

Seminario internacional ¿industrias extractivas y desarrollo sostenible?



Implicaciones fiscales del cierre de minas en Guatemala

Guatemala, Centroamérica, 7 de abril de 2016.



Contenido

1. Buenas prácticas internacionales de cierre de minas
2. Cierre de minas en Guatemala
3. El riesgo de los pasivos ambientales
4. Otros aspectos a considerar
5. Conclusiones y recomendaciones



BUENAS PRÁCTICAS INTERNACIONALES DE CIERRE DE MINAS



Etapa de cierre

Etapas de un proyecto minero

- Reconocimiento y prospección
- Exploración
- Desarrollo
- Explotación
- Rehabilitación y cierre

Rehabilitación y cierre

« [...]restauración de la tierra intervenida por la mina para alcanzar las condiciones antes del inicio de actividades, o la alteración que la ponga a disposición para otra actividad productiva[...]»

(Conservación Internacional, 2000: 38)



Impactos del cierre de minas

Ambiental

Riesgo sísmico

Riesgo hidrológico

Generación de polvo

Inhabilitación del terreno

Inseguridad

Social

Conflictividad

Migraciones

Desempleo

Salud pública

Económico - fiscal

Empleo, ingresos y
servicios locales

Caída de los ingresos
fiscales (nacional y local)

Restricciones del gasto
público

Financiamiento de cierre
con recursos públicos

Fuente: Icefi/IBIS con base en González (1999), CI (2000), Unrisd (2010), Adler et. al (2007).

Buenas prácticas internacionales

- Marco legal
 - Responsabilidades de las empresas y de las instituciones públicas
 - Procedimientos de cierre de minas, los requisitos y estándares ambientales a cumplir
 - Actualizaciones periódicas del plan de cierre durante toda la vida de la mina.
 - Provisión de los recursos financieros necesarios



Buenas prácticas internacionales

- Evaluación de los costos de cierre como parte de los requisitos para el otorgamiento de derechos mineros
- Instituciones públicas reguladoras fuertes
- Plan de cierre
 - Reconocimiento de impactos
 - Rehabilitación de áreas explotadas
 - Minimización de impactos sociales
 - Implementados desde etapas tempranas
- Comunicación constante y transparente:
empresas - gobierno - comunidades



REHABILITACIÓN Y CIERRE DE MINAS EN GUATEMALA



Marco legal e institucional débil

- Informe del estado en el que quedan las instalaciones, en caso de abandono temporal o definitivo (Art. 31, Decreto 48-97: Ley de Minería)
- Concepto de plan de cierre como parte de los EIA iniciales
- Fianzas de cumplimiento bajas y en algunos casos voluntarias
- Desarrollo de plan de cierre como parte de compromisos ambientales



Marco legal e institucional débil

- No se contempla:
 - Responsabilidades del titular del derecho minero
 - Obligatoriedad de planificación del proceso de cierre
 - Mecanismos de financiamiento del cierre
 - Penalizaciones
 - Monitoreo y evaluación
- Instituciones reguladoras (MEM y MARN) débiles
 - Desconocimiento de rol en la fase de cierre
 - Recursos humanos insuficientes
 - Sin conocimiento de planes de cierre



Evaluación de costos en Guatemala

- Inexistente información oficial sobre costos de cierre
- El Estado debe asumir los costos de cierre
- Proyectos mineros vigentes de acuerdo con el Catastro Minero del MEM ($82Km^2$)
 - Evaluación de escenarios con base a experiencias internacionales
 - Cierre 25 años después de fecha de inicio
 - Costo por Km^2
 - Estimación de costos a lo largo del tiempo



