Bogotá, D. C., Noviembre 3 de 2020

Señor

Presidente

Comisión Cuarta Cámara de Representantes

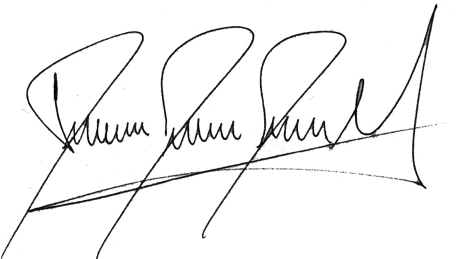
Ciudad

**REF: INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NO. 311 DE 2020 SENADO - NO. 439 DE 2020 CÁMARA**

Respetado señor Presidente:

Atendiendo la designación que nos hiciera el pasado 12 de octubre la mesa directiva de la Comisión Tercera del Honorable Senado de la República como ponentes, y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Informe de ponencia positiva para primer debate en Senado al proyecto de ley del asunto.

Cordialmente

** **

**GUSTAVO BOLIVAR MORENO DAVID RACERO MAYORGA**

**Senador de la República Representante a la Cámara**

**Lista de los Decentes Lista de los Decentes**

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NO. 311 DE 2020 SENADO - NO. 439 DE 2020 CÁMARA**

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes
2. Objeto de la iniciativa
3. Justificación del proyecto
4. Pliego de modificaciones
5. Consideraciones del ponente
6. Proposición
7. **ANTECEDENTES**

El proyecto de ley objeto de estudio, iniciativa del Gobierno Nacional en cabeza del Ministro de Hacienda y Crédito Público, Alberto Carrasquilla Barrera y del Director del Departamento Nacional de Planeación Luis Alberto Rodriguez, fue radicado el pasado 5 de octubre de 2020 ante el Congreso de la República.

Mediante comunicación con fecha del 12 de octubre de 2020, la honorable mesa directiva de la Comisión Tercera del Senado designó como ponentes para primer debate a los senadores Efraín José Cepeda Sarabia, Mauricio Gómez Amín, Edgar Díaz Contreras, Fernando Nicolas Araujo Rumie, German Darío Hoyos Giraldo, Iván Marulanda Gómez, Edgar E. Palacio Mizrahi

**II. OBJETO DE LA INICIATIVA**

El proyecto de ley de la iniciativa, tiene por objetivo aprobar el presupuesto bianual de regalías para el periodo 2021- 2022.

**III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

Después de un siglo de explotación de hidrocarburos en el país, y siendo el petróleo el eje del desarrollo económico, Colombia se mantiene (ya de manera estructural y desde antes de la pandemia) como uno de los países con mayor tasa de desempleo de la región, un alto nivel de pobreza y vulnerabilidad y una enorme dependencia de la renta petrolera como principal fuente de divisas, sin duda, Colombia debe re pensar la estrategia de desarrollo basada en la exportación de hidrocarburos (un bien que por cierto está en su curva descendiende de producción), asi como recalibrar su política de explotación de minerales metálicos, puesto que este tipo de bienes tienen una tendencia creciente de demanda pero esquemas de regalías desactualizados y caducos para el mundo contemporáneo..

El sector minero a escala mundial genera poco empleo y paga pocos impuestos: en el promedio de América Latina la tasa de empleos directos generados en la industria minera y de hidrocarburos en su conjunto,no sobrepasa el 3% (Chile y Perú), en Colombia es el 0,8% del total de empleos. De igual manera, los regímenes tributarios son altamente “garantistas” con las empresas del sector: entre 2010 y 2018 se dejaron de pagar 88 billones de pesos por concepto de impuesto de renta en el sector de hidrocarburos (Pardo, 2018), con una tasa efectiva de tributación en renta inferior al 14,4% y la posibilidad (por una interpretación totalmente desafortunada de la DIAN de poder descontar los pagos por regalías como costos procedentes en Imporrenta (ver tabla 1).

**Tabla 1. Impuestos efectivo por sector económico y empleo generado.**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | 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: Construcción propia con base a Dane (2020) y Villabona & Quimbay (2017)

Ahora bien, sobre los contratos petroleros existe una crítica por parte de diferentes expertos e instituciones toda vez estos contratos están dejando altas ganancias para las empresas productoras sin dejar recurso suficiente para pagar el pasivo ambiental y financiar la política pública del país. Pardo (2018) afirma que en la extracción petrolera la Nación solo obtiene un 2,2% de beneficios mientras que el 97,8% queda en manos de las empresas privadas.

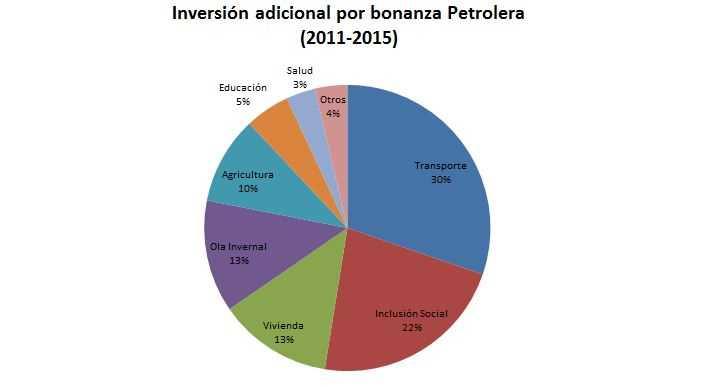
Ahora bien, según el Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia, desde 1999 se asiste a transformaciones en el Contrato de Asociación para incentivar la inversión extranjera en el país. El contrato que se ha llevado es muy atractivo para los inversionistas toda vez que el Estado sale de la fase de produción.

En un informe de Auditoría a Ecopetrol en el año 2015, la Contraloría General de la República halló un presunto detrimento patrimonial, por un valor de 9.443 millones de pesos en el Contrato de Asociación entre la petrolera BP y la estatal Ecopetrol.Otro caso es el del Campo Palagua, en el que operaba la Texas Petroleum Company Ecopetrol ha tenido que asumir gastos por 7.483,7 millones de pesos, destinados a la recuperación de impactos ambientales acumulativos desde el año 2005 al 2013.

**Inversión de los recursos**

Ahora bien, los recursos que se han invertido se han centrado, en su mayoría, en la construcción de vías y la financiación de la política social.

**Gráfico 1. Inversión adicional de recursos SGR por la bonanza petrolera**.



Los recursos recaudados por explotación de hidrocarburos no se han invertido en ciencia y tecnología ni en construcción de infraestructura para la generación de energía renovable ni en el fomento a la industria.

La discusión de las regalías debería versar sobre los contratos con las empresas, la distribución entre las regiones, y aún más importante, sobre cómo estos recursos permiten y fomentan la transición energética y productiva en el país.

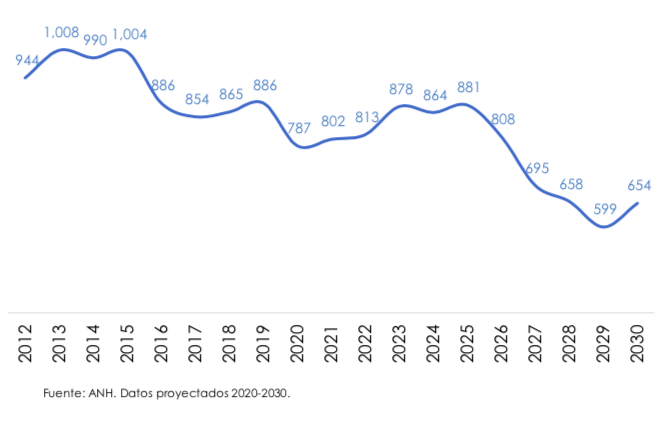
**Producción de hidrocarburos en los próximos diez años**

