

Bogotá, 8 de junio de 2021

Presidente

NESTOR LEONARDO RICO RICO

Comisión Tercera Constitucional

Honorable Cámara De Representantes

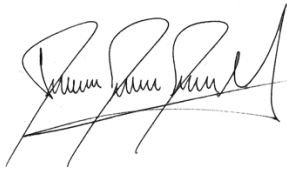
Ciudad

**REF: Informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley No. 625 de 2021 Cámara/
482 de 2021 Senado “Por medio de la cual se modifican las leyes 488 de 1998 y 788 de 2002**

Respetado presidente,

En cumplimiento a la honrosa designación que nos hizo la mesa directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, procedemos a presentar el correspondiente informe de ponencia al proyecto de ley No. 625 de 2021 Cámara/ 482 de 2021 Senado “Por medio de la cual se modifican las leyes 488 de 1998 y 788 de 2002

Atentamente,

 CARLOS ALBERTO CARREÑO MARIN Representante a la Cámara	 DAVID RICARDO RACERO MAYORCA Representante a la Cámara
 KATHERINE MIRANDA PEÑA Representante a la Cámara	 GUSTAVO BOLIVAR MORENO Senador de la República

JUSTIFICACIÓN

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Este proyecto de ley, según sus autores, es radicado porque la Corte Constitucional, por medio de la sentencia Corte C-030 de 2019, establece que la base gravable de esta sobre tasa no podría ser fijada por el Ministerio de Minas y Energía, tal como lo dispuso el artículo 121 de la ley 488 de 1998, sino que debía ser fijada explícitamente en la ley. Por esta razón, la Corte declara inexecutable el artículo 121 de la ley 488 de 1998 lo que impide el funcionamiento tributario la sobre tasa a la gasolina en el país.

Para solucionar este problema, se radica el presente proyecto de ley el día 24 de mayo de 2021, con autoría de los siguientes congresistas: H.S. Germán Varón Cotrino, H.S. Miguel Ángel Barreto Castillo, H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa, H.S. Mauricio Gómez Amin H.R. John Jairo Cárdenas Moran, H.R. John Jairo Roldan Avendaño, con mensaje de urgencia de fecha 26 de mayo.

El mismo proyecto de ley fue presentado anteriormente por el Representante Gilberto Betancourt Pérez (Proyecto de ley 607 de 2021 Cámara) el cual fue retirado por el mismo Representante el 21 de mayo de 2021. El representante argumenta que “La crisis social por la que se encuentra atravesando el país, en razón a que llevamos 25 días de protestas considero que a pesar de que el proyecto es necesario el momento no es oportuno de tal manera que se decidió retirar el proyecto y por ende buscar consensos como requisito necesario para adelantar el trámite en el Congreso de la República.”

Además, dentro de los antecedentes de esta iniciativa legislativa, hay que señalar que en el año 2020 se radicó el proyecto de ley 129/2020 por parte de la senadora Sandra Ortiz, junto a varios senadores y representantes de la bancada del Partido Alianza Verde, de la cual se presentó ponencia en primer debate el 5 de octubre del 2020, y del cual no se tiene información sobre su trámite en comisión 5ta de senado.

Finalmente, resulta importante mencionar que la sentencia de la Corte C-030 de 2019, por medio de la cual se deroga la sobre tasa de la gasolina, fue emitida el 30 de enero del año 2019. El Gobierno Nacional tuvo más de dos años y medio para modificar la base gravable de este impuesto. Incluso, en el año 2019, el Gobierno Nacional tramitó una reforma tributaria, donde hubiese sido posible discutir ampliamente los efectos de este impuesto. Sin embargo, la inoperancia y la ineficiencia del Gobierno Nacional llevó a que esta importante discusión se diera sobre el tiempo límite que tiene el Congreso para legislar sobre esta materia. A última hora, y en medio de una conmoción social y económica como la que se derivó del Covid 19, el Gobierno pretender hacer la tarea que no hizo en los últimos años. En este punto es importante aclarar que el Congreso de la República no podía hacer esta discusión sin aval del Gobierno Nacional, toda vez que la Constitución prohíbe que el Congreso legisle sobre temas de impuestos sin contar con el aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Es importante resaltar que, de conformidad con este argumento y con la justificación que a continuación explicamos como ponentes del proyecto solicitamos el archivo del mismo. Las condiciones de inconformidad social y agitación social, que se mantienen desde hace más de 5 semanas de protestas, se dan -en parte- por una profunda inconformidad con el costo de vida. Por ejemplo, el gremio transportador ha señalado que uno de los puntos del pliego está relacionado con el costo de combustibles y peajes.

