

RELATORÍA DE LA SESIÓN¹

TRANSPARENCIA FISCAL Y REGULATORIA DEL SECTOR MINERÍA

RELATORÍA: LUIS MAURICIO TORRES ALCOCER, IMCO.

ESTE DOCUMENTO ES PARTE DE UNA SERIE DE REPORTES Y NOTAS TÉCNICAS DE LAS SESIONES DE DISCUSIÓN ORGANIZADAS POR EL INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD, A.C. COMO PARTE DE SU COLABORACIÓN COMO ASESOR TÉCNICO PARA EL PROCESO DE INCORPORACIÓN DE MÉXICO COMO PAÍS CANDIDATO AL EXTRACTIVE INDUSTRIES TRANSPARENCY INITIATIVE (EITI).

Agradecimientos

Este reporte ha sido posible gracias al generoso apoyo de la ciudadanía americana a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID, por sus siglas en inglés). Los contenidos son responsabilidad del Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) y no refleja necesariamente los puntos de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos Americanos.

This study/report is made possible by the generous support of the American people through the United States Agency for International Development (USAID). The contents are the responsibility of Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) and do not necessarily reflect the views of USAID or the United States Government.

La Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos administra el programa de asistencia en el extranjero proveyendo asistencia económica y humanitaria en más de 80 países alrededor del mundo.

The U.S. Agency for International Development administers the U.S. foreign assistance program providing economic and humanitarian assistance in more than 80 countries worldwide.

Cualquier error remanente en este documento es responsabilidad exclusiva de los autores.

Antecedentes

El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) actualmente participa como asesor técnico en el proceso para que México se convierta en un país Candidato de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (Extractive Industries Transparency Initiative, EITI).

El EITI nace de una iniciativa global para promover la administración transparente, pública y con rendición de cuentas de las transacciones financieras de las industrias extractivas (gas, petróleo y minería). Alrededor de 51 países alrededor del mundo se encuentran implementando el Estándar. La implementación del estándar requiere del apoyo y participación coordinada de gobierno, empresas y sociedad civil en una instancia denominada Grupo Multipartícipes nacional. Los países que se incorporan al estándar hacen pública información sobre pago de impuestos, servicios, licencias, contratos, producción y sanciones relacionados con la extracción de recursos en el país. La información se presenta en un reporte anual que permite a la ciudadanía conocer la manera en que los recursos naturales de los países se administran, cuántos ingresos genera y cómo se aplican.

Como parte del desarrollo de este proyecto, IMCO ha iniciado una serie de conversaciones con expertos, académicos, miembros de la sociedad civil y otros actores interesados en la transparencia fiscal de las industrias extractivas y en el proceso de adopción del estándar del EITI. Estas discusiones permiten recopilar información relevante sobre el estado de la regulación de los sectores extractivos y la capacidad de México para cumplir con el estándar bajo sus condiciones actuales.

Este documento resume la reunión organizada por el IMCO para discutir estos temas específicamente para el sector de minería. La primera parte presenta una introducción a la mecánica de la discusión. Posteriormente se hace una descripción del reporte de investigación desarrollado por un consultor externo contratado por el instituto para ofrecerlo como insumo esencial de la sesión. Por último se discuten los hallazgos y resultado de una encuesta preliminar que sirvió para sondear la opinión inicial de los expertos participantes en la mesa. Dentro de esta última parte se expone el mapa de consensos y disensos encontrados en el cuestionario y los puntos más importantes discutidos en la sesión, así como las conclusiones de la misma.

Introducción

La sesión de discusión y análisis estilo Chatham House-Delphi es una reunión de expertos que busca recopilar las opiniones de un panel de especialistas en temas de transparencia regulatoria del sector minería. Su objetivo general es diagnosticar el grado de cumplimiento que se puede tener del Estándar EITI en México bajo las condiciones actuales de transparencia fiscal y regulatoria de cara a la presentación de la candidatura de México ante el consejo del EITI internacional.

Esta conversación ordenada permite definir y mapear los consensos y disensos sobre la disponibilidad de datos relevantes para cumplir con cada uno de los requisitos del Estándar EITI. Además permite señalar áreas puntuales en los que el Grupo de Multipartícipes nacional (GMn) debe enfocarse inicialmente para redactar el Plan de Trabajo, los Objetivos País de México y diseñar el primer Informe EITI.

La Regla Chatham House y el Método Delphi

La Regla Chatham House fue desarrollada por el Royal Institute of International Affairs, conocido también como Chatham House. Este instituto es un think tank de políticas públicas, independiente, sin fines de lucro con base en Londres. La regla tiene como finalidad privilegiar el anonimato de los participantes de una reunión para promover la apertura y el flujo libre de información en una discusión. La Regla Chatham House establece lo siguiente: “Los participantes en la sesión tienen libertad de usar toda información recibida, pero ni la identidad ni la afiliación del orador, ni la de ningún otro participante puede revelarse. Las opiniones y afirmaciones expresadas podrán discutirse fuera de la sesión sin mencionar quién dijo qué”.¹

Al adoptar esta regla en las discusiones organizadas por el IMCO, se busca ofrecer un espacio donde exista la confianza de ofrecer opiniones libres a cada uno de los participantes.

Por otra parte, la sesión de discusión sigue los planteamientos básicos del Método Delphi. Esta es una técnica de comunicación estructurada que ordena una discusión en torno a un tema. El método utilizado consta de 5 fases:

1. Un panel de expertos responde previamente un cuestionario para recabar información, opiniones y percepciones sobre la capacidad de México para cumplir con cada uno de los requisitos del Estándar EITI
2. Los facilitadores de la discusión analizan y exponen de manera anónima y resumida las respuestas del cuestionario
3. Se señalan posibles puntos de consenso y disenso para su discusión
4. Se proporciona información adicional para tratar de llegar a un consenso cuando no exista
5. Si no existe un consenso, se profundiza la discusión y se registran los puntos de desacuerdo

¹ Ver: <https://www.chathamhouse.org/about/chatham-house-rule>

Objetivos

De manera general la discusión tiene 4 objetivos:

1. Generar un diagnóstico sobre el estado del arte de la transparencia fiscal y regulatoria del sector minero
2. Ofrecer una calificación en escala 1-5 para valorar el cumplimiento de cada uno de los 24 requisitos (Requisitos y subrequisitos del 2 al 6) referentes al Informe EITI que exige el Estándar. Esta calificación fue plasmada en un Scorecard entregado a los participantes y cuyos resultados se presentan en las conclusiones de este documento.
3. Ofrecer insumos al GMn para la elaboración del Plan de Trabajo y el primer Informe EITI señalando las áreas de oportunidad. Este documento junto con el reporte de investigación desarrollado por el consultor externo del IMCO son el principal insumo entregado al GMn.
4. Redactar conclusiones sobre la discusión que sirvan para el proceso de Candidatura.