Desde el año 2016 el precio del crudo ha venido a la baja por sobre oferta petrolera, explicado en parte por que Estados Unidos empezó a generar una producción masiva de petróleo a través de técnicas no convencionales. Dada esta situación, y ante la afectación al medio ambiente, diferentes países están buscando hacer una transición económica de largo plazo. Por ejemplo, Aramco, que es la empresa petrolera más grande de Arabia Saudita está liderando una estrategia a 2030 para garantizar la transición energética y productiva del país. A pesar de que Arabia Saudita es el país con mayor número de reservas petroleras del mundo, lidera una transición productiva y energética para evitar un colapso económico. Otros países como Alemania, Inglaterra, Francia están buscando estrategias para descarbonizar su economía. Países como Holanda están avanzando en investigaciones asociadas a la generación de hidrógeno como fuente alternativa de energía. Incluso, el FMI, en su informe de Octubre considera que esta crisis podría ser el momento perfecto para promover estrategias de transición energética y adaptación y mitigación del cambio climático.

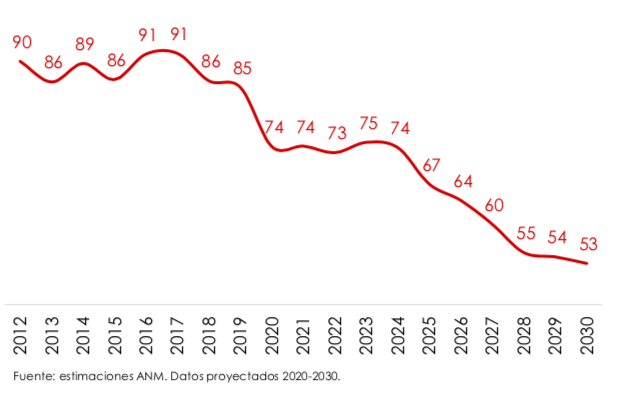
A pesar de esta situación, Ecopetrol planea continuar con la extracción de hidrocarburos en las cuencas del piedemonte llanero, llanos orientales, valle del río Magdalena, Caguán, Putumayo y Guajira. Se prevé continuar con esfuerzos exploratorios en el Mar Caribe Colombiano, en aras de hallar gas o crudo liviano.

Lejos de buscar una transición productiva y energética, se está queriendo incentivar aún más el sector de hidrocarburos. Esta situación es preocupante porque la proyección del Gobierno es que la producción de crudo y de carbón tenderá a disminuir con el tiempo. Según el Gobierno Nacional, para 2030, la producción diaria de petróleo se reducirá en un 20% mientras que la producción de carbón se reduciría en 29%.

