

Primer informe comisión expertos reforma tributaria estructural: una mirada desde la industria petrolera en Colombia

Vicepresidencia de Asuntos Económicos¹
Junio 2015

Hace unas semanas la Comisión de Expertos creada por el Gobierno Nacional presentó su primer informe con el diagnóstico de los problemas que afectan al Sistema Tributario Colombiano. Por su importancia en la inversión E&P en Colombia, dedicamos nuestro informe análisis mensual al tema. En la primera parte de este documento resumimos los aspectos generales del informe y en la segunda resaltamos los puntos de mayor interés para el sector petrolero, nuestra posición y propuestas concretas frente a los mismos, basados en análisis realizados con los comités económicos de la ACP y discusiones adelantadas con el Gobierno.

I. Aspectos generales de informe

- i. Es un diagnóstico del actual sistema tributario. No incluye propuestas pero da indicios de las discusiones que vendrán. El segundo informe de la Comisión se dará a conocer en septiembre.
- ii. Se crearon 8 subcomisiones para tratar los siguientes temas: i) Entidades sin Ánimo de Lucro (ESAL); ii) IVA e impuestos indirectos; iii) impuesto de renta y complementarios e impuesto a la riqueza; iv) impuestos territoriales; v) impuestos verdes; vi) procedimiento, sanciones y administración tributaria; vii) evasión y elusión; y viii) otros impuestos.
- iii. El informe concluye que “el esquema tributario colombiano actual es insuficiente en materia de recaudo”, “no cumple con los principios de eficiencia y equidad característicos de un sistema fiscal exitoso” y “hay espacio para producir incrementos en el recaudo”, sin embargo, menciona que “la meta de una reforma fiscal en términos de carga tributaria va a depender de hasta qué punto la combinación de impuestos y gastos promueve el crecimiento del PIB (...)”.
- iv. Se destaca el inusitado crecimiento del gasto público como una de las razones fundamentales para justificar la reforma tributaria integral. Consideramos absolutamente necesario que se revise con objetividad y profundidad la necesidad y eficacia de los componentes del gasto y las alternativas de política existentes para lograr su propósito para evitar cargas excesivas al sector productivo.
- v. La Comisión considera que “es necesario introducir una reforma tributaria estructural” guiada por los principios de “suficiencia en el recaudo, equidad horizontal, progresividad vertical, eficiencia económica y eficiencia administrativa”. **El Diagrama 1, al final de este informe, sintetiza las conclusiones del informe.**

II. Aspectos específicos del informe prioritarios para hidrocarburos: comentarios y propuestas

1. **Crecimiento económico y competitividad:** El informe enfatiza que las medidas que se propongan deben impulsar el crecimiento económico y generar una estructura impositiva que “no afecte la equidad y la competitividad”. La carga tributaria actual es muy alta (7 – 16 puntos %s superior a América Latina) y la mayor parte del recaudo recae sobre el sector petrolero: 33% en Renta y CREE, vs 13% del segundo sector de mayor aporte (*ver Gráfico 1*).

¹ Alexandra Hernández Saravia, Vicepresidente; Julio César Romero, economista senior; Ramón Salgado, asesor; Jaime Frysz, asesor.