Escenarios de evaluación de costos de cierre

Escenario A

- Costo estimado de cierre en Perú
- Q 17.8 millones/ Kms^2

Escenario B

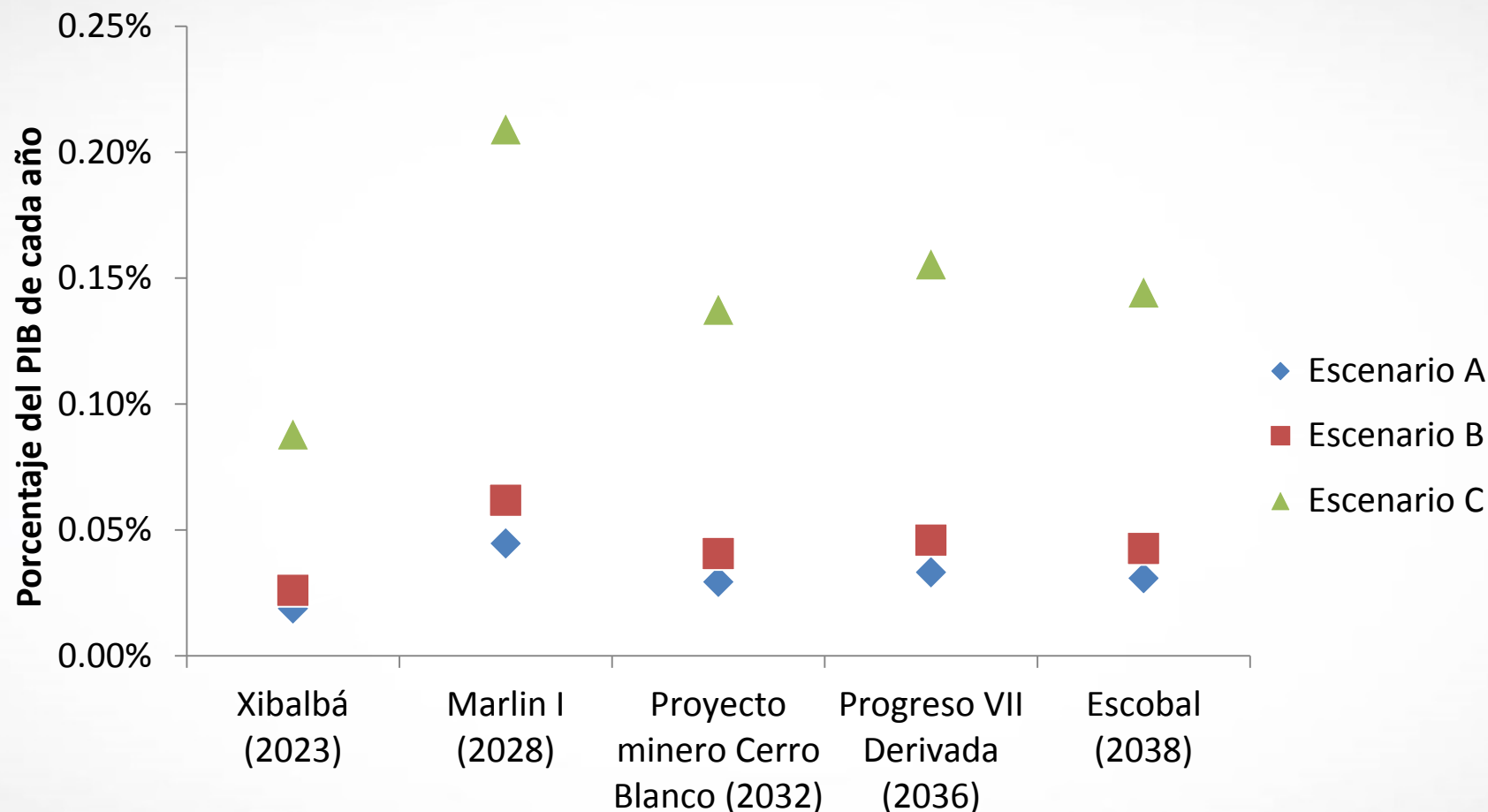
- Costo estimado de cierre en Guatemala
- Q 24.6 millones/ Kms^2