Debido a que la sesión tiene como objetivo generar un diagnóstico y registrar todas las opiniones expresadas por los expertos, es necesario enfatizar que el ejercicio no busca ser un espacio de debate ni de toma de decisiones. En este caso, las opiniones expresadas son valiosas en sí mismas y se asume que no existen respuestas correctas o incorrectas y que todas son dignas de ser tomadas en cuenta. El ejercicio no abre la posibilidad de argumentar en contra o a favor de ciertas opiniones con el propósito de convencer o imponer una opinión sobre otra. Sin embargo si existe un proceso de argumentación en contra para matizar ciertas afirmaciones u ofrecer información adicional a posturas que no necesariamente concuerdan. Por otra parte esta sesión no tiene como propósito ser un espacio de deliberación y toma de decisiones. Este proceso está acotado al GMn y sus procesos internos de discusión.

Materiales previos entregados a los participantes

Las invitaciones formales para participar en la reunión estaban acompañadas por un cuestionario electrónico, así como documentos informativos sobre el Estándar EITI, un glosario de términos usados por el estándar y su aplicabilidad de acuerdo a la regulación mexicana, y un resumen ejecutivo del reporte de investigación del consultor externo.

El cuestionario planteaba preguntas sobre la capacidad de cumplimiento del Estándar EITI bajo el estado de la regulación actual, así como la posibilidad de identificar los principales obstáculos operativos y regulatorios para lograrlo. La mayoría de las preguntas más relevantes para conocer el nivel de cumplimiento exigían otorgar una calificación en la escala 1-5 de acuerdo a las siguientes especificaciones.

Escala de cumplimiento del cuestionario

1 No se cumple el requisito

2 Se cumple en la regulación pero no en la práctica

3 Se cumple parcialmente

4 Se cumple pero existen áreas de oportunidad

5 Se cumple totalmente

De esta manera sería posible cuantificar el nivel de cumplimiento en una escala que fuera flexible y que reflejara un espectro más amplio sobre la calidad de la información disponible y otras notas importantes que no se pueden capturar con una pregunta dicotómica. Se recibieron 11 respuestas en total, con las que se realizó una presentación ante el grupo sobre los consensos y disensos encontrados.

El evento se llevó a cabo el 29 de septiembre de 2016 en The Room Business Center ubicado en la Ciudad de México. Asistieron al evento los siguientes expertos: Esteban García-Peña de AICosta, María Teresa Gutiérrez-Haces del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, Carlos Monge y Alonso Hidalgo de Natural Resource Governance Institute, Fernanda Hoppenhaym de Project PODER, Paul Sánchez del Ombudsman de Energía México, Anaid Velasco del Centro Mexicano de Derecho Ambiental y Karen Hudlet del Business & Human Rights Resource Center, Jesús Capilla, Director de Análisis y Evaluación Sectorial de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Claudia Ibarra, Directora General de Regulación Minera y Jorge Mañón de la Secretaría de Economía, Bernardo Lesser, Asesor de la Subsecretaría de Hidrocarburos de la Secretaría de Energía y Eduardo Vázquez, Subgerente de Peligros Geológicos del Servicio Geológico Mexicano, Christopher Ávila de la empresa Técnica Administrativa Bal, Paloma García de la Cámara Minera de México y Armando Ortega de Newgold, y el Dr. Federico Kunz además del equipo de IMCO a cargo de este proyecto.

Descripción del reporte de investigación y resumen ejecutivo

El documento al que tuvieron acceso los participantes previo al desarrollo de la sesión resume un reporte de investigación que evalúa la brecha existente entre lo exigido por el estándar EITI y lo que es posible con la regulación actual. Con base en este reporte se pueden conocer las condiciones que existen en México para cumplir con los requisitos mínimos del Estándar EITI en cuanto a transparencia fiscal y regulatoria de la industria minera. Este análisis técnico es un insumo para enriquecer la discusión de los temas que se deben incluir en el primer informe EITI de México y de qué manera tienen que ser abordados y discutidos en el Grupo de Multipartícipes nacional (GMn).

El Dr. Federico Kunz fue el consultor externo contratado por el IMCO para la redacción del reporte de investigación inicial sobre la transparencia regulatoria y fiscal de la industria minera en México. Su participación en la sesión tuvo dos propósitos. El primero, ofrecer una breve descripción de su trabajo de investigación ante el grupo de expertos invitados, y participar de la conversación en caso de requerir una intervención técnica con datos, y argumentos que permitieran aclarar o profundizar algún tema en discusión. El Dr. Kunz enfatizó que su punto de partida fue una noción general sobre transparencia que implica que la información debe ser veraz, oportuna y accesible.

Mecanismo de discusión de los resultados

El formato para presentar los resultados del reporte de investigación, el cuestionario previo y el mecanismo de discusión se definieron de la siguiente manera:

- El moderador resume el hallazgo del consultor para cada uno de los subrequisitos del Estándar EITI. Además, el equipo interno del IMCO clasifica cada requisito del estándar en 3 categorías de acuerdo al nivel de cumplimiento registrado en las respuestas del cuestionario previo. Las 3 categorías son:

1. Consenso de cumplimiento. Se refiere a que al menos 70% de los encuestados responde que el requisito se cumple de manera satisfactoria (puntajes de 4 y 5 en la escala de cumplimiento del cuestionario)
2. Consenso de incumplimiento. Los requisitos clasificados en esta categoría tienen al menos 70% de las respuestas con cumplimiento desfavorable (puntajes 1 y 2)
3. Disenso. Esta categoría incluye a aquellos requisitos donde no existe una mayoría clara que opine sobre el cumplimiento o falta de él.