- 1.1. **Comentarios ACP:** Coincidimos en este punto con la Comisión, y tenemos las siguientes observaciones:
- i. El sector de hidrocarburos es piedra angular para el crecimiento económico y el desarrollo social del país, si al petróleo le va a bien al país también.
 - ii. Sostener la producción en 1 millón de barriles por día (bpd) requiere que se incorporen nuevas reservas. Sin embargo, la actividad exploratoria está cayendo de manera preocupante en 2015, no solo por la drástica caída en los precios internacionales, que generó restricciones de liquidez e inviabilidad económica de algunos proyectos, sino también porque el país ha venido perdiendo competitividad por la alta carga tributaria, las serias dificultades de entorno en las operaciones y la baja incorporación de nuevas reservas pese a la alta exploración de los últimos años. *Ver análisis ACP competitividad Colombia.*
 - iii. Es urgente adoptar medidas para superar la crisis, recuperar competitividad, y relanzar a Colombia como un destino de inversión E&P.
 - iv. El informe critica la multiplicidad de beneficios tributarios, pero es importante tener claro que el sector de hidrocarburos no cuenta con exenciones tributarias particulares, y de hecho es el sector con la tasa efectiva de impto-renta más alta (*Gráfico 2*). Los beneficios tributarios son una herramienta importante para impulsar sectores estratégicos para el desarrollo del país, el problema está en el abuso en su uso.
 - v. Por ser intensivo en capital de riesgo, el sector de hidrocarburos ha reaccionado positivamente a los estímulos a la inversión, como la deducción por inversión en activos fijos productivos vigente entre 2004 y 2010. Esta medida, junto a la exitosa política de hidrocarburos adoptada en el país y al ciclo favorable de precios internacionales, impulsó la transformación del sector durante la última década: la exploración aumentó 6 veces, la producción de crudo se duplicó, la inversión extranjera directa al sector aumentó 8 veces, las exportaciones petroleras se triplicaron y se impulsó la revolución social del gas natural. Actualmente, el sector es el principal motor de desarrollo económico y social del país.
- 1.2. **Propuestas ACP:**
- i. **Bono por inversiones E&P:** Como estímulo a las inversiones en exploración y producción de hidrocarburos, el Gobierno emitiría un título de deuda pública cuyo valor nominal equivaldría a un porcentaje de la inversión E&P realizada, el cual estaría en función de los precios internacionales del crudo. El receptor del bono podría venderlo en el mercado secundario o redimirlo a partir del tercer año para el pago de impto-renta y CREE. Es un instrumento permanente contra-cíclico, que ayuda a la viabilidad económica y competitividad del país acercándolo a sus competidores en la región (reduce Government Take 10 puntos %).
 - ii. **Mantener estímulos actuales:** A pesar de que el informe critica la existencia de regímenes especiales como el de zonas francas o los contratos de estabilidad jurídica, consideramos que las zonas francas costa afuera son indispensables para las inversiones E&P en estas áreas, pues quienes operan allí están enfrentado a competidores en el exterior, no a sus pares en Colombia. En estos casos la inversión, generación de empleo y demanda de insumos nacionales solo son posibles bajo el régimen franco.
 - iii. **Inversiones al gasto:** Permitir al sector, como en otros países, llevar al gasto las inversiones inmediatamente se incurren, lo cual no tiene costo para el país (simple diferencia temporal) pero representa un mayor valor presente para el inversionista.
2. **IVA sobre inversiones:** El informe critica la productividad y eficiencia de este impuesto (diversidad tarifas, alta evasión y exenciones). También resalta que las restricciones al descuento de este impuesto por las

compras de bienes de capital, castigan la inversión y afectan la competitividad (Colombia es uno de los pocos países con esta restricción).

Comentarios ACP: Estamos de acuerdo con las sugerencias de la OCDE en el sentido de orientar el IVA sólo al consumo, y consideramos que es necesario propender por un sistema tributario que abarate la inversión en exploración y permita su recuperación temprana.

- 3. Dividendos:** El informe menciona que la “exención que tienen los dividendos en cabeza de las personas y otros beneficios sobre los ingresos de capital, favorecen a quienes tienen más capacidad de tributar”, pues en ese segmento de la población los dividendos (exentos de impuesto a la renta) constituyen entre 30% y 70% de los ingresos.

Comentarios ACP: Consideramos que un impuesto a los dividendos en cabeza del accionista puede ser justo, pero preocupa que los reembolsos de capital en el sector de hidrocarburos sean gravados como dividendos, pues en cumplimiento del régimen cambiario especial establecido para el sector no es posible diferenciar el uno del otro. Nos parece conveniente mantener el criterio actual sobre definición de dividendos, que establece que solo se tienen utilidades, y por lo tanto dividendos, después de haber reembolsado el capital. Un cambio de esta definición aumenta el riesgo de que se graven las remesas de capital.

- 4. Progresividad:** El informe encuentra que el sistema tributario actual no es progresivo “en la medida que aquellos que tienen mayor capacidad de pagar impuestos no aportan más al fisco que aquellos con menores posibilidades”.

Comentarios ACP: El informe no plantea propuesta frente al tema, pero nos preocupa que se impongan tarifas progresivas. El sector de hidrocarburos enfrenta retos de competitividad internacional para los que las situaciones de equidad vertical interna no son pertinentes. El país pertenece a un enclave globalizado en el que la competitividad es el elemento dominante. Afortunadamente el informe de la comisión de expertos reconoce esta situación.

