

APUNTES DE LA CÁTEDRA:

Repensar el futuro de
América Latina y el Caribe.
Alternativas para la transformación
social-ecológica



10 | Junio de 2021

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

SECTOR EXTRACTIVO EN COLOMBIA: ¿REGULACIÓN VIRTUOSA O INTERVENCIÓN PERVERSA?

Guillermo Rudas



Contenido

| | | |
|----|--|---|
| 1. | INTRODUCCIÓN | 3 |
| 2. | HIDROCARBUROS FRENTE A MINERÍA: UN PERFIL DIFERENCIADO | 3 |
| 3. | BENEFICIOS TRIBUTARIOS DEL SECTOR EXTRACTIVO | 6 |
| 4. | LAS REGALÍAS, LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y EL IMPUESTO A LA RENTA: UN DEBATE NECESARIO | 7 |
| 5. | REGULACIONES AMBIENTALES CON IMPLICACIONES ECONÓMICAS | 8 |
| 5. | CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 9 |

1. INTRODUCCIÓN¹

La extracción formal de recursos del subsuelo tiene en Colombia dos grandes modalidades, claramente diferenciadas: los hidrocarburos, con Ecopetrol a la cabeza y varias empresas en un mercado competitivo; y unas pocas empresas mineras a gran escala, producto de inversión extranjera directa. En ambos casos se requiere la intervención reguladora del Estado para evitar distorsiones en los mercados y para controlar acciones que generan impactos negativos y muchas veces irreversibles sobre el bienestar social, tales como afectaciones a la salud y al medio ambiente.

En estas notas se revisan algunos aspectos centrales de esta intervención del Estado en la extracción de recursos naturales no renovables. Se inicia presentando una reseña de algunas normas de regulación económica sobre este sector, con énfasis en la participación del Estado que percibe las regalías a título de contraprestación por la extracción de un recurso de su propiedad. Se contextualiza además cómo contribuye el sector extractivo al conjunto de la economía, en contraste con otros sectores fundamentales: la industria manufacturera y el sector agropecuario.

En seguida se analizan tres asuntos de fondo: los beneficios tributarios asignados a este sector, diferenciándolo explícitamente del conjunto de la economía; las relaciones entre la liquidación del impuesto a la renta y su eventual disminución por el tratamiento fiscal a las regalías; y las implicaciones económicas de algunas normas ambientales, resaltando la capacidad de las autoridades para hacer cumplir estas normas reguladoras. Por último, se presentan las conclusiones centrales y algunas recomendaciones.

1 Este trabajo no hubiese sido posible sin el apoyo de la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol). Las opiniones expresadas solo comprometen al autor.

2. HIDROCARBUROS FRENTE A MINERÍA: UN PERFIL DIFERENCIADO

En Colombia hay un gran contraste entre la extracción de hidrocarburos y los minerales a gran escala. Presentar el sector extractivo de manera agregada puede ocultar aspectos esenciales que diferencian a estos dos subsectores.

En la producción de petróleo y gas participan varias empresas; en un mercado competitivo se destaca Ecopetrol, sociedad anónima con participación mayoritaria del Estado (88,49%) y varios fondos de pensiones con cerca de la tercera parte del resto de acciones de los socios minoristas. Esta empresa lidera la extracción de hidrocarburos del país y concentra la producción de combustibles y otros derivados del petróleo para el mercado interno. Sus dividendos se destinan principalmente al Estado como socio mayoritario. Además, a título de regalías el sector petrolero transfiere al Estado entre 8 y 25% del volumen total extraído, dependiendo de la escala de producción e independientemente de los precios de mercado². En la práctica, estas regalías se transfieren en términos físicos y no en dinero.

