

Propuestas para una reforma tributaria estructural que fomente las inversiones y la autosuficiencia energética del país

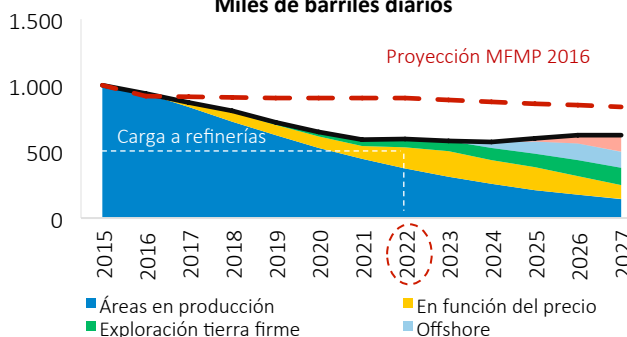
Vicepresidencia de Asuntos Económicos

Julio de 2016

I. ¿Por qué es importante la inversión E&P para el país?

- La financiación de las inversiones y el gasto público de los próximos años requiere mayores ingresos para la Nación, para lo cual es ineludible una reforma tributaria que, según expertos, aumente el recaudo en al menos 2% del PIB. Esto es aún más retador de cara a la inversión estatal que requerirán los acuerdos de paz con las FARC y, posiblemente, el ELN.
- La forma más directa de aumentar dicho recaudo tributario para la Nación es a través del crecimiento del sector productivo: el país debe generar riqueza para poderla re-distribuir vía inversión pública. El sector productivo crece si invierte y para que esto suceda el país necesita ser competitivo.
- El Gobierno Nacional apuesta a que sectores diferentes al minero-energético lideren el crecimiento económico de Colombia en los próximos años, aunque en su Marco Fiscal de Mediano Plazo 2016, publicado recientemente, el sector de hidrocarburos seguirá siendo a corto y mediano plazo piedra angular de las metas del Gobierno.
- Según el Marco Fiscal, el sector petrolero aportará anualmente un promedio cercano a \$6 billones, a pesar de esperar menor producción de petróleo y renta fiscal frente a documentos de años anteriores. Esta cifra no incluye derechos económicos en favor de la ANH, Ni regalías a las regiones.
- Esto se basa en el supuesto de que el país sostendrá una producción de crudo anual de al menos 900 mil barriles en los próximos 6 años. **Colombia tiene potencial geológico importante, que permitiría alcanzar esa meta o una cercana, pero solo si se llevan a cabo grandes inversiones en exploración y producción, que permitan incorporar nuevas reservas que sustituyan el declive natural de los pozos existente y compensen la caída en la actividad exploratoria y de producción. Estas inversiones deben sin embargo darse lo antes posible pues los proyectos en este sector tardan varios años en materializar producción.**
- Desde el punto de vista de autosuficiencia energética, análisis de la ACP indican que **el país requiere inversiones anuales en exploración y producción de 7 mil millones de dólares, durante los próximos 10 años.**

Gráfico 1. Pronósticos producción de crudo
Miles de barriles diarios



Fuente: ANH y Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cálculos de la ACP.

- De no llevarse a cabo este programa, en seis años el país tendrá que importar petróleo para cargar las refinерías. Ver gráfico 1.
- Y este reto de inversión es aún mayor si se tiene en cuenta que: i) la producción de petróleo que soporta el Marco Fiscal supera en más de 200 mil barriles / día el pronóstico de la ACP; y ii) dichas inversiones se encuentran casi paralizadas desde hace dos años.
- La caída en precios internacionales del petróleo influyó en el retroceso de la inversión, pero los problemas de entorno (demoras en trámites y bloqueos a las operaciones) y la **competitividad fiscal** agravaron la situación al punto que, por estas razones, 30% de las empresas con operaciones en Colombia en el último año desplazaron inversiones en exploración y producción de hidrocarburos hacia otros países¹.

