

**PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 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.”

Bogotá, D. C., septiembre 08 de 2020

Doctor
NÉSTOR LEONARDO RICO RICO
Presidente
Comisión Tercera Constitucional Permanente
Hacienda y crédito público
Cámara de Representantes

Referencia: Ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 080 de 2020 Cámara.

Honorable doctor Rico,

En cumplimiento con las instrucciones impartidas por la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente y de los deberes establecidos en la Ley 5 de 1992, presentamos a continuación ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 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.”*

Atentamente,



ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente



CHRISTIAN JOSÉ MORENO V.
Representante a la Cámara
Ponente



JOSÉ GABRIEL AMAR SEPULVEDA
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico

INFORME DE PONENCIA DE PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 080 DE 2020 CÁMARA

Por instrucción de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de Cámara de Representantes, conforme a lo establecido en la Ley 5 de 1992, presentamos ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Ley número 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.

I. COMPETENCIA

La Comisión Tercera Constitucional Permanente es competente para conocer del presente Proyecto de Ley, de conformidad con lo establecido por el Artículo 2° de la Ley 3 de 1992, por cuanto versa sobre: *“hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro”*.

II. SÍNTESIS DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley pretende crear dos tipos de tributos. El primero de ellos está orientado a gravar las operaciones de cambio por entrada o salida de divisas de las empresas del sector hidrocarburos. El segundo impuesto está dirigido a las remesas sobre transferencias al exterior de rentas y ganancias ocasionales obtenidas en Colombia. Ello con la finalidad de establecer un beneficio presupuestal adicional para los institutos de educación superior del Sistema Universitario Estatal, destinado a programas de ciencia, tecnología e innovación.

III. EL PROYECTO

Naturaleza	Proyecto de Ley
Consecutivo	No. 080 de 2020 (Cámara)
Título	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.
Materia	Tributación

Autor	H.R. Fabian Díaz Plata
Ponentes	<p>Coordinadores ponentes H.R. David Ricardo Racero Mayorca H.R. Óscar Darío Pérez Pineda</p> <p>Ponentes H.R. Christian José Moreno Villamizar H.R. José Gabriel Amar Sepúlveda</p>
Origen	Cámara de Representantes
Radicación	Julio de 2020
Tipo	Ordinaria
Publicación	
Estado	Pendiente de dar primer debate

IV. ANTECEDENTES

Previamente, el 23 de julio del año 2019 había sido radicado el Proyecto de Ley número 033 de 2019 Cámara, el cual indicaba que *“por medio del cual se ordena la creación de la contribución sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para educación superior”*, ante la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes, publicado en la Gaceta del Congreso número 666 de 2019 y surgió como fundamento en la iniciativa legislativa, conforme al Artículo 154 de la Constitución Política de Colombia del Honorable Representante Fabián Díaz Plata. En su momento, frente al Proyecto fue presentada ponencia negativa por parte del ponente, y el Proyecto no tuvo acogida en el pleno de la Corporación. Actualmente, en el marco del inicio de la legislatura 2020-II, nuevamente fue presentado el Proyecto de Ley con número de radicación 080 de 2020 Cámara, el cual indica *“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”*.

V. SUSTENTACIÓN JURÍDICA

En nuestra consideración, el Proyecto de Ley 080 de 2020, objeto de nuestro estudio, desde un punto de vista del Derecho Sustantivo, vulnera el Artículo 154 de la Constitución Política, toda vez que establece que los proyectos de ley que se refieren al régimen cambiario internacional son de ***iniciativa exclusiva*** del Gobierno Nacional. Por lo tanto, en vista de la actual circunstancia, estamos en presencia de una iniciativa parlamentaria.

“Artículo 154. *Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la*

Constitución. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.” (Subraya fuera de texto).

Ahora bien, el Artículo 150 de la Carta Política sobre las atribuciones del Congreso de la República, dispone;

*“**Artículo 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

9. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

b) Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República”.
(Subraya fuera de texto).

A la luz de los hechos, el Artículo 371 de la Constitución Política señala que en lo referente con las operaciones de cambio por ingreso o egreso de las personas jurídicas es una competencia que le corresponde al Banco de la República:

*“**Artículo 371.** El Banco de la República ejercerá las funciones de banca central. Estará organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio. Serán funciones básicas del Banco de la República: regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; y servir como agente fiscal del gobierno. Todas ellas se ejercerán en coordinación con la política económica general. El Banco rendirá al Congreso informe sobre la ejecución de las políticas a su cargo y sobre los demás asuntos que se le soliciten”.* (Subraya fuera de texto).

En virtud de lo anterior, es posible determinar, derivadas de las normas constitucionales relacionadas, que 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, es un asunto de **naturaleza cambiaria** que le compete al **Banco de la República**. Por consiguiente, en el evento de pretenderse modificar alguno de los temas definidos,

tal y como ocurre con el objetivo del Proyecto de Ley 080 de 2020, es una **competencia exclusiva** de una iniciativa proveniente de la Rama Ejecutiva.

VI. CONSIDERACIONES DE INCONVENIENCIA

Las extraordinarias circunstancias de salud pública generadas por la respuesta global al Coronavirus (COVID-19), y en base a las recomendaciones difundidas por autoridades como la Organización Mundial de la Salud, los Centers for Disease Control (CDC) de los Estados Unidos, y la Organización Panamericana de la Salud, han derivado en una serie de medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en virtud de la protección de la Nación; lo cual, evidentemente, ha repercutido de manera drástica sobre la economía nacional, originando una serie de problemáticas sociales con efectos inmediatos sobre los indicadores de macroeconomía.

