

Carbón Colombiano: Con cara pierde el país, con sello también

Por Alvaro Pardo¹ / Red Justicia Tributaria Colombia

Los beneficios tributarios aprobados para el sector minero desde que empezó la destorcida de los precios del carbón en el 2012, sumados a los existentes, no son efectivos a la hora de atraer a los inversionistas extranjeros del sector, dado que sus decisiones dependen principalmente de los precios internacionales, pero las empresas saben aprovechar todas las gabelas para minimizar el pago de impuestos en el país.

La paradoja de la política del sector es clara: los beneficios tributarios no contribuyen a evitar la estampida de la inversión extranjera en el sector, las exportaciones de carbón difícilmente aportarán a las metas rentistas del gobierno, el costo fiscal de los beneficios ahonda el déficit en las finanzas públicas y la caída de los impuestos de las grandes mineras envilece la renta que a cambio pagan por la explotación del carbón, patrimonio económico de todos los ciudadanos de este país.²

- *¿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 rentas según su propio balance general? 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 regalías, las compañías mineras dedujeron \$3,5 pesos de sus impuestos.*
- *¿Para qué mantener los beneficios tributarios a las multinacionales mineras, si la inversión extranjera directa (IED) 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.*

El análisis de los balances generales y los estados de resultados de las multinacionales que explotan y exportan el 78% del carbón colombiano revela que el detrimento patrimonial de la Nación por la explotación de estos recursos en la fase de precios deprimidos es aún mayor que en la fase alcista, registrado y que no obstante el Gobierno Nacional persiste y ahonda en un modelo extractivista que no responde al interés general de los ciudadanos.

¹ Director Colombia Punto Medio

² Consecuencias fiscales del modelo extractivista en un escenario de precios deprimidos. Documento en construcción. Red Justicia Tributaria. Colombia

El gobierno justifica la radicalización del modelo minero con argumentos que a la luz de los resultados contables de las multinacionales mineras no tienen fundamento, entre ellos, que el país debe blindar la inversión extranjera directa en minería con nuevos beneficios para que este sector aporte a su vez recursos para la inversión social y la generación de empleo.

La depuración de los estados contables a partir de los precios de transferencia, el costo fiscal de los beneficios tributarios aprobados por el Gobierno Nacional y la debilidad de la autoridad tributaria para evitar prácticas de elusión y evasión de impuestos, son hechos que sumados al irresponsable manejo del gasto público de los últimos años, contribuyen al déficit fiscal sin mayores precedentes en la historia reciente del país.

Los precios de transferencia

El negocio de las multinacionales del carbón no es la explotación y exportación del mineral, sino su comercialización a través de intermediarios o comercializadoras internacionales que o pertenecen a su mismo grupo económico y/o están establecidas en paraísos fiscales. El precio al cual las multinacionales venden el carbón colombiano (precio de transferencia) es muy inferior a los precios del mercado o al consumidor final, y sobre este menor precio liquidan el impuesto de renta y las regalías.

De entrada, el país pierde en este negocio. Una forma de aproximarse a los precios de transferencia de las compañías es dividiendo sus ingresos operacionales por el volumen de carbón exportado, y se encontró un caso particular.

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

| Año | 2013 | 2014 |
|----------------------------------|-------------|-------------|
| Ingresos operacionales (Miles\$) | 144.800.000 | 146.300.000 |
| 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.

Mientras Drummond Coal Mining, operador de la mina El Descanso, en el departamento de Cesar, no demuestre lo contrario, el año pasado vendió carbón colombiano US\$7,2 dólares, cuando el precio internacional promediaba los US\$64 dólares, y utilizó este precio para calcular sus ingresos operativos y reducir el impuesto de renta a pagar en Colombia.

Gastos operacionales en administración y ventas

El análisis de los balances generales y estados de resultados de las compañías Cerrejón Zona Norte, Drummond Limited (La Loma), C.I. Prodeco, Carbones Colombianos del Cerrejón, Carbones del Cerrejón Limited, Drummond Coal Mining (El Descanso), publicados por la Superintendencia de Sociedades, aportan algunos elementos de interés:

Estado de Resultados (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 | 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 |

Fuente: Superintendencia de Sociedades y cálculos propios.

Los ingresos operacionales de las compañías mencionadas cayeron 4,9% promedio en los años mencionados, en tanto que los costos operacionales, costos de ventas y de prestación de servicios crecieron 4,8% promedio anual. Se puede inferir que los ingresos operacionales cayeron por la disminución de los precios del carbón (precios de transferencia), pero en ausencia de información más detallada no parece justificable un incremento de los costos del 4,8% promedio; obviamente la autoridad tributaria no tiene los medios para corroborar los hechos que expliquen ese comportamiento.

Pero lo que sí no tiene ninguna explicación es un incremento del 30% en los costos operacionales en administración y ventas, y menos en una economía donde la tasa de inflación no superó el 4% en el 2014.

Estos ítems son verdaderas cajas negras, donde las empresas pueden incluir lo que quieran y a su antojo. La ausencia de transparencia es cómplice de la situación y muy difícilmente la autoridad tributaria podrá descifrar los montos reportados o requerir mayor información.

