

**Universidad Internacional de La Rioja**  
**Máster en Fiscalidad Internacional**

---

EVASIÓN TRIBUTARIA DEL  
SECTOR MINERO EN  
COLOMBIA HACIA PARAÍSO  
FISCALES.

---

Trabajo fin de máster presentado por: DIANA PATRICIA REYES DACOSTA  
Titulación: MASTER EN FISCALIDAD INTERNACIONAL  
Área jurídica: FISCALIDAD INTERNACIONAL EN  
COLOMBIA  
Director/a: JUAN RAMÓN MEDINA

Medellín

27 de julio de 2017

Firmado por: Diana Patricia Reyes Dacosta

**INDICE**

ABREVIATURAS	3
RESUMEN	4
ABSTRAC	4
INTRODUCCIÓN	5
1. DEFINICIÓN DE PARAÍOS FISCALES	6
2. MEDIDAS TOMADAS POR COLOMBIA EN LA LUCHA CONTRA LOS PARAÍOS FISCALES	9
2.1 Desarrollo normativo – tributario	9
2.2 Legislación contra los paraísos fiscales	11
2.3 La flexibilidad tributaria de Colombia	13
3. LA IMPORTANCIA DEL SECTOR MINERO EN LA ECONOMÍA DE COLOMBIA	15
3.1 Las regalías y sus implicaciones	17
4. POLITICA FISCAL MINERA NO SOSTENIBLE EN COLOMBIA	20
4.1 Beneficios tributarios del sector minero en Colombia	24
4.2 La evasión fiscal en el sector de la minería	30
4.2.1 Los organismos internacionales y la búsqueda de la transparencia fiscal.	32
4.3 Aspectos a mejorar en la política tributaria de Colombia	33
5. CONCLUSIONES	38
6. BIBLIOGRAFÍA	40
7. FUENTES JURÍDICAS TRIBUTARIAS	44

## INDICE DE TABLAS Y GRAFICOS

### TABLAS

Tabla 1 <i>Beneficios tributarios y costo fiscal asociado</i>	14
Tabla 2 <i>Porcentaje de las regalías en Colombia</i>	19
Tabla 3 <i>Participación del sector minero</i>	24
Tabla 4 <i>Gasto tributario por deducciones y descuentos en impuesto a la renta en minería</i>	28
Tabla 5 <i>Deducción regalías mineras</i>	28

### FIGURAS

Figura 1 <i>Rentas totales de los recursos naturales (%PIB)</i>	22
Figura 2 <i>Rentas mineras (% PIB)</i>	23
Figura 3 <i>Colombia: Impuesto a la renta (potencial y real) en minería e hidrocarburos</i>	27

**ABREVIATURAS**

CDI	Convenio para evitar la doble Imposición
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
ECOPETROL	Empresa Colombiana de Petróleos
E.T	Estatuto Tributario
EITI	Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva
IPC	Índice de Precios al Consumidor
MINMINAS	Ministerio de Minas y Energía
Minhacienda	Ministerio de Hacienda
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
ONU	Organización de las Naciones Unidas
UPME	La Unidad de Planeación Minero-Energética

---

# **EVASIÓN TRIBUTARIA DEL SECTOR MINERO EN COLOMBIA HACIA PARAÍOS FISCALES**

## **RESUMEN**

Los paraísos fiscales son un flagelo para las economías emergentes de América Latina, son jurisdicciones que facilitan la evasión de las obligaciones fiscales adquiridas en los países de origen. A su vez, se convierten en refugios para la administración y ocultamiento de los activos derivados de la empresa criminal, flagelo este que golpea a Colombia. El objetivo de este trabajo es la identificación de variantes de elusión y evasión fiscal de las grandes locomotoras mineras que extraen las riquezas de Colombia sin dejar ganancias en el país que están devastando, el desarrollo del trabajo se hace mediante el análisis documental por medio de la evaluación de variables que afectan la tributación en materia minera en Colombia; percibiendo que las acciones asumidas por el gobierno no benefician a la población sino a las grandes multinacionales que arrasan con las riquezas mineras de Colombia.

## **ABSTRACT**

Tax havens are a scourge to the emerging economies of Latin America, they are jurisdictions that facilitate the evasion of the fiscal obligations acquired in the countries of origin. In turn, these territories become guardias for the administration and concealment of the assets derived from the criminal enterprise, this scourge that hits Colombia. The objective of this work is the identification of variants of tax evasion of the great mining locomotives that extract the riches of Colombia without leaving profits in the country that are devastating, the development of the work is done through the documentary analysis by means of the evaluation of Variables that affect mining taxation in Colombia; Perceiving that the actions taken by the government do not benefit the population but the large multinationals that devastate the mining wealth of Colombia.

## **PALABRAS CLAVES**

Paraíso fiscal, minería, tributación, evasión, multinacional, dependencia, beneficios.

## INTRODUCCIÓN

Colombia es un país rico en minerales e hidrocarburos, es el quinto mayor exportador de carbón a nivel mundial, además tiene otros recursos como metales y piedras preciosas entre ellos las admirables esmeraldas, reconocidas en el mundo por su belleza, además de minerales metálicos y no metálicos.

Gran parte de esta actividad minera es realizada por el sector privado, esto llevado a las ventajas que ofrece el Estado Colombiano a la inversión extranjera, la actividad minera ha captado el interés de grandes multinacionales, por lo que resulta interesante estudiar la incidencia tributaria de este tipo de inversión y los retos que tiene Colombia para estructurar una política tributaria que genere una explotación minera responsable y con sentido social.

La política fiscal en Colombia no responde a serios estudios que conlleven a un mejoramiento de la tributación y a la asignación equitativa de la carga tributaria, por el contrario, es el resultado de un pacto político derivado del lobby realizado por los sectores económicos en el poder legislativo y es por esto que Colombia se ve avocada a cada dos años enfrentar reformas tributarias que responden a tratamientos tributarios preferenciales.

En el presente trabajo se busca indagar como la política fiscal dirigida a la explotación minera ha permitido el desangramiento de las arcas públicas frente al posible recaudo por la extracción de las riquezas naturales aunado al hecho que una parte de los que realizan esta actividad utilizan los paraísos fiscales para eludir la ya baja tributación en Colombia.

Este trabajo está desarrollado mediante la metodología inductiva – deductiva analizando datos normativos y estadísticos, realizando estudios de estos y del desarrollo histórico en el período establecido del 2006 al 2016.

## 1. DEFINICIÓN DE PARAÍOS FISCALES

Pese a ser un tema bastante tratado en la literatura en la actualidad no existe una definición taxativa, a grosso modo se entiende como paraísos fiscales aquellos territorios donde existe una política fiscal que es ventajosa frente a los demás Estados, con el fin de atraer la inversión extranjera, al tener baja o nula tributación. Se ha llegado a considerar que estos Estados acumulan un cuarto de la riqueza mundial según informe del Fondo Monetario Internacional.

La OCDE por su parte, en el año 1998, en el informe sobre competencia fiscal perjudicial, lo definió como aquellas jurisdicciones con una tributación nula, meramente nominal o ínfima que, restringiendo el acceso a la información de índole tributaria por parte de otros Estados, logran atraer hacia su territorio inversiones económicas, rentas o patrimonios.

En el citado informe se mencionan cuatro características para el reconocimiento de los paraísos fiscales, a saber:

- Tributación nula o baja imposición.

Son jurisdicciones que como atractivo ofrecen una tributación casi inexistente y lo que se conoce como operaciones con una opacidad de información sobre las operaciones económicas que se realizan en su jurisdicción con el fin de captar capitales.

- Falta de intercambio de información con otras administraciones.

Estos regímenes tributarios en su gran mayoría no intercambian información con los demás Estados, lo que los convierte en los sitios perfectos para la evasión y elusión fiscal, aunado al fuerte secreto bancario que se convierte en el pilar de los inversionistas que se encuentra respaldado por las leyes internas.

---

- Falta de transparencia al conocimiento del ordenamiento jurídico.

Uno de los rasgos predominantes de los Paraísos Fiscales la existencia de dos sistemas impositivos uno dirigido a sus connacionales y otro a los extranjeros, al extremo que las empresas domiciliadas en esos territorios no tienen presencia física.

- Inexistencia de una actividad económica real en su territorio.

Una característica de estos territorios es que no exigen que las sociedades o personas naturales tengan presencia local o ejerzan actividad económica en su jurisdicción.

- Exención o no sujeción de las rentas de fuente extranjera.

De las características anteriores deriva el hecho de la negativa de suscribir convenios para el intercambio de información o para evitar la evasión y elusión fiscal, igualmente, se resalta la falta de ejercicio de un control efectivo frente al movimiento de grandes capitales. Brindan a sus inversores otros beneficios como la seguridad jurídica y fiscal al mantener las condiciones tributarias de entrada hasta cierto tiempo, es decir no se vería afectado por posibles reformas tributarias.

### 1.1 Efectos negativos en las economías

La lucha de los Estados y de sus organizaciones internacionales como la OCDE va encaminada a la eliminación de este tipo de prácticas fiscales que terminan erosionando las bases imponibles y deteriorando los ingresos tributarios a los Estados, la lucha frontal va encaminada a cerrarle la posibilidad a los contribuyentes de eludir la tributación en los Estados donde están realmente ejerciendo la actividad económica que resulta gravada impositivamente.

La ONG OXFAM, en su informe publicado en enero de 2016 sobre desigualdad señala que el resultado de la evasión por intermedio de los paraísos fiscales aumenta la desigualdad entre ricos y pobres, establece el informe que la economía



mundial se ha duplicado en los últimos 30 años alcanzando en el año 2014 casi \$ 78 trillones de dólares, hace énfasis en que cerca del 8 por ciento de esta enorme cifra se encuentra en los llamados paraísos fiscales.

