

Propuestas de Reforma a la tributación minera en Colombia

Guillermo Perry

Congreso Asociación Colombiana de Minería
Cartagena, Abril 2016

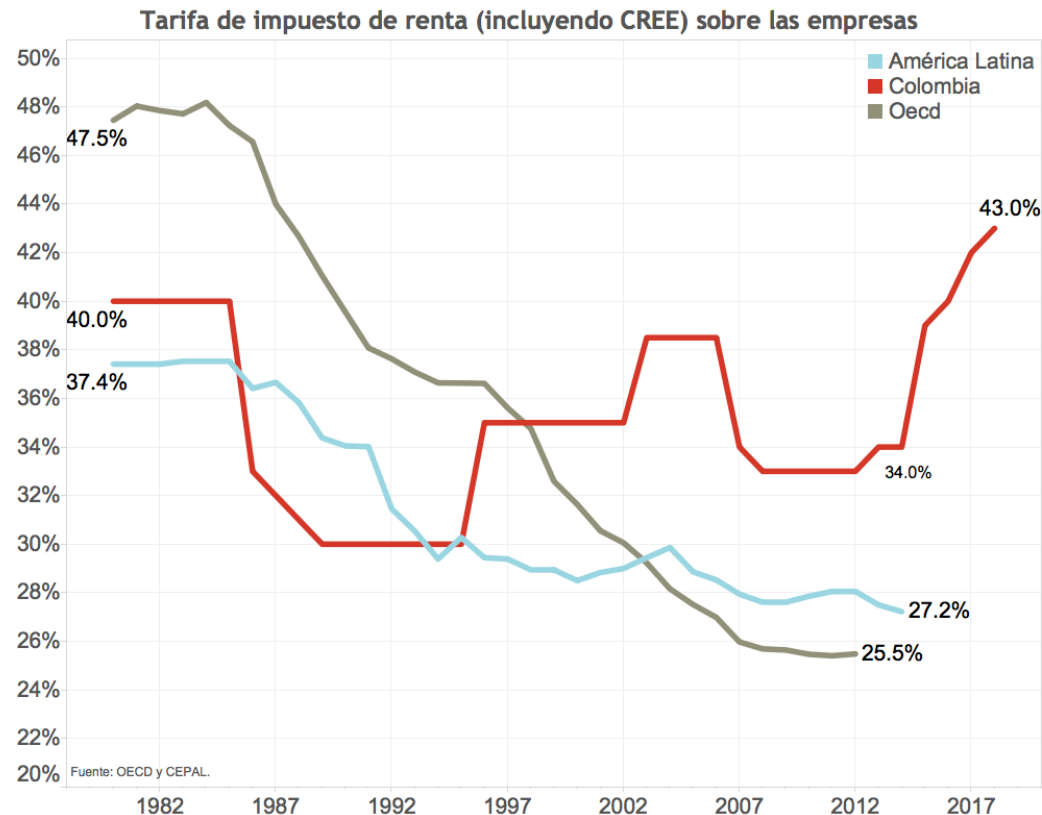
ESTA PRESENTACION

1. Propuestas de Reforma a la Tributación general de las empresas
2. Propuestas de reforma al régimen de Regalías Mineras

1. Propuestas de Reforma a la Tributación general de las empresas

Tributación sociedades: Renta y CREE

- La tarifa combinada de renta y CREE es excesivamente elevada y tenderá a crecer
- Los múltiples beneficios generan inequidades horizontales (alta dispersión de tarifas efectivas entre sectores)
- El CREE iba en la dirección correcta pero hizo más complejo el régimen para las empresas y la DIAN
- La evasión es elevadísima
- (2.3% del PIB al año - más o menos \$20 billones)



Principales propuestas sociedades

- **Creación del Impuesto a las Utilidades Empresariales (IUE) en remplazo del impuesto de renta, CREE y sobretasa del CREE** (al ser nuevo, jurídicamente permite eliminar los beneficios y las exenciones actuales)
 - **Sobre las utilidades contables, con las nuevas Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF)**
 - **Con ajustes para asegurar tratamiento uniforme en áreas donde las NIIF permiten mucha discrecionalidad y limitando el reconocimiento fiscal de pagos sin relación de causalidad con la generación de utilidades**
- **Tarifa del IUE sería igual para todas las empresas y podría ubicarse entre 30% y 35% , si se aplican las demás propuestas a éste y otros impuestos nacionales**
- **Eliminación del impuesto a la riqueza y fortalecimiento de la renta presuntiva que pasaría de 3% a 4% del patrimonio líquido redefinido (incluye acciones)**

Principales propuestas sociedades

- Las ganancias ocasionales quedarían gravadas como renta ordinaria
- Sólo 3 descuentos: 20% de gastos I+D+I y reforestación, 30% de donaciones a ESAL del RTE. La suma de los 3 no puede superar 20% del impuesto a pagar
- Eliminación de los parafiscales remanentes, dependiendo de su efecto fiscal neto.
- Los dividendos recibidos harían parte de la renta ordinaria de las personas naturales, las sociedades cerradas y extranjeras y tendrían un descuento tributario del 20% y una retención en la fuente (de 15% para sociedades cerradas y extranjeras, excepto las situadas en paraísos fiscales -33%-, y menor para personas naturales) al momento de recibir el dividendo. Las sociedades cerradas podrían trasladar el gravamen y la retención a las personas naturales a quienes distribuyan dividendos

Ajustes principales recomendados para asegurar tratamiento uniforme en áreas donde las NIIF permiten mucha discrecionalidad

- **Ingresos y gastos no realizados**
- **Valoración de activos y pasivos (usar costo histórico como base)**
 - **Activos fijos tangibles e intangibles, instrumentos financieros y activos biológicos**
 - **Amortizaciones y depreciaciones (según vidas útiles y línea recta)**
 - **Ganancias de capital**
 - **Inventarios (FIFO o costo medio)**
 - **Ganancias de capital**
 - **Otros cambios en materia de adquisiciones.**
- **Provisiones y castigos por deterioro de activos**
 - **Deudas**
 - **Inventarios**
 - **Otros activos(Intangibles, instrumentos financieros)**

Otros ajustes a las utilidades contables para propósitos de control

- **Gastos que no tienen causalidad con la renta**
- **Pagos al exterior (BEPS)**
- **Pagos a entidades vinculadas**
- **Limitaciones a pagos en efectivo**
- **Utilidades provenientes de Consorcios, Patrimonios Autónomos, Uniones Temporales y cualquier otra forma de asociación (nuevos contribuyentes de renta).**

2. Propuestas de reforma al régimen de Regalías Mineras

¿Por qué revisar el régimen fiscal?

- Nadie gana con el actual:
 - El régimen actual (*principalmente las regalías y el impuesto al patrimonio*) causan costos excesivos de eficiencia y reducen la inversión (*especialmente en períodos con precios reducidos como el actual*).
 - Al mismo tiempo no le permite al Estado captar una fracción alta de las rentas generadas en los mejores proyectos, especialmente en períodos de precios altos
- Ventajas de mejorarlo
 - Más inversión
 - Mejor inversión
 - Mayor recaudo en los buenos tiempos

Teoría y tendencias recientes:
**¿CÓMO CAPTURAR RENTAS DE
MANERA EFICIENTE?**

¿Cómo capturar las rentas?

