los países pueden clasificarse en diferentes niveles de transparencia (véase tabla 4.1).

Tabla 4.1

Niveles de transparencia con base en el IGR

Puntaje	Nivel de transparencia
71-100	Satisfactorio
51-70	Parcial
41-50	Débil
0-40	Deficiente

Fuente: Icefi/IBIS, con base en la metodología del IGR.

Al aplicar la metodología del IGR para el caso de Guatemala se hicieron tres consideraciones. En primer lugar, el índice se calculó de manera separada para los sectores de minería y petróleo, debido a que cada uno de ellos tiene particularidades propias, por lo que se consideró pertinente un análisis individual que reflejara las condiciones en las que se desarrollan las actividades extractivas en el país. En segundo lugar, se aplicó la metodología en dos momentos del tiempo, calculándose un índice para 2011 y otro para 2014. Cabe recordar que entre las ventajas del IGR se encuentran las posibilidades de comparación entre países, y en 2013 el Natural Resource Governance Institute³ publicó un reporte en el cual se presentó el cálculo de este índice para 58 países. Este cómputo contemplaba la situación en 2011, por lo que para realizar una comparación estricta el análisis debía realizarse con el contexto vigente en ese mismo año. Sin embargo, con el fin de retomar los cambios que en materia de transparencia ha experimentado Guatemala en los últimos tres años, se realizó un cálculo del IGR para el año 2014. Los resultados, en este caso, no son compatibles con el resto de países, pero sí permiten una comparación del país consigo mismo, identificando los avances y/o retrocesos que se han experimentado en el tema de transparencia. Finalmente, se realizaron análisis distintos para los recursos mineros e hidrocarburos que, aunque son similares, presentan algunos matices distintos que permitirán identificar los avances y retos de la transparencia en los sectores extractivos que operan en Guatemala.

3 Conviene señalar que, en junio de 2014, el Revenue Watch Institute se fusionó con el Natural Resource Charter. Actualmente ambas organizaciones conforman el Natural Resource Governance Institute (NRGI); su trabajo sigue concentrándose en la promoción de la transparencia y la gobernanza en las industrias extractivas.

5

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA FISCAL DE LAS ACTIVIDADES MINERAS Y PETROLERAS EN GUATEMALA

5. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA FISCAL DE LAS ACTIVIDADES MINERAS Y PETROLERAS EN GUATEMALA

La industria extractiva en Guatemala está conformada por las actividades de extracción de minerales —tanto metálicos como no metálicos—, la explotación de canteras y la extracción de petróleo. Cada una de estas actividades se desarrolla en un marco legal y normativo diferente, que atiende a sus particularidades y que determina el contexto en el que se desarrolla. El presente estudio se concentra en la transparencia fiscal de la minería metálica y de las operaciones petroleras en Guatemala. Dado que se considera que cada una de estas actividades se desarrolla en circunstancias particulares, el análisis se realiza desde una perspectiva sectorial.

5.1 Transparencia fiscal de la industria minera metálica en Guatemala

La aplicación del IGR para evaluar el estado de la transparencia y la rendición de cuentas en el sector de minería metálica en Guatemala se realizó en 2011 y 2014. En ambos años se pudo identificar avances y retrocesos.

5.1.1 Transparencia fiscal de la minería metálica en Guatemala en 2011

En 2011, al evaluar al sector minero mediante el IGR, Guatemala presentó un nivel débil de transparencia, con una puntuación de 49 de 100 puntos posibles. Esto ubicó al país centroamericano en la posición 29 entre 60 países.⁴

En el estudio publicado por el Revenue Watch Institute, en 2013, se incluyó a ocho países de la región latinoamericana (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela) y uno del Caribe (Trinidad y Tobago); en cada uno de ellos se evaluó al sector extractivo, ya sea en la actividad minera o petrolera. Al comparar desde el nivel regional el desempeño de Guatemala en el ámbito de la transparencia, resultó que el país fue el peor evaluado de la región; además, es el único que se clasificó en un nivel débil de transparencia;⁵ del resto de países, tres se ubicaron en un nivel parcial de transparencia y seis presentaron un desempeño satisfactorio.

Puntuación global	Puntuación del sector minero de acuerdo con el IGR (global y por componentes)			
	Marco legal e institucional	Prácticas de acceso a la información	Salvaguardas y control de calidad	Condiciones generales de gobernabilidad
49	69	39	60	36
Débil	Parcial	Deficiente	Parcial	Deficiente

Fuente: Icefi/IBIS.

4 El desempeño de Guatemala en el sector minero se compara con los países estudiados en *The 2013 Resource Governance Index*, elaborado por el Revenue Watch Institute, así como con el desempeño que el país presentó en 2011 para el caso del sector petrolero.

5 El IGR permite clasificar a los países de acuerdo con el grado de transparencia que presentan, con una escala que considera los valores obtenidos y los ubica en cuatro categorías: deficiente, débil, parcial y satisfactorio. Para más detalles sobre los niveles de transparencia y la escala de clasificación véase la tabla 4.1.

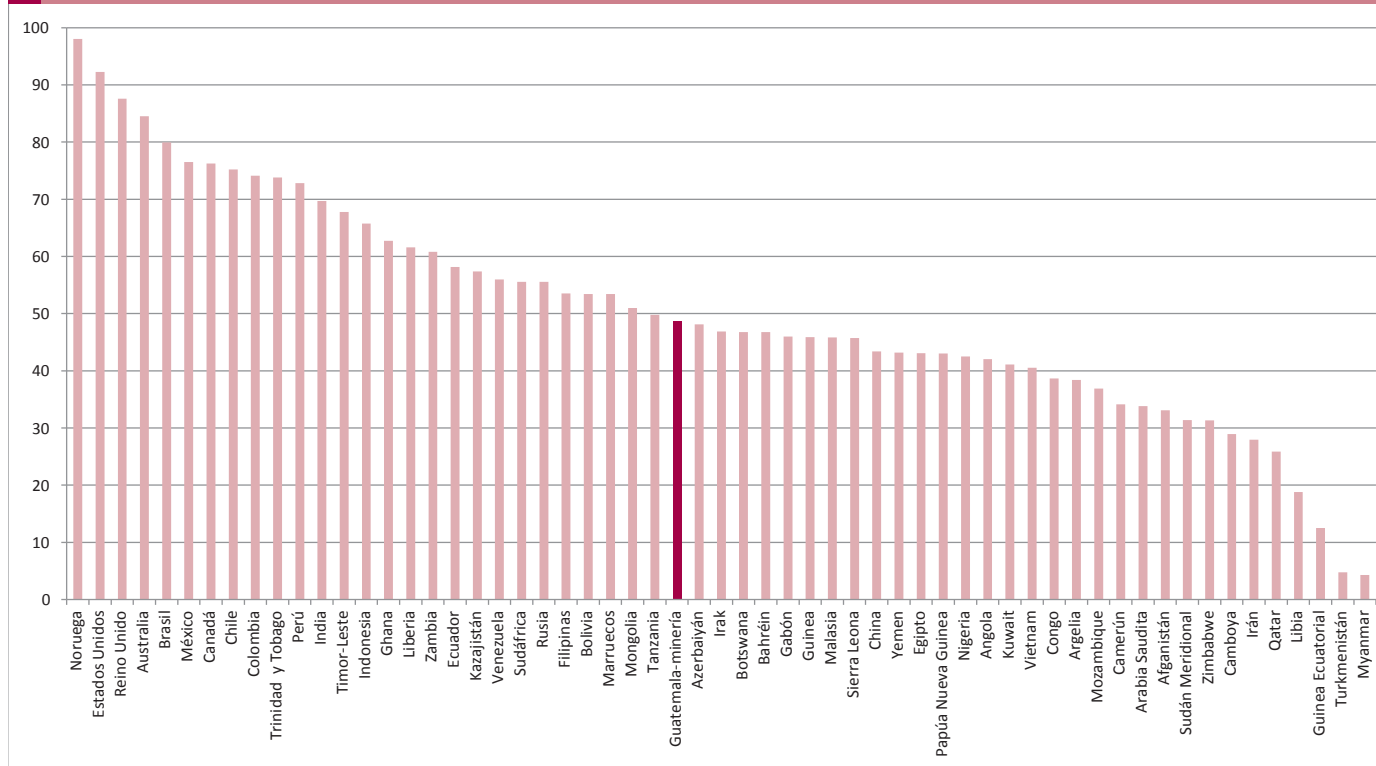
El débil nivel de transparencia de Guatemala en el ámbito de la minería se debe, en gran medida, a las fallas en la publicación de información oportuna y clara acerca de la minería por parte de las instituciones regulatorias, incluyendo las referidas a la contribución fiscal del sector (impuestos y regalías). La información publicada por las instituciones del Estado y la que se divulga a través de la implementación de la EITI están limitadas significativamente por la confidencialidad de la información fiscal establecida constitucionalmente.

Es decir, el logro de la transparencia en el sector minero del país pasa por la revisión de su marco legal e institucional, incluyendo la *Constitución Política de la República de Guatemala*.⁶

Otro de los retos guatemaltecos reside en fortalecer su institucionalidad mediante el combate a las prácticas de corrupción, la promoción del Estado de derecho, la introducción de mejoras en el desempeño del Gobierno y la consolidación de la democracia.

Gráfica 5.1

Índice de Gobernanza de los Recursos de 2011 (puntuación general y ranking por país)



Fuente: Icefi/IBIS, con base en datos propios y datos del Natural Resource Governance Institute.

6 Las limitantes constitucionales de acceso a la información y su relación con la transparencia de la industria extractiva se abordan en el apartado 2.1.1 del presente estudio.

Entorno legal e institucional de la minería

Los recursos mineros de Guatemala y las actividades económicas basadas en ellos están regidos por un conjunto de leyes, reglamentos y acuerdos institucionales que facilitan de manera parcial la transparencia, la rendición de cuentas y la competencia abierta y justa. Esto se debe a que, por una parte, el marco legal específico de la minería solo establece lineamientos generales para la actividad; y, por la otra, el acceso a la información es limitado, pese a la existencia de una ley en la materia.

En la evaluación del entorno legal e institucional guatemalteco basada en el IGR resultó que, para el año 2011, el país obtuvo una puntuación de 69, que lo sitúa en la posición 21 de 60 países. Esta posición es similar a la presentada por Sudáfrica, país que, a pesar de tener un marco legal claro, carece de un proceso abierto y justo para el otorgamiento de licencias minerales (NRGI, 2013a). Con este desempeño, al compararlo con otros países de América Latina y el Caribe, Guatemala solo supera a Trinidad y Tobago y Venezuela. Países que presentan marcos legales incompletos, que no promueven procesos de otorgamiento de licencias o celebración de contratos en términos competitivos (NRGI, 2013b) y donde el acceso a la información es limitado (NRGI, 2013c).

En Guatemala, la legislación de recursos minerales está contenida en gran parte en el *Decreto 48-97, Ley de Minería* que, a pesar de ser específica y diferenciarse de la dirigida al sector de hidrocarburos, únicamente establece una indicación general acerca de los principios que deben seguir las industrias mineras, sin llegar a promover directamente la transparencia del sector.

Las actividades mineras, a diferencia de las operaciones petroleras, se realizan exclusivamente por empresas privadas, por lo que el Estado aprovecha los recursos provenientes de ellas mediante la recepción de pagos por concepto de

impuestos, regalías y cánones. De acuerdo con la *Ley de Minería*, el proceso de otorgamiento de licencias de reconocimiento, exploración y explotación está a cargo del Ministerio de Energía y Minas (MEM), institución pública responsable de la regulación del sector extractivo e independiente de las empresas. Esto significa que a nivel institucional hay una separación definida de obligaciones, lo cual facilita la transparencia de los procesos. El otorgamiento de licencias se realiza a solicitud de parte; en el proceso, se expresa prioridad por aquella empresa que realice primero la solicitud o aquella que tenga licencia vigente en la etapa anterior del desarrollo del proyecto minero (artículo 12), lo que limita en cierto sentido la competitividad.

Un tema que debe considerarse al momento de evaluar este criterio es que los requisitos que el marco legal establece para otorgar derechos o licencias mineras dependen de cada país. Para el caso de Guatemala, la legislación estipula que los solicitantes de derechos mineros deben elaborar estudios de impacto ambiental (artículo 7). Esto constituye un aspecto positivo, ya que entre las buenas prácticas de transparencia es fundamental que se tenga claridad acerca de la responsabilidad sobre posibles daños ambientales que se puedan derivar de las actividades extractivas.⁷ Ahora bien, pese a que los estudios de impacto ambiental son obligatorios, las autoridades ambientales o del sector no los publican de oficio, aunque previo a la aprobación de dichos estudios el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) debe poner a disposición de la población los documentos (MARN, 2007), a los cuales se puede acceder mediante el envío de una solicitud de información (con la limitante de que es necesario conocer el número de registro o el nombre exacto del proyecto cuyo estudio ambiental se quiere consultar).

En términos de transparencia fiscal, es de vital importancia que se definan los pagos que deben

⁷ En el caso guatemalteco, la evaluación de impacto ambiental debe ser presentada ante el MARN y se realiza a través de los instrumentos de evaluación ambiental establecidos en el *Reglamento de evaluación, control y seguimiento ambiental*. Entre los instrumentos se incluyen los estudios de impacto social.

ser realizados por las industrias extractivas, así como las entidades encargadas de su recaudación. En la medida en que esto se conozca, mejor será el desempeño de un país en su evaluación del IGR. Este aspecto es una de las principales fortalezas de la legislación minera en Guatemala, pues en ella se establece que las empresas con licencias mineras están sujetas al pago de impuestos, cánones y regalías, y hay claridad acerca de las instituciones encargadas de la recolección de estos recursos. Por ejemplo, los impuestos son recaudados por la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), mientras que las regalías son recolectadas tanto por el MEM como por las municipalidades. Se debe recordar que el uno por ciento de las regalías se distribuye en partes iguales entre el gobierno central (lo cual ingresa al fondo general del Estado) y las municipalidades en cuya jurisdicción se desarrollan las actividades mineras.

Al igual que con los ingresos, para hablar de transparencia es necesario conocer el destino de los recursos. En 2011, los ingresos de la minería se incluían en la propuesta presupuestaria de Guatemala, pasando a formar parte del fondo común del Estado. Es decir, a diferencia de lo que sucede con las regalías de petróleo, que financian el Fonpetrol, los ingresos provenientes de la actividad minera no tienen una asignación específica, lo que impide rastrear y controlar los usos a los cuales se destinan.

Como se mencionó al inicio de esta sección, el acceso a la información es uno de los elementos fundamentales de la transparencia fiscal. Por ello, las regulaciones a este respecto son importantes al momento de hacer cualquier evaluación relacionada con el tema. En el ámbito legal, cabe decir que en 2008 Guatemala realizó un avance general en la promoción de la transparencia con la aprobación del *Decreto 57-2008, Ley de Acceso a la Información Pública*. Esta pieza jurídica implica límites tanto para las empresas que realizan algún tipo de operación minera, como para las instituciones públicas encargadas de la regulación del sector. Estas limitaciones

son principalmente de carácter fiscal, ya que a pesar de que toda empresa que maneje bienes estatales (como el caso de los yacimientos minerales) está obligada a proporcionar información (Guatemala, Congreso de la República, 2008), por mandato constitucional la información referente al pago de impuestos, tasas, arbitrios y contribuciones tiene carácter confidencial. Es decir, pese a la vigencia de una ley de acceso a la información, en Guatemala no es posible conocer el monto específico de la contribución fiscal del sector minero, a menos que las empresas voluntariamente revelen por cuenta propia dicha información o autoricen a la administración tributaria a hacerlo. La confidencialidad de la información impositiva, establecida en el artículo 24 de la *Constitución Política de la República de Guatemala*, limita el acceso a la información y, consecuentemente, la transparencia fiscal.

Prácticas de acceso a la información minera

La publicación y divulgación de información es uno de los mejores indicadores de transparencia. En este sentido, cabe indicar que al evaluar las prácticas de acceso a la información del sector minero en Guatemala se obtuvo un resultado deficiente debido a que los reportes realizados por las instituciones públicas son incompletos y, en algunos casos, se realizan de manera desactualizada y poco comprensible.

Para 2011, el sector minero guatemalteco obtuvo una calificación de 39 en prácticas de acceso a la información, ubicándose en la posición 43 de 60, es decir, dentro del 30 por ciento de los países más débiles y deficientes en lo que respecta a las prácticas de acceso a la información. Cabe mencionar que la mayoría de países con este tipo de calificación son de los continentes africano y asiático.

Si se comparan prácticas de acceso a la información en Latinoamérica y el Caribe, se tiene que la minería en Guatemala se encuentra por debajo de los otros ocho países de la región incluidos en el reporte.⁸

8 Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Trinidad y Tobago y Venezuela.

Para evaluar las prácticas de acceso a la información se tomó en consideración la publicación y divulgación de información por parte de las instituciones públicas relacionadas con la minería en Guatemala: Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Finanzas Públicas, Superintendencia de Administración Tributaria y Banco de Guatemala. Asimismo, se consideró la divulgación de información realizada en el marco de la implementación de la EITI, ya que esto significa una mejora en el desempeño del país en cuanto a prácticas de acceso a la información.

Una práctica deseable para promover la transparencia es la publicación de información acerca de los procesos de otorgamiento de licencias mineras; en el caso de Guatemala, el proceso a través del cual se otorgan derechos de reconocimiento, exploración o explotación se encuentra establecido por la ley. En el país, información de este tipo no se produce de oficio, sin embargo, mientras el proceso de otorgamiento se encuentre abierto, la población puede solicitar copia de la documentación presentada ante el MEM. Una vez otorgadas las licencias es posible conocer las resoluciones mineras, que contienen las condiciones en las cuales el Estado concedió la licencia. Es importante señalar que el acceso a esta información se encuentra supeditado a que la persona interesada realice una solicitud a la institución correspondiente, ya que estas no publican de oficio dicha información. Situación similar se experimenta con los estudios de impacto social y ambiental que son proporcionados a la población como respuesta a una solicitud; en este caso, para solicitarlos es necesario conocer el número de registro del estudio que se requiere.

La publicación de información relevante como reservas, producción, nombre de las empresas con operaciones en el sector, ingresos que el Estado obtiene a través de la minería y destino de los recursos, facilita y promueve la transparencia, a la vez que sirve como indicador de la capacidad del Estado para controlar y monitorear el uso de los recursos. Esto constituye uno de los

mayores retos en Guatemala. La generación de información relacionada con la minería se encuentra concentrada en el MEM y la SAT, instituciones que divulgan información mediante los anuarios estadísticos y el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

El MEM publica información acerca de los volúmenes de producción, valor de las exportaciones, empresas con operaciones en el sector, regalías y cánones pagados por la actividad minera. En el caso de la SAT, la información publicada se restringe a datos de carácter fiscal, referida a ingresos tributarios y no tributarios provenientes de la minería.

Para que la información publicada se traduzca en mayor transparencia, además de ser accesible, debe ser comprensible, de manera que diferentes actores de la sociedad puedan utilizarla en los procesos de contraloría. La información que se publica ofrece algunas limitaciones, por ejemplo, usualmente se encuentra en un formato poco amigable con el usuario no especializado y se circunscribe a presentar un listado de datos sin referencias, explicaciones o comparaciones que faciliten su comprensión. Otras dificultades en la presentación de la información son su actualización, la disponibilidad de registros históricos y la agregación de los datos, lo cual obstaculiza el conocimiento de información específica sobre minería.

Salvaguardas y controles de calidad de la minería

La supervisión estatal de las actividades mineras resulta fundamental para evitar conflictos de interés, frenar el ejercicio de facultades discrecionales y asegurar la calidad de la información divulgada. Para 2011, el desempeño guatemalteco fue parcialmente bueno, pues se obtuvo una puntuación de 61, lo cual permitió ocupar la posición 25 de 60 en el ranquin del IGR.

Este desempeño es similar al de países como Sierra Leona y Baréin. En Latinoamérica, solo Perú presenta un desempeño inferior al de Guatemala en el ámbito de salvaguardas y control de calidad (NRGI, 2013d). Como característica común entre los países se encuentra el limitado control que los Estados tienen sobre las actividades extractivas. Esto obedece, en gran medida, a las debilidades del marco legal y a la falta de institucionalidad para hacerlo cumplir.

La calificación parcial de 60 de Guatemala es reflejo de que a pesar de tener un control aceptable sobre los procesos de otorgamiento de licencias mineras y la auditoría de los ingresos generados por el sector, persisten debilidades en el control de conflictos de intereses.

