# PROYECTO DE LEY Nº \_\_\_ DE 2021 CÁMARA

*“Por medio de la 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 1º. 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 2º.** 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 3º.** **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:** 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°.** Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 86 de la Ley 30 de 1992:

**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

**FABIÁN DÍAZ PLATA**

Representante a la Cámara

Departamento de Santander

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO \_\_\_ DE 2021 CÁMARA**

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

**ANTECEDENTES**

El 20 de julio de 2020 fue radicado el proyecto de ley Nº 080 de 2020 C, el cual tuvo ponencia positiva y ponencia negativa para primer debate en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, finalmente fue archivado en debate el 21 de septiembre de 2020.

El texto que se presenta conserva el espíritu del proyecto mencionado, pero se le agregaron una serie de modificaciones con el fin de que pueda ser discutido en esta legislatura.

**CONTEXTO**

Es función del legislador desarrollar, mediante la norma tributaria, parámetros de equidad y desarrollo, alentando a contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, el cual debe ser exigido mediante las reglas de la ley y a través de la determinación, ejecución, cobro y fiscalización de las obligaciones consiguientes por parte de la autoridad administrativa, dentro de conceptos de justicia y equidad (artículo 95, numeral 9, de la Constitución). Este criterio es confirmado por el artículo 363 de la Carta, según el cual el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.

Constituye una verdad de nuestro ordenamiento jurídico, como lo ha expresado en varias ocasiones la honorable Corte Constitucional, corresponde al Congreso, como organismo colegiado elegido por el pueblo, cuya representación ejerce, expedir las leyes tributarias, tanto aquellas que crean impuestos, tasas y contribuciones de orden nacional como las que los modifican, aumentan, disminuyen o suprimen.

En sentencia C-221 de 1997 se consideró que la ley puede gravar las actividades relacionadas con los recursos no renovables, pero no puede establecer como hecho gravable la explotación que por mandato de la Carta está sujeta al pago de regalías. Es por esta razón que el presente proyecto de ley opta por gravar las remesas, asumiendo que esta transacción puede soportar el gravamen.

El sector de hidrocarburos (petróleo y gas) aportó el 5,1% promedio anual al PIB durante los últimos siete años; sin embargo, al no estar adscrito este recurso adicional a un sistema de inversiones sólidas, se ha empleado como recurso contingente sin responder a un parámetro de inversión que permita hacer seguimiento al empleo de los recursos en el paso del tiempo, lo que ha dificultado además medir el impacto de la inversión de las utilidades derivadas de un recurso no renovable, que debería apalancar el robustecimiento a otros sectores de mayor duración en el tiempo como los sectores de ciencia, tecnología e innovación.

En palabras del profesor Álvaro Pardo, “Una economía sólida y competitiva es aquella que ha desarrollado actividades capaces de sostenerla en el mediano y largo, aun en contra de fuertes choques internos o exógenos. Colombia está lejos de ello y, por el contrario, no cuenta con una economía robusta justamente porque los últimos gobiernos se la jugaron por la vía fácil del desarrollo de sectores primarios, de ciclos profundos y precios inestables, que castigaron sectores claves, generadores de riqueza y empleo.

La experiencia internacional muestra países que aprovecharon su riqueza minera para ahorrar e invertir en sectores sostenibles, superaron la maldición de los recursos naturales y tienen actualmente altos niveles de ingresos per cápita y de vida de sus habitantes[[1]](#footnote-1)”.

# HACIA UNA ECONOMÍA POSEXTRACTIVISTA

La idea que alienta el presente proyecto es la de impulsar políticas sectoriales que usen las actividades extractivas y sus recursos para construir las bases de desarrollo posextractivistas apalancado en el sistema de universidades públicas que han jalonado los principales desarrollos en materia de ciencia, tecnología e innovación bajo la premisa de la autonomía universitaria y su experticia técnica y social para generar transformaciones.

Es preciso entonces avanzar hacia estrategias que enmarcarse como “posextractivistas” bajo el entendido de que las mismas no postulan prohibir todas las formas de extractivismo, sino que exploran vías que permiten redimensionar esos sectores, dejar de depender económicamente de ellos y mantener únicamente aquellos que sean verdaderamente necesarios, y bajo condiciones de operación aceptables.

Esta reducción resulta precisa de cara a la abrumadora evidencia de los impactos del extractivismo, como pueden ser la pérdida de áreas naturales, contaminación, desplazamiento de comunidades locales, destrucción de las economías regionales, manipulación e imposición sobre comunidades rurales o grupos indígenas, vínculos con casos de corrupción y la incontrovertible verdad del límite de los recursos sobre los que se sustenta, no es posible plantear un desarrollo ilimitado sobre la base de recursos ilimitados.

