

Informe económico



Reforma Tributaria: Impacto para el sector de hidrocarburos e implicaciones para los colombianos

Septiembre de 2022

Elaborado por la Asociación Colombiana del Petróleo y Gas



Reforma Tributaria: impacto para el sector de hidrocarburos e implicaciones para los colombianos

1. CONSIDERACIONES GENERALES

La industria del petróleo y gas, y en especial las empresas agremiadas en la ACP, entiende y comparte el objetivo del Gobierno Nacional, de reducir significativamente la pobreza y la inequidad social y de contribuir a la gestión del cambio climático, en el marco de una transición integral energética, macroeconómica y productiva.

En este sentido, la Asociación comparte la necesidad de una reforma tributaria para continuar con el ajuste fiscal y buscar recursos para programas estratégicos del Gobierno y está de acuerdo en realizar un esfuerzo tributario, en especial en época de precios altos y, de ser posible, destinado a programas de lucha contra el hambre, la protección ambiental y la paz territorial.

Este esfuerzo debe considerar, como punto de partida, que la actual carga tributaria que aplica al sector, ya de por sí, permitirá a Colombia beneficiarse de los altos precios del petróleo registrados en la actual coyuntura energética internacional. Se estima que el ciclo de altos precios del petróleo para el año 2022 aumentará en 24 billones de pesos el aporte de las empresas del sector al Estado, es decir, el sector de hidrocarburos pasará de aportar 34 billones de pesos en el año 2021, a 58 billones de pesos en el año 2022, incremento en recaudo que beneficiará a millones de colombianos, y casi comparable al recaudo adicional esperado por el Gobierno Nacional con la Reforma Tributaria en discusión.

En este contexto, es importante señalar que, para generar impuestos e ingresos fiscales, no de coyuntura sino a mediano y largo plazo, y en el marco de una transición integral, el sector debe ser sostenible y crecer. Y que para crecer se requiere de inversión y para recibir esa inversión el país debe ser competitivo.

En este sentido, la Asociación considera que el aporte de la industria debe darse sobre unos criterios:

- **Autosuficiencia energética en hidrocarburos a largo plazo**
- **La nueva carga tributaria no debe poner en riesgo la viabilidad de los proyectos de E&P**
- **Mitigar el impacto en precios de los energéticos a los colombianos**
- **Asegurar un Government Take competitivo en la región**
- **Garantizar seguridad jurídica**
- **La no discriminación entre sectores económicos y empresas.**

2. PRINCIPALES IMPACTOS DE LAS MEDIDAS PLANTEADAS EN EL PROYECTO DE REFORMA

Respecto al proyecto de Ley presentado en agosto del 2022 por el Gobierno Nacional, las medidas de mayor impacto para las actividades de exploración y producción de petróleo y gas son:

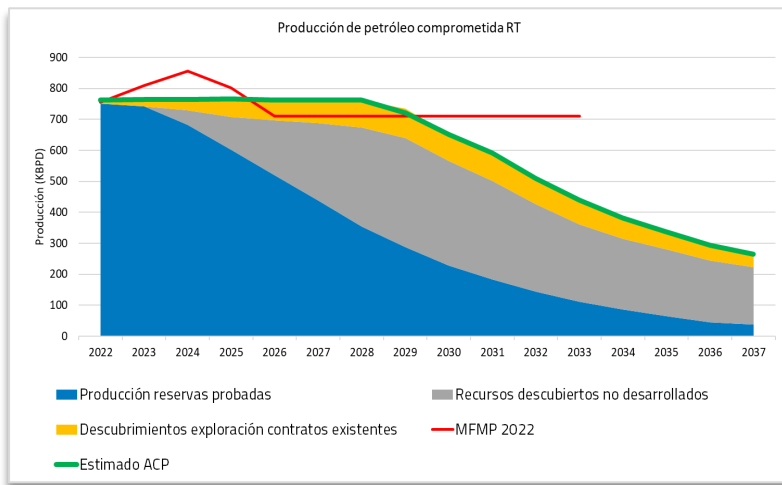
- El nuevo impuesto a las exportaciones de petróleo
- La prohibición de la deducibilidad de las regalías del impuesto a la renta, el incremento en la tarifa del gravamen a los dividendos para sucursales extranjeras
- El cambio en el régimen fiscal de zonas francas para la exploración y producción de hidrocarburos en el mar
- La eliminación de la amortización acelerada para inversiones exploratorias
- La eliminación del CERT (incentivo tributario para mantener inversiones en exploración y producción de petróleo y gas en épocas de coyunturas de precios bajos).

