

### 3. Despacho del Viceministro Técnico

Doctora  
**OLGA LUCÍA GRAJALES GRAJALES**  
Secretaria de la Comisión Segunda Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No 8-68- Edificio Nuevo del Congreso  
Ciudad



Radicado: 2-2022-019392

Bogotá D.C., 9 de mayo de 2022 18:24

Radicado entrada  
No. Expediente 16584/2022/OFI

**Asunto:** Respuesta Proposición No. 25 de 2022

Respetada Secretaria:

En atención a la comunicación del asunto, mediante la cual se informa de la Proposición No. 25 de 2022, presentada por los Honorables Representantes Ricardo Alfonso Ferro Lozano y Juan David Vélez Trujillo, para lo cual se adjuntó un cuestionario a esta Cartera Ministerial, de manera atenta, este Ministerio, dentro del ámbito de sus competencias procede a darle respuesta, así como a la pregunta No. 7 remitida por competencia por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, que corresponde a la pregunta No. 5 del cuestionario de esta Cartera, en los siguientes términos:

**“1) Con respecto a los sectores de hidrocarburos y minero-energético ¿Cuáles son los ingresos que se obtienen por parte de ambos sectores en las finanzas de la Nación?”**

**Respuesta:** Al respecto, se informa que los ingresos que la Nación obtiene por parte de ambos sectores corresponden a:

- i) Dividendos del Grupo Ecopetrol que son transferidos anualmente y que representaron \$11,5 billones en 2019 (1,1% del PIB);
- ii) Impuesto de renta de empresas del sector, que representó \$6,8 billones en el año gravable 2019 (0,6% del PIB), con el 72,3% aportado por el sector petrolero y el 27,7% por el sector minero;
- iii) Recursos de regalías que son administrados de forma independiente y que no hacen parte de los ingresos del Gobierno Nacional Central, pero si están a disposición de los gobiernos regionales, sobre todo de aquellas que cuentan con actividades de extracción de hidrocarburos o minerales en sus territorios. Dichos recursos alcanzaron \$9,2 billones en 2019 (0,9% del PIB), con una contribución de 71,9% del sector petrolero y 28,1% del sector minero;
- iv) Derechos económicos que recauda la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) por concepto de exploración y explotación de petróleo y gas, y que en 2019 representaron \$1,6 billones (0,15% del PIB). Debido a que la ANH es un Establecimiento Público del orden nacional, fiscalmente no hace parte del Gobierno Nacional Central; sin embargo, de los excedentes que obtiene, anualmente le hace un giro de recursos a la Nación, que se contabilizan dentro de sus ingresos. De los ingresos recibidos en 2019 por parte de la ANH, posteriormente el Gobierno Nacional Central recibió \$814 mil millones por concepto de excedentes financieros, girados durante 2021.

En este sentido, los sectores petrolero y minero aportaron ingresos por \$29,1 billones durante 2019, lo cual equivale a 2,7% del PIB.

***“2) Con respecto a los sectores de hidrocarburos y minero-energético ¿Cuál es la representación que tienen ambos sectores en los ingresos tributarios?”***

**Respuesta:** El impuesto de renta pagado por el sector petrolero y minero representó el 10% del recaudo total por este concepto para la vigencia 2019. Así mismo, dichos recursos representaron 4,6% del recaudo tributario total del Gobierno Nacional Central. Vale la pena mencionar que dicha proporción no tiene en cuenta los aportes por concepto de otros impuestos que realizan las compañías de dichos sectores.

***“3) Si el gobierno nacional optara por frenar en el país en el corto plazo, por una parte, la exploración y explotación de hidrocarburos y por otra parte, la exploración y explotación minero-energética, ¿Cuáles serían las implicaciones para el país en términos de estabilidad macroeconómica, de balanza de pagos y en materia fiscal?”***

**Respuesta:** Frenar en el corto plazo la exploración y explotación minero-energética y de hidrocarburos afectaría la estabilidad macroeconómica del país, por cuenta de los efectos negativos sobre el producto, la balanza de pagos, la tasa de cambio y la inflación. Entre 2012 y 2021, la participación de la extracción de petróleo y carbón en el producto interno bruto (PIB) ha sido cercana al 5,9%. El sector de extracción de petróleo es una actividad con importantes encadenamientos hacia adelante, lo que implica que es un proveedor significativo de insumos para otras actividades. De esta forma, ante una reducción abrupta de la producción de petróleo, muchos sectores de la economía que utilizan este insumo se verían perjudicados. En particular, la forma en la que se materializaría este efecto, reflejando los encadenamientos hacia adelante de esta actividad, sería por una contracción del sector industrial asociado a la refinación de petróleo. A su vez, la ausencia del insumo derivado de la refinación de petróleo (gasolina, diésel y biodiesel) generaría impactos en el sector de transporte terrestre y aéreo, lo que afectaría la movilidad de insumos, alimentos y productos terminados, afectando las cadenas de suministro del país.