El extractivismo tiene un futuro acotado, ya que está basado en recursos que son finitos y no se renuevan. No faltan quienes rechazan estos límites ecológicos al crecimiento económico, alegando que otros recursos reemplazarán a los que se agoten, o bien se hallarán soluciones científico-técnicas. Pero el escepticismo frente a esta vieja advertencia se 192 Eduardo Gudynas está derrumbando. Por ejemplo, en el caso del petróleo, incluso la Agencia Internacional de Energía acaba de aceptar que seguramente se ha pasado el pico de producción de hidrocarburos, y por lo tanto estamos en el ciclo descendente de consumo de las reservas (Honty, 2010).

La persistencia extractivista reproduce los conflictos sociales y el deterioro ambiental. Sus beneficios económicos y comerciales deberían contrastarse con los costos económicos detrás de los impactos sociales y ambientales. De esta manera queda claro que bajo este neoextractivismo progresista, si bien se aminoran y compensan las urgencias sociales, no se logran avances sustanciales en otros frentes.Las transiciones hacia alternativas al desarrollo otorgan un papel destacado a los objetivos ambientales. Están alineadas con el reconocimiento de los derechos de la Naturaleza[[2]](#footnote-2).

La idea de transferir recursos del sector extractivo al sector educativo no pretende solucionar el problema de la dependencia de los mismos de forma inmediata; sin embargo, aspira a abrir procesos de transición con la idea clara de que no hay soluciones rápidas, hay que abrir procesos, pensar en transiciones. Nada ocurre de la noche a la mañana y por esto es preciso dar los pasos en la dirección correcta.

# DE LOS HIDROCARBUROS A LA EDUCACIÓN

Es importante comprender que no es un proceso instantáneo ni de resultados homogéneos; la educación, precisamente por la heterogeneidad de los sujetos que concurren a ella, implica que ningún sistema educativo es capaz de crear igualdad de conocimientos. La pregunta relevante es, entonces, si existen políticas educativas que produzcan sistemas capaces de acortar las brechas existentes entre los distintos grupos sociales, potenciando el *quantum* de capital humano requerido por el desarrollo económico y social.

Las dimensiones de la educación conciben tres aspectos relevantes que coexisten en su naturaleza: uno de derecho, uno prestacional y otro como bien. En el momento de pensar las interacciones del mismo, una y otra categoría se sobreponen para su análisis. Desde una perspectiva cepalina de profundo corte economicista concibe a la educación principalmente como bien y no obstante plantea dos vertientes para afrontar su utilidad de cara al desarrollo económico:

*La educación es un bien de inversión y, como tal, constituye una contribución relevante al desarrollo económico. Toda inversión supone afrontar costos para obtener los beneficios esperados. La relación existente entre ambos puede ser analizada desde una doble óptica: i) la privada (análisis financiero), que compara los costos y beneficios directos, valorados a precios de mercado, para escoger la alternativa que maximice el volumen y tasa de ganancia para el dueño de los recursos que se asignan al proyecto; y ii) la social (análisis económico o socioeconómico), en la que se consideran también costos y beneficios indirectos a precios de eficiencia, buscando maximizar el impacto (rentabilidad) de la inversión sobre la sociedad en su conjunto.*

En materia de educación, la inversión puede resultar en varios tipos de beneficios que, si bien se encuentran interrelacionados entre sí, resultan analíticamente distinguibles: El aumento de conocimientos y destrezas que aumentan la productividad del trabajo. El crecimiento del producto nacional (beneficio para el país) y del ingreso (beneficio para el individuo). La disminución del tiempo que se requiere para el acceso al mercado laboral, lo que beneficia tanto al individuo como a la sociedad.

La mayoría de los países de América Latina han reconocido la necesidad de una inversión masiva a nivel de la educación secundaria. Durante las reuniones organizadas por el Gobierno del Estado de Nuevo León, llamada “El Futuro de las Américas” en enero del 2004, se confirmó la intención de lograr una transformación de “mano-factura” a “mente factura” y esto es obviamente mucho más factible a través de la educación universitaria en conjunto con la planta productiva del Estado.

