

CONSECUENCIAS FISCALES DEL MODELO EXTRACTIVISTA EN UN ESCENARIO DE PRECIOS DEPRIMIDOS.

Por Alvaro Pardo¹ / Red Justicia Tributaria²

Los beneficios tributarios aprobados para el sector extractivo, utilizados profusamente por los últimos gobiernos para incentivar la producción y exportación de minerales, se convirtieron en la actual fase depresiva del ciclo internacional de precios en el instrumento más efectivo utilizado por las multinacionales mineras para maximizar sus ganancias a costa de profundizar la crisis de las finanzas públicas y castigar el patrimonio económico de los ciudadanos.

El Gobierno Nacional insiste en mantener los beneficios tributarios y aprobar nuevos incentivos para que las empresas mineras incrementen su producción y por esa vía, supuestamente, generar recursos para financiar la inversión social y empleo; se trata de una política no responsable con una economía en crisis por la enfermedad holandesa e implica recargar sobre los empleados y trabajadores la tarea de reducir déficit fiscal, o continuar con la política de endeudamiento público y venta de las empresas rentables del Estado.

Desde la expedición del documento CONPES 3762 de 2013³, el gobierno dejó en claro que su política es profundizar la aplicación de un modelo minero claramente perjudicial para el interés nacional con argumentos que examinados a la luz de los balances contables y los estados de resultados de las principales empresas no tienen fundamento.⁴

El modelo de minería y su esquema tributario no contribuyen a superar la crisis fiscal; por el contrario, los privilegios tributarios a las multinacionales del carbón profundizan el déficit fiscal y no atraen la inversión extranjera, alientan prácticas que reducen el pago de impuestos y generan un detrimento en el patrimonio económico de los ciudadanos por el envilecimiento de los precios del carbón en el mercado internacional.

Las alertas del mercado fueron desestimadas o minimizadas por razones reeleccionistas en el 2014, así como las voces de analistas que llamaban a corregir las consecuencias colaterales de un modelo que reprimizó la economía (enfermedad holandesa), golpeó la base industrial, generó un enorme déficit en la balanza de comercio exterior, mientras se mantuvo una política de excesivo gasto público y no se sembraron recursos para la destorcida minera.

Ya no son los llamados de alerta de los analistas, sino las mismas cifras oficiales las que hablan de la crisis en todos los frentes de la economía. Y en medio de esa crisis, son válidas algunas preguntas que por lo menos deberían llamar la atención de la sociedad, los hacedores de políticas y de la Comisión de Expertos para la Equidad y Competitividad Tributaria.

¹ Director Centro de estudios minero-energéticos Colombia Punto Medio

² Agradezco el apoyo del profesor Jorge Enrique Espitia a la elaboración del presente documento, obviamente la responsabilidad del contenido es del autor.

³ Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (PINES).

⁴ Balance general y estado de resultados de las compañías mineras. SIREM Superintendencia de Sociedades.

- ¿Es razonable que Drummond haya exportado 10 millones de toneladas de carbón de la mina El Descanso en el 2014 y no haya pagado un solo peso por impuesto de renta? El detrimento patrimonial es evidente en el caso de esta compañía.
- ¿Por qué el gobierno insiste en establecer elevadas metas de producción y exportación de carbón si los precios en el mercado internacional son muy inferiores a los de finales de la década pasada? Exportar más a menores precios no mejora la renta del Estado.
- ¿Para qué el gobierno insiste en exportar mayores cantidades de carbón sin que tenga la capacidad para controlar y exigir a las compañías mineras que paguen sus impuestos según los precios al consumidor final y no a precios de transferencia a sus comercializadoras internacionales?
- ¿Para que exige mayores exportaciones si mantiene los beneficios tributarios que erosionan los ingresos fiscales? Beneficios aprobados a granel sin estudios que los justifiquen o evalúen su efectividad, e incluso sin límites en el tiempo para beneficiar una industria que maximiza sus utilidades a costa de disminuir sus pagos al país donde genera sus rentas. Por cada peso que recibió el Estado por impuestos y regalías, las compañías hicieron deducciones de sus impuestos por \$1,16 pesos.
- ¿Para qué mantener los beneficios tributarios a las multinacionales mineras, si la inversión extranjera directa en el sector depende principalmente de los precios en el mercado internacional? El comportamiento de la IED en minería demuestra que el detonante de sus movimientos son los precios internacionales y no los incentivos tributarios, los cuales son de todas formas aprovechados para reducir el impuesto de renta.

Los precios de transferencia, el incremento de los gastos operacionales en administración y ventas de las multinacionales mineras, y los beneficios tributarios a favor de este sector, contribuyen al deterioro de las finanzas públicas del país. No obstante, por acción y omisión, el Gobierno Nacional prefiere mantener y mejorar las condiciones de la IED en minería a diseñar una política que refleje el interés general de los colombianos respecto a sus recursos naturales no renovables.

El objeto de este documento es analizar los argumentos utilizados por el Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos para incentivar la inversión minera en un escenario de bajos precios en el mercado internacional, a la luz de los balances generales y estados de resultados contables de las más importantes compañías mineras que producen y exportan carbón colombiano, y llamar la atención sobre los impactos que esta actividad arroja sobre la delicada situación fiscal del país, así como sobre el patrimonio económico de los ciudadanos.

LAS COMPAÑÍAS MINERAS ELEVARON LAS EXPORTACIONES, PERO REDUJERON EL PAGO DE IMPUESTOS.

Este documento se basa en el análisis de los balances generales y estados de resultados de las empresas Cerrejón Zona Norte, Drummond Coal Mining Ilc (El Descanso), Prodeco S.A., Drummond LTD, Carbones del Cerrejón Limited, Carbones Colombianos del Cerrejón S.A., y Drummond LTD (La Loma).

Debe advertirse que la reserva de información detallada y la ausencia de transparencia no permiten profundizar en el análisis del comportamiento de algunos de los ítems presentados por las empresas mineras a la Superintendencia de Sociedades. Es lamentable que los ciudadanos no tengan acceso a la información minuciosa de un sector que se lucra de bienes públicos, que no puedan ejercer su derecho a exigir una

contraprestación equitativa por los mismos y a contribuir en la prevención de prácticas de evasión y elusión que erosionan la base gravable y minimizan el pago de impuestos al Estado.

Exportaciones de carbón en el periodo 2012 – 2014.