En términos generales, esta reforma tributaria generaría:

- Un **sobrecosto anual** adicional para el sector entre **\$3.7 y \$6 billones**; equivalente al **15% - 24%** del recaudo esperado por el Gobierno nacional con esta reforma.
- *Government Take* pasaría de **65%** hasta **80%**, no sería competitivo.
- Nuevos impuestos que generan tratamientos diferentes entre empresas del sector, que no tienen en cuenta si los proyectos son rentables / viables económicamente.
- Se establecen cargas adicionales que no corresponden a la práctica internacional en rubros de costos muy relevantes para las empresas, como las regalías (20% del costo de producción).

3. RIESGOS PARA LA VIABILIDAD DE PROYECTOS E&P REQUERIDOS PARA LA AUTOSUFICIENCIA DEL PAÍS

La alta carga fiscal propuesta para los proyectos pone en riesgo la inversión requerida para extraer los recursos descubiertos no desarrollados en contratos existentes (área gris en la gráfica) y reduce la probabilidad de nuevos descubrimientos en contratos recientes (área amarilla).



* Cálculos ACP

** Fuente: Análisis ACP contratos vigentes y autosuficiencia energética, julio 2022.

Los proyectos de exploración y producción asociados a estas proyecciones de producción:

- o No alcanzarían rentabilidad mínima esperada. Especialmente en pequeños prospectos (los más comunes en Colombia).
- o Compromete** 50 a 70 mil barriles día de nueva producción 2023 – 2032 (área amarilla de la gráfica).
- o Acelera la pérdida de autosuficiencia energética y compromete el volumen de producción de petróleo que sustenta el Marco Fiscal de Mediano Plazo (uno de los pilares que busca proteger la reforma tributaria).
- o De otro lado, perder el régimen fiscal de zonas francas *offshore* inviabilizaría el desarrollo de gas para mercado doméstico y proyectos de petróleo de largo plazo.

4. ¿CUÁLES SON LAS IMPLICACIONES PARA LOS COLOMBIANOS DE INVIABILIZAR PROYECTOS DE E&P?

Es importante señalar que lo anteriormente expuesto no solo impactaría al sector y a las empresas, sino que afectaría a todos los colombianos.

- Se calcula que, ante la pérdida de competitividad, la producción futura de petróleo podría caer entre 50 y 70 mil barriles diarios, y por ende caería también el recaudo tributario (33 billones de pesos entre 2023 – 2032), afectando no solo a millones de colombianos sino al resto de sectores que deberán proveer esos ingresos fiscales perdidos. Este recaudo fiscal en riesgo equivale a:

- Desfinanciar la construcción de escuelas con recursos de regalías, que beneficiarían a **más de 500 mil niños de las regiones más apartadas**, entre otras inversiones orientadas al cierre de brechas de pobreza del país.
 - Se perderían **20 mil vacantes de empleos directos por las campañas de perforación** que se inviabilizarían (75% mano de obra local. No incluye empleos indirectos). Contratistas de bienes y servicios perderían **oportunidades de contratación cercanas a 4.500 millones de dólares**. Estas son oportunidades adicionales a los 95 mil empleos que hoy genera la industria del petróleo y gas en Colombia.
 - **Desacelerar este sector impactaría más de 97 municipios y sus casi 5 millones de habitantes**, cuya actividad económica se apalanca en este sector y a corto plazo no cuentan con alternativas de sustitución.
 - El precio del dólar aumentaría de manera permanente entre 300 y 500 pesos, afectando a todos los colombianos, sus créditos, los insumos de otros sectores, etc.
- Se acelera en tres años la pérdida de autosuficiencia y por tanto la necesidad de importar petróleo y gas, lo que **implicaría un encarecimiento en el costo de la gasolina, diésel, combustible de aviación y el gas natural de los hogares**; así como un aumento en costos de la energía, mayor inflación y riesgos de abastecimiento por volatilidades e incertidumbres geopolíticas y del mercado internacional.
 - Por su parte, inviabilizar los proyectos de nuevas reservas de gas *offshore* por el cambio en régimen fiscal de las zonas francas propuesto en la Reforma, implicaría acelerar la importación de gas con el alto **impacto que esto tiene para los consumidores**.

El sector de hidrocarburos ha sido y es uno de los grandes contribuyentes del país; una fuente determinante de divisas y de ingresos públicos a nivel nacional y regional, apalancando iniciativas estratégicas de desarrollo económico, social y ambiental. En este marco, la ACP considera fundamental que la reforma en estudio no afecte la viabilidad de la inversión, pública y privada, ni la competitividad.