En el caso del otorgamiento de licencias, el proceso es jurisdicción del MEM y está definido por la *Ley de Minería*, cuyo artículo 46 contempla la posibilidad de apelación de parte de quien se creyere perjudicado por la solicitud de un determinado derecho minero. No obstante, el proceso de apelación solo se puede realizar antes de que se emita el dictamen con la resolución de otorgamiento del derecho (Guatemala, Congreso de la República, 1997) (Guatemala, 1997). Por otra parte, el proceso de otorgamiento de licencias puede ser objeto de supervisión por parte del Organismo Legislativo. En este sentido, cabe decir que las acciones de supervisión no están contempladas en la legislación específica del sector minero, sin embargo, la *Ley Orgánica del Organismo Legislativo* otorga a este poder del Estado la potestad de realizar interpelaciones a los ministros correspondientes cuando lo considere necesario, en este caso, al titular de Energía y Minas (Guatemala, Congreso de la República, 1994).

La Contraloría General de Cuentas de la Nación está, por ley, facultada para realizar la fiscalización de los recursos públicos. Por ello, publica de manera anual un informe con las auditorías realiza-

das a las diferentes instancias estatales. En general, los informes de la Contraloría son la base para que el Organismo Legislativo apruebe anualmente los ingresos y egresos públicos que el Ejecutivo presente sobre el ejercicio fiscal anterior (Guatemala, Congreso de la República, 1985).

Una de las debilidades evidentes en este ámbito es que a los funcionarios guatemaltecos involucrados en la supervisión de la industria extractiva no se les exige revelar si poseen o no alguna clase de intereses financieros en dicho sector. La *Ley de Servicio Civil* data de 1968 y en su contenido no se aborda el conflicto de intereses (Guatemala, Congreso de la República, 1968). El único abordaje de este tema se realiza en la *Ley de Minería* que, en su artículo 10, prohíbe a los funcionarios y empleados públicos vinculados con los expedientes mineros la adquisición de derechos mineros (Guatemala, Congreso de la República, 1985).

Condiciones generales de gobernabilidad⁹

El componente final del IGR busca evaluar el entorno en el que se desarrollan las actividades extractivas en un determinado país; para el efecto se utilizan indicadores a escala nacional que permitan conocer la eficiencia del Estado, la democracia y la transparencia.

En 2011, el 60 por ciento de los países evaluados mediante el IGR presentó condiciones deficientes de gobernabilidad; es decir, tres de cada cinco países en estudio tenían altos niveles de corrupción, poca eficiencia estatal, presupuestos poco transparentes, instituciones poco democráticas y un deficiente Estado de derecho.

En ese mismo año, Guatemala se encontraba entre ese 60 por ciento, con una puntuación de 36, lo que la colocó en el puesto 31 del ranquin. Esta puntuación es igual a la obtenida por China en ese año, y similar al desempeño de Zambia y Mozam-

9 El análisis de las condiciones generales de gobernabilidad es aplicable tanto al sector de minería como de petróleo, debido a que se basa en indicadores a nivel nacional.

bique. El pobre desempeño de estos países en materia de gobernabilidad se debe a diferentes razones. En el caso de China, a pesar de un buen desempeño en la eficiencia gubernamental,¹⁰ se tuvo bajos niveles de rendición de cuentas y presupuestos opacos (NRGI, 2013e). Por su parte, la principal debilidad de Mozambique fueron los altos niveles de opacidad presupuestaria y el débil Estado de derecho (NRGI, 2013f). Zambia también presentó una alta opacidad presupuestaria que, junto con una pobre eficiencia gubernamental, creó un entorno de poca gobernabilidad.

Para el caso guatemalteco, el entorno en que se desarrollan las industrias extractivas se caracteriza por un Estado de derecho debilitado, una baja percepción de la eficiencia del Gobierno, altos niveles de corrupción, falta de consolidación democrática¹¹ y poca transparencia presupuestaria.¹²

Todos los elementos mencionados representan retos para el país. En términos de Estado de de-

recho, los diferentes actores tienen poca confianza en las reglas establecidas en la sociedad y, por lo tanto, son propensos a no cumplirlas.

En Guatemala existe la percepción de que el Gobierno tiene una baja capacidad para proveer servicios públicos de calidad, combinada con desconfianza hacia los funcionarios públicos y posibilidad de estos, de implementar políticas públicas exitosas.

En el ámbito de la transparencia, en 2011, el Gobierno guatemalteco proveyó al público solo alguna información sobre las actividades presupuestarias y financieras del Ejecutivo en el transcurso del año fiscal, lo cual dificultó que los ciudadanos tuvieran la capacidad de exigir la rendición de cuentas sobre cómo se gasta el dinero público (Iniciativa de Presupuesto Abierto, 2011).

10 La eficiencia gubernamental se refleja en una buena percepción de la calidad de los servicios públicos, los funcionarios públicos y su independencia política, las políticas públicas y el compromiso de las autoridades con esas políticas (Banco Mundial, 2013).

11 De acuerdo con el Índice de Democracia, elaborado por The Economist Intelligence Unit, en 2011 Guatemala alcanzó 5.88 puntos de 10 posibles, lo que la caracteriza como un país con un régimen democrático híbrido, donde las elecciones pueden presentar irregularidades, el servicio público tiende a ser afectado por la corrupción y la participación de la sociedad civil es limitada. Esta caracterización se basa en la evaluación de cinco ámbitos: procesos electorales y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento del Gobierno, participación política y cultura política (Kekic, 2007).

12 A partir del estado de la transparencia presupuestaria, la participación ciudadana en el ciclo presupuestario, y la vigilancia en la formulación y ejecución de los presupuestos en países alrededor del mundo la Iniciativa de Presupuesto Abierto elabora el índice del mismo nombre. De acuerdo con él, Guatemala presentó algún grado de transparencia en su presupuesto para el año 2011, y en la evaluación obtuvo únicamente 50 puntos de 100 posibles (Iniciativa de Presupuesto Abierto, 2013).

Recuadro 1

La transparencia de la minería en Australia

En el sector de minería, el país que mejor desempeño en transparencia presentó en el informe del IGR de 2013 fue Australia, con una puntuación de 85. Este país se colocó en el puesto 4 de las 58 naciones estudiadas.

Puntuación global	Marco legal e institucional	Prácticas de acceso a la información	Salvaguadas y control de calidad	Condiciones generales de gobernabilidad
85	88	87	65	96
Satisfactorio	Satisfactorio	Satisfactorio	Parcial	Satisfactorio

Fuente: Icefi/IBIS con base al NRGi

El marco legal de la industria extractiva en Australia promueve independencia en los procesos de otorgamiento de licencias y transparencia presupuestaria. La principal diferencia con Guatemala es que la ley no restringe ni limita la divulgación de información relevante del sector, especialmente en lo que se refiere a información económica y fiscal. Esto repercute de manera directa en el desempeño satisfactorio de Australia en el ámbito de prácticas de acceso a la información. En el país se cuenta con una publicación sistemática de información de la industria extractiva; la debilidad, en su caso, reside en la rendición de cuentas sobre los subsidios otorgados al sector y el gasto social financiado con recursos provenientes del sector.

El eslabón más débil de la transparencia australiana yace en las salvaguadas y control de calidad; al igual que en Guatemala, en el sector minero persisten la falta de control adecuado sobre conflictos de interés y la calidad de la información generada por las instituciones públicas.

Finalmente, el desempeño satisfactorio de las condiciones de gobernabilidad de Australia contrasta con el deficiente desempeño de Guatemala en dicho ámbito.

Fuente: Icefi/IBIS con base en (NRGI, 2013g)

5.1.2 Transparencia fiscal de la minería en 2014

En 2014, en términos generales, la transparencia de la minería experimentó un retroceso en Guatemala. Aunque el indicador se mantuvo en un nivel débil, su valor en el IGR cayó un punto, pues pasó de 49 a 48. A pesar de haber experi-

mentado avances en el marco legal e institucional, se presentaron retrocesos significativos en las prácticas de acceso a la información. Sumado a ello, las salvaguadas y controles de calidad, junto con las condiciones generales de gobernabilidad, no experimentaron avance alguno con respecto a 2011.

Tabla 5.2

Niveles de transparencia del sector minero en Guatemala (2011 y 2014)

Año	Puntuación global	Marco legal e institucional	Prácticas de acceso a la información	Salvaguadas y control de calidad	Condiciones generales de gobernabilidad
2011	49	69	39	60	36
2014	48	79	32	60	36

Fuente: Icefi/IBIS.

Marco legal e institucional

En 2014, el marco legal e institucional en el que se desarrolla la minería en Guatemala experimentó una mejora de diez puntos, lo cual permitió al país alcanzar una calificación de 79 en el IGR. Con dicho punteo, las condiciones legales e institucionales de la minería fueron evaluadas en un nivel satisfactorio.

La mejora en este ámbito se debe a un suceso en particular: en marzo de 2014, Guatemala obtuvo la certificación de país cumplidor¹³ de la EITI. Como se mencionó en la situación del sector minería, en 2011 esta iniciativa se valoró como positiva, ya que significó divulgación de información de carácter fiscal. No obstante, en rigor no se trató de una condición suficiente para garantizar la transparencia, pues la información a la que se tuvo acceso dependió de la voluntad de las empresas extractivas.

Prácticas de acceso a la información

En este componente de la transparencia, cabe indicar que entre 2011 y 2014 Guatemala experimentó un retroceso de 7 puntos en el IGR, pues pasó de una calificación de 39 a una de 32. Esto significó que las prácticas de acceso a la información de la minería se mantuvieron en un nivel deficiente.¹⁴

Los retrocesos experimentados se deben a la falta de actualización de la información desde 2011, especialmente en el marco de la implementación de la EITI. Entre 2011 y 2013 no ha existido un esfuerzo por actualizar la información del sector minero, no solo en cuanto a información fiscal, sino también de producción y

reservas. En el caso de los informes de la EITI, en 2011 se presentó un documento preliminar de conciliación de cifras entre las empresas extractivas y las instituciones públicas; la versión final del primer informe fue publicada en 2013 y contenía la misma información del texto preliminar, sin ninguna actualización. En 2014 aún no se había publicado ningún otro informe de la EITI que pudiera contener datos relevantes acerca de los últimos años.¹⁵

Salvaguardas y controles de calidad

La supervisión estatal y las prácticas para proteger los recursos fueron algunos de los determinantes de la transparencia que, entre 2011 y 2014, no experimentaron mejoras en Guatemala, manteniéndose en un nivel deficiente. Hacia 2014 se mantenía un monitoreo aceptable de los procesos de otorgamiento de licencias mineras y de los ingresos generados por el sector, aunque persistía la falta de control sobre el conflicto de intereses que funcionarios públicos puedan tener en el sector.

Condiciones generales de gobernabilidad

En términos de puntuación, este componente no experimentó cambios entre 2011 y 2014, lo que significa que el contexto de gobernabilidad en el que se desarrolla la minería en Guatemala permanece en un nivel deficiente.

Algunas condiciones de gobernabilidad experimentaron pequeñas mejoras durante el período en estudio; sin embargo, otras experimentaron deterioro. Las modestas mejoras se observaron en el grado de transparencia de los presupuestos nacionales, pues de acuerdo con el Índice de

13 La categoría de país cumplidor no significa que el país es completamente transparente; sin embargo, sí se presentan niveles satisfactorios de divulgación y apertura en la administración de los recursos naturales, lo cual es acompañado por un proceso de supervisión y mejora en la divulgación de información. (EITI, 2014)

14 Es importante recordar que el componente de prácticas de acceso a la información es el que mayor ponderación tiene en la metodología del IGR, por lo que los cambios en sus indicadores pueden generar grandes variaciones en el puntaje.

15 De acuerdo con EITI internacional, antes de 2015 Guatemala debería presentar otro informe de conciliación de cifras (EITI, n.d.) Si se realiza la publicación de dicho informe, es de esperar que el puntaje de Guatemala mejore, dependiendo de la información que se presente. Es pertinente señalar que este será el primer informe que Guatemala presente en el marco del estándar de la EITI.

Presupuestos Abiertos, Guatemala tiene en la actualidad algún grado de transparencia en sus presupuestos: la última evaluación refleja que la transparencia ha mejorado en un punto, pues pasó de 50 a 51. Como podrá colegirse, esto significa que las mejoras en la transparencia del presupuesto nacional son muy lentas y poco significativas.

Los aspectos de gobernabilidad que empeoraron en los últimos años fueron el Estado de derecho y la persistente percepción de un Estado deficiente, incapaz de proveer servicios públicos de calidad, con funcionarios públicos que carecen de la confianza de la ciudadanía y que son percibidos como incapaces de implementar políticas públicas exitosas.

5.2 Transparencia fiscal de la industria petrolera en Guatemala

Al igual que en el sector de minería, el IGR fue aplicado para el sector petrolero de Guatemala con el objeto de evaluar la transparencia y la rendición de cuentas en los años 2011 y 2014. De esa manera se pudo identificar las mejoras y los retrocesos de la transparencia en ese sector.

5.2.1 Transparencia fiscal del sector petrolero en Guatemala en 2011

Tras utilizar el IGR para evaluar la transparencia del sector petrolero en el año 2011, Guatemala presentó un nivel parcial de transparencia, con una puntuación global de 58, lo que le permitió ocupar la posición 19 entre 60 países.

A nivel latinoamericano, el sector petrolero de Guatemala únicamente superó el desempeño de Bolivia y Venezuela. En ambos casos, las condiciones generales de gobernabilidad socavan significativamente la transparencia y la rendición de cuentas en el sector extractivo (NRGI, 2013h) (NRGI, 2013c).

En Guatemala, el nivel parcial de transparencia en el sector petrolero es reflejo de un marco legal e institucional que, a pesar de contener limitantes de acceso a la información, regula de manera satisfactoria la propiedad sobre los yacimientos, el proceso de celebración de contratos, la recaudación y asignación de los recursos a Fonpetrol.¹⁶

Tabla 5.3

Puntuación del sector petrolero en el IGR de 2011 (global y por componentes)

Puntuación global	Marco legal e institucional	Prácticas de acceso a la información	Salvaguardas y control de calidad	Condiciones generales de gobernabilidad
58	75	60	58	36
Parcial	Satisfactorio	Parcial	Parcial	Deficiente

Fuente: Icefi/IBIS.

¹⁶ En muchos países con sectores extractivos, los ingresos provenientes de estas actividades posibilitan financiar fondos de recursos naturales. La metodología del IGR permite evaluar la transparencia y la rendición de cuentas en el manejo de los fondos. A pesar de que el Fonpetrol de Guatemala se considera financiado por las actividades extractivas, en la aplicación de la metodología del IGR no se le valoró como un fondo de recursos naturales por no cumplir con las cuatro características esenciales de un fondo de esta naturaleza: a) ser propiedad del Estado; b) acumular ingresos provenientes de los *commodities* minerales; c) invertir en activos extranjeros; y, d) tener como propósito ahorrar para las futuras generaciones, estabilizar los ingresos provenientes de los minerales, mitigar los efectos negativos de las entradas de capital y/o salvaguardar fondos públicos (NRGI).

Los mecanismos de acceso a la información, por su parte, fomentan de manera parcial la transparencia. Las instituciones públicas relacionadas con el sector dan a conocer y publican información relevante, pero se enfrentan a limitaciones legales de carácter constitucional, especialmente a la hora de publicar información fiscal. Una de las restricciones en el ámbito de acceso a la información es que esta usualmente tiene carácter técnico y es presentada como un listado de datos sin mayor explicación, lo que dificulta su utilización en los procesos de contraloría social.

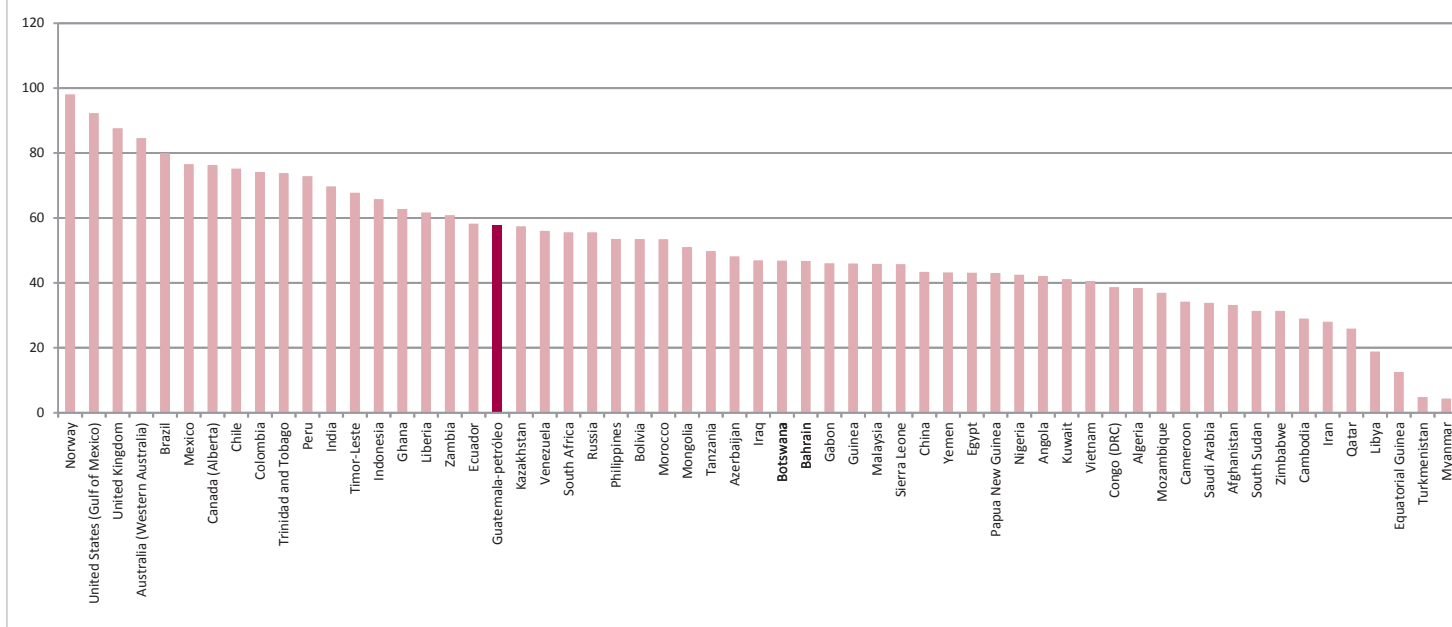
El tercer componente del IGR es las salvaguardas y controles de calidad. En este ámbito, el desem-

peño de Guatemala es parcial, lo que se explica debido a que a pesar de existir control sobre los contratos petroleros no se cuenta con procesos definidos para apelar el otorgamiento de derechos en este ámbito. Tampoco existen procedimientos para controlar los conflictos de interés de funcionarios públicos en el sector.

En cuanto a condiciones generales de gobernabilidad, la transparencia del sector petrolero guatemalteco se enfrenta a los mismos retos que en el caso de la minería: debilitamiento institucional a causa de la corrupción; débil Estado de derecho; percepción de un gobierno ineficiente y falta de consolidación de la democracia.

Gráfica 5.2

Índice de Gobernanza de los Recursos (2011) Puntuación general y ranquin por país



Fuente: Icefi/IBIS, con base en datos propios y datos del Natural Resource Governance Institute.

Entorno legal e institucional del sector petrolero

Al igual que en el caso de la minería, las actividades petroleras están sujetas a un conjunto de leyes, reglamentos y acuerdos que rigen la forma en la que se desarrollan. No obstante, a diferencia de la minería, el marco legal e institucional que rige al sector petrolero promueve de manera satisfactoria la transparencia, la rendición de cuentas y la competencia abierta y justa.

El marco legal específico de las actividades petroleras establece los lineamientos generales para la actividad: el acceso a la información es limitado (esto, a pesar de la existencia de la *Ley de Acceso a la Información*); el proceso para obtener derechos de exploración o explotación es competitivo; y las transferencias que los gobiernos locales reciben de los ingresos del sector se encuentran contempladas en la legislación.

Al evaluar el entorno legal e institucional de las actividades petroleras de acuerdo con los parámetros del IGR, se tiene que en 2011 Guatemala obtuvo una puntuación de 75, lo cual la sitúa en la posición 18 entre 60 países. En situación similar se encuentra Colombia, país donde, en el mismo año, el petróleo representó cerca del 4 por ciento de los ingresos del Estado (NRGI, 2013i).

Uno de los aspectos fundamentales del entorno legal es el reconocimiento de la propiedad estatal de los yacimientos de hidrocarburos, lo cual está contemplado tanto en la *Constitución Política de la República de Guatemala* (Guatemala, Asamblea Nacional Constituyente, 1985), como en el *Decreto 109-83, Ley de Hidrocarburos* (Guatemala, Congreso de la República, 1983).

Entre Colombia y Guatemala se encuentra, como aspecto en común, la independencia con que se otorga el derecho petrolero, ya sea mediante licencias o contratos. Para el caso guatemalteco, el ente encargado de celebrar los contratos es el MEM, institución que es independiente de las

empresas petroleras y que está sujeta a cumplir los lineamientos establecidos en la *Ley de Hidrocarburos*. A través de la emisión de acuerdos gubernativos se establecen los reglamentos respectivos de convocatoria para celebrar contratos de operaciones petroleras (Guatemala, Congreso de la República, 1983).