La discusión se centra en aquellos requisitos clasificados con disenso de opinión y se ofrece a los asistentes un tiempo limitado para exponer posiciones a favor y en contra del cumplimiento del requisito siguiendo esta regla:

1. Se pide la participación de 1 persona que se pronuncia a favor del buen cumplimiento del requisito.
2. Se abre la posibilidad de una voz que ofrezca argumentos en contra y opiniones que difieran de los de la primera persona.
3. Existe oportunidad de que otros participantes expongan un punto que no haya sido abordado en las 2 participaciones anteriores.

En cualquier momento de la discusión y cuando sea necesario, el reporte de investigación puede ser consultado para ordenar los argumentos, ofrecer información adicional para construir argumentos que complementen la opinión de los expertos. Así mismo, la presencia del consultor externo del IMCO permite que éste pueda ofrecer puntos de vista, datos y hechos que nutran la conversación, y ofrecer toda la información relevante para la argumentación de los participantes.

Al final de cada bloque de requisitos (del 2 al 6 de acuerdo con el estándar) se da un espacio para escuchar opiniones sobre requisitos que no se hayan discutido a profundidad (debido a que existe consenso de algún tipo) pero se deban hacer apuntes específicos.

Transparencia fiscal y regulatoria del sector minería: Relatoría de la sesión

Esta parte del documento está organizada siguiendo la presentación utilizada en la sesión y el orden de los requisitos 2 al 6 del apartado 3 del Estándar del EITI 2016².

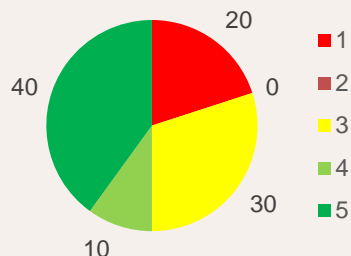
Requisito 2: Marco legal e institucional, incluyendo el otorgamiento de contratos y licencias. El marco legal e institucional, así como el régimen fiscal vigente y relevante para el sector hidrocarburos o minería para ser considerado en el diseño del primer Informe EITI de México.

2.1 Marco legal y régimen fiscal

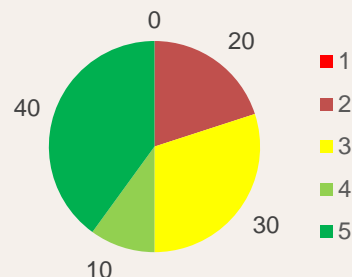
Las respuestas del cuestionario previo indican que existe un consenso en cuanto a que es posible conocer el marco legal, el esquema fiscal general e impuestos específicos del sector. Sin embargo el disenso se encuentra en la falta de claridad de organismos reguladores del sector y su rol.

² Disponible en: <https://eiti.org/document/standard> y https://eiti.org/files/spanish_eiti_standard.pdf . Páginas 13 a 32.

¿Existe un documento o sitio web en donde se especifiquen todos los organismos gubernamentales competentes en la regulación y supervisión del sector? Porcentaje



¿Es claro el rol y las responsabilidades de los organismos gubernamentales competentes del sector? Porcentaje

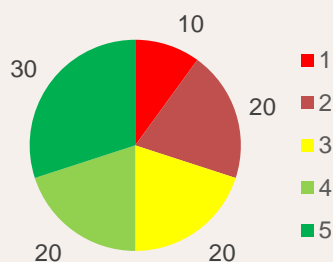


Se aclaró que sólo aquellas personas involucradas en el sector minero conocen a fondo los organismos competentes. Se recomendó que hacer más accesible la información y entendible para el público en general. Las fuentes de acceso a información son varias y dispersas lo que dificulta su comprensión. Por otra parte, se mencionó que existe un Manual de Inversión dentro de la Dirección General de Minas en la Secretaría de Economía. Dicho manual orienta a los inversionista sobre el marco legal mexicano y especifica con claridad todos los organismos competentes y sus roles. Se recomienda utilizar dicho manual como base de información, y a partir de ello facilitar la información y homologarla en un solo sistema.

2.2 Otorgamiento de concesiones y asignaciones mineras

En este requisito la mayoría de los participantes que respondieron el cuestionario indicaron que el proceso de otorgamiento y transferencia de concesiones mineras y su registro se pueden conocer de manera simple. Sin embargo, los resultados apuntan a una opinión dividida sobre el nivel de transparencia en los criterios técnicos y financieros utilizados en el otorgamiento de las mismas. Tampoco existe consenso sobre la transparencia en los procesos de adjudicación de cada concesión, refiriendo a temas como criterios, proceso, concurso, postulantes y ofertas.

¿Es posible conocer el proceso de transferencia o adjudicación de licencias?
(Las respuestas están expresadas en porcentaje)



En la Dirección General de Minas se emiten las concesiones y se encuentran en el Registro Público de Minería. El otorgamiento de concesiones es público. En cuanto al concurso se especificó que la las concesiones se otorgan al solicitante que concluya el proceso primero – es decir no existe un concurso como tal. Las transacciones y los movimientos contractuales de las concesiones son transparentes pero no la historia de las mismas. Se debe transparentar la historia del mercado de concesiones y poder rastrear los procesos. Se destacó que en muchas ocasiones, la historia de las concesiones no es transparente y no está actualizada. En ocasiones faltan archivos físicos y en los archivos hay periodos de tiempo completos sin información. La información que en ocasiones se proporciona no es de fácil acceso y es difícil de comprender. A pesar de esto, se resaltó que si hay certeza jurídica ya que si se solicita en el registro público de la Dirección General de Minas de la SE una constancia de las transacciones en las concesiones, esta debe ser proporcionada. El obstáculo no se encuentra en el acceso sino en la claridad y calidad de la información.

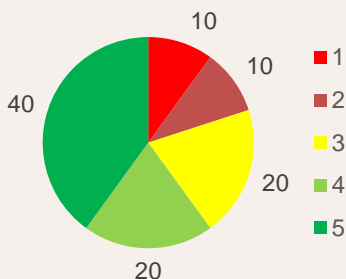
2.3 Registro de concesiones y asignaciones mineras

El reporte de investigación indica que existen 4 registros o catastros de las concesiones mineras contempladas en la regulación mexicana: Registro Público de Minería, Cartografía Minera, los expedientes de concesión y los informes de aprobación de actividades. Con esta información se puede concluir que la información se encuentra disponibles. Sin embargo, la respuesta de algunos expertos refleja preocupación sobre la calidad, presentación y accesibilidad de los datos de estos registros.