- 5. Impuestos territoriales:** El informe menciona que hay un elevado número de impuestos departamentales y municipales, su “normatividad es dispersa y no existe una articulación ni a nivel territorial ni con los impuestos nacionales”, lo cual afecta la eficiencia y la competitividad. Además, afirma que “se cobran numerosos gravámenes y contribuciones que no tienen sustento en la ley”.

Comentarios ACP: Hemos observado esta circunstancia en el pasado recomendando que las actividades de exploración, producción y transporte de hidrocarburos, que son clásicas del interés nacional, mantengan una relación tributaria sólo con nivel estatal con quien se realiza el contrato tal y como lo establece el Código de Petróleo vigente y así evitar las interferencias asociadas con los impuestos territoriales (Gobierno Nacional vs Gobiernos regionales).

- 6. Impuesto a la riqueza y GMF:** El informe afirma que Colombia sigue “abusando” de dos impuestos anti-técnicos: el Impuesto a la Riqueza / Patrimonio y el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF), los cuales nacieron como impuestos temporales ante la necesidad de recursos, pero “han adquirido un carácter permanente debido a que su vigencia se ha prorrogado varias veces”, además, el Impuesto a la Riqueza “desincentiva la inversión”.

Comentarios ACP:

- El Gobierno tiene el gran reto de sustituir, a partir de 2018, los recursos que obtiene actualmente con estos impuestos. Nos preocupa que recaiga una mayor carga tributaria sobre el sector hidrocarburos, por ser el mayor contribuyente de impuesto de renta y CREE.
- El impuesto a la riqueza grava la inversión en exploración (activos fijos en periodo improductivo, que por la naturaleza misma del desarrollo de la actividad, es largo y acumula montos importantes). Es un fuerte desincentivo en momentos en que el país necesita explorar para aumentar sus reservas para mantener su producción de crudo cerca a la meta del Gobierno en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (1 millón bpd).

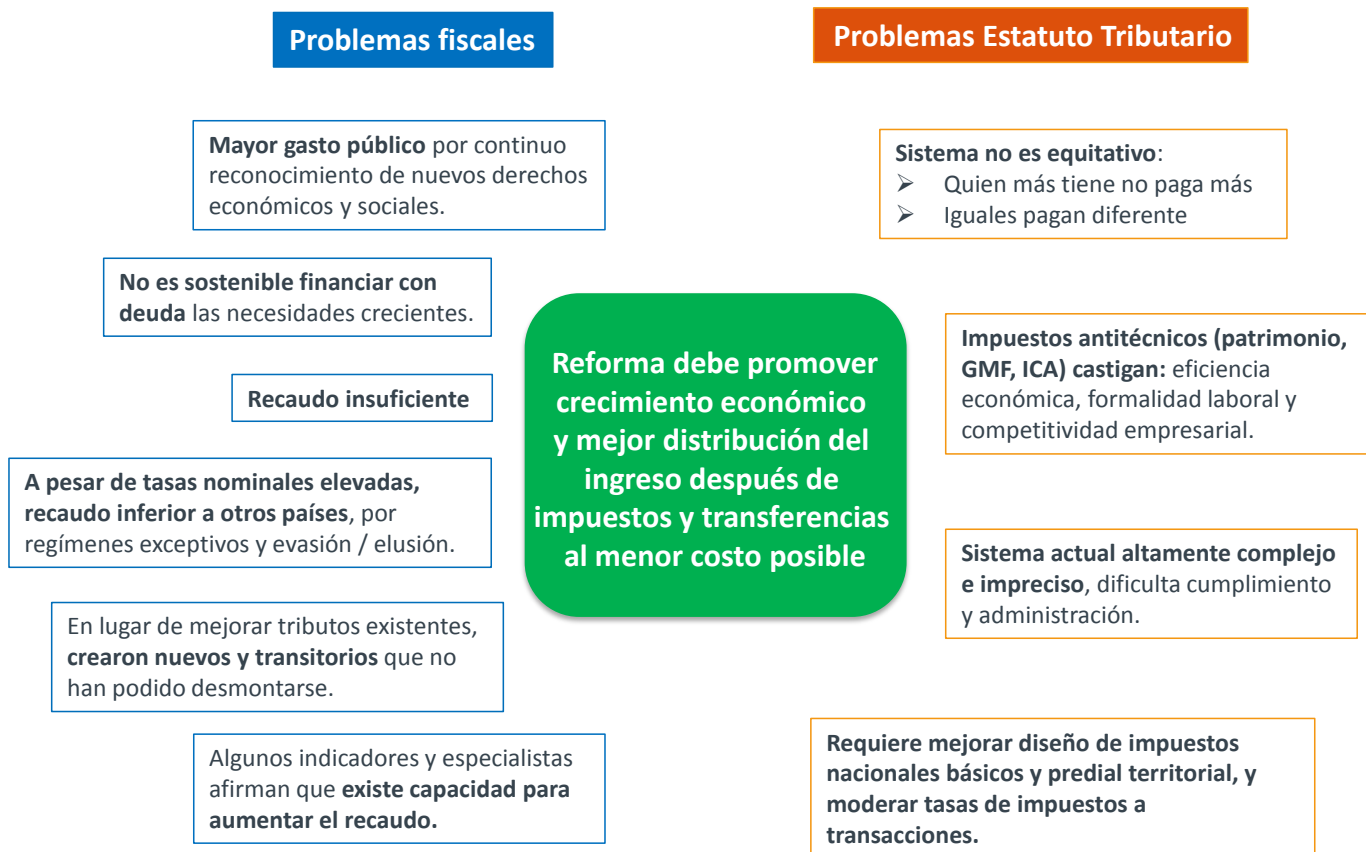
Resumen: Para los informes y propuestas que elabore la comisión de expertos sugerimos:

- 1 Incentivos tributarios: deducción inversiones ó bono E&P.
- 2 Mantener estímulos fiscales: zonas francas offshore; contratos estabilidad jurídica.
- 3 Permitir llevar al gasto la inversión en la medida en que ésta se incurra.
- 4 IVA solo al consumo, propender por sistema tributario que abarate exploración y recuperación temprana de inversiones de riesgo.
- 5 Mantener criterio actual definición de dividendos: después del reembolso de capital.
- 6 No incrementar carga fiscal ante desmonte de GMF y Riqueza. Excluir exploración de Imp. Riqueza.
- 7 Mantener relación tributaria con Gbno Nacional.

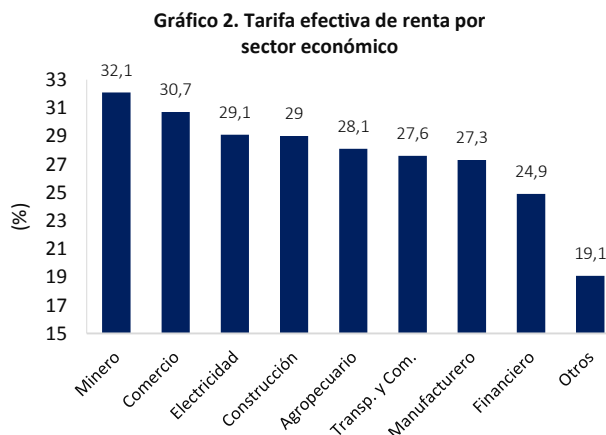
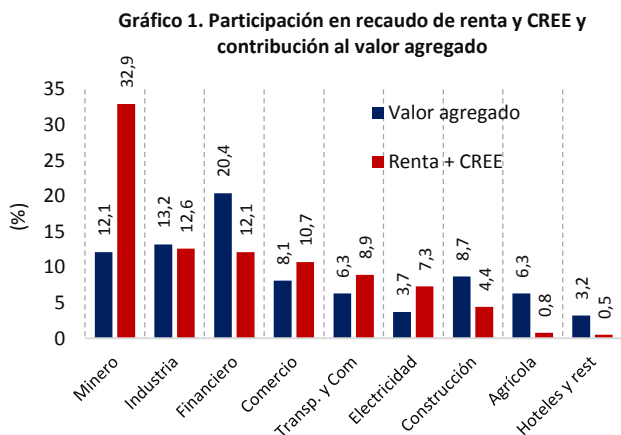
El objetivo de la Comisión y por ende del informe es centrarse en la necesidad de aumentar el recaudo y sostenerlo en un nivel superior más allá de 2018. Sin embargo, consideramos que esta discusión debe complementarse de forma simultánea con un ajuste del gasto público y, adicionalmente, dada la coyuntura actual para el sector de hidrocarburos y el país, también sería conveniente aumentar la flexibilidad en el déficit fiscal permitida por la regla fiscal.

KEY CHARTS:

Diagrama 1. Resumen informe de Comisión Reforma Tributaria



Fuente: Construcción ACP



Fuente: Primer Informe de Actividades – Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. Junio 2015.