Indica Oxfam que si estos dineros depositados en paraísos fiscales tributaran en su Estados de origen representarían cerca de 190.000 millones de dólares y que de estos cerca de 70.000 millones anuales les correspondería a países de Asia, África y Latinoamérica.

Los efectos negativos se ven en los siguientes sectores:

Reparto desequilibrado de las cargas tributarias al recargarse la estabilidad presupuestaria a los ingresos generados por el recaudo en el IVA y en la Renta de los que, si respetan las leyes de sus países, tributando de esta forma la mayoría de la clase media y pobre y dejando a un lado los grandes amasadores de fortuna que se radican en territorios de baja o nula tributación.

Lo anterior se traduce en el menoscabo de los principios de la justicia tributaria al menospreciar la capacidad económica de los sujetos gravados con el impuesto y la creación de beneficios tributarios dirigidos a ciertos grupos para “incentivar la inversión” en ciertos sectores económicos.

Disminución de los impuestos por ingresos. Los ingresos a través del recaudo se reducen conduciendo a situaciones de déficit fiscal, como quiera que se crea un déficit, el Estado se ve en la necesidad de hacer recortes y la primera franja a la que se recurre es a la inversión social como en salud, educación y otros derechos sociales.

Es necesario regularizar el sistema tributario en Latinoamérica y demás países emergentes, en donde la economía aun es frágil, los derechos económicos y sociales dependen en gran medida de la existencia de un sistema fiscal justo, para que los gobiernos puedan garantizar derechos como salud, educación, entre otros.

Gran parte de los gastos de funcionamiento de los Estados emergentes están

apoyados en los ingresos generados por el recaudo fiscal, de ahí que debe haber una política internacional dirigida a combatir la evasión y elusión fiscal a través de los paraísos fiscales.

## **2. MEDIDAS TOMADAS POR COLOMBIA EN LA LUCHA CONTRA LOS PARAÍOS FISCALES**

De acuerdo al informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo – UNCTAD- Colombia en América latina se sitúa en el tercer lugar con mayor flujo de inversión extranjera directa, siendo superada por México y Brasil.

Colombia recibió por inversión extranjera directa un total de USD 13.593 millones en el año 2016, según información del Ministerio de Industria y Turismo de Colombia, como gran parte de su economía se basa en los ingresos generados por el sector minero, en gran porcentaje representado por una fuerte inversión extranjera, resulta vital poner especial atención a la tributación de este sector y su desviación hacia paraísos fiscales.

### **2.1 Desarrollo normativo - tributario**

La reforma tributaria en Colombia en el año 2002 por medio de la Ley 788 viene a ser la primera referencia normativa de la lucha contra los paraísos fiscales, esta norma estableció los criterios para considerar o clasificar un territorio como paraíso fiscal, así:

- A. Inexistencia de tipos impositivos o tarifas nominales sobre la renta bajos, con respecto a los que se aplicarían en Colombia en operaciones similares;
- B. Carencia de un efectivo intercambio de información o existencia de normas legales o prácticas que lo limiten;
- C. Falta de transparencia en el ámbito legal, reglamentario o de funcionamiento administrativo;
- D. Inexistencia del requisito de una presencia local sustantiva, del ejercicio de una actividad real y con sustancia económica.

Criterios plasmados en el artículo 260-6 del Estatuto tributario de Colombia que en el año 2002 dispuso, además:

---

Artículo 260-6. Jurisdicción de menor imposición fiscal. Salvo prueba en contrario, se presume que las operaciones entre residentes o domiciliados en Colombia y residentes o domiciliados en países o jurisdicciones de menor imposición en materia del impuesto sobre la renta, son operaciones entre vinculados económicos o partes relacionadas en las que los precios y montos de las contraprestaciones no se pactan conforme a los que hubieran utilizado partes independientes en operaciones comparables.

Para efectos del presente artículo, los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que realicen las transacciones a que se refiere el inciso anterior deberán cumplir con las obligaciones señaladas en los artículos 260-4 y 260-8 del Estatuto Tributario.

Parágrafo. Son jurisdicciones de menor imposición aquellas que señale la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE o el Gobierno Nacional". (Subrayado fuera de texto)

La Honorable Corte Constitucional declaró inexecutable la remisión al listado de la OCDE al considerar que se estaba delegando en un organismo externo potestades y obligaciones del Estado colombiano, este pronunciamiento lo hace mediante la sentencia C 690 de 2003:

En sentencia No quiere lo anterior decir que no sea posible, en ningún caso, que la ley haga remisiones a la actividad de un organismo internacional, que como la OCDE en este caso, ha desarrollado amplios estudios sobre una determinada materia. Sin embargo, tales remisiones no pueden comprometer la autonomía del Estado colombiano en el manejo de su política fiscal, de comercio exterior o de relaciones internacionales. Así, por ejemplo, podría resultar admisible a la luz de la Constitución que para la elaboración de listados sobre paraísos fiscales, por autoridades colombianas, se tomasen como referencia, los listados elaborados por la OCDE. Pero no cabe que dicha remisión se haga con efecto vinculante directo, en materias que no son susceptibles de una determinación exclusivamente técnica y que comprometen la política exterior del Estado.

Encuentra, por consiguiente, la Corte que la remisión que en los artículos 82 y 83 de la Ley 788 de 2002 se hace a la OCDE en relación con los paraísos fiscales resulta contraria a la Constitución.

A partir de esta declaratoria de inexequibilidad tardaría el Estado de Colombia 10 años para reglamentar o expedir el listado de países que se consideran paraísos fiscales, es así que, en el año 2013, mediante el Decreto N° 2193 del 7 de octubre por el cual se reglamentó apartes de la ley 1607 de 2012, se expide una primera relación de los territorios considerados como paraísos.

Esto indica que entre los años 2003 y 2012 el tema de los paraísos fiscales y los precios de transferencia no fueron efectivo por la falta de reglamentación acontecida después del pronunciamiento de la Corte constitucional.

En el decreto del año 2013 se incluye un listado de 44 países o territorios considerados paraísos fiscales, un año más tarde se emite el decreto 1966 de 2014 con una segunda lista de 41 jurisdicciones como paraísos fiscales en las cuales se excluyeron aquellas naciones con las cuales se había suscrito convenio o acuerdo de intercambio de información tributaria con Colombia.

Quince días después el decreto es modificado por el Decreto 2095 del 21 de octubre de 2014, excluyendo de la lista de paraísos fiscales a Mónaco, Barbados, Emiratos Árabes Unidos y Panamá, los tres primeros al tener acuerdo suscrito de intercambio de información y Panamá por estar en negociaciones de un acuerdo, pese a esto en la actualidad no hay Convenio firmado entre Colombia y Panamá.

## 2.2 Legislación contra los paraísos fiscales

El Estado Colombiano ha tomado medidas tendientes a desestimular la práctica de la evasión mediante la utilización de los paraísos fiscales, y con esto ayudar a aminorar el déficit fiscal, que en el 2016 ascendía a 4 por ciento del PIB, así obtener mayores ingresos y, en consecuencia, poder dar respuesta a las diferentes necesidades de la población.

En concreto se puede observar las siguientes implicaciones de la diferente normativa adoptada por el Estado colombiano en la lucha contra la evasión tributaria en paraísos fiscales, señalando las principales a continuación:

a). Retención en la fuente del 33 por ciento a pagos, según lo establecido en el artículo 408 del Estatuto Tributario, señalando esta tasa de gravamen a los pagos a personas ubicadas en jurisdicciones consideradas como paraísos fiscales.

b). No deducción de pagos como gastos, según lo establecido en el numeral 2 del artículo 124 del Estatuto Tributario, de los pagos que se realicen a personas ubicadas en paraísos fiscales

c). Declaración Jurada informativa de acuerdo al artículo 260-7 de la norma *ut supra*, que señala que toda operación que realice un residente fiscal colombiano con una persona ubicada en un “Paraíso Fiscal”, estará sometida al régimen de precios de transferencia sin importar si están o no vinculados económicamente y tendrá que presentar documentación comprobatoria y declaración informativa de precios de transferencia.

d). Retención en la fuente de 25 por ciento contra tasa normal de 14 por ciento, conforme al artículo 18-1 del Estatuto Tributario, que indica que la tarifa general de retención en la fuente para los inversionistas de portafolio del exterior domiciliados en paraísos fiscales es del 25 por ciento, mientras que la retención en la fuente para aquellos que no están domiciliados en paraísos fiscales es del 14 por ciento.

e). Residencia Tributaria de personas físicas: Las personas físicas residentes en paraísos fiscales se consideran residentes colombianos a efectos tributarios y, por lo tanto, estarán sometidos a impuesto sobre la renta sobre sus rentas de fuente mundial. (Artículo 10 del E.T)

El pagar un impuesto mayor por el hecho de realizar transacciones realizadas en un paraíso fiscal, el realizar inversiones o gastos que no le serán reconocidos y el tener que tributar como residente fiscal en Colombia desincentiva el uso de estas jurisdicciones ya que desaparece la capacidad de ahorro en la carga tributaria que sería el objetivo de residenciarse en paraísos fiscales.

Estas medidas no deben identificarse como una restricción al comercio con estas jurisdicciones, sino que se establecen unos requisitos adicionales que busca que el

contribuyente demuestre que las operaciones realizadas son legales y que no corresponde a estrategias fiscales para evadir impuestos.