Se necesita conocimiento técnico para comprender los datos ya que distintas leyes a través de los años han afectado el proceso de registro de las concesiones. No se puede comprender en su totalidad por la población en general ya que requiere un conocimiento técnico calificado. Se debe poder facilitar su comprensión. La información está disponible pero no siempre está completa u homologada.

¿Existe un registro abierto al público o un sistema(s) de catastro sobre cada una de las licencias, arrendamientos, títulos, permisos, contratos o concesiones otorgadas por el gobierno a empresas por los derechos de exploración y explotación?

(Las respuestas están expresadas en porcentaje)

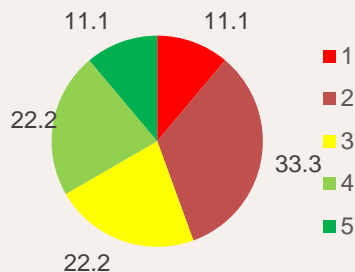


2.4 Contratos

En este requisito, el reporte de investigación deja claro que los contratos mineros, bajo la regulación mexicana actual, contempla solo aquellos celebrados entre privados con la

finalidad de ceder los derechos de una concesión minera. Estos contratos son registrados en el Registro Público de Minería.

¿Es posible conocer de manera pública todos los contratos que establezcan las condiciones para la explotación de petróleo, gas y minería?
(Las respuestas están expresadas en porcentaje)



En el caso de los contratos hay preocupación en la publicación de datos oportunos. Como estos son celebrados entre entes privados, están sujetos a la normativa sobre protección de datos personales por lo que no se puede conocer la información en su totalidad. Las especificaciones del contrato no son públicas. Se estableció en la mesa que el hecho de que no se pueda cumplir el requisito por cuestiones legales, no quiere decir que no se puede diseñar un mecanismo para lograr transparentar cierta información de interés público. Se recomendaron mecanismos de autorregulación y el compromiso voluntario por parte de las empresas para poder revelar información que en primera instancia es protegida. El objetivo debería ser poder transparentar la mayor cantidad de información posible.

2.5 Beneficiarios reales

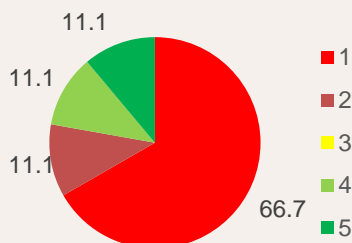
El requisito sobre beneficiarios reales (definidos como las personas físicas que en última instancia, directa o indirectamente, son titulares de la entidad corporativa o la controlan) es quizá uno de los que concentra más áreas de disenso, pero también de consenso sobre la falta de transparencia.

De acuerdo con la opinión del consultor externo, es posible conocer los beneficiarios reales de las empresas mineras si se cumplen supuestos como:

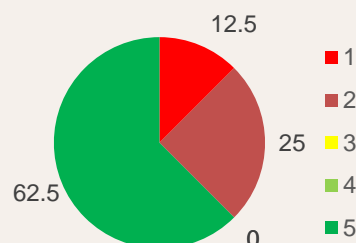
1. Que el titular de la concesión obtenga el beneficio derivado de las actividades mineras hechas bajo esa concesión
2. Que se pueda conocer a los socios de una sociedad mercantil titular de una concesión al momento del registro, aunque esa información cambie una vez que hay transferencias de acciones o partes sociales
3. Que se pueda rastrear a los socios de empresas bursátiles
4. Que se pueda conocer a miembros de ejidos, comunidades agrarias o indígenas

Sin embargo estos supuestos no siempre se cumplen y la información sobre propietarios legales y participación en titularidad de compañías no es clara.

¿Existe un registro accesible al público sobre los beneficiarios reales de las entidades corporativas que liciten, operen o inviertan en la actividad extractiva? Porcentaje



¿Se puede conocer la política gubernamental, disposiciones jurídicas y prácticas en materia de divulgación de beneficiarios reales? Porcentaje



No hay un registro accesible al público sobre los beneficiarios reales de las empresas y actividades mineras. Se sabe si la concesión la tiene una persona física o moral. En este último caso se tiene información sobre las actas constitutivas y accionistas al momento de la entrega de la concesión. Sin embargo, si estos llegan a cambiar no se puede actualizar la información ya que no hay una obligación legal de reportar al registro de concesiones. Sólo se puede llegar a saber quién es la persona que se lleva la mayor utilidad y detalles financieros para aquellas empresas que cotizan en la bolsa de valores nacional o internacional. Aunque la mayoría de las empresas mineras que operan en México cotizan en bolsa, no hay disposición legal mexicana que los obligue a divulgar esta información. Se llegó a argumentar que aquellas empresas que no cotizan en la bolsa de valores –lo cual implica que no se puede tener información pública sobre los beneficiarios reales- son empresas muy pequeñas y con poca contribución a la minería. Se recomendó utilizar reglas y estándares internacionales que ya obligan a empresas a revelar información y a partir de esas buenas prácticas, homologar la información y centralizarla para facilitar su acceso. No hay buenas prácticas en otros países que se puedan seguir ya que esto es un tema nuevo que apenas se está implementando en EITI. México deberá de establecer una ruta de acción para cumplir con esto en un futuro.

2.6 Participación estatal

El reporte de investigación aclara que el Estado mexicano no puede explotar de forma directa yacimientos minerales bajo la regulación actual. Sin embargo, el gobierno puede participar como accionista en una sociedad dedicada a la actividad minera. En este sentido, solo existe una empresa de tal naturaleza en México. En general, se puede conocer su información financiera y su papel en la contabilidad gubernamental, pero tiene áreas de oportunidad regulatorias como por ejemplo la normatividad respecto de la relación financiera entre gobierno y empresas con participación estatal.