Por otro lado, los sectores de minería y petróleo son uno de los principales sectores exportadores del país, y uno de los mayores destinos en materia de Inversión Extranjera Directa (IED). En los últimos 10 años, los sectores de petróleo y minería, en conjunto, recibieron en promedio el 31,3% de la IED total que ingresó al país, y los combustibles y productos de las industrias extractivas representaron el 56,7% del total de las exportaciones en este mismo periodo. Teniendo en cuenta su importancia para el sector exportador, frenar en el corto plazo la exploración y explotación minero-energética y de hidrocarburos conduciría a una reducción en los ingresos de la cuenta corriente, generando un mayor desbalance externo. Lo anterior, aunado a la posible afectación en los flujos de IED para estos sectores, podría ocasionar una fuerte depreciación de la moneda, que profundizaría los efectos negativos sobre el producto, al afectar el consumo y la inversión, y desencadenaría en mayores presiones inflacionarias.

Para cuantificar estos efectos, a través de un modelo de equilibrio general se simuló un choque en donde la producción y exportación de petróleo del país disminuyen anualmente, hasta llegar a cero en cinco años. El crecimiento del PIB se reduce, en promedio para los próximos cinco años, 1,2 puntos porcentuales (pps), alcanzando un efecto máximo de 2,5pps en el primer año. Consistente con lo anterior, el efecto acumulado sobre el nivel del PIB en el largo plazo sería 5,3%. Por otra parte, este choque elevaría el déficit de cuenta corriente como porcentaje del PIB, en promedio para los primeros cinco años, en 2,1pps del PIB, alcanzando un efecto máximo de 3,7pps en el primer año. Por su parte, ante este choque la tasa de cambio se depreciaría 38,1% en el primer año. Es importante aclarar que en este modelo se asume que la economía mantiene su acceso al financiamiento externo, aunque a un mayor costo por un incremento en las primas de riesgo. Sin

embargo, bajo un escenario en donde se frena la exploración y exportación de hidrocarburos en el corto plazo, el acceso a los mercados financieros puede verse comprometido, lo que afectaría la capacidad de la economía para financiar su déficit de cuenta corriente, el cual se reduciría y profundizaría la contracción en la demanda interna.

Desde el punto de vista fiscal, frenar en el corto plazo la exploración y explotación en los sectores petrolero y minero generaría que, una vez agotados los recursos bajo exploración, se materialice un faltante de recursos por \$29,1 billones (33,1 billones a precios de 2022) tanto para la Nación como para las regiones que perciben recursos vía regalías de estas actividades. Dicho faltante equivale aproximadamente a dos veces el recaudo estimado por los efectos de la Ley de Inversión Social aprobada en 2021. En este sentido, se afectaría de forma significativa la disponibilidad de recursos para la Nación, afectando las fuentes con las que se cuenta para financiar de forma sostenible el gasto social y la inversión pública. Igualmente, para las regiones, habría un efecto sustancial en la medida en la que se dejarían de percibir y ejecutar los recursos de regalías, destinados en su mayoría a inversión.

***“4) En una comparativa con otros sectores de nuestra económica y si el gobierno nacional optara por frenar el país, por una parte, la exploración y explotación de hidrocarburos y por otra parte, la explotación y exploración minero energética, ¿El gobierno nacional tendría la capacidad para sustituir los ingresos que generan ambos sectores? ¿Qué consecuencias acarrearía?”***

**Respuesta:** El Gobierno nacional cuenta con una política de transición energética, con metas claras para el mediano plazo. Dentro de estas metas se incluyen las contempladas en la Ley 2169 de 2021<sup>1</sup>, donde se establece una meta de generar una reducción de 51% de la emisión de gases de efecto invernadero a 2030, así como una meta de carbono neutralidad en 2050. En caso de que la dinámica de transición se acelere más allá de lo factible, se corre el riesgo de que la sustitución de los ingresos y empleos generados por los sectores petrolero y minero-energético no se dé con esa misma velocidad, generando pérdidas en materia de actividad económica y empleo. Por otro lado, de forma consistente con lo anterior, los ingresos fiscales generados por estos sectores no serían fácilmente sustituibles, lo que podría generar una afectación significativa en la sostenibilidad fiscal y la obtención de ingresos por parte de la Nación.

Ahora bien, tal y como se menciona en el CONPES 4075 de 2022<sup>2</sup>, forzar una transición energética podría generar ineficiencia en el uso de los recursos energéticos, dificultar el cierre de brechas de cobertura de energía en el país y afectar el volumen de reservas requeridas de gas y crudo para atender la demanda local e incrementar la seguridad energética.

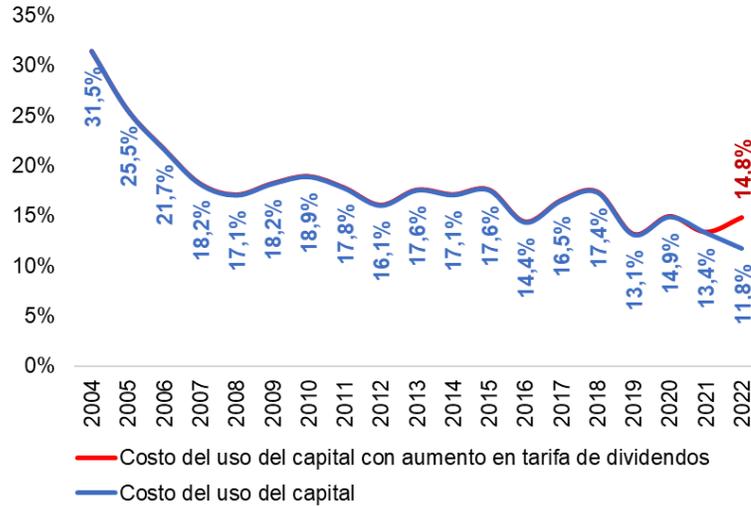
***“5) Si el gobierno nacional optara por aumentar la carga impositiva en una cifra superior al 50% con respecto a los dividendos generados en el sector empresarial, ¿Qué consecuencias podría traer para el desarrollo económico, empresarial e industrial del país?”***

**Respuesta:** Un aumento de la carga impositiva hasta 50% en los dividendos generados en el sector empresarial afectaría de forma significativa el costo de uso del capital como se muestra en la gráfica a continuación:

<sup>1</sup> Por medio de la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática y se dictan otras disposiciones.

<sup>2</sup> Política de transición energética.

Gráfica No. 1.



Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Este incremento de 3,0 puntos porcentuales en el costo de uso del capital derivado del cambio en los tributos a los dividendos desincentivaría la inversión del sector privado e iría en contravía de la política de reactivación económica, así como del objetivo de generación de empleo. Igualmente, un incremento tan sustancial en la carga impositiva a los dividendos generados por el sector, desincentivaría de forma estructural la inversión en este, haciendo al país menos competitivo frente a otras economías emergentes.

**“6) Si el gobierno nacional opta por asumir la financiación de un mínimo pensional para todos aquellos adultos mayores que no pueden acceder a una pensión, ¿Cuáles serían las implicaciones de índole económico y fiscal?”**

**Respuesta:** Al respecto, es importante mencionar que actualmente existe el programa de Protección Social al Adulto Mayor “Colombia Mayor”, que busca aumentar la protección a los adultos mayores por medio de la entrega de un subsidio económico para aquellos que se encuentran desamparados, que no cuentan con una pensión, o viven en la extrema pobreza. Con corte al mes de agosto de 2021, este programa tenía 1.707.367 beneficiarios activos. Este programa venía otorgando subsidios mensuales de \$75.000 en promedio. A partir de las medidas de la emergencia sanitaria tomadas por el Gobierno el valor aumentó a \$160.000 bimensuales.

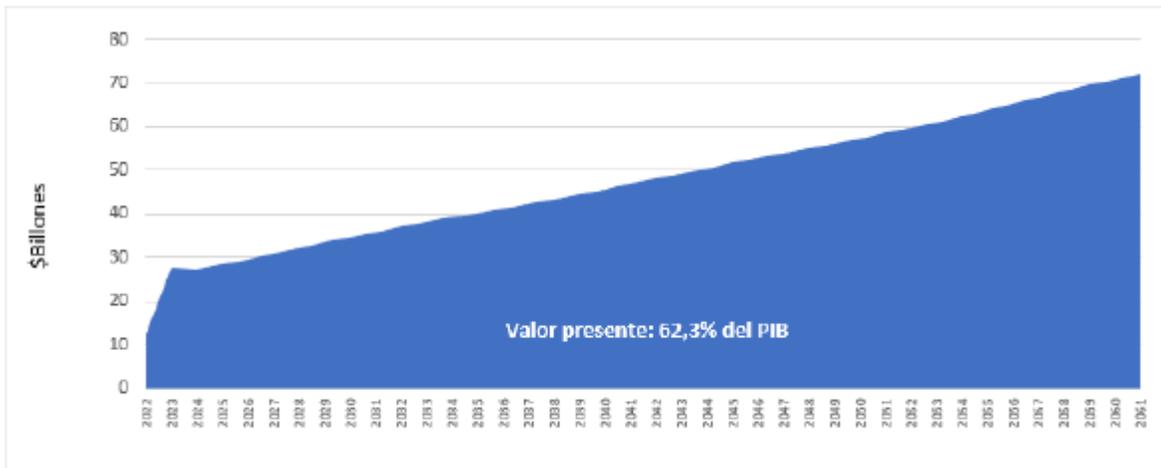
Ahora bien, si se extendiera la cobertura a todas las personas en edad de pensión que no tienen pensión, con un subsidio mensual equivalente a medio salario mínimo de 2022, que conservaría su poder adquisitivo, se estima que este programa tendría 5,6 millones de beneficiarios en 2022. Si todo este grupo fuera cubierto desde julio de 2022 el impacto estimado para este año sería de \$12,5 billones y en 2023 sería de \$27,9 billones. Se supone que este impacto es mitigado por los aportes de los adultos mayores que al no obtener pensión aportan los saldos de sus ahorros en pensiones para obtener el beneficio de vejez.

En un escenario hasta el año 2061 se tiene un impacto en valor presente de \$820 billones, que equivale a 62,3% del PIB de 2022. La cobertura experimentaría un incremento constante durante este lapso, debido al aumento de la población de adultos mayores, pronosticada por el DANE y la evolución de la cobertura del Sistema Pensional. Así las cosas, el

máximo nivel de cobertura se tiene en el año 2061, en el cual se estima que habría cerca de 14,3 millones de beneficiarios del programa, con un impacto ese año de \$72,1 billones, a precios de 2022.

La evolución anual de este impacto fiscal puede verse en el siguiente gráfico:

**Gráfico No. 2.**  
**Impacto de la extensión del programa Colombia Mayor a todos los adultos sin pensión**  
**\$Billones - Precios de 2022**  
**Mensualidad de \$500.000**



Elaborado por: Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Fuentes: DANE, Superfinanciera, Dirección General de Presupuesto Público Nacional y Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De acuerdo con lo anterior, lo que debe buscar el Gobierno es una ampliación progresiva de los servicios sociales complementarios, pues ello permitirá una mayor cobertura de las personas en edad de vejez, dentro del marco de los límites proyectados en el marco fiscal de mediano plazo. Por último, **cualquier programa que busque garantizar un mínimo pensional** se debe evaluar a la luz de estas cifras y del monto de transferencia propuesto, garantizando que se cuente con una **fuentes de financiamiento suficiente para no comprometer la sostenibilidad fiscal ni desviar las metas de la senda requerida por la regla fiscal.**

En los anteriores términos se considera resuelta la solicitud, cualquier inquietud adicional con gusto será atendida.

Atentamente,

**JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS**

Viceministro Técnico

DGPM/DGRESS/OAJ

UJ – 0374/2022

Revisó: Andrea del Pilar Suárez Pinto

Proyectó: Sonia Lorena Ibagón Ávila

Firmado digitalmente por: JESUS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Viceministro Técnico

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (57) 601 3811700

Atención al ciudadano (57) 601 6021270 – Línea Nacional: 018000 910071

[relacionciudadano@minhacienda.gov.co](mailto:relacionciudadano@minhacienda.gov.co)

Carrera 8 No. 6C – 38 Bogotá D.C.

[www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co)