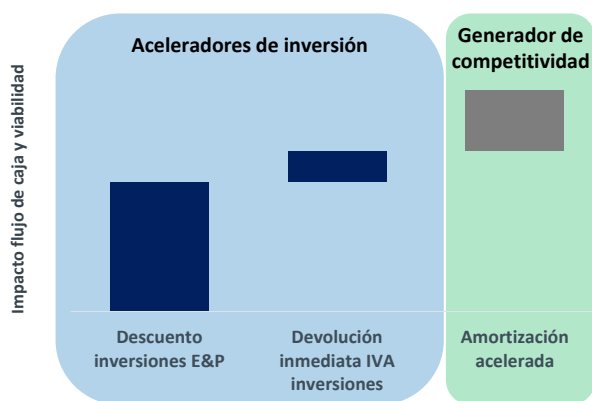
II. La reforma tributaria es una gran oportunidad para reactivar las inversiones en el país, especialmente en hidrocarburos

- Con medidas que aceleren la inversión frente al principal reto del momento en el sector: disponibilidad de caja por la drástica caída en los precios internacionales. Esperar la recuperación en precios puede ser tarde para la autosuficiencia energética del país.
- Con medidas que devuelvan la competitividad fiscal, asegurando que inversión se haga en Colombia.

Para ello el sector propone (Gráfico 2):

- Incentivo fiscal para la inversión en exploración y producción de hidrocarburos, permanente y contracíclico:** Descuento en el impuesto de renta por la inversión realizada; del 50% por exploración y un porcentaje de la inversión en producción variable en función del precio internacional.
- Devolución inmediata del IVA por inversiones** (tangibles e intangibles, exploración y desarrollo), ya sea en la declaración de renta de año fiscal en que se incurre, o en la declaración de ventas o creando una declaración especial para este caso.

Gráfico 2. Impacto por tipo de medida
Nuevos proyectos tierra firme



Cálculos ACP

3. Permitir la depreciación acelerada en el año en que se adquieren los activos.

Este conjunto de medidas:

¹ Estudio tendencias de inversión sector hidrocarburos. ACP, diciembre 2015.

- Libera entre 20% y 30% de la caja de los proyectos exploratorios. Sin duda esto acelerará las inversiones en Colombia;
- En su mayoría se trata de beneficios otorgados sólo si la inversión se realiza. El Estado no tiene nada que perder pues hoy la inversión es muy baja y estos ingresos no se están recibiendo;
- Mejora el “Government Take” en cerca de 10 puntos porcentuales, acercándolo al de sus principales competidores, en especial teniendo en cuenta que Colombia presenta un menor potencial geológico aparente frente a algunos de estos competidores;
- El “costo fiscal” para el Gobierno es recuperado con el recaudo del proyecto que se ejecuta.

III. El punto de partida: no incrementar la carga fiscal.

4. La tarifa de impuestos a la renta no debería superar la actual del 34% (sin sobretasas temporales e incluyendo gravamen dividendos), e incluso reducirse.

- La propuesta de la Comisión sobre impto renta (IUE) y dividendos genera una tarifa efectiva fuera del contexto mundial. Análisis de ACP en 30 países lo indica (ver Anexo 1):
 - En los países de la región que compiten con Colombia para acceder al capital de riesgo, la tarifa nominal del impuesto sobre la renta corporativo es cercana al 27%. En los países europeos y asiáticos, esa tarifa es ligeramente inferior.
 - Aun cuando a nivel internacional la tarifa de dividendos luce ligeramente superior al 15% y en eso se basa la Comisión de Expertos, dicha tarifa es sólo nominal. **En la práctica los demás países reducen la tarifa a una real cercana al 6%, mediante los acuerdos de doble tributación y las exclusiones a dicho impuesto por efectos de fomento.**
 - La tarifa total efectiva mundial, incluido el impuesto a dividendos, es cercana al 30%.
 - Si Colombia adopta el impuesto a los dividendos a la tarifa proyectada del 15% y no reduce su tarifa nominal de renta y CREE, su tarifa total ascendería al 45%.
 - **Colombia no puede sostener a largo plazo su tarifa actual del 34%, mucho menos subir a 45% como propone la Comisión de expertos sumando IUE y dividendos al 15%.**
 - Si se suman en hidrocarburos los demás derechos económicos contractuales, regalías e impuestos, la participación estatal en la renta petrolera en Colombia es 15% a 30% más oneroso que en los países competidores.
 - **Lo deseable es un solo impuesto a la renta, con una tarifa máxima competitiva de 25% (incluyendo dividendos).**