Dentro del conjunto del sector minero, es la industria del carbón la que registra la mayor importancia por los mayores volúmenes de producción y exportaciones, así como impuestos y regalías, aunque estas últimas no son todo lo que deberían ser, como veremos a continuación. Antes de pasar al análisis de los estados de resultados, se presentan las estadísticas de exportación de cada una de las empresas de la muestra y se observa que, salvó en el 2013, las ventas externas continúan manteniendo la misma tendencia creciente de la década anterior.

Tabla 1. Las exportaciones de carbón de las compañías más grandes crecieron 5% en el 2014.

	2.011	2.012	2.013	2.014
Cerrejón Zona Norte	16.499.030	19.744.375	21.717.328	24.831.545
Drummond La Loma	18.115.610	17.177.183	13.301.148	12.951.419
PRODECO	7.380.121	10.183.997	10.961.413	11.951.976
Drummond El Descanso	4.925.910	8.827.961	8.573.518	10.125.216
Carbones del Cerrejón área La Comunidad	5.996.543	6.624.175	6.469.161	6.375.557
Carbones Colombianos del Cerrejón La Comunidad	1.397.669	748.576	610.751	675.957
Consorcio Cerrejón área Patilla	5.622.647	4.660.737	3.114.105	2.501.219
Carbones del Cerrejón área Oraganal	4.801.631	2.870.841	1.344.656	
Total	64.741.172	70.839.857	66.092.081	69.412.889
Crecimiento		9,4%	-6,7%	5,0%
Producción nacional	85.803.229	89.024.320	85.464.714	88.500.000
% de la producción	75%	80%	77%	78%

Fuente: SIMCO y ANM

Las compañías de la muestra, entre ellas, Drummond, Cerrejón y Prodeco, explican el 78% promedio de las exportaciones nacionales de carbón. Se trata de compañías extranjeras que operan las minas de carbón más grandes del país bajo la modalidad de contratos de aporte minero.

Las exportaciones de carbón de estas compañías crecieron 2,5% promedio en los últimos tres años, y 5% en el 2014. La disminución en las exportaciones de carbón en el 2013 se explica por razones operacionales y laborales, pero en general la tendencia es al incremento de los volúmenes producidos y exportados.

El gobierno nacional proyectó una producción de 100 millones de toneladas de carbón para el 2015, y aunque las empresas han dicho que se trata de una meta alta, las autoridades han aprobado nuevas normas mineras y tributarias, agilizado los trámites ambientales y la expropiación de predios, para que las compañías socorran al gobierno con sus metas rentísticas.

Tabla 2. Estado de Resultados 2012 – 2014.

Millones de pesos constantes

Año	Ingresos operacionales	Costos operacionales / Costo de ventas y prestación de servicios	Utilidad bruta	Gastos operacionales de administración	Gastos operacionales en ventas	Total gastos operacionales en administración y ventas
2012	12.516.104	9.224.622	3.291.482	118.204	726.710	844.915
2013	11.654.940	9.238.796	2.416.244	125.991	605.979	731.971
2014	11.312.924	9.678.228	1.634.696	127.482	823.987	951.470
Tasas de crecimiento						
2013/2012	-6,9%	4,8%	-26,6%	6,6%	-16,6%	-13%
2014/2013	-2,9%	4,8%	-32,3%	1,2%	36,0%	30%
Promedio	-4,9%	4,8%	-29,5%	3,9%	9,7%	8,5%

Año	Anticipos Impuesto de renta	Utilidades
2012	875.764	1.619.230
2013	587.147	1.007.096
2014	255.909	-12.546
Tasas de crecimiento		
2013/2012	-33,0%	-37,8%
2014/ 2013	-44,7%	-69,5%
Promedio	-38,8%	-53,6%

Fuente: Superintendencia de Sociedades. Estados de resultados.
Millones de pesos constantes (2014=100)

Los ingresos operacionales de las más importantes multinacionales registraron una disminución promedio del 5% promedio como consecuencia, principalmente, de la baja de los precios en el mercado internacional, no obstante sus exportaciones de carbón crecieron en promedio 2,5% anual.

Un aumento del 4,8% promedio en los costos podría explicarse por el aumento en la producción. Los menores ingresos operativos y los mayores costos conllevaron sendas disminuciones en las utilidades brutas de las compañías, pero lo que más llama la atención de los estados de resultados es el elevado crecimiento de los gastos operacionales en administración y ventas.

Las deducciones por estos gastos crecieron 30% en el 2014, en una economía donde los precios al consumidor se incrementaron en apenas 3,66% según el DANE. No se desconocen los gastos que en estas materias puedan tener las compañías, pero el incremento exagerado expresa también la estrategia tributaria de las multinacionales para reducir la base gravable y por esa vía minimizar el pago de impuestos en el país.

En efecto, el anticipo del impuesto de renta según los estados de resultados que pagaron estas compañías pasó de \$875 mil millones de pesos constantes en el 2012 a \$255 mil millones en el 2014, una disminución del 44,7% en el último año.

Significa que la política de incentivar la producción y las exportaciones mineras utilizando deducciones y exenciones en una coyuntura de bajos precios no es garantía de mayor recaudo de impuestos para la Nación y menos de recursos para la inversión social.

Las compañías en su conjunto reportan pérdidas, pero como veremos más adelante, el negocio de estas multinacionales no es la extracción y exportación de minerales, sino la venta a través de comercializadoras pertenecientes a sus mismos grupos económicos.

Sin embargo, las compañías mineras, junto con sus gremios y abogadas, defienden sus intereses potenciando su supuesto aporte a la balanza fiscal del país y confundiendo a la opinión pública. Los gremios no distinguen las tasas nominales de tributación de las efectivas, y mezclan los impuestos y regalías mineras con las de hidrocarburos para mostrar cifras importantes, pero que no le corresponden al sector.

TASAS NOMINALES Y TASAS EFECTIVAS DE TRIBUTACIÓN

Las tasas de tributación son todas aquellas que se establecen en las leyes o decretos, pero que no pasan de ser indicativas. Lo realmente importante es la tasa efectiva de tributación, es decir, lo que realmente pagan las compañías luego de restar las deducciones, exenciones, descuentos o beneficios por pertenecer a algún régimen tributario especial, como las donaciones a las fundaciones de estas compañías.

Un método para aproximarse a la tasa efectiva de tributación de las compañías mineras es plantearse ¿qué pasaría si el gobierno eliminara todos los beneficios tributarios y calculara el impuesto de renta sobre la utilidad operacional?