- Instrumentos fiscales utilizados generalmente:
 - Regalías
 - Impuesto a las utilidades (impuesto a la renta y CREE)
 - Impuesto a la '*renta económica*' del recurso (Resource Rent Tax)
 - Otros (no usados hoy en Colombia en minería)
 - Participación directa (eg, Ecopetrol, en el pasado Carbocol y Ecominas)
 - Bonos y compensaciones determinados en subastas
- Criterios de selección
 - Eficiencia: *evitar incentivos inapropiados a la inversión y al modo de explotación del recurso*)
 - Recaudo: *estabilidad y continuidad vs participación alta en las rentas, especialmente en tiempos de boom.*
 - Capacidad administrativa

Los peligros de regímenes fiscales ineficientes

Excesivo e ineficiente (*Regalías altas, impuesto al patrimonio*)

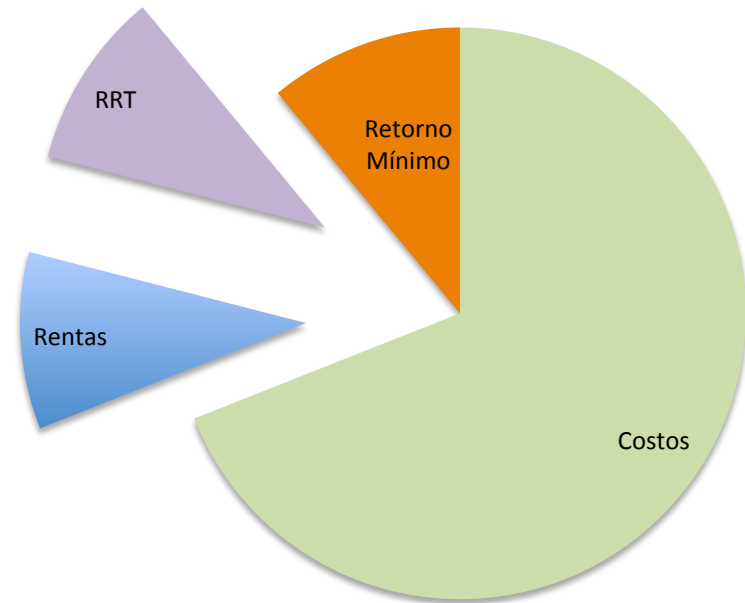
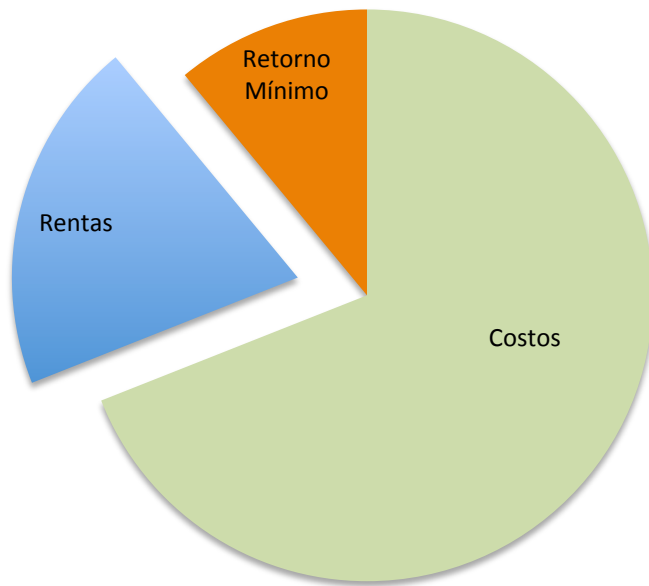
- *Inversión*: se invierte sólo en los mejores prospectos y en los mas seguros. Se invierte poco en epocas de precios bajos
- *Producción*:
- *Descreme*: se extrae solo la parte mas rentable de cada mina
- *Cierre prematuro* de minas, cuando baja la rentabilidad
- *Recaudo*:
- Alto en el corto plazo; menor de lo deseable en el largo plazo
- Inestabilidad jurídica: algún 'riesgo político' en tiempos buenos

Demasiado laxo

- *Recaudo*:
- El Estado capta una baja fracción de las rentas especialmente en tiempos de precios altos.
- Inestabilidad jurídica: altísimo 'riesgo político', especialmente en tiempos de precios altos.
- *Inversión*:
- Sesgo en inversión y producción para recuperar con rapidez y aprovechar el régimen laxo mientras dure
- *Gold Plating*: inversiones excesivas o ineficientes para aprovechar ventajas tributarias

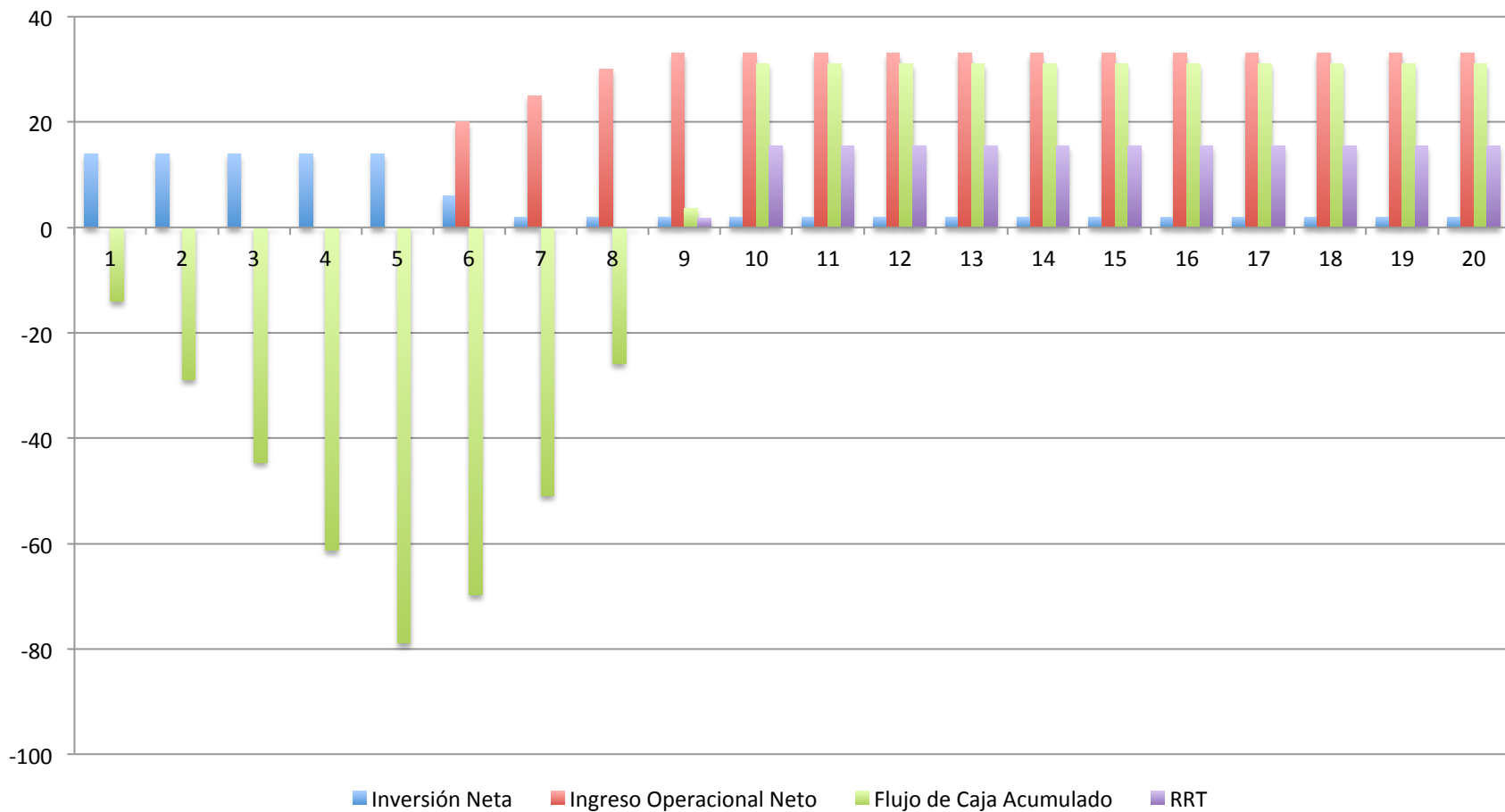
El 'Resource Rent Tax' (RRT)

Distribución del Valor Presente durante la vida del proyecto



Fuente: Land (2008).