Al igual que en el país suramericano, entre los requisitos que deben cumplir las empresas petroleras está la elaboración de estudios de impacto ambiental y social. Es importante señalar que la legislación específica del petróleo en Guatemala (*Ley de Hidrocarburos*), a diferencia de la *Ley de Minería*, no establece explícitamente la necesidad de realizar esta clase de estudio. En el sector petrolero, estos estudios se realizan para dar cumplimiento al Decreto 68-86, *Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente* que, en su artículo 8, establece que «Para todo proyecto, obra, industria o cualquier otra actividad que por sus características puede producir deterioro a los recursos naturales renovables o no, al ambiente, o introducir modificaciones nocivas o notorias al paisaje y a los recursos culturales del patrimonio nacional, será necesario previamente a su desarrollo un estudio de evaluación del impacto ambiental, [...]» (Guatemala, Congreso de la República, 1986).

Los estudios de evaluación ambiental deben ser presentados ante el MARN para su correspondiente aprobación. Su conocimiento por parte de la población en general —al igual que en el sector de minería— está sujeto a la presentación de una solicitud de acceso a la información ante la autoridad ambiental, con la limitante de que para acceder a ellos la persona solicitante debe conocer el respectivo número de registro del estudio.

Uno de los aspectos a destacar es que, a diferencia de la minería, el Estado puede participar en la producción petrolera. El artículo 66 de la *Ley de Hidrocarburos* establece que la participación estatal en la producción de hidrocarburos compartibles debe ser, como mínimo, del 30 por

ciento. Esto representa una oportunidad adicional para el Estado guatemalteco de obtener ingresos complementarios por concepto de actividades extractivas, incluso más significativos que el pago de regalías e impuestos.¹⁷ Los pagos que deben realizar las empresas petroleras, así como las instituciones públicas encargadas de su recolección, están establecidos en la legislación.

Una diferencia fundamental del sector petrolero en Guatemala es que en el artículo 31 de la *Ley de Hidrocarburos* se establece que los ingresos derivados de las regalías y de los hidrocarburos compartidos serán destinados a un Fondo para el Desarrollo Económico para la Nación (Fonpetrol) (Guatemala, Congreso de la República, 1983), el cual está regido específicamente por el *Decreto 71-2008, Ley del Fondo para el Desarrollo Económico de la Nación*. Esta pieza legislativa establece que el destino de esos recursos será «[...] el desarrollo del interior del país y el estudio y desarrollo de fuentes nuevas y renovables de energía» (Guatemala, Congreso de la República, 2008). Esta ley también estipula que los fondos serán asignados entre los consejos departamentales de desarrollo (Codede), las autoridades encargadas de las áreas protegidas del país y el fondo común del Estado. Este último es el que más recibe recursos, pues un 72 por ciento del Fonpetrol está asignado a ese destino, lo que imposibilita darle seguimiento a la ejecución de los recursos.

En el ámbito de la transparencia, el sector petrolero experimenta las mismas limitaciones del sector minería: está sujeto a la *Ley de Acceso a la Información Pública*, la cual tiene limitaciones constitucionales específicamente relativas a la confidencialidad de la información relacionada con el pago de impuestos, tasas, arbitrios y contribuciones. Es por ello que dicha información solo se conoce si las empresas voluntariamente acceden a revelarla.

Esa misma situación se repite para el caso de la implementación de la EITI en el sector petrolero: la revelación de información en el marco de la iniciativa está limitada constitucionalmente y se realiza de manera voluntaria por parte de las empresas del sector.

Prácticas de acceso a la información en el sector petrolero

El segundo elemento evaluado por el IGR es la publicación y divulgación de información. En esa evaluación, el sector petrolero de Guatemala presentó un resultado parcial, con una calificación de 60, lo cual ubica al país en la posición 19 entre 60. Este desempeño es similar al de países africanos como Liberia y Zambia que, a pesar de que cuentan con instituciones públicas que reportan información relevante del sector extractivo, aún limitan aquella referida a los flujos de ingreso (NRGI, 2013j) (NRGI, 2013k).

Si se comparan prácticas de acceso a la información en el sector petrolero entre Guatemala y el resto de países de Latinoamérica y el Caribe, el desempeño del país solo es superado por Bolivia y por el propio sector minero de Guatemala. Y es que el desempeño de Guatemala en este componente promueve de manera parcial la transparencia. Las instituciones públicas vinculadas con el sector publican información dentro de los límites que la ley constitucional permite. No obstante, uno de los retos es que la presentación de dicha información sea accesible al usuario no especializado y que se realice de oficio, sin necesidad de recurrir a solicitudes de acceso a la información pública.

Entre los aspectos evaluados en este componente está la publicación de información acerca de las condiciones y términos acordados en los contratos. En el caso del petróleo, los contratos celebrados se aprueban mediante un acuerdo

17 Entre 2009 y 2012, la participación estatal en la producción de petróleo representó Q2751.05 millones, es decir 3.5 veces más de los pagos tributarios directos realizados por este sector en el mismo período.

gubernativo que, para cobrar vigencia, debe ser publicado en el diario oficial y en los dos periódicos de mayor circulación en el país (Guatemala, Congreso de la República, 1983). Esta condición representa una diferencia con las prácticas en el sector minero guatemalteco, donde el contenido de las resoluciones es facilitado únicamente a solicitud de parte. Entre las limitantes que aún persisten en la publicación de información sobre la celebración de contratos está la divulgación de las evaluaciones de impacto social, que solo se pueden conocer a través de solicitud de parte.

Similar a lo que sucede en el sector minero, gran parte de la información relevante que se publica está concentrada en el MEM y en la SAT. El MEM publica información acerca de las reservas de petróleo, los volúmenes de producción, precios del petróleo, regalías pagadas por el sector y asignaciones del Fonpetrol. En el caso de la Administración Tributaria, la información publicada se refiere a datos de carácter fiscal, tanto de ingresos tributarios como no tributarios provenientes de las actividades petroleras.

Las limitantes de la información publicada se manifiestan en que no siempre son comprensibles para el público no especializado y, generalmente, lo que se presenta es un listado de datos que carecen de explicaciones o interpretaciones que faciliten que la información pueda ser utilizada por el público en general.

Al igual que para el sector minero, la implementación de la EITI en Guatemala, en 2011, significó la publicación de información específica acerca de las actividades petroleras en el país, incluyendo regalías, pago de impuestos y participación estatal en la producción; sin embargo, persiste la debilidad de que la divulgación de esta información depende de la voluntad de las empresas.

Salvaguardas y controles de calidad en el sector petrolero

El control que las autoridades estatales ejerzan es clave para garantizar la transparencia. Esto permite evitar conflictos de interés, minimizar las posibilidades de tomar decisiones con criterios discrecionales de las autoridades y lograr un mejor control sobre la calidad de la información publicada. En estas prácticas, para 2011, Guatemala obtuvo una puntuación de 58 en el IGR, lo que representó un desempeño parcial y ubicó al país en la posición 28 en el ranquin de 60 países.

En el nivel latinoamericano, el sector petrolero de Guatemala solo superó a Perú en cuanto al desempeño en el establecimiento de salvaguardas y controles de calidad. Este desempeño difiere de países latinoamericanos que lograron posicionarse en los puestos superiores del ranquin, como Brasil y Colombia, que ocuparon el segundo y tercer puesto, respectivamente. Estos países publican información comprensible, tienen control y realizan auditorías sobre los ingresos obtenidos; requieren, además, que los funcionarios públicos revelen conflictos de intereses y el proceso de otorgamiento de licencias es monitoreado por el poder legislativo y puede ser sujeto de apelaciones (NRGI, 2013i) (NRGI, 2013i).

Si bien hay un cierto control sobre los contratos petroleros y se cuenta con ingresos generados por el sector (con un Fonpetrol funcionando que además realiza transferencias de recursos hacia los Codede), el desempeño de Guatemala aún se considera bajo. Ello obedece a lo siguiente: a) persisten debilidades en la calidad de los reportes de las instituciones públicas; b) existe un proceso para apelar el otorgamiento de derechos de exploración o explotación de petróleo y, sobre todo, c) la baja capacidad de controlar conflictos de interés de los funcionarios públicos en el sector.

Los contratos petroleros son celebrados por el MEM de acuerdo con los lineamientos establecidos en la *Ley de Hidrocarburos* (Guatemala, Congreso de la República, 1983); el *Reglamento de convocatoria para la celebración de contratos de exploración y explotación de hidrocarburos* (MEM, 1992); el *Modelo de contrato de exploración y explotación de hidrocarburos* (MEM, 2005a); el *Reglamento para la celebración de contratos de servicios petroleros con el Gobierno* (MEM, 1984a); el *Modelo de contrato de administración y producción incremental en operaciones petroleras de exploración y explotación* (MEM, 2005b) y el *Reglamento para operar como contratista de servicios petroleros o subcontratista de servicios petroleros* (MEM, 1984b). Al igual que en el caso de la minería, a pesar de que la ley específica del sector petrolero no lo establece, es posible que el Organismo Legislativo supervise la celebración de contratos mediante interpelaciones al ministro o ministra de Energía y Minas (Guatemala, 1994). Una diferencia con el sector minero y una debilidad del sector petrolero que afecta su desempeño es que la *Ley de Hidrocarburos* no contempla la posibilidad de apelación en caso de que un tercero se considere afectado directamente por el otorgamiento de un contrato petrolero.

Otra de las fortalezas en cuanto a salvaguardas y controles de calidad es que, al igual que en el sector minero, las autoridades encargadas de recibir los diferentes tipos de ingresos generados por el sector petrolero están sujetas a la fiscalización de la Contraloría General de Cuentas de la Nación (Guatemala, Asamblea Nacional Constituyente, 1985).

Finalmente —y de manera similar a lo que sucede con el sector minero—, una de las principales debilidades de Guatemala en cuanto a salvaguardas y controles de calidad es que ni la *Ley de Servicio Civil*, ni la *Ley de Hidrocarburos* regulan de forma alguna los conflictos de interés que los funcionarios públicos puedan tener en el sector petrolero.

Condiciones generales de gobernabilidad

La evaluación de las condiciones generales de gobernabilidad que realiza el IGR está basada en indicadores externos que evalúan el contexto nacional y que son comunes a la minería y al petróleo. Por ello, para conocer el desempeño de la gobernabilidad en Guatemala se recomienda consultar la sección en la cual se efectúa el análisis de condiciones de gobernabilidad de minería para 2011.

Recuadro 2

La transparencia del sector petrolero en Noruega

De los 58 países incluidos en el informe de 2013 del IGR, Noruega fue el mejor evaluado a nivel mundial, con una puntuación de 98 en la transparencia del sector petrolero.

Puntuación global	Marco legal e institucional	Prácticas de acceso a la información	Salvaguardas y control de calidad	Condiciones generales de gobernabilidad
98	100	97	98	99
Satisfactorio	Satisfactorio	Satisfactorio	Parcial	Satisfactorio

Fuente: Icefi/IBIS con base al NRG1

La principal fortaleza de Noruega es su marco legal, que define claramente las reglas para la administración de los ingresos generados por el sector, la transferencia de estos últimos a un fondo de recursos naturales y los criterios que rigen su utilización. La principal diferencia con Guatemala es que Noruega cuenta con una ley de acceso a la información que contiene amplios requisitos de divulgación en cuanto a los pagos recibidos del sector y la forma como se gastan.

En el ámbito de prácticas de acceso a la información, el desempeño de Noruega es superior al de Guatemala: las instituciones del Estado vinculadas con la actividad petrolera publican información relevante del sector de manera regular y periódica, además, esta es de fácil acceso a la población.

Al evaluar las salvaguardas y el control de calidad, Noruega se caracteriza por una estricta auditoría de los procesos de otorgamiento de licencias, recolección de pagos, supervisión de oficio por parte del legislativo y control de los conflictos de interés.

La principal deficiencia del sector petrolero guatemalteco es la débil gobernabilidad en la que se desarrollan las actividades extractivas, lo cual contrasta con el desempeño satisfactorio de Noruega en este ámbito.

Fuente: Icefi/IBIS con base en (NRGI, 2013m)

5.2.2 Transparencia fiscal del sector petrolero en 2014

En 2014, en términos generales, la transparencia de la minería experimentó un leve retroceso: el puntaje en el IGR cayó un punto, lo que significa un nivel parcial de transparencia. Este resultado se debe, en gran medida, a la caída en el componente con mayor ponderación en el índice: las

prácticas de acceso a la información. El deterioro de este componente no pudo ser compensado por las mejoras en términos legales e institucionales experimentadas por el sector. Aunado a ello, las salvaguardas y los controles de calidad, así como las condiciones generales de gobernabilidad, no experimentaron cambio alguno con respecto a 2011.

Tabla 5.4

Niveles de transparencia del sector petrolero en Guatemala en los años 2011 y 2014

Año	Puntuación global	Marco legal e institucional	Prácticas de acceso a la información	Salvaguardas y control de calidad	Condiciones generales de gobernabilidad
2011	58	75	60	58	36
2014	57	83	53	58	36

Fuente: Icefi/IBIS.

Marco legal e institucional

En el año 2014, el desempeño legal e institucional de Guatemala en el sector petrolero experimentó una mejora. El puntaje de este componente del IGR mejoró 8 puntos con respecto a 2011, lo que permitió a Guatemala alcanzar una calificación de 83 puntos. Este puntaje permite afirmar que, para 2014, el marco legal e institucional facilita de manera satisfactoria la transparencia, la rendición de cuentas y la competencia abierta y justa en el sector petrolero.

Entre 2011 y 2014, el entorno legal e institucional del sector petrolero no sufrió mayores cambios: los lineamientos para el desarrollo de la actividad se encuentran contemplados en leyes específicas para el sector; existe una ley de acceso a la información que se ve parcialmente limitada por la *Constitución Política...*; el proceso de otorgamiento de derechos petroleros es competitivo; una parte de las regalías del sector y la participación estatal en la producción permiten financiar el Fonpetrol; las transferencias de ingresos provenientes del sector, que reciben los Codede, también están reglamentadas.

La mejora en la puntuación de este componente para 2014 se debe a la acreditación de Guatemala como país cumplidor de la EITI. En el país, la aplicación de esta iniciativa contempló tanto al sector minero como al petrolero, lo cual se tradujo en una mejora en la transparencia para ambos sectores.

Prácticas de acceso a la información

Entre los años 2011 y 2014, el desempeño de Guatemala en las prácticas de acceso a la información en el sector petrolero retrocedió 7 puntos, pues se pasó de 60 a 53 puntos en la calificación del IGR. Ello significó que este componente se mantuviera en un nivel parcial.

Para el caso del sector petrolero, los retrocesos en prácticas de acceso a la información se deben a la misma razón que en el caso de la minería: la falta de información actualizada (específicamente, aquella publicada en el marco de la EITI). El informe preliminar presentado en 2011 y el

informe final, presentado en 2013, contenían la misma información relevante del sector petrolero; en algunos casos, la falta de actualización de la información proveniente de la EITI fue compensada por la publicación de información que periódicamente realizan las instituciones públicas relacionadas con el sector.

Salvaguardas y controles de calidad

Al evaluar las salvaguardas y los controles de calidad existentes en el sector petrolero guatemalteco, cabe indicar que entre 2011 y 2014 no se observó cambios significativos que alteraran el desempeño parcial del país centroamericano. Para el último de los años referidos, la puntuación de este componente del IGR se mantuvo en 58.

En 2014 se sigue manteniendo un buen desempeño en el control de los contratos, los ingresos generados por el sector, el funcionamiento de Fonpetrol y las transferencias hacia los Codede. Las debilidades en cuanto a salvaguardas y controles de calidad persisten: debilidades en la calidad de los reportes de las instituciones públicas; ausencia de un procedimiento de apelación en el otorgamiento de derechos petroleros, y falta de capacidad para controlar conflictos de interés de funcionarios públicos en el sector petrolero.

Condiciones generales de gobernabilidad

Las condiciones generales de gobernabilidad son comunes al sector minería y al sector petrolero, ya que evalúan el contexto nacional en el que estas actividades se desarrollan. Entre 2011 y 2014, este componente se mantuvo en un nivel deficiente, con un puntaje de 36 (ambos años).

El puntaje se mantuvo debido a que el deterioro de unos indicadores fue compensado por mejoras en otros: para 2014, Guatemala mejoró levemente la transparencia de su presupuesto nacional, aunque empeoró porque no posee un Estado de derecho consolidado y las percepciones que las personas tienen acerca del desempeño del Gobierno son negativas. Una mayor explicación sobre los cambios experimentados está contenida en la sección 5.2.4 del presente estudio.

6

LAS CIFRAS DETRÁS DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS EN GUATEMALA

6. LAS CIFRAS DETRÁS DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS EN GUATEMALA

La presente sección del documento se desarrolló con el fin de establecer los aportes de la minería metálica y el petróleo a las finanzas públicas del país. También, para conocer la orientación de estos recursos y, de esta manera, establecer el impacto de las industrias extractivas en los presupuestos nacionales y locales. Cabe mencionar que durante la elaboración de este capítulo se encontraron dificultades de acceso a los datos económicos y fiscales, las cuales obedecen a las limitaciones constitucionales ya discutidas en secciones anteriores. De ahí que este apartado constituya un ejemplo práctico que ilustra el acceso a la información que puede tener un ciudadano común, así como los análisis que podría hacer con los datos disponibles. Dicho de otra forma: esta sección sirve para conocer los grados de transparencia de las industrias extractivas y el nivel de detalle de los datos, para así poder analizar los aportes de estas actividades a la economía y las finanzas públicas del país.

6.1 Indicadores macroeconómicos del sector minas y canteras

6.1.1 Aporte a la producción nacional

De acuerdo con la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU), el sector *explotación de minas y*

canteras incluye «[...] la extracción de minerales que se encuentran en estado natural, a saber: sólido, tales como el carbón y otros minerales; líquido, como el petróleo crudo; y gaseoso, como el gas natural. En esta categoría se incluyen las minas subterráneas y a cielo abierto, el funcionamiento de los pozos y todas las actividades complementarias para aprestar los minerales en bruto con fines de comercialización, tales como trituración, preparación y beneficio, que se realizan generalmente en el lugar de la extracción o en sus cercanías» (United Nations, 2014).

Al analizar la actividad económica nacional — medida por medio del producto interno bruto (PIB)— el sector de minas y canteras constituye uno de los sectores más pequeños; en términos nominales, en el período 2005-2012 aportó entre Q2,397.30 y Q10,512.20 millones, lo que en promedio representa el 1.83 por ciento 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, en 2005 la actividad de minas y canteras representó el 0.55 por ciento del PIB, alcanzando su valor máximo en 2011, cuando su participación aumentó hasta el 0.76 por ciento del PIB. El alza del aporte del sector al PIB en el período de 2005 a 2013 fue resultado de un crecimiento acelerado en la producción de oro y plata derivado del auge de la minería a gran escala en Guatemala

Tabla 6.1

Indicadores macroeconómicos seleccionados del sector minas y canteras (en millones de quetzales a precios corrientes y constantes, 2005-2013)

Año	Precios corrientes			Precios constantes			
	PIB	Aporte del sector de minas y canteras	Aporte del sector de minas y canteras al PIB	PIB	Aporte del sector de minas y canteras	Tasa real de crecimiento de minas y canteras	Aporte del sector de minas y canteras al PIB
2005	207,728.93	2,397.30	1.15 %	166,721.95	967.88	-3.20 %	0.58 %
2006	229,836.10	3,269.06	1.42 %	175,691.22	1,138.08	17.60 %	0.65 %
2007	261,760.10	4,120.90	1.57 %	186,766.89	1,296.37	13.90 %	0.69 %
2008	295,871.46	5,370.74	1.82 %	192,894.86	1,240.66	-4.30 %	0.64 %
2009	307,966.63	5,008.33	1.63 %	193,909.57	1,282.10	3.30 %	0.66 %
2010	333,093.41	6,615.98	1.99 %	199,473.79	1,327.34	3.53 %	0.67 %
2011	371,011.55	10,512.20	2.83 %	207,775.98	1,572.18	18.45 %	0.76 %
2012*	394,723.05	8,604.19	2.18 %	213,946.63	1,268.78	-19.30 %	0.59 %
2013*	423,106.57	7,813.25	1.85 %	221,819.96	1,313.38	3.52 %	0.59 %

Fuente: Icefi/IBIS, con base en estadísticas del Banco de Guatemala (Banguat)

* Cifras preliminares

Un dato interesante que merece ser resaltado es que a partir del año 2012 el crecimiento del sector minas y canteras experimentó una reducción del 21.30 por ciento; según el MEM (2013), en ese año la principal empresa de minería metálica tuvo una caída en su producción debido al agotamiento del depósito superficial de minerales (advértase que la producción depende de la explotación subterránea, la cual es menos productiva).