En vista de esta situación que no ha sido ajena para ningún colombiano, es preciso replantear la conveniencia de promover la imposición de nuevas cargas tributarias debido a los impactos en la inversión extranjera, en los ingresos fiscales y en la competitividad del país frente a sus pares internacionales. Adicional, el Proyecto de Ley 080 de 2020 espera que el impuesto que introduce genere unos impactos en el desarrollo social del país y comprometa su crecimiento toda vez que las fuentes principales de hidrocarburos se encuentran estrechamente relacionadas con la dinámica de actividades económicas como generación de energía y transporte.

Distintos analistas de talla mundial han señalado que es posible que la economía del mundo se llegue a contraer en más del 6%, por cuenta de los sucesos actuales. También se ha dicho que Colombia se va a ubicar con un decrecimiento del 2.4% en el más optimista de los escenarios.

Ahora, para considerar los efectos de la propuesta legislativa sobre el sector de la economía que involucra, se hace pertinente explicar la operación del régimen cambiario especial del sector, ya que existen tanto beneficios como restricciones que regulan el funcionamiento de su mercado.

1. El régimen cambiario especial prohíbe a las sucursales de sociedades extranjeras relacionadas con el sector adquirir divisas en el mercado cambiario por ningún concepto, salvo para reembolsar el monto de capital en caso de liquidación o para transferir al exterior el producto de sus ventas internas. Así, se busca que se repatrié el capital y la remesa de sus utilidades sin afectar el desempeño macroeconómico, específicamente la tasa de cambio.

2. La limitación en la operación del régimen cambiario especial genera que la inversión extranjera esté supeditada al monto de divisas retenidas en el exterior. Por eso, para realizar transacciones en pesos se efectúan importaciones de divisas o se dispone de las ventas internas (hechas en pesos), y así garantizar los pagos (proveedores, contratistas, etc.) que garantizan la materialización de esa inversión.

De esta forma, haciendo a un lado la realidad que de la pandemia hemos vivido, los dos puntos clave de las operaciones de cambio propias del sector, señalan que aprobar la iniciativa significaría gravar la inversión de capitales extranjeros en el país y su repatriación. Lo anterior, sería altamente inconveniente para las inversiones en exploración y producción de hidrocarburos, las cuales garantizan la autosuficiencia energética y el sostenimiento de los ingresos fiscales del Gobierno Nacional. Aún más, cuando el Ministerio de Minas y Energía ha anunciado que en el mediano plazo las reservas de sus fuentes estarán agotadas, y tomando en cuenta que durante lo corrido del año factores exógenos tales como la discusión entre la OPEP, Arabia Saudí y Rusia, nos pueden llevar a una perspectiva de que el precio internacional del petróleo al final del año puede recuperarse alrededor de los 35 dólares por barril. Cabe destacar que el Presupuesto General de la Nación fue realizado bajo un estimado de 63 dólares el barril, por lo tanto, no podrá ser ejecutado ni a la mitad.

Por su parte, gravar las remesas de las utilidades significaría una doble tributación, puesto que actualmente, la base gravable para el impuesto de remesas es la misma que la definida para el impuesto de renta a los dividendos. Por lo cual, implicaría una doble penalización luego de que durante la Ley de Financiamiento de 2018 aumentó el impuesto a los dividendos a 7.5%. A su vez, al exigir requisitos legales para demostrar la reinversión de las utilidades de la actividad (parágrafo 1 del artículo 2) hace más costoso las transferencias de rentas y ganancias ocasionales.

Ahora, si consideramos el encadenamiento del sector hidrocarburos con los demás sectores y en el bienestar de los colombianos, se puede anticipar un efecto multiplicador. Recordemos que nuestra economía industrial emplea los combustibles líquidos principalmente para el transporte y generación de energía. Por lo tanto, un incremento en los precios en las fuentes de hidrocarburos se trasladará en el precio final de los usuarios de los servicios, ya que ambos son necesarios para la dinámica de otros sectores productivos y el desenvolvimiento diario de los colombianos; paradójicamente en tiempos en los cuales se requiere de manera urgente una reactivación económica gradual de los diversos renglones de la economía, pero de tal contundencia que salve y genere nuevos empleos. Según cifras del DANE, el costo del combustible en Colombia pesa

aproximadamente un 40% para el transporte de carga y un 31% para el transporte intermunicipal.

Separando los aspectos técnicos descritos anteriormente, es claro que la economía colombiana, siguiendo la misma línea de las equivalentes en el orden mundial, ha sufrido un terrible deterioro en sus cifras, lo cual también ha golpeado los sectores sociales, toda vez que el empleo, el consumo, el desbordamiento en el sistema de salud, los bienes, entre otros factores, se han visto diezmados por una contingencia que ha tocado todas las fibras del país. No es para nadie un secreto que la magnitud de la pandemia ha sobrepasado la capacidad de respuesta del Estado; y es por ello que la creación de nuevos impuestos no contribuye en ningún sentido para la aceleración de la recuperación de los sectores económicos, ni mucho menos para la reactivación social que requiere la Nación.

No pretendo emitir un juicio de valor sobre el contenido del proyecto, puesto que tiene un propósito sumamente loable. Sin embargo, consideramos que las actuales circunstancias hacen que el escenario social, económico y político no sea el adecuado para sacar adelante el proyecto y garantizar su éxito.

VII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, me permito rendir ponencia de primer debate **NEGATIVA** y en consecuencia solicitarle a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, **archivar** en primer debate al Proyecto de Ley número 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.

Atentamente,



ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente



CHRISTIAN JOSÉ MORENO V.
Representante a la Cámara
Ponente



JOSÉ GABRIEL AMAR SEPULVEDA
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico