



Este artículo es una publicación de la Corporación Viva la Ciudadanía
Opiniones sobre este artículo escribanos a:

semanariovirtual@viva.org.co

www.viva.org.co

Con los dados cargados

Amylkar D. Acosta M.

Ex presidente del Congreso de la República

¡Quien al tiempo de ganar no supo el modo al tiempo de perder lo pierde todo!

Recientemente, en su discurso de instalación del Congreso del sector de la *Minería a gran escala*, el presidente Santos les llevó a los asistentes al mismo dos noticias, una buena y otra mala. La buena, que la anunciada reforma tributaria no los va a tocar y la mala que se prepararan para enfrentar el debate en torno a las regalías. Ni cortos ni perezosos, se apresuraron a contratar un estudio express a efectos de enfrentar la avalancha que se les viene con la firma Ernst & Young, a través del cual se hizo un “análisis comparativo en materia de carga fiscal para la minería en Colombia (carbón y oro). Los resultados de este no pueden ser más asombrosos, cuando se confrontan con otros realizados por entidades muy serias y por parte de expertos de mucha reputación. Contra toda evidencia llegan a la conclusión que “la carga fiscal que asumiría una *nueva inversión* a desarrollarse en Colombia a partir de 2011, en el sector minero, es mayor que el promedio de los países frente a los cuales se hizo la comparación. Por lo tanto *Colombia podría ser menos competitiva en materia fiscal que el resto de países que se tuvieron en cuenta para el estudio*”. ¿Qué tal?

Al paso que vamos les quedaremos a deber a las multinacionales que explotan los recursos minerales en el país. Recordemos que según cifras de la Cepal y Naciones Unidas, “Colombia es el país latinoamericano que menos recauda con relación al PIB, por explotación de recursos no renovables”¹. Según la investigación por ellos adelantada en el año 2006, el Government Take para Colombia era del 26% en Chile y 27% para oro y 25% para cobre en Perú, en contraste con el 22% de Colombia. Y como lo acaba de plantear el mismísimo FMI, “Latinoamérica necesita gravar adecuadamente la explotación de recursos naturales, ya que *los impuestos que pagan las firmas con concesiones privadas son muy bajas en muchos países*”²; Colombia es uno de estos. Por ello, no es descabellada la propuesta del ex ministro de Hacienda Rodrigo Botero (neoliberal como el que más) de “elevar la tributación del sector minero-energético, con el fin de recaudar una porción considerable de las ganancias *ocasionales* originadas en los altos precios internacionales”³. Otro ex ministro de hacienda, José Antonio Ocampo (este sí de tendencia socialdemócrata) considera que “la mejor política para manejar la bonanza es un impuesto a la

¹ Portafolio. Horacio Ayala. Julio, 13 de 2010

² Portafolio. Febrero, 14 de 2011

³ Cartagena de Indias. Centro de Convenciones. Agosto, 27 de 2010

exportación de minerales. Se replicaría en este campo la manera como manejamos las bonanzas cafeteras en el pasado, con éxito bien reconocido”⁴. Efectivamente, dos países mineros por excelencia como lo son Australia y Chile reajustaron recientemente el llamado state take en la explotación de sus minerales, esto es el porcentaje de ingresos que esta genera con el que se queda la Nación. En Guatemala el llamado Royalty minero llega al 50% cuando el precio del oro sobrepasa la cotización de los US \$900 la onza, como ocurre actualmente. En el Perú, el partido de gobierno acaba de proponer elevar la regalía del oro hasta el 10%.

Cuadro comparativo

Ingresos del gobierno por el sector minero con respecto al PIB		
Chile	Perú	Colombia
10%	1,7%	0,61%

Enhorabuena

Por todas las razones anteriores, compartimos plenamente la propuesta del Senador Juan Mario Laserna, coordinador ponente del proyecto de Plan Nacional de desarrollo (PND)⁵, en el sentido de reajustar las regalías a pagar por parte de las grandes empresas extractoras del oro. Dicha propuesta fue presentada en la ponencia respectiva y busca establecer una tarifa *progresiva* del impuesto al oro entre el 4% actual y el 12%. En ello tiene toda la razón, pues resulta inconcebible por no decir que irritante que mientras el charquero de Manaure en La guajira paga el 12% por la sal que extrae la multinacional Greystar, la misma que le sigue teniendo el ojo puesto al páramo de Santurbán, pagaría sólo el 4% por el más precioso de los minerales, el oro. Eso es ridículo! Pero, además de incrementar el porcentaje del impuesto se debe plantear también la revisión del precio que sirve de referencia para la liquidación y pago de las regalías, que hoy inexplicablemente es el 80% del precio internacional promedio del último mes.