El 'Resource Rent Tax' (RRT)



Fuente: Elaboración propia.

Eficiencia, recaudo y riesgo político

- RRT:
 - **Eficiencia:** *Maximiza eficiencia:* alta inversión y producción no sesgada.
 - **Recaudo:** *Alto recaudo en valor presente:* capta una alta fracción de las rentas generadas en los mejores proyectos, especialmente en períodos de precios altos.
 - **Riesgo político:** *Alto durante los primeros años de producción (cuando no se causa RRT) y en tiempos de precios bajos.*
- Regalías convencionales
 - **Eficiencia:** *Reduce inversión (especialmente en proyectos marginales y en períodos de precios bajos) y sesga decisiones de inversión y producción.*
 - **Recaudo:** *Continuidad y estabilidad:* Se recauda desde el principio de la producción y se mantiene un recaudo mínimo en malos tiempos, *pero capta poco de las rentas en los mejores proyectos y en períodos de precios altos..*
 - **Riesgo político:** *Muy alto en los buenos tiempos*
- **Mezcla Optima:** *(incluyendo consideraciones de riesgo político)*
 - **Regalías con tasa baja (¿3-5%?) e iguales para todos los minerales y yacimientos**
 - **RRT deduciendo el impuesto a la renta (y el CREE) y deduciendo o acreditando las regalías**

Costos de eficiencia del régimen actual y posibles alternativas:

ESTIMATIVOS DE TASA MARGINAL EFECTIVA DE IMPUESTOS Y REGALÍAS (METRR)

Metodología

1. Tasa Marginal de Tributación y Regalías (METRR): *mide en cuanto se encarece la inversión en el margen. Mejor medida de eficiencia que el 'government take'*
2. Un METRR de cero no distorsionaría las decisiones privadas de inversión: *el RRT tiene un METRR cero teóricamente.*
3. La magnitud de la METRR es un indicativo del tamaño de los costos de eficiencia
4. Calculo para 2014 NO INCLUYE LA ULTIMA REFORMA TRIBUTARIA EN COLOMBIA Y CHILE

METRR: minería vs otras actividades

COLOMBIA

	Minería	Servicios Públicos	Construcción	Manufactura	Comercio mayorista	Transporte	Comunicaciones	Promedio Ponderado
Caso base 2014*	32.9	16.8	19.1	20.2	18.4	18.7	30	21.1
Si sólo uno de los siguientes impuestos aplicase:								
Regalía Minera**	21.1	0	0	0	0	0	0	0.6
Impuesto a la renta	12.6	15.4	16.8	17.7	16.5	16.7	27.3	18.3
ICA	0.0/2.4***	1.9	3.1	3.4	2.6	2.8	4.8	3.3
Referencia: impuesto al patrimonio								
Total inc. Impuesto patrimonio	44.6	31.5	33.4	20.5	32.2	34.5	43.3	33.7
Impacto neto impuesto al patrimonio	11.5	15.2	15.7	16.7	14.9	16.7	18.2	16.3

Fuente: cálculos de los autores

*Excluyendo el impacto del impuesto al patrimonio “temporal”.

**Promedio simple de las tasas de METRR de los distintos productos mineros colombianos incluidas minas grandes y pequeñas de carbón, oro y níquel, entre otros.

*** Impacto METR si la industria minera no estuviera exenta del ICA.

METRR en minería varios países

	Colombia	Argentina	Brasil	Chile	Perú	Australia	Rusia	Sudáfrica
Sólo Impuesto a la Renta	12.6	-20.7	10.1	5.2(9.6)	14.9(17.2)	11.4	5.6	14.8
Carbón								
Total	30.9/49.1	24.5	20.4	11.2(15.7)	19.8(22.2)	48.8	5.6	41
Sólo regalía	18.3/36.5	29.2	7.3	6.1	5.3	36.5	NA	25.6
Níquel								
Total	38.9	NA	17.7	NA	NA	NA	NA	NA
Sólo regalía	26.3	NA	4.4	NA	NA	NA	NA	NA
Oro								
Total	18.3	-1.8	14.9	11.9(16.3)	28.7(31.0)	NA	NA	NA
Sólo regalía	5.7	11.4	1.4	6.9	14.7	NA	NA	NA
Metal básico								
Total	27.2	16.7	19	11.9(16.3)	28.7(31.0)	NA	NA	NA
Sólo regalía	14.6	23.4	5.8	6.9	14.7	NA	NA	NA

Fuente: Elaboración propia.

METRR por mineral en Colombia: regimen actual y propuestas

Según regímenes fiscales, por industria	Carbón	Níquel	Oro	Otros Metales Básicos
Régimen Actual	40.0	38.9	18.3	27.2
Introduciendo un RRT (CIT independiente):				
- Con regalía deducible (RRT=20%)	36.9	29.7	25.9	33.3
-Con regalía deducible (RRT=35%)	38.9	31.7	27.9	35.3
- Con regalía acreditable (RRT=35%)	26.1	26.1	26.1	26.1
- Con regalía acreditable (RRT=40%)	29.4	29.4	29.4	29.4
Introduciendo un RRT (CIT deducible):				
-Con regalía acreditable (RRT=45%)	12.6	12.6	12.6	12.6

Fuente: Elaboración propia.