Hubo acuerdo en que se pueden conocer los detalles y la relación entre la empresa y el gobierno. El Estado participa indirectamente en la minería a través de organismos del SGM y solamente en actividades de exploración. El Estado no puede explotar directamente su riqueza minera. A través de acciones en una empresa, el Estado sí puede participar. Esto es lo que sucede con la Exportadora de Sal. Hay un área de oportunidad respecto a las normas sobre la relación financiera entre el gobierno y la Exportadora de Sal. El estado recibe ingresos indirectos de la explotación en los yacimientos mineros. Esto se da en el pago de derechos resultados de alguna subasta. Hay entidades federativas que tienen plantas de beneficio público diseñadas para pequeños mineros en donde reciben contratos de arrendamiento. El FIFOMI es dueño de una planta minera en Chihuahua y recibe ingresos de la actividad. Todos estos son ingresos indirectos ya que el Estado no participa de manera directa ni es sujeto de concesión pero se debe abrir la conversación para discutir su inclusión en el estándar de México.

Requisito 3: Exploración y producción y Requisito 6.3: Contribución del sector extractivo a la economía. Una evaluación de la disponibilidad de información y datos sobre exploración, producción, exportación, Producto Interno Bruto, estimaciones de producción informal/ilegal, participación en los ingresos totales del gobierno, participación en el empleo total nacional, y regiones clave de la industria petrolera en México. Se debe hacer énfasis en el papel de las empresas estatales en las actividades de la industria en México y su tratamiento en el estándar.

Este requisito es uno de los que tiene más consenso respecto de la disponibilidad de datos necesarios para cumplir el estándar.

3.1 Exploración

A pesar de que la información sobre actividades de exploración es limitada, existe consenso positivo sobre la publicidad de información estadística. En este sentido, el informe del consultor expone lo siguiente:

“La exploración minera se lleva a cabo al amparo de concesiones mineras otorgadas a los particulares y al amparo de asignaciones mineras que únicamente se otorgan al SGM. En los informes estadísticos anuales sobre producción, beneficio y destino de minerales, no se incluye información relativa a las actividades de exploración, aun cuando éstas se lleven a cabo. La Coordinación General de Minería publica información general relativa a proyectos de exploración que realiza el sector privado y cifras de inversión en ese campo. El SGM lleva a cabo actividades de exploración y al concluir la vigencia de una asignación, debe rendir un informe con todos los datos del área explorada, los trabajos realizados y los resultados obtenidos, mismo que tiene carácter público. Asimismo, el SGM tiene la obligación de rendir a la Secretaría de Economía, un informe anual, con los resultados obtenidos con motivo de sus obras y trabajos de exploración, que también tiene un carácter público.” (pg. 36-37)

3.2 Producción y 3.3 Exportación

La información sobre producción y exportación es pública y existen estadísticas oficiales del sector.

Pero aún existen áreas de oportunidad para cumplir con este requisito. Por ejemplo, en México no existe el concepto legal de “minería artesanal”. La minería que se realiza sin concesión puede ser considerada como parte del sector informal. La minería informal se da en volúmenes pequeños y no representa ganancias relevantes. Se presentaron distintas opiniones sobre los procesos de downstream en la industria extractiva ya que estos no están contemplados en Estándar EITI. Se habló de la necesidad de incluir los pagos e ingresos de estos procesos. Muchos de estos, como la industria cementera, son de competencia estatal, no concesibles y de propiedad privada. Esto requeriría un tipo de autorregulación. En el caso de los materiales pétreos, si estos se encuentran en costas o cauces, se paga un derecho federal y tiene una mayor facilidad de ser divulgados.

El GMn deberá evaluar la inclusión de industrias como la cementera o relacionada con la grava que en otros países si son materiales para el estándar.

6.3 Contribución de la minería a la economía

Es posible conocer la contribución del sector a la economía, en términos de Producto Interno Bruto, participación en ingresos del gobierno y empleo, con estadísticas oficiales.

Requisito 4³: Recaudación de ingresos. Una definición clara de los impuestos e ingresos significativos que deben entrar en el Informe EITI, así como ingresos en especie, ingresos por producción estatal, acuerdos de provisión de infraestructura, ingresos por transporte y pagos a entidades subnacionales relevantes para la divulgación de información en el estándar.

4.1 Divulgación exhaustiva de los impuestos y de los ingresos

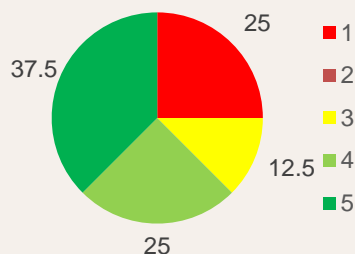
Aunque el 62.5% de los encuestados indicó que es posible conocer todos los conceptos e impuestos y derechos aplicables al sector minero, es decir, un porcentaje menor al umbral definido para clasificar a un requisito como de Disenso, decidimos darle seguimiento como si hubiera sido así. Al parecer, a nivel federal es claro qué pagos son obligatorios para las empresas mineras aunque se deben consultar diversas fuentes dispersas para generar un catálogo de pagos.

Se estableció que el régimen fiscal minero se puede ver desde dos grandes conjuntos de tributos: los generales y los particulares a la minería. Dentro de los tributos generales, la minería está gravada como cualquier otra industria del país. A partir del 2015, se transparenta la aportación de la minería al ISR, por ejemplo. El marco fiscal establece cómo se deben distribuir los impuestos. La preocupación se ubica en el destino y cómo se utilizan estos recursos una vez que están en las arcas públicas. En el marco fiscal actual se establece cómo se distribuyen los impuestos pero no se especifica de manera puntual su destino. En los impuestos específicos del sector minero, hay tres rubros principales: el derecho superficial, el derecho especial y el derecho extraordinario. Con estas

³ No se incluye una discusión de los requisitos 4.2 Venta de la porción de la producción que corresponde al Estado u otros ingresos en especie, 4.3 Acuerdos de provisión de infraestructura y de trueque, 4.4 Ingresos por transporte, 4.7 Grado de desglose y 4.8 Puntualidad de los datos por que la opinión del consultor externo y de los expertos coincide en que no aplican al sector minero o tienen relación con la calidad de los datos y no necesariamente con su disponibilidad.

tributaciones, hay claridad tanto en la recaudación como en la asignación de los recursos (a nivel fondo o geográfico). Recientemente, el SAT reporta en su Informe de Gestión la recaudación de cada uno de estos tres rubros. La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano difunde información sobre su asignación. Esto se estableció como un área de oportunidad para EITI México para poder rastrear y monitorear el origen y destino de los ingresos.