La utilidad operacional es el resultado de restarle los costos operativos a los ingresos operativos, de manera que una vez el empresario recupere lo gastado en la producción de un bien o servicio, aplique la tasa de tributación. ¿Cuál fue la tasa efectiva de tributación de las compañías en su conjunto en los últimos años?

Tabla 3. Tasas nominales y efectivas de tributación

Año	Utilidad Operacional	Impuestos, gravámenes y tasas*	Tasa efectiva de tributación	Tasa nominal de tributación por renta
2012	3.291.482	348.050	11%	34%
2013	2.416.244	217.180	9%	34%
2014	1.634.696	113.079	7%	34%

Cifras extraídas de los balances generales de las compañías estudiadas. SIREM.
Cálculos propios. Millones de pesos constantes.

El impuesto de renta en Colombia, desde la reforma tributaria del 2012⁵, se distribuye entre 25% de impuesto de renta y 9% del llamado impuesto de renta para la equidad - CREE, es decir, la tasa nominal de tributación por estos conceptos asciende a 34%.

Los cálculos realizados muestran en primer lugar el impacto de las deducciones y exenciones tributarias en el monto de impuestos pagados por estas compañías y que llevan a que las tasas efectivas sean ostensiblemente inferiores a las nominales; en segundo lugar se observa una tendencia a pagar cada día menos como porcentaje de sus utilidades operacionales o brutas.

Así, mientras la mayoría de los ciudadanos pagan impuestos al 34%, estas compañías tributan mucho menos como consecuencia de los innumerables beneficios tributarios que se les otorgan. Con el pago del IVA ocurre algo similar, las multinacionales, sus gremios y abogadas se quejan de la tasa del 16%, pero no dicen que algunas de sus transacciones están exentas de IVA o que cuando lo pagan, pueden solicitar devolución ante la DIAN.

En suma, las multinacionales mineras que dominan el mercado de exportación de carbón aumentaron sus exportaciones en un 4,4% promedio durante los últimos tres años, pero redujeron su pago de impuesto de renta en un 44% promedio en el mismo periodo. Nuevamente, producir más no es garantía de mayores ingresos para el Estado por concepto de impuestos, pero si golpean fuertemente el fisco nacional y el patrimonio económico de los ciudadanos, conformado por sus recursos naturales no renovables.

Drummond: un caso paradigmático

El caso de Drummond Coal, operador de la segunda mina de carbón más grande del país, El Descanso, en el departamento de Cesar, es uno de los más paradigmáticos en materia de tributación.

Tabla 4. Información Financiera – Drummond Coal Mining LLC

MM pesos constantes

ITEM	2011	2012	2013	2014
Ingresos operacionales	59,4	145,2	144,8	146,3
Costo de ventas y de prestación de servicios	49,3	122,2	125,7	133,9
Utilidad Bruta	10	22	18,9	12,4
Gastos Operacionales de Administración y ventas	2,5	6		5,3
Utilidad operacional	7,5	16,6	18,8	6,9
Impuesto de renta y complementarios *	2,7	4,5	2,8	CERO
Tasa efectiva de Tributación	24,55%	20,45	14,66%	CERO

Fuente: Superintendencia de Sociedades y cálculos propios

*Impuestos, gravámenes y tasas. Balance General de la compañía.

⁵ Ley 1607 de 2012.

Se destaca el acelerado crecimiento de los costos de ventas y de prestación de servicios en el periodo (133,9%) y la manera como ese hecho, correlacionado con la estabilidad de los ingresos operativos, provocaron una disminución de las utilidades operacionales en el 2014. Estas cifras son provistas por las compañías, están a su discreción y es muy difícil para la autoridad tributaria cuestionarlas o rebatirlas. Es un acto de fe.

Para calcular la tasa efectiva de tributación, se dividió el ítem de impuestos, gravámenes y tasas que aparece en el balance general de la compañía por la utilidad bruta. Se observa entonces como esta tasa disminuye gradualmente desde el 2011 (varios puntos porcentuales por debajo de la tasa nominal del 34%) y hasta el 2014 cuando Drummond Coal Mining LLC no pagó impuestos, gravámenes o tasas, según el balance general de esta compañía publicado por la Superintendencia de Sociedades.⁶

Drummond con sus operaciones en La Loma y El Descanso logró posicionarse en los últimos años como el principal productor y exportador de carbón colombiano. La tasa efectiva de tributación de los años 2012 y 2013 es inferior a la nominal y los montos pagados no se corresponden con la magnitud de la operación, pues la base gravable es mínima gracias a los elevados gastos en ventas y prestación de servicios.

Grave para el país que esta compañía hubiese exportado 10 millones de toneladas de carbón de la mina El Descanso en el 2014 sin pagar un solo peso por concepto de impuestos, gravámenes y tasas. El detrimento patrimonial es evidente y el estado no tiene medios para evitar este desangre económico debido a que las empresas, sus gremios y abogadas se han encargado de alimentar jurídicamente los mal llamados derechos adquiridos en el sector minero.

Desde la lógica empresarial vigente es claro que la compañía arrojó pérdidas en el 2014, entre otras por los menores precios en el mercado internacional y el manejo de costos y gastos que la autoridad tributaria no puede verificar, pero desde la lógica de los propietarios de los recursos naturales no renovables es inconcebible que su patrimonio económico se reduzca y desaparezca sin obtener a cambio ninguna contraprestación por concepto de impuesto de renta.

¿Y en qué queda la renta minera, si el impuesto de renta es la variable más importante? ¿Tiene alguna lógica que en este escenario el Gobierno Nacional quiera imponer metas a las compañías mineras para que produzcan y exporten más?

Quizá el Gobierno pueda argumentar que Drummond paga en su lugar regalías, como en efecto lo hizo. Por la explotación de carbón en la mina El Descanso pagó \$236 MM, pero debemos recordar que gracias a un concepto de la oficina jurídica de la DIAN en el año 2005, por el cual incluso modificó el espíritu del artículo 360 de la Constitución Nacional, las compañías mineras pueden asumir que los pagos por regalías constituyen un costo y por tanto puede deducirlas de sus impuestos. Nos quedamos sin el pan y sin el queso.