Regímenes fiscales alternativos

SIMULACIONES DE RECAUDO

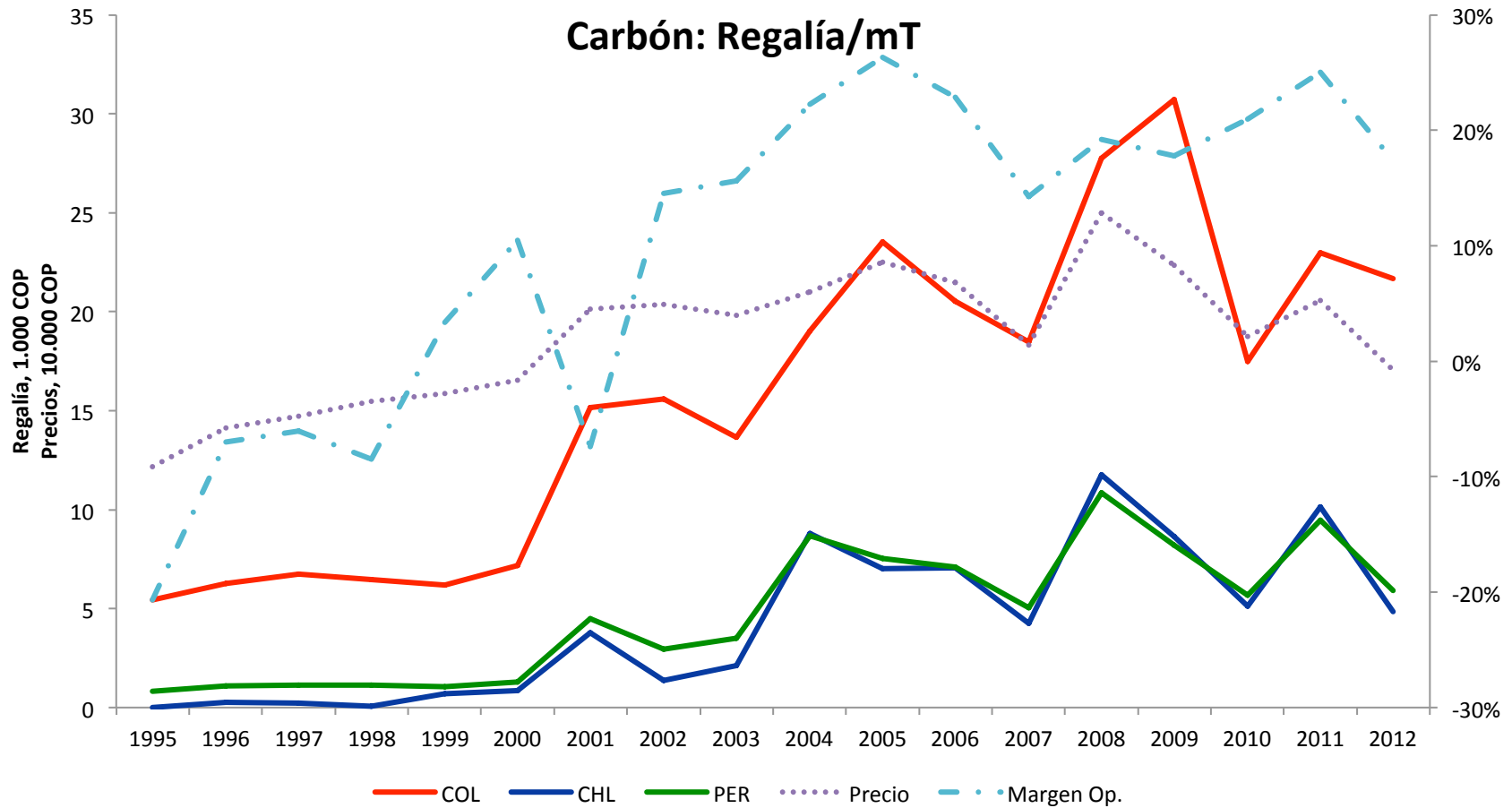
Régimen tributario por países

	Modalidad Tributaria	Tasa variable	Varía con respecto a ...	Base gravable	Tasa del Impuesto
Colombia:					
Carbón	Regalía Ad valorem	Sí	Producción	Ventas a boca de mina	5% - 10%
Metales Preciosos	Regalía Ad valorem	No	N/A	Ventas a boca de mina	4%
Níquel	Regalía Ad valorem	No	N/A	Ventas a boca de mina	12%
Perú	Impuesto Ad valorem	Sí	Margen operacional	Utilidad operacional	3% - 12.4%
Chile	Impuesto Ad valorem	Sí	Margen operacional Ventas	Utilidad antes de impuestos	0% - 14%

Fuente: Elaboración propia.

Recaudo por regalías: Carbón

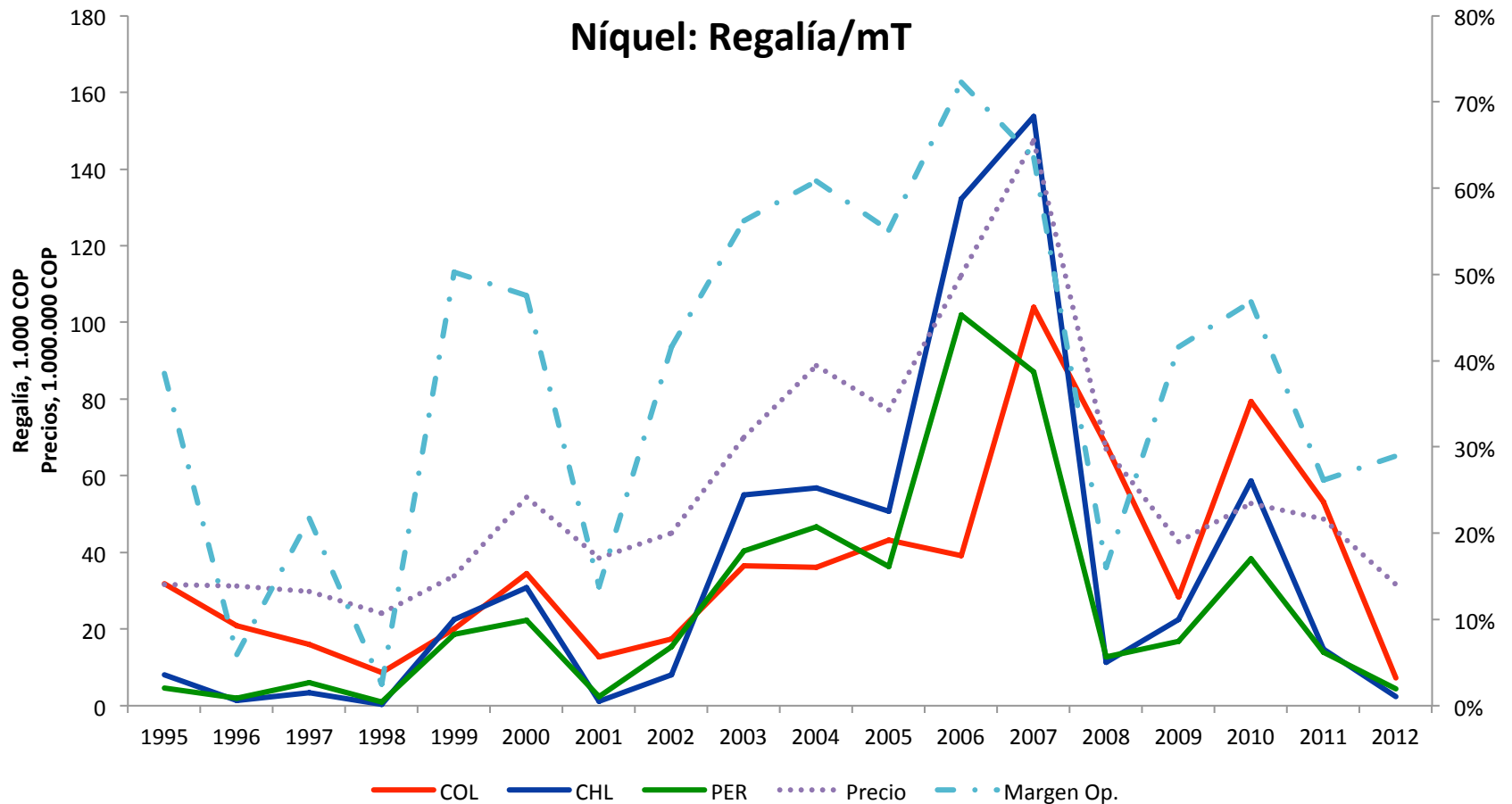
Comparando con régimen de Perú y Chile.



