

**PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 216 DE 2020 CÁMARA**

“POR MEDIO DE LA CUAL SE GRAVA LA ACTIVIDAD DE EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES DE HIDROCARBUROS CON EL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”

Bogotá, D. C., octubre 21 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 216 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 216 de 2020 Cámara, *“Por medio de la cual se grava la actividad de explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos con el impuesto de industria y comercio y se dictan otras disposiciones.”*

Atentamente,



ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Representante a la Cámara
Ponente



JHON JAIRO BERRIO LOPEZ
Representante a la Cámara
Ponente

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Kelyn Johana González Duarte'. The signature is fluid and cursive, with a small mark below the main signature.

KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE

Representante a la Cámara
Ponente

INFORME DE PONENCIA DE PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 216 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 216 de 2020 Cámara, por medio de la cual se grava la actividad de explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos con el impuesto de industria y comercio y se dictan otras disposiciones.

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 tiene por objeto establecer la actividad de explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos como un nuevo hecho generador para el cobro de impuesto de industria y comercio, cuyo sujeto pasivo será el titular del contrato de exploración y explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos, en cualquiera de su modalidad contractual y ECOPETROL S.A., en su actividad de explotación de hidrocarburos. También se fija la base gravable y la tarifa para el cobro del citado impuesto.

III. EL PROYECTO

Naturaleza	Proyecto de Ley
Consecutivo	No. 216 de 2020 (Cámara)
Título	Por medio de la cual se grava la actividad de explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos con el impuesto de industria y comercio y se dictan otras disposiciones.
Materia	Tributación
Autor	H.R. Cesar Augusto Ortiz Zorro
Ponentes	Coordinador ponente H.R. Carlos Alberto Carreño Marín Ponentes H.R. Kelyn Johana González Duarte H.R. John Jairo Berrio López H.R. Oscar Darío Pérez Pineda
Origen	Cámara de Representantes
Radicación	Julio de 2020
Tipo	Ordinaria
Estado	Pendiente de dar primer debate

IV. ANTECEDENTES

Previamente, en el año 2012 había sido radicado el Proyecto de Ley número 004 de 2012 Cámara, el cual indicaba que *“por medio de la cual se grava la actividad petrolera con el impuesto de industria y comercio y se dictan otras disposiciones”*, ante la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes. En virtud de este proyecto fueron presentadas varias ponencias para rendir su primer debate, publicadas en la Gaceta del Congreso número 665 de 2010. En su momento, frente al Proyecto fue presentada ponencia positiva por parte de los coordinadores ponentes, los honorables representantes Simón Gaviria Muñoz y Ángel Custodio Cabrera; sin embargo, el Proyecto no tuvo acogida en el pleno de la Corporación. Actualmente, en el marco del inicio de la legislatura 2020-II, fue presentado el Proyecto de Ley con número de radicación 216 de 2020 Cámara, el cual reúne las condiciones técnicas para señalar que se tratan de proyectos similares, el cual indica *“por medio de la cual se grava la actividad de explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos con el impuesto de industria y comercio y se dictan otras disposiciones”*.

V. SUSTENTACIÓN JURÍDICA

En nuestra consideración, el Proyecto de Ley 216 de 2020, objeto de nuestro estudio, no es procedente desde el punto de vista material, entre otras razones, debido a los extraordinarios efectos adversos sobre la economía nacional que ha traído la pandemia durante los últimos meses. Por lo tanto, tomando en cuenta la necesidad de fomentar y reactivar la economía empresarial, industrial y el comercio, resulta contraproducente generar nuevas cargas tributarias que se conviertan en un obstáculo en el desarrollo económico.

Al respecto, el Artículo 363 de la Constitución Política establece los principios por los cuales deben regirse las operaciones tributarias.

“Artículo 363. *El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad.*”

En desarrollo del principio de equidad tributaria, la Corte Constitucional en Sentencia C-056 de 2019 expresa que: *“El principio de equidad tributaria de que trata el artículo 363 de la Constitución opera como límite a la potestad impositiva del Legislador, aunque también es expresión concreta del principio de igualdad. En líneas generales, el contenido de ese principio refiere a la prohibición que el orden jurídico imponga obligaciones excesivas o beneficios desbordados al contribuyente.”*

Por lo anterior, imponer una carga tributaria a una actividad que tradicionalmente ha estado exonerada de ella, sumado a la coyuntura económica derivada del escenario que hemos vivido en el país durante los últimos meses que ha generado que la economía se vea fuertemente golpeada, vulnera el principio de equidad porque se constituye como contradictorio incrementar o generar nuevos impuestos en una situación que requiere alivios tributarios que dinamicen la economía, lo cual evidentemente estaría atentando de manera directa contra el crecimiento económico; y es por ello que el deber del legislador es proteger el fondo de la economía.