En este sentido comparto plenamente la opinión del experto Mauricio Cabrera, en el sentido que a la explotación del oro y *no sólo del oro* “se le debería imponer un esquema similar al del petróleo. En este caso, la compañía petrolera tiene que ceder una parte de la producción al Estado, que puede llegar hasta el 50%; la regalía va del 8 al 25% dependiendo del tamaño de la producción y tiene que ceder entre el 30 y el 50% del incremento de los precios”⁶. Ello significa que de aplicarse esta fórmula en este momento cuando los precios del crudo rondan los US \$100 el barril, el Estado recibiría *adicionalmente* por concepto de altos precios el 40% de los mayores ingresos,

⁴ El Tiempo. Julio, 18 de 2010

⁵ Proyecto de Ley No. 179 Senado y 218 Cámara de 2011

⁶ Portafolio. Marzo, 8 de 2011

con lo cual el government take sería superior al 70%. Y esta fórmula no se la inventó Mauricio, tampoco la sacó de un cubilete mágico, “estas condiciones no son de la Venezuela del socialismo del siglo XXI, sino de la Ronda Colombia 2010, y *no espantaron a los inversionistas*”⁷, por el contrario dicha ronda estuvo sobredemandada y fue todo un éxito. Además, tenemos como antecedente lo pactado a través de un Otrosí en el contrato de Asociación entre Ecopetrol y la Chevron - Texaco, en el sentido que los *ingresos extraordinarios* provenientes de la venta del gas natural extraído a *precios superiores a US \$1.26 el millar de pies cúbicos*, se reparte por mitades entre los dos socios⁸. Y estamos hablando de una actividad que como la exploración y explotación de hidrocarburos es de alto riesgo. Mientras el petróleo, a guisa de ejemplo, hay que *ubicarlo* a través de la sísmica y la perforación de pozos, que son costosísimos y riesgosos, el carbón sólo hay que *cubicarlo* porque ahí está. A juicio del ex ministro Botero, “la política minero –energética tendrá que condicionarse a la política macroeconómica, en vez de que sea a la inversa. Eso implica aplicarle gravámenes *adicionales* a ese sector, ya sea por intermedio de un impuesto a las ganancias *ocasionales* o de *regalías crecientes* para recaudar la mayor proporción de los aumentos de precios internacionales del petróleo y la minería”⁹.

Tatequieto del C. de E.

Desafortunadamente la tendencia en el país ha sido la contraria, siempre se ha tratado de minimizar los pagos de las compañías que explotan los RNNR al Gobierno Nacional y a las entidades territoriales. El caso más patético es lo ocurrido con la explotación de los mismos en áreas en donde el subsuelo es propiedad de los particulares. En el 2001 cuando se expidió por parte del Congreso de la República la Ley 685, como resultado de múltiples presiones se impuso que “en el caso de propietarios privados del subsuelo”¹⁰, deberían pagar “**no menos** del 0.4% del valor de la producción”¹¹ por concepto de regalías. Pues bien, el Gobierno Nacional, ni corto ni perezoso, expidió el Decreto 1631 de 2006 mediante el cual se reglamentó dicha norma disponiendo que en el caso del oro dichas regalías serían de sólo el **0.4%**, *sin importar el volumen de la producción* y en el caso del carbón se fijó el mismo irrisorio **0.4%** para la pequeña y mediana minería, esto es para una producción menor de las 3 millones de toneladas y de **0.6%** en el caso de la gran minería.

Por fortuna, el Consejo de Estado le salió al paso a semejante despropósito y declaró la nulidad de los artículos 1, 2 y 3 de dicho Decreto, al considerar que “el Gobierno desbordó la atribución presidencial reglamentaria al no acatar disposiciones de la Corte Constitucional y del propio Consejo de Estado que encontraron que esos límites al pago de las regalías no eran ajustados a la Carta de 1991. El Consejo de Estado encontró que *existe una diferencia desproporcionada entre el pago de regalías por propietarios privados del subsuelo que explotan carbón y metales preciosos, y las regalías pagadas por*

⁷ Ídem

⁸ Amylkar D. Acosta M. El zarpazo de las regalías. Septiembre, 10 de 2010

⁹ El Colombiano. Reportaje. Septiembre, 17 de 2010

¹⁰ Ley 685 de 2001. Artículo 227

¹¹ Ídem

el subsuelo de propiedad del Estado". Añade la providencia "la sanción del Decreto 1631 fue una burla a dos fallos de la Corte Constitucional y del mismo Consejo de Estado, a través de los cuales se declaró la inconstitucionalidad de ese tope mínimo desproporcionado para el cobro de regalías por la explotación minera". Y no es para menos, es que estamos hablando de una diferencia abismal: mientras que en tratándose del subsuelo del Estado, en el caso del carbón la pequeña y mediana minería paga el 5% y en el de la gran minería el 10%; en contraste con el 0.4% y el 0.6%, respectivamente, que se pretendía cuando se trata del subsuelo privado, *como si el impacto económico y social fuese menor del que se deriva de la explotación del carbón cuando el Estado es el titular del subsuelo*.