INCONVENIENCIA POLÍTICA

El país se encuentra sumido en una crisis económica y social sin precedentes originada por el manejo inadecuado de la pandemia y como resultado de la aplicación sistemática del modelo neoliberal en la administración del gobierno y la economía nacional: los sectores salud, trabajo, producción (campo, informalidad, independientes), vivienda y educación se encuentran en estado agónico, en contraposición al sector financiero que resultó notablemente beneficiado de las medidas para paliar los efectos del COVID 19.

Tan difícil es la situación que están viviendo cada uno de los y las ciudadanas de Colombia, que los más recientes informes de la encuesta pulso (DANE, 2021) y de pobreza monetaria (DANE, 2021), muestran en sus resultados las consecuencias negativas que ha traído el virus y el mal manejo por parte del Gobierno Nacional de esta situación. A continuación, se presentan los principales resultados de los estudios en mención:

- ❖ Según la encuesta Pulso: el 51,7% de los hogares aseguran que la situación actual del hogar es negativa frente a marzo del año pasado. El 95,4% de los encuestados asegura no va a realizar mejoras en la vivienda o compras de algún activo. El 34,7% de los encuestados aseguran sentirse cansados y tristes, pero uno de los peores resultados de la encuesta es que 2,4 millones de hogares comen menos de tres veces al día.
- ❖ En cuanto a los resultados de la encuesta de pobreza monetaria: Para el 2020 las personas que se encuentran en condición de pobreza es 21 millones de personas y en pobreza extrema 7.47 millones de personas. Esto implica que 21 millones de personas sobreviven con menos de \$331.688 pesos mensuales, es decir se encuentran en la línea de pobreza, lo que es más difícil de entender es que 7.47 millones de colombianos viven con menos de \$145.004 pesos al mes, es decir que viven en condiciones de pobreza extrema y sus ingresos alcanzan para suplir las calorías necesarias para mantener una mínima condición de salud.
- ❖ En materia de desempleo, el 15,1% de la población se encuentra desempleada, afectando en mayor medida a las mujeres con un desempleo de 21% y los jóvenes, con una tasa de desempleo del 23%.

Ante esta realidad la bancada de oposición le ha planteado al gobierno y de manera insistente implementar la Renta Básica para esos millones de colombianos sumidos en la desigualdad económica y social, pues de nada sirve que el DANE haga oficial que medio país está sumido en la pobreza mientras que autoritariamente el gobierno de Iván Duque invierte billones de pesos en armas y equipos sofisticados de guerra para reprimir a quienes reclaman pacíficamente el respeto a sus derechos.

En Colombia, la propagación del virus y su sesgado tratamiento por parte del gobierno ha desnudado de manera descarnada los problemas históricos y estructurales del país, los cuales, debido a las condiciones sociales de la nación, no sólo son una versión de los problemas globales. El ineficiente y débil sistema de salud, el imperante desempleo (15,1%) y la masificación del trabajo informal (60%), los bajos salarios de los trabajadores, los exagerados privilegios económicos a las grandes empresas y el sistema financiero, el abandono del campo colombiano, la no implementación adecuada e integral del Acuerdo Final de Paz, la militarización de la vida y la política, los crecientes impuestos para los ciudadanos de clase media y los menos favorecidos, las masivas privatizaciones, y la desigualdad social hoy reflejada en un coeficiente de Gini de 0,54, son algunos de los problemas estructurales que hoy tienen a Colombia sin posibilidades reales de asumir seriamente la pandemia y los efectos económicos y sociales que de esta se desprenden.

