

Colombia: Impuesto Nacional al Carbono

Estudio de caso

Mayo, 2019

Colombia: Impuesto Nacional al Carbono

Estudio de caso

Mayo, 2019

Autores

Natalie Rona (Libélula)

Supervisión

Ana María Majano (LEDS LAC), Ronald Arce (INCAE), Silvia Brugger (GIZ)

Diagramación

Hernán Marín (Libélula/Secretaría de LEDS LAC)

Comentarios editoriales

Sioux Melo (DNP Colombia), Germán Romero (DNP Colombia), Mauricio Luna (GIZ)

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Tabla de contenidos

| | |
|---|-----------|
| Datos Generales | 4 |
| 1. Resumen Ejecutivo | 4 |
| 2. Antecedentes | 5 |
| La Reforma Tributaria Estructural..... | 5 |
| 3. Descripción de las actividades/acciones | 5 |
| Impuesto al Carbono..... | 5 |
| Rol del Sector Privado | 7 |
| Decreto 926 de 2017: La No Causación del Impuesto | 7 |
| 4. Resultados o impactos de las acciones/actividades | 9 |
| 5. Principales desafíos y lecciones aprendidas | 10 |
| Desafíos | 10 |
| Lecciones aprendidas..... | 10 |
| 6. Referencias | 11 |
| a. Documentación bibliográfica..... | 11 |
| b. Entrevistas a Actores Clave | 11 |

Datos Generales

País: Colombia

Organización que lidera: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Enfoque: impuesto al carbono, sector privado

Período: 2019

Fecha de redacción: Mayo, 2019

El Programa EUROCLIMA+ a través de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, en el marco del Componente Gobernanza Climática, y en colaboración con la Secretaría de la Plataforma Regional LEDS LAC y el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) de INCAE Business School lanzó a mediados del 2018 la Comunidad de Práctica sobre Involucramiento del Sector Privado en los Procesos de Política Climática en Latinoamérica (abreviada como CdP Sector Privado y Políticas Climáticas), en la que participan equipos conformados por representantes de organizaciones públicas y privadas de nueve de los países que forman parte de EUROCLIMA+.

En el marco de la Comunidad de Práctica se identificó la necesidad de profundizar el conocimiento sobre ciertas experiencias de país respecto al involucramiento del sector privado. Con este fin, se han desarrollado estudios de casos que permitan al lector conocer sobre los avances en la región de América Latina y permitan colaborar con el proceso de políticas climáticas de cada país.

1. Resumen Ejecutivo

Como parte de su estrategia para abordar los compromisos climáticos de reducción de emisiones en el marco del Acuerdo de París, Colombia implementó en 2016 el Impuesto Nacional al Carbono como parte de una reforma tributaria estructural en el país.

Este impuesto busca desincentivar el uso de combustibles fósiles, los cuales generan emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) con su uso. La entidad responsable del recaudo del impuesto es la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN).

El sistema de impuesto al carbono considera a su vez un mecanismo de no causación, lo cual permite que los ciudadanos puedan reducir el pago del impuesto a través de la compensación de emisiones por proyectos de reducción o captura de emisiones GEI. Las normas para su funcionamiento se establecen en el Decreto 926 que fue publicado en 2017.

Dada la estructura de cobro del impuesto, el usuario o consumidor final puede buscar las reducciones o remociones de emisiones GEI a través de proyectos por dentro o fuera de su organización. Estas reducciones

se presentan a manera de créditos ante el sujeto pasivo para que este a su vez pueda presentarlo ante el responsable del impuesto y solicitar la no causación del impuesto.

Durante el 2017 se recaudaron 476,862 millones de pesos colombianos (aprox. US\$ 138 millones¹), lo cual representó el 65.7% (DANE, 2018) del total de los impuestos ambientales del país. Esta recaudación está prevista para gasto en proyectos de sostenibilidad como gestión de territorios en la Amazonía, entre otros. Asimismo, desde el sector privado, se han identificado iniciativas que buscan aprovechar la nueva normativa para innovar en sus negocios a través de tecnologías más eficientes y limpias.

2. Antecedentes

La Reforma Tributaria Estructural

A final del 2015, Colombia presentó su compromiso de reducción de emisiones en el marco del Acuerdo de París. Para ello se estableció una meta de reducción de 20% en el 2030 respecto a sus emisiones proyectadas. Considerando una adición del 10%, condicionado a apoyo internacional.

En este marco se evaluó la necesidad de contar con un impuesto al carbono como herramienta económica que facilitara la transición hacia una economía más limpia y de esta manera hacia el cumplimiento de sus compromisos climáticos. Se realizaron diversos análisis sociales y económicos que previeron los efectos a corto y largo plazo de la nueva medida impositiva, tanto en términos de efectos del cambio climático (Calderón, et al., 2016), así como los efectos que un impuesto tendría sobre el nivel de gasto de los hogares y en el crecimiento de la economía (Romero, et al., 2018). Las modelaciones y evaluaciones estuvieron a cargo del Departamento Nacional de Planeación y estimaron preliminarmente que un precio de US\$50/tCO₂ generaría una reducción de aproximadamente más del 50% del total de emisiones del 2050 frente a un escenario base (Calderón, et al., 2016).

Durante el 2016, Colombia revisó estrategias para abordar estos compromisos y a finales de ese mismo año, quedó incluida dentro de la Reforma Tributaria Estructural – Ley 1819, el Impuesto Nacional al Carbono (INC) en su Parte IX.

3. Descripción de las actividades/acciones

Impuesto al Carbono

Como parte de sus estrategias para cumplir con sus compromisos climáticos, el Gobierno de Colombia desarrolló un impuesto al carbono sujeto al uso de combustible fósiles. Este impuesto busca desincentivar el

¹ Para todas las conversiones de moneda se asume un tipo de cambio de pesos colombianos a dólares americanos de 0.00029.

uso de combustibles fósiles, los cuales generan emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) al quemarse