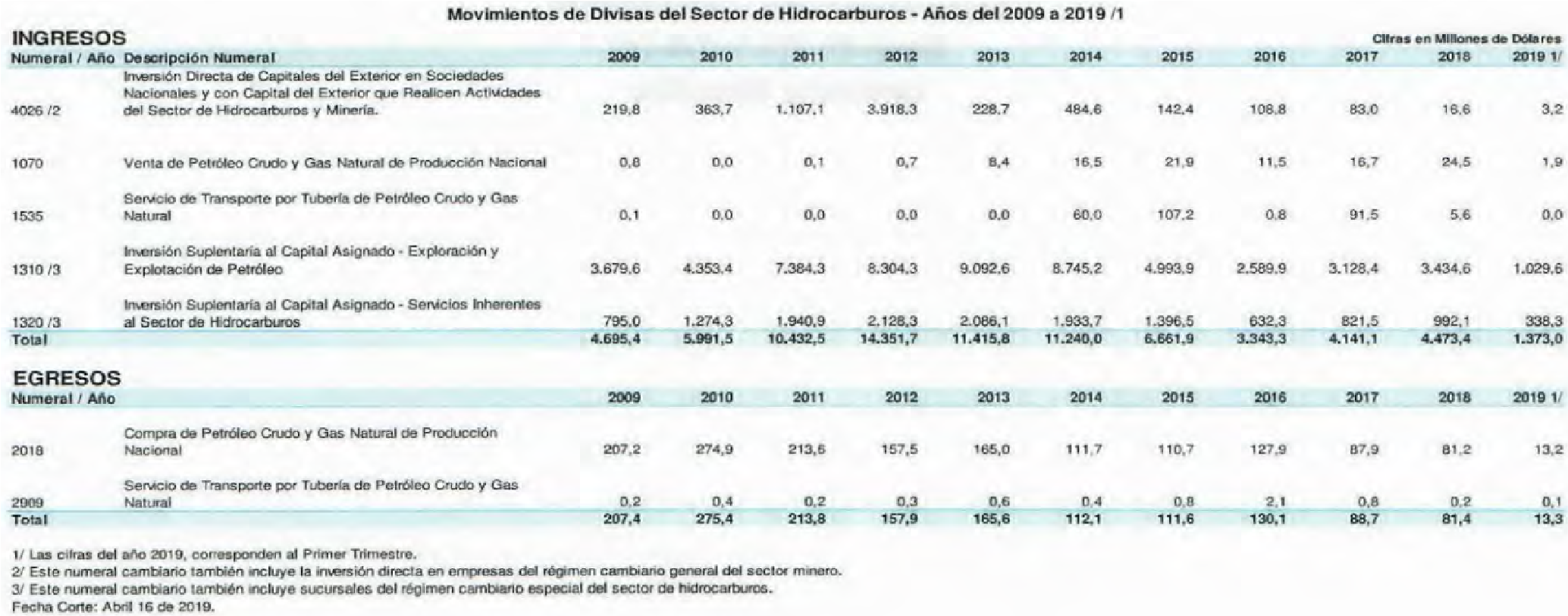
Según un estudio de López, Thomas y Wang (1999) sobre reportes del Banco Mundial, un gran número de países que han logrado un fuerte desarrollo económico lo han acompañado de una inversión sustancial en capital humano. Las principales teorías económicas confirman esta relación causal entre la educación y el crecimiento, y muchos estudios demuestran la rentabilidad de una inversión en educación[[3]](#footnote-3). Es precisamente por estas razones que encontramos adecuado y pertinente el presente proyecto de ley y solicitamos dar trámite al mismo.

**OPERACIONES DE CAMBIO POR INGRESO O EGRESO POR HIDROCARBUROS**

De conformidad con la información proporcionada por el Banco de la República, es pertinente indicar que el concepto de remesas, desde el punto de vista cambiario, se refiere a las transferencias corrientes realizadas por los emigrantes a sus países de origen, ya sea en dinero o especie y que hacen parte de las transferencias corrientes registradas en la balanza de pagos de Colombia. Sin embargo, esta operación es reserva de las personas naturales.

Lo adecuado en el sector hidrocarburos es referirse a las operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas del sector hidrocarburos. Los montos nos permiten evidenciar una solvencia suficiente en el sector para soportar el gravamen.

3



|  |
| --- |
|  |

**CAUSALES DE IMPEDIMENTO**

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un proyecto de Ley de interés general, que pude coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

**IMPACTO FISCAL**

Sobre el contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal en los proyectos de ley la Honorable Corte Constitucional ha precisado: “*Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.”[[4]](#footnote-4)*

*...“Así, pues, el mencionado art. 7° de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.*

*...“Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.[[5]](#footnote-5)*

Atentamente,

**FABIÁN DÍAZ PLATA**

Representante a la Cámara

Departamento de Santander

1. Los quince mitos de la gran minería en Colombia, Álvaro Pardo, Colombia Punto Medio. [↑](#footnote-ref-1)
2. Caminos para las transiciones post extractivistas. Eduardo Gudynas. Centro Latinoamericano de Ecología Social (Claes). [↑](#footnote-ref-2)
3. Impacto que tiene la inversión en educación superior en el desarrollo económico: factor crítico de progreso económico, José Barragán Codina, Manuel Barragán Codina y Felipe Pale Cervantes. [↑](#footnote-ref-3)
4. Corte Constitucional Sentencia C-315/08 [↑](#footnote-ref-4)
5. Ibíd. [↑](#footnote-ref-5)