### 2.3 La flexibilidad tributaria de Colombia

Establece la Constitución Política de Colombia en su artículo 363 los principios que rigen el régimen fiscal, lo cuales son la equidad, eficiencia y progresividad, ahora bien, en busca de estos preceptos se han implementado diferentes reformas tributarias, sin embargo, por encima de estos principios se encuentra el afán del gobierno de captar la inversión extranjera, lo que ha generado un sistema paralelo de incentivos tributarios dirigidos a ciertos sectores entre ellos el de minería.

En la minería la base gravable se ve afectada por deducciones ligadas con la inversión en activos, rentas exentas y descuentos tributarios, conforme a datos suministrados por la DIAN (Parra; 2014) sobre la incidencia de los beneficios sobre el impuesto a la Renta de las personas jurídicas se extracta que el impuesto de renta efectivamente recaudado no es proporcional a las proyecciones realizadas por el Ministerio de Hacienda, en el año 2012 la tasa gravable por este impuesto era del 33 por ciento para el año 2013 se redujo al 25 por ciento, la participación del sector de la minería tan solo fue del 8.4 por ciento .

La flexibilidad del sistema tributario en Colombia frente al sector de la minería entre otros aspectos abarca la deducción por inversión en activos fijos, los descuentos tributarios y las rentas exentas a continuación se tabula el costo fiscal que representa este tipo de deducciones según datos suministrados por DIAN:

*Tabla 1*

*Beneficios tributarios y costo fiscal asociado para los declarantes personas jurídicas  
Años gravables 2012 – 2013*

Tipo de beneficio	Beneficios tributarios		Costo fiscal**					
	2012	2013	2012	2013	Partic. 2012	Partic. 2013	Variación %	Contribución a la variación
Rentas exentas	7.424	8.962	2.450	2.240	64,2%	62,2%	-8,6%	-5,5%
Descuentos tributarios	702	764	702	764	18,4%	21,2%	8,8%	1,6%
Deducción por inversión en activos fijos	2.017	2.392	666	598	17,4%	16,6%	-10,1%	-1,8%
<b>Total</b>	<b>10.143</b>	<b>12.118</b>	<b>3.817</b>	<b>3.602</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>-5,6%</b>	<b>-5,6%</b>

---

Fuente: Bodega de datos, declaraciones del impuesto sobre la renta. Coordinación de Estudios Económicos, corte agosto de 2014. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO – DIAN. Tomado de El gasto tributario en Colombia.

Observando los datos hay que recalcar que la contracción que se refleja es a consecuencia de la reducción de la tasa del 33 al 25 por ciento del impuesto de Renta a raíz de la reforma tributaria en el año 2012, aclarado lo anterior, se tiene que el costo fiscal fue altísimo del 62.2 por ciento en rentas exentas, 21.2 y 16.6 por ciento en descuentos tributarios y deducción por inversión en activos fijos, respectivamente, con un costo para las arcas públicas en el año 2013 de 12.118 mil millones de pesos.

En el mismo documento la DIAN advierte que la participación del sector de la minería en los descuentos tributarios es el 30 por ciento; rentas exentas del 0.1 por ciento por ciento y deducción por inversión en activos fijos del 4.51 por ciento; eso sin incluir la deducción por pago de regalías que es tomado como un gasto.

Ahora bien, la última novedad asumida en la legislación colombiana es el Impuesto Complementario de Normalización Tributaria, creado en la Ley 1739 de 2014, como un mecanismo de lucha contra la evasión, se crea este con carácter temporal como un Impuesto Complementario del Impuesto a la Riqueza. (Artículo 39)

El impuesto de normalización tributaria se causa por la posesión de activos omitidos o pasivos inexistentes al 1º de enero de los años 2015, 2016 y 2017. Se brinda la oportunidad al contribuyente el poder legalizar estos activos o pasivos pagando una tarifa

Todo contribuyente que tenga pasivos inexistentes o activos omitidos, los puede legalizar y normalizarlos pagando solo un 10 por ciento en el 2015, un 11.5 por ciento de impuesto en el año 2016 y si la normalización se realiza durante el año 2017 la tarifa aplicable será del 13 por ciento.

Uno de los beneficios que trae el impuesto de normalización es que el incremento patrimonial no dará lugar a la determinación renta líquida gravable en el año que se declare ni en los años anteriores, tampoco afectará la determinación del impuesto a

---

la riqueza de los períodos gravables anteriores.

Este nuevo impuesto trae su excepción en el artículo 40 de la Ley 1739/2014 en el sentido que el declarar estos activos omitidos, no implica la legalización de estos si su origen fuere ilícito o estuvieren relacionados directa o indirectamente con el lavado de activos o la financiación del terrorismo.

Este beneficio podría traducirse como una nueva amnistía al contribuyente y así generar un mayor recaudo, sin que esto implique la normalización de activos de origen ilícito, sobre en un país como Colombia que ha sido tan golpeado por la violencia generada en las actividades ilícitas como el narcotráfico y la subversión.

Adicional a lo anterior el artículo 42 de la citada norma exige que anualmente se haga una declaración de los activos en el exterior donde se informe sobre el valor, la naturaleza, el tipo de activo y la jurisdicción donde está localizado, esto con el fin de acabar con la evasión fiscal y recuperar los recursos tributarios.

### **3. LA IMPORTANCIA DEL SECTOR MINERO EN LA ECONOMÍA DE COLOMBIA.**

Colombia a partir de la Constitución de 1991 asumió la posición de vender todas las empresas o participaciones que tenía en el sector minero arguyendo que era necesario para sanear las finanzas públicas y democratizar la propiedad.

Lo cierto es que a Colombia le ha quedado grande la administración y defensa de los recursos mineros, no se puede desconocer el esfuerzo hecho por el gobierno central, sin embargo, el conflicto interno que sufre Colombia desde hace cinco décadas ha facilitado la aparición de la ilegalidad que se traduce en que cerca del 50 por ciento de la actividad de explotación minera es ilegal (Villegas, 2013) extendiéndose al 65 por ciento de territorio colombiano (El Tiempo, 2015).

Este flagelo trae consecuencias negativas como lo son la devastación ambiental, creación de grupos armados ilegales, desconocimiento de los derechos laborales y el tema de investigación que es la evasión tributaria. (Procuraduría General de la Nación, 2011).



En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, que tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil en junio de 2012, el presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, declaró que 17 millones de hectáreas en la Amazonia y la Orinoquia se convertirían en áreas de minería estratégica, con el fin de lograr el crecimiento y el desarrollo sostenible del sector minero colombiano, bajo un concepto de responsabilidad técnica, ambiental y social. (Reclame 2014), situación que quedó reglamentada en la resolución No 045 de 2012 por el cual se declaran y delimitan unas áreas estratégicas mineras y se adoptan otras determinaciones, en donde se declararon zonas mineras gran parte del trapecio amazónica y de la costa pacífica, dos áreas catalogadas como pulmones verdes del mundo.

Ahora bien, el sector minero tiene como características que su universo fiscal está enmarcado en la clasificación de grandes contribuyentes, debido al número de sus operaciones y el capital de estas, los grandes contribuyentes representan el 1 por ciento del universo de declarantes del impuesto de Renta en Colombia, lo que su vez es inversamente proporcional ya que este porcentaje ostenta el 80 por ciento del musculo financiero.

Según cifras del Ministerio de Minas y Energía de Colombia este sector representa en promedio el 2.2 por ciento del PIB entre 2010 y 2015 y ha aportado el 19.6 por ciento de las exportaciones y 16 por ciento de inversión extranjera directa en el mismo. En el año 2015 las exportaciones del sector minero alcanzaron la cifra de USD\$6.408 millones FOB (Free On Board), que representa el 17 por ciento de las exportaciones de Colombia.

En el informe del marco fiscal de mediano plazo 2016, publicado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el gobierno informó cifras sobre el crecimiento económico del sector de minas y canteras en donde indica que hubo una progresión del 0,6 por ciento, revirtiendo lo sucedido en el año 2014 donde el resultado fue negativo en -1,1 por ciento, como consecuencia de un repunte de la producción de petróleo, la cual pasó de decrecer 2,4 por ciento en 2014 a exhibir un incremento de 1,3 por ciento en 2015.

Como se ha dicho, la inversión extranjera es uno de los principales componentes del sector de explotación minera, siendo Colombia uno de los primeros países en América Latina en atracción de la inversión externa en este sector. La inversión extranjera entre 2010 y 2014 ascendió a los USD\$2.272 millones por año (Minminas 2016: 44), el crecimiento en la inversión responde en gran medida a la política de Estado encaminada a la atracción de inversionistas.

El gobierno en su empeño para mejorar el aparato productivo del país (Minhacienda, 2016: 48) propone como medida sectorial ciertas estrategias, las cuales en resumen son:

a. Extensión de los beneficios otorgados a los Proyectos de Interés Nacional y Estratégico - PINES - a las empresas del sector minero-energético, b. agilización para la obtención de los permisos y licencias ambientales, c. mejoramiento de las condiciones establecidas en los contratos costa afuera adjudicados antes de 2014, d. Señala que los contratos de asociación que incorporen nuevas reservas serán beneficiados con la distribución escalonada de regalías, e. Flexibilización para la exploración petrolera e incentivos para la asignación de las áreas de evaluación técnica, f. un nuevo marco de seguridad jurídica y como si fuera poco se compromete a la reducción del canon superficiario, incentivando la exploración al disminuir el arrendamiento promedio un 50 por ciento.

Dichas medidas sectoriales están encaminadas a incentivar el aparato productivo del país y acelerar el crecimiento de la economía, con el fin de corregir el déficit fiscal, aumentar el nivel de exportaciones y sobre todo atraer el capital extranjero.