6.1.2 Principales actividades del sector

El sector minas y canteras está conformado por varias actividades económicas que, de acuerdo con la Nomenclatura de Actividades Económicas de Guatemala (NAEG), son: a) extracción de petróleo y gas natural; b) extracción de piedra, arena y arcilla; c) extracción de otras minas y canteras (Banguat, 2007).

En la actualidad, las estadísticas oficiales disponibles en Guatemala permiten conocer de manera directa el comportamiento del PIB del sector minas y canteras en un nivel agregado. Sin embargo, al momento de conocer el comportamiento de cada una de las actividades que conforman el sector no es posible hacer la desagregación debido a que las instituciones públicas, específicamente el Banguat, no publican de oficio esta información, y tampoco la proporcionan a través de solicitud de acceso a la información pública. Estas entidades basan su negativa en el argumento de que no se genera información con ese nivel de desagregación para este sector, debido al principio de confidencialidad estadística.¹⁸

6.1.3 Empleo

Cuando se analizan los beneficios de las actividades económicas, uno de los indicadores utilizados es la generación de empleo. Por ello, en

18 Mediante una solicitud de acceso a la información pública se requirió al Banguat el aporte al PIB de cada una de las actividades económicas que conforman el sector minas y canteras para el período 2005-2013; sin embargo, en la Resolución número SIP-026-2014-BG esta institución manifestó no divulgar de manera desagregada la información que se le requirió, ya que para algunas actividades podría haber incurrido en falta al principio de confidencialidad con que se recibe la información estadística básica de ciertas empresas.

este apartado se presentarán los datos de esta índole para las industrias extractivas ubicadas en Guatemala.

Para el año 2013, este sector contaba con 5,949 trabajadores inscritos en el IGSS, lo que representa el 0.49 por ciento de las 1,222,300 personas cotizantes de la seguridad social (Banguat, 2014) y el 0.10 por ciento de la población ocupada (INE, 2014). Es importante señalar que no todos los trabajadores de la industria extractiva se encuentran afiliados al IGSS; así, la Encuesta nacional de condiciones de vida (Encovi) estimó que para 2011 únicamente el 25.04 por ciento de los trabajadores del sector minas y canteras estaba inscrito en el IGSS.

De acuerdo con estadísticas del IGSS, desde 2005 los salarios promedio anual del sector extractivo se han incrementado al pasar de Q3,997.57, en ese año, a Q7,698.83, en 2013, lo cual significa ingresos muy superiores al salario promedio guatemalteco que, para ese mismo año, fue de Q3,655.44, incluyendo bonificaciones (para más detalle, véase la gráfica 6.1). Sin embargo, se debe acotar que los salarios de este sector incluyen a los trabajadores administrativos (puestos directivos dentro de la empresa, por ejemplo, los gerentes).

Por otro lado, si se analiza la generación de empleos con relación a la inversión realizada, cabe indicar que las actividades mineras se encuentran muy por debajo de otros sectores. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) establece que las actividades de comercio y construcción son las que generan más empleo (siete puestos por cada millón de dólares de inversión); le siguen la industria manufacturera y los servicios (tres puestos). Por su parte, las actividades mineras (incluido el petróleo) crean un puesto de trabajo por cada dos millones de dólares (Cepal, 2013a).

6.2 La fiscalidad de la minería

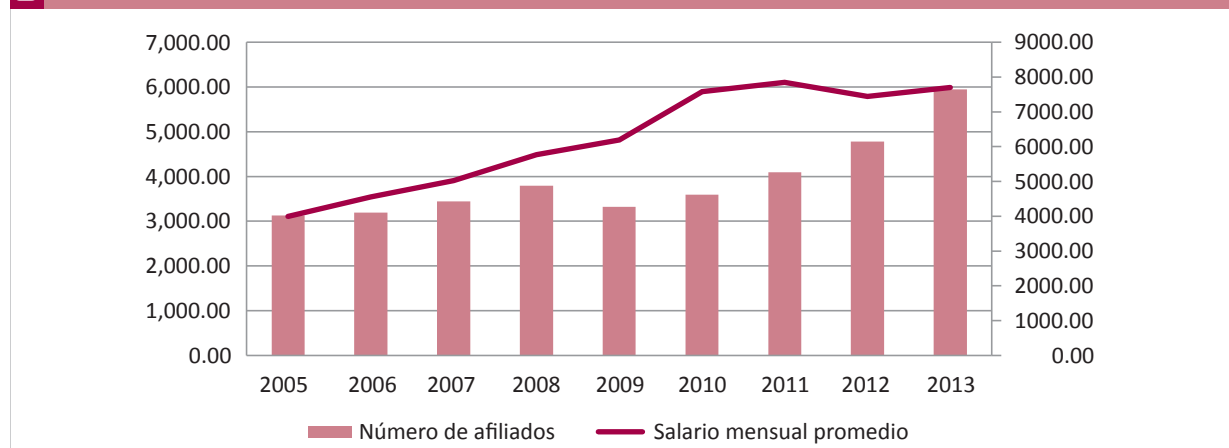
6.2.1 Ingresos fiscales de la minería a nivel nacional

Los ingresos provenientes de la actividad minera que percibe el Estado pueden ser por concepto de:

- Ingresos tributarios directos, cuyos pagos los hacen las empresas como sujetos pasivos.
- Pagos a nombre de terceros, donde las empresas únicamente fungen como agente retenedor.
- El impuesto al valor agregado (IVA) que pagan los compradores.
- Ingresos no tributarios.

Gráfica 6.1

Afiliados al IGSS y salario medio mensual en el sector minas y canteras (2005-2013)



Fuente: Icefi/IBIS, con base en cifras del IGSS.

Entre 2009 y 2013, el Estado guatemalteco percibió Q2,697.90 millones por concepto de ingresos fiscales provenientes del sector minero; de ese monto, el 27 por ciento representa el aporte tributario indirecto del sector (Q476.60 millones provino del pago del IVA y Q250.80 millones por retenciones a terceros por ISR); el 72.1 por ciento (Q1,944.70 millones) por concepto de tributos pagados de manera directa por los empresarios; y el restante 0.9% (Q25.84 millones) en concepto de ingresos no tributarios.

Ingresos tributarios provenientes de la minería

Las cifras de 2009 a 2013 muestran que las empresas mineras efectuaron pagos por concepto de IVA doméstico e IVA importaciones por un monto de Q476.60 millones. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que la SAT, a finales de 2013, ya había realizado devoluciones a dichas empresas por un monto de Q400.30 millones, lo que significa que únicamente está pendiente de recuperar un valor de Q76.30 millones.

Adicionalmente, entre 2009 y 2013 el sector minero contribuyó a realizar retenciones a otros contribuyentes por concepto de ISR, por un monto de Q250.80 millones. Al tratarse de un aporte efectuado por terceros, este monto no se considera parte del aporte fiscal directo de las actividades mineras.

El aporte directo de las empresas mineras a las finanzas de Guatemala incluye el pago del ISR, timbres fiscales y papel sellado, impuesto de solidaridad (ISO), impuesto sobre circulación de vehículos, derechos arancelarios a la importación (DAI), pago por regalías,¹⁹ y otros impuestos, entre los que se incluye el impuesto único sobre inmuebles (IUSI).

Entre 2009 y 2013, las empresas mineras aportaron un total de Q1,944.70 millones (equivalente al 0.71 por ciento de los ingresos totales del Gobierno Central en el período). Iniciaron, en 2009, con un monto de Q197.30 millones, para luego alcanzar un aporte máximo de Q540 millones, en 2011. Finalizaron el período referido con un aporte de Q410.60 millones. Cabe indicar que esta caída se explica por la reducción en la producción experimentada desde 2012. Estos valores representan, en promedio, un 0.1 por ciento del PIB de cada año. Asimismo, reflejan una carga tributaria que creció de 3.9 por ciento, en 2009, a 5.6 por ciento, en 2012, y que cayó a 5.3 por ciento en 2013. Es decir, en el año 2013 por cada Q100 producidos en el sector minas y canteras, el Estado guatemalteco recibió Q5.30 por concepto de impuestos y regalías.

19 Desde un punto de vista teórico conceptual, las regalías no constituyen un impuesto; sin embargo, el Ministerio de Finanzas (Minfin) las clasifica como un impuesto indirecto sobre productos industriales y primarios, razón por la cual son consideradas dentro del aporte tributario del sector.

Tabla 6.2

Composición del aporte tributario total del sector minero (en millones de quetzales, 2009-2013)

Concepto / impuestos	2009	2010	2011	2012	2013
Retenciones a terceros por concepto de ISR	12.5	30.3	79.4	70.1	58.4
IVA doméstico pagado	38.6	61.3	70.7	70.4	58.7
IVA 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 por concepto de 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
Impuesto 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
Impuesto 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	371,011.6	394,723.0*	423,106.6*
Producto interno bruto del sector	5,008.3	6,616.0	10,512.2	8,604.2*	7,813.2*
Aporte tributario total en términos del PIB	0.06 %	0.09 %	0.14 %	0.12 %	0.10 %
Carga tributaria del sector	3.9 %	4.7 %	5.1 %	5.6 %	5.3 %

Fuente: Icefi/IBIS, con cifras de la SAT, Banguat y Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoín).

*Cifras preliminares

Ingresos no tributarios provenientes de la minería

Entre los ingresos no tributarios se encuentran los cánones de reconocimiento, otorgamiento, exploración y explotación, así como los pagos por prórroga y cesión, y las multas. Entre los años 2009 y 2013, el Estado recibió por concepto de estos ingresos un total de Q25.84 millones.

Durante el período comprendido entre 2005 y 2013, los ingresos provenientes de los diferentes cánones (reconocimiento, exploración, ex-

plotación y otorgamiento) ascendieron a Q23.18 millones. El pago de intereses y multas fue de Q1.81 millones y, por concepto de prórroga y cesión, Q0.85 millones.

Si se consideran estas cifras y se las compara con la recaudación tributaria, cabe indicar que los aportes no tributarios de las actividades mineras no son significativos como fuente de financiamiento del presupuesto gubernamental. Entre 2009 y 2013, los ingresos no tributarios representaron un 1.3 por ciento del aporte fiscal de minería.

Tabla 6.3

**Ingresos no tributarios provenientes de la minería
(en millones de quetzales)**

Concepto	Años				
	2009	2010	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 cifras del MEM.

Gasto tributario por actividades mineras

El marco legal vigente, específicamente el *Decreto 48-97, Ley de Minería*, y el *Decreto 29-89, Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila*, otorgan a las actividades mineras exoneraciones en el pago del ISR, así como en el pago de derechos e impuestos arancelarios. Estas exoneraciones se traducen en recursos tributarios que el Estado deja de percibir; el monto de dichos recursos suele llamarse *gasto tributario*.

Conocer el monto del dinero que las arcas del Estado no recibe a causa de estos tratamientos tributarios especiales es fundamental para garantizar la transparencia de las finanzas de la industria extractiva. Sin embargo, para el caso de Guatemala no es posible tener acceso a esa información, ya que cuando se solicitaron los datos la SAT indicó que la información referente al gasto tributario en las actividades de minería metálica es inexistente y que las estimaciones concernientes se realizan únicamente por tipo de impuesto.²⁰ Sin embargo, es importante señalar que cuando se solicitó la misma información para las actividades económicas vinculadas con la explotación petrolera esta sí fue proporcionada sin ningún inconveniente.²¹

6.2.2 Ingresos fiscales de San Miguel Ixtahuacán provenientes de la minería

En el nivel municipal y como parte de la minería metálica, se estudiará el caso de San Miguel Ixtahuacán, porque es allí donde se encuentra uno de los principales proyectos de extracción de oro y plata en Guatemala.

Las empresas de minería metálica que operan en este municipio no hacen a la municipalidad ningún pago directo relacionado con algún tipo de impuesto. El único que debería ser pagado a este gobierno local es el IUSI; sin embargo, este impuesto se paga a la SAT ya que la municipalidad no cuenta con capacidad para realizar la recaudación. Esto se encuentra normado por el artículo 1 de la *Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles*:

[...] Para aquellas municipalidades que no posean capacidad técnica y administrativa para recaudar y administrar el impuesto, el Banco de Guatemala, como agente financiero del Estado, acreditará lo recaudado por la administración tributaria a la cuenta denominada Impuesto Único Sobre Inmuebles-Municipalidades, enviando al Ministerio de Finanzas Públicas, [sic] informe de las cantidades

²⁰ Resolución N°. R-SAT-IAJ-DC-UIP-200-2014.

²¹ Resolución N°. R-SAT-IAJ-DC-UIP-046-2014.

acreditadas en la cuenta, indicando el porcentaje que corresponda al Estado y a las municipalidades respectivamente. En forma separada el Banco de Guatemala, [sic] emitirá informe para estas municipalidades sobre el monto que les corresponde.

El Ministerio de Finanzas Públicas, entregará a las municipalidades, las cantidades acreditadas a su favor, provenientes de lo recaudado en cada mes calendario, en su jurisdicción, [sic] dentro de los cinco días hábiles siguientes a la finalización del mes que corresponda (Guatemala, Congreso de la República, 1998).

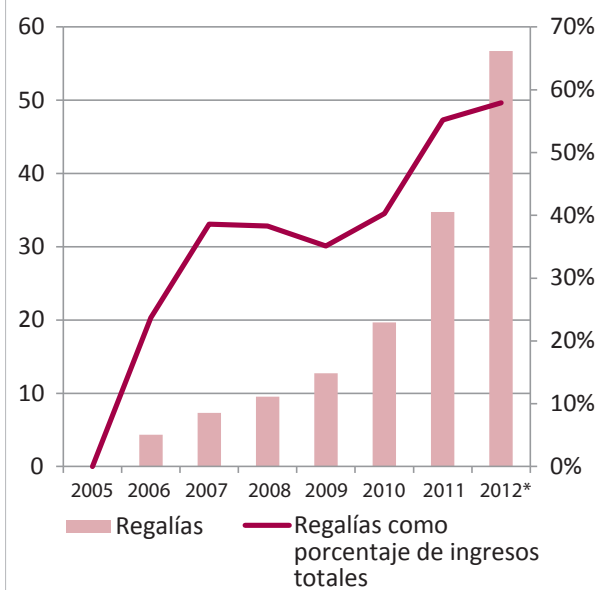
Considerando lo anterior, el único pago que las empresas mineras realizan de manera directa a la municipalidad es el que se efectúa por concepto de regalías.

En 2005, uno de los principales proyectos mineros a nivel nacional inició operaciones en los municipios de San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa. Fue hasta 2006 cuando la municipalidad de San Miguel Ixtahuacán percibió ingresos por concepto de regalías; desde ese año, hasta 2012, estas alcanzaron un monto total de Q145 millones. Como se puede observar en la gráfica 6.2, las regalías han ido en pleno ascenso, pues pasaron de Q4.30 millones, en 2006 (primer año en que se recibieron), a Q56.70 millones, en 2012. Esto representó un incremento del 1,218.60 por ciento.

Es importante destacar que el aumento en el monto de regalías percibidas en 2012 se debe al aporte adicional y voluntario realizado por la empresa extractiva localizada en el municipio en cuestión. Ese aporte adicional y voluntario del 4 por ciento del producto minero comercializado se lleva a cabo en beneficio del Estado de Guatemala y de dos municipalidades; su fundamento se encuentra en el *Acuerdo Gubernativo 105-2012* (Ministerio de Finanzas, 2012).

Gráfica 6.2

Regalías percibidas por San Miguel Ixtahuacán entre 2005 y 2012 (en millones de quetzales y como porcentaje de los ingresos totales)



Fuente: Icefi/IBIS, con base en cifras de SIAF-Muni y Sicoín-GL.

*Incluye regalías voluntarias.

Desde 2006, las regalías se han convertido en la principal fuente de ingresos para la municipalidad de San Miguel Ixtahuacán, de manera que entre 2006 y 2012, el 47.1 por ciento de los ingresos percibidos por esta entidad edil tuvo ese origen. En 2011 y 2012 se evidenció una marcada dependencia de la municipalidad frente a las regalías, pues más de la mitad de sus ingresos (55.2 y 57.9 por ciento, respectivamente) provino del pago de regalías. Con base en las cifras presentadas, es importante considerar las implicaciones fiscales que para la municipalidad de San Miguel Ixtahuacán representará el cierre del proyecto extractivo. Surge, además, un cuestionamiento acerca de la minería como fuente sostenida de financiamiento.

6.2.3 Gasto público y aporte fiscal de la minería

El gasto público puede ser considerado la herramienta para concretar las responsabilidades conferidas al Estado. En Guatemala, entre 2009 y 2013 el aporte fiscal de la minería metálica fue de Q1,970.58 millones, lo cual representó el 0.92 por ciento de los ingresos totales del gobierno central. En la actualidad no es posible identificar con especificidad hacia dónde se orientan estos ingresos, ya que todos los recursos que percibe el Estado provenientes de la minería metálica no se destinan a un fondo especial, ni se convierten en una fuente específica de financiamiento, sino que pasan a ser parte del fondo común. En el marco de la transparencia esto resulta importante, ya que la ciudadanía no puede conocer la orientación de los recursos o si estos están siendo utilizados para financiar gasto corriente o gasto de capital.

Ahora bien, la información a la que se tuvo acceso da una idea, bastante vaga, acerca de la forma

como los recursos pueden convertirse en fuente de financiamiento de los gastos del gobierno central. Por ejemplo, si se toma como indicador el porcentaje que las regalías representan en dichas erogaciones. Así, se puede observar que, entre 2009 y 2013, las regalías representaron entre el 0.04 y el 0.17 por ciento del monto total del gasto del gobierno central. En 2013, representaron únicamente el 0.14 por ciento, es decir que por cada Q100 que el Gobierno guatemalteco gastó en ese año las regalías provenientes de la minería metálica solo financiaron Q0.14.

Si el análisis se hace con los ingresos tributarios directos en términos de los egresos totales, se puede observar que el aporte tributario directo de las empresas mineras permitió financiar entre el 0.43 y el 0.97 por ciento del gasto del gobierno central.

Entre 2009 y 2013, el aporte no tributario de las empresas mineras permitió financiar un máximo del 0.02 por ciento de los gastos totales del gobierno central.

Indicador	Indicadores de financiamiento de los ingresos provenientes de la minería metálica (como porcentaje de los gastos e ingresos totales del gobierno central)				
	2009	2010	2011	2012	2013
Regalías en términos de los gastos totales del gobierno central	0.04 %	0.05 %	0.07 %	0.17 %	0.15 %
Ingresos tributarios directos en términos de los gastos totales del gobierno central	0.43 %	0.62 %	0.97 %	0.84 %	0.68 %
Ingresos no tributarios en términos de los gastos totales del gobierno central	0.01 %	0.01 %	0.00 %	0.01 %	0.02 %
Ingresos provenientes de la minería en términos de los ingresos totales del gobierno central	0.59 %	0.85 %	1.26 %	1.07 %	0.85 %

Fuente: Icefi/IBIS, con base en información de la SAT, MEM y Minfin.

Finalmente, en el mismo período, el aporte fiscal (tributario y no tributario) de la minería permitió financiar anualmente, en promedio, el 0.92 por ciento de los gastos del gobierno central. Los indicadores considerados ponen en evidencia que los ingresos provenientes de la actividad minera en Guatemala no constituyen una fuente relevante de financiamiento para el presupuesto del gobierno central.

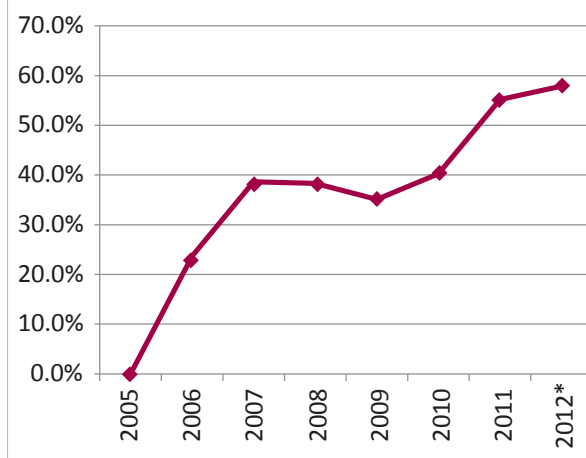
6.2.4 El gasto público de San Miguel Ixtahuacán

La misma imposibilidad de rastrear en qué proyectos y/o programas se ejecutan los ingresos provenientes de la minería metálica que se observa en el nivel central del Gobierno se repite en el municipio de San Miguel Ixtahuacán. Sin embargo, es posible afirmar que en esta localidad las regalías se han convertido en una fuente importante de financiamiento para el desempeño de la municipalidad. En efecto, a partir de 2006, las regalías percibidas han permitido financiar un porcentaje cada vez mayor del gasto municipal: en promedio, entre 2006 y 2012 estas han representado un 41 por ciento de las erogaciones totales que realiza la alcaldía.