Ante la situación del país es imperativo buscar solución inmediata a los problemas estructurales mencionados y no sumar al desespero e inconformidad de la gente, hoy en las calles, un debate sobre la sobretasa a la gasolina, que podría más bien entenderse como un nuevo impuesto y una nueva afrenta de este gobierno profundamente deslegitimado. Además, se debe precisar que esta iniciativa estaba inserta en el texto de la reforma tributaria de Carrasquilla que la movilización tumbo junto con su autor y que al día de hoy sigue encendido el debate en las calles para la transformación de la política intransigente de Iván Duque y su partido de Gobierno.

INCONVENIENCIA ECONÓMICA

Además, el proyecto resulta económicamente inconveniente ya que la sobretasa a la gasolina es uno de los elementos económicos que incrementa el costo final de los combustibles en el país, y es uno de los puntos más polémicos en la gestión de precios de los combustibles. El recaudo de la sobretasa en 2019 ascendió a los \$966 mil millones y en 2020 cayó en un 37% hasta los 643 mil millones por cuenta de la profunda caída en la demanda de combustibles. La sobretasa a la gasolina incrementa el costo final del combustible entre un 6,5% y un 25% (dependiendo del ente territorial que lo cobre) generando inicialmente un efecto distorsión en los precios, y dependiendo de los precios base fijados por el Ministerio de Minas estos

podrían llegar a incrementarse hasta en \$1.500 por galón, un costo que complejiza la operación de buena parte del transporte de carga. Además, en el mediano plazo, el precio del combustible y el ACPM tendrá un crecimiento superior al crecimiento observado en los últimos años. Con base a las cifras de Asocapitales, entre 2021 y 2017, el crecimiento del precio promedio de la gasolina fue de 0,53%, mientras que el crecimiento promedio acumulado que se proyecta en los próximos 4 años será del 12%.

Tabla 1 Proyección de variación del precio de la gasolina y ACPM para dos períodos de referencia en Colombia.

	Gasolina	ACPM
2021-2017	0.53%	8.62%
2025-2021	12.55%	12.55%

Fuente: Asocapitales (2021)

Ahora bien, es cierto que el precio del valor absoluto del combustible en Colombia es uno de los más bajos del continente. Según Global Petrol Prices (2021), Colombia tiene uno de los precios más bajos de diésel y de gasolina de Latinoamérica.

Tabla 2 Precio promedio de Diésel por litro para varios países de América Latina. Año 2021.

País	Precio promedio
Ecuador	USD 0,391
Bolivia	USD 0,541
Colombia	USD 0,601
Perú	USD 0,981
Brasil	USD 0,859
República Dominicana	USD 0,862
Chile	USD 0,879
Honduras	USD 0,890
Nicaragua	USD 0,889
Uruguay	USD 0,921
Cuba	USD 1
México	USD 1,085

Fuente: Global Petrol Prices (2021)

Tabla 3 Precio promedio de gasolina por galón para varios países de América Latina. Año 2021.

País	Precio promedio
Venezuela	USD 0,07
Ecuador	USD 1,91
Bolivia	USD 2,05
Colombia	USD 2,34
Perú	USD 3,76
Brasil	USD 3,78
Honduras	USD 4,02
Nicaragua	USD 4,05
México	USD 4,14
Jamaica	USD 4,23
Costa Rica	USD 4,30
República Dominicana	USD 4,36
Cuba	USD 4,54
Chile	USD 4,79
Uruguay	USD 5,01

Fuente: Global Petrol Prices (2021)

Sin embargo, es necesario hacer un análisis del precio relativo del combustible. Según Bloomberg (2019), en un ranking de 61 países, Colombia ocupa el puesto 15 en las gasolinas más caras del mundo. Este análisis tuvo en cuenta cuánto cuesta un galón de gasolina respecto a la capacidad salarial promedio de habitante del respectivo país. Según este análisis, un galón de combustible representa el 16,6% del salario promedio de un colombiano. Bajo este análisis, Colombia tiene la segunda gasolina más cara del continente. Al replicar este análisis para el diésel, Colombia sería el tercer país con mayor precio relativo del diésel en Sur América.

