

Datos más precisos y comparaciones internacionales revelan las enormes ventajas que tienen las multinacionales mineras en Colombia; pero ellas siguen ocultando sus declaraciones de renta.

Un asunto decisivo

Buena señal para el país que el debate sobre la minería empiece a ser noticia de primera plana. Es un asunto complejo, como complejas son las regiones de Colombia donde se lleva a cabo esta actividad y sus relaciones con prácticamente todos los aspectos de la vida pública. La forma como se maneja la minería incide de manera directa sobre asuntos tan críticos como decir:

- La balanza de pagos y los efectos de la volatilidad de precios sobre la economía, en un contexto de enfermedad holandesa que demanda medidas anticíclicas.
- La nueva estrategia de destinación de regalías, donde la *repartición de la mermelada* transformó un componente básico de las finanzas públicas.
- Los escándalos de corrupción en las altas esferas de las corporaciones públicas y privadas, expresados por ejemplo en la puerta giratoria entre reguladores y regulados.
- Los retos por establecer un adecuado balance entre actividad productiva y medio ambiente.
- Las condiciones de salud de la población más pobre y, en general, las oportunidades y limitaciones para combatir la pobreza extrema.
- Las acciones del Estado para combatir la criminalidad.
- El acceso a la tierra, especialmente en el marco de los acuerdos de La Habana y eventualmente en las negociaciones con el ELN.
- La restitución de los derechos de las víctimas.

En fin, en esta coyuntura, la minería tiene una estrecha interacción con la mayor parte de los temas prioritarios del quehacer nacional. El debate sobre la minería no puede limitarse a temas sectoriales.

Este criterio orientó a la contralora Sandra Morelli para convocar a un grupo de funcionarios y consultores, bajo la dirección de Luis Jorge Garay, para que abordáramos este tema desde una perspectiva multifacética.

El libro [*Minería en Colombia: Fundamentos para superar el modelo extractivista*](#) es el primero de un conjunto de productos que saldrán en los próximos meses. Uno de los temas allí tratados es la distribución de las rentas mineras entre el Estado —

como *propietario* del subsuelo — y las empresas privadas, como concesionarias del mismo. Este asunto fue tratado por Jorge Enrique Espitia y el autor de esta nota, sin abordar deliberadamente otras dimensiones de la minería, aún desde el punto de vista económico[1].

Pagan poco

Foto: Alejandro Arango

Cifras de la CEPAL muestran que entre 2007 y 2011 los ingresos del Estado colombiano por concepto de minería e hidrocarburos representaron el 16 por ciento del aporte del sector al PIB. Pero la misma fuente muestra participaciones mucho más elevadas en Ecuador (89 por ciento), México (77 por ciento), Bolivia (42 por ciento) e incluso Chile (22 por ciento).

Colombia sólo sobrepasa a Perú, que registra un precario 13 por ciento, pese a que el país tiene tasas nominales de regalías y de impuestos en el nivel superior entre los países de la región y del mundo. Sin contar, claro está, el impuesto a las remesas de utilidades, en donde Colombia es excepción destacada con una tasa de 0 por ciento.

A su turno, sobre la base de estadísticas de la DIAN, se demuestra que entre 2007 y 2010 las tasas *reales* del impuesto a la renta para las mineras estuvieron en promedio en 10 por ciento, en contraste con 14 por ciento en hidrocarburos, ambas de todas formas muy por debajo de las tasas nominales de 33 por ciento.

Y cuando a partir de 2011 se eliminó el nefasto régimen de descontar de la renta gravable entre 30 y 40 por ciento de las inversiones en activos fijos, estas tasas reales se elevaron a 17 por ciento en minería y a 20 por ciento en hidrocarburos, todavía muy por debajo de las tasas nominales. Además, se hizo evidente la falta de control sobre eventuales procesos de evasión sistemática. Estas tasas explicarían los datos de la CEPAL para el sector en su conjunto.

Las cifras anteriores permiten concluir que la situación es todavía más crítica en minería que en hidrocarburos, no solo porque estos últimos liquidan impuestos a tasas más altas, sino también porque pagan tarifas de regalías más elevadas.

Un estudio unilateral

El gremio de la Minería a Gran Escala discrepa de esta conclusión[2] y afirma, entre

otras cosas, que no se tuvieron en cuenta las conclusiones de un [estudio](#) elaborado por la firma Ernst & Young para el mismo gremio^[3]. Argumento poco convincente, entre otras razones porque nuestro trabajo sí analiza e interpreta específicamente los resultados de dicho estudio.

Concluimos que es explicable que el estudio de Ernst & Young reporte para Colombia una participación del Estado entre el 74 y el 81 por ciento para carbón, y entre el 68 y el 77 por ciento para oro, precisamente por basarse en empresas *hipotéticas* — fruto de modelos de simulación — donde se supone que éstas pagan obedientemente las tasas nominales que establece la ley y no las tasas efectivas que están pagando las empresas reales.

De allí la marcada divergencia entre sus resultados, y los que se obtienen a partir de las cifras de la CEPAL. Divergencias de interpretación que, además, no son nuevas y son de público conocimiento:

“Según cálculos del sector de la gran minería el *government take* es del 68 por ciento de lo que genera la actividad. Según Juan Ricardo Ortega, director de la DIAN, es cercano al 50 por ciento, y un estudio elaborado por el profesor de la Universidad de los Andes Julio Villarreal para la Unidad de Planeación Minero-Energética del Ministerio de Minas y Energía, dice que es del 22 por ciento” [\[4\]](#).

Brechas alarmantes

Foto: Gert Steenssens

Nuestro análisis aporta a este debate indicadores construidos a partir de estadísticas oficiales. Es más: en aras de la precisión, ponemos un énfasis especial sobre el impuesto a la renta, lo contrastamos con el valor de las regalías que el sector paga efectivamente, y separamos la minería de los hidrocarburos.

Nuestro análisis parte de aclarar cómo, en distintos países de la región, el aumento de precios de minerales e hidrocarburos ha elevado su peso proporcional en las exportaciones y dentro del PIB [\[5\]](#).

Luego miramos las cifras fiscales correspondientes a cada uno de los minerales más importantes, diferenciándolos de los hidrocarburos.

Concretamente, miramos los valores que hubiesen tenido que pagar las empresas por impuesto a la renta, si este se hubiese causado sobre ingresos menos costos directos de producción -es decir, antes de las deducciones y descuentos que autoriza la ley-. La diferencia entre este valor y los impuestos *después* de aplicar las deducciones legales es una medida objetiva del margen de beneficios tributarios que efectivamente aplican las empresas.

Y todo eso sin entrar – claro está – a analizar eventuales evasiones, por restricciones de fondo en el acceso a información pertinente [\[6\]](#) .

El ejercicio resulta muy revelador: por cada 100 pesos que entre 2005 y 2010 las empresas declararon como impuesto de renta, en el caso del petróleo se ahorraron 118 pesos por deducciones y descuentos. En minería la brecha es todavía más amplia, pues las empresas ahorraron 203 pesos por cada 100 pesos efectivamente liquidados.

Y sin embargo no es posible analizar en detalle cómo aplican estos procedimientos, pues las empresas mantienen en reserva sus declaraciones de renta. Sólo se puede identificar parcialmente algunas cosas, tales como el peso de los beneficios fiscales por deducción de inversiones, parcialmente eliminados a partir del 2011.

Así mismo se puede estimar la enorme ventaja tributaria que reciben las empresas mineras a raíz de un discutible concepto de la DIAN que les permite descontar las *regalías* de la base de liquidación del impuesto a la renta: como si éstas fuesen un costo de producción y no una participación del Estado en las rentas mineras, tal como establece la Constitución [\[7\]](#).

Y finalmente pueden identificarse los descuentos por “operaciones adicionales”, que no son propiamente costos de producción y que crecen de manera notable, más que proporcional al resto de deducciones. Las empresas mineras registran más del 64 por ciento de todas estas deducciones y descuentos bajo el rubro genérico de *otras deducciones*, ocultándose a ojos de la ciudadanía el origen y la justificación de las mismas.

Elusión fiscal y deducciones solapadas

¿Cómo logran las empresas mineras este amplísimo margen de deducciones, después de haber descontado los costos directos de producción? Aunque con la información disponible no sea posible demostrar algún tipo de evasión, sí se pone de presente la existencia de una intrincada red de normas tributarias, muchas de

ellas expresamente diseñadas para el caso particular de la minería, que generan ventajas antitécnicas en favor de las empresas y en contra del interés público. Normas que, en el mejor de los casos — es decir, asumiendo que no hay evasión — permiten ahorros en el impuesto a la renta que sobrepasan con creces lo que las mismas empresas pagaron por concepto de regalías.

Todo esto sin contabilizar dos costos sociales, de vital relevancia:

- la *depreciación del capital humano*, expresada en las precarias condiciones de vida de la población en las zonas de influencia minera;
- los evidentes efectos de *depreciación del capital natural*, siendo así que los riesgos implícitos en dicha actividad deberían cubrirse mediante pólizas formales que amparen, por ejemplo, los costos probados de un plan de cierre de mina de aplicación futura, como lo ordena el actual Código de Minas.

Revisar regalías y aclarar bien las cuentas

Nuestro análisis demuestra la necesidad de reformar el régimen fiscal que regula la minería y resalta la importancia de cambiar el sistema de cobro de regalías. Al respecto proponemos un sistema flexible, que se adecúe a la volatilidad de precios, que garantice una participación más equitativa del Estado en las bonanzas y que permita retornos normales al capital privado, incluyendo períodos de bajos precios.

Pero no ha sido posible conocer la posición del gremio de la Gran Minería a este respecto, como tampoco se conoce su opinión sobre las múltiples propuestas de política que adelanta el informe de la Contraloría.

Finalmente, aprovecho este espacio para formular una solicitud formal a las empresas mineras: para ahondar y aclarar los análisis de las estadísticas fiscales aquí comentados y la marcada divergencia de estas cifras con las estimaciones hipotéticas de Ernst & Young, sería un excelente gesto de responsabilidad social y de honradez intelectual que levantaran voluntariamente la reserva sobre su declaración de renta y sobre la contabilidad de su negocio.

Fundamento esta solicitud en el hecho de que su actividad se basa en el uso del subsuelo, un recurso estrictamente público que explotan bajo concesión otorgada por el Estado. Ese gesto ayudaría al país a formarse un criterio de primera mano sobre los montos que -manejando recursos públicos- estas empresas aportan a las finanzas públicas. Y sobre la forma como interpretan y aplican las normas tributarias y de regalías cada una de ellas, en la práctica, individualmente consideradas y sin generalizaciones.

* **Economista, profesor universitario y consultor de la Contraloría General de la República.**

-
- [1] Ver Rudas y Espitia, "Participación del Estado y la sociedad en la renta minera" (2013) en el [citado libro de la Contraloría](#).
- [2] [Mundo Minero](#), mayo junio de 2012 (pp. 44-46).
- [3] Ernst & Young. [Análisis comparativo de la participación estatal para las minas de oro y carbón en Colombia](#) (2012). Sobre la validación de la metodología aplicada, hay divergencias de fondo entre la visión de la [Universidad Externado](#) y la del gremio minero.
- [4] [Semana, 26 de noviembre de 2011](#).
- [5] El gremio minero reclama también que no se hayan tenido en cuenta en este trabajo varios estudios que describen este comportamiento. Sin embargo, sí los hemos tenido en cuenta en análisis previos, cuando se abordan temas afines, en Rudas, G. "La locomotora minera: ¿crecimiento compatible con la adaptación al cambio climático?", publicado en Cárdenas y Rodríguez, [Desarrollo económico y adaptación al cambio climático](#), Fescol y FNA, 2013.
- [6] Este tema, por supuesto, lo dejamos en manos de las autoridades como la DIAN, quienes ya han empezado a [pronunciarse](#) al respecto.
- [7] Ver al respecto al análisis de Alvaro Pardo en [Razón Pública](#).

[http://www.azonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/6890-renta-m
inera-y-regalias-un-debate-ineludible.html](http://www.azonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/6890-renta-minera-y-regalias-un-debate-ineludible.html)