Al alza o a la baja

Un estudio divulgado por el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), de la Universidad de los Andes, señala que "la explotación carbonera a cielo abierto en el Cesar y sus impactos ambientales y de pobreza pueden llegar a superar los beneficios percibidos por esta actividad en términos de empleos, regalías e ingresos fiscales"¹². Agrega, además, que "la evidencia muestra que las firmas perciben ganancias sustanciales dados los bajos costos de producción y el buen comportamiento de los precios internacionales, *que los incentiva a agotar el mineral en el menor tiempo posible de forma insostenible*"¹³. Es bueno precisar que ni las regalías ni los impuestos deben entenderse como compensación por el impacto ambiental; la mitigación de este, amén de las medidas remediales, deben correr por cuenta de la empresa explotadora del recurso. Así lo reconoce una de ellas; según la empresa surafricana Anglo Gold Ashanti que explota la mina La Colosa en el Tolima, "esto no es cierto. El Plan de Manejo Ambiental que desarrollan las compañías para compensar y mitigar los impactos ambientales *se financia con recursos de las empresas*"¹⁴. Es que, además de la responsabilidad social corporativa que les concierne, así lo prescribe el artículo 80 de la Carta. Las regalías, los impuestos y/o compensaciones, entonces, son más bien, como lo consagra la Constitución Política, "*una contraprestación económica*"¹⁵ por el valor intrínseco del mineral que se extrae, el costo de oportunidad inmanente y las externalidades económicas y sociales negativas que traen aparejadas tales desarrollos.

Lo paradójico de esta historia es que mientras se le promete a las multinacionales de la minería esta rebaja de impuestos, *estando en la cresta de la ola alcista de los precios internacionales de los minerales*, no hace nada se tramitó una reforma tributaria (Ley 1430 de 2010) y al amparo de la Emergencia Económica, Social y Ambiental que se decretó recientemente con motivo de la tragedia invernal se expidió el Decreto 4825 de 2010 para arbitrar mayores recursos. Se aspira por parte del Gobierno recaudar de esta manera entre 5 y 6 billones de pesos. Además, con la entrada en vigencia del impuesto al patrimonio establecido en el gobierno anterior se espera recaudar \$10 billones

¹² Poder. Febrero, 26 de 2011

¹³ Ídem

¹⁴ Portafolio. Marzo, 11 de 2011

¹⁵ Constitución Política. Artículo 360

adicionales. Y, como si lo anterior fuera poco se le ha anunciado al país por parte del Ministro de Hacienda Juan Carlos Echeverry una nueva reforma tributaria para el mes de abril. Esta cascada impositiva se viene después que durante los dos cuatrienios anteriores se erosionó la base impositiva a causa de la proliferación de beneficios tributarios al gran capital, a tal punto que después de haber logrado que los ingresos tributarios pasaran de representar el 16% del PIB en 2007 al 13.1% en el 2009 y cerró el 2010 en el 12.4%¹⁶. Se repetirá la historia, de “tener que aumentar los tributos al resto de colombianos para de esta manera tapar el hueco fiscal que se abre con el tratamiento *siempre generoso* que se le brinda al gran capital?

Afana más el velón que el dueño de la olla

No faltan quienes salen en defensa de las prerrogativas dispensadas en el pasado a las grandes empresas, aduciendo que “las señales recientes han generado inquietud y llevado a la paralización de decisiones de inversión, algo que puede salir muy costoso en el mediano plazo”¹⁷ y fingen abrigar temores de que se crea “que en Colombia el Ejecutivo quiere exprimir a la gallina de los huevos de oro”¹⁸. No hay tal que las grandes inversiones extranjeras en el sector minero obedezcan a la tan cacareada “confianza inversionista”, como la entendió el anterior gobierno; sencillamente la gran demanda por los productos mineros y sus altos precios han alentado a la inversión y a los inversionistas a apostarle a esta actividad. Una prueba fehaciente del aserto anterior nos la suministra la reciente encuesta aplicada entre compañías mineras 2010 – 2011 (Survey of Mining Companies) divulgada por el prestigioso Instituto Fraser, de la cual concluye que **“ninguna compañía minera dejaría de invertir en Colombia por razones tributarias”**¹⁹. Llama poderosamente la atención que “el 12% de los inversionistas internacionales considera que el régimen tributario colombiano alienta la inversión; el 56% dice que no desestimula la misma, 27% dice que es medianamente disuasorio frente a la inversión; y **ninguno cree que los impuestos ahuyenten a los capitales**”²⁰. Como quien dice, afana más el velón que el dueño de la olla!

www.amylkaracosta.net

Edición N° 00297 – Semana del 30 de Marzo al 5 de Abril de 2012

¹⁶ Ministerio de Hacienda. Marco Fiscal de Mediano Plazo. 2011

¹⁷ Portafolio. Editorial. Diciembre, 16 de 2010

¹⁸ Ídem.

¹⁹ Portafolio. Marzo, 16 de 2011.

²⁰ Ídem.