Al estudiar la distribución de los fondos por estructura programática, se puede observar, en el período 2005-2012, que las áreas a las que más recursos se han destinado son: la red vial, con un 27.44 por ciento (Q62.04 millones), y las actividades centrales o gastos de funcionamiento, con un 21.40 por ciento (Q 48.40 millones).

Gráfica 6.3

Regalías como porcentaje de los gastos totales de San Miguel Ixtahuacán*



Fuente: Icefi/IBIS, con base en cifras de SIAF-Muni y Sicoín-GL.

*Incluye regalías voluntarias

Se debe destacar que, para 2006, y de 2008 a 2010, se asignó un mayor porcentaje a las actividades y proyectos centrales. Para el resto de años el financiamiento de proyectos de red vial fue el destino de la mayor parte del presupuesto municipal. En el caso del primer rubro (actividades y proyectos centrales), se encuentran gastos administrativos tales como salarios, papelería, maquinaria y equipo, así como algunos proyectos de construcción relacionados con el funcionamiento de la municipalidad. En el caso de la red vial destacan los proyectos de construcción, remodelación y mantenimiento de calles y carreteras rurales y urbanas, además de construcción de puentes y muros.

Llama la atención que al rubro de salud es al que menos recursos se destinó, con apenas Q8.50 millones (equivalentes a un 3.8 por ciento del presupuesto), los cuales han sido utilizados para la construcción de puestos de salud y equipamiento de farmacias comunitarias. La recreación y el deporte constituyen la segunda área con menos recursos: Q10.10 millones (4.5 por ciento del presupuesto) destinados al mejoramiento de las instalaciones de canchas polideportivas en las diferentes comunidades y construcción del parque recreativo de la cabecera municipal.

Por su parte, se han utilizado Q26.70 millones (11.8 por ciento del presupuesto) para los proyectos de desarrollo urbano y rural; entre estos se encuentran elaboración de cocinas, salones, letrinas comunales, ampliación de iluminación en las calles, remodelación del local municipal para la implementación de la subestación de bomberos municipales, entre otros.

Entre 2005 y 2012, la educación ha representado el 13.8 por ciento del presupuesto de San Miguel Ixtahuacán (Q31.20 millones). En este caso, los recursos se han destinado a la construcción, restauración, ampliación y equipamiento de escuelas, equipamiento de institutos y dotación de útiles escolares.

Finalmente, a la construcción y mejoras de servicios públicos municipales se destinaron Q39.10 millones (un 17.3 por ciento), utilizados para la construcción de acueductos, drenajes, mercados, bodegas municipales y proyectos de agua potable. Estos recursos también han servido para instalar la Oficina de la Mujer, y la del Adulto Mayor.

Tabla 6.4

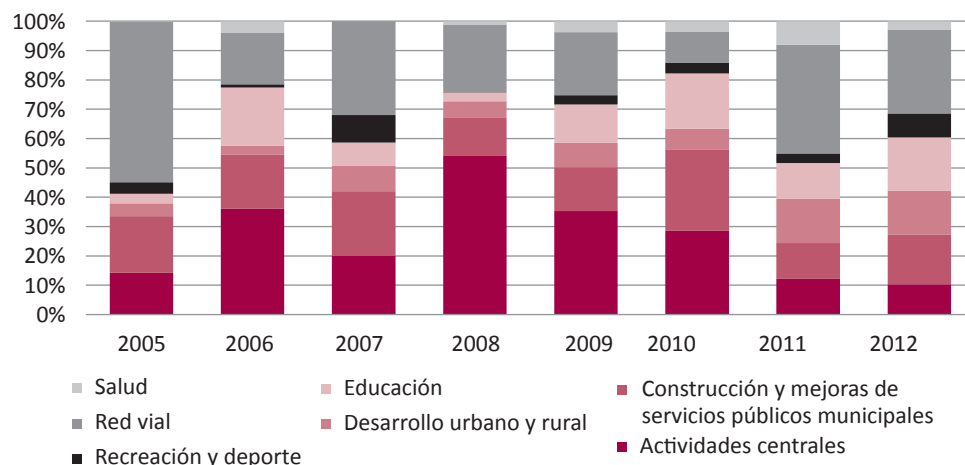
Composición del gasto municipal de San Miguel Ixtahuacán (por estructura programática en el período 2005-2012; en millones de quetzales y porcentajes)

Estructura programática	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		Total del período	
	Mi- llo- nes de quetza- les	Por- cen- taje	Mi- llo- nes de quetza- les	Por- cen- taje	Mi- llo- nes de quetza- les	Por- cen- taje	Mi- llo- nes de quetza- les	Por- cen- taje	Mi- llo- nes de quetza- les	Por- cen- taje	Mi- llo- nes de quetza- les	Por- cen- taje	Mi- llo- nes de quetza- les	Por- cen- taje	Mi- llo- nes de quetza- les	Por- cen- taje	Mi- llo- nes de quetza- les	Por- cen- taje
Actividades y proyectos centrales	0.96	14.20 %	0.87	36.10 %	3.76	20.20 %	9.86	54.20 %	10.77	35.30 %	9.05	28.60 %	6.06	12.20 %	7.07	10.30 %	48.4	21.41 %
Construcción y mejoras de servicios públicos municipales	1.3	19.30 %	0.44	18.30 %	4.09	21.90 %	2.37	13.00 %	4.53	14.90 %	8.74	27.60 %	6.03	12.10 %	11.63	17.00 %	39.13	17.31 %
Desarrollo urbano y rural	0.29	4.30 %	0.07	2.90 %	2.93	15.70 %	1	5.50 %	2.55	8.40 %	2.27	7.20 %	7.47	15.00 %	10.14	14.80 %	26.72	11.82 %
Educación	0.22	3.30 %	0.48	19.90 %	1.49	8.00 %	0.54	3.00 %	3.99	13.10 %	5.98	18.90 %	6.11	12.30 %	12.43	18.20 %	31.24	13.82 %
Recreación y deporte	0.27	4.00 %	0.03	1.20 %	0.42	2.30 %	0.03	0.20 %	0.97	3.20 %	1.2	3.80 %	1.61	3.20 %	5.56	8.10 %	10.09	4.46 %
Red vial	3.69	54.70 %	0.43	17.80 %	5.97	32.00 %	4.18	23.00 %	6.55	21.50 %	3.34	10.50 %	18.41	37.10 %	19.47	28.50 %	62.04	27.44 %
Salud	0.01	0.10 %	0.09	3.70 %	0	0.00 %	0.21	1.20 %	1.12	3.70 %	1.11	3.50 %	3.98	8.00 %	2.01	2.90 %	8.53	3.77 %
Total general	6.74	100.00 %	2.41	100.00 %	18.64	100 %	18.18	100.00 %	30.47	100.00 %	31.68	100.00 %	49.68	100.00 %	68.31	100.00 %	226.11	100.00 %

Fuente: Icefi/IBIS, con cifras de SIAF-Muni y Sicoín-GL.

Gráfica 6.4

Gasto municipal de San Miguel Ixtahuacán por estructura programática en el período 2005-2012 (como porcentaje del gasto municipal total)



Fuente: Icefi/IBIS, con cifras de SIAF-Muni y Sicoiin-GL.

Si bien la recepción de regalías de la actividad minera ha permitido que los ingresos, y por tanto el presupuesto municipal de San Miguel Ixtahuacán, haya experimentado un crecimiento de 437.4%, pasando de Q 18.23 millones en el 2006 a Q 97.98 millones en el 2012, los destinos del presupuesto sigue concentrado en áreas programáticas como las actividades centrales e inversiones en red vial; impidiendo que las mejoras áreas que pueden traducirse en un desarrollo a largo plazo de la comunidad, como salud y educación, sean mayores.

Entre 2009 y 2012, Guatemala percibió Q3,915.37 millones provenientes de la extracción de petróleo y gas natural; de ello, el 4.4 por ciento (Q170.80 millones) provino del aporte tributario indirecto del sector, es decir, por concepto de IVA y por pagos a nombre de terceros. El 23.6 por ciento (Q924 millones) obedeció a contribución tributaria directa de las empresas extractivas. Y el 72 por ciento (Q2,820.57 millones) tuvo su origen en los ingresos no tributarios, de los cuales el 97.5 por ciento (Q2,751.05 millones) se originó en la participación estatal en la producción.

6.3 Fiscalidad del sector petrolero

6.3.1 Ingresos provenientes del sector petrolero

Al igual que con la minería, el Estado de Guatemala recibe ingresos provenientes de la extracción de petróleo y gas natural por concepto de pago de IVA, pagos a nombres de terceros, aporte tributario directo de las empresas e ingresos no tributarios.

Ingresos tributarios provenientes del petróleo

De manera similar a lo que sucede con la minería metálica, los ingresos tributarios del subsector de hidrocarburos (petróleo y gas) están conformados por el ISR, IVA, IUSI, las retenciones a los residentes y no residentes, los aranceles a la importación, entre otros.

De los pagos que han realizado las empresas que forman parte de este subsector, una parte ha sido efectuada a nombre de terceros. Otra obedece al pago del IVA. En este último caso, sin

embargo, cabe recordar que el hecho generador es la venta, por lo que las empresa solo actúan como agente retenedor y quienes realmente pagan el impuesto son los consumidores (agentes pasivos).

Entre 2009 y 2012, el pago por concepto de IVA representó Q134.90 millones, lo cual equivale al 79 por ciento del total de ingresos tributarios indirectos generados por el sector de petróleo y gas. Los pagos del IVA —es decir, el IVA doméstico y el IVA importaciones— aportaron prácticamente los mismos montos: Q67.49 millones y Q65.15 millones, respectivamente.

Entre 2009 y 2012, las retenciones a domiciliados, no domiciliados y personas en relación de dependencia ascendieron a Q35.90 millones; en este caso, destacan como rubro principal las retenciones efectuadas a los no domiciliados, con Q17.80 millones.

Tanto los pagos a nombre de terceros como el del IVA han tenido un crecimiento extraordinario: durante el período en estudio, ambos pagos se triplicaron.

Tabla 6.4

Ingresos tributarios indirectos del sector de petróleo y gas (2009-2012, en millones de quetzales y porcentajes)

Concepto/im- puestos	2009		2010		2011		2012	
	Millones de quetza- les	Porcen- taje de ingresos tributa- rios indi- rectos	Millones de quetza- les	Porcen- taje de ingresos tributa- rios indi- rectos	Millones de quetza- les	Porcen- taje de ingresos tributa- rios indi- rectos	Millones de quetza- les	Porcen- taje de ingresos tributa- rios indi- rectos
Retenciones a domiciliados	0.38	2.10 %	0.61	3.39 %	0.63	1.01 %	3.03	4.19 %
Retenciones a no domiciliados	1.90	10.51 %	1.06	5.90 %	4.38	7.02 %	10.46	14.45 %
Retenciones a personas en relación de dependencia	2.49	13.77 %	2.91	16.18 %	3.56	5.71 %	4.49	6.20 %
Pagos a nombre de terceros	4.77	26.38 %	4.58	25.47 %	8.57	13.74 %	17.98	24.84 %
Al valor agregado de facturas especiales	0.25	1.38 %	0.31	1.72 %	0.48	0.77 %	1.22	1.69 %
Al valor agregado doméstico pagado	7.76	42.92 %	8.34	46.38 %	22.84	36.62 %	28.55	39.45 %
Al valor agregado importaciones pagado	5.30	29.31 %	4.75	26.42 %	30.48	48.87 %	24.62	34.02 %
Total IVA	13.31	73.62 %	13.40	74.53 %	53.80	86.26 %	54.39	75.16 %
Ingresos tributarios indirectos	18.08	100.00 %	17.98	100.00 %	62.37	100.00 %	72.37	100.00 %

Fuente: Icefi/IBIS, con base en cifras de la SAT.

El aporte tributario directo que hizo este sector a las arcas del Estado, durante los cuatro años en estudio, fue de Q924 millones (equivalente al 0.44 por ciento de los ingresos totales del Gobierno Central en el período), con una tendencia al alza al pasar de Q147.21 millones, en 2009, a Q294.28 millones, en 2012.

El principal rubro fue el pago de regalías que, con Q580.60 millones, representó el 62.8 por ciento del aporte tributario directo; le sigue el pago de ISR (tanto en régimen general como optativo) que, en el período, representó el 35.2 por ciento del aporte tributario directo.

Otros ingresos importantes son los derechos arancelarios a la importación que, entre 2009 y 2012, totalizaron Q11.10 millones. Este pago también presenta una tendencia al alza, pues pasó de Q0.59 millones, en 2009, a Q6.08 millones, en 2012.

A diferencia de lo observado en el sector de la minería metálica, los pagos por concepto de timbres fiscales y papel sellado tuvieron una aportación mínima, con tan solo Q0.10 millones en esos años.

Tabla 6.7

Ingresos tributarios directos del sector de petróleo y gas (2009-2012, 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	0.30	0.65	0.54	0.67
Timbres fiscales y papel sellado	0.02	0.01	0.01	0.06
Impuesto único sobre inmuebles	0.00	0.00	0.00	0.00
Sobre patrimonio	0.00	0.00	0.00	0.00
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	157.40	163.80
Regalías 1-91	0.00	0.00	1.77	4.19
Regalías 2-2009	4.40	14.86	20.35	22.50
Regalías 1-2005	0.00	0.51	4.76	0.69
Regalía especial 6-93	0.00	0.00	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	307,966.60	333,093.40	371,011.60	394,723.00
Producto interno bruto del sector	5,008.30	6,616.00	10,512.20	8,604.20
Aporte tributario en términos del PIB	0.05 %	0.06 %	0.08 %	0.07 %
Carga tributaria del sector	2.94 %	3.01 %	2.69 %	3.42 %

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

El aporte tributario directo del petróleo y el gas natural representa anualmente, en promedio, el 0.07 por ciento del PIB. Por otro lado, las contribuciones tributarias directas de los años 2009-2012 representan una carga tributaria que oscila entre un 2.69 y un 3.42 por ciento. Para el año 2012, la carga tributaria del petróleo y el gas natural fue de 3.42 por ciento, lo que significa que por cada Q100 producidos en el sector minas y canteras, el petróleo y el gas natural pagaron al Estado de Guatemala Q3.42 por concepto de impuestos y regalías.

Ingresos no tributarios provenientes de las actividades petroleras

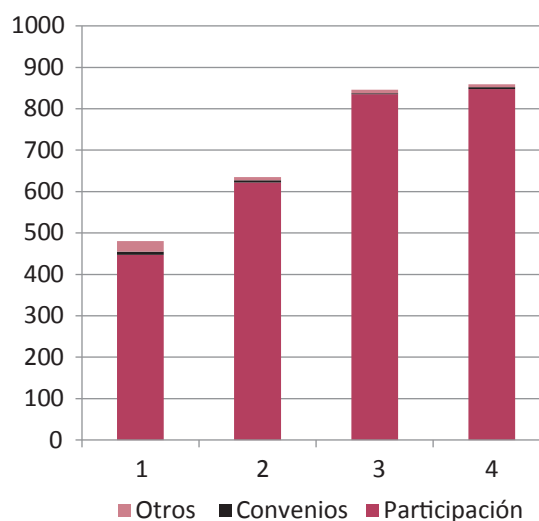
Vía los ingresos no tributarios es que la producción de petróleo hace su mayor aporte al Estado de Guatemala. A diferencia de la minería metálica, este tipo de ingresos representa una fuente importante de financiamiento para el desempeño de la administración pública. En el período 2009-2012, los recursos que provinieron de este rubro ascendieron a Q2,820.57 millones.

Entre estos ingresos se encuentran las participaciones estatales en la producción, convenios de pago por retraso, desembolsos por el Sistema Estacionario de Transporte de Hidrocarburos (SETH), aporte al Fondo Económico de la Nación (Fonpetrol), entre otros.

El rubro que más aporta es la participación estatal en la producción compartida, ya que entre los años 2009 y 2012 los ingresos que se originaron de esta manera totalizaron Q2,751.05 millones, esto es, aproximadamente tres veces los pagos tributarios directos realizados por este sector en el mismo período.

Gráfica 6.5

Composición de los ingresos no tributarios del sector petrolero (2009-2012, en porcentajes)



Fuente: Icefi/IBIS, con base en cifras del MEM.

Los ingresos por la utilización del SETH totalizaron Q16.80 millones entre 2009 y 2011; en el año 2012 no se percibieron ingresos por este mismo concepto. Se debe mencionar que el contrato 2-85 suscrito con la empresa Perenco Guatemala Limited establece un aporte al fondo económico de la nación que, entre 2010 y 2012, fue de Q4.78 millones.

Tabla 6.8

Ingresos no tributarios del sector petrolero (2009-2012, en millones de quetzales)

Concepto	2009	2010	2011	2012
Participación 2-85	441.80	598.71	799.6	836.11
Participación 2-2009	5.22	22.86	35.48	11.24
Participación especial 6-93	0.00	0.00	0.00	0.03
Participación	447.02	621.57	835.08	847.38
Convenio 1-91	8.11	6.01	1.29	0.00
Convenio 1-91 (24 pagos)	0.00	0.00	1.22	4.89
Convenios	8.11	6.01	2.51	4.89
Ingresos por contrato de servicios petroleros de emergencia (CSPE)	18.22	0.00	0.00	0.00
Hidrocarburo especial 6-93	0.00	0.00	0.44	0.00
Sistema Estacionario de Transporte de Hidrocarburos (SETH)	6.82	6.09	3.89	0.00
Aporte fondo económico de la nación-minirefinería	0.00	0.47	1.17	1.18
Pago variable (USD1.50/barril) comercializado	0.00	0.00	1.3	3.64
Aporte fondo económico de la nación —contrato 2-85—	0.00	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 cifras del MEM.

Gasto tributario en el sector petrolero

Amparándose en el *Decreto 109-83, Ley de Hidrocarburos*, la producción petrolera goza de exoneraciones y exenciones en el pago del ISR y de otros impuestos y derechos arancelarios. Con la finalidad de promover la inversión extranjera en el sector, las empresas con contratos de SETH y de exploración y/o explotación poseen exenciones del IVA doméstico e importaciones y de derechos arancelarios sobre materiales fungibles, maquinaria, equipo, repuestos y accesorios (artículo 25, *Ley de Hidrocarburos*). También pueden aplicar a una deducción del ISR de hasta el 33 por ciento de las inversiones realizadas, así como a la exención de todo impuesto que grave remesas al exterior (artículo 34).

Como ya se mencionó anteriormente, la sumatoria de ingresos que el Estado guatemalteco deja de percibir como resultado del otorgamien-

to de exenciones y exoneraciones se conoce como *gasto tributario*. Para el caso de la explotación petrolera, durante el período 2009-2012, el gasto tributario ascendió a Q65.69 millones. En 2012, si la explotación petrolera no hubiera recibido ningún tipo de exoneración o exención, la recaudación tributaria del sector hubiera aumentado Q12.32 millones, es decir, el Estado hubiera recibido un 4.2 por ciento más en el pago de impuestos del sector.

La mayor parte del gasto tributario por la explotación petrolera provino de la exención del pago de impuestos al comercio exterior (IVA a importaciones y derechos arancelarios). Con un monto de Q59.13 millones, este rubro representa el 90 por ciento del total del gasto tributario del período 2009-2012. Es preciso destacar que tan solo la exención del IVA sobre importaciones representó el 73.80 por ciento del gasto tributario del período.

Tabla 6.9

Estimación del gasto tributario por la explotación petrolera (2005-2012, 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 con el sector	0.00	0.00	0.00	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.

Notas:

1/ Se toma el dato de rentas exentas reportadas en las declaraciones anuales.

2/ Se refiere a los contribuyentes con contratos de exploración y explotación petrolera con el Gobierno.

3/ Incluye forma de pago exenta, la cual, en el caso de contribuyentes extractores de petróleo, corresponde a importaciones temporales.

Las exenciones en el pago del ISR representaron, por su parte, el 10 por ciento del sacrificio tributario realizado en el sector, lo que equivale a un monto de Q6.56 millones que no fueron recibidos por el Estado. En este rubro, el total de las exenciones a las empresas con contrato de explotación a lo largo del período fue de Q6.48 millones, equivalentes al 9.9 por ciento del total de gasto tributario del sector.

6.3.2 Ingresos fiscales de Petén provenientes del sector petrolero

Las municipalidades ubicadas en el departamento de Petén no reciben directamente ningún ingreso por tributos provenientes de la producción de petróleo. Ello obedece a que la SAT es el ente encargado de recaudar los tributos que se originan a partir de esta actividad.