**Gráfico 2. Producción de barriles diarios petróleo entre 2012 y 2030.**

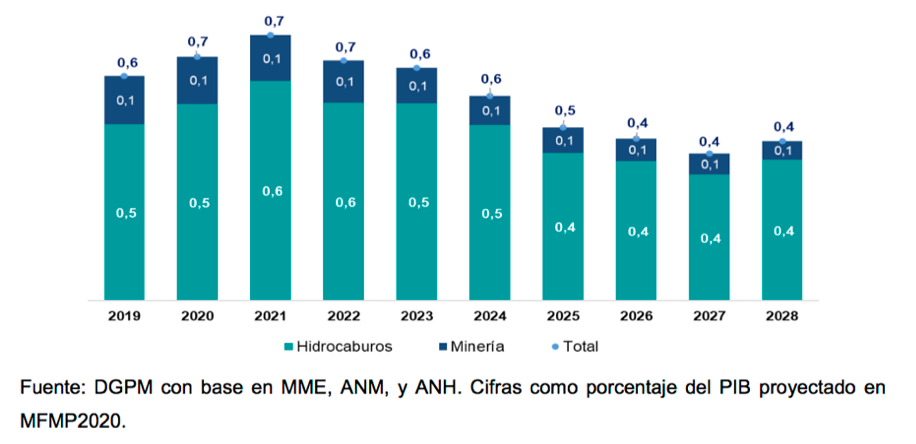


**Gráfico 3. Toneladas de carbón producidas (promedio diario) 2012 - 2030.**

****

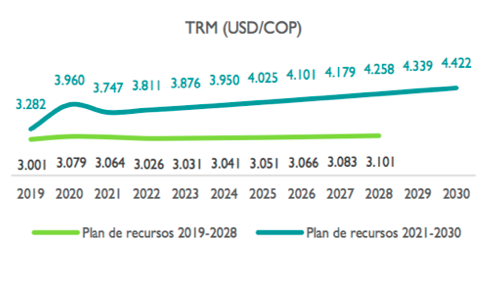
Esta situación es preocupante por varias razones. Primero, según el Ministerio de Hacienda (2020) el 86% de las regalías se originan por la producción de hidrocarburos, principalmente petróleo y carbón. Esto implica que la caída en la producción de estos bienes reducirá el presupuesto de regalías y generará una depreciación en la tasa de cambio. En la siguiente gráfica se observa que el presupuesto de regalías tiene una tendencia a la baja como porcentaje del PIB. Esta situación afectará de manera importante a las regiones productoras y a las regiones que tienen fuerte dependencia en estos recursos.

**Gráfico 4. Participación del presupuesto de regalías en el PIB 2019-2028.**



El segundo elemento preocupante es que se va afectar la tasa de cambio. Según las proyecciones del Ministerio de Hacienda la tasa de cambio tiene una tendencia a la depreciación.

**Gráfico 5. Tasa de cambio COP-USD 2019-2030.**



Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

Esta situación va a tener un efecto adverso sobre la economía colombiana. Dado que 81% de las importaciones son bienes de capital (29,9%) o bienes intermedios (45,9%), se va a encarecer la producción en el país lo que se traducirá en dos efectos, menor producción por afectación en la tasa de ganancia y/o mayor inflación.

Finalmente, si se proyecta una caída en la producción de petróleo, existirá, un impacto negativo sobre las exportaciones del país. Para que esto no suceda, se necesitará que aumente de forma importante el precio de crudo del barril. Pero, esta decisión no está en manos de Colombia, por lo que el Gobierno debe tener un plan estratégico para suplir la caída de la producción de hidrocarburos.

Ahora bien, el bienio 2018-2019 contó con el presupuesto más alto de regalías. A pesar de este beneficio, no se logró generar una transición energética ni productiva en el país. Para inicios del período de Gobierno del presidente Duque, el 34,7% de las exportaciones eran no tradicionales (Dane, 2020). Para Diciembre de 2019 esta cifra se ubicaba en 35,3%. Básicamente, se mantiene constante con una ligera alza. Es entendible que hacer esta transición toma tiempo, pero lo preocupante es que las exportaciones no tradicionales aumentan su participación por la caída de las exportaciones de petróleo y de carbón.

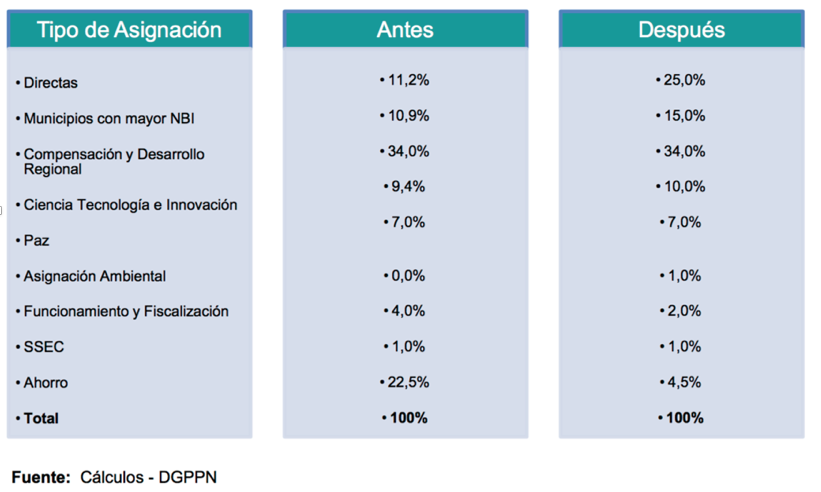
**Gráfico 6. Crecimiento de las exportaciones 2018-2019 para Colombia.**