Escenario C

- Costo estimado de cierre en EE.UU.
- Q 83.5 millones/ Kms^2

Fuente: Icefi/IBIS estimaciones propias con base en información del FMI, Copae/UUSC (2011), M&M Estudio Jurídico (s.f.) y BLM & DEQ (2002)

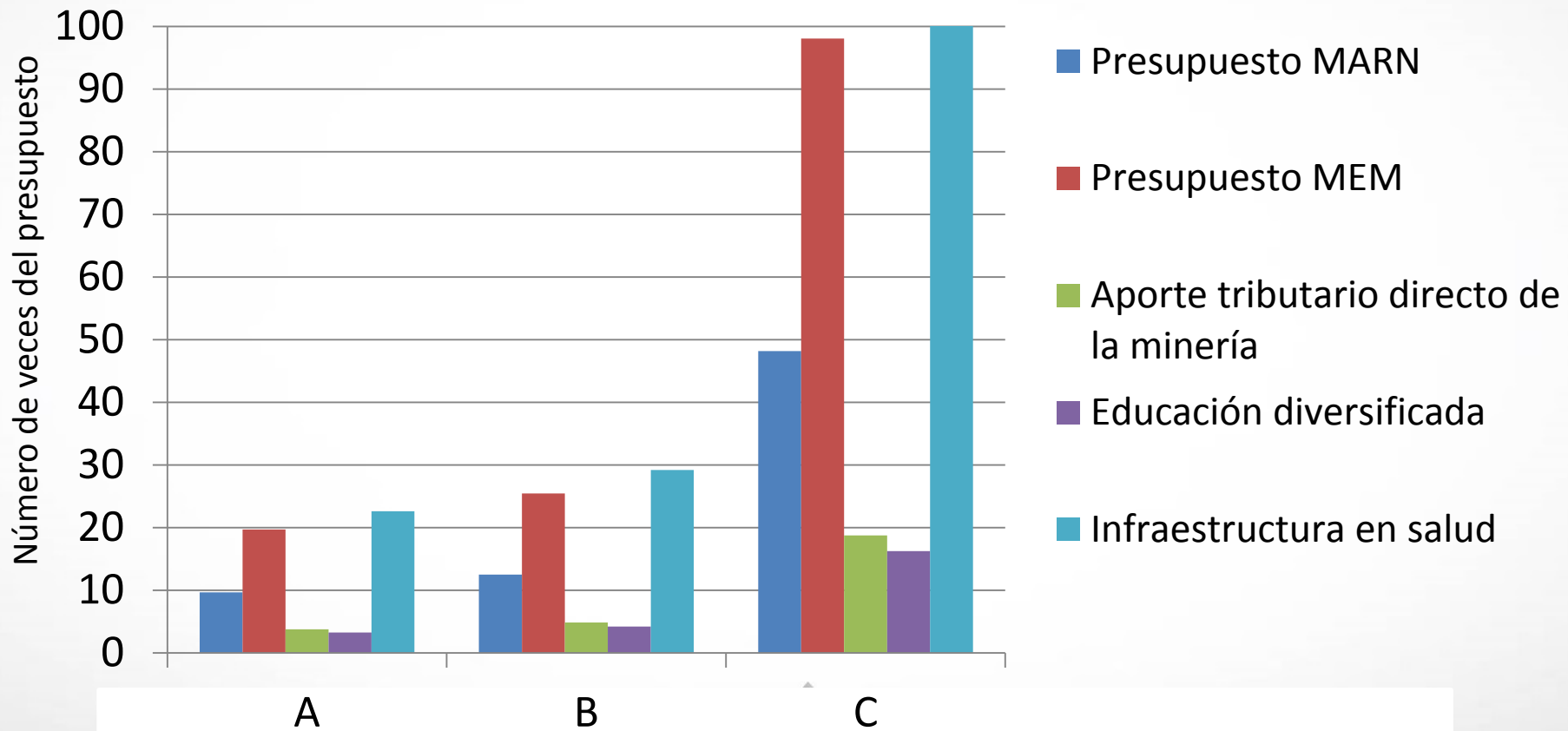
Costo de cierre estimado de cada proyecto, como porcentaje del PIB (2023-2038)



