Bogotá, 8 de septiembre de 2020

Presidente

**Nestor leonardo rico rico**

Comisión Tercera Constitucional

Honorable Cámara De Representantes

Ciudad

**REF:** Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley 080 de 2020 *“Por medio del cual se ordena la creación del impuesto sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para Educación Superior”.*

Respetado Presidente,

En cumplimiento a la honrosa designación que me hizo la mesa directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, procedo a presentar el correspondiente informe de ponencia para primer debate al Proyecto de 080 de 2020 “*Por medio del cual se ordena la creación del impuesto sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para Educación Superior”*

Atentamente,



**David Racero Mayorca**

**Antecedentes legislativos**

El presente proyecto de ley fue radicado por el Congresista Fabían Díaz Plata en la Cámara de Representantes. El proyecto fue remitido a la comisión tercera de la Cámara donde se asignaron como coordinadores ponentes al representante David Racero y Óscar Darío Pérez. Igualmente se nombraron como ponentes al representante Christian José Moreno y José Gabriel Amar.

**Exposición de motivos**

El presente proyecto de ley busca gravar las utilidades no reinvertidas por parte de las empresas de hidrocarburos y que además giren estos recursos al exterior. Esta propuesta resulta pertinente toda vez que el sector hidrocarburos es uno de los sectores con mayor concentración de ingreso y patrimonio en el país. El patrimonio del sector minero hacen parte del 0,001% de las personas jurídicas con mayor patrimonio del país, lo que representa el 8% del patrimonio de todas las empreas del país y el 12% del PIB de Colombia (Espitia & Garay, 2019). A pesar de ser un sector con alta concentración patrimonial y de ingresos, no es un sector generador de empleo. Como se observa en la siguiente gráfica, el sector minero fue uno de los que más creció en 2019 pero solo generó el 1,17% del empleo del país.

Cuadro 1. Crecimiento vs empleo generado en Colombia para 2019

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Crecimiento 2019 | Empleo generado |
| Financiero | 6,1% | 1,36% |
| Minero | 2,5% | 1,17% |
| Construcción | -1,9% | 6,82% |
| Industrial | 1,7% | 11,2% |
| Agricultura | 2,0% | 16,7% |

Fuente: Calculos propios con base al Dane.

Aunque las empresas mineras no son creadoras de empleo, su tasa efectiva de tributación está por debajo de sectores que crean la mayoría de empleos en el país como son la industria, el comercio y la agricultura.

Cuadro. Impuesto efectivo en 2015 vs empleo generado en 2015.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Impuesto efectivo | Empleo generado |
| Industria | 19,40% | 11,39% |
| Comercio  | 17,10% | 27,57% |
| Agricultura | 17% | 16,37% |
| Construcción  | 16,60% | 6,07% |
| Servicios | 15,70% | 20,45% |
| Minería | 14,40% | 0,80% |
| Financiero | 7% | 1,38% |

 Fuente: (Quimbay & Villabona, 2017) y (Dane, 2020)

Esta situción es crítica toda vez que las ganancias se estarían acumulando sin generar empleo ni tributación. A esto se suma que el sector de hidrocarburos tuvo un egreso de $13 millones de dólares hacia el exterior para el año 2019 (Banco de la República, 2019). Es decir, la acumulación de capital se fugó hacia las casas matrices sin generar empleo, impuestos ni producción local.

**Situación de la ciencia y tecnología en el país**

La Ciencia y la Tecnología, pese a ser un poderoso pilar para el progreso cultural, social y económico de una Nación, está rezagado en Colombia. La siguiente tabla muestra que la evolución del presupuesto a *Colciencias* (Hoy Ministerio de Ciencias) ha sido muy parecida en los últimos 7 años. No ha habido aumentos significativos en ningún gobierno.

Gráfica. Presupuesto general de la Nación para Ciencia y Tecnología en miles de millones de pesos para Colombia año 2013-2021[[1]](#footnote-1).

Fuente: Min Hacienda (2020)

Como consecuencia de esto, Colombia tiene una de las inversiones más bajas en ciencia y tecnología en el mundo. Según cifras oficiales, esta inversión representa el 0.25% de PIB, un valor muy inferior al 2% de promedio que tienen los países de la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* (OCDE).