¿Es posible conocer de manera pública y exhaustiva los conceptos de impuestos, ingresos y pagos hechos al gobierno por las empresas de actividad extractiva? (En otras palabras, es posible enlistar todos los impuestos y pagos a los que están sujetas las empresas extractivas) (Las respuestas están expresadas en porcentaje)



4.5 Transacciones relacionadas con las empresas de titularidad estatal

En la opinión del consultor externo las transacciones relacionadas con empresas de titularidad estatal se limitan a los ingresos que se reciban por las utilidades de las acciones del gobierno en la empresa en la que participa. La opinión de los participantes es que el rol de la empresa es claro. Sin embargo, 60% de los que respondieron al cuestionario piensa que los pagos de esa empresa no son transparentes.

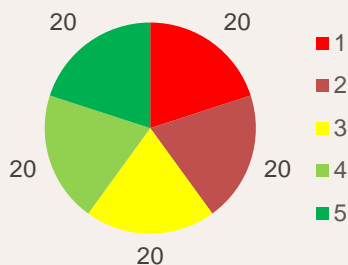
La investigación del consultor identifica 3 vías por las que se puede consultar información de los pagos de la empresa: estados financieros reportados en Cuenta Pública, reportes de auditores independientes y consolidación del ejercicio de 2015 en el Fideicomiso de Fomento Minero.

4.6 Pagos subnacionales

De acuerdo con los hallazgos del reporte de investigación, la minería concesible no cubre impuestos o derechos a las entidades federativas ni municipios. Sin embargo, sí están sujetas a otras contribuciones aplicables a todas las actividades económicas.

Esto se puede ver en el impuesto Predial pero este no es exclusivo de las actividades mineras. Cualquier gravamen estatal o municipal a la minería es transversal ya que los estados no pueden cobrar impuestos a las empresas mineras. Esto sólo lo puede hacer la federación. Estos impuestos transversales son muy marginales. Se comentó que ciertos estados diseñan y catalogan ciertos impuestos que por su naturaleza solo afectan a las empresas mineras y estos puedan ser cobrados sin infringir la ley.

¿Es posible conocer de manera pública y exhaustiva los conceptos de impuestos, ingresos y pagos hechos a los gobierno subnacionales por parte de las empresas de actividad extractiva? (Las respuestas están expresadas en porcentaje)

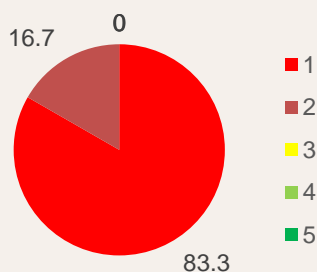


Se resaltó que el Estándar EITI se encuentra más enfocado en la asignación y uso de las rentas que llegan a gobiernos estatales que en la captura de los mismos. El EITI establece un piso (materialidad) pero no un techo para la transparencia. En ocasiones, ciertos pagos o ingresos pueden no ser significativos a nivel federal pero sí lo son a nivel estatal. En ciertos países, como es el caso de Perú, se establecieron en dos regiones Grupos Sectoriales de EITI para atender los distintos contextos y preocupaciones a nivel estatal. Hay estados en donde los ingresos de la actividad minera representa un gran porcentaje del PIB. Se recomendó que el GMn deberá analizar la importancia y el impacto de ciertos pagos e ingresos a nivel estatal para poder atender preocupaciones distintas.

4.9 Garantías de la calidad de los datos

Respecto a este requisito el consenso es que no hay un proceso de auditoría independiente sobre los pagos e ingresos recibidos por el gobierno. Hay una necesidad de que los datos publicados sean confiables y auditados de manera independiente. Se debe ser muy claro y puntual sobre cómo ingresa el dinero a las arcas públicas, cómo se distribuye al interior del sector público y cómo se asigna a las comunidades o programas finales. La nueva Ley de Contabilidad Gubernamental dará un nuevo marco y guía para poder homologar conceptos. Esta ley también contempla rubros y plazos de tiempo para emitir informes los cuales pueden usarse como referencia. En ocasiones el secreto fiscal puede frenar los esfuerzo para la transparencia por lo que debe haber voluntad por parte de las empresas para divulgar la información necesaria. El reto es lograr que las cuentas públicas sean auditadas de manera independiente y con estándares internacionales. Los resultados que esto arroje junto con el reporte de conciliación de pagos e ingresos en los Informes EITI deben de ser públicos.

¿Los pagos por parte de las empresas y los ingresos obtenidos por gobierno, están sujetos a una auditoría independiente fiable que aplique normas internacionales de auditoría? (Las respuestas están expresadas en porcentaje)



Se coincidió que no se conoce la distribución de los ingresos que se obtienen de la industria minera. No hay un proceso de auditoría independiente que pueda asegurar que los datos del gobierno son de calidad. La auditoría Superior de la Federación no audita todas las cuentas. Las empresas sí cuentan con reportes financieros auditados con estándares internacionales. En ciertos países como Perú, las empresas autorizan formalmente la entrega y publicación de sus auditorías para poder ser conciliadas. La nueva Ley de Contabilidad Gubernamental otorgará nuevos matices y contextos para esto. La contabilidad y sus conceptos serán homologados y estará bajo un mismo criterio. Esto facilitará su comprensión y publicación. Se pretende que EITI sea este auditor y conciliador internacional e independiente que registre y concilie los pagos e ingresos recibido del sector minero.

Requisito 5⁴: Distribución de los ingresos. Información relacionada con la distribución de los ingresos del gobierno. De manera general, esta información busca entender cómo son registrados los ingresos gubernamentales por recaudación relacionados con las actividades mineras en el presupuesto federal, presupuestos estatales o transferencias subnacionales, al igual que ingresos transferidos a programas, regiones geográficas específicas o fondos soberanos de inversión.

5.1 Distribución de los ingresos de la industria minera

La investigación del consultor muestra que es posible conocer el destino de impuestos del sector cuando éstos van al Presupuesto Federal o por Derechos Federales aplicables únicamente a las actividades mineras que son transferidos directamente al Fondo Minero, además de otros aprovechamientos. Por otra parte, la distribución de estos ingresos no necesariamente es transparente una vez que llegan al gobierno.