⁶ Ver Anexo 1

LOS PRECIOS DE TRANSFERENCIA

Organismos multilaterales, naciones desarrolladas y una multitud de organizaciones sociales han alertado durante varios años sobre los mecanismos de evasión de las compañías multinacionales para evadir el pago de impuestos en los países donde generan su renta.⁷

Uno de estos mecanismos es el uso de los llamados precios de transferencia y consiste en que las multinacionales venden sus bienes, carbón en este caso, a compañías comercializadoras que reúnen en su mayoría dos condiciones: a) pertenecen al mismo grupo económico y b) son creadas en paraísos fiscales donde se pierde la trazabilidad de los bienes y sus precios; no se puede obtener ninguna información.

El precio al cual el productor/exportador le vende el carbón a su comercializadora es el llamado precio de transferencia y regularmente es muy inferior al precio de mercado o precio al consumidor final. Luego, la firma comercializadora vende el carbón al precio de mercado, logrando una utilidad extraordinaria que no paga impuestos por estar en un paraíso fiscal. Se considera un mecanismo de evasión porque permite exportar las utilidades sin el pago de impuestos locales.

¿Cómo afecta esta práctica a los países propietarios de los recursos naturales no renovables? Las compañías mineras reportan sus ingresos operacionales basados en los precios de transferencia y no en los precios de venta al consumidor final, y sobre una base menor inician el proceso para calcular sus impuestos a pagar y en el caso colombiano las regalías también.

Así, los impuestos que pagan las compañías multinacionales a los países donde generan su renta, un fenómeno que ya está en la agenda de los organismos multilaterales y de los 20 países más desarrollados del mundo, son primero castigados por los precios de transferencia y luego por los beneficios tributarios aprobados por los mismo países interesados en incentivar la IED en el sector de la minería.

Los casos de Drummond Coal Mining en la mina El Descanso es, hasta que la compañía demuestre lo contrario, un ejemplo del uso de los precios de transferencia. ¿Cómo se calcula? Los ingresos operacionales están definidos como aquellos que las empresas generan a partir del desarrollo de su objeto social, en este caso, a partir de la explotación y exportación del carbón.

Una aproximación al precio implícito reportado por las compañías se obtiene dividiendo los ingresos operacionales por el volumen de carbón exportado. La cifra podría no ser exacta debido a que el objeto social de las compañías sea más amplio y puedan obtener ingresos operacionales diferentes a la producción y comercialización de carbón, pero es nuevamente la falta de información y de transparencia la que impide hacer cálculos más exactos. Por lo pronto, repito, es una aproximación.

⁷ La Hora de la Justicia Fiscal. Red Justicia Fiscal de América Latina y El Caribe. Julio 2015.

Tabla 5. Drummond Coal Mining LLC: Precios de transferencia y de mercado

Año	2013	2014
Ingresos operacionales (MM\$)	144,8	146,3
Exportación de carbón (ton)	8'573.518	10'125.216
Ingreso por tonelada en \$	17.052	14.449
Ingreso por tonelada en US	9,1	7,2
Precio Internacional	73,0	64,0

Fuente: Superintendencia de Sociedades, ANM y cálculos propios.

Se trata en este caso de la otra mina manejada por Drummond, llamada El Descanso, y el cálculo señala que esta compañía vendió carbón colombiano a US9,1 por tonelada en el 2013 y a \$7,2 en el 2014, precios muy por debajo del precio internacional.

Como se dijo antes, con el manejo de los precios de transferencia se da el primer golpe a las finanzas públicas, pues se reduce ostensiblemente, como en este caso, los ingresos a partir de los cuales se empieza a calcular los impuestos a pagar. En este caso, como vimos antes, el uso de precios de transferencia y las deducciones tributarias llevaron a la compañía a no pagar impuesto en el 2014.

Drummond Coal Mining arrojó pérdidas por \$845 millones de pesos en el 2014, pero, como se dijo antes, su negocio no es producir y exportar carbón. Hasta que se compruebe lo contrario, el negocio es comercializar. Uno de los comercializadores del carbón de Drummond es la japonesa Itochu Corp, compañía que en el 2012 compró el 20% de los intereses de Drummond en Colombia.

AUMENTAR LOS COSTOS Y LOS GASTOS PARA ENFRENTAR LOS MENORES PRECIOS.

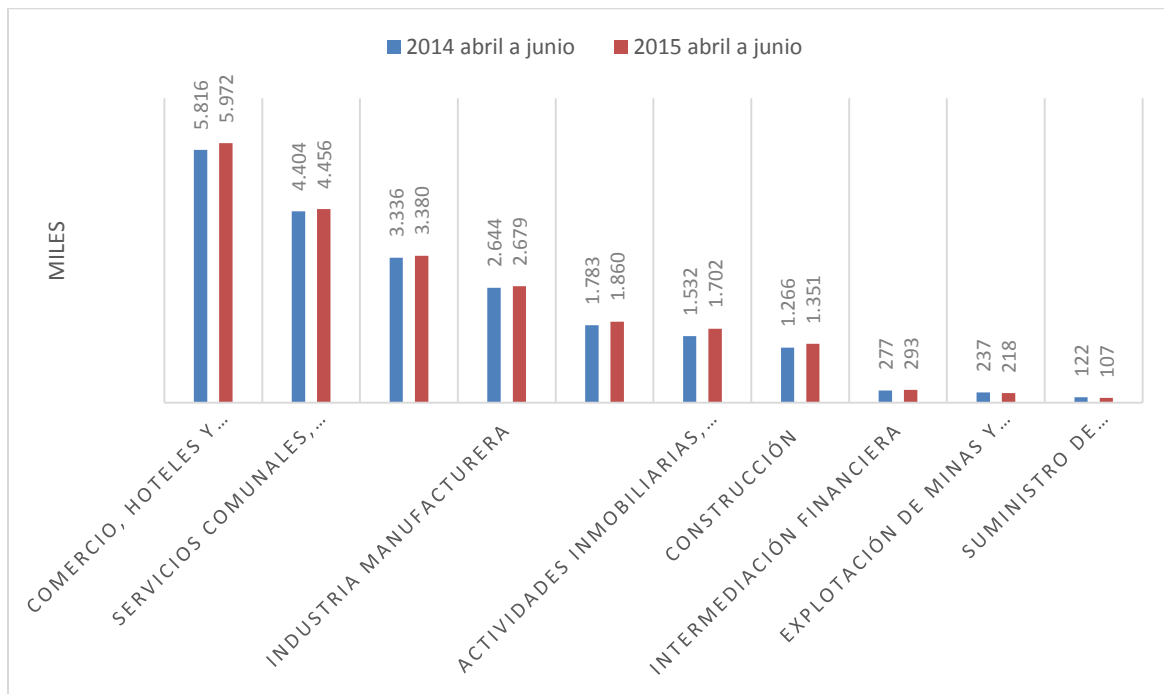
Por concepto de beneficios tributarios, el Gobierno Nacional renunció a recaudar \$9,2 billones de pesos en impuestos de renta durante el año gravable de 2014. De ellos, los beneficios al sector de la mediana y gran minería sumaron \$476.000 millones de pesos.