### **3.1 Las regalías y sus implicaciones**

El concepto de regalías está inmerso en el artículo 360 de la Constitución de Colombia donde está indicado como tal la contraprestación económica que se causa a favor del Estado por la explotación de un recurso natural no renovable.

De su definición se deriva que sea una forma de resarcimiento por el agotamiento de

los recursos naturales no renovables como consecuencia de su explotación industrial. Es una contraprestación económica que debe pagar el que este explotando este tipo de recursos, por lo tanto, no pueden ser definidas o clasificadas como un ingreso de índole tributario, cuestión que es más adelante beneficioso para las empresas mineras ya que las regalías pagadas al Estado luego son deducidas del impuesto de renta.

Con la elevación a rango constitucional de las regalías viene su posterior desarrollo normativo con la Ley 141 de 1994 en donde nace el Fondo Nacional de Regalías, ya en el 2002 el sistema de regalías es reformado mediante la Ley 756 en donde se establece un esquema de porcentajes para el pago de las regalías

Las regalías en Colombia ha ido en decrecimiento debido a los diferentes métodos utilizados para su cálculo, así ha sido su desarrollo desde su creación:

Tabla 2

*Porcentaje de las regalías en Colombia.*

Periodo	Sistema	Participación
1905-1974	Concesiones	Regalías entre el 7,5% y el 14%
1974-1990	Régimen de porcentaje constante	Regalías en 20%
		Carbón con más de 3 millones de toneladas al año 10%
		Carbón con menos de 3 millones de toneladas al año 5%
		Níquel 12%
		Hierro y cobre 5%
		Oro y plata 4%
2002-2015	Ley 756 de 2002	Oro en aluvión 6%
		Platino 6%
		Sal 12%

		Petróleo con menos de 5.000 barriles al día 8% Petróleo con más de 5.000 barriles al día 8%- 20% Petróleo entre 125.000 barriles al día y hasta 20%-25% 400.000 barriles Petróleo en adelante 25%
--	--	---

Recuperado de Suárez, Aurelio. (2010). Confianza inversionista. Economía colombiana, primera década del siglo XXI. (Citado en Cifuentes, P. 2014. P. 73)

Como se refleja en la tabla que antecede el canon por concepto de regalías fue drásticamente reducido hecho que en cierta manera ayudó al incremento de la inversión extranjera en el sector de la minería.

Con la reforma constitucional de 2012 el sistema de distribución de las regalías es modificado y esta vez se distribuyen entre todos los entes territoriales siendo priorizados los proyectos de alto impacto y el ahorro con fines de estabilización macroeconómica, la inversión en ciencia y tecnología y el ahorro pensional.

Ahora bien, cerca del 80 por ciento de las regalías son aportadas por el sector extractivo del petróleo, siendo el sector del carbón el que aporta el 15 por ciento y el restante 5 por ciento está repartida entre los restantes diferentes sectores de la minería.

La veeduría de las regalías es paupérrima debido a la segmentación existente en el control de las mismas, no existe un mecanismo eficiente que permita controlar la producción, así mismo no existe una correlación entre lo declarado por el empresario y lo realmente comercializado lo que incrementa el riesgo de evasión de las contribuciones.

#### 4. POLITICA FISCAL MINERA NO SOSTENIBLE EN COLOMBIA

Ya vista la importancia del sector minero en las finanzas de Colombia y su participación en el PIB del país, se supondría un diseño del sistema fiscal acorde con las expectativas de crecimiento del país. Sin embargo, lo que se observa es un sistema fiscal amañado que termina favoreciendo la acumulación de la riqueza en pocas manos.

Si bien el sector minero es uno de los pilares de la economía en Colombia, lo cierto es que el afán de atraer inversión extranjera ha llevado a la malversación de los recursos naturales, la carencia de una política tributaria estructurada ha comportado la generación de grandes ganancias a multinacionales con base a las diferentes exenciones tributarias, como lo son beneficios representados en ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones, rentas exentas y descuentos tributarios.

La política empleada de atraer la inversión extranjera ha tenido como resultado el empobrecimiento de las arcas al dejar de recaudarse sendos recursos de índole tributario mientras se devastan los recursos naturales. Un mejoramiento en el sistema tributario de la industria extractiva conllevaría al incremento de los recursos para la atención de las necesidades de la población, incluyendo los compromisos que se han generado con la firma del acuerdo de desmovilización con el grupo subversivo de las FARC.

Ahora bien, no es desconocer que la inversión de fuente extranjera es uno de los principales ingresos de financiamiento del país, según cifras reveladas por el Banco de la República entre 1994 y 2016 se recibieron 162.288 millones de dólares, más del 40 por ciento destinado a la industria extractiva. Sin embargo, Colombia tiene que comenzar a diversificar sus exportaciones dándole protagonismo a otros sectores como lo son la agricultura y las confecciones. La problemática a la que se va ver avocado el país de no plantear una política que conlleve a convertir los recursos obtenidos de la explotación de los minerales en capital de inversión a futuro, con el fin de lograr la transición de la economía extractiva a una economía de producción, de esta forma superar el inevitable agotamiento de los recursos naturales no renovables, al ser esta una riqueza efímera.

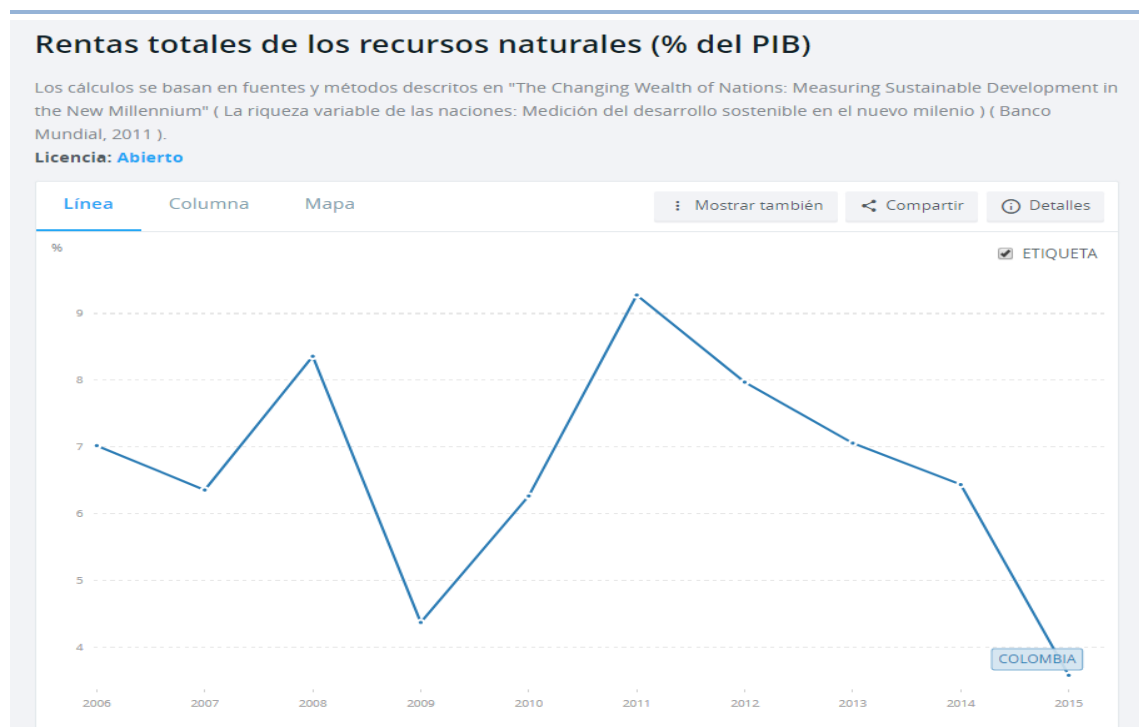
---

El sistema fiscal que maneja actualmente Colombia deja un paupérrimo margen de ganancia a favor de las arcas públicas, los tributos y el sistema de regalías que son asumidos por estas empresas son en una cuantía muy reducida comparada con la ganancias generadas en las ventas de estos productos, aunado al hecho que las múltiples exenciones y regímenes especiales favorecen a la industria extractiva, se obtienen una gran cantidad de recursos naturales no renovables con un mínimo de cuidado por el impacto socio ambiental que se genera, respondiendo con un mínimo de compensación mediante el sistema llamado regalías, apoyados en la suscripción de contratos de estabilidad jurídica que no permite variar las condiciones tributarias de estas licencias de explotación.

Mientras países como Colombia continúan gravando con laxitud la actividad minera respondiendo a modelos clásicos de tributación, organismos internacionales como el Banco Mundial construyen un nuevo concepto de la renta derivada de la explotación de los recursos naturales, definiéndola como la diferencia entre el precio de mercado y los costos de producción, enfatizando en que las rentas derivadas de este sector es sinónimo del agotamiento del capital de recursos naturales del país.

Se ha cedido ante la presión ejercida por las grandes empresas dedicadas a la minería y por el mismo afán de atraer inversión extranjera convirtiendo a Colombia en punto de extracción de minerales sin que se creen cadenas productivas y mucho menos que este sector se haga cargo del impacto socio ambiental generado.