De acuerdo con el artículo 6 de la *Ley del Fondo para el Desarrollo Económico de la Nación*, los recursos provenientes de regalías, la participación de los hidrocarburos que corresponden al Estado y los demás ingresos por cualquier con-

cepto provenientes de los contratos de operaciones petroleras se deben distribuir de la manera siguiente (Guatemala, 2008):

a) El cinco por ciento (5 %) del total recaudado será distribuido entre los consejos departamentales de desarrollo (Codede) del país de manera proporcional al número de habitantes que establezca anualmente el Instituto Nacional de Estadística (INE) para cada departamento.

b) El veinte por ciento (20 %) del total recaudado será distribuido entre los Codede de los departamentos donde se lleven a cabo operaciones petroleras. Esta distribución se hará con base en el porcentaje de producción anual de hidrocarburos que se realice en cada departamento; los montos se invertirán en porcentajes iguales entre los municipios del mismo departamento.

c) El tres por ciento (3 %) del total recaudado será distribuido entre las entidades públicas responsables de la vigilancia y recuperación de las áreas protegidas establecidas por la ley.

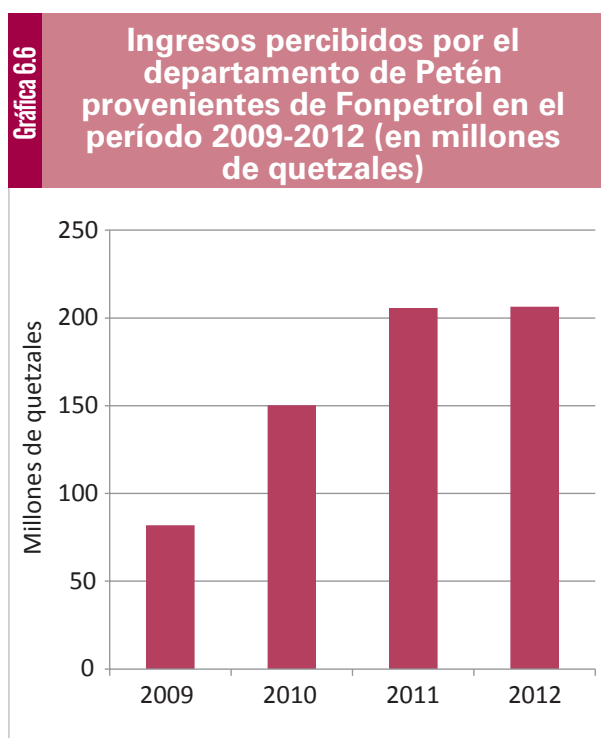
d) El setenta y dos por ciento (72 %) del total recaudado pasará a formar parte del fondo común del Gobierno de Guatemala.

Además, establece que los Codede que se benefician con el porcentaje de distribución fijado en la literal b) no recibirán la distribución establecida en la literal a) y los recursos percibidos deberán ser invertidos en infraestructura, desarrollo rural, energías renovables, turismo sostenible e inversión social. Es decir, esta ley define hacia qué tipo de proyectos se deben destinar los recursos.

Por lo tanto, el Codede de Petén únicamente recibe una parte del 20 por ciento del total recaudado porque en su territorio se llevan a cabo operaciones de extracción de petróleo (operaciones que representan aproximadamente un 98 por ciento de la producción nacional). En otras palabras, de cada quetzal proveniente de los contratos petroleros corresponde al departamento de Petén aproximadamente Q0.19.

De acuerdo con la información brindada por el Codede de Petén, entre 2009 y 2012 recibieron Q644.40 millones provenientes de Fonpetrol, con una tendencia al alza en ese período, ya que pasaron de percibir Q82 millones, en 2009, a recibir Q206.50, en 2012. Estos montos, de acuerdo con la *Ley del Fondo para el Desarrollo Económico de la Nación*, deberían ser distribuidos en partes iguales en los trece municipios de este departamento. Se debe notar que este tipo de ingresos no puede ser rastreado por la ciudadanía a través de portales como SIAF-Muni o el portal de gobiernos locales. Por ello, en aras de la transparencia, estos fondos deben ser ingresados en los portales correspondientes, o bien crear uno especial para que la población pueda conocer los montos y darle seguimiento a los recursos.

Como se ha referido, la ley señala que los ingresos que provengan del Fonpetrol deben ser distribuidos en partes iguales entre los trece municipios de Petén; sin embargo, al analizar los datos se puede notar que existen diferencias significativas en la distribución.



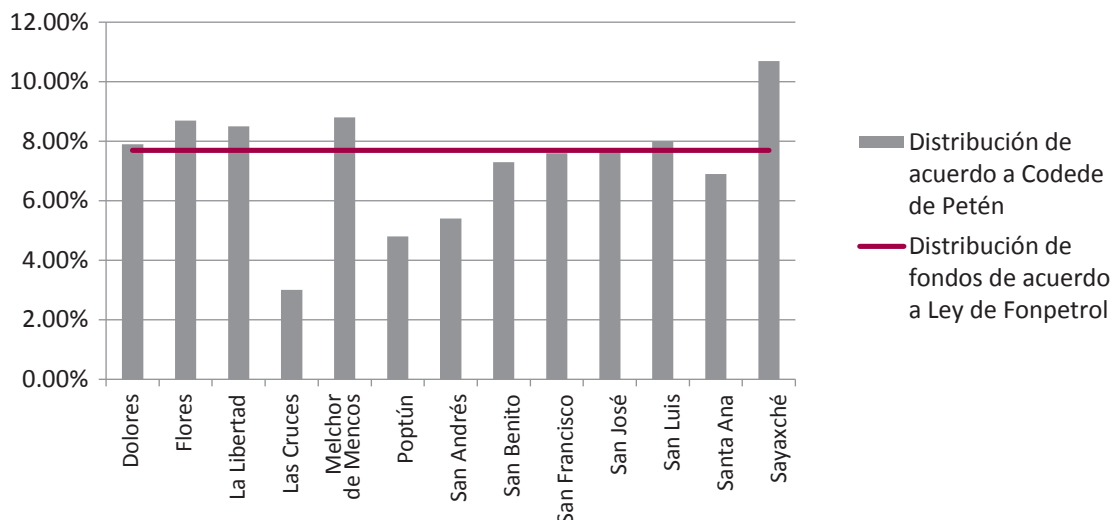
Fuente: Icefi/IBIS, con base en cifras de la SAT.

En efecto, entre 2005 y 2012 el municipio que más recibió recursos provenientes de Fonpetrol fue Sayaxché (10.7 por ciento, lo cual equivale a Q82.44 millones). Por otra parte, el municipio que menos recibió —con excepción de Las Cruces, fundado en 2011— fue Poptún que, durante los años en estudio recibió un total del Q36.9 millones, equivalentes al 4.8 por ciento. Estas diferencias en la asignación de recursos contravienen claramente la ley de Fonpetrol.

Luego de Sayaxché, los municipios que más recursos recibieron durante el período han sido Melchor de Mencos, con Q68 millones (8.8 por ciento); Flores, Q66.8 millones (8.7 por ciento) y La Libertad, Q65.3 millones (8.5 por ciento). Los que menos recibieron fueron San Andrés, Q41.9 millones (5.4 por ciento); Santa Ana, Q53.4 millones (6.9 por ciento) y San Benito, Q56.5 millones (7.3 por ciento).

Gráfica 6.7

Distribución, en los municipios de Petén, de los fondos provenientes del Fonpetrol (período 2009-2012, en porcentajes)



Fuente: Icefi/IBIS, con base en los datos proporcionados por el Codede de Petén.

Tabla 6.10

Distribución, en los municipios de Petén, de los fondos provenientes de Fonpetrol (2009-2012, en millones de quetzales)

Municipios	2009	2010	2011	2012	Total
Dolores	1.59	12.04	31.14	16.21	60.98
Flores	3.39	20.47	33.67	9.29	66.81
La Libertad	2.49	30.03	14.74	17.99	65.25
Las Cruces	0.00	0.00	0.00	23.30	23.30
Melchor de Mencos	6.60	26.99	17.74	16.69	68.02
Poptún	5.13	26.19	10.91	12.87	36.91
San Andrés	4.38	27.23	10.66	17.33	41.90
San Benito	5.76	8.72	21.83	20.16	56.47
San Francisco	2.49	12.09	29.42	14.68	58.68
San José	3.26	14.45	23.35	18.11	59.17
San Luis	5.67	18.17	17.84	19.78	61.46
Santa Ana	5.59	5.97	25.57	16.27	53.40
Sayaxché	5.64	24.10	34.40	18.30	82.44
Total	51.99	226.46	271.25	220.98	770.68

Fuente: Icefi/IBIS, con base en los datos proporcionados por el Codede de Petén.

6.3.3 Gasto público financiado con recursos provenientes del sector petrolero

En consonancia con el artículo 6 de la *Ley del Fondo para el Desarrollo Económico de la Nación*, el 72 por ciento del total recaudado a través de los contratos de operaciones petroleras pasa a formar parte del fondo común del Gobierno de Guatemala. De esa cuenta, los recursos entran en un fondo donde no se puede dar seguimiento a las erogaciones específicas. Dicho de otra manera, estos ingresos pueden ser utilizados para construir una escuela, comprar medicinas o pagar policías, o también pueden servir para amortizar los intereses de la deuda pública, costear las publicidades del Gobierno o cualquier otro gasto superfluo que este ejecute. La posibilidad de rastrear el uso de los recursos Fonpetrol dependerá de que estos tengan asignaciones específicas establecidas en la ley.

6.3.4 Análisis del departamento de Petén

Excedía los alcances del presente estudio la realización de una auditoría de campo que permitiera verificar si los proyectos financiados mediante recursos del Fonpetrol se ejecutaron, y si además las obras realizadas son de calidad. Por ello, el estudio se limitará, a partir de las estadísticas oficiales, únicamente a realizar una descripción del uso de los recursos.

Entre 2009 y 2012, los contratos que se suscribieron en el Codede de Petén para ser ejecutados con los fondos provenientes del Fonpetrol ascendieron a Q770.68 millones, es decir Q120.28 millones más de lo que realmente se percibió. Lo anterior puede ser explicado por varios factores; entre ellos, proyectos que son firmados en un año específico pero cuya ejecución se realizará en varios años; o sobrestimación de los ingresos (lo que hubiera provocado firma de contratos sin que se contase con los fondos de respaldo).

El estudio de los contratos firmados por los Codede permite darle seguimiento al uso de los recursos del Fonpetrol. En el período 2009-2012, un 58.2 por ciento (Q448.63 millones) se ha destinado a proyectos de construcción, reconstrucción y/o mantenimiento de la red vial (calles, caminos, carreteras, puentes, banquetas) urbana y rural.

Un 25.1 por ciento (Q193.5 millones) se ha orientado al desarrollo urbano y rural, es decir, proyectos relacionados con el agua potable, alumbrado público, redes y líneas eléctricas, construcción de edificios, salones sociales y comunales, mejoramiento de centros turísticos, remodelación de terminales de buses, construcción de parques culturales, dotación de techos mínimos, entre otros.

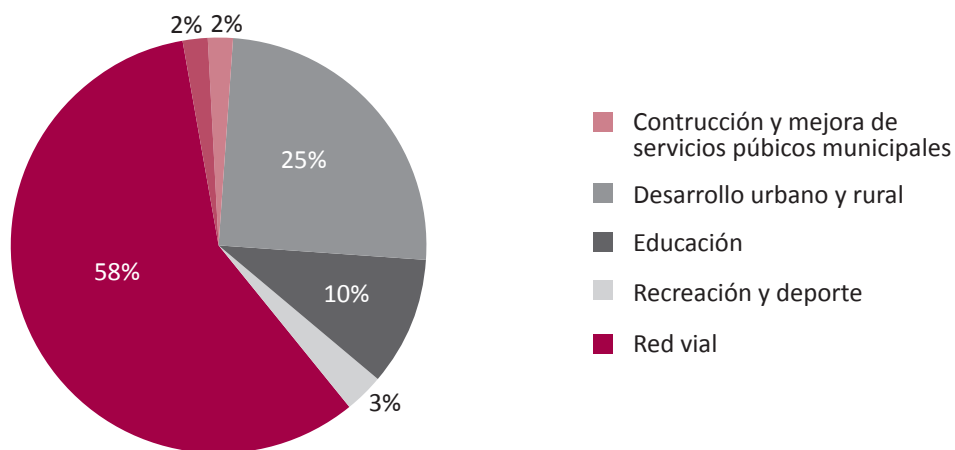
Por su parte, se ha destinado a proyectos de educación un 10.3 por ciento (Q80.1 millones). Entre estos proyectos se encuentran construcciones, ampliaciones, mejoras y equipamiento en escuelas; construcción de muros perimetrales; construcción, ampliación y mejora de institutos básicos y diversificados; implementación de huertos escolares y comunales.

A la recreación y el deporte se han destinado Q23.6 millones (3.1 por ciento). En este rubro se encuentran la construcción, remodelación, mejoramiento y mantenimiento de parques y canchas deportivas y recreativas. Para los proyectos de salud se han dirigido solo Q13 millones (1.7 por ciento), y se encuentran únicamente doce contratos relacionados con la construcción, ampliación, remodelación y mejoramiento de puestos de salud.

Finalmente, están los proyectos relacionados con la construcción y mejora de servicios públicos, tales como el mejoramiento y construcción de mercados, construcción de subestación policial, palacio municipal y edificio de gobernación departamental. A ellos se asignó la cantidad de Q11.9 millones (1.54 por ciento). Los datos se muestran en la gráfica 6.8.

Gráfica 6.8

Distribución en Petén de recursos provenientes del Fonpetrol, por estructura programática (2009-2012)



Fuente: Icefi/IBIS, con base en los datos proporcionados por el Codede de Petén.

La ley establece que los recursos del Fonpetrol se destinen al desarrollo del interior del país y al estudio de fuentes nuevas y renovables de energía (Guatemala, Congreso de la República, 2008). Es importante señalar que en dicha ley no se define qué se entenderá por desarrollo aunque, hasta el momento y debido a las múltiples dimensiones vinculadas con este tópico, no exista al respecto un concepto unívoco de absoluta aceptación. Así las cosas, afirmar si la utilización de los recursos del Fonpetrol obedece a los lineamientos legales dependerá de la concepción particular de desarrollo que se adopte.

Al analizar las áreas hacia donde cada uno de los municipios que conforman el departamento de Petén destina los recursos, se puede observar que, con excepción de Poptún y San Andrés, todos los municipios orientan más recursos provenientes del Fonpetrol hacia los proyectos de red vial. En el caso de esos dos municipios, el mayor porcentaje de recursos se invierte en desarrollo urbano y rural.

En el área de construcción y mejora de los servicios públicos municipales no han realizado ningún proyecto los municipios de Dolores, La Liber

tad, Las Cruces, Melchor de Mencos, San Benito, San Francisco, San José, San Luis y Sayaxché.

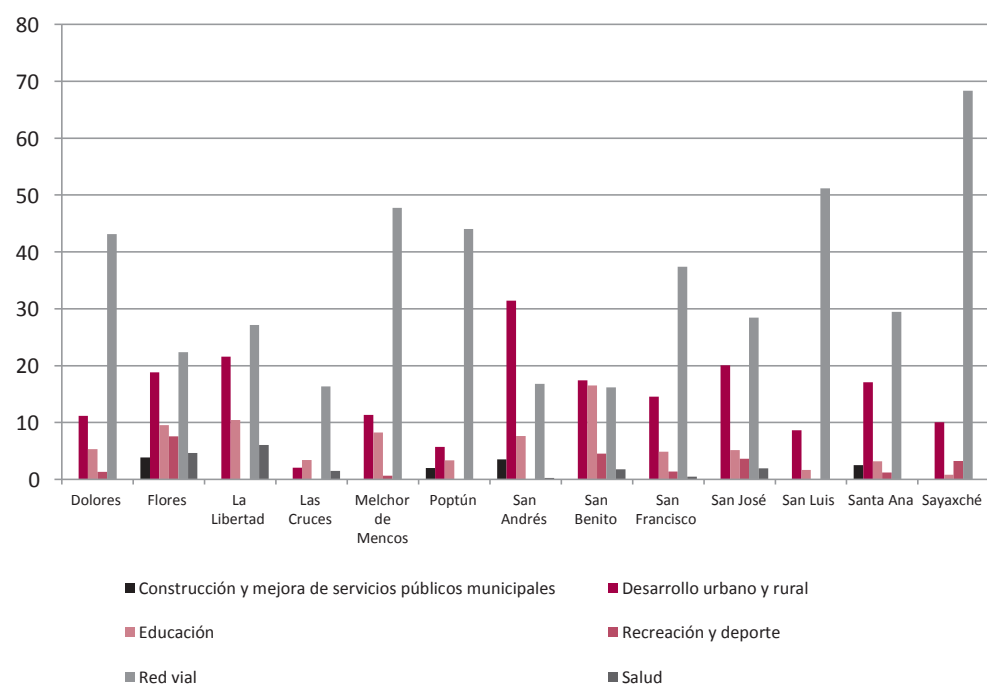
Por su parte, los municipios que no han realizado ningún proyecto en el área de recreación y deportes han sido La Libertad, Las Cruces, Poptún, San Andrés y San Luis. Y en el área de salud, los que no han elaborado ningún proyecto han sido Dolores, Melchor de Mencos, Poptún, San Luis, Santa Ana y Sayaxché.

El municipio que más ha invertido en educación ha sido San Benito (Q16.5 millones), y el que menos lo ha hecho es Sayaxché (Q0.8 millones). En el caso de la salud, el que más recursos ha empleado es La Libertad (Q6 millones). Todo lo anterior se puede observar en la gráfica 6.9.

Entre los ingresos no tributarios generados por las actividades petroleras, las regalías, con Q580.6 millones, representaron el 17.7 por ciento, mientras que el 80.9 por ciento (Q2,751.05 millones) de dichas contribuciones correspondió a la participación del Estado en la producción de petróleo. Ello constituye una de las principales diferencias con respecto a las actividades mineras, donde la principal fuente de ingresos para el Estado es el pago de impuestos.

Gráfica 6.9

Distribución, en los municipios de Petén, de los fondos provenientes del Fonpetrol (por estructura programática, 2009-2012)



Fuente: Icefi/IBIS, con base en los datos proporcionados por el Codede de Petén.

7

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



7. CONCLUSIONES

1. La transparencia fiscal es un pilar fundamental en la construcción de Estados democráticos, ya que permite que los recursos públicos se optimicen en la atención de las necesidades crecientes de la población. En el caso de las industrias extractivas la transparencia fiscal, es fundamental, en el sentido que los ingresos 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.
2. En el ámbito de las industrias extractivas se han desarrollado varias iniciativas para promover la transparencia fiscal, dentro de las que figura EITI, la cual ha sido adoptada por Guatemala, como un intento por mejorar la transparencia del sector. Sin embargo, EITI está limitada por el artículo 24 de la Constitución de la República de Guatemala que establece que *“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 [...]”*. De ahí que la información que proporcionan las empresas es carácter voluntario, quedando a su libre albedrío la periodicidad, profundidad y calidad de la información.
3. De acuerdo a la evaluación, mediante el IRG, la transparencia de las industrias extractivas se enfrenta a diferentes retos: 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.
4. Entre 2005 y 2013 el aporte del sector minas y canteras al PIB guatemalteco, en términos nominales, osciló entre el 1.15 por ciento y el 2.83 por ciento. En términos reales el aporte de dicho sector al PIB representó entre el 0.58 por ciento y el 0.76 por ciento. En cuanto al empleo generado por el sector, para 2013, el sector minas y canteras contaba con 5,949 trabajadores cotizantes al IGSS, lo que representa el 0.49 por ciento de las personas cotizantes de la seguridad social y el 0.10 por ciento de la población ocupada.
5. Entre 2009 y 2013, el aporte fiscal (aporte tributario directo y aporte no tributario) de las empresas mineras fue de Q1,970.54 millones. El 98.7 por ciento (Q1,944.70 millones) del aporte fiscal fue en concepto de impuestos pagados directamente por las empresas, mientras que el restante 1.3 por ciento (Q25.84 millones) estuvo constituido por los pagos no tributario. La carga tributaria de la minería osciló entre 3.9 por ciento y 5.6 por ciento.
6. En el caso del petróleo, entre 2009 y 2012, las empresas petroleras realizaron un aporte de Q3,744.57 millones. A diferencia de la minería, el aporte fiscal petrolero está formado principalmente por ingresos no tribu-

tarios, que representaron el 75.3 por ciento del aporte fiscal (Q2,820.57 millones), entre estos ingresos destaca la participación estatal en la producción, que aportó Q2,751.05 millones, esto es, aproximadamente tres veces los pagos tributarios directos (Q924.0 millones) realizados por este sector en el mismo período. La carga tributaria del sector petrolero osciló entre 2.69 por ciento y 3.42 por ciento.

7. Al analizar las finanzas públicas de San Miguel Ixtahuacán, se puede observar que entre 2006 y 2012, las regalías mineras recibidas han financiado entre el 24 por ciento y el 58 por ciento del presupuesto municipal, lo cual podría representar dificultades financieras en el momento del cierre de la mina ubicada en la localidad. El presupuesto de San Miguel

Ixtahuacán, en los últimos años, se ha destinado principalmente a proyectos de red vial y actividades centrales o gastos de funcionamiento; mientras que rubros como salud y recreación y deporte son los que menos asignación han recibido.

8. En el caso del departamento de Petén, entre 2009 y 2012, el Codede recibió Q644.40 millones provenientes de recursos Fonpetrol, los cuales en contradicción de la Ley de Fonpetrol no han sido distribuidos igualitariamente entre los 13 municipios del departamento. Los recursos Fonpetrol se han destinado principalmente a financiar proyectos de construcción, reconstrucción y/o mantenimiento de la red vial; proyectos de desarrollo urbano y rural; y proyectos educativos.

8. RECOMENDACIONES

1. Es necesario revisar y evaluar el marco legal, incluida la Constitución de la República, e institucional en el que se desarrollan las actividades extractivas en Guatemala, de manera que priorice la garantía de los derechos de las personas – especialmente el derecho a decidir si el extractivismo debe formar parte (o no) de su proceso de desarrollo–, y la promoción de una mayor transparencia del sector.
2. Para mejorar las prácticas de transparencia, las instituciones públicas vinculadas al sector deberían publicar de oficio información de calidad, que a su vez sea comprensible para la ciudadanía.
3. Se requiere fortalecer los mecanismos institucionales a través de los cuales terceros puedan apelar el otorgamiento de derechos de exploración y explotación; la capacidad de las instituciones públicas de regular y controlar los conflictos de intereses en el sector; y la gobernabilidad del país, atacando especialmente los problemas de corrupción.
4. Complementariamente a la rendición de cuentas de las instituciones del Estado, se requiere una ciudadanía que utilice los canales disponibles para acceder a la información, por lo que se debe trabajar activamente no sólo en desarrollar mecanismos para que la información esté disponible, sino también promover un proceso de cultura participativa y crítica ciudadana, por medio del cual se fiscalicen los recursos provenientes de las actividades extractivas.
5. Si se decide que las industrias extractivas deben ser parte del modelo de crecimiento de Guatemala, es necesario evaluar su marco fiscal, para equilibrarlas con el resto de actividades económicas existentes en el país, bajo principios de progresividad tributaria y justicia fiscal. Al igual que en las actividades petroleras, en la minería se debe considerar la participación estatal en la producción, como una alternativa para la obtención de recursos públicos.
6. Se debe fortalecer los mecanismos de fiscalización del gasto público financiado con ingresos provenientes de las industrias extractivas, para que su ejecución se alinee con planes de desarrollo municipal, regional y nacional.
7. Es necesario un análisis integral de la transparencia de las industrias extractivas, que no se limite a un ejercicio de rendición de cuentas, sino que incluya una evaluación de aspectos: el entorno legal e institucional, 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.



9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asfaha, S. (2012). Economic Policy in Mineral-Rich Countries. En K. Hujo, *Mineral rents and the financing of social policy. Opportunities and challenges UNRISD. Social policy in a development context series* (págs. 62-90). Hampshire: Palgrave Macmillan.

Banguat (2014). *Banco de Guatemala*. En Empleos y salarios - Banco de Guatemala. Disponible en: <http://www.banguat.gob.gt/variables/seleccion.ASP?grupo=6>

Banguat (2007). *Sistema de Cuentas Nacionales 1993 -SCN93- Año base 2001 (aspectos metodológicos)*. Guatemala.

Cepal (2013a). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal.

Cepal (2013b). *Recursos naturales en UNASUR: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Cidse, et al. (2011). *Learning from the EITI: Lessons for Effective Country-By-Country Data Disclosure Requirements*. Disponible en: http://www.cidse.org/publication/item/download/11_e6f1450330bbea8f18a866d6e1469c18.html.

EITI (2014). *What does it mean to be EITI compliant?*. En: *Frequently asked questions (FAQ)*. Disponible en: <https://eiti.org/faqs#EITICompliant>.

EITI (14 de mayo de 2013). *Informe de conciliación de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas en Guatemala (EITI-GUA) para los años 2010 y 2011*. Guatemala.

EITI (n.d.). *Guatemala*. En EITI. Disponible en: <https://eiti.org/Guatemala/implementation>

FMI (2014). Fondo Monetario Internacional. En ¿De qué manera promueve el FMI una mayor transparencia fiscal? Disponible en: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/fiscals.htm>

FMI (2013). Retrieved 9 de Noviembre de 2013 from *Consulta sobre la edición revisada del Código de Transparencia Fiscal del FMI*. Disponible en: <http://www.imf.org/external/spanish/np/exr/consult/2013/fisctransp/index.htm>

FMI (2007). *Guía sobre la transparencia del ingreso proveniente de los recursos naturales*. FMI.

FMI (2005). *Guía sobre la transparencia del ingreso proveniente de los recursos naturales*. Washington.

Guatemala, Asamblea Nacional Constituyente (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Guatemala.

Guatemala, Congreso de la República (2008). *Decreto 71-2008: Ley del Fondo para el Desarrollo Económico de la Nación*. Guatemala.

Guatemala, Congreso de la República (2008). *Decreto 57-2008: Ley de acceso a la información pública*. Guatemala.

Guatemala, Congreso de la República (1998). *Decreto 15-98: Ley del impuesto único sobre inmuebles*. Guatemala.

Guatemala, Congreso de la República (1997). *Decreto 48-97: Ley de Minería*. Guatemala.

Guatemala, Congreso de la República (1994). *Decreto 63-94: Ley Orgánica del Organismo Legislativo*. Guatemala.

Guatemala, Congreso de la República (1986). *Decreto 68-86: Ley de protección y mejoramiento del medio ambiente*. Guatemala.

Guatemala, Congreso de la República (1983). *Decreto 109-83: Ley de Hidrocarburos*. Guatemala.

Guatemala, Congreso de la República (1968). *Decreto 17-48: Ley de Servicio Civil*. Guatemala.

Guatemala, Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (2007) *Acuerdo Gubernativo 431-2007, Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental*. Guatemala

Guatemala, Ministerio de Energía y Minas (2005a) *Acuerdo Gubernativo 190-2005, Modelo de Contrato de Exploración y Explotación de Hidrocarburos*. Guatemala.

Guatemala, Ministerio de Energía y Minas (2005b). *Decreto 194-2005, Modelo de Contrato de Administración y Producción Incremental en Operaciones Petroleras de Exploración y Explotación*. Guatemala.

Guatemala, Ministerio de Energía y Minas (1992). *Acuerdo Gubernativo 754 -92, Reglamento de Convocatoria para la Celebración de Contratos de Exploración y Explotación de Hidrocarburos*. Guatemala.

Guatemala, Ministerio de Energía y Minas (1984a). *Acuerdo Gubernativo 167-84, Reglamento para la Celebración de Contratos de Servicios Petroleros con el Gobierno*. Guatemala.

Guatemala, Ministerio de Energía y Minas (1984b). *Acuerdo Gubernativo 299-84, Reglamento para Operar como Contratista de Servicios Petroleros o Subcontratista de Servicios Petroleros*. Guatemala.

Guatemala, Ministerio de Finanzas (2012). *Acuerdo Gubernativo 105-2012*. Guatemala: Ministerio de Finanzas.

Icefi (2014). La situación de la transparencia fiscal en América Central y República Dominicana. *Boletín de Estudios Fiscales* (16).

INE (2014). *Encuesta Nacional de Empleos e Ingresos. ENEI 2-2013*. Guatemala.

Iniciativa de Presupuesto Abierto (2013). *Encuesta de Presupuesto Abierto 2012. Abra presupuestos. Transforme vidas*. Washington D.C.: Iniciativa de Presupuesto Abierto.

Iniciativa de Presupuesto Abierto (2011). *Open Budget Index 2010-Guatemala*. Washington D.C.

Kekic, L. (2007). *The Economist Intelligence Unit's index of democracy*. Disponible en: http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf.

KPMG (2012). *Financial transparency in the extractive industries. Dood-Frank Section 1504*. KPMG.

NRGI (2013). *Natural Resource Governance Institute*. Recuperado el 2014, de The 2013 Resource Governance Index. Disponible en: <http://www.resourcegovernance.org/rgi>

NRGI (2013a). *Natural Resource Governance Institute*. Obtenido de South Africa - Natural Resource Governance Institute. Disponible en: <http://www.resourcegovernance.org/countries/africa/south-africa/overview>

NRGI (2013b). *Natural Resource Governance Institute*. Obtenido de Trinidad and Tobago-Natural Resource Governance Institute. Disponible en: <http://www.resourcegovernance.org/countries/north-america/trinidad-tobago/overview>

NRGI (2013c). *Natural Resource Governance Institute*. Obtenido de Venezuela-Natural Resource Governance Institute. Disponible en: <http://www.resourcegovernance.org/countries/latin-america/venezuela/overview>

NRGI (2013d). *Natural Resource Governance Institute*. Obtenido de Peru-Natural Resource Governance Institute. Disponible en: <http://www.resourcegovernance.org/countries/latin-america/peru/overview>

NRGI (2013e). *Natural Resource Governance Institute*. Obtenido de China-Natural Resource Governance Institute. Disponible en: <http://www.resourcegovernance.org/countries/asia-pacific/china/overview>

NRGI (2013f). *Natural Resource Governance Institute*. Obtenido de Mozambique- Natural Resource Governance Institute. Disponible en: <http://www.resourcegovernance.org/countries/africa/mozambique/overview>

NRGI (2013g). *Natural Resource Institute*. Obtenido de Australia-Natural Resource Institute. Disponible en: <http://www.resourcegovernance.org/countries/asia-pacific/australia/overview>

NRGI (2013h). *Natural Resource Governance Institute*. Obtenido de Bolivia-Natural Resource Governance Institute. Disponible en: <http://www.resourcegovernance.org/countries/latin-america/bolivia/overview>

NRGI (2013i). *Natural Resource Governance Institute*. Obtenido de Colombia-Natural Resource Go-

vernance Institute. Disponible en: <http://www.resourcegovernance.org/countries/latin-america/colombia/overview>

NRGI (2013j). *Natural Resource Governance Institute*. Obtenido de Liberia - Natural Resource Governance Institute. Disponible en: <http://www.resourcegovernance.org/countries/africa/liberia/overview>

NRGI (2013k). *Natural Resource Governance Institute*. Obtenido de Zambia - Natural Resource Governance Institute. Disponible en: <http://www.resourcegovernance.org/countries/africa/zambia/overview>

NRGI (2013l). *Natural Resource Governance Institute*. Obtenido de Brazil-Natural Resource Governance Institute. Disponible en: <http://www.resourcegovernance.org/countries/latin-america/brazil/overview>

NRGI (2013m). *Natural Resource Governance Institute*. Obtenido de Noruega-Natural Resource Governance Institute. Disponible en: <http://www.resourcegovernance.org/countries/europe/norway/overview>

NRGI (s.f.). *Natural Resource Funds*. Recuperado el 2014, de Natural Resource Governance Institute. Disponible en: <http://www.resourcegovernance.org/rgi/nrf>

PWYP (2011). *Publiquen Lo Que Pagan*. Recuperado el 2014, en *Quiénes somos*. Disponible en: <http://www.publishwhatyoupay.org/es/about/quienes-somos-0>

Real Academia Española (Febrero de 2014). *Diccionario de la Lengua Española*. Disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=transparencia>

Revenue Watch Institute (2013). *Índice de la gobernanza de los recursos naturales 2013. Una evaluación de la transparencia y rendición de cuentas en los sectores petrolero, gasífero y minero*. Nueva York.

Transparencia Internacional (2009). *Guía de lenguaje claro sobre la lucha contra la corrupción*. Berlín.

Unión Europea (n.d.). *More responsible businesses can foster more growth in Europe*. Recuperado el 18 de febrero de 2015, en European Commission. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1238_en.htm?locale=en

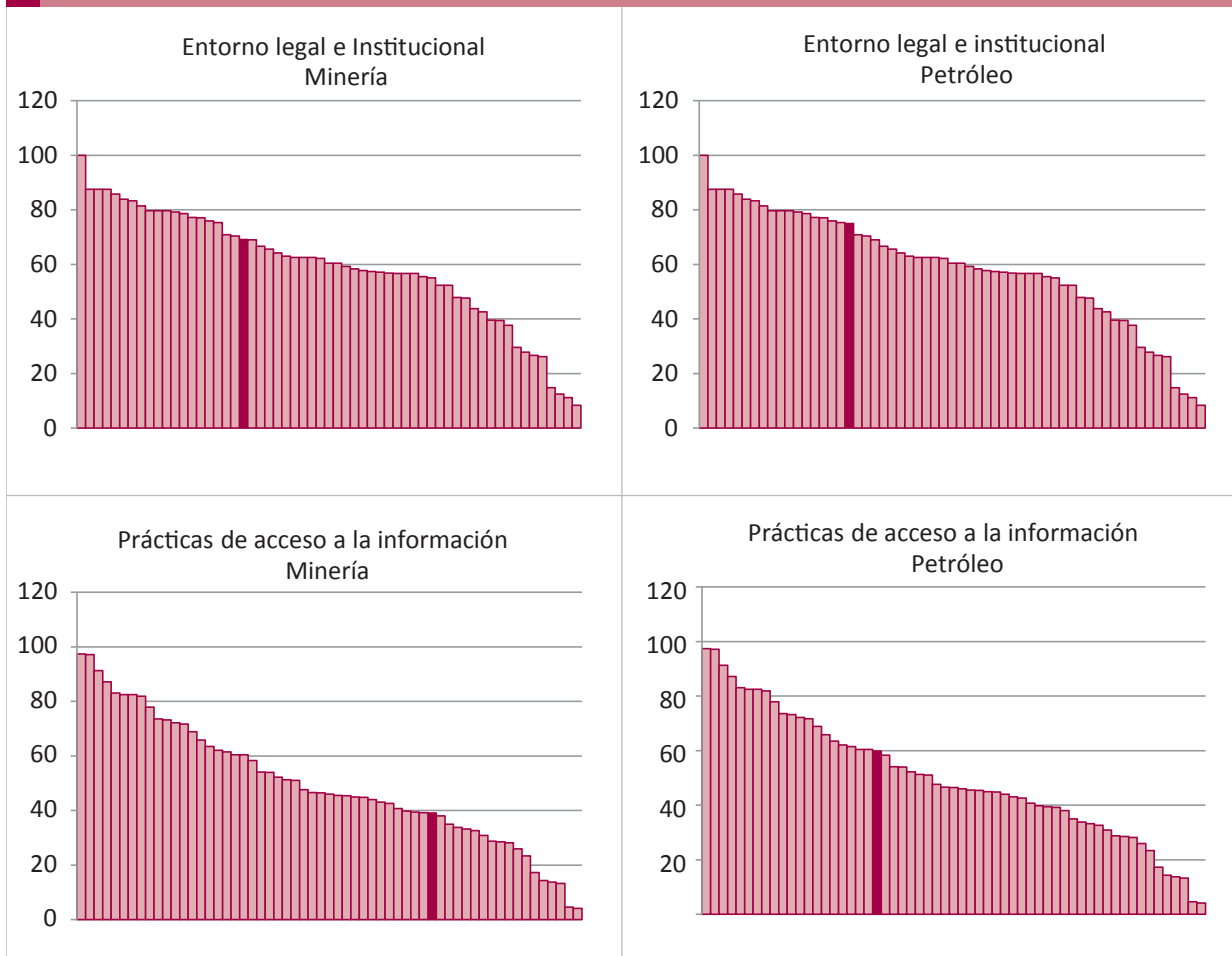
ANEXOS

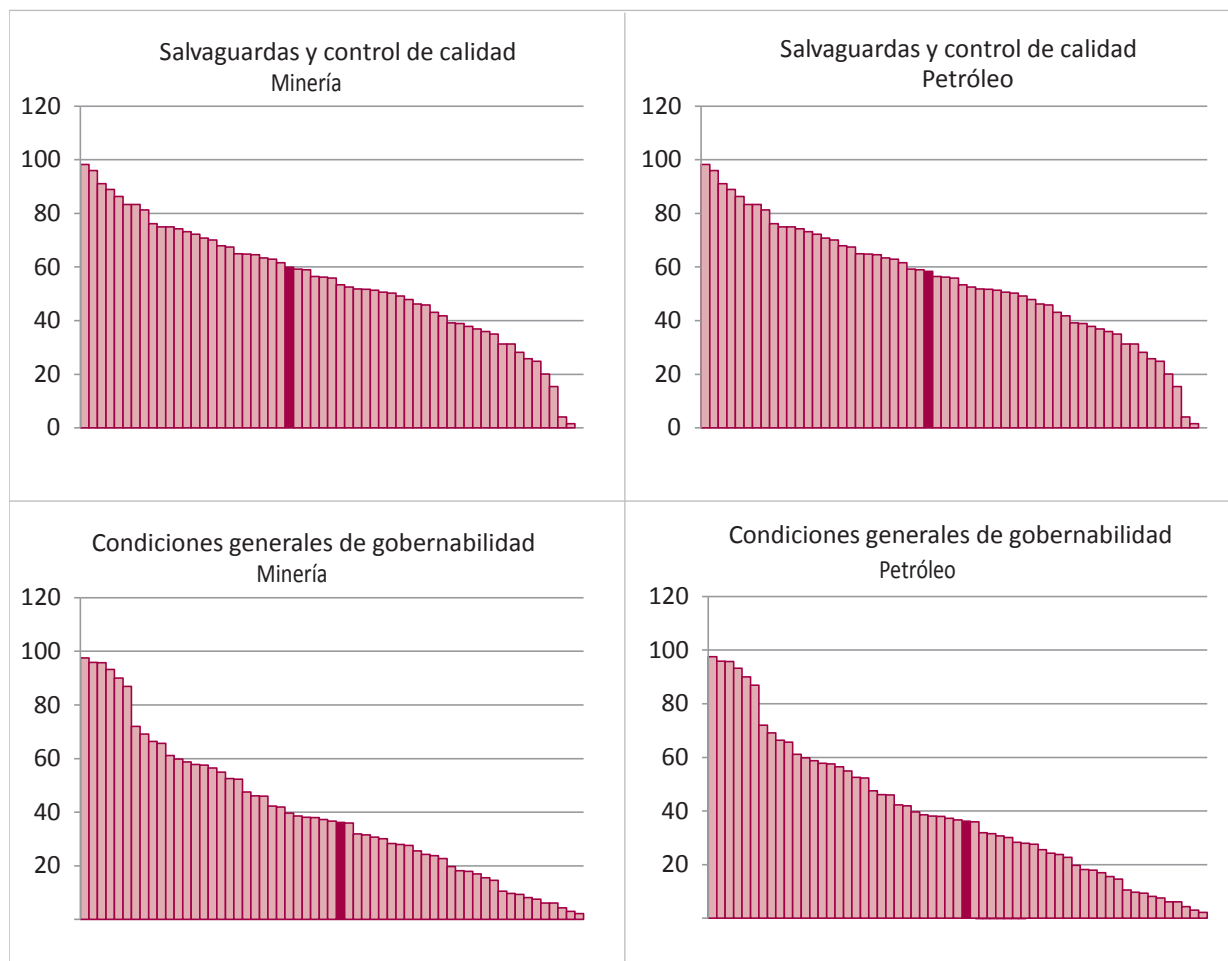
Anexo 1	Indicadores por componente del IGR.
	Entorno legal e institucional
	Ley de acceso a la información
	Legislación del sector extractivo
	Participación en el Eiti
	Proceso de otorgamiento de licencias independiente
	Evaluaciones de impacto ambiental y social requeridas
	Claridad en la recaudación de ingresos
	Balance integral del sector público
	Reportes financieros de las empresas de propiedad estatal obligatorios
	Normas del fondo definidas por ley.
	Normas de transferencias subnacionales definidas por ley
	Prácticas de acceso a la información
	Proceso para el otorgamiento de licencias
	Contratos
	Evaluaciones del impacto ambiental y social
	Datos de exploración
	Volúmenes de producción
	Valor de la producción
	Fuentes principales de ingreso
	Fuentes secundarias de ingreso
	Subsidios
	Nombre de las empresas extractivas
	Reportes completos de las empresas de propiedad estatal
	Datos sobre producción de las empresas de propiedad estatal
	Datos de ingresos de las empresas de propiedad estatal
	Actividades cuasi fiscales de las empresas de propiedad estatal
	Consejo de administración de las empresas de propiedad estatal
	Normas del fondo
	Reportes completos del fondo
	Normas de transferencias subnacionales
	Reporte completo de transferencias subnacionales
	Reporte de transferencias por autoridades subnacionales

Salvaguardas y control de calidad
Supervisión del proceso del otorgamiento de licencias
Supervisión del proceso presupuestario
Calidad de los reportes gubernamentales
Divulgación gubernamental de conflictos de intereses
Calidad de los reportes de las empresas de propiedad estatal
Reportes de las empresas de propiedad estatal auditados
Uso de las normas internacionales de contabilidad por las empresas de propiedad estatal
Divulgación de conflicto de interés de parte de las empresas de propiedad estatal
Calidad de los informes de fondos
Informes del fondo auditados
Supervisión de los gastos del fondo
El gobierno obedece las normas del fondo
El fondo divulga los conflictos de interés
Calidad de los informes de transferencia subnacional
El gobierno obedece las normas de transferencias subnacionales
Condiciones generales de gobernabilidad
Corrupción (Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional y Control de Corrupción de los Indicadores Mundiales de Gobernanza, WGI por sus siglas en inglés)
Presupuesto abierto (Índice del International Budget Partnership)
Rendición de cuentas y democracia (Índice de Democracia de la Unidad de inteligencia de The Economist, EIU por sus siglas en inglés, y Voz y Responsabilidad de los WGI)
Eficacia gubernamental (WGI)
Normas jurídicas (WGI)

Fuente: Icefi/IBIS, con base en metodología del IGR.