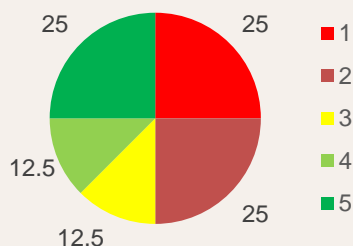
Se argumentó que se debería poder encontrar la asignación y destino final de aquellas tributaciones específicas a la minería. Para el caso de las tributaciones generales, específicamente el ISR, éstas deben ser transparentes para poder identificar la aportación del sector a los ingresos gubernamentales generados por rentas. En el sistema fiscal actual no se puede conocer el origen y destino de las tributaciones generales ya que no

⁴ No se incluye una discusión del requisito 5.3 Gestión de los ingresos y de los gastos

hay una obligación legal para que estos sean transparentados. Se debe encontrar una manera que haga posible identificar las aportaciones de la minería en las tributaciones generales para así estar en posibilidades de rastrear su distribución y destino . En el caso de las tributaciones específicas a la minería (aquellas que llegan al Fondo Minero), sí se puede conocer su origen y destino.

¿Se puede conocer de manera pública la distribución de los ingresos obtenidos de las industrias extractivas?

(Las respuestas están expresadas en porcentaje)



5.2 Transferencias subnacionales

En este subrequisito existe un consenso sobre la falta de transparencia en cómo se asignan los recursos por parte de los estados y municipios, pero el proceso de transferencia a las entidades subnacionales tiene reglas y fórmulas claras. Es decir, se puede conocer la manera en que se aplican los recursos del Fondo Minero en estados y municipios. Sin embargo, se asume que los ingresos a la Tesorería de la Federación se distribuyen de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal pero no se encuentran etiquetados o identificados. En poca palabras, se puede saber cómo se distribuye el dinero a fondos y presupuestos locales, pero no cómo se aplica a nivel programático local.

¿Se puede conocer de manera pública las transferencias entre entidades de gobierno nacionales y subnacionales derivadas de los ingresos e impuestos contempladas en la legislación federal de las industrias extractivas?

(Las respuestas están expresadas en porcentaje)

¿Es posible conocer la formula mediante la cual se realiza el reparto de los ingresos? (Las respuestas están expresadas en porcentaje)



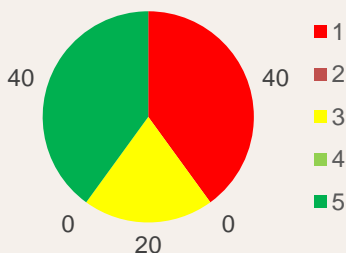
Las tributaciones específicas pueden dar mayor luz sobre la renta que genera la explotación de recursos minerales. Los estados cuentan con autonomía para poder elegir cómo se gastan su presupuesto por lo que no hay una completa transparencia. Una vez que se puedan ubicar todos los pagos por parte de las empresas, estos deberán poder rastrearse hasta su destino final. La transparencia no debe terminar cuando los ingresos llegan al estado. Debe haber un mecanismo para poder identificar cómo fluyen internamente los ingresos mineros dentro del gobierno.

5.3 Gestión de los ingresos y de los gastos

Este requisito presenta opiniones divididas. Se puede conocer con detalle la manera en la que se aplican los recursos del Fondo Minero y se asume que los ingresos de la Tesorería de la Federación se distribuyen de acuerdo a la ley fiscal. Se puede conocer cómo se distribuye el dinero a fondos y presupuestos locales pero no cómo se aplican. Se propuso hacer un cruce de información y análisis entre el Ramo 33 (aportaciones federales a entidades federativas) y lo que recaude EITI sobre la distribución de ingresos.

¿Son públicos los datos sobre los ingresos obtenidos de las industrias extractivas que estén reservados para programas o regiones geográficas específicas?

(Las respuestas están expresadas en porcentaje)



Requisito 6: Gasto social y económico (excepto el punto 6.3). Identificar gastos sociales (monetarios o en especie) significativos que por ley, por contrato o discrecionales las empresas paguen al gobierno y beneficiarios locales. Además se deben identificar gastos cuasi-fiscales (pagos por servicios sociales, infraestructura pública, subvenciones a combustibles, servicio de la deuda nacional, etc.) fuera del presupuesto nacional. Adicionalmente, evaluar la posibilidad de incluir en los informes de EITI información sobre

otros pagos sociales de las industrias extractivas, como por ejemplo, multas, sanciones, indemnizaciones, pagos por remediación ambiental, pagos de programas de Responsabilidad Social Empresarial y pagos sociales a comunidades afectadas por actividades extractivas. Además, explorar la posibilidad de calcular la Tasa Efectiva de Impuestos pagados por las empresas petroleras, el precio de consumo de insumos como agua, energía, trámites, uso de suelo y demás pagos de servicios hechos a agencias gubernamentales.

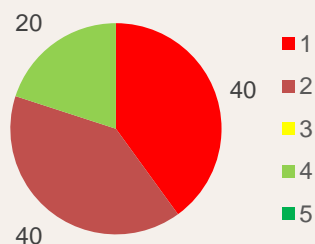
6.1 Gastos sociales de las empresas mineras

En este requisito existe consenso de la falta de transparencia. En el reporte de investigación se expone que los gastos que podrían catalogarse como sociales y obligatorios son los relacionados con seguridad social y prestaciones a trabajadores (aunque es prácticamente imposible conocer el monto proveniente de empresas mineras), protección ambiental (aportaciones al Fondo Forestal Mexicano) y apoyo a comunidades vecinas en sus operaciones. Otros gastos no obligatorios están contenidos de manera dispersa y no homogénea en publicaciones unilaterales de empresas y cámaras de la industria. El Servicio Geológico Mexicano tiene registros en su Anuario Estadístico pero no corresponden con las cifras reportadas por el sector privado.