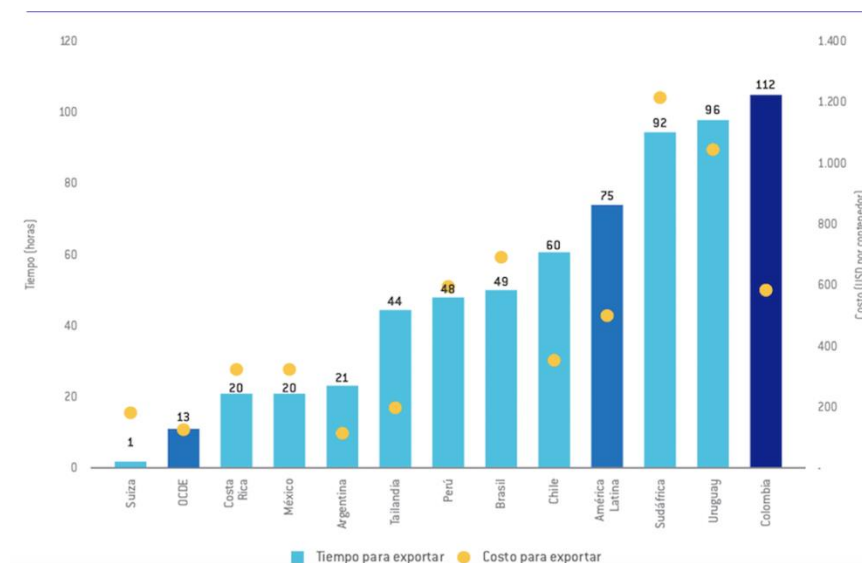
Tabla 4 Precio relativo del diésel en países de la región, año 2021.

País	Litro diésel/ salario promedio diaria
México	15.14%
Brasil	12.45%
Perú	11.45%
Colombia	6.91%
Uruguay	6.53%
Chile	5.98%
Bolivia	5.25%
Ecuador	2.93%

Fuente: Construcción propia (2021)

Es por esto, que la estructura de costos para el transporte de carga es muy alta. Según el informe de competitividad (2020), el 81 % de la carga transportada se hace por carretera. Incluso, al excluir el transporte de minería, el 96 % de la carga se transporta en camión de carga. Por esta razón, de 17 países de América Latina, Colombia es el país que más se demora en exportar un contenedor de carga y tiene uno de los costos más altos de exportación en el continente (Doing Business, 2020).

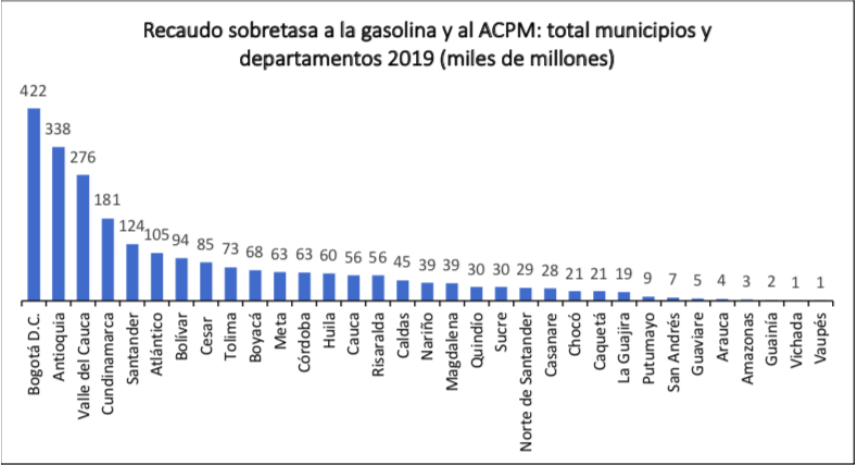
Gráfico 1 Costo y tiempo de transporte para exportar en diferentes países del mundo. Año 2020.