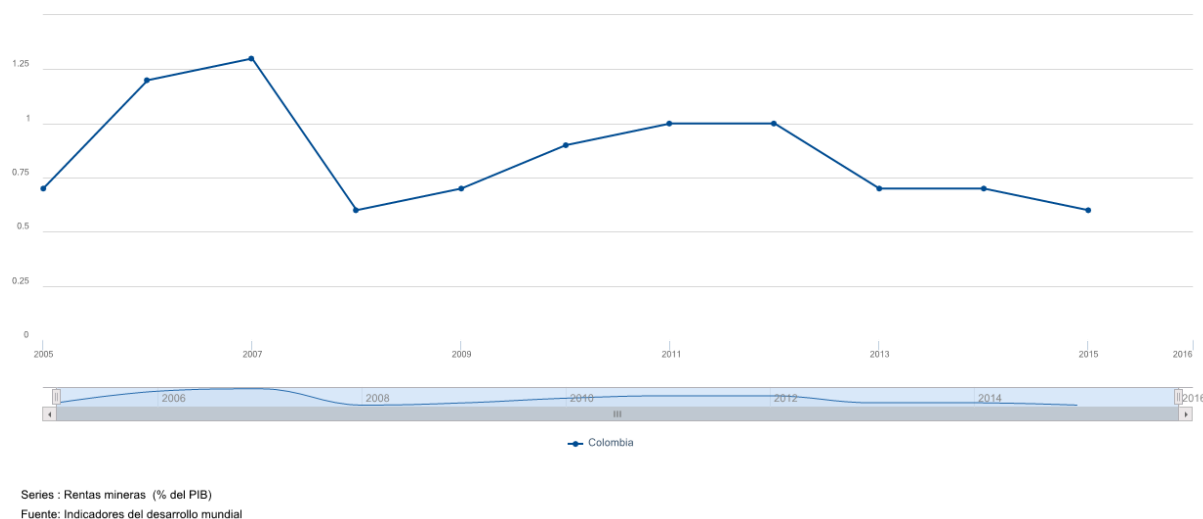
Figura 1



Elaboración propia. Fuente Banco Mundial, indicadores del desarrollo Mundial

Figura 2

Rentas mineras (% PIB)



Elaboración propia. Fuente Banco Mundial, indicadores del desarrollo Mundial

En los gráficos se encuentra detallada la evolución de la participación de las rentas de los recursos naturales en el PIB de Colombia y la participación de la industria minera, puede observarse como se ha dado una disminución gradual a partir del año 2014 debido a la fluctuación de los precios a nivel mundial.

El impacto a largo plazo sobre los recursos naturales de los territorios productores de este tipo de minerales es negativo e inversamente proporcional a las utilidades percibidas por las empresas extractoras, a manera de ejemplo se tiene que se utiliza para la determinación del monto de la regalía un costo fijo para el producto en el lugar de producción o boca de mina independiente del valor de mercado, mientras su valor aumenta a nivel internacional Colombia continua recibiendo el mismo valor, esto debido a que no se ha acogido una fórmula que se ajuste a los precios de mercado cuando existan excedentes significativos.

La Contraloría General de la República en informe presentado en el año 2013 sobre la minería, destacó que en el período 2007-2010 la tasa nominal de renta era del 33 por ciento en la realidad la tasa efectiva fue del 10 por ciento en el sector minero esto debido a los beneficios tributarios otorgados a este sector.

#### 4.1 Beneficios tributarios del sector minero en Colombia

A continuación, se estudiará en que consisten estos beneficios, desde el análisis de [documentos oficiales como el informe del gasto tributario en Colombia](#), publicado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en el año 2012 entre otros estudios y datos estadísticos.

La actividad minera es uno de los sectores con mayores beneficios y tratamientos especiales, con un porcentaje de participación en el PIB en el año 2016 del 7 por ciento, marcada por una redistribución deficiente de la riqueza, aunado a la gran devastación de los recursos naturales y los cambios sociales que se generan en las poblaciones aledañas a los sitios de explotación.

La contribución de la minería entre 2004 y 2013 fue de USD 11,1 billones a precios de 2013, (Minminas 2014: 6), sin embargo, esto contrasta con los altos índices de descuentos que se otorgan a este sector llegando estas deducciones a ser entre el 68 y 75 por ciento (Gutiérrez 2012, Fierro-Morales 2012).

Ahora bien, también existe discriminación frente a la industria nacional y la extranjera en el tema de la industria del hidrocarburo, en Colombia existe la empresa estatal llamada empresa colombiana de petróleos -ECOPETROL- que representa



un gran porcentaje de la tributación en el sector minero, a continuación, se presentan unos datos muy dicientes sobre resultados establecidos en el año 2013:

Tabla 3

*Participación del sector minero.*

COMPONENTE	RENTA + CREE	PARTICIPACION
Compañías petroleras privada	2.750.322	11.7%
Compañías mineras	646.021	2.7%
Impuestos Ecopetrol	6.835.239	29.1%
Dividendos Ecopetrol	13.193.557	56.3%
Total	23.425.139	100%

Cifras representadas en millones de pesos.

Datos extraídos del artículo “Interés nacional versus regulaciones mineras” escrito por Álvaro Pardo.

La participación de las empresas privadas en el gravamen de la Renta y el CREE es de tan solo del 14 por ciento de los ingresos por concepto de estos gravámenes mientras que el restante 86 por ciento es aportado por la empresa estatal.

Además, no hay que obviar el hecho de la caída del precio del petróleo ha incidido negativamente en la economía de Colombia máxime cuando se ha estructurado una política basada en los ingresos generados por este sector, fundamentalmente de los producidos por Ecopetrol que ha llegado a generar cerca de un 15 por ciento de los ingresos del país.

Para entender el porqué de la baja tributación de la empresa privada en el sector minero se estudiará brevemente los beneficios tributarios de la industria extractiva en Colombia.

- Limitantes o exenciones establecidas por el código de minas.

El actual código de minas creado mediante la ley 685 de 2001 establece ciertos beneficios a este sector, entre ellos la estabilidad de las regalías (artículo 228) que señala que el sistema para su liquidación será el que estaba vigente para la época de la suscripción de la concesión, es decir que si hay una modificación posterior esta

---

no le es aplicable.

Más adelante en el artículo 229 señala que las regalías no es un impuesto por lo tanto se considera un gasto deducible de la base gravable de la renta, argumento respaldado por la Corte Constitucional en sentencia C-227 de 1997, pronunciamiento en el que señaló que impuestos y regalías tienen fines diferentes por lo que los considera incompatibles.

Por su parte el artículo 235 refiere que si la empresa invierte el 5 por ciento del FOB en proyectos forestales esta inversión estaría exenta de impuestos hasta por 30 años. La preservación del medio ambiente no solo es responsabilidad del Estado, sino que también hace parte de la responsabilidad social de la empresa que ejecuta la explotación, por lo que estos proyectos verdes deberían estar 100 por ciento a cargo de las empresas y no del Estado.

El artículo 236 establece un sistema de amortización benévolo en consonancia con lo dispuesto por el artículo 143-1 del Estatuto Tributario.

El caso más particular se encuentra plasmado en el artículo 227 del código de minas en el cual se estableció una tarifa reducida del 0.4 por ciento por concepto de regalías a la explotación de oro en Reconocimiento de Propiedad Privada (RPP), mientras que otras explotaciones realizadas por el mismo metal, pero en territorios pertenecientes a particulares la tasa oscila entre el 4 y 12 por ciento.

- Impuesto de renta

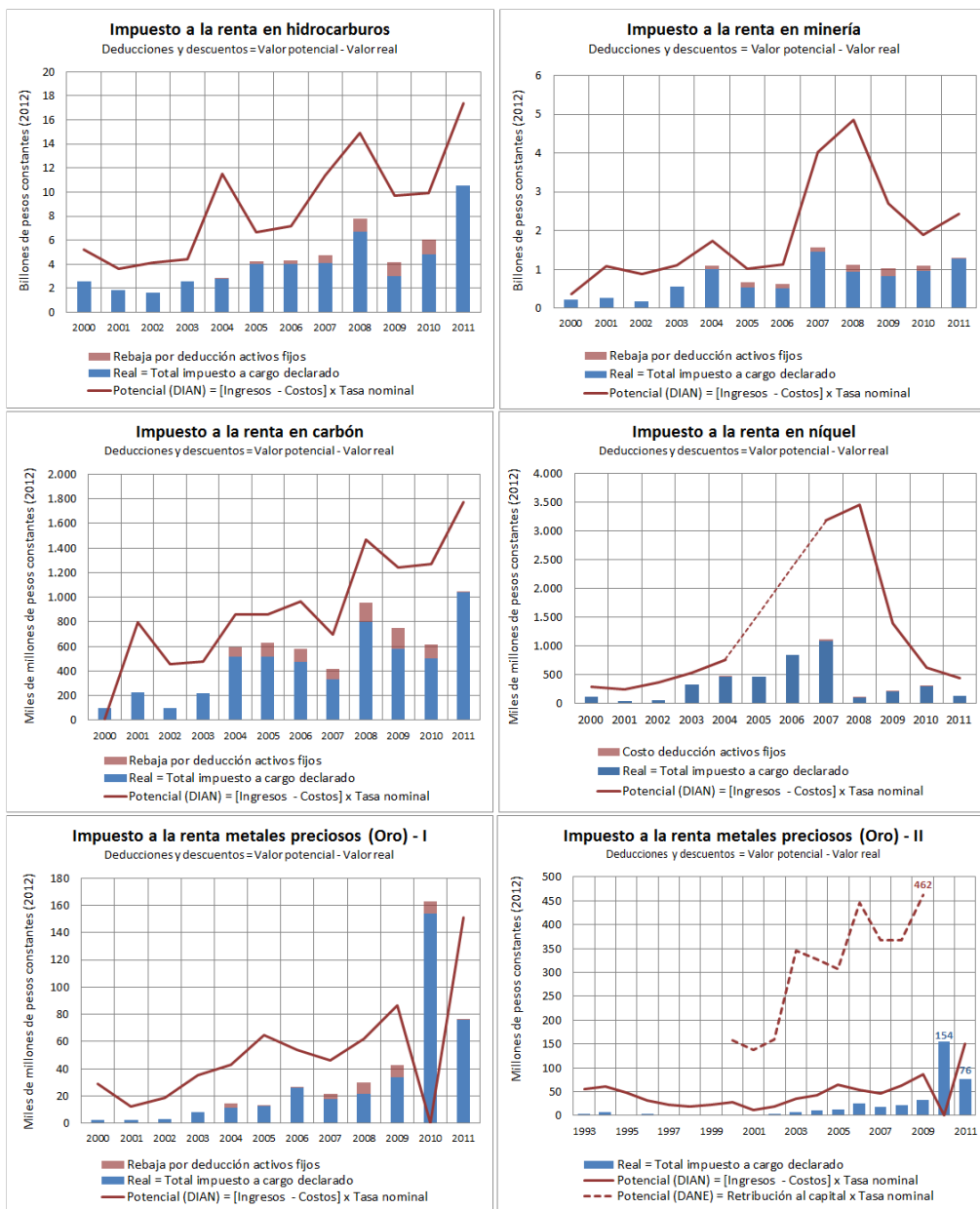
En el impuesto de renta existen regímenes especiales en donde se implementa una tasa diferencial o menos al de otros contribuyentes llegando incluso a reducir la base gravable dando como resultado la no generación de impuesto a pagar.