**

La situación es aún más preocupante dado que en la propuesta del presupuesto para el 2021 es disminuir el presupuesto a 283 mil millones de pesos (Casi la misma cantidad que se había destinado en el 2016), lo que representa un recorte del 30% comparado con el 2020. Esto se traduce en otra promesa de campaña sin cumplir por parte del presidente Ivan Duque. Estas fueron sus palabras en el año 2019, cuando se instaló la Misión de Sabios:

*“Colombia no puede seguir en el puesto mediocre de tener una inversión en ciencia y tecnología que escasamente supera el 0,2 por ciento del PIB. Nuestra meta, al 2022, es llevar al 1.5 % del PIB la inversión en ciencia y tecnología, y así seguir avanzando en una línea ascendente”.[[2]](#footnote-2)*

En materia educativa, pese a que los recursos son crecientes en términos reales, en la siguiente gráfica puede observarse que año tras año el Estado destina menor proporción de gasto público de educación superior en las universidades públicas. Para el año 2002, el 57% de los recursos girados para educación superior iban a la base presupuestal para las universidades públicas, esta cifra para 2016 fue de 37%. Esto quiere decir, que el Estado fortalece presupuestalmente programas educativos vía demanda.

Gráfico 2. Relación Aportes Nación Universidades Públicas como porcentaje del gasto público en educación superior en Colombia (2002-2016)

Fuente: Vicerrectoría administrativa y Financiera UTP (2017)

Un fenómeno que también se evidencia es que la cobertura de la educación superior pública ha crecido en términos absolutos y relativos más que la educación privada, pero no así en términos presupuestales, ya que la financiación de la educación superior se ha centrado en los créditos y becas del ICETEX. Entre 2010 y 2016 los aportes de la Nación para el ICETEX han aumentado en 677%. Entre tanto, los aportes de la Nación para la oferta educativa han incrementado en 50,4% (MHCP, 2018). Se presenta aquí el primer problema estructural de la educación superior y es el que concierne a que la financiación se ha ido fundamentalmente al fortalecimiento de políticas de demanda y no a la oferta. Como consecuencia de esta situación, se adeudan $18 billones de pesos a las universidades públicas.

En este sentido, colocar un gravámen del 1% sobre estos recursos permitiría financiar la educación, la ciencia y la tecnología lo que a su vez generaría unos efectos positivos sobre el desarrollo del país. Este gravámen no genera efectos negativos sobre la producción de hidrocarburos toda vez que este gravámen puede entenderse como un incentivo a la reinversión de utilidades el país. Se busca así evitar una salida de capitales incentivando la reinversión productiva en Colombia.

**Modificaciones al proyecto de ley**

Se aclara que los recursos a gravar son utilidades no reinvertidas según la clasificación monetaria del del Banco de la República.

