

Efectos económicos del impacto de la reforma tributaria sobre el sector minero-energético

Fedesarrollo
Octubre 31 de 2022

Uno de los puntos centrales del proyecto de reforma tributaria que actualmente hace su curso en el congreso ha sido el aumento en la tributación al sector minero-energético, con la justificación de que los recursos de allí derivados podrían acelerar la diversificación productiva en el proceso de transición energética, al tiempo que generarían mayores ingresos para fortalecer el gasto social y las finanzas públicas. El Gobierno nacional ha resaltado que estos tributos han tenido acogida en varios países, con objetivos similares y en momentos de ganancias extraordinarias como la actual.

Según la última información disponible, existen al menos seis puntos de la reforma tributaria que se espera tengan un impacto directo sobre el sector minero-energético:

- 1) La introducción de una sobretasa al impuesto de renta para la producción del petróleo y carbón de con tarifas entre 5, 10 y 15 puntos porcentuales (pps); para petróleo se estima una sobretasa de 5 pps para precios de referencia entre 67 y 75 USD/barril, de 10 pps para precios entre 75 y 82 USD/barril y de 15 pps para precios por encima de 82 USD/barril (artículo 9 modificado por anuncio del Gobierno nacional).
- 2) La no deducibilidad de las regalías sobre el impuesto de renta, lo que implica que dicho rubro no podrá tratarse como costo ni gasto de la respectiva empresa (artículo 12).
- 3) El aumento en la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios gravable aplicable a zonas francas costa afuera (*offshore*) y a usuarios operadores, que será del 20% (artículo 10).
- 4) La eliminación de la amortización acelerada para inversiones exploratorias (artículo 96).
- 5) El aumento en el impuesto nacional al carbono sobre el contenido de carbono equivalente (CO₂eq) de todos los combustibles fósiles (artículos 29 y 30).
- 6) La eliminación del CERT (incentivo tributario para mantener inversiones en exploración y producción de petróleo y gas en épocas de coyunturas de precios bajos, artículo 96).

Adicionalmente, hay al menos tres puntos de la reforma que, si bien no son sectoriales, también tendrían un impacto en el sector:

- 7) La eliminación del descuento del 50% del impuesto de industria y comercio (ICA) sobre el impuesto de renta y su sustitución por una deducción, lo que equivale a un descuento porcentual igual a la tarifa de renta (propuesta de Fedesarrollo acogida por el gobierno, artículo 12).
- 8) La limitación del 5% en el monto total de rentas exentas, ingresos no constitutivos de renta, deducciones especiales y descuentos tributarios frente a la renta líquida ordinaria (artículo 11).
- 9) El aumento en la tarifa máxima de impuesto a los dividendos de personas naturales del 10% al 20% (artículo 3).

Este documento analiza el efecto del proyecto de reforma tributaria sobre el sector minero-energético de los cinco cambios con el mayor impacto potencial: la sobretasa de renta, la no deducibilidad de regalías, el cambio en el ICA de descuento a deducción, el límite del 5% a los beneficios tributarios y el aumento en la tarifa máxima del impuesto a los dividendos. El análisis se concentra en 1) los efectos en la tarifa efectiva de tributación de las empresas del sector, 2) los efectos en la producción de petróleo y los principales agregados macroeconómicos, y 3) los efectos departamentales de una reducción en la producción de petróleo, con su consecuente impacto en empleo y producción.

La conclusión principal es que, si bien compartimos la necesidad de aumentar la tasa de tributación efectiva del sector con el objetivo de continuar un necesario proceso de transición energética y fortalecer las finanzas públicas, la versión actual de la reforma generaría un **aumento excesivo de la tasa efectiva de tributación del sector**, incidiendo en el costo de uso del capital, y con ello desincentivando la inversión. Esto generaría un impacto negativo en la producción del sector, que además de tener efectos en los agregados macroeconómicos, también tendría incidencia en la economía local, a través principalmente de la **reducción en la producción de petróleo y la consecuente disminución de regalías** provenientes de estos recursos.