Se propuso incluir este tipo de información en una nueva agenda social y ambiental. En este caso no se habla de los ingresos y pagos a conciliar sino las aportaciones que las empresas hacen a los municipios y/o estados o directamente a comunidades. Uno de los obstáculos es la falta de información y los distintos criterios utilizados por las empresas. Los informes del SGM no embonan con las declaraciones de las empresas que cotizan en bolsa ya que los criterios utilizados para catalogar gastos sociales y ambientales son muy distintos. El propósito debería ser poder transparentar todos los pagos sociales y ambientales, sin importar su obligatoriedad. Se propuso ampliar el requisito para poder contemplar una autorregulación por parte de las empresas y establecer una homologación de criterios.

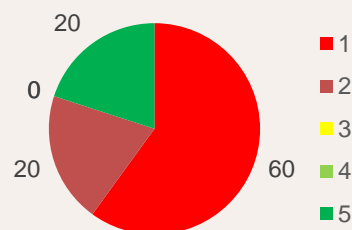
¿Es posible conocer los gastos sociales hechos por empresas por mandato de ley o por contrato con el gobierno?

Porcentaje



¿Se pueden conocer los beneficiarios, ya sea un organismo de gobierno o un tercero, de los gastos sociales?

Porcentaje



6.2 Gastos cuasifiscales

Sobre los gastos cuasifiscales existe consenso en que podrían estar relacionados con las aportaciones de carácter social y ambiental de la empresa con participación estatal. Sin embargo no existe evidencia de que esto suceda. Por otra parte una interpretación

alternativa del estándar podría incluir los gastos cuasifiscales de las empresas privadas. Algunos gastos cuasifiscales pueden ser:

1. Pago de gastos sociales
2. Pagos por servicios sociales
3. Infraestructura pública
4. Subvenciones a los combustibles
5. Servicio de la deuda nacional
6. Cualquier otro gasto fuera del presupuesto nacional

Conclusiones y Scorecard

Al final de la reunión se pidió a los participantes llenar una hoja que denominamos Scorecard que evalúa en la escala 1-5 (al igual que en la mayoría de las preguntas del Cuestionario previo) el nivel de cumplimiento del estándar que puede tener la regulación mexicana, una vez incorporando toda la información disponible y la discusión de la mesa. El objetivo del Scorecard es tener un registro cuantitativo de las conclusiones sobre el nivel de cumplimiento de cada uno de los 24 subrequisitos del estándar.

Escala de cumplimiento del Scorecard

- 1 No se cumple el requisito
- 2 Se cumple en la regulación pero no en la práctica
- 3 Se cumple parcialmente
- 4 Se cumple pero existen áreas de oportunidad
- 5 Se cumple totalmente

De acuerdo con las respuestas de los participantes, posteriores a la discusión, se puede concluir que el requisito con mayor nivel de cumplimiento es el Requisito 3. Exploración y producción. En promedio los 3 subrequisitos que lo componen obtienen un puntaje de 4.45 en escala 1-5. Le sigue el Requisito 2. Marco legal e institucional con una calificación promedio de 3.58 y el Requisito 4. Recaudación de ingresos con 3.39. Los dos requisitos con calificación más baja son el Requisito 5. Distribución de los ingresos obteniendo un puntaje de 3.15 y el Requisito 6. Gasto social y económico con 2.98 (con excepción del punto 6.3 Contribución a la economía que registró una calificación de 4.11).

De manera particular, otros subrequisitos obtienen calificaciones altas como el 2.1 Marco legal y régimen fiscal (4.27) o el 4.5 Transacciones relacionadas con las empresas de titularidad estatal (3.89), además del 2.2 Otorgamiento de licencias y 2.3 Registro de licencias, ambas con 3.91. Algunos subrequisitos con baja puntuación son el 2.5 Beneficiarios reales (2.45), 4.6 Pagos subnacionales (2.5), 4.9 Garantías de la calidad de los datos (2.55), 6.1 Gastos sociales de las empresas (2.09) y 6.2 Gastos cuasifiscales (2.75).

En promedio los 24 subrequisitos obtuvieron una puntuación de 3.49 en la escala 1 a 5. Esa calificación corresponde con un cumplimiento del 70% de acuerdo a la calificación máxima posible (es decir, 5 puntos).

En conclusión general, la opinión del consultor externo y de los participantes de la sesión apunta a un esquema regulatoria y fiscal adecuadamente transparente, debido principalmente a que algunos requisitos se cumplen de manera parcial y otros cuentan con áreas de oportunidad importantes para dar cumplimiento total a cada uno de los requisitos del estándar. La claridad y accesibilidad de los datos y la información es un

tema que se debe atender en las discusiones del GMn de cara a la presentación del primer Informe EITI de México.

Requisito EITI		Subrequisito	Promedio Requisito
II. Marco legal e institucional, incluyendo el otorgamiento de contratos y licencias	2.1. Marco legal y régimen fiscal	4.27	3.58
	2.2. Otorgamiento de licencias	3.91	
	2.3. Registro de licencias	3.91	
	2.4. Contratos	3.14	
	2.5. Beneficiarios Reales	2.45	
	2.6. Participación estatal	3.80	
III. Exploración y producción	3.1. Información sobre las actividades de exploración	4.09	4.45
	3.2. Datos de producción	4.64	
	3.3. Datos de exportación	4.64	
IV. Recaudación de ingresos	4.1. Divulgación exhaustiva de los impuestos y de los ingresos	3.82	3.39
	4.2. Venta de la porción de la producción que corresponde al Estado u otros ingresos en especie	3.40	
	4.3. Acuerdos de provisión de infraestructura y de trueque	3.75	
	4.4. Ingresos por transporte	4.00	
	4.5. Transacciones relacionadas con las empresas de titularidad estatal	3.89	
	4.6. Pagos subnacionales	2.50	
	4.7. Grado de desglose	3.50	
	4.8. Puntualidad de los datos	3.10	
	4.9. Garantías de la calidad de los datos	2.55	
V. Distribución de los ingresos	5.1. Distribución de los ingresos de las industrias extractivas	3.27	3.15
	5.2. Transferencias subnacionales	3.09	
	5.3. Gestión de los ingresos y de los gastos	3.09	
VI. Gasto social y económico	6.1. Gastos sociales de las empresas (dinero/especie)	2.09	2.98
	6.2. Gastos cuasi-fiscales	2.75	
	6.3. Contribución a la economía	4.11	
Promedio		3.49	
Porcentaje de cumplimiento		70%	