La Red por la Justicia Tributaria señaló que en Colombia existen 89 tipos de beneficios tributarios⁸. No se conocen estudios del Ministerio de Hacienda que determinen la necesidad de generar incentivos, su eficiencia o valoración objetiva de los resultados esperados de los incentivos; muchos de estos no tienen fecha de terminación, y ahora se argumenta que aún en declive el país necesita que la industria minera permanezca y crezca para generar ingresos para la inversión social y empleo.

Las cifras mostradas señalan claramente que la industria minera no provee los recursos para la inversión social. Mientras el gobierno mantenga los beneficios tributarios y no obligue a las empresas a pagar sus impuestos según los precios al consumidor final y a abrir sus libros para conocer sus gastos operacionales, este sector será un hueco negro por donde se van los impuestos y los minerales de los ciudadanos. Y si la idea es subsidiar a estas multinacionales para que generen empleo, veamos estas cifras del DANE.

⁸ Fin del auge petrolero y crisis económica. Justicia Tributaria. Colombia

Gráfica 1. Ocupación por sectores de la economía



El sector minero formal genera 218.000 empleos, versus 5,9 millones en el sector comercio, hoteles y restaurantes, 4,4 millones en el sector servicios y 3,3 millones en agricultura a julio de 2015. No es razonable, en consecuencia, seguir creyendo que los beneficios tributarios a la industria minera generara más empleo, se trata de recursos gastados de manera ineficaz y de una política no responsable con la situación fiscal del país.

Sin embargo, como se dijo antes, el Gobierno mantiene una enorme lista de beneficios que, valga señalar, no solo se encuentran en el estatuto tributario, sino también se duplican y potencian en el Estatuto de Inversiones Internacionales, y en los regímenes cambiario y de comercio exterior.

Algunas de las compañías mencionadas cuentan con contratos de estabilidad jurídica, deducen las regalías y las donaciones a sus fundaciones sociales de sus impuestos, no pagan impuesto de remesa de utilidades; cuando tienen programas de reforestación o gastan en el desarrollo científico y tecnológico pueden deducir hasta el 175% del aporte de sus impuestos; se convirtieron en los principales beneficiarios del Plan Vallejo, algunos de sus puertos operan en zonas francas, deducen los intereses que pagan por créditos bancarios o de sus casas matrices, deducen sus aportes a los gremios del sector, amortizan sus costosos equipos en línea recta o a cinco años, descuentan los impuestos pagados en el exterior y el IVA pagado por la importación de maquinaria, se benefician de las continuas reducciones arancelarias, descuentan incentivos por la generación de empleo, gozan de exenciones de impuestos por pago de dividendos, esto sin contar con los beneficios de los Tratados de Libre Comercio y de la facultad de demandar al Estado en cortes internacionales para dirimir sus diferencias con el Estado.

La aplicación de esta feria de beneficios tributarios también contribuye con la disminución del recaudo tributario y acentúa la crisis fiscal. Es urgente, en consecuencia, que el Gobierno Nacional suspenda la nueva ola de incentivos a este sector de la economía y evalúe la pertinencia de mantener los existentes.

LAS GRANDES MINERAS DEL CARBÓN Y SU CONTRIBUCIÓN NETA A LA RENTA MINERA

Un examen individual a los balances generales de las grandes multinacional del carbón revela que la tendencia desde el 2011 es a pagar cada vez menos, aunque la producción y las exportaciones crezcan. Veamos:

Tabla 6. Balance General. Impuestos, gravámenes y tasas

Millones de pesos constantes

Año	2011	2012	2013	2014
C. I. Prodeco	23.797	54.714	48.929	61.696
Carbones del Cerrejón Limited	292.581	27.110	50.729	29.203
Cerrejón Zona Norte	146.937	24.401	41.419	15.552
Carbones Colombianos del Cerrejón	1,214	1.516	2.588	3.025
Drummond Limited – La Loma	170.409	235.772	68.659	1.489
Drummond Coal Mining – El Descanso	2'501.053	4.527	2.842	
Total	3'135.991	348.050	217.180	113.079
Crecimiento		-89%	-38%	-48%

Fuente: Balances Generales. SIREM.

La destorcida del boom de precios de la década anterior generó una fuerte caída en el pago del impuesto de renta y demás gravámenes de las grandes multinacionales del carbón al fisco nacional y es responsable de la profundización de la crisis fiscal.

Esta es una consecuencia conocida en los países que no toman medidas para evitar la reprimarización de las economías y malgastan los recursos extraordinarios de las bonanzas cíclicas de los precios. Es lamentable que pese a la experiencia internacional para evitar el impacto de la enfermedad holandesa, en Colombia no se hubiese hecho nada para prevenir o minimizar las consecuencias.

Debe destacarse una reducción importante entre los anticipos del impuesto de renta incluidos en los estados de resultados de las compañías mencionadas, que en el periodo 2012 a 2014 ascendieron a \$1.488 millones de pesos constantes, versus el impuesto de renta registrado en sus balances generales que en el mismo periodo sumó \$791.388 millones. Se trata de un hecho que ratifica la intención de las compañías por aportar lo mínimo al erario público.

Se acepta entre los entendidos que la renta minera es la suma de todos los ingresos del Estado por la explotación de los recursos naturales no renovables. Los ítems más importantes de la renta minera son el impuesto de renta, el CREE, las regalías y las compensaciones. Una comparación entre los ingresos del Estado por la explotación de sus recursos minerales y los gastos operacionales en administración y ventas

que realizan las empresas, muestra que en el 2014, por cada peso que le ingreso al estado, las multinacionales descontaron \$1,16 pesos por deducciones tributarias en su declaración de renta.

Tabla 7. Balance neto de la renta minera

Millones de pesos constantes

Año	Impuestos	Regalías	Regalías netas	Impuestos + regalías	Gastos Operacionales	Renta / gastos
2013	217.180	1'131.912	758.381	975.561	731.971	(0,75)
2014	113.079	1.085.678	700.404	813.483	951.470	1,16

Fuente: Estados contables de las compañías y cálculos propios.

El cuadro registra una disminución de los impuestos, gravámenes y tasas del 48%, y una reducción del 4% en las regalías pagadas. Las regalías netas son las efectivamente pagadas, pues una parte de las mismas son deducidas de los impuestos de las multinacionales, lo que reduce el ingreso neto por la explotación de los recursos naturales no renovables. Se observa también, como se dijo antes, que la estrategia de estas compañías en épocas de crisis es maximizar sus gastos operacionales en administración y ventas, los cuales crecieron un 30%.

Esa es la estrategia de las multinacionales del carbón y el país no tiene herramientas para verificar la exactitud de las declaraciones de renta; su única opción es eliminar los beneficios tributarios que son llevados al extremo y que castigan el erario público y el patrimonio económico de los colombianos.

Guillermo Rudas y Jorge Enrique Espitia⁹ llegaron a conclusiones similares en el 2013, cuando los precios de los minerales básicos iniciaban apenas su caída. Este ejercicio muestra que en las crisis, los resultados para el país son aún más desastrosos como consecuencia de un modelo que impide proteger los intereses de la nación y que beneficia claramente a las multinacionales.

¿DEPENDE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA DE LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS?

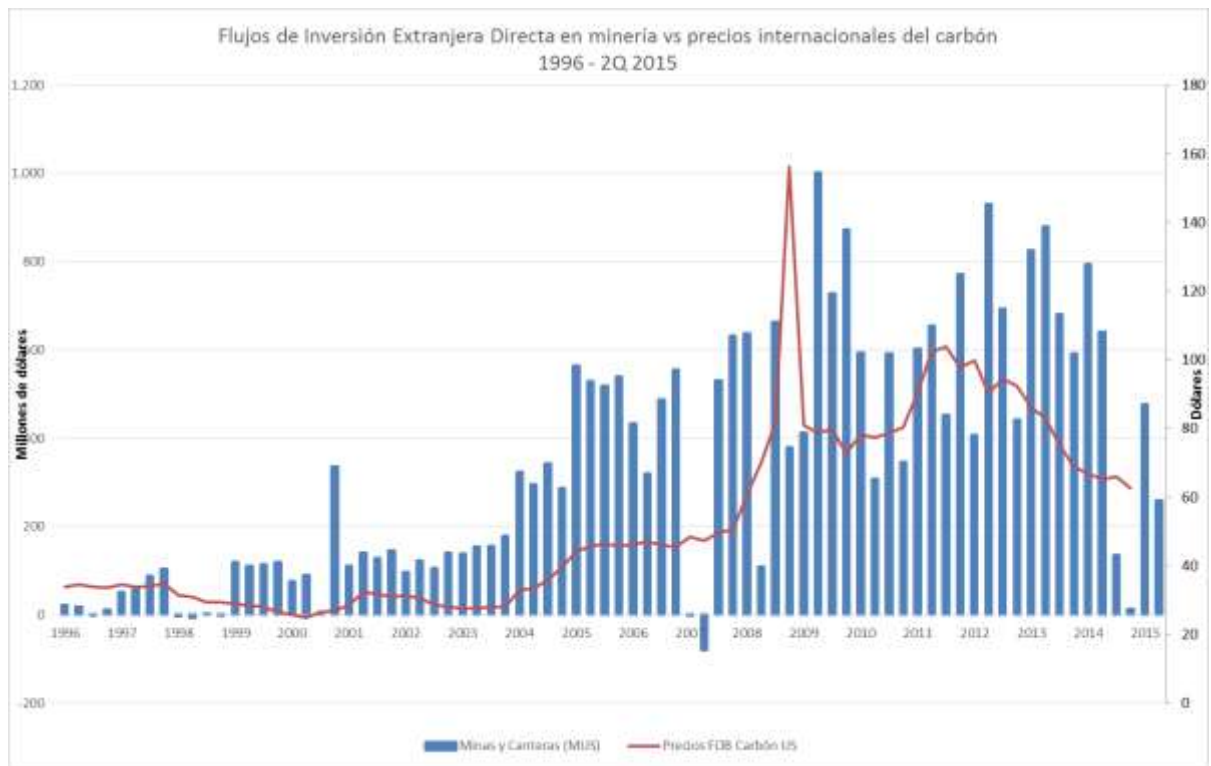
Las multinacionales del carbón y sus gremios iniciaron a comienzo de 2015 una campaña orientada a exigir la aprobación de un paquete de beneficios que llamaron PIPE Minero-Energético, y que incluía la extensión de los beneficios de la Ley de Infraestructura a los sectores de minas y petróleos, la creación de zonas francas para exploración petrolera mar adentro, una nueva reducción arancelaria, la asignación permanente de áreas para petróleos y minas, y la revisión de los requisitos técnicos y económicos para participar en rondas o procesos de adjudicación directa.

El Gobierno Nacional, con el argumento de incentivar la IED en minas y petróleos para garantizar la inversión social, aprobó recientemente algunos de estos beneficios, que se suman a la larga lista de privilegios del sector. La pregunta es: ¿Cuáles son las variables fundamentales que intervienen en las decisiones para invertir en un país como Colombia?

El siguiente cuadro muestra el comportamiento de los flujos trimestrales de la Inversión Extranjera Directa en Minería y los precios FOB de exportación de los carbones colombianos entre 1996 y el segundo trimestre de 2015.

⁹ Participación del Estado y la sociedad en la renta minera. G. Rudas y J. Espitia. Minería en Colombia. Libro 1. Contraloría General de la República. Mayo 2013.

Gráfico 2.



Fuentes: Banco de la República y SIMCO

La gráfica registra los movimientos de las dos variables mencionadas en el tiempo, y en ella se observa que con algún retraso una disminución de los precios conlleva a una caída en los flujos de IED, y viceversa. Ahora veamos que tanto influyen los precios internacionales del carbón las decisiones de reducir, mantener o elevar la IED.

Obviamente, una parte de esa inversión está comprometida con proyectos en marcha donde lo máximo que puede ocurrir, en el evento de una descolgada de precios, es que los proyectos se detengan o se reprogramme su desarrollo, pero otro tipo de inversión, por ejemplo en exploración, no cabe duda que se paraliza.