|  |  |
| --- | --- |
| Articulado radicado | Ponencia para primer debate |
| ARTÍCULO 1. OBJETO. El presente proyecto de ley tiene por objeto la creación de un impuesto al cambio ingreso o egreso de divisas generadas en el sector de hidrocarburos, produciendo consigo un beneficio presupuestal adicional para los institutos de educación superior destinado a programas de ciencia, tecnología e innovación.  | ARTÍCULO 1. OBJETO. El presente proyecto de ley tiene por objeto la creación de un impuesto al ~~cambio ingreso o~~ egreso de divisas generadas en el sector de hidrocarburos, produciendo consigo un beneficio presupuestal adicional para los institutos de educación superior destinado a programas de ciencia, tecnología e innovación.  |
| ARTÍCULO 2. A partir de la vigencia de la presente ley las operaciones de cambio por ingreso o egreso de las personas jurídicas dedicadas a la exploración, explotación, refinamiento y transporte de hidrocarburos y sus derivados estarán gravadas con un impuesto del 1%.~~Parágrafo. Para efectos fiscales, se presume que hay remesa de utilidades en el caso de sucursales de compañías extranjeras cuando no se demuestre la reinversión de las utilidades del respectivo ejercicio gravable. En todo caso, el impuesto se causará sobre aquella parte de las utilidades no reinvertidas.~~  | ARTÍCULO 2. A partir de la vigencia de la presente ley las operaciones de cambio por ~~ingreso o~~ egreso de las personas jurídicas dedicadas a la exploración, explotación, refinamiento y transporte de hidrocarburos y sus derivados estarán gravadas con un impuesto del 1%.**Parágrafo 1. Se entenderá que el hecho gravable son las utilidades no reinvertidas por parte de las empresas de hidrocarburos y que se encuentren en el capítulo de “Inversiones internacionales” por egresos de divisas en el manual de cambios internacionales del Banco de la República.**  |
| ARTÍCULO 3. CAUSACIÓN. Impuesto a operaciones de cambio por ingreso o egreso del sector hidrocarburos se causa en la transferencia al exterior de rentas o ganancias ocasionales. Parágrafo 1: Salvo las exoneraciones específicas en los pactos internacionales y en el derecho interno, a transferencia al exterior de rentas y ganancias ocasionales obtenidas en Colombia, causa el impuesto complementario de remesas, cualquiera que sea el beneficiario de la renta o de la ganancia ocasional o el beneficio de la transferencia. | ARTÍCULO 3. CAUSACIÓN. Impuesto a operaciones de cambio por ~~ingreso o~~ egreso del sector hidrocarburos **que se encuentren en el capítulo de “Inversiones internacionales” por egresos de divisas en el manual de cambios internacionales del Banco de la República.** ~~se causa en la transferencia al exterior de rentas o ganancias ocasionales.~~ Parágrafo 1: Salvo las exoneraciones específicas en los pactos internacionales y en el derecho interno, a transferencia al exterior de rentas y ganancias ocasionales obtenidas en Colombia, causa el impuesto complementario de remesas, cualquiera que sea el beneficiario de la renta o de la ganancia ocasional o el beneficio de la transferencia |



**David Racero Mayorca**

**Texto propuesto para primer debate**

**PROYECTO DE LEY Nº 080 DE 2020 CÁMARA**

**“Por medio del cual se ordena la creación del impuesto sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para Educación Superior.”**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**ARTÍCULO 1. OBJETO.** El presente proyecto de ley tiene por objeto la creación de un impuesto al egreso de divisas generadas en el sector de hidrocarburos, produciendo consigo un beneficio presupuestal adicional para los institutos de educación superior destinado a programas de ciencia, tecnología e innovación.

**ARTÍCULO 2.** A partir de la vigencia de la presente ley las operaciones de cambio por egreso de las personas jurídicas dedicadas a la exploración, explotación, refinamiento y transporte de hidrocarburos y sus derivados estarán gravadas con un impuesto del 1%.

**Parágrafo 1.** Se entenderá que el hecho gravable son las utilidades no reinvertidas por parte de las empresas de hidrocarburos y que se encuentren en el capítulo de “Inversiones internacionales” por egresos de divisas en el manual de cambios internacionales del Banco de la República.

**ARTÍCULO 3. CAUSACIÓN.** Impuesto a operaciones de cambio por egreso del sector hidrocarburos que se encuentren en el capítulo de “Inversiones internacionales” por egresos de divisas en el manual de cambios internacionales del Banco de la República.

**Parágrafo 1:** Salvo las exoneraciones específicas en los pactos internacionales y en el derecho interno, a transferencia al exterior de rentas y ganancias ocasionales obtenidas en Colombia, causa el impuesto complementario de remesas, cualquiera que sea el beneficiario de la renta o de la ganancia ocasional o el beneficio de la transferencia

**ARTÍCULO 4°.** El artículo 86 de la Ley 30 de 1992 quedará así:

**Artículo 86.** Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución. Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993.

**Parágrafo.** Se destinará el 100% anual de lo recaudado por concepto del impuesto a operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas del sector hidrocarburos al financiamiento de las iniciativas en ciencia, tecnología e innovación de las instituciones que hacen parte del Sistema Universitario Estatal.

**ARTÍCULO 5°. VIGENCIA.** La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación



**David Racero Mayorca**

1. Para el año 2021, se toma la cifra que propone el Gobierno Nacional para el PGN 2021. [↑](#footnote-ref-1)
2. Presupuesto 2021: Inicia discusión con preocupación por fuerte recorte a Minciencias. El Observatorio de la Universidad Colombiana. [↑](#footnote-ref-2)