Fuente: (Dane, 2020)

**Sobre el presupuesto de regalías**

El Acto legislativo cambió la forma en que se distribuyen las regalías en el país. En la siguiente tabla se observa dicho cambio

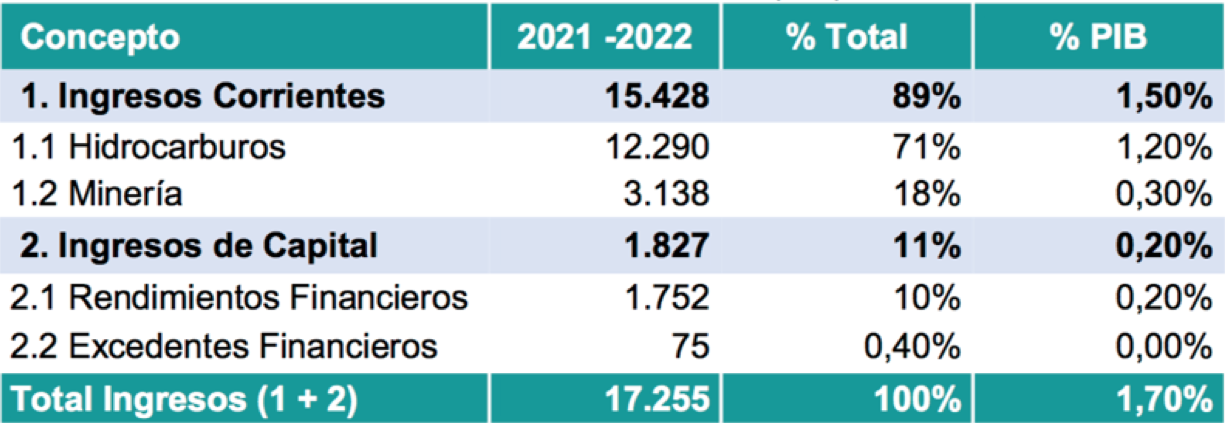
**Tabla 2. Distribución de los recursos de regalías antes y después del acto legislativo de 2019.**

****

Se buscaba con este acto legislativo compensar a las regiones productoras. A su vez se redujeron gastos de administración, se redujo el porcentaje del ahorro, se dirigieron los recursos a municipios más pobres y se creó una asignación ambiental.

En la siguiente tabla se observa el ingreso del presupuesto de regalías para el bienio 2021-2022.

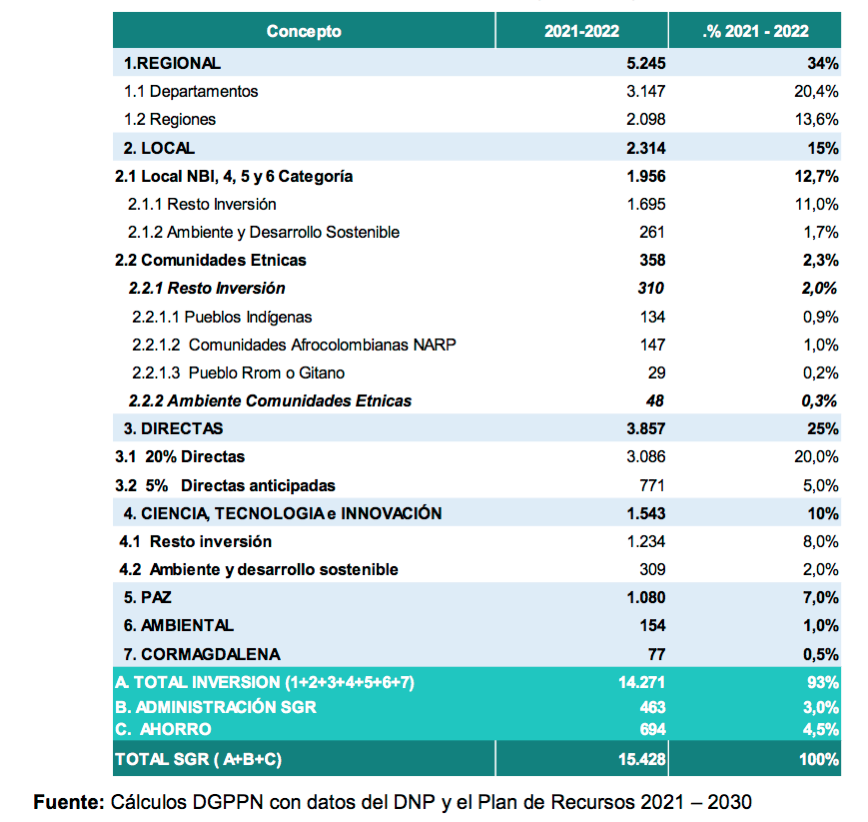
**Tabla 3. Ingresos del presupuesto de regalías 2021-2022.**