Fuente: Icefi/IBIS estimaciones propias con base en información del FMI, Copae/UUSC (2011), M&M Estudio Jurídico (s.f.) y BLM & DEQ (2002)

Lo que esto representaría

Recursos financieros para el cierre de minas como proporción de presupuestos de instituciones y programas específicos para 2016



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

*Promedio anual de los últimos años.

LA AMENAZA DE LOS PASIVOS AMBIENTALES



PAM en Guatemala

- Ausencia de regulación
 - Responsables de remediación
 - Roles institucionales
 - Lineamientos de gestión de PAM
- Herramientas limitadas para la identificación y gestión de PAM
- Personal con limitada formación técnica



OTROS ASPECTOS A CONSIDERAR



Además, se debe recordar:

- Altos niveles de conflictividad social
 - 8 de cada 10 municipios con licencias extractivas presentan algún tipo de conflictividad social (Iralep, 2010)
- Poca transparencia
 - Artículo 24 de la Constitución Política
 - Transparencia depende de iniciativas internacionales voluntarias que no incluyen las dimensiones sociales y ambientales
 - Cifras económicas y fiscales opacas



Además, se debe recordar:

- Cuestionables beneficios económicos y fiscales
 - Menos del 1% del PIB
 - Menos de 6,000 afiliados al IGSS
 - Carga tributaria inferior al promedio nacional (entre 3.1 y 5.7%)
 - Regalías obligatorias de 1%
 - Exenciones y exoneraciones
 - Pago de impuestos y regalías de carácter **voluntario**



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



Conclusiones

- Un adecuado proceso de rehabilitación y cierre es fundamental para evitar impactos negativos en el ambiente, la sociedad, la salud y la seguridad.
- No regular el proceso de cierre de minas puede tener implicaciones fiscales significativas para los Estados anfitriones.



Conclusiones

- En Guatemala, la legislación vigente no es consecuente con las complejidades que las actividades mineras representan.
- Entre 2023 y 2038 el cierre de cada proyecto minero podría costar al Estado entre 0.02 y 0.21% del PIB.
- Guatemala no cuenta con reglas claras que permitan enfrentar la amenaza de ocurrencia de PAM



Conclusiones

- Esta problemática se suma a:
 - La falta de consenso sobre si las actividades mineras son parte del proceso de desarrollo de Guatemala
 - Crecientes niveles de conflictividad social
 - Poca transparencia
 - Cuestionables beneficios fiscales y económicos



Recomendaciones

- Es fundamental reformar el marco legal que regula las actividades mineras en Guatemala
 - Garantice el derecho al desarrollo de las comunidades
 - Exija la transparencia más allá de estándares internacionales
 - Modifique el marco fiscal de las industria extractivas bajo principios de progresividad y justicia fiscal
 - Regule la fase de cierre de minas y gestione la amenaza de los PAM



Recomendaciones

- El Estado debe realizar en el corto plazo, una evaluación de los costos de cierre de las explotaciones mineras y el riesgo financiero que esto supone
- Evaluar alternativas de mecanismos financieros que permitan garantizar recursos para cubrir los costos de rehabilitación y cierre de minas, o el remedio de los PAM.
- Fortalecer técnica y financieramente a las entidades públicas directamente vinculadas con las actividades mineras



Recomendaciones

- Es urgente la suspensión en el otorgamiento de cualquier tipo de licencia minera e iniciar un proceso de consulta, diálogo y consenso nacional, en el que, con base en información objetiva, se discuta si las industrias extractivas deben formar parte, o no, del modelo de desarrollo del país.



¡Muchas gracias!

Puede visitarnos en:

www.icefi.org

www.observatorioextractivas.org