5. Mantener la menor tarifa de impuesto a la renta para zonas francas. Tema imprescindible para la viabilidad económica de la exploración y producción de hidrocarburos esperada en áreas costa afuera; consciente del tema el Gobierno Nacional expidió el decreto 2186 de 2014 permitiendo a estas actividades acceder a este beneficio. Si el impuesto de renta se sustituye por el IUE, como lo plantea la Comisión de Expertos, es indispensable que el nuevo impuesto recoja el beneficio fiscal vigente para dichas zonas.

6. Permitir a los distribuidores mayoristas la recuperación de los IVA's pagados, tal y como aplica como la regla general de este impuesto al valor agregado. Actualmente sólo una parte de la cadena de distribución de combustibles puede recuperar los IVA's que paga. Los distribuidores mayoristas no pueden hacerlo y lo asumen como mayor gasto.

Este tema empeora con la propuesta de la Comisión de gravar con una tarifa del 10%: (i) los biocombustibles (materia prima que este sector utiliza para mezclarlo con combustibles fósiles, en cumplimiento de las normas fijadas por el ministerio de Minas y Energía), y (ii) el transporte de carga (que podría incluir el transporte por poliducto, no es clara la propuesta). Análisis de afiliadas indican que esta propuesta generaría un sobre costo tal que generaría pérdidas operacionales para estos agentes de la cadena e inviabilizaría el negocio.

7. Otras observaciones puntuales al informe de la comisión de expertos

- a. **Incremento en la renta presuntiva atado a un disparador de precios:** (¿BRENT U\$ 50 /bl?): La Comisión propone aumentarla de 3% a 4%, se sugiere tener en cuenta: i) en escenarios de bajos precios internacionales como los observados en la actualidad, la utilidad de la mayoría de empresas en producción tiende a cero, pues a duras penas estos precios cubren los altos costos de operar en Colombia; ii) gravar los activos netos resulta muy oneroso, más aún si lo que se pretende es aumentar el nivel actual. Por lo anterior se sugiere una condición para que la tarifa de renta presuntiva fluctúe en función del precio de los artículos que se producen y venden.
- b. **Régimen de transición para el IUE:** de aprobarse un nuevo impuesto que sustituya el Impuesto a la Renta y el CREE, será necesario crear un régimen de transición que incluya el tratamiento de las pérdidas acumuladas, los pagos en exceso, etc.; estos temas son de gran impacto para sectores de grandes inversiones con retorno a largo plazo. Recomendamos que la unificación de impuestos se haga sobre el Impuesto a la Renta para no perder la jurisprudencia.
- c. **Contratos de colaboración empresarial como sujetos pasivos del IUE y Dividendos:** genera un efecto multiplicador en impuestos a las utilidades. Hay que definir el alcance de esto o excluir al sector de hidrocarburos. El IUE y los dividendos buscan gravar las utilidades. En la mayoría de estos contratos, sin embargo, y en el caso particular de hidrocarburos, por las altas inversiones requeridas en los proyectos este tipo de contratos se suscribe para compartir el capital, los riesgos, los esfuerzos y la producción que se obtenga. En la mayoría de ellos no hay ánimo de sociedad y por tanto no hay utilidades propiamente dichas.

Reiteramos la importancia de relanzar a Colombia como destino atractivo para las inversiones que aseguren la autosuficiencia energética y las inversiones requeridas en el país a mediano plazo. Esto se logra con un marco fiscal competitivo que, en vez de aumentar la carga la reduzca, vía tarifas o estableciendo un incentivo tributario a las inversiones como el discutido con el Gobierno durante el 2015; y revisando la inequidad del IVA en los distribuidores de combustibles.

Aunque es un reto grande para el Gobierno teniendo en cuenta su necesidad de recaudo, para el sector es claro que estas medidas son un buen negocio para el país, sobre todo en momentos en los cuales Colombia entrará a una etapa de post conflicto cuando se firmen los acuerdos de paz . A corto plazo urge desarrollar sectores como este, dispuestos a hacer empresa y generar desarrollo económico y social en las regiones más apartadas.