La tasa del gravamen ha tenido variación en el tiempo, es así, que entre los años 2004 a 2006 ascendía al 38.5 por ciento, luego baja al 34 por ciento en el 2007 y 33 por ciento desde el 2008 hasta el 2012, desde el año 2013 hasta la actualidad el gravamen general está en el 25 por ciento, sin embargo, el recaudo real resulta bastante bajo como resultado de los beneficios otorgados a este sector que conlleva

a que se pague una tarifa efectiva por debajo del estimado de la tarifa nominal, tal como se muestra en el siguiente gráfico:

Figura 3

Colombia: Colombia: Impuesto a la renta (potencial y real) en minería e hidrocarburos



Fuente DIAN, Estadísticas tributarias personas jurídicas. Datos extraídos del artículo Minería en Colombia. Contraloría General de la República.

Señala el informe de la Contraloría General de la República que el sector de la minería en el período comprendido entre 2005 y 2010 tributaron por concepto de renta la suma de 878.000 millones de pesos y por concepto de deducciones,

exenciones y descuentos un ahorro de 1.78 billones de pesos, indica el informe que por cada 100 pesos pagados se dejaron de percibir 200 pesos.

El ente de control deja ver como incongruente el hecho que se calcule la base gravable después de aplicados los beneficios, en lugar de hacerlo sobre la producción total de minerales, es decir, antes de la aplicación de estas subvenciones.

Tabla 4

*Gasto tributario por deducciones y descuentos en impuesto a la renta en minería*

Miles de millones de pesos constantes

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Prom 2005-2010	2011
Impuesto nominal antes de deducciones y descuentos	1.007	1.043	4.142	4.888	2.751	2.114	2.657	2.313
Gasto tributario por deducciones y descuentos	467	518	2.682	3.952	1.914	1.146	1.780	1.040
- Por gastos operacionales (administración y ventas)	210	264	570	637	529	687	483	767
- Por inversiones en activos fijos	162	133	137	200	203	151	164	0
- Por otras deducciones	94	119	1.971	3.114	1.181	306	1.131	271
- Por rentas exentas	0,6	0,8	3,7	1,0	0,5	1,0	1,3	1,9
Impuesto efectivo	540	525	1.461	936	837	968	878	1.273
<i>Gasto tributario / Impuesto efectivo (%)</i>	<i>86%</i>	<i>99%</i>	<i>184%</i>	<i>422%</i>	<i>229%</i>	<i>118%</i>	<i>203%</i>	<i>82%</i>
Rebaja de impuesto por deducción de regalías (estimado)	287	324	334	415	496	404	377	528

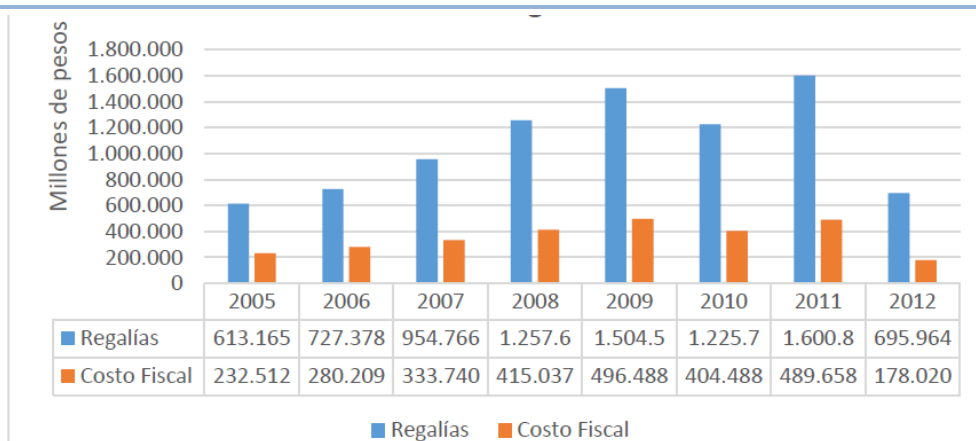
Fuente Minería en Colombia. Contraloría General de la República.

Puede observarse la marcada diferencia entre el impuesto antes de las deducciones y después de estas, ejemplo, en el año 2011 se calculaba el impuesto en 2.3 billones de pesos previo a la aplicación de los beneficios y posterior a esta se disminuye a 1.2 billones de pesos, una deducción del 55 por ciento, esto antes de aplicar la deducción a la que tienen derecho por el pago de regalías.

Especial atención al hecho de la deducibilidad de las regalías que deteriora el recaudo fiscal, a continuación, puede observarse el costo fiscal de dicha deducción.

Tabla 5

*Deducción regalías mineras*



Fuente DIAN. Extraído de análisis de los beneficios globales de la minería en Colombia

#### • La Deducción en Inversión por Activos Fijos

Esta figura nace mediante el decreto 1766 de 2004 y finaliza en el año 2010, mediante la cual se podía deducir en la determinación del Impuesto sobre la renta de por una sola vez en el período fiscal en el cual se adquiriera, el treinta por ciento el valor de las inversiones efectivamente realizadas en la adquisición de activos fijos reales productivos, norma que ocasionó un costo fiscal de cerca de 13,4 billones de pesos, según las cifras facilitadas por la DIAN que viene a ser una quinta parte del recurso generado por impuesto de renta por parte de este sector.

#### Impuesto al valor agregado – IVA –

Con una tasa del 16 por ciento, en la actualidad se encuentra exento del pago del impuesto del IVA y de aranceles la importación de maquinaria que no se produzca en Colombia.

También hay deducción por los proyectos forestales o proyectos verdes en protección del medio ambiente, igualmente por inversión en nuevas plantaciones, reforestaciones.

Estos son grosso modo los principales beneficios que tiene la industria minera en Colombia, dichos incentivos buscan atraer la inversión extranjera y lograr un mayor recaudo por explotación minera, sin embargo, esta fuente de ingreso a resultado austera y letal para los recursos naturales.

## 4.2 La evasión fiscal en el sector de la minería

La laxitud de las normas en Colombia y su correlativa falta de interpretación restrictiva, la falta de transparencia en las declaraciones presentadas por las empresas, entre otros factores, han llevado a que el nivel de evasión sea alto.

Según cifras reportadas (OCDE, 2015) en estudios económicos la evasión por concepto de IVA es del 2 por ciento del PIB, aunque otros organismos internacionales como el FMI señalan que la evasión es mayor, una cifra cercana al 3 por ciento del PIB se predica frente al impuesto de Renta.

La Comisión<sup>1</sup> de Expertos para la Reforma del Estatuto Tributario en su primer informe dado en junio 2015 afirmó:

Paradójicamente, aunque en el caso de varios tributos Colombia tiene tasas nominales elevadas en comparaciones internacionales, también registra una de las cargas tributarias más bajas en término de recaudo efectivo. Ello obedece a una combinación de factores, particularmente de la multiplicidad de exenciones, deducciones, regímenes especiales y demás beneficios, así como de elevados grados de evasión y elusión tributaria.

La comisión de expertos fue enfática en señalar que a pesar que se ha extendido el universo de los contribuyentes también le ha sido proporcional el incremento de exenciones, deducciones y regímenes especiales que a la postre disminuyen la tasa efectiva de tributación.

En el mencionado informe también se señala que el recaudo sigue siendo bajo ya que tan solo representa el 20.1 por ciento del PIB en comparación con el promedio de Latinoamérica que es del 21.3 por ciento, cuando el promedio de los países de la OCDE es el 34.1 por ciento.