5. RECOMENDACIONES FRENTE A LAS PRINCIPALES MEDIDAS DE LA REFORMA QUE AFECTAN AL SECTOR HIDROCARBUROS:

Se propone la revisión integral de las dos propuestas de mayor impacto para el sector planteadas en la Reforma: el impuesto a las exportaciones y la prohibición de la deducibilidad de regalías del impuesto a la renta. Así mismo, se recomiendan otras modificaciones al articulado del Proyecto de Ley:

5.1. Eliminar el impuesto a las exportaciones (artículos 35 – 42 del Proyecto de Ley):

- o Este impuesto discrimina entre empresas del mismo sector, exportadoras y no exportadoras. Este tema es particularmente sensible para empresas extranjeras donde la participación de exportación es mayor vs la empresa estatal que destina parte importante de su producción a sus refinerías locales.
- o Desconoce que los contrato E&P con la ANH (250) y varias extensiones de contratos de asociación con Ecopetrol, incluyen derechos económicos por precios altos. Su aporte actual podría ascender a un billón de pesos por año.
- o Se cobraría sobre el ingreso bruto y no sobre la utilidad, castigando todos los proyectos. Además, se fijaría a partir de un umbral de precios que NO es alto vs los costos de operación, impuestos y gastos financieros de inversiones incurridas en años anteriores y que aún no se han recuperado (amortizaciones, depreciaciones y servicio de la deuda). Tampoco incluye el presupuesto que debe reservarse para mantener un programa de inversión en sostenimiento de la producción actual y por tanto del aporte fiscal futuro.
- o Este impuesto desincentiva las exportaciones de un sector que representa el 40% del total país, aumentando el riesgo de generar desequilibrio en la Balanza de Pagos de Colombia y sus implicaciones en el costo del dólar e inflación, que afectan a todos los colombianos.

5.2. Eliminar el parágrafo 1 del artículo 115, propuesto en el artículo 12 de la reforma tributaria que plantea prohibir la deducibilidad de regalías del impuesto a la renta:

- o Esta prohibición contraviene la práctica tributaria internacional que por décadas ha aplicado en Colombia y sobre la cual las empresas asumieron compromisos de inversión con el Gobierno Nacional.
- o Desconoce que las regalías son una contraprestación económica en favor del Estado que otorga el derecho a explotar el petróleo y el gas. Sin su pago NO es posible extraer el hidrocarburo ni generar, por tanto, el ingreso para las empresas que luego se grava con el impuesto a la renta.
- o La regalía cumple con los principios establecidos en los artículos 26, 107 y 115 del Estatuto Tributario para que esta sea un costo deducible del impuesto a la renta, lo cual ha sido reiterado por el Consejo de Estado en varias sentencias. Esta medida contraviene los principios constitucionales de justicia, equidad, progresividad y eficiencia.

- Prohibir dicha deducción aumentaría artificialmente la capacidad contributiva de las empresas, incrementando sustancialmente su carga fiscal en Colombia, pues estas representan el 20% de los costos de producción de las empresas del sector. Colombia perdería su competitividad para atraer las inversiones que el país requiere.
- Discrimina al sector de hidrocarburos frente a los demás sectores de la economía que sí pueden deducir el costo de las contraprestaciones a favor del Estado, especialmente frente a sectores como el de telecomunicaciones, transporte, puertos, monopolio de licores, juegos de suerte y azar, entre otros. Asimismo, tampoco sería coherente con la deducción establecida en el artículo 115 del Estatuto Tributario para todos los sectores.

5.3. Crear una sobretasa en el impuesto a la renta para la producción de petróleo:

Esta sobretasa sustituiría los puntos anteriores y como primera aproximación se propone aplicarla de la siguiente forma:

- Que excluya la exploración, producción y comercialización del gas natural.
- Aplique cuando el BRENT promedio del año gravable supere los 75 dólares por barril.
- La tarifa sería escalonada máximo de tres puntos adicionales y operaría así:
 - Si el precio Brent anual promedio del año gravable es igual o superior a 95 dólares por barril de petróleo, se adicionarán tres puntos a la tarifa general del impuesto sobre la renta.
 - Si el precio anual promedio Brent es igual o superior a 85 dólares por barril de petróleo, pero inferior a 95 dólares, se adicionarán 2 puntos a la tarifa general del impuesto sobre la renta.
 - Si precio anual promedio Brent es igual o superior a 75 dólares por barril de petróleo, pero inferior a 85 dólares, se adicionará 1 punto a la tarifa general del impuesto sobre la renta.

5.4. Mantener el régimen de zonas francas para la exploración y producción de hidrocarburos en el mar:

- Los ajustes propuestos en la Reforma Tributaria cambiarían el régimen fiscal de zonas francas *offshore*, lo cual inviabilizaría gas para el mercado doméstico y proyectos de petróleo de largo plazo.
- Implicaría acelerar la importación de gas con el alto impacto que esto tiene para los consumidores. Por ejemplo, bajo la coyuntura internacional actual, el gas importado costaría 3 – 5 veces más que el gas nacional, lo que se traduciría en mayores costos en el precio de la electricidad, del transporte público y del gas de los hogares los colombianos.
- Esta reforma estaría cambiando las reglas de proyectos que ya iniciaron inversiones (más de USD 1.000 M en los últimos 5 años), pero que aún están lejos de su maduración, creando condiciones diferentes a las existentes cuando las empresas suscribieron contratos y asumieron compromisos de inversión con el Gobierno colombiano.