Fuente: Elaboración propia.

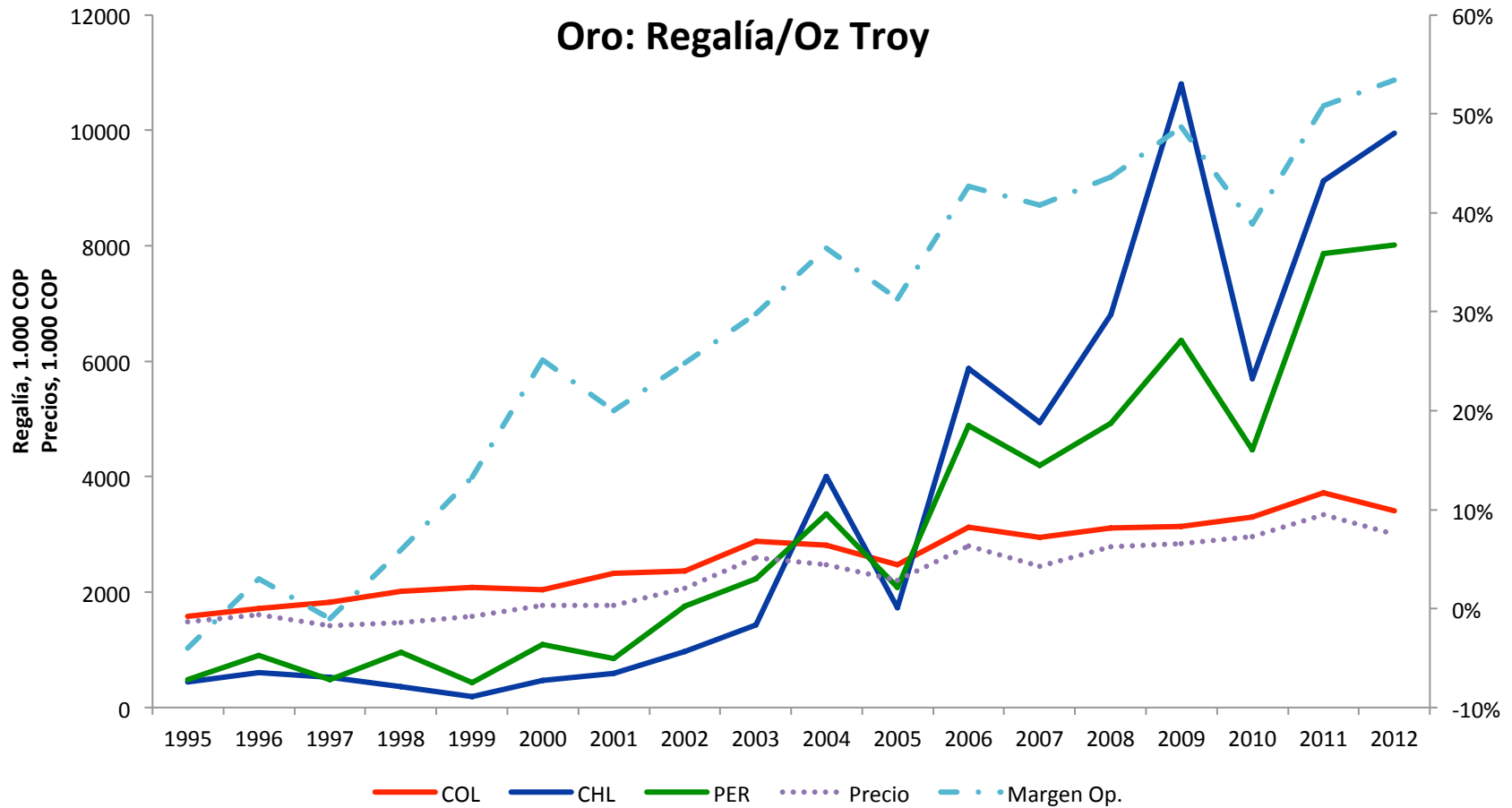
Recaudo por regalías: Níquel

Comparando con régimen de Perú y Chile



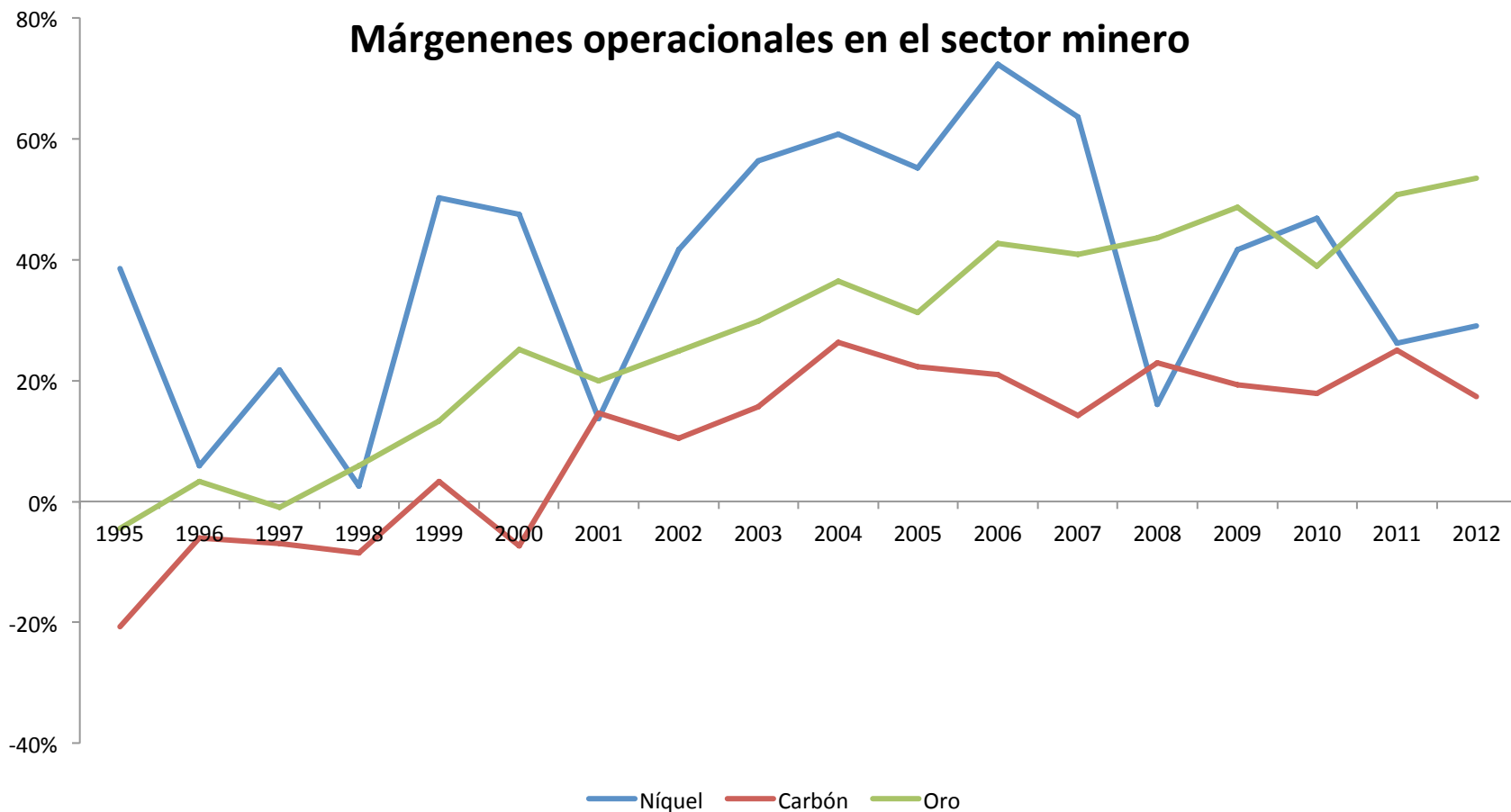
Fuente: Elaboración propia.