Para conocer más los mecanismos utilizados para la evasión fiscal hay que estudiar el caso particular de la cesión de derechos sin autorización del Estado, este negocio funciona mediante la utilización de las relaciones políticas y la burocracia públicas

---

<sup>1</sup> Bonilla, R. et al. (2015) Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria. Bogotá  
Evasión tributaria del sector minero en Colombia hacia paraísos fiscales

para la obtención de un título o licencia de explotación minera para luego vender a otras empresas estos derechos sin que medie autorización del gobierno, todo esto realizado desde paraísos fiscales, el único requisito que debe cumplir el titular del título es informar a la Agencia Nacional de Minería, lo anterior, es como consecuencia a la falta de existencia de normativa que prohíba este tipo de operaciones o que la reglamente de tal forma que sea necesario el aval del Estado y se obligue a que la transacción se haga en Colombia. No es concebible que la inoperancia del gobierno esté dejando la puerta abierta para que particulares negocien con los recursos naturales del país. (Contraloría 2013: 208)

Otro de las grandes válvulas de escape de los recursos está en la defraudación que se hace mediante la manipulación de los precios de transferencia,<sup>2</sup> la ONG Christian Aid ha documentado este fenómeno en las empresas del sector minero en Colombia. El mecanismo utilizado es que las importaciones son sobrevaluadas para luego ser deducidas del impuesto o caso contrario, disminuyendo el valor del material exportado o conocido como subfacturación de los precios de transferencia, lo que se configura en el traspaso de utilidades a sus vinculados, el estudio de Christian Aid señala que las pérdidas fiscales en el período 2005-2007 con este método de evasión ascendió a los 150.8 millones de dólares.

Las empresas mineras crean vinculadas económicas en jurisdicciones de baja o nula tributación, es con estas vinculadas que realizan las operaciones de subfacturación o sobrevaluación de los precios de importación con el objetivo de pagar menos impuestos e incrementar el porcentaje de utilidades.

Como se había indicado antes no solo es indispensable hacer un control en boca de mina para establecer la real producción a la hora de determinar las regalías, sino que también, es necesario la implementación de mecanismos de control del comercio internacional por las circunstancias antes anotadas.

En el informe de la Contraloría General de la Republica se indicó que como los impuestos y regalías dependen del precio del mineral, se detectó que las empresas

---

<sup>2</sup> Informe de Christian Aid, Ganancias falsas: robar a los pobres para librarse impuestos a los ricos, marzo de 2009

manipulaban este valor declarando precios inferiores a los manejados en el comercio internacional, es decir, sub-reportes de cantidades en las declaraciones de producción y exportación, configurándose una forma de defraudación a los ingresos tributarios del país.

Así entonces, se tiene que, mediante la manipulación de los precios de transferencia, operaciones con empresas vinculadas y domiciliadas en paraísos fiscales se evaden impuestos en el sector de la industria minera en Colombia, aunque podría decirse que en toda Latinoamérica.

Otras formas en que funciona esta maquinaria creada para la evasión de impuestos está en los créditos o endeudamientos que se obtienen con las empresas vinculadas, gran parte radicadas en paraísos fiscales, para luego hacer reinversión de los capitales fugados, es un círculo vicioso que se presta para hacerle daño a los recursos de Colombia.

Entonces, conforme a lo expuesto se puede indicar que las principales herramientas para la evasión fiscal en el sector minero son:

- Cesión de títulos mineros sin autorización del Estado
- Manipulación de precios de transferencia
- Subfacturación y sobrefacturación
- Operaciones en paraísos fiscales mediante vinculados económicos
- Créditos de endeudamiento y reinversión de capitales

Los productos de la industria minera son manejados a precios muy bajos para facilitar su compra por parte de los traders en otros Estados, al ser vendidos a precios inferiores la utilidad que obtiene el tercero, ubicado en otro Estado ya sea paraíso fiscal o no, es bastante jugoso, si por el contrario las empresas fueran transparentes y exportaran a los precios de mercado el recaudo por impuesto sería mucho mayor al que se registra hoy.

#### 4.2.1 Los organismos internacionales y la búsqueda de la transparencia fiscal.

Este tipo de operaciones no son del todo ignoradas por los organismos



internacionales, de ahí que naciera Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva (EITI), que es una asociación entre gobiernos, organizaciones civiles y compañías privadas, cuyo objetivo es garantizar la transparencia de las cuentas sobre los recursos mineros y de hidrocarburos, Colombia hace parte de esta iniciativa, se busca, en alianza con estos actores robustecer la política tributaria del sector, aunado al trabajo que ha venido realizando la OCDE para propender por una tributación transparente y responsable del medio ambiente.

Se espera que la EITI en asocio con la OCDE en el marco de desarrollo de la directriz para empresas multinacionales construya un procedimiento claro y estricto para fortalecer el papel que juegan las multinacionales en la protección del medio ambiente, la equidad en la obtención de recursos, el respeto por las normas de conducta empresarial y la responsabilidad social que les atañe.

La línea directriz planteada por la OCDE infiere que las empresas asuman una posición responsable ante los Estados donde ejercen sus actividades, cumpliendo con las cargas tributarias que les corresponde y absteniéndose de caer en conductas evasivas, es decir, respetando la normativa fiscal vigente en cada país.

Es así que la directriz propende porque se establezca un camino seguro hacia el intercambio de información, es decir que las reglas sean claras para que las empresas tengan certeza sobre la cuantía de los impuestos y a la vez las autoridades fiscales dispongan de los datos necesarios para aplicar las normas tributarias.

#### **4.3 Aspectos a mejorar en la política tributaria de Colombia**

Legislas con mayor severidad en materia tributaria con el fin de restringir la evasión fiscal, a la vez que disminuir las exenciones brindadas a este sector.

Reglas claras sobre los precios de transferencia conforme a lo establecido por la OCDE evitando de esta forma aquellas prácticas tributarias que están desangrando el erario de Colombia

---

Dar buen uso a los convenios de intercambio de información con el fin de identificar las operaciones que se realizan con los paraísos fiscales que se sospechen es una práctica de evasión.

Resulta ser una herramienta muy eficaz en la lucha contra este flagelo las inspecciones simultáneas entre las autoridades fiscales de varios países frente a un mismo contribuyente.

Es necesario el fortalecimiento de la Administración Tributaria con el fin de aminorar la evasión de impuestos no sólo en el sector minero sino en los demás sectores de la economía colombiana, generando herramientas que permitan llevar a cabo las auditorías tributarias conjuntas con las administraciones fiscales de otros Estados con los cuales se tienen suscritos CDI o convenios de intercambio de información.

## CONCLUSIONES

Para concluir en gran parte el tema desarrollado ha de llegarse a la propuesta de diferentes recomendaciones dirigidas al gobierno colombiano y tendiente todas ellas al robustecimiento de su sistema tributario y a la entidad que está encargada del control, es decir la DIAN, a continuación, se expondrán estas recomendaciones y conclusiones:

1. Es necesario invertir en la tecnificación de los funcionarios de las áreas ligadas al control fiscal y aduanero del país, se debe implementar una política que promueva la educación de estos servidores públicos mediante la suscripción de convenios con universidades y entes fiscalizadores internacionales.
2. La batalla contra la elusión y evasión fiscal por parte de los diferentes sectores de la economía es uno de los objetivos para lograr una justa estructura tributaria, siendo indispensable la actualización tecnológica de las entidades vinculadas con el control fiscal y aduanero, proporcionando herramientas jurídicas contra el fraude.
3. La cultura ciudadana es clave en todos los ámbitos incluido el de la tributación, para eso se debe acompañar de la legitimación del sistema fiscal, ya que en Colombia por el gran índice de corrupción la percepción de la ciudadanía es que los impuestos no cumplen el objetivo de interés general, sino que se va para otros fines de índole particular.
4. En el tema normativo es indispensable que se realicen cambios en lo relativo a los precios de transferencia de los minerales, se deben seguir parámetros establecidos por otros Estados productores que han logrado un mejor resultado en el recaudo fiscal de la industria extractiva.
5. Es conveniente que se establezca un régimen tributario que responda a los principios constitucionales que son la equidad, eficiencia y progresividad mediante el diseño de un sistema fiscal justo, eficiente y moderno. Es

---

necesario que los actores de este sector actúen con mayor transparencia y así contribuir a un mejor reparto de las riquezas generados por la explotación de los recursos naturales no renovables.

6. Como se estableció en el capítulo de los beneficios tributarios del sector minero, es hora que Colombia replantee su posición frente a este tema, ya que su resultado ha sido la erosión de la base gravable, siendo necesario que se impongan límites tanto pecuniarios como de tiempo para aumentar el recaudo a favor de la nación y una distribución de la riqueza justa y equitativa.
7. No se puede excluir el tema ambiental, el sistema de explotación sin control que predomina en Colombia, en donde no se están respetando las áreas protegidas por el afán de obtener mayores recursos económicos, está devastando nuestras fuentes naturales, por lo que se debe replantear la situación y diseñar un modelo de explotación que a la vez responda por el impacto ambiental y social a largo plazo.
8. Es preciso que se plantee un modelo con responsabilidad social que conlleve a la generación de sistemas de encadenamientos productivos más allá de la sola producción de la materia prima, la finalidad es que las regiones en donde se esté llevando la explotación minera quede con programas productivos y de industrialización que redunden en beneficio de la población aledaña.
9. Acogimiento de acuerdo a los lineamientos de la OCDE del concepto de renta mundial lo que debe garantizar una mejor y mayor recaudación de los impuestos con que se grava la industria extractiva y en el que se incluya una tributación sobre las ganancias.

## BIBLIOGRAFIA

ABC Colombia. (2012) *Regalándolo Todo: Las Consecuencias de una Política Minera No Sostenible en Colombia*. Inglaterra. [Consulta: 08 de mayo de 2017] disponible en <http://www.colombiapuntomedio.com/Portals/0/Archivos2013/Regalias2013/Regalando...pdf>

Banco Mundial. (2011). *La riqueza variable de las naciones: Medición del desarrollo sostenible en el nuevo milenio*. Washington D.C.