Los altos precios del petróleo en el mercado internacional en buena parte de las últimas décadas localizaron la extracción de hidrocarburos en un lugar relevante en términos de su contribución al producto interno bruto (PIB): entre 2010 y 2014, con un precio promedio de 92 dólares por barril³ frente a un promedio de 75 dólares en los cinco años previos⁴, el sector alcanzó a representar 4,3% del PIB en promedio. Esta

2 Mientras no se indique lo contrario, las regalías se refieren a las definidas en la actual ley 141 de 1994.

3 Todos los precios descritos se tomaron de *Index Mundi*.

4 En 2020 el precio promedio cayó a 41 dólares por barril, después de caídas mucho más significativas después de los años de bonanza.

participación se expresa en las utilidades de las empresas, en los impuestos y en regalías; y, en menor medida, en la remuneración al trabajo, relativamente baja por la alta composición de capital de esta actividad. En este mismo periodo la industria manufacturera –a pesar de su declive sostenido– aportó al PIB tres veces más que la extracción de petróleo y gas; y el sector agropecuario –bastante deprimido y con estancamiento marcado– tuvo en los años mencionados una participación en el PIB cerca de 40% superior a la extracción de hidrocarburos (gráfico 1).

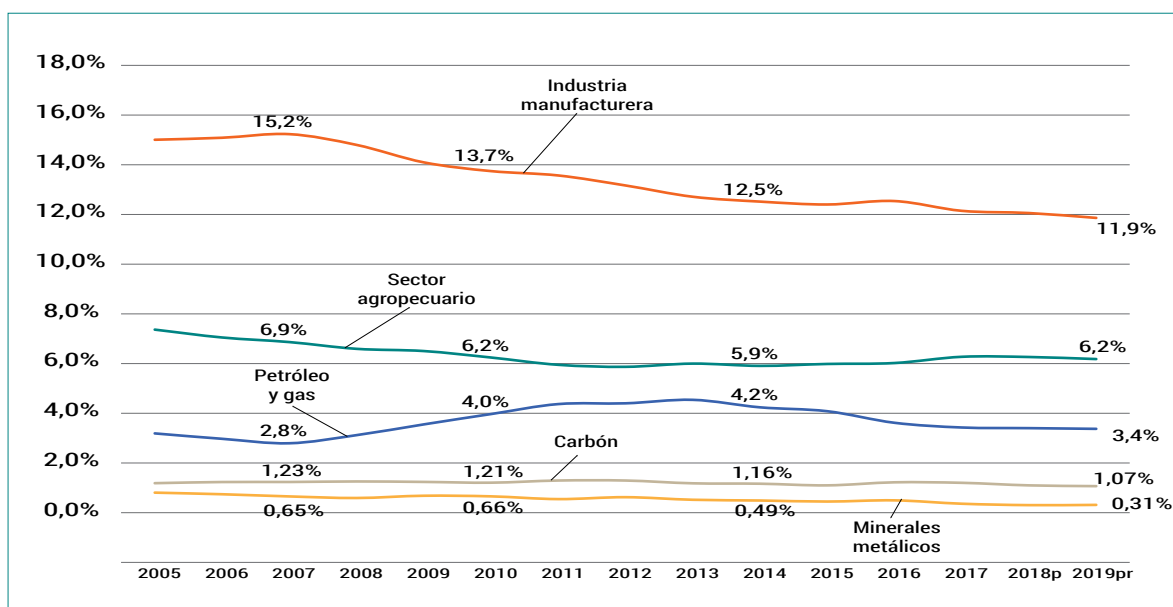
El sector de hidrocarburos también agrega valor como parte de la industria manufacturera, transformando los crudos y generando productos derivados. De esta forma, entre 2010 y 2014 de 13,1% correspondiente a la participación promedio del conjunto de la industria, 1,2 puntos porcentuales correspondieron a refinación de petróleo y actividades afines. Sumada esta participación manufacturera a la extractiva, el sector aporta en su conjunto 5,5% del PIB, participación que no alcanza al promedio de 6,0% del sector agropecuario durante el mismo periodo. De todas formas, como se observa en la gráfica ilustrativa, la bonanza de precios incidió positivamente en el incremento de la generación de valor de este sector a la economía nacional.

Por último, algo que caracteriza al sector regulador de la extracción de hidrocarburos es que cualquier analista tiene libre acceso a información de los volúmenes de producción y las regalías respectivas, de manera detallada y para cada pozo en producción.