Comparando con Perú y Chile



Fuente: Elaboración propia.

Diferencias por mineral: la tasa de regalías es mas alta para el mineral menos rentable! y mas bajas para oro

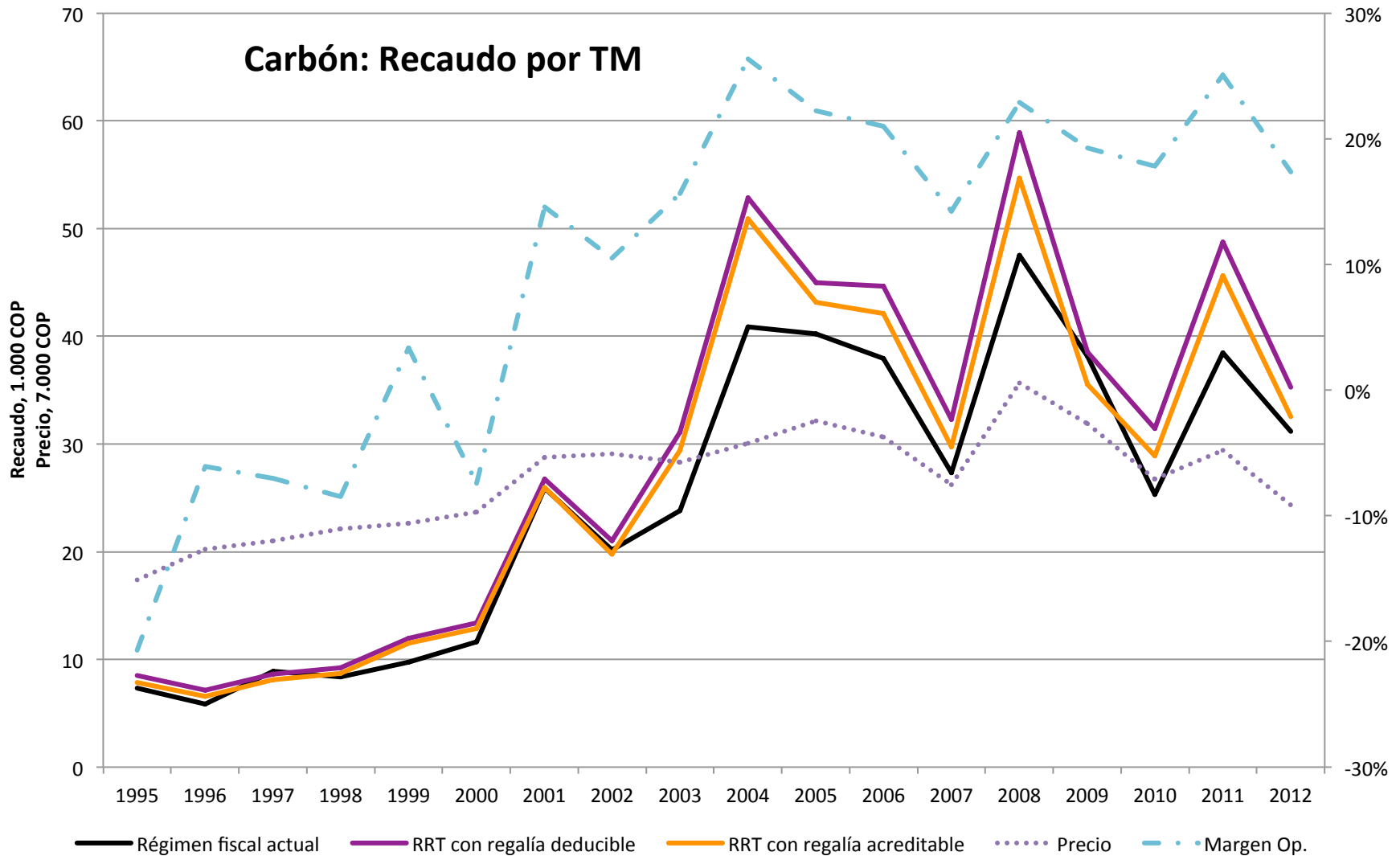


Fuente: Superintendencia de Sociedades y Superintendencia Financiera, Elaboración propia.

Introduciendo un RRT

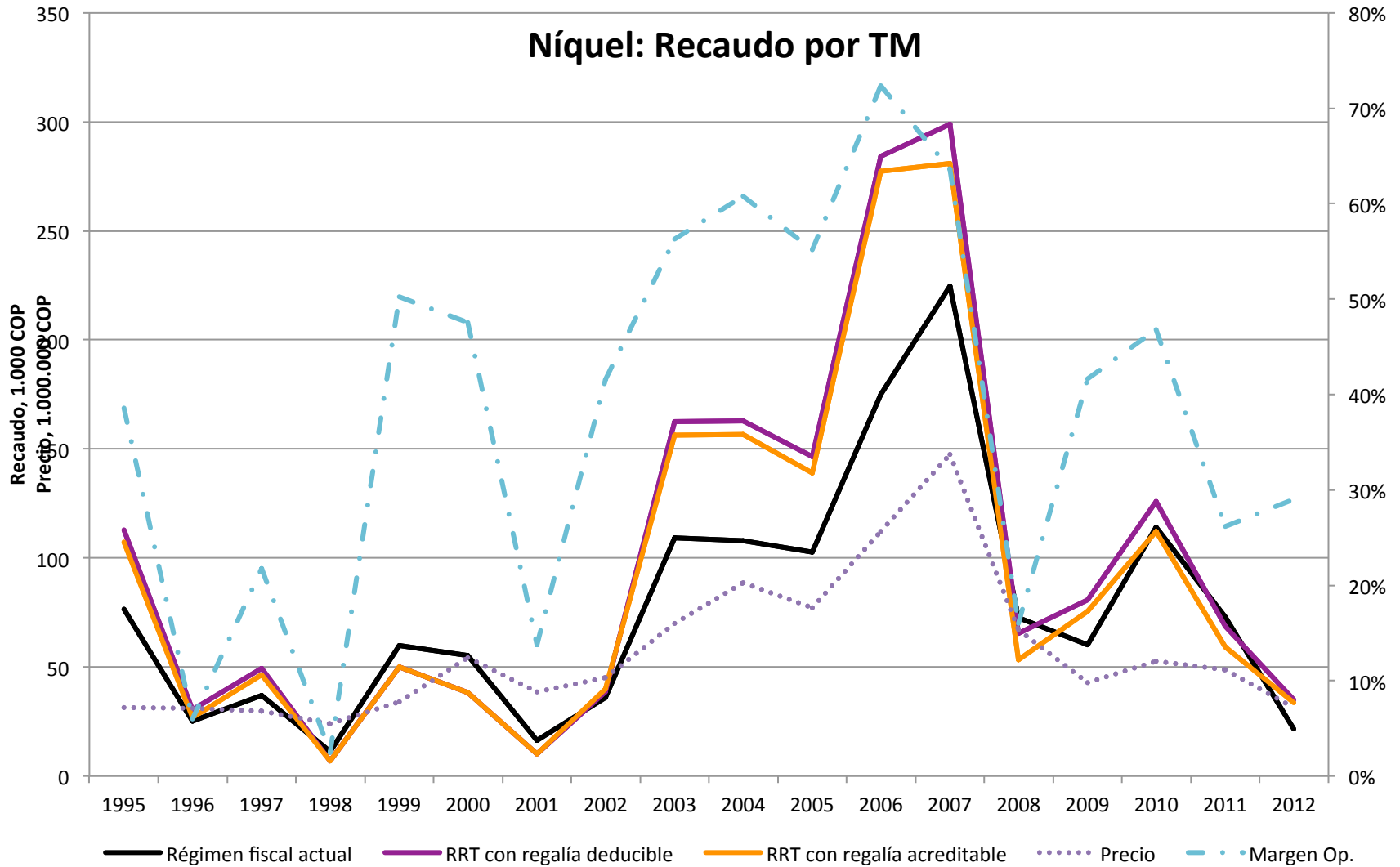
- Se construye el flujo de caja operacional a partir de balances publicados
- Se construye el flujo neto de inversiones en construcciones, maquinaria y equipo
- Se consideraron dos tasas de 'carryforward': 12% (WACC) y 6% (tasa libre de riesgo)
- Las regalías se deducen o acreditan (ej. se usan como un mínimo para el RRT). Las regalías son deducibles del CIT
- Dos opciones para las relaciones del RRT y el CIT:
 - El RRT no se deduce ni descuenta del CIT, ni viceversa
 - El CIT se deduce del RRT