Estimación de la tasa efectiva de tributación del sector minero-energético

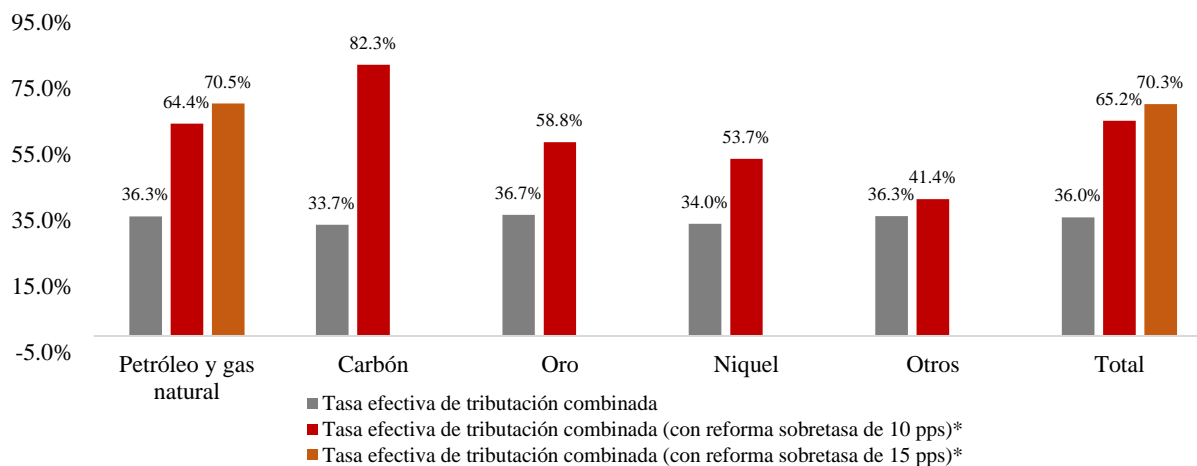
Con el fin de evaluar la carga impositiva total de las empresas, se calculan las tarifas efectivas de tributación (*TET*) sin reforma y con reforma, usando la metodología de Fedesarrollo (2021) y la información de la DIAN. Esta tarifa efectiva se calcula así:

$$TET = \frac{\text{Impuesto de renta, ganancias ocasionales y dividendos a personas naturales} - \text{descuentos tributarios}}{\text{Renta líquida gravable} + \text{renta exenta}}$$

Con base en esta metodología, se encuentra que **la tasa efectiva de tributación del sector minero-energético con una sobretasa de 10 puntos porcentuales subiría del 36,0% al 65,2%**, un aumento de 29,2 puntos porcentuales (Gráfico 1). Este aumento se desagrega así:

- 1) 17,7 puntos porcentuales (pps) de la no deducibilidad de regalías,
- 2) 9,3 pps de la sobretasa en renta,
- 3) 3,9 pps del impuesto a los dividendos de personas naturales,
- 4) 1,3 pps de la limitación a los beneficios tributarios,
- 5) 0,4 pps del cambio en el tratamiento del impuesto ICA.

Gráfico 1. Tasa efectiva de tributación combinada sector minero-energético



Fuente: Fedesarrollo.

Nota: Para los sectores de petróleo y carbón se tuvo en cuenta una sobretasa de 10 puntos porcentuales (pps) y una estimación adicional de 15 pps para petróleo. El cálculo tiene en cuenta el cambio en el tratamiento del ICA, la no deducibilidad de regalías, la sobretasa en el impuesto de renta, la limitación de beneficios tributarios y el impuesto a los dividendos para personas naturales.

En el caso de una sobretasa de 15 puntos porcentuales, la tasa efectiva de tributación subiría del 36,0% al 70,3%, un aumento de 34,3 puntos porcentuales, lo que prácticamente duplicaría la tasa efectiva de tributación del sector. Vale la pena anotar que, con los precios observados actualmente y los pronósticos

de corto plazo, el sector petrolero pagaría una sobretasa de renta de 15 puntos porcentuales en las declaraciones correspondientes a los años gravables 2022, 2023 y 2024. Esto se suma a la ya existente cláusula de precios altos sobre los contratos de producción y exploración con ANH y Ecopetrol, que aumentan la carga impositiva a las ganancias extraordinarias en coyuntura de precios altos.