****

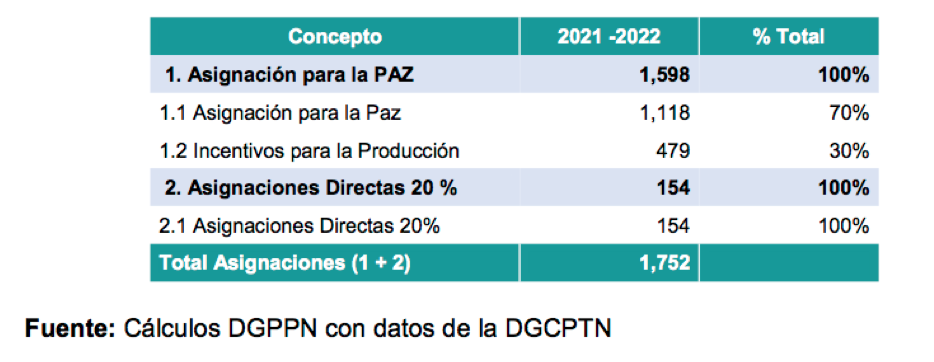
Fuente: (Min Hacienda, 2020)

Este presupuesto proyecta tener una disminución del ingreso en 16,9% respecto al bienio 2018-2019. En la siguiente tabla se observa la distribución en recursos nominales para cada una de las asignaciones

**Tabla 4. Distribución de los recursos de regalías bienio 2021-2022.**



**Tabla 5. Asignaciones de los rendimientos financieros 2021-2022.**



**Propuesta alternativa**

La presente ponencia busca incentivar la transición energética y productiva en el país. Dado que los recursos de regalías tienen un mecanismo de distribución y decisión de gasto ya definido, solo se modificarán las disposiciones generales del articulado donde se buscarán los incentivos para los objetivos mencionados.

Las líneas rectoras de estos artículos son.

1. Fomento de la transición energética en el país

Se podrán priorizar proyectos de inversión que fomenten la transición energética en el país.

1. Mitigación y adaptación del cambio climático

Por medio de la destinación específica ambiental, podrán ser prioritarios los proyectos de inversión ambiental que destinen recursos a compensar pasivos ambientales derivados de grandes proyectos extractivos de minería e hidrocarburos

1. Fomento de las exportaciones no bienes tradicionales

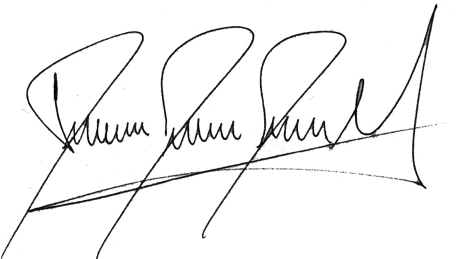
Dada la necesidad de dependencia de nuestras exportaciones en el petróleo, se priorizarán proyectos que fomenten las exportaciones de bienes no tradicionales, especialmente, bienes industriales.

**IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Número del artículo** | **Texto Presentado** | **Cambio Propuesto** | **Justificación** |
| **Artículo Nuevo** |  | **Artículo Nuevo. Criterios para la Priorización y selección de proyectos financiables con recursos SGR.** Para la priorización y ejecución de proyectos financiados con recursos de inversión del Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio 2021-2022 se tendrán en cuenta como criterios el aporte a la transición energética del país, la mitigación y adaptación del cambio climático y el fomento de las exportaciones no tradicionales.  Para los proyectos financiables con recursos de la Asignación Ambiental se priorizará aquellos destinados a compensar pasivos ambientales derivados de grandes proyectos extractivos de minería e hidrocarburos. |  |
| **Artículo Nuevo** |  | **Artículo nuevo. Requerimientos de uso de energías no renovables en proyectos financiados por recursos del SGR.**  Los proyectos de inversión que tengan como objetivo la construcción o renovación de infraestructura física, deberán tener como criterio de diseño que al menos en un 50% de las fuentes de energía empleadas en su alimentación o funcionamiento sean derivadas de fuentes de energías renovables.  De igual manera aquellos proyectos de infraestructura que se desarrollen en zonas de alta intensidad solar según la certificación del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales deberán ser alimentados, en al menos un 70% de su flujo de energía, por medio de fuentes de energía renovables, principalmente solar. |  |
| **Artículo Nuevo** |  | **Artículo nuevo: Creación y fomento de tecnoparques.** Se permitirá la creación y financiación de tecnoparques con recursos del sistema general de regalías. En estos tecno parques se priorizará la inversión de proyectos que fomenten la producción y exportación de bienes no tradicionales del el país. |  |
| **Artículo Nuevo** |  | **Artículo nuevo. Priorización de programas de inversión orientados a la garantía de Matrícula Cero en las Instituciones de Educación Superior Públicas.**  Las Instituciones de Educación Superior Públicas podrán presentar proyectos de inversión orientados a garantizar gratuidad en la matrícula durante los años 2021 y 2022.  Estos proyectos serán financiados con recursos de la Asignación para Ciencia Tecnología e Innovación y deben garantizar la permanencia de los estudiantes y la reducción de la deserción estudiantil.  Los proyectos presentados deberán priorizar a estudiantes de población de bajos recursos y ofrecer servicios complementarios para garantizar la permanencia y la no deserción en contextos de clases a distancia o virtuales.  El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Ciencia y Tecnología definirán los criterios puntuales para la formulación y viabilización de proyectos. |  |
|  |  | **Artículo nuevo. Misión Reforma del Sistema General de Regalías.** Con el fin de trazar los lineamientos para una política de gestión de regalías que optimice la obtención de recursos por parte del Estado en la explotación de recursos naturales no renovables, se convocará antes de la culminación de la vigencia del bienio 2021-2022 la conformación de una Misión de Reforma del Sistema General de Regalías.  Dicha misión será encabezada por el gobierno nacional a través del Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Hacienda y elDepartamento Nacional de Planeación, deberá contar con participación amplia de los entes territoriales y de la sociedad civil en general.  El objetivo de dicha misión será:  Trazar las políticas de optimización de los recursos de regalías.  Identificar los impactos de los proyectos financiados con recursos de regalías.  Trazar los mecanismos de adaptación al cambio climático y de transición energética con sensibilidad territorial. |  |

**VI. PROPOSICIÓN**

Por las anteriores consideraciones, solicitamos a los honorables Senadores y Representantes a la Cámara de las comisiones económicas dar trámite en primer debate al Proyecto de Ley No. 311 de 2020 Senado - No. 439 de 2020 Cámara de 2020, “Por el cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1º de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2022”

** **

**GUSTAVO BOLIVAR MORENO DAVID RACERO MAYORGA**

**Senador de la República Representante a la Cámara**

**Lista de los Decentes Lista de los Decentes**