Simulaciones RRT (tasa 30%, CFR 6%)



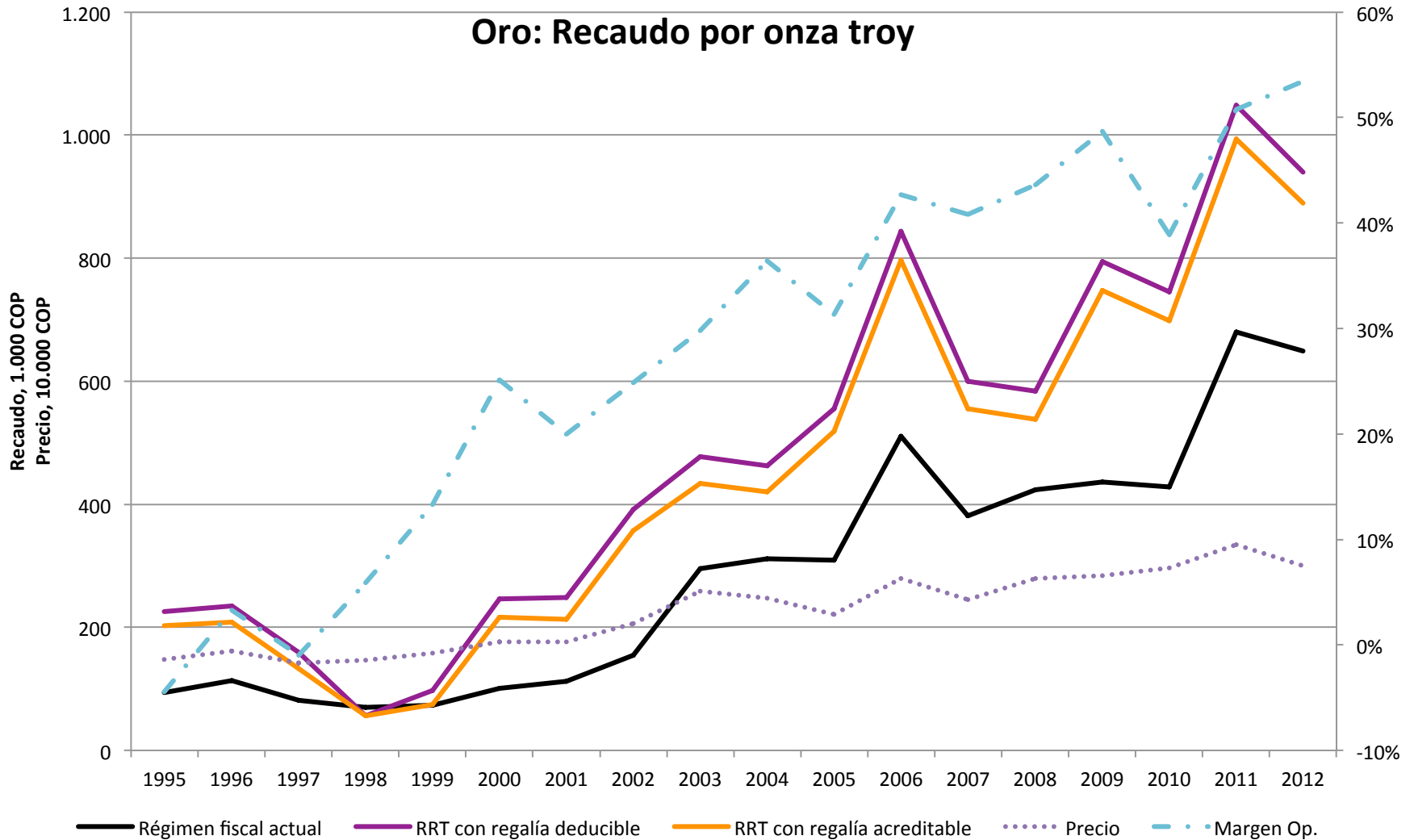
Fuente: Elaboración propia.

Simulaciones RRT (tasa 30%, CFR 6%)