Resultados del IGR por componente





Fuente: Icefi/Ibis con base a datos propios y datos del Natural Resource Governance Institute.

Resultados del IGR 2011 para el resto de países

País	IGR	Entorno legal e institucional	Prácticas de acceso a la información	Salvaguardas y control de calidad	Condiciones generales de gobernabilidad
Noruega	98	100	97	98	98
Estados Unidos (Golfo de México)	92	88	97	89	90
Reino Unido	88	79	91	83	93
Australia (Australia Occidental)	85	88	87	65	96
Brasil	80	81	78	96	66
México	77	84	82	81	53
Canadá (Alberta)	76	67	72	74	96
Chile	75	77	74	65	87
Colombia	74	75	73	91	58
Trinidad y Tobago	74	64	83	86	52
Perú	73	88	83	56	55
India	70	60	72	83	61
Timor - Leste	68	77	82	70	28
Indonesia	66	76	66	75	46
Ghana	63	79	51	73	59
Liberia	62	83	62	71	31
Zambia	61	71	62	72	37
Ecuador	58	70	64	65	28
Guatemala - petróleo	58	75	60	58	36
Kazajstán	57	62	58	76	32
Venezuela	56	57	69	67	18
Sudáfrica	56	69	31	75	72
Rusia	56	57	60	62	39
Filipinas	54	63	54	51	46
Bolivia	53	80	47	63	32
Marruecos	53	48	60	56	42
Mongolia	51	80	39	49	48
Tanzania	50	44	48	68	42
Guatemala - minería	49	69	39	60	36
Azerbaiyán	48	57	54	51	24

País	IGR	Entorno legal e institucional	Prácticas de acceso a la información	Salvaguardas y control de calidad	Condiciones generales de gobernabilidad
Irak	47	57	52	63	9
Botswana	47	55	28	53	69
Bahrein	47	38	40	59	58
Gabón	46	60	51	39	28
Guinea	46	86	45	43	11
Malasia	46	39	45	39	60
Sierra Leona	46	52	47	59	24
China	43	43	46	46	36
Yemen	43	57	46	52	16
Egipto	43	40	44	48	40
Papúa Nueva Guinea	43	59	34	50	38
Nigeria	42	66	38	53	18
Angola	42	58	43	52	15
Kuwait	41	28	43	36	57
Vietnam	41	63	39	31	30
Congo (RDC)	39	56	45	42	6
Argelia	38	57	41	28	26
Mozambique	37	58	26	37	37
Camerún	34	63	33	25	17
Arabia Saudita	34	30	35	31	38
Afganistán	33	63	29	38	8
Sudán del Sur	31	80	17	35	8
Zimbabue	31	48	23	56	6
Camboya	29	52	13	46	20
Irán	28	26	33	26	23
Katar	26	15	14	20	66
Libia	19	11	29	15	10
Guinea Ecuatorial	13	27	14	4	4
Turkmenistán	5	12	4	0	3
Myanmar	4	8	5	2	2

Fuente: Icefi/Ibis con base a datos propios y datos del Natural Resource Governance Institute.

Resolución SIP-026-2014-BG

BANCO DE GUATEMALA
7ª. Avenida 22-01, zona 1 Guatemala,
Guatemala, C.A.

RESOLUCIÓN NÚMERO SIP-026-2014-BG

La UNIDAD DE INFORMACIÓN PÚBLICA DEL BANCO DE GUATEMALA tiene a la vista para resolver la solicitud de información pública número 026-2014-BG, presentada el 14 de octubre del presente año por Helen Michelle Monzón Marroquín, relativa a que se le proporcione una serie histórica correspondiente al PIB nominal por actividad económica, para el periodo 2005-2013, de las cuatro actividades que de acuerdo a la NAEG conforman el sector de minas y canteras: a) Extracción de carbón y lignito; extracción de turba, b) Extracción de petróleo crudo y gas natural; actividades de servicios relacionadas con la extracción de petróleo y gas, excepto las actividades de prospección, c) Extracción de minerales metalíferos, d) Explotación de otras minas y canteras. Asimismo, una serie histórica correspondiente al PIB real y PIB nominal por producto, para el periodo 2005-2013 de: a) Petróleo crudo y gas natural (código 17 del manual de SCN93), b) Piedra, arena y arcilla (código 18 del manual de SCN93), c) Otros minerales (código 19 del manual de SCN93), d) Otros productos no metálicos (código 41 del manual de SCN93), e) Servicios de comercio (código 49 del manual de SCN93); y, **CONSIDERANDO:** Que de conformidad con el numeral 6 del artículo 9 de la Ley de Acceso a la Información Pública, se entiende por información pública, la información en poder de los sujetos obligados, dentro de los que se incluye al Banco de Guatemala, contenida, entre otros, en registros, sin importar su fuente o fecha de elaboración, que no sea confidencial, ni esté clasificada como temporalmente reservada; **CONSIDERANDO:** Que de conformidad con el artículo 45 de la referida Ley, dispone que la información se proporcionará en el estado en que se encuentre en posesión de los sujetos obligados y que la obligación no comprenderá el procesamiento de la misma, ni el presentarla conforme al interés del solicitante; **CONSIDERANDO:** Que de acuerdo con los numerales 1 y 4 del artículo 20 de la referida Ley, es obligación del Banco de Guatemala recibir y tramitar las solicitudes de información pública, así como expedir copia simple o certificada de la información pública solicitada, siempre que se encuentre en los archivos del sujeto obligado,

POR TANTO:

Con base en lo considerado, ley citada y lo dispuesto para el efecto en los artículos 16, 18, 20, 42 y 45 de la Ley de Acceso a la Información Pública,

RESUELVE:

1. Informar a la señorita Helen Michelle Monzón Marroquín, que conforme a lo indicado por la Sección de Cuentas Nacionales, el valor agregado generado por la actividad "Explotación de minas y canteras" no se divulga de manera desagregada, dado que para algunas actividades se puede faltar al principio de confidencialidad con que se recibe la información estadística básica de algunas empresas, pese a ello, en los cuadros de oferta y utilización (capítulo 6) se puede encontrar información del Valor Bruto de la Producción del sector (actividad 4 y 9) desagregado por tipo (productos 17, 18, 19, 41 y 49), relacionados con petróleo; piedra, arena y arcilla; y Otros minerales, a los cuales se les puede imputar un Consumo Intermedio proporcional, para obtener el valor agregado desagregado para cada actividad (ver el sitio de internet del Banco de Guatemala, en la dirección <http://banguat.gob.gt/inc/main.asp?id=100281&aud=1&lang=1>).



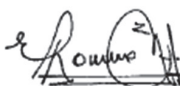
"Los interesados tendrán responsabilidad, penal y civil por el uso, manejo o difusión de la información pública a la que tengan acceso, de conformidad con esta ley y demás leyes aplicables." (Artículo 15 de la Ley de Acceso a la Información Pública)

Resolución SIP-026-2014-BG

DEPARTAMENTO DE COMUNICACIÓN Y RELACIONES INSTITUCIONALES
UNIDAD DE INFORMACIÓN PÚBLICA

2. Notificar la presente resolución a la interesada.

Ciudad de Guatemala, veintidós de octubre de dos mil catorce.



IVAR ERNESTO ROMERO CHINCHILLA
Director del Departamento de Comunicación
y Relaciones Institucionales
del Banco de Guatemala

Resolución SAT-IAJ-DC-UIP-200-2014



Expediente UIPSAT No. 197-2014
Resolución No. R-SAT-IAJ-DC-UIP-200-2014

SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, INTENDENCIA DE ASUNTOS JURÍDICOS, DEPARTAMENTO DE CONSULTAS, UNIDAD DE INFORMACIÓN PÚBLICA. Guatemala, tres de abril de dos mil catorce.

ASUNTO: RICARDO CASTANEDA, el 26 de marzo de 2014, solicitó vía correo electrónico a la Unidad de Información Pública de la Superintendencia de Administración Tributaria, se le proporcione información del gasto tributario, en el período comprendido del 2005 al 2013 de las siguientes actividades económicas, a partir de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme: 1) Código 1200.00, Actividad Económica Extracción de Minerales de Uranio y Torio; 2) Código 1310.00, Actividad Económica Extracción de Minerales de Hierro; y, 3) Código 1320.00, Actividad Económica Extracción de Minerales Metalíferos no Ferrosos, excepto los minerales de Uranio y Torio; en caso no se posea esa información mediante dicha clasificación, proporcionar el gasto tributario de la minería en el período comprendido del 2005 al 2013.

Ricardo Castaneda
 Jefe del Departamento de Consultas
 Intendencia de Asuntos Jurídicos

Se tiene a la vista para resolver el expediente UIPSAT No. 197-2014, que contiene la solicitud formulada vía correo electrónico por **Ricardo Castaneda**, acerca de la información indicada en el asunto.

CONSIDERANDO:

Que el artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula el derecho de petición, siendo éste el derecho de dirigir, individual o colectivamente peticiones a la autoridad, la que está obligada a tramitarlas y deberá resolverlas conforme a la ley.

CONSIDERANDO:

Que el Decreto número 57-2008 del Congreso de la República de Guatemala en el artículo 1 numeral 1, garantiza a toda persona interesada, sin discriminación alguna, el derecho a solicitar y a tener acceso a la información pública en posesión de las autoridades y los sujetos obligados, en los términos y condiciones establecidas. Asimismo, el artículo 4 regula que el ámbito de aplicación lo constituye la información contenida en registros, archivos, fichas, bancos o

Max Rodríguez Giron
 Jefe de la Unidad de Información Pública
 Intendencia de Asuntos Jurídicos

Max Rodríguez Giron
 Jefe de la Unidad de Información Pública
 Intendencia de Asuntos Jurídicos

Página 1 de 3
 Unidad de Información Pública
 R-SAT-IAJ-DC-UIP-200-2014
 LMOO/FMGL/mrgm

Resolución SAT-IAJ-DC-UIP-200-2014



cualquier otra forma de almacenamiento de información pública, en custodia, depósito o administración de los sujetos obligados.

CONSIDERANDO:

Que el Decreto referido en el considerando anterior se basa en los principios de máxima publicidad de los actos y de la información pública en poder de la administración pública; en la transparencia en el manejo y ejecución de los recursos públicos y actos de la administración pública; en la gratuidad en el acceso a la información pública; en la sencillez y celeridad del procedimiento para el libre ejercicio del derecho de toda persona a tener acceso a la información pública.

CONSIDERANDO:

Que conforme el artículo 42 del Decreto en referencia, la Unidad de Información donde se presentó la solicitud, debe emitir la resolución correspondiente, entre otros sentidos, expresando la inexistencia.

CONSIDERANDO:

Que por medio de la Resolución del Superintendente de Administración Tributaria Número SAT-S-1706-2012, Reformas a la Resolución Número 467-2007, la que detalla las Figuras Organizativas de Segundo y Tercer Nivel de las Dependencias de la Superintendencia de Administración Tributaria, se modificó la estructura organizativa del Departamento de Consultas, de la Intendencia de Asuntos Jurídicos del cual depende la Unidad de Información Pública.

POR TANTO:

La Unidad de Información Pública de la Superintendencia de Administración Tributaria, conforme a lo anteriormente considerado y con fundamento en los artículos 28 y 29 de la Constitución Política de la República de Guatemala; 1, 2, 3, 5, 6, 8, 9, 16, 18, 19, 20, 38, 39, 40, 41, 42 y 45 del Decreto número 57-2008 del Congreso de la República de Guatemala.

RESUELVE:

Tener por presentada y admitida para su trámite la solicitud formulada vía correo electrónico, a la Unidad de Información Pública, por **Ricardo Castaneda**.

Formar el expediente respectivo.

Página 2 de 3
Unidad de Información Pública
R-SAT-IAJ-DC-UIP-200-2014
LMOO/FMGL/mrgm

Resolución SAT-IAJ-DC-UIP-200-2014



SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

- III. Hacer del conocimiento del solicitante, la inexistencia de la información requerida, toda vez que de conformidad con lo indicado por la Gerencia de Planificación y Desarrollo Institucional de la Superintendencia de Administración Tributaria, la información del Gasto Tributario no se encuentra al nivel del detalle requerido, asimismo, tampoco existe una separación de dicho gasto para el sector de Minería, puesto que el análisis se realiza por impuesto de manera global.
- IV. Remitir para conocimiento del solicitante, la presente resolución a la dirección de correo electrónico ricardo.castaneda@icefi.org, proporcionada para el efecto.
- V. Archivar las presentes actuaciones, una vez diligenciado lo anterior.

Lic. May Rodríguez Giron Mury
Intendencia de Asuntos Jurídicos

Licda. Flor de María Giron López
Jefe Unidad de Información Pública
Intendencia de Asuntos Jurídicos

Licda. Leticia Maricela Ovalle Ovalle
Jefe de Departamento de Consultas
Intendencia de Asuntos Jurídicos

Resolución R-SAT-IAJ-DC-UIP-046-2014



Expediente UIPSAT No. 036-2014
Resolución No. R-SAT-IAJ-DC-UIP-046-2014

SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. INTENDENCIA DE ASUNTOS JURÍDICOS. DEPARTAMENTO DE CONSULTAS. UNIDAD DE INFORMACIÓN PÚBLICA. Guatemala, tres de febrero de dos mil catorce.

ASUNTO: RICARDO CASTANEDA el 21 de enero de 2014, solicitó vía correo electrónico a la Unidad de Información Pública de la Superintendencia de Administración Tributaria, información del gasto tributario, en el período 2005-2013 de las siguientes actividades económicas: a) 1110.00 Extracción de petróleo crudo y gas natural; b) 1120.00 Actividades de servicios relacionados con la extracción de petróleo y gas, excepto las actividades de prospección; c) 1200.00 Extracción de minerales de uranio y torio; d) 1310.00 Extracción de minerales de hierro; y, e) 1320.00 Extracción de minerales metalíferos no ferrosos, excepto los minerales de uranio y torio.

[Firma]
 Dada en la ciudad de Guatemala, a los tres días del mes de febrero del año dos mil catorce.
 Jefe de Departamento de Consultas
 Intendencia de Asuntos Jurídicos

Se tiene a la vista para resolver el expediente UIPSAT No. 036-2014 que contiene la solicitud formulada vía correo electrónico por Ricardo Castaneda, acerca de la información indicada en el asunto.

CONSIDERANDO:

Que el artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula el derecho de petición, siendo éste el derecho de dirigir, individual o colectivamente peticiones a la autoridad, la que está obligada a tramitarlas y deberá resolverlas conforme a la ley.

CONSIDERANDO:

Que el Decreto número 57-2008 del Congreso de la República de Guatemala en el artículo 1 numeral 1, garantiza a toda persona interesada, sin discriminación alguna, el derecho a solicitar y a tener acceso a la información pública en posesión de las autoridades y los sujetos obligados, en los términos y condiciones establecidas. Asimismo, el artículo 4 regula que el ámbito de aplicación lo constituye la información contenida en registros, fichas, bancos o cualquier otra forma de almacenamiento de información pública, en custodia, depósito o administración de los sujetos obligados.

[Firma]
 Lic. Freddy Orlando Morrey
 Jefe de Unidad de Información Pública
 Intendencia de Asuntos Jurídicos

[Firma]
 Lic. Juan Carlos Hernández Morales
 INTERSECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS
 UNIDAD DE INFORMACIÓN PÚBLICA
 UIPSAT

Página 1 de 3
 Unidad de Información Pública
 R-SAT-IAJ-DC-UIP-046-2014
 LMOO/FOMB/jcm

Resolución R-SAT-IAJ-DC-UIP-046-2014



Licda. Leticia María Ortiz Ordelle
Jefe de Departamento de Consultas
Intendencia de Asuntos Jurídicos

CONSIDERANDO:

Que el Decreto referido en el considerando anterior, se basa en los principios de máxima publicidad de los actos y de la información pública en poder de la administración pública; en la transparencia en el manejo y ejecución de los recursos públicos y actos de la administración pública; en la gratuidad en el acceso a la información pública; en la sencillez y celeridad del procedimiento para el libre ejercicio del derecho de toda persona a tener acceso a la información pública.

CONSIDERANDO:

Lic. Freddy Orlando Montenegro Valtres
Jefe de Unidad de Información Pública
Intendencia de Asuntos Jurídicos

Que conforme el artículo 45 del Decreto en referencia, la información se proporcionará en el estado en que se encuentre en posesión de los sujetos obligados. La obligación no comprenderá el procesamiento de la misma, ni el presentarla conforme al interés del solicitante.

CONSIDERANDO:

Que por medio de la Resolución del Superintendente de Administración Tributaria Número SAT-S-1706-2012, Reformas a la Resolución Número 467-2007, la que detalla las Figuras Organizativas de Segundo y Tercer Nivel de las Dependencias de la Superintendencia de Administración Tributaria, se modificó la estructura organizativa del Departamento de Consultas, de la Intendencia de Asuntos Jurídicos del cual depende la Unidad de Información Pública.

POR TANTO:

Lic. Juan Carlos Ramírez Morales
Intendente de Asuntos Jurídicos
Unidad de Información Pública
JIP-SAT

La Unidad de Información Pública de la Superintendencia de Administración Tributaria, conforme a lo anteriormente considerado y con fundamento en los artículos 28 y 29 de la Constitución Política de la República de Guatemala; 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 15, 16, 18, 19, 20, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42 y 45 del Decreto número 57-2008 del Congreso de la República de Guatemala.

RESUELVE:

- I. Tener por presentada y admitida para su trámite la solicitud formulada vía correo electrónico a la Unidad de Información pública por **Ricardo Castaneda**.
- II. Formar el expediente respectivo.
- III. Proporcionar al solicitante la información requerida, consistente en el Gasto Tributario de la Explotación Petrolera, el cual aglutina los contribuyentes que se dedican a las actividades descritas en la solicitud respectiva, la cual fue remitida

Resolución R-SAT-IAJ-DC-UIP-046-2014



Superintendencia de Administración Tributaria

[Firma]
Lic. Juan Carlos Ramírez Morales
Jefe de Unidad de Asesoría Jurídica
Unidad de Información Pública
SAT

por la Gerencia de Planificación y Desarrollo Institucional de la Superintendencia de Administración Tributaria, conforme los datos que obran en sus registros, con base en el artículo 45 del Decreto número 57-2008 del Congreso de la República de Guatemala, la que se remite adjunta a la presente resolución en formato PDF.

- V. Informar al requirente que será responsable penal y civilmente por el uso, manejo o difusión de la información pública que por parte de la Superintendencia de Administración Tributaria se le entrega, conforme lo regulado en el artículo 15 del Decreto número 57-2008 del Congreso de la República de Guatemala.
- V. Hacer del conocimiento del solicitante la presente resolución al correo electrónico ricardo.castaneda@icefi.org, proporcionado para el efecto, adjuntando en formato PDF la información requerida.
- VI. Archivar las presentes actuaciones, una vez diligenciado lo anterior.

[Firma]
Lic. Fredy Orlando Monroy Baires
Jefe de Unidad de Información Pública
Intendencia de Asuntos Jurídicos

[Firma]
Licda. Leticia Maricela Ovalle Ovalle
Jefe de Departamento de Consultas
Intendencia de Asuntos Jurídicos
SAT





Derechos, educación y desarrollo

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



INSTITUTO CENTROAMERICANO
DE ESTUDIOS FISCALES

12 Avenida 14-41, Zona 10 Colonia Oakland,
(502) 2505-6363
Ciudad de Guatemala, Guatemala,
Centroamérica

Con el apoyo de:



UNIÓN EUROPEA