

Código Dependencia: 3000
Acceso: Reservado (), Público (x), Clasificado ().

Bogotá, D.C.

Doctor (a)

Elizabeth Martínez Barrera

Secretaria Comisión Tercera

Cámara de Representantes

comision.sexta@camara.gov.co

CR 7 # 8 - 68

Bogotá, D.C.

Asunto: Concepto Proyecto de Ley No. 175 de 2021 Cámara.

Respetada doctora Elizabeth:

De manera atenta remito el concepto del Ministerio de Minas y Energía frente a la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 175 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*”.

Cualquier inquietud adicional con gusto será atendida.

Cordialmente.



Miguel Lotero Robledo
Viceministro
Viceministerio de Energía

Documento firmado electrónicamente amparado en las disposiciones referidas por la Ley 527 de 1999.
Radicado Padre: 1-2021-042069
Anexos: 4 folios

Elaboró: Laura Camila Ávila Jiménez
Revisó: José Manuel Moreno Casallas, Paola Galeano Echeverri, Nathalia Andrea Angulo Álvarez, Miguel Lotero Robledo
Aprobó: Miguel Lotero Robledo

En Minenergía todos los trámites son gratuitos.

CONCEPTO MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA FRENTE AL PROYECTO DE LEY No. 175 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”.

1. Consideraciones generales

El 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.

Tal y como lo señala la exposición de motivos, esta iniciativa legislativa ya se había presentado en años anteriores en los Proyectos de Ley No. 33 de 2019 y 80 de 2020 Cámara, los cuales, con razones justificadas tuvieron ponencia negativa que impidió el trámite de los mismos.

Por otro lado, los ingresos generados del impuesto propuesto, se destinarán el 100% anual al financiamiento de las iniciativas en ciencia, tecnología e innovación de las instituciones que hacen parte del Sistema Universitario Estatal.

2. Razones de inconstitucionalidad del Proyecto de Ley

2.1. Vulneración al derecho a la igualdad

De acuerdo con el objeto señalado en el artículo 1, este Proyecto de Ley es inconstitucional, en tanto que vulnera el derecho a la igualdad previsto en el artículo 13 de la Carta Política, en relación con otros sectores industriales y económicos que no serían sujetos pasivos del presente proyecto legislativo. Además, debe tenerse en cuenta que en 2020 las empresas petroleras continuaban liderando el grupo de compañías que más impuestos generaron en el país, según los balances reportados por más de 19.000 empresas colombianas a la Superintendencia de Sociedades. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico



– OCDE en 2020 Colombia se ubicó como el sexto país con los impuestos más altos sobre las ganancias de las empresas, entre las naciones que componen el organismo, superado en Latinoamérica solo por Brasil. Esto sería aún mayor para las empresas de hidrocarburos si se tiene en cuenta el monto que pagan de regalías.

Por su parte, si bien el impuesto que se crea a las operaciones de cambio, afectaría también a los nacionales cuando realicen operaciones obligatoriamente canalizables, como ocurre con las importaciones y exportaciones, lo cierto es que la medida afectará en mayor proporción a los extranjeros, pues son quienes realizan mayores transferencias de inversiones y rentas a los Estados en donde se encuentra su matriz o establecimiento principal.

3. Razones de inconveniencia del Proyecto de Ley

3.1. Pérdida de competitividad del sector hidrocarburífero en Colombia

Según Wood Makenzie, consultora internacional en temas minero energéticos, Colombia no es un país competitivo en la región en materia de “*Government Take*”¹. La razón, es que las empresas del sector pagan un porcentaje menor de impuestos, derechos económicos o pagos de cualquier tipo que disminuyen sus ganancias en países como Perú, Paraguay, Brasil y Argentina. Así, mientras la regulación en Colombia obliga a los empresarios del sector de hidrocarburos a dejar en el país cerca del 70% de sus ganancias, en Perú y Paraguay ese porcentaje es de 42% y 27%, y en Argentina de 52%. En efecto, se observa que los impuestos, regalías y otros tributos que pagan las empresas de hidrocarburos en Colombia es alto en relación con la mayoría de sus competidores en Latinoamérica. Esto le resta competitividad respecto a sus vecinos en momentos en los que hay una mayor disputa por atraer capital y en los que el país requiere incrementar su inversión.

¹ Tomado de La República. Perú y Paraguay son los países más atractivos para la inversión petrolera. 5 de febrero de 2016: <https://www.larepublica.co/globoeconomia/peru-y-paraguay-son-los-paises-mas-atractivos-para-la-inversion-petrolera-2347321>

Adicionalmente, existen en el país otros sectores que generan igual o mayor rentabilidad que la que genera la industria de los hidrocarburos, razón por la cual la iniciativa legislativa se considera inequitativa al tratar de imponer una carga impositiva adicional solo a este sector como se mencionó con anterioridad, siendo este el sector que más beneficio económico genera en el país.

Una regulación en este sentido desincentivaría la inversión de las empresas en el sector hidrocarburífero con lo que se disminuirían los recursos que se perciben por concepto de impuestos, regalías y demás beneficios económicos y sociales previstos legal y contractualmente por el ejercicio de las actividades que se pretenden gravar.

3.2. Presupuesto actual del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación

En el informe de Rendición de Cuentas del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación – FCT el 2020, se observa en el numeral 4 que de conformidad con el artículo 4 del Decreto No. 1942 de 2018² para el bienio 2019 -2020 se asignó en el presupuesto del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación la suma de \$1.754.353.899.581. Adicionalmente por mayor recaudo, según el artículo 7, ibídem, dicho monto asciende a \$2.108.104.050.130.

De igual forma, en el numeral 5 del referido documento se mencionan las generalidades del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, así:

“El artículo 29 de la Ley 1530 de 2012³, establece que “el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación tendrá como objeto incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones, mediante proyectos que contribuyan a la producción, uso, integración y apropiación del conocimiento en el aparato productivo y en la sociedad en general, incluidos proyectos relacionados con biotecnología y tecnologías de la información y las comunicaciones, contribuyendo al progreso social, al dinamismo económico, al crecimiento sostenible y una mayor prosperidad para toda la población”; con el fin de dar cumplimiento a este objeto, el FCTel tiene una asignación ajustada para el período 2012-2020 de \$5.3 billones, de los cuales se han aprobado recursos por \$4.8 billones a corte de 31 de diciembre de 2020, equivalentes a una ejecución del 91%.

Página 3 de 8

² Por el cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1 de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020.

³ Actualmente el Sistema General de Regalías se encuentra previsto en la Ley 2056 de 2021 y en el capítulo V se regula la asignación de recursos para la ciencia, tecnología e innovación.

En Minenergía todos los trámites son gratuitos.



En promedio, se puede establecer que, por año, el valor aprobado de recursos del FCTel es de \$607 mil millones de pesos para actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación de impacto departamental, regional y nacional.

Sin embargo, es importante mencionar que desde la creación del FCTel han sido veinte (20) los proyectos desaprobados por un valor total de \$155 mil millones de pesos, que en proporción a los recursos asignados representarían un 3%. (...)

De acuerdo con lo señalado en el numeral 6 del referido informe, en el año 2020 se aprobaron 290 proyectos de inversión a través de recursos del Fondo de Ciencia y Tecnología, por un valor de un billón ochenta y cuatro mil ochocientos dos millones trescientos cincuenta y seis mil veintitrés pesos con 19 centavos, (\$1.084.802.356.023.19), destinados para investigación y desarrollo experimental, innovación, apropiación social de la ciencia, tecnología e innovación y fortalecimiento del sistema regional de ciencia, tecnología e innovación. Como se puede observar, además de los recursos del presupuesto general de la Nación asignados para educación, se cuenta con una fuente importante para la aprobación de programas de ciencia, tecnología e innovación proveniente de recursos del Sistema General de Regalías. Es decir, el sector de hidrocarburos ya hace un aporte significativo al sector de educación.

Es importante mencionar que en virtud de lo previsto en el artículo 361 de la Constitución Política, en la actual Ley de regalías, 2056 de 2020, Capítulo V, se desarrollan los lineamientos para la asignación de recursos para la Ciencia, Tecnología e Innovación.

Adicionalmente, en el artículo 4.3.1.2 del Acuerdo 45 de 2017⁴ de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, se mencionan los proyectos de inversión a ser financiados con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, estableciendo en el numeral 1 que dichos recursos se destinarán a:

⁴ Por medio del cual se expide el Acuerdo Único del Sistema General de Regalías y se dictan otras disposiciones



Proyectos de formación en investigación y en innovación a lo largo de la vida, incluyendo toda la cadena desde temprana edad, proyectos que promuevan el desarrollo de habilidades tempranas en ciencia, tecnología e innovación, semilleros, técnicos y tecnólogos innovadores, jóvenes investigadores, ingenieros e innovadores, maestrías, doctorados y post doctorados incluyendo la inserción laboral tanto en universidades como en empresas.

La aprobación de los proyectos que se presenten para ser financiados con recursos del Fondo de Ciencia y Tecnología corresponde al órgano colegiado de administración y decisión del mencionado Fondo, conforme lo dispone el artículo 361 de la Constitución Política, en concordancia con las Leyes 1923 de 2018 y 2056 de 2021.

Por lo anterior, actualmente el sector de hidrocarburos aporta recursos para la educación y se han desarrollado los procedimientos para la financiación de proyectos en ciencia, tecnología e innovación.

4. Argumentos de la ponencia negativa al Proyecto de Ley

Además de lo anterior, es pertinente citar algunos argumentos expuestos en la ponencia negativa presentada con anterioridad por los H.R. Oscar Darío Pérez, Christian José Moreno y José Gabriel Amar, sobre el Proyecto de Ley No. 80 de 2020:

(...)

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. (...)

5. Otras consideraciones

Por su parte el artículo 2, en el cual se establece que “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%.”, frente a esta disposición, se encuentran serios problemas en cuanto a la definición del hecho generador, entendido este como “el presupuesto establecido en la ley cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria”. En cuanto a la generación de utilidades, es importante precisar que esto constituiría una doble imposición tributaria, en tanto que actualmente todas las empresas están obligadas a pagar un impuesto equivalente al 10%.

En el artículo 3, al establecer la “causación”, entendemos que puede estarse refiriendo también al hecho generador. En todo caso se considera que este Proyecto de Ley desconoce la prohibición de la doble tributación consagrado en el artículo 95 de la Constitución Política de Colombia pues, aunque pareciera gravar las operaciones de cambio, la base gravable de la misma es la renta que generan las empresas del sector de hidrocarburos

en Colombia, lo cual ya se encuentra gravado, no solo con el impuesto a la renta sino con el de los dividendos.

6. Conclusiones

Este Ministerio considera que el Proyecto de Ley resulta contrario al artículo 13 de la Constitución Política al pretender gravar, de manera específica, algunas actividades del sector hidrocarburos.

De igual forma, para este Ministerio el Proyecto es inconveniente, toda vez que establecer impuestos adicionales a los actualmente previstos para el sector hidrocarburífero puede desincentivar la inversión y entrada de nuevas compañías al país y con ello disminuir los recursos por concepto de impuestos, regalías y otros beneficios económicos y sociales provenientes del mencionado sector. Además, podría impactar negativamente las áreas de influencia en las que se desarrollan las actividades. La creación de impuestos adicionales puede generar gran preocupación entre los inversores extranjeros presentes y futuros en el país, con posibles consecuencias negativas en los sectores económicos por el incremento en impuesto de renta y la estabilidad jurídica en los negocios nacionales e internacionales.

Además, considera este Ministerio que el proyecto de ley resulta innecesario por cuanto, además de los recursos asignados en el presupuesto general, en virtud del artículo 361 de la Constitución Política, la Ley 2056 de 2012 y demás normas reglamentarias, el sector de hidrocarburos actualmente aporta recursos para la inversión en ciencia, tecnología e innovación, conforme se observa en el informe de rendición de cuentas del Fondo CTeI del Sistema General de Regalías 2020. Encontrándose previstos en el Acuerdo 45 de 2017 de la Comisión Rectora del SGR como proyectos sujetos a financiación, aquellos relacionados con la formación en investigación que promuevan el desarrollo de habilidades tempranas en ciencia, tecnología e innovación, semilleros, técnicos y tecnólogos jóvenes investigadores, ingenieros, maestrías, doctorados y post doctorados incluyendo la inserción laboral tanto en universidades como en empresas, como mencionamos anteriormente.



Por último, importa resaltar que el proyecto de ley no solo no identifica claramente los elementos del tributo, sino que suscita una doble tributación.

Finalmente, esperamos sean tenidas en cuenta las observaciones presentadas y reiteramos la disponibilidad de este Ministerio para reunirnos con los Honorables Congressistas y explicar los argumentos expuestos en este concepto.

En Minenergía todos los trámites son gratuitos.