La minería a gran escala tiene características distintas. Después de intentos fallidos, el Estado renunció a participar directamente en la extracción de minerales. Se rechazaron, por ejemplo, propuestas formuladas por analistas como Luis Carlos Galán de explotar recursos minerales conjuntamente con empresas experimentadas, alternando la dirección entre la empresa particular y la empresa estatal para garantizar procesos de aprendizaje. Las empresas privadas y especialmente las de inversión extranjera terminaron copando la totalidad de la explotación minera a gran escala.

La minería a gran escala del país se orienta hacia carbón, níquel y oro, y, más recientemente, al cobre. Extraen y exportan su producción como materias primas básicas, sin valor agregado adicional generado en el país. Por ejemplo, a principios de la década de los años ochenta del siglo pasado, cuando se declaró la viabilidad de la explotación de las minas de carbón en La Guajira, en los diseños se contemplaba una rápida

Gráfico 1
Colombia. Contribuciones al producto interno bruto (PIB), 2005-2019



Fuente: cálculos propios con base en Dane. PIB-Serie encadenada de volumen, 2015.

electrificación de la costa Caribe utilizando este recurso. Sin embargo, este consumo interno no fue atractivo para los inversionistas y el Estado no intervino para exigir que la explotación no se destinara exclusivamente al mercado externo. Los intereses nacionales se relegaron ante la voluntad de los inversionistas privados externos.

Las regalías mineras también están definidas en la ley como una porción de la producción. Pero a diferencia de los hidrocarburos, en los minerales se valoran a un determinado precio y se pagan en dinero y no en especie. En el caso del carbón, equivalen a 5% cuando la producción es menor de tres millones de toneladas anuales; y a 10% cuando sobrepasa dicho volumen⁵. Para el níquel la tarifa es de 12% del total extraído y para cobre del 5%. Para calcular el valor a pagar en dinero, para carbón, níquel y cobre se estima el denominado precio a boca de mina, calculado a partir del precio internacional y descontando los costos de transporte y embarque. Además de ser un sistema de valoración complejo, la liquidación se hace con información reportada casi exclusivamente por las empresas, con sistemas de fiscalización muy precarios. Además, las autoridades mineras ponen barreras significativas al acceso a información sectorial de detalle, divulgando únicamente estadísticas agregadas que impiden analizar de manera independiente el comportamiento de las regalías que paga cada empresa, en cada contrato y por cada volumen de mineral.

En el caso del oro, la norma establece que el valor de las regalías se determina de manera más sencilla: corresponden al 4% de la producción y se valoran al 80% del precio en Londres. Así, cada onza genera una regalía equivalente a 3,2% del valor de esa onza en el mercado internacional⁶. Sin embargo,

5 Con excepción de un anacrónico yacimiento reconocido como de propiedad privada en La Guajira, explotado por el grupo de Cerrejón, al cual durante décadas se le han cobrado únicamente regalías equivalentes al 0,4% de la producción allí obtenida, quedando prácticamente exonerada del pago de las regalías convencionales del 10%.

6 En oro también hay yacimientos de propiedad privada, en los cuales también se cobra una regalía simbólica de 0,4%; pero a diferencia del carbón, existe un impuesto al oro que termina cubriendo la diferencia entre las regalías convencionales y esta simbólica. Este impuesto no es entonces una carga *adicional* a las regalías; se cobra en *sustitución* de las regalías no pagadas.

las autoridades no divulgan información sobre cantidades extraídas y regalías pagadas por cada empresa.

Entre 2010 y 2014 en el mercado internacional también se presentaron elevados precios de los minerales. En carbón estos precios promediaron cerca de 90 dólares la tonelada, frente a un promedio de menos de 77 dólares durante los cinco años previos⁷. En contraste con la minería a pequeña y mediana escala que satisface la demanda interna, las explotaciones de carbón a gran escala se orientan exclusivamente a la exportación, y el trabajo tiene muy baja participación en la generación de valor agregado. Con enormes beneficios tributarios, su valor agregado está representado principalmente por utilidades que finalmente salen del país como remesas, sin ninguna carga tributaria adicional. En el mencionado periodo de precios altos, estos factores se expresaron en una precaria participación promedio en el PIB de 1,23%, una quinta parte del sector agropecuario y menos de una décima parte de la industria manufacturera. Los efectos de esta bonanza poco se vieron en el país, salvo por el crecimiento de la inversión extranjera directa para satisfacer a las calificadoras de riesgo.

En el oro también hubo bonanza de precios 2010 y 2014, con un promedio de más de 1.300 dólares la onza frente a menos de 770 dólares en el quinquenio anterior, bonanza que todavía se mantiene con un promedio de 1.800 dólares la onza en 2020. Para el mismo periodo el cobre presenta promedio de cerca de 7.300 dólares la tonelada, frente a menos de 2.800 dólares en el quinquenio anterior, manteniéndose igualmente los altos precios con 6.300 dólares en promedio en 2020. A pesar de esta bonanza prolongada, que se mantiene aún durante la actual crisis, la participación promedio del conjunto de minerales metálicos en el PIB entre 2010 y 2014 fue de menos de 0,6%.

Una mención especial merece el cobre, mineral que suele ser presentado como una alternativa para superar la actual crisis. El Sistema de Información Minero Colombiano (Simco) reportó entre 2015 y 2020 exportaciones de 220 mil toneladas de este mineral por un valor FOB de 274 millones de dóla-

7 Después de esta bonanza, el precio en el mercado internacional se deterioró y en 2020 solo alcanzó un promedio de 62 dólares por tonelada.

res. Pero la misma fuente registra regalías totales durante el mismo periodo de solo 4,6 millones de pesos (1.550 dólares), que representan menos de 0,0006% del valor de las exportaciones. Algo falla con la tarifa de 5% sobre el valor a boca de mina que establece la norma.

De todas formas, la extracción de hidrocarburos y la minería a gran escala se asemejan en que son altamente intensivas en capital, con escasa generación de empleo por unidad de valor agregado. Los anuncios reiterados de las autoridades mineras sobre los aportes que harán los proyectos mineros como generadores de empleo en medio de la crisis –inflando incluso la información suministrada por las mismas empresas– no dejan de ser más que una falacia.

3. BENEFICIOS TRIBUTARIOS DEL SECTOR EXTRACTIVO

Una norma ancestral y hoy anacrónica de mediados del siglo pasado establece que la exploración y explotación de petróleo y los elementos que se usen para tal fin quedan exentos de impuestos departamentales y municipales⁸. Esta norma se retomó a finales de siglo, extendiéndola a todos los recursos no renovables⁹. Además, el Código de minas la retoma prohibiendo que la exploración y explotación de minerales y los elementos que se requieran para tal fin sean gravados con impuestos territoriales¹⁰. Se argumenta que el pago de regalías “es incompatible con el establecimiento de impuestos nacionales, departamentales y municipales sobre esa misma actividad”, concepto que pretendió consagrarse con fuerza de ley¹¹. La Corte Constitucional declaró inexecutable esta pretensión, precisando que las regalías son una contraprestación que recibe la Nación por la explotación de un recurso de su propiedad, de naturaleza totalmente distinta a los impuestos que debe pagar cualquier actividad económica¹².

8 Decreto 056 de 1953.

9 Ley 141 de 1994, artículo 27.

10 Ley 685 de 2001, artículo 231.

11 Ley 685 de 2001, artículo 229 (inexecutable).

12 Corte Constitucional, Sentencia C-1071-03.

A pesar de este mandato jurídico, la exención de todos los impuestos territoriales para la extracción de hidrocarburos y minerales sigue vigente. Más aún, la reforma tributaria de 2019 “corrige” esta distorsión pero haciéndola extensiva a todas las actividades, al establecer que los impuestos territoriales son deducibles del impuesto a la renta; e incluso definiendo que el de industria y comercio es descontable de dicho impuesto nacional¹³. En lugar de eliminar este privilegio anacrónico a la actividad extractiva... ¡se expande ahora a toda la economía, transformando los impuestos territoriales en una reducción de los ingresos del presupuesto nacional!

Además de los altos costos fiscales para las finanzas territoriales, las normas tributarias autorizan expresamente al sector extractivo para amortizar aceleradamente sus inversiones iniciales¹⁴. Se permite amortizar a cinco años las inversiones en la exploración, desarrollo y construcción de minas y yacimientos de petróleo y gas, en lugar de hacerlo durante toda la vida útil del proyecto, es decir, a veinte o treinta años. Además, se permite la amortización inmediata de estas inversiones si la minas o yacimientos no resultan económicamente viables. Este privilegio genera reducciones ingentes del impuesto a la renta durante las primeras etapas de explotación, que usualmente son las más productivas. Además, traslada el riesgo comercial al Estado, cuando debería ser asumido por la empresa que decide adelantar la inversión. En síntesis, especialmente en las épocas de altos precios, los beneficios son para el inversionista y los costos para la sociedad en su conjunto. Sin embargo, no es posible conocer en detalle la magnitud de este desbalance ya que las normas vigentes permiten al Estado mantener oculta la información al respecto.

En relación con la renta presuntiva, la minería tiene otro beneficio particular que no cobija a los hidrocarburos. Del total del patrimonio líquido que sirve de base para el cálculo de la renta presuntiva, las mineras pueden restar el valor de todos los bienes vinculados directamente con su actividad¹⁵. De esta forma se excluye a las empresas mineras de la obligación de liquidar y, eventualmente, pagar la renta presuntiva.

13 Ley 2010 de 2019, artículo 86 (Estatuto tributario, artículo 115).

14 Estatuto tributario, artículo 143-1.

15 Estatuto tributario, artículo 189.

Pero estas no son las únicas ventajas tributarias del sector. Por ejemplo, la ley 681 de 2001 estableció que los combustibles líquidos derivados del petróleo distribuidos en las zonas de frontera están exentos de todo tipo de impuestos. Uno de los principales objetivos de esta norma es prevenir el contrabando cuando el precio en el país vecino es menor que el precio interno. De manera inexplicable, entre 2002 y 2011 este beneficio se otorgó a dos empresas extranjeras dedicadas a la explotación de carbón, con nombre propio: Cerrejón y Drummond¹⁶. Según cálculos del autor, este privilegio representó en promedio una exención, a pesos de hoy, de 1,12 billones de pesos anuales, para un total de más de 11 billones de pesos, cantidad equivalente a casi la mitad de la ambiciosa aspiración de recaudo anual de la pretendida reforma tributaria de 2021.

4. LAS REGALÍAS, LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y EL IMPUESTO A LA RENTA: UN DEBATE NECESARIO

El concepto de las regalías está relacionado con la función de esta obligación en términos de la participación del Estado en la explotación de un recurso de capital natural de su propiedad, el subsuelo. Los recursos de capital son aquellos que tienen la capacidad de generar valor a futuro. El valor de un activo de capital se expresa precisamente en términos del valor presente de los beneficios futuros que genera dicho activo. Para el caso de los recursos del subsuelo, la materialización de este valor requiere la combinación de tres tipos de capital: el capital humano, expresado en la mano de obra y la capacidad tecnológica; el capital financiero requerido para asumir los costos de inversión; y, por supuesto, el capital natural expresado en los recursos del subsuelo. Si cualquiera de estos recursos de capital falta, la economía extractiva no puede existir.

Además de los impuestos, el valor agregado por la actividad extractiva tiene tres grandes componentes: la remuneración al trabajo; la retribución al capital financiero, expresado en las utilidades de la inversión de este capital; y la retribución del capital natural, expresada en las regalías que recibe el Estado como contraprestación por el uso de un aporte de su propiedad. En otras palabras, la actividad extractiva es, en la práctica, un acuerdo entre dos inversionistas –el poseedor del capital financiero y el propietario del capital natural– que recurren al mercado de trabajo para generar la capacidad empresarial. En síntesis, la retribución al capital aportado, en sus diversas modalidades, debe distribuirse entre quienes lo aportan: por una parte, la empresa propiamente dicha, en su calidad de inversionista de capital financiero; y por otra el Estado, a título de regalías, precisamente en contraprestación por sus contribuciones en términos del capital natural¹⁷. Esto es válido tanto en los casos en que el Estado participa directamente en la explotación del recurso –como es el caso de petróleos por medio de Ecopetrol– como cuando esta explotación la realizan empresas estrictamente privadas.