ANEXO 1. TARIFAS EFECTIVAS IMPUESTOS DE RENTA CORPORATIVOS

Tarifa efectiva IED tratados doble tributación y exclusiones

Countries	Corp Inc Tax	Max Div Rate	Effect Tax rate	Most likely tax rate for dividends to:							Most likely eff rate
				EU	USA Can	China	India	UAE	RF	Ave. rate	
Back yard:											
> Brazil	34%	0%	34%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	34%
>Chile (Ocde)	20%	15%	32%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	32%
> México (Ocde)	30%	10%	37%	0%	0%	5%	10%	10%	10%	6%	34%
> Panamá	25%	10%	33%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	29%
Average	27%	9%	34%	5%	5%	6%	8%	8%	8%	6%	32%
Members of EU and OCDE:											
> Austria	25%	25%	44%	0%	5%	7%	10%	0%	15%	6%	30%
> Belgium	33%	25%	50%	0%	5%	10%	15%	5%	10%	8%	38%
> Czech Rep.	19%	15%	31%	0%	5%	5%	10%	0%	10%	5%	23%
> Denmark	25%	27%	45%	0%	5%	10%	15%	10%	27%	11%	33%
> Estonia	0%	21%	21%	0%	5%	21%	21%	0%	21%	11%	11%
> Finland	20%	20%	36%	0%	5%	5%	10%	5%	0%	4%	23%
> Germany	16%	25%	37%	0%	5%	10%	10%	5%	5%	6%	21%
> Greece	26%	10%	33%	0%	5%	5%	10%	10%	5%	6%	30%
> Hungary	19%	0%	19%	0%	5%	0%	0%	0%	0%	1%	20%
> Ireland	13%	20%	30%	0%	5%	5%	10%	0%	0%	3%	16%
> Italy	28%	20%	42%	0%	5%	10%	15%			8%	33%
> Latvia	15%	5%	19%	0%	5%	5%	5%			4%	18%
> Netherlands	25%	15%	36%	0%	5%	10%	5%			5%	29%
> Polland	19%	19%	34%	0%	5%	10%	15%			8%	25%
> Romania	16%	16%	29%	0%	5%	10%	15%			8%	22%
> Slovaquia	22%	0%	22%	0%	5%	0%	0%			1%	23%
> Slovenia	17%	15%	29%	0%	5%	5%	5%			4%	20%
> Spain	30%	19%	43%	0%	5%	10%	15%			8%	35%
> Sweden	22%	30%	45%	0%	5%	10%	10%	30%	15%	12%	31%
> UK	23%	0%	23%	0%	5%	0%	0%			1%	24%
Average	21%	16%	34%	0%	5%	7%	10%	6%	10%	6%	25%
Other not in the EU:											
> China	25%	10%	33%	10%	10%	-	10%	10%	7%	9%	32%
> Hong Kong SAR	17%	0%	17%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	17%
> Iceland (Ocde)	20%	18%	34%	5%	5%	5%	10%	18%	5%	8%	26%
> Japan (Ocde)	26%	22%	42%	0%	0%	10%	10%	22%	22%	11%	34%
> Korea (Ocde)	22%	22%	39%	5%	11%	5%	15%	5%	5%	8%	28%
> New Zealand (Ocde)	28%	30%	50%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	39%
> Norway (Ocde)	27%	25%	45%	15%	15%	15%	15%	25%	10%	16%	39%
> Switzerland (Ocde)	24%	35%	51%	0%	5%	10%	10%	0%	0%	4%	27%
> Vietnam	22%	0%	22%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	22%
Average	23%	18%	37%	6%	7%	8%	9%	11%	7%	8%	29%
Resumen:											
Países de la zona	27%	9%	34%	5%	5%	6%	8%	8%	8%	6%	32%
Europeos OCDE	21%	16%	34%	0%	5%	7%	10%	6%	10%	6%	25%
Otros representativos	23%	18%	37%	6%	7%	8%	9%	11%	7%	8%	29%

Cálculos ACP