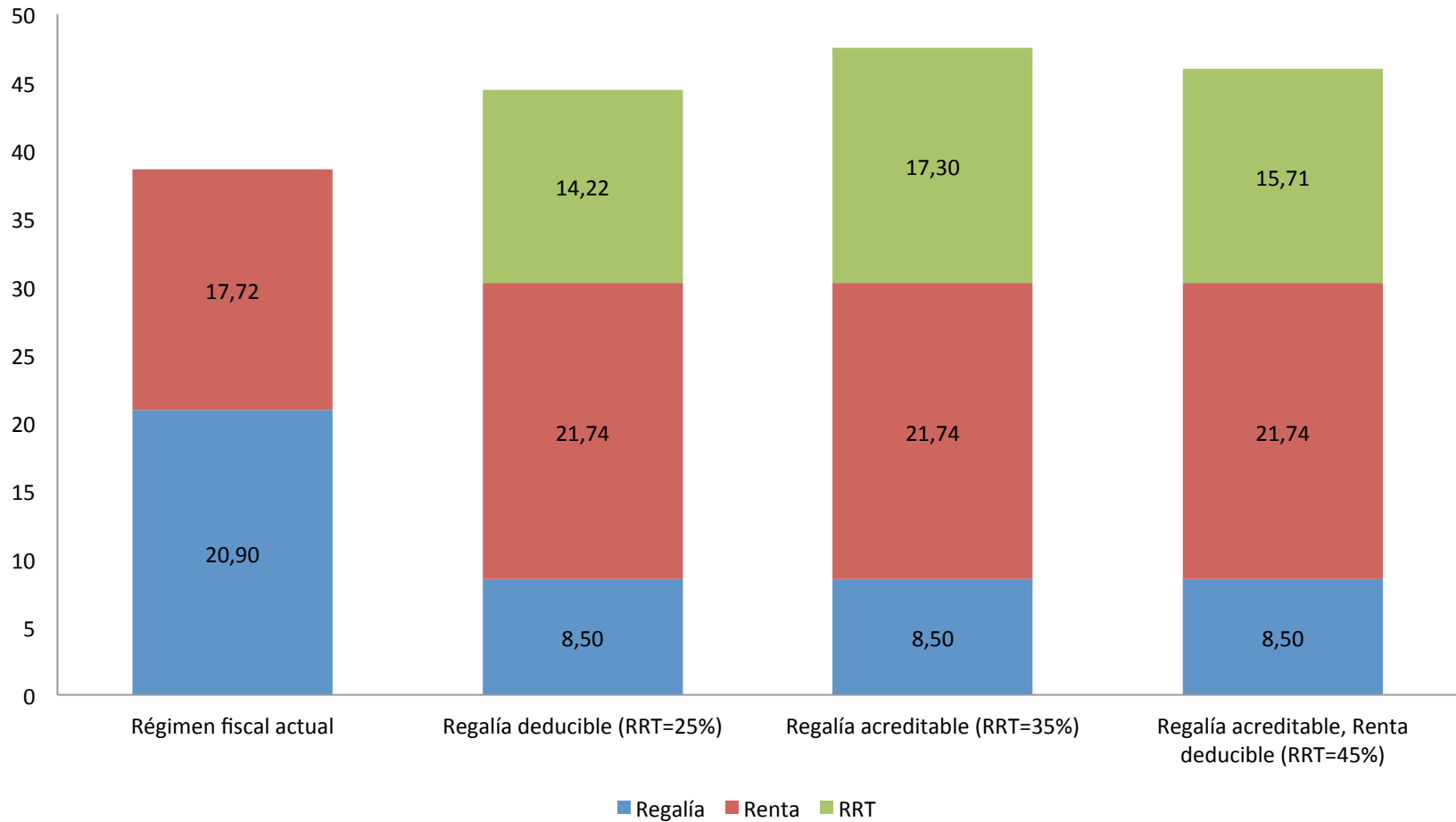
Fuente: Elaboración propia.

Simulaciones RRT (tasa 30%, CFR 6%)



Fuente: Elaboración propia.

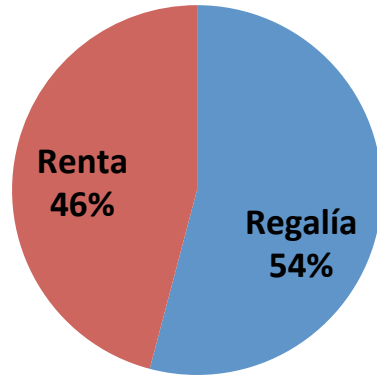
Recaudo total en valor presente



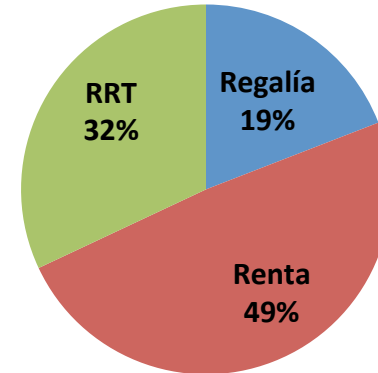
Fuente: Elaboración propia.

Composición de los recaudos

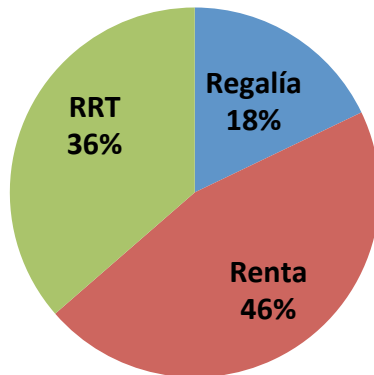
Régimen fiscal actual



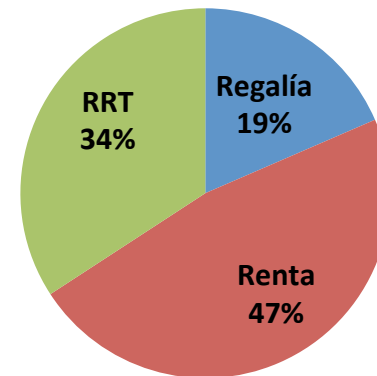
Regalía deducible (RRT=25%)



Regalía acreditable (RRT=35%)



Regalía acreditable, Renta deducible (RRT=45%)



Fuente: Elaboración propia.

CONSIDERACIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

Consideraciones de diseño del RRT

- RRT y regalías
 - ¿Mantener las tasas actuales de regalías o reducir las?
 - Mantener: **No se ganaría nada en eficiencia y se gravaría en exceso algunos minerales**
 - Reducir: **Mejorar control de precios de transferencia para no perder recaudo**
 - ¿Deducirlas o acreditarlas al pago del RRT?
 - **Acreditarlas es mejor desde punto de vista de eficiencia**
 - **Requiere compensar con mayor tasa RRT (35% vs 25% sin CIT deducible)**
- RRT y el impuesto a la renta (y CREE):
 - **Si no se deduce se pierden ventajas de eficiencia**
 - **Deducirlo requiere compensar con mayor tasa RRT (45% vs 35% con regalías acreditables)**
- Tasa carry-forward
 - La industria prefiere el WACC y así lo han aceptado varios países y provincias (**recaudo muy bajo**)
 - Como el Estado comparte riesgos con el RRT **la tasa debe ser la libre de riesgo**

Consideraciones de diseño del RRT

- **Tasa:** ¿fija o progresiva? ¿Nivel?
 - **Fija:**
 - Es difícil predecir el impacto de la progresividad: o se grava mucho o muy poco (simulaciones)
 - Se complica innecesariamente la administración y la economía política
 - **Nivel:**
 - Tasas observadas: mayoría alrededor de 30%; máximo 50%
 - El nivel dependerá de si el CIT se deduce o no y si las regalías se deducen o acreitan, para obtener un recaudo similar (entre 25% a 45%)
- **Ring-fencing:** Es conveniente por Concesión (con asignación razonable de overhead de la empresa), pues de lo contrario:
 - Efectos negativos sobre competencia: empresas con minas maduras estarían en ventaja frente a nuevas empresas.
 - El Estado puede no recibir RRT en periodos de boom o de minas muy rentables: economía política!
- ***Pero, los gastos en exploración en áreas que no resulten productivas deben ser deducibles de los RRT. Requiere regla de asignación por Concesión***

Consideraciones de Economía Política

- Si el recaudo del RRT va todo para el Gobierno Nacional y se propone reducir regalías, habría una rebelión de las regiones y podemos terminar en RRT mas regalías actuales
- ¿Si el RRT va todo para las regiones, cual seria el incentivo del Gobierno para hacer la reforma?
- Compromiso:
 - Se aplica solo a nuevas Concesiones (*podría hacerse también para expansiones mayores en las actuales: mas complejo*)
 - El recaudo del RRT se comparte con regiones productoras (*las afectadas negativamente por la ultima reforma a las regalías y donde es mas probable que haya nuevos proyectos*)

FIN