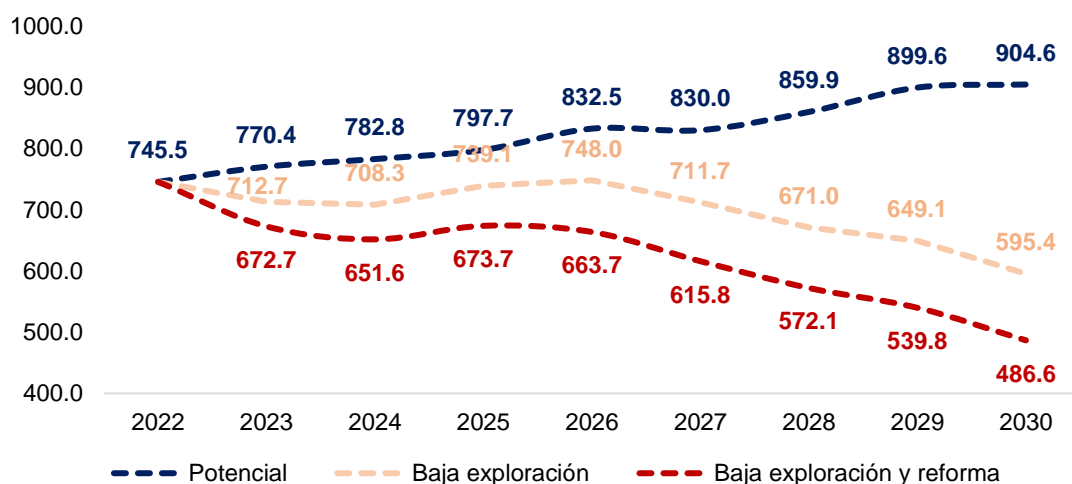
Al interior del sector, la tasa efectiva de tributación de la industria del petróleo aumentaría de 36,3% a 64,4% (70,5% con sobretasa de 15 pps) y la del carbón del 33,7% al 82,3%. En el caso del carbón, el impacto más grande está asociado a la no deducibilidad de las regalías dado que la participación de estas sobre la renta líquida es cercana al 83%.

Estimación del impacto en la producción de petróleo y algunos agregados macroeconómicos

La alta carga fiscal propuesta para el sector minero-energético en general, y para la industria del petróleo en particular, pone en riesgo la inversión requerida para extraer los recursos descubiertos no desarrollados en contratos existentes y reduce la probabilidad de extracción de crudo de nuevos descubrimientos en contratos recientes, pues no alcanzarían la rentabilidad mínima esperada. Vale la pena anotar que históricamente los descubrimientos petroleros provienen principalmente de inversión privada (cerca del 80% del total de descubrimientos). Esto tiene implicaciones importantes para la senda de producción de petróleo estimada, con sus consecuentes efectos en materia económica y fiscal.

De acuerdo con nuestros cálculos, **la reforma podría reducir la producción de petróleo anual en promedio en 82 mil barriles-día en 2023-2030**, llegando a una caída máxima en la producción de 109 mil barriles-día en 2030 (Gráfico 2). A esto se suma los efectos de no tener adiciones de reservas provenientes de yacimientos no convencionales y caribe *offshore*, que Martínez et al. (2022) estimaron podría comprometer en promedio 143 mil barriles-día de producción 2023-2030 (máximo de 309 mil barriles en 2030), frente a un escenario potencial en el que se incluye la producción básica, el recobro, los yacimientos no convencionales, la producción *offshore* y nueva exploración.

Gráfico 2. Proyección de producción de petróleo, 2022-2030



Fuente: Fedesarrollo.

Nota: El escenario *potencial* incluye la producción básica, el recobro, yacimientos no convencionales, producción off-shore y exploración. El escenario *baja exploración* considera la eventual decisión de no firmar nuevos contratos de exploración, lo cual reduciría la producción en el mediano y largo plazo. Por su parte, el escenario *baja exploración y reforma* incluye el efecto anteriormente mencionado y el de la reforma tributaria, en donde por una menor rentabilidad la producción proveniente de proyectos activos y de procesos exploratorios se vería afectada.

Esto necesariamente se traduce en un impacto en los agregados macroeconómicos. El sector de minería e hidrocarburos ha representado durante la última década cerca del 33% de la inversión extranjera directa (el petróleo un 21,7%), alrededor del 57,5% en exportaciones (el petróleo y sus derivados un 42%), un 5,6% del PIB y ha generado en promedio 113.000 empleos anuales. Además, el sector petrolero aportó 0,4% y 1,1% del PIB en ingresos fiscales de renta y dividendos, respectivamente, para 2019.

En efecto, considerando los efectos tanto directos como indirectos de la producción de hidrocarburos en la economía (Martínez, 2013), estimamos que **el crecimiento económico podría reducirse en promedio en 0,32 puntos porcentuales**, con un máximo de 0,4 puntos porcentuales en 2030. También, **se reducirían las exportaciones petroleras en un 28,5%**, con una caída del 60,3% en 2030. Esto conduciría a un incremento del déficit de balanza comercial en promedio de cerca de 0,7 puntos porcentuales, con un máximo de 1 punto porcentual en 2030 (7,2% del PIB). Finalmente, el impacto de la reforma en producción **representaría una pérdida de ingresos fiscales de 0,12% del PIB** en promedio por año, lo que añadiría presiones adicionales a la sostenibilidad de las finanzas públicas del país.

Estimación del impacto departamental de la afectación en el sector petrolero

La disminución de la producción tiene un efecto directo en la producción a nivel regional, concentrándose en los departamentos principalmente productores. En estos departamentos, el sector minero-energético comprende cerca de la mitad de su producción total (45,5% en Casanare, 46,1% en Guajira, 46,9% en Meta, 38,8% en Cesar, 40,2% en Arauca y 25,1% Putumayo). En esa medida, el efecto de la reforma tributaria sobre la producción de petróleo en Meta representaría una pérdida de 9,6% de su PIB en el promedio anual 2023-2030 (13,7% en 2030), de 8,1% de su PIB para Arauca (11,5% en 2030), 8,0% de su PIB para Casanare (11,4% en 2030), de 5,8% de su PIB para Putumayo (8,2% en 2030), y de 0,8% de su PIB para Cesar (1,1% en 2030).

La disminución en la producción de petróleo también tiene un gran impacto en los ingresos que reciben los departamentos por regalías. Con base en nuestros cálculos, teniendo en cuenta la participación de las regalías según bienio 2021-2022 por departamento, las sensibilidades frente a la inversión calculados por DNP (2022) y las proyecciones de producción e inversión, **con la disminución en la producción de petróleo los ingresos de regalías se podrían reducir un 9,7% promedio anual, es decir, \$543 miles de millones promedio anuales o \$4,9 billones de pesos agregados en el periodo 2023-2030**. Esto tendría grandes impactos en la economía regional, con una especial afectación en los departamentos productores (Gráfico 3).

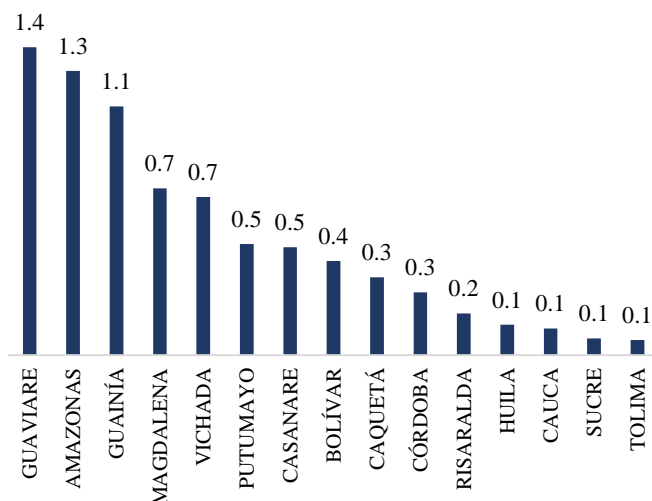
Por un lado, el efecto de la disminución en inversión en regalías genera una reducción del PIB equivalente a \$6,7 billones de pesos y en promedio anual de \$739 miles de millones de pesos, donde en departamentos como el Bolívar el efecto promedio sería de \$175,8 miles de millones (0,4% de su PIB), en Magdalena \$119,6 miles de millones (cerca de 0,7% de su PIB), y Casanare perdería en promedio \$83,4 miles de millones (0,5% de su PIB). En Guaviare puede representar una pérdida de 1,4% del PIB (con \$12,8 mil millones) y en Amazonas de 1,3% del PIB (con \$11,2 mil millones en pérdidas). La reducción acumulada en producción entre 2023 y 2030 vía regalías es de 12,4% en la producción total del departamento del Guaviare, 11,5% en Amazonas, 10% en Guainía y 6,7% en Magdalena.

En empleo, por su parte, se estima que la menor inversión ejecutada en regalías repercutiría en una pérdida de empleos promedio anual de 128,7 mil personas a nivel nacional, y el efecto acumulado entre 2023 y 2030 se estima en 1,16 millones de empleos formales, que representa el 5,2% del total de ocupados de 2019. En estas estimaciones hay regiones como Bolívar que puede presentar pérdidas de 27.083 empleos promedio anual (0,4% de los ocupados en 2019), en Magdalena de 23.103 empleos (6,1% de sus ocupados),

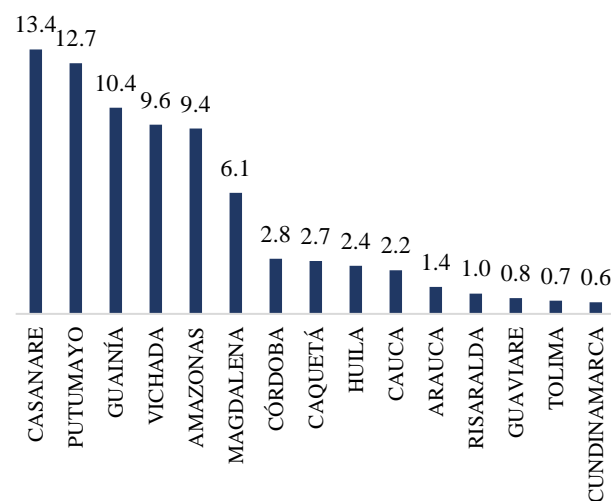
o Casanare de 17.335 (13,4% de sus ocupados). En Putumayo representa una pérdida de 12,7% de sus ocupados (con 3,5 mil empleos) y Guainía cerca de 10,4% (con 864 empleos en promedio).

Gráfico 3. Proyección impacto empleo y producción, por departamento

A. Pérdida promedio anual de PIB, 2023-2030
(% PIB departamental, 2021)



B. Pérdida promedio anual de empleos formales, 2023-2030
(% Ocupados departamentales, 2019)



Fuente: Fedesarrollo con cálculo propios.

Conclusiones y recomendaciones

Este documento hizo un análisis de los principales impactos de la reforma tributaria en el sector minero-energético, con especial énfasis en el sector petrolero. Los resultados indican que, en su versión actual, la reforma podría reducir la producción de petróleo en 82 mil barriles-día en promedio cada año, aumentar el déficit comercial en 1 punto porcentual y, vía la reducción en la producción, generar un impacto fiscal de 0,12% del PIB. Además, representaría una pérdida en los ingresos de regalías cercana al 10% (4,9 billones de pesos en 8 años), una contracción de más de un 1 punto del PIB en algunos departamentos (Guaviare, Amazonas y Guainía) y una pérdida de más de 1 millón de empleos formales.

Reconociendo la necesidad de un mayor recaudo fiscal, focalizado en un sector que ha tenido ingresos extraordinarios por el aumento en el precio de las materias primas y que puede hacer un aporte adicional en esta coyuntura, sugerimos los siguientes ajustes al proyecto de reforma:

1. **Mantener la deducción de las regalías para propósitos del pago en el impuesto de renta.** Técnicamente, las regalías no son un ingreso para las empresas del sector, son una contraprestación al estado por la explotación de los recursos naturales no renovables. Por lo tanto, las regalías no deben aumentar la renta líquida ordinaria de las empresas en el momento del cálculo del impuesto de renta: si se contabilizan como ingreso, también se debe permitir su deducción como un costo de producción.
2. **Introducir una sobretasa en el impuesto de renta para el sector minero-energético de 5 puntos porcentuales por 4 años.** Una sobretasa de renta de 10 o 15 puntos porcentuales es excesivamente alta, con efectos negativos grandes en el costo de uso del capital, la producción y los recursos de regalías para las regiones. Por el contrario, una sobretasa de renta de 5 puntos transitoria permitirá continuar incentivando las necesarias inversiones en el sector.

3. **Permitir la deducción del impuesto pagado en cabeza de la sociedad para propósitos del impuesto a los dividendos.** Esta medida movería la tributación colombiana hacia un esquema integrado de tributación sociedad-socio eliminando el problema actual de doble tributación, que se agrava con la subida de la tarifa máxima del 10% al 20%.

Con estos tres ajustes, consideramos que la reforma podría mejorar sustancialmente desde el punto de vista de impactos en el costo de uso del capital, pues mantendría los incentivos adecuados para la inversión, al tiempo que aumentaría la tasa de tributación del sector minero-energético de una manera razonable.

Referencias

DNP. (2022). Informe general de ingresos departamentales.

Fedesarrollo. (2021). Reformas para una Colombia post-COVID-19. Hacia un nuevo contrato social.

Martínez, A. (2013). Estudio sobre los impactos socioeconómicos del sector minero en Colombia: encadenamientos sectoriales. Fedesarrollo.

Martínez, A. & Dirección de Análisis Macroeconómico y Sectorial (2022). Impacto macroeconómico del sector petrolero. Presentación ENERCOL. Fedesarrollo. Bogotá, 28 de septiembre de 2022.

Mejía, L. F. (2022). ¿Qué hacer en política tributaria?. Proyecto de Fedesarrollo “Qué hacer en políticas públicas”. Fedesarrollo. Bogotá.