La misma Sentencia C-056 de 2019 señala que *“La equidad tributaria, a su vez, tiene dos variables: (i) la equidad horizontal, según la cual el sistema tributario debe tratar de idéntica manera a las personas que, antes de tributar, gozan de la misma capacidad económica, de modo tal que queden situadas en el mismo nivel después de pagar sus contribuciones; y (ii) la equidad vertical, identificada con la exigencia de progresividad, que ordena distribuir la carga tributaria de forma que quienes tienen mayor capacidad económica soporten una mayor cuota de impuesto.”*

El 10 de septiembre de 2012, durante el foro de socialización del Proyecto de Ley número 004 de 2012 Cámara, un proyecto similar al que actualmente estamos estudiando, el Ministerio de Minas y Energía ese mismo día solicitó respetuosamente el archivo del proyecto de ley mediante Concepto 2012048986, por considerarlo inconveniente para el sector minero energético al incrementar sus cargas tributarias; a su vez, el delegado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, hizo referencia a que se abstenía de emitir un pronunciamiento explícito y que se encontraba en el recinto para tomar atenta nota de lo que se dijera. La Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Asociación Colombiana de Petróleo, coincidieron en que el proyecto desincentiva el sector, que aumentaba las cargas tributarias del mismo, y que la redacción era imprecisa incluyendo actividades que ya están sujetas con el ICA, como la refinación de petróleo y la distribución de combustible.

Ahora bien, mediante el Oficio UJ-1744/12 emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se establece que:

“Se reconoce por parte del Ministerio la posibilidad del establecimiento de regalías e impuestos coetáneamente, para lo cual hacen referencia a la Sentencia C-1071 de 2003, y manifiesta que: “resulta viable desde el punto de vista constitucional, el establecimiento de impuestos sobre actividades relacionadas con la explotación de recursos naturales no renovables (minera y petrolera) y el cobro de regalías. Sin embargo, la determinación de la conveniencia o inconveniencia de tal medida, debe ser objeto de análisis desde el punto de vista de la política económica y la política mineroenergética nacional”. De esta manera finalmente concluye que el proyecto de ley es inconveniente para el sector minero-energético por incrementarse la carga tributaria del sector y en tal medida se desincentivaría la inversión extranjera.”

En el mismo Oficio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público hace referencia a la estimación anual del costo fiscal que el proyecto de ley podría tener para la Nación, en los diferentes escenarios tarifarios contemplados, equivalentes al costo por la deducción que del impuesto sobre la renta, solicitarían las empresas minero-energéticas, a título de impuesto descontables, esto en virtud que el ICA, según lo estipula el artículo 115 del Estatuto Tributario es un impuesto descontable; cifra que según la tarifa más alta que quedó aprobada en primer debate, ascendería a un costo fiscal para la Nación de 153.219 millones anuales aproximadamente; esta observación fue tenida en cuenta en el desarrollo del debate, y fruto de ello se aprobó una proposición que incorporó un segundo (2) párrafo en el artículo segundo (2°) del proyecto de ley, dicho párrafo hace referencia a que el ICA para la actividad petrolera y minera no sería deducible, y con ello contrarrestar el efecto de costo fiscal para las finanzas nacionales.

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.

Distintos analistas de talla mundial han señalado en diversos medios de comunicación 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.

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 216 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.

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.

El Gobierno Nacional se ha planteado la desafiante tarea de impulsar una reactivación económica, absolutamente necesario para la industria y los renglones empresariales y comerciales de la economía; y si en contraposición a esta corriente, se constituyen nuevas cargas impositivas a un importante sector que genera miles de empleos y contribuye al desarrollo de las cifras económicas del PIB, directamente se estaría golpeando la economía misma, dado que un desproporcionado aumento de los impuestos a determinada industria, en un ambiente político y económico que históricamente no es el más apropiado, indiscutiblemente generará un efecto adverso que se trasladará directamente a los consumidores y a la economía circular de la Nación.

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 216 de 2020 Cámara, por medio de la cual se grava la actividad de explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos con el impuesto de industria y comercio y se dictan otras disposiciones.

Atentamente,



ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Representante a la Cámara
Ponente



JHON JAIRO BERRIO LOPEZ
Representante a la Cámara
Ponente

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Kelyn Johana González Duarte'. The signature is written in a cursive style with a large initial 'K'. Below the main signature, there is a small, separate mark that looks like 'K.'.

KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE

Representante a la Cámara
Ponente