Bonilla, R. Lewin, A. Montoya, S. Piza, J. Villar, L., y Córdoba, R. (2015) Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria. Bogotá

Bolivia minera. (2012-04-25). *Colombia Minería es el sector con más beneficios tributarios*. [Consulta: 08 de junio de 2017] disponible en <http://boliviaminera.blogspot.com.co/2012/04/colombia-mineria-es-el-sector-con-mas.html>

Caro, C., y Castelblanco A. *Los desafíos de la construcción de la paz en un país extractivista*. En *conflictos mineros en américa latina: extracción, saqueo y agresión —Estado de situación en 2016—* OCMAL. Disponible en <https://www.ocmal.org/wp-content/uploads/2017/06/Estado-Situacion-Conflictos-Mineros-en-2016.pdf>

Cifuentes, P. 2014. *Las nuevas realidades generan nuevos tipos de organizaciones. estudio de caso: red colombiana frente a la gran minería transnacional, RECLAME*. [Consulta: 08 de junio de 2017] disponible en <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/13802/2/Tesis%20Maestr%C3%ADa%20gesti%C3%B3n%20de%20Organizaciones%20Patricia%20Cifuentes%2c%20versi%C3%B3n%203%2c%20normas%20APA.pdf>

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. *Informe mundial de inversiones 2017. La Inversión y la Economía Digital*. [Consulta: 07 de junio de 2017] disponible en [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017_en.pdf)

---

Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. *Primer informe de actividades*. (2015). [Consulta: 6 de junio de 2017] disponible en <https://comisionreformatributaria.files.wordpress.com/2015/06/informe-al-ministro-de-hacienda-junio-3-de-2015.pdf>

Comunicado de Ministerio de Industria y Turismo. [Consulta: 6 de junio de 2017] disponible en [http://www.mincit.gov.co/publicaciones/38003/el\\_848\\_de\\_inversion\\_extranjera\\_en\\_2016\\_1lego\\_a\\_sectores\\_distintos\\_a\\_petroleo\\_y\\_minas](http://www.mincit.gov.co/publicaciones/38003/el_848_de_inversion_extranjera_en_2016_1lego_a_sectores_distintos_a_petroleo_y_minas)

Chávez, J. (2014-12-01). *Los paraísos fiscales y su impacto global en américa latina (México)*. Revista Cimexus, 2, 13.

El Tiempo. (2015-05- 15). *La minería ilegal tiene infestado el 65 % del país*. [Consulta: 10 de junio de 2017] disponible en <https://tiempo.vlex.com.co/vid/mineria-ilegal-infestado-65-568422842>

FIERRO-MORALES, J. 2012. *Políticas mineras en Colombia*. Bogotá: Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos – ILSA. [Consulta: 05 de junio de 2017] disponible en <https://docs.google.com/file/d/0B2tMglqtuZChdTU2SWZEVGswbDg/view>

Gamba, G. (2012). *Efectos de la inversión extranjera en la actividad minera colombiana y de cuatro países de la región*. Apuntes del CENES, 31(53), 51.

Garayl L. (2013-05). *Minería en Colombia. Derechos, políticas públicas y gobernanza*. Contraloría General de la República

Juárez, F. (2016-02-01). *La minería ilegal en Colombia: un conflicto de narrativas*. El Ágora USB, 16(1), 135.

*Harmful Tax Competition. An Emerging Global Issue*. OCDE, París, 1998, p. 14, par. 23.

Informe de Oxfam sobre desigualdad (2016-01-18). *UNA ECONOMÍA PARA EL 1%*.

---

*Cómo los privilegios y el poder en la economía crean desigualdad y cómo se puede detener.* [Consulta: 07 de junio de 2017] disponible en [https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/bp210-economy-one-percent-tax-havens-180116-en\\_0.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp210-economy-one-percent-tax-havens-180116-en_0.pdf)

Ministerio de Hacienda y crédito Público, (2014-10-15). Boletín de Prensa 135. *El tema de los paraísos fiscales no es nuevo en Colombia.* [Consulta: 10 de mayo de 2017] disponible en [http://www.dian.gov.co/descargas/EscritosComunicados/2014/El\\_tema\\_de\\_los\\_paraisos\\_fiscales\\_no\\_es\\_nuevo\\_en\\_Colombia\\_%20MinHacienda.pdf](http://www.dian.gov.co/descargas/EscritosComunicados/2014/El_tema_de_los_paraisos_fiscales_no_es_nuevo_en_Colombia_%20MinHacienda.pdf)

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2016-10-20) *Marco Fiscal de Mediano Plazo*. Bogotá.

García Granados, J. (2014). *Perfil Tributario de la Minería en Colombia*. Ministerio de Minas y Energía. [Consulta: 26 de mayo de 2017] disponible en <https://www.imf.org/external/spanish/np/seminars/2014/natres/pdf/garcia3.pdf>

Ministerio de Minas y Energía (2016). *Política minera de Colombia bases para la minería del futuro*. [Consulta: 26 de mayo de 2017] disponible en <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/698204/Pol%C3%ADtica+Minera+de+Colombia+final.pdf/c7b3fcad-76da-41ca-8b11-2b82c0671320>

OCDE (2015), *Estudios económicos de la OCDE: Colombia 2015*, OECD Publishing, Paris. [Consulta: 25 de mayo de 2017] disponible en [https://www.oecd.org/eco/surveys/Overview\\_Colombia\\_ESP.pdf](https://www.oecd.org/eco/surveys/Overview_Colombia_ESP.pdf)

Palacios, L, (n.d.). *La Oede y los paraísos fiscales*. [Consulta: 26 de mayo de 2017] disponible en <http://www.elmundo.com.ve/Firmas/Leonardo-Palacios-Marquez/La-Oede-y-los-paraisos-fiscales.aspx#ixzz4iW16dYex>

Parada, C. J. (2009). *Instituciones, desarrollo y regiones: el caso de Colombia*. Bogotá, Colombia: Universidad del Norte. [Consulta: 2 de junio de 2017]. Disponible en <http://www.ebrary.com>

Pardo, A. (2015). *Incidencia del modelo minero en la economía colombiana*. Bucaramanga: Colombia punto medio. [Consulta: 12 de junio de 2017]. Disponible en

<http://www.colombiapuntomedio.com/Portals/0/Archivos2015/NuestrosDocumentos2015/Incidencia%20del%20modelo%20mineros%20en%20la%20econom%C3%ADa%20colombiana.pdf>

Pardo, A. (2015). *Análisis de los beneficios globales de la minería en Colombia: improvisación, opacidad e impactos en la economía*. Justicia Tributaria en Colombia. [Consulta: 26 de mayo de 2017] disponible en [http://justiciatributaria.co/wp-content/uploads/2014/11/Beneficios-integrales-de-la-miner%C3%ADa\\_Resumen.pdf](http://justiciatributaria.co/wp-content/uploads/2014/11/Beneficios-integrales-de-la-miner%C3%ADa_Resumen.pdf)

Pardo, A. (2016). *Interés nacional versus regulaciones mineras*. Razón pública.com. [Consulta: 16 de junio de 2017] disponible en <http://www.razonpublica.com/index.php/economia-y-sociedad/9513-inter%C3%A9s-nacional-versus-las-regulaciones-mineras.html>

Parra, G., Rodríguez, A. y Sierra, P. (2012-01). *El gasto tributario en Colombia. Principales beneficios en el impuesto sobre la renta, IVA e importaciones. Años gravables 2009 y 2010*. Actualización. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Bogotá

Pinilla, C y Santos, C, (2014-09-01). *La minería ilegal arrasando las entrañas de la tierra*. *Mundo Amazónico*. Universidad Nacional de Colombia. 5, 455.

Procuraduría General de la Nación. (2011). *Informe preventivo sobre la minería ilegal*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación.

Reclame. 2014. *Locomotora minera no debe entrar en el Amazonas*. Red Colombiana Frente a la Gran Minería Transnacional. [Consulta: 11 de junio de 2017] disponible en <http://www.reclamecolombia.org/locomotora-minera-no-debe-entrar-entrar-al-amazonas/>



---

Suárez, A. (2010). *Confianza inversionista. Economía colombiana, primera década del siglo XXI*. Bogotá: Ediciones Aurora. (Tabla)

Suárez, A. (2013). *La minería colonial del siglo XXI: no todo lo que brilla es oro*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Unidad de Planeación Minero Energética UPME (2016) *Análisis del comportamiento del PIB Minero*. Boletín Análisis Minero. Dirección de minería Empresarial. Bogotá, Colombia

Villegas, G. (2013-03-17). *La minería en Colombia en un alto porcentaje es ilegal*. Congreso de la República de Colombia. [Consulta: 11 de junio de 2017] disponible en <http://www.senado.gov.co/historia/item/16562-la-mineria-en-colombia-en-un-alto-porcentaje-es-ilegal>

#### Grafico 1

Banco Mundial, indicadores del desarrollo Mundial tomado de <http://databank.bancomundial.org/data/reports.aspx?source=2&series=NY.GDP.DEF.L.KD.ZG&country=COL#>

#### **Fuentes jurídicas**

Colombia. Ley 141 de 1994, por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones.

Colombia. Ley 685 de 2001, Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones

Colombia. Ley 756 de 2002, por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones.

---

Colombia. Ley 1607 de 2012, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.

Colombia. Ley 1739 de 2014, por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión y se dictan otras disposiciones.

Estatuto Tributario de Colombia

Colombia. Decreto 624 de 1989

Colombia. Decreto 2193 del 7 de octubre de 2013

Colombia. Decreto 1966 de 7 de octubre de 2014

Colombia. Decreto 2095 del 21 de octubre de 2014

Colombia. Decreto 2243 del 24 de noviembre de 2015

Colombia. Resolución No 045 de 20 de junio de 2012

### **Jurisprudencia**

Corte Constitucional de Colombia, sentencia C 690 de 12 de agosto de 2003.