Para una empresa petrolera, en términos tributarios el volumen del producto que transfiere en especie al Estado, a título de regalías, tiene dos opciones de contabilización. Puede ser que contabilice las regalías como parte de sus ingresos, valorándolas a precios de mercado; y que luego, al liquidar el impuesto a la renta las deduzca por ese mismo valor como un costo. O, alternativamente, puede contabilizar el volumen correspondiente a las regalías como un producto de terceros; y por tanto, al liquidar el impuesto a la renta, no lo tendría en cuenta ni como ingreso ni como costo. En términos tributarios, en ambos casos surge una inquietud: al deducir los costos directos en que efectivamente incurrió para la producción de todo el petróleo ¿contabiliza también la alícuota de los costos requeridos para producir el volumen del producto que destina a las regalías? Si así lo hace, estaría incurriendo en una doble deducción de costos. En efecto, si no contabiliza las regalías dentro de sus ingresos ni dentro de sus costos, ya las estaría descontando implícitamente como si fueran un costo; y si explícitamente las contabiliza como un ingreso

16 Ver diversas resoluciones de la Unidad de Planeación Minero Energética (Upme) mediante las cuales se establece la lista de los grandes consumidores de gasolina y de ACPM que se benefician de esta exención, así como los volúmenes de consumo que quedaron cubiertos.

17 Esta es una condición válida para todos aquellos casos en donde los acuerdos superiores establecen que el subsuelo es propiedad del Estado. Por tanto, no aplica en los países que han determinado la propiedad privada del subsuelo.

(cuando las produce) y luego como costo (cuando las transfiere al Estado), también las estaría descontando como un costo. En ambos casos, para efectos de liquidación del impuesto a la renta, si ya contabilizó la totalidad de los costos directos en que incurrió durante la producción –incluyendo la alícuota de los costos incurridos para producir la parte del producto que transfiere al Estado a título de regalías–, en cualquiera de las modalidades estaría incurriendo en un doble descuento.

En el caso de las empresas de minería que pagan las regalías en dinero la situación es similar, aunque se presenta de manera distinta. Al igual que en el caso petrolero, aun cuando las regalías se pagan en dinero, de todas formas también representan un porcentaje de la producción. Por tanto, si ya descontaron la totalidad de los costos directos –incluyendo la alícuota correspondiente a los costos para producir el volumen equivalente a las regalías–, el pago de las regalías no se podría descontar adicionalmente como si fuera un costo adicional. Incluso asumiendo el concepto equivocado de que el pago de regalías es un costo y no una participación del Estado en los dividendos, en contraprestación por su aporte de capital natural, considerar la totalidad de estos egresos como costos deducibles del impuesto a la renta lleva a una doble contabilización. Cuando más, contablemente solo sería adecuado contabilizar la diferencia entre el valor pagado por concepto de regalías y la alícuota del costo en que incurrieron para producir las regalías. Si así no lo hicieran, estarían descontando doblemente estos costos al liquidar el impuesto a la renta.

En reiteradas ocasiones se ha consultado a la Dian sobre la forma en que las empresas extractivas están incorporando las regalías al liquidar el impuesto a la renta. No ha sido posible obtener respuesta. Para evitar este tipo de conflictos de doble contabilización, la salida más razonable sería establecer explícitamente que las regalías no puedan ser deducibles para efectos de liquidación del impuesto a la renta. Deben ser tratadas como lo que en términos económicos realmente son: la participación del Estado en la distribución de utilidades, en contraprestación a su aporte en capital natural. Permitir que se deduzcan como costo de producción equivaldría a que se autorice que una empresa deduzca el pago de dividendos a sus socios como si este egreso fuese un costo de producción. Si no se aclara esta situación, podríamos estar frente a una reducción de los ingresos del Estado en su conjunto, por la vía de descuentos en el impuesto a la renta

por efecto de pagar estos dividendos al estado a título de regalías. Es decir, se estaría generando una reducción de los ingresos del Estado en alrededor de una tercera parte de las regalías que pagan las empresas, por vía de su deducción en el impuesto a la renta, con las respectivas consecuencias sobre el déficit fiscal.