Fuente: Informe de competitividad (2020)

Ahora bien, la sobre tasa de la gasolina, es un impuesto que financia, mayoritariamente, los entes territoriales. Según Asocapitales, para 2020, este recaudo asciende a \$2,4 billones de pesos que se reparten de la siguiente manera en el país:

Gráfico 2 Recaudo Sobretasa a Gasolina y ACPM. Total municipios y departamentos 2019. (Miles de millones)



Fuente: FUT

Fuente: FUT (2021)

Aunque estos recursos son importantes, no son el eje de financiación de los entes territoriales. Según la exposición de motivos del presente proyecto de ley, en promedio, el 6% de los recursos tributarios de los departamentos y municipios provienen de esta sobre tasa. Al incluir los recursos totales esta cifra se reduciría notablemente.

Gráfico 3 Comportamiento de recaudo y % de la sobre tasa en la participación de los ingresos tributarios de los entes territoriales. Año 2000-2019.



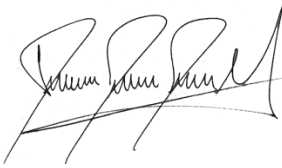
Fuente: CESTT con base en DAF, FUT, y Secretarías de Hacienda

A pesar de que estos recursos no son el eje fundamental de la financiación territorial, son recursos importantes para hacer frente a la crisis económica que atraviesa el país. Es por

esto que el Gobierno debería buscar una fuente alternativa de financiación, la razón fundamental es que el precio del combustible está afectando la competitividad del país lo que se traduce en presiones inflacionarias e impactos negativos en las exportaciones.

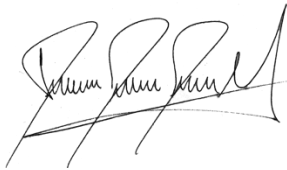
De esta manera, le sugerimos al Gobierno Nacional buscar vías alternativas de financiación para garantizar ingresos tributarios en los entes territoriales. Por ejemplo, según la Contraloría General de la Nación (2021), en el año 2019, el sector financiero dejó de pagar \$2,1 billones de pesos en impuestos. Según la Comisión de beneficios tributario (2021), el sistema financiero es el sector con menor tasa efectiva de tributación. Es por esto, que el Gobierno podría hacer una reforma en donde se quiten todos los beneficios tributarios al sistema financiero, lo que permitiría cubrir los recursos que se dejan de recibir producto de la caída de sobre tasa de la gasolina.

Es por estas razones políticas, y económicas, que le solicitamos el archivo del presente proyecto de ley.

 CARLOS ALBERTO CARREÑO MARIN Representante a la Cámara	 DAVID RICARDO RACERO MAYORCA Representante a la Cámara
 KATHERINE MIRANDA PEÑA Representante a la Cámara	 GUSTAVO BOLIVAR MORENO Senador de la República

PROPOSICIÓN DE ARCHIVO

Le solicitamos a las comisiones económicas del Congreso de la República archivar el Proyecto de ley No. 625 de 2021 Cámara/482 de 2021 Senado "Por medio de la cual se modifican las leyes 488 de 1998 y 788 de 2002"

 CARLOS ALBERTO CARREÑO MARIN Representante a la Cámara	 DAVID RICARDO RACERO MAYORCA Representante a la Cámara
 KATHERINE MIRANDA PEÑA Representante a la Cámara	 GUSTAVO BOLIVAR MORENO Senador de la República