Para ello, se realizó un ejercicio que correlaciona los precios internacionales del carbón con los flujos trimestrales de inversión y los resultados fueron los siguientes: La ecuación estimada con datos trimestrales en el periodo 1996 a segundo trimestre del 2005 fue:

$$IEDCARBON = b_1 + b_2 * PRCARBON + U$$

$$IEDCARBON = -35.34 + 6.99 * PRCARBON + U$$

Dependent Variable: IEDCARBON				
Method: Least Squares				
Date: 09/29/15 Time: 14:44				
Sample: 1996Q1 2014Q4				
Included observations: 76				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
PRCARBON	6.996836	0.917281	7.627798	0.0000
C	-35.34404	54.24589	-0.651552	0.5167
R-squared	0.440171	Mean dependent var		333.7105
Adjusted R-squared	0.432606	S.D. dependent var		283.8970
S.E. of regression	213.8470	Akaike info criterion		13.59436
Sum squared resid	3384060.	Schwarz criterion		13.65570
Log likelihood	-514.5858	Hannan-Quinn criter.		13.61887
F-statistic	58.18331	Durbin-Watson stat		1.411525
Prob(F-statistic)	0.000000			

Fuente: cálculos propios

Dos conclusiones importantes de este ejercicio son: 1) Aunque sería improbable que el precio del carbón llegue a cero, la tendencia de la ecuación (-35,34), determina que una reducción en el precio inducirá a desinversiones en el sector y 2) el coeficiente de regresión señala que por cada dólar que aumente el precio internacional del carbón, la IED aumentará US\$6,99 millones de dólares. En conclusión, cuando el precio del carbón cae, automáticamente la IED se contrae y viceversa. Aunque el sentido común y la testaruda realidad reflejan este hecho, el gobierno parece empeinado en entregar nuevas gabelas a los inversionistas extranjeros para que permanezcan en el país. Error, van a venir cuando los precios empiecen a crecer nuevamente.

Estas conclusiones ratifican el hecho de que la variable más importante para tomar decisiones sobre IED en el sector carbón es el precio en el mercado internacional, sobre el cual el Gobierno Nacional no tiene ninguna capacidad de incidir, y que los beneficios tributarios que a granel se ofrecen a los inversionistas extranjeros no tendrán impacto en su decisión de mantener o incrementar su capital en el país, salvo que los mismos son utilizados por las multinacionales para minimizar el pago de impuestos en el país, como vimos antes.

Una prueba más de la inutilidad de ofrecer incentivos a la industria minera para que permanezca en el país es que pese a ellos, la balanza factorial de la balanza de pagos registró en el 2014 un déficit por US\$12,8 mil millones de dólares producto de una mayor salida de inversiones con sus rentabilidades que ingresos por inversión extranjera.

No tiene, en consecuencia, ningún sentido mantener una política de incentivos a este sector de la economía, ampliamente dominada por multinacionales mineras, que además de no promover la IED, si tienen un costo fiscal para la Nación, agravando la crítica situación de las finanzas públicas.

CONCLUSIONES

La falta de información detallada, de transparencia y de acceso a las cuentas de multinacionales que se lucran de bienes públicos no permite un examen más minucioso de prácticas orientadas a erosionar la base gravable para minimizar el pago de impuestos al Estado.

El bajo recaudo de impuestos en el país se explica por la aplicación de prácticas de evasión y elusión, entre ellas, el uso de los precios de transferencia, el crecimiento desbordado de los costos operacionales y de los gastos operacionales en administración y ventas, y la aprobación a granel y sin estudios previos que los justifiquen, ni evaluaciones posteriores, de las deducciones, exenciones y descuentos tributarios. Todo ello ha contribuido fuertemente con la actual crisis de las finanzas públicas del país.

La debilidad institucional, el régimen tributario aplicable al sector y la ausencia de transparencia son elementos funcionales al modelo minero vigente desde la aprobación del Código de Minas – Ley 685 de 2001 – que en la fase de precios bajos 1) reduce la contraprestación del Estado por la explotación de los recursos naturales no renovables 2) los beneficios tributarios castigan con mayor fuerza el recaudo fiscal y por tanto contribuyen al déficit fiscal y 3) el uso de los precios de transferencia por parte de las empresas estudiadas o de precios muy inferiores a los precios del mercado, envilecen los precios de los minerales y socaban el recaudo fiscal.

Las decisiones de la Inversión Extranjera Directa en Minería responden a los precios de los minerales en el mercado internacional y no a los mayores beneficios tributarios ofrecidos por el gobierno colombiano, quien desde hace varios años mantiene una disputa fiscal con México y Perú por ofrecer las mejores garantías a los inversionistas extranjeros.

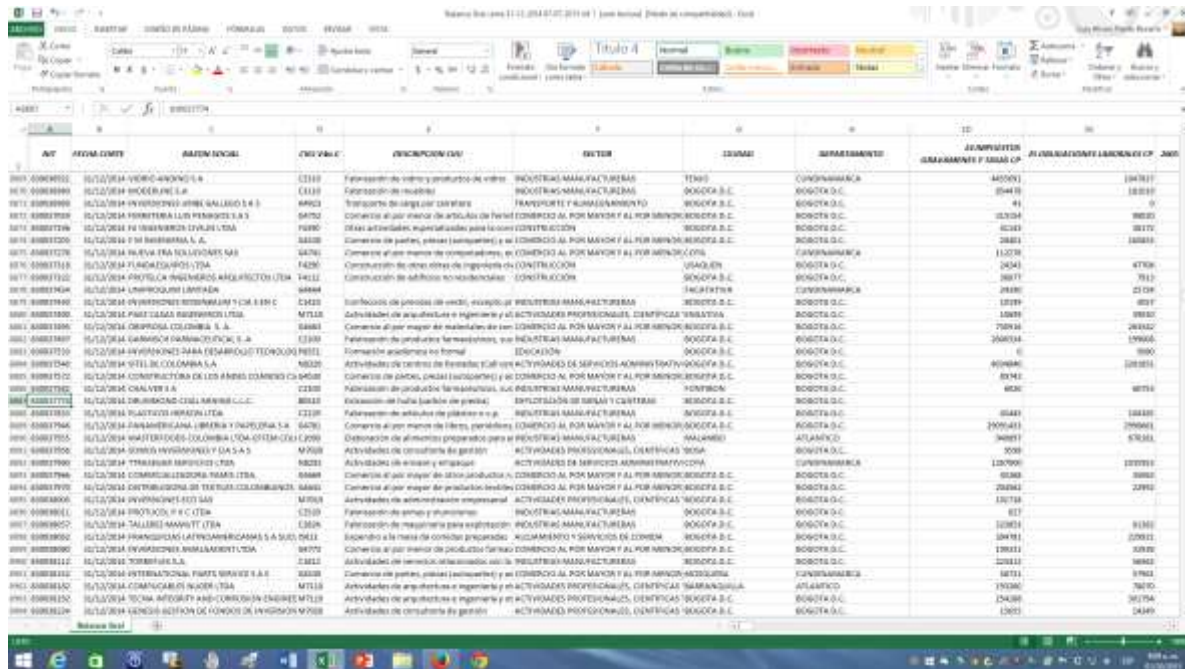
No es responsable con el país mantener una política extractivista que reduce el patrimonio económico de los ciudadanos sin la contraprestación correspondiente y unos beneficios tributarios de enorme costo fiscal que las multinacionales usan de manera intensiva para elevar sus gastos y deducciones y por esa vía reducir su aporte al fisco nacional.