5. REGULACIONES AMBIENTALES CON IMPLICACIONES ECONÓMICAS

Al igual que sucede con el comportamiento tributario, todo impacto ambiental negativo que no sea prevenido, mitigado, reparado o compensado no solo constituye una violación de la ley¹⁸ sino que coloca a quien lo causa al margen de las reglas de la ética pública. En consecuencia, antes de clasificar las actividades extractivas entre legales e ilegales, como suele hacerse, se deberían diferenciar las empresas éticamente responsables de las que no lo son. Estos comportamientos éticos y jurídicos implican costos que deben ser cubiertos por quienes desarrollan la actividad extractiva y nunca con recursos de los impuestos ni de las regalías. Si cumplir estos requisitos resulta demasiado costoso y no es financieramente viable, el proyecto no lo es ni en sí mismo ni económicamente.

A partir de este postulado general es conveniente hacer referencia a algunos aspectos de la regulación minera y ambiental del país relacionados con las empresas extractivas. En primer lugar, el modelo de Contrato de exploración y producción de hidrocarburos (E&P) expedido por la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) obliga al contratista a suscribir pólizas de responsabilidad ambiental que cubran, entre otros componentes, la afectación al medio ambiente, a los recursos naturales y el daño ecológico, así como los costos tanto de remediación primaria como de compensación asociados al daño ambiental¹⁹. Además, lo obliga a establecer un fondo

18 Ley 99 de 1993, artículo 50.

19 www.anh.gov.co/Asignacion-de-areas/Asignacion%20de%20areas/Procedimiento_Competitivo_Permanente/Minuta-Contrato-EyP-Hidrocarburos-publicada.pdf

que garantice el programa de abandono y de restitución ambiental de las áreas, al finalizar la producción²⁰.

Por otra parte, el Código de minas establece que al celebrarse un contrato de concesión minera el contratista deberá constituir una póliza minero-ambiental que ampare el cumplimiento de las obligaciones mineras y ambientales²¹. Sin embargo, en contraste con los detalles explícitos de la póliza ambiental en los contratos petroleros, la Agencia Nacional de Minería (ANM) no presenta detalles sobre este requisito legal. Por ejemplo, en la renovación del contrato de explotación de níquel en Cerro Matoso hasta 2044, solo establece genéricamente la obligación de la póliza minero-ambiental, sin incluir detalles específicos sobre su cobertura ambiental²². Más aún, las autoridades ambientales no incluyen referencia alguna a esta obligación legal en los términos de referencia de los estudios de impacto ambiental ni en los planes exigidos para expedir las licencias ambientales²³.

Esta es una muestra de lo que usualmente encuentran los observadores de la legislación ambiental colombiana. Existe un marco legal bastante completo, pero su cumplimiento es muy precario. En este caso, la ausencia de garantías de cumplimiento de las obligaciones ambientales tiene especial relevancia en un aspecto central: la generación de pasivos ambientales irreversibles, sin responsable alguno, que históricamente ha generado la actividad extractiva en el mundo entero. La omisión del cumplimiento de esta norma legal por parte de las autoridades mineras y ambientales genera gran incertidumbre sobre estos pasivos en el país.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. La participación del Estado en la actividad extractiva es marcadamente distinta entre la explotación de hidrocarburos, con participación directa del Estado por medio de Ecopetrol, y la minería a gran escala adelantada casi exclusivamente por empresas privadas de capital externo. En consecuencia, cuando hay ganancias extraordinarias por elevación de precios el Estado percibe una parte sustancial de estas ganancias en el caso de los hidrocarburos, en contraste con el caso de la minería a gran escala.
2. La contraprestación que a título de regalías percibe el Estado por la explotación de sus recursos del subsuelo es sustancialmente más baja en minería que en petróleo. Sin embargo, en ambos sectores las regalías se expresan en términos de un porcentaje fijo de la producción, independientemente del precio. Esto debe ser modificado, estableciendo un mecanismo progresivo para que el porcentaje de regalías se comporte proporcionalmente al comportamiento de los precios.
3. En términos tributarios hay dos grandes distorsiones. Al estar exento el sector extractivo de impuestos territoriales se genera un gran desequilibrio en las finanzas de las regiones. Además, beneficios tributarios como la amortización acelerada de inversiones iniciales y exclusión de la renta presuntiva afectan negativamente el presupuesto general de la Nación. Tal como lo recomiendan los especialistas, este tipo de exenciones deben ser eliminadas, más aún dada la baja generación de empleo que genera esta actividad.
4. Es urgente clarificar el tratamiento tributario dado por las empresas extractivas a las regalías; si las están deduciendo del impuesto de renta y, simultáneamente, están deduciendo la alícuota de los costos directos de su producción, estarían incurriendo en una doble contabilización de costos. Al respecto, es necesario eliminar explícitamente la posibilidad de deducir las regalías y permitir que se deduzcan únicamente los costos en que se incurre para generarlas. De esta forma se daría a las regalías un tratamiento de partida no deducible del impuesto a la renta, tal como rige para todo tipo de dividendos.

20 www.anh.gov.co/la-anh/Procesos%20y%20procedimientos/Procedimiento%20seguimiento%20garantias%20contratos%20produccion.pdf

21 Ley 685 de 2001, artículo 280.

22 ANM y Cerro Matoso S. A. Otrosí 4 al contrato 051-96M, Cláusula décima cuarta (27.12.2012)

23 Resoluciones 1543 de 2010 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y 2206 de 2016 de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (Anla).

5. Omitir las condiciones que deben cubrir las pólizas ambientales obligatorias en relación con los planes de manejo requeridos para obtener una licencia ambiental, como se está haciendo actualmente, genera altos riesgos de no cobertura de daños producidos durante la explotación y con efectos irreversibles a futuro. Además, las autoridades mineras dan un tratamiento trivial a esta obligación legal. Las autoridades de vigilancia y control de la función pública deben prestar especial atención a este vacío estructural en el cumplimiento de la regulación minera y ambiental.
6. Las autoridades petroleras operan con una transparencia algo mayor que las mineras. Sin embargo, la restricción al acceso a la información tributaria relacionada con la ex-

plotación de recursos del subsuelo de propiedad pública no tiene explicación razonable. Levantar la reserva de esta información para el sector extractivo es una necesidad básica. Parafraseando a la profesora Elisabeth Ungar, las restricciones a la información son el caldo de cultivo de la evasión y las demás formas de corrupción.

Una reflexión final. La política pública que rige al sector extractivo presenta niveles inaceptables de deterioro y enormes rezagos de replanteamiento para alinearse con los altos retos planetarios. Frente a la crisis estructural que enfrenta actualmente el país, resalta la urgencia de declarar una moratoria al crecimiento de este sector extractivo, hasta tanto se revisen las reglas del juego que están rigiendo a esta actividad en Colombia.

ACERCA DEL AUTOR

Guillermo Rudas. Economista. Miembro del Comité Asesor de Expertos del Foro Nacional Ambiental. Investigador del Centro de Estudios Manuel Ramírez (CEMR).

La cátedra Repensar el futuro de América Latina y el Caribe. Alternativas para la transformación social-ecológica, ha sido organizada por el Foro Nacional Ambiental (FNA), la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol), y las seis universidades pertenecientes al FNA: el Centro de los Objetivos del Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe de la Universidad de los Andes, el Departamento de Derecho Ambiental de la Universidad del Rosario, la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana, el Instituto de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad del Norte y la Universidad Tecnológica de Pereira.

Entre sus objetivos se encuentra, haciendo alusión a su título, hacer un análisis y debate del futuro de América Latina y el Caribe, así como de las alternativas para su transformación social-ecológica; se busca también examinar el caso colombiano e incentivar la apropiación del análisis del futuro socio-ambiental por medio del debate regional, nacional y territorial.