Adicional a esta práctica, las compañías utilizan ampliamente los beneficios tributarios para reducir la base gravable de las empresas y por ese camino el impuesto de renta a pagar. La Red Justicia Tributaria denunció la existencia de unos 89 beneficios tributarios, muchos de ellos sin fecha de terminación, los cuales el año pasado redujeron el recaudo en \$9,2 billones de pesos; las empresas mineras ahorraron por este concepto \$476.000 millones de pesos.³

³ Fin del auge petrolero y crisis económica. Mario Valencia y Sneyder Rivera. Red Justicia Tributaria.

Tasas de impuestos nominales y efectivas

Las empresas mineras, sus gremios y uno que otro funcionario de Gobierno confunden deliberadamente las tasas nominales y efectivas de tributación para enviar un mensaje equivocado a la opinión pública sobre su aporte al fisco nacional. Las tasas nominales son indicativas y las efectivas las que realmente reflejan los impuestos que pagan.

Una aproximación para determinar el aporte real de estas multinacionales al fisco nacional es calcular la tasa efectiva relacionando las utilidades operacionales con los impuestos, gravámenes y tasas que aparecen en el balance general de las empresas de la muestra. En otras palabras, se busca determinar la tasa de tributación a la que efectivamente pagaron estas empresas y que como se observa es inferior a la nominal gracias a la feria de gastos operacionales y de beneficios tributarios del sector.

| 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% |

Fuente: Balance General. Superintendencia de Sociedades. Cálculos propios

Las deducciones, exenciones y descuentos tributarios, así como los regímenes tributarios especiales, aprobados por el gobierno nacional sin mayor justificación y sin estudios que permitan evaluar su eficacia y cumplimiento de objetivos, golpean fuertemente los ingresos fiscales de la Nación.

El bajo nivel de recaudo tributario en el país no es porque la clase media evade o elude, sino porque las grandes multinacionales, en este caso mineras, elevan sin justificación conocida sus costos y gastos operacionales, y porque extreman los beneficios que el mismo gobierno aprueba. Por cada peso que el gobierno colombiano recaudó por concepto de impuestos y regalías en el 2014, las grandes mineras dedujeron de sus impuestos gastos operacionales por \$1,16 pesos.

Explotación carbonífera y detrimento económico

El modelo de concesión minero establecido en la Ley 685 de 2001 – Código de Minas, sin ningún otro objetivo que el de obtener una renta estatal, entregó la totalidad de las reservas probadas a particulares, y por su explotación el estado recibe a manera de contraprestación regalías (artículo 360 de la CP), y el particular se obliga a pagar como persona natural o jurídica el llamado impuesto de renta.

Las regalías, como es conocido, se pueden deducir de los impuestos gracias a un concepto de la DIAN del año 2005. Pero además, el modelo minero y el esquema tributario aplicable, especialmente en la fase depresiva del ciclo internacional de precios, conlleva a un inexorable detrimento patrimonial porque gracias a las prácticas antes mencionadas, las compañías logran reducir sus impuestos, hasta el punto de no pagar nada.

Uno de los casos más paradigmáticos en esta materia es nuevamente Drummond Coal Mining, operadora de la mina El Descanso, que exportó 10,4 millones de toneladas de carbón en el 2014 y aparece con un anticipo de impuesto de renta por \$34 millones de pesos en su estado de resultados y cero impuestos en su balance general.

Cualquiera que haya sido el impuesto a pagar, no deja de ser ridículo y aberrante que una compañía exporte esos volúmenes de carbón sin ninguna contraprestación económica que compense la explotación de la riqueza minera del país y la reducción del patrimonio económico de los colombianos.

Pero es también increíble que en un contexto de precios bajos y sin capacidad para fiscalizar los balances de estas compañías, el gobierno fije metas superiores de exportación de carbón, cien millones de toneladas en el 2015, a sabiendas que ni el mercado, ni las compañías, incrementarán su aporte al fisco nacional. Las compañías estudiadas perdieron \$12 mil millones de pesos en el 2014, aunque –hasta que demuestren lo contrario – las utilidades fueron salvadas por derecha y “exportadas” a través de los precios de transferencia.

Beneficios tributarios: ladrándole a la luna

Tras el abrupto descenso de los precios internacionales del carbón, la caída del aporte de las mineras al fisco nacional y la parálisis que amenaza al sector, especialmente en materia exploratoria, las multinacionales y sus gremios aprovecharon la coyuntura para exigir nuevos beneficios tributarios. Gradualmente, el gobierno fue cediendo, junto con otros beneficios en materia de requerimientos ambientales para los proyectos PINES⁴ que elevan el gasto fiscal y que no se compadecen de la crítica situación de las finanzas públicas.

Pero ¿qué tanto pueden los beneficios fiscales incidir en las decisiones de inversión de las multinacionales mineras en Colombia? Una relación econométrica entre los precios internacionales del carbón y los flujos de inversión extranjera en el sector para los últimos 18 años arroja la evidencia de una relación significativa entre estas dos variables, es decir, que cuando los precios caen los inversionistas se van y cuando suben regresan.⁵

El único que parece no saber de esta relación es el gobierno nacional que continúa entregado beneficios a las multinacionales mineras; pero es claro que éstas no van a volver hasta que los precios suban nuevamente, aunque aprovecharan las gabelas tributarias para minimizar su aporte impositivo al país, exportando minerales a bajo costo y contribuyendo así con el déficit fiscal mientras el gobierno busca incautos para recargarles la ya pesada carga tributaria.

⁴ Documento CONPES 3762 de 2013.

⁵ Agradezco al profesor Jorge Enrique Espitia su apoyo en la elaboración de este documento en construcción para la Red Justicia Tributaria Colombia.