El examen de los resultados contables y financieros de las más importantes multinacionales del carbón señalan que su negocio no es producir y exportar minerales colombianos, sino comercializarlos a través de compañías que pertenecen a su mismo grupo económico, y que en algunos casos tienen asiento en paraísos fiscales.

Las multinacionales pueden mostrar pérdidas en Colombia, pero las utilidades del negocio son “exportadas”, mediante los precios de transferencia. Sin embargo, directamente o a través de sus voceros gremiales reclaman mayores beneficios y garantías para permanecer en el país, buscando a su vez socializar las pérdidas mostradas en los estados financieros que la autoridad tributaria no puede fiscalizar.

Generar una política responsable y sostenible para la extracción de los recursos naturales no renovables, y un esquema tributario que se corresponda con la naturaleza finita y estratégica de esos recursos naturales no renovables es la tarea que convoca a los colombianos. Los proyectos mineros que hoy se aprueben bajo estas condiciones, afectarán las finanzas públicas de las generaciones venideras.

Anexo 1. Balance General. Impuestos, gravámenes y tasas de Drummond Coal Mining en la base de datos SIREM



CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	VALOR	SECTOR	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	VALOR IMPORTE
0000000001	INDUSTRIA VINOGRANADILLA S.A.	13110	Fabricación de vinos y productos de vino	INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	TEQUO	COLOMBIANA
0000000002	INDUSTRIA MODERNA S.A.	13110	Fabricación de modales	INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	BOGOTÁ D.C.	BOGOTÁ D.C.
0000000003	INDUSTRIA INVERSIÓN ANIL BALLEO S.A.S	66020	Transporte de carga por carretera	TRANSPORTE Y SERVICIOS AUXILIARES	BOGOTÁ D.C.	BOGOTÁ D.C.
0000000004	INDUSTRIA FARMACIA LUIS RAMÍREZ S.A.S	64020	Comercio al por menor de artículos de farmacia	COMERCIO AL POR MENOR Y AL POR MAYOR	BOGOTÁ D.C.	BOGOTÁ D.C.
0000000005	INDUSTRIA FARMACIA LUIS RAMÍREZ S.A.S	64020	Otros artículos de farmacia para la venta	COMERCIO AL POR MENOR Y AL POR MAYOR	BOGOTÁ D.C.	BOGOTÁ D.C.
0000000006	INDUSTRIA Y TIENDA BARRANCA S.A.	34320	Comercio de partes, piezas (componentes) y accesorios	COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR	BOGOTÁ D.C.	BOGOTÁ D.C.
0000000007	INDUSTRIA FARMACIA TELLO S.A.S	34320	Comercio al por menor de farmacia, accesorios	COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR	BOGOTÁ D.C.	BOGOTÁ D.C.
0000000008	INDUSTRIA FARMACIA TELLO S.A.S	34320	Comercio al por menor de farmacia, accesorios	COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR	BOGOTÁ D.C.	BOGOTÁ D.C.
0000000009	INDUSTRIA PROYECTA INGENIEROS ASOCIADOS LTDA	14110	Construcción de edificios no residenciales	CONSTRUCCIÓN	VALENIA	BOGOTÁ D.C.
0000000010	INDUSTRIA LINDORQUE LINDORQUE S.A.S	64020	Comercio al por menor de alimentos	COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR	BOGOTÁ D.C.	BOGOTÁ D.C.
0000000011	INDUSTRIA LINDORQUE LINDORQUE S.A.S	64020	Comercio al por menor de alimentos	COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR	BOGOTÁ D.C.	BOGOTÁ D.C.
0000000012	INDUSTRIA LINDORQUE LINDORQUE S.A.S	64020	Comercio al por menor de alimentos	COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR	BOGOTÁ D.C.	BOGOTÁ D.C.
0000000013	INDUSTRIA LINDORQUE LINDORQUE S.A.S	64020	Comercio al por menor de alimentos	COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR	BOGOTÁ D.C.	BOGOTÁ D.C.
0000000014	INDUSTRIA LINDORQUE LINDORQUE S.A.S	64020	Comercio al por menor de alimentos	COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR	BOGOTÁ D.C.	BOGOTÁ D.C.
0000000015	INDUSTRIA LINDORQUE LINDORQUE S.A.S	64020	Comercio al por menor de alimentos	COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR	BOGOTÁ D.C.	BOGOTÁ D.C.
0000000016	INDUSTRIA LINDORQUE LINDORQUE S.A.S	64020	Comercio al por menor de alimentos	COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR	BOGOTÁ D.C.	BOGOTÁ D.C.
0000000017	INDUSTRIA LINDORQUE LINDORQUE S.A.S	64020	Comercio al por menor de alimentos	COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR	BOGOTÁ D.C.	BOGOTÁ D.C.
0000000018	INDUSTRIA LINDORQUE LINDORQUE S.A.S	64020	Comercio al por menor de alimentos	COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR	BOGOTÁ D.C.	BOGOTÁ D.C.
0000000019	INDUSTRIA LINDORQUE LINDORQUE S.A.S	64020	Comercio al por menor de alimentos	COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR	BOGOTÁ D.C.	BOGOTÁ D.C.
0000000020	INDUSTRIA LINDORQUE LINDORQUE S.A.S	64020	Comercio al por menor de alimentos	COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR	BOGOTÁ D.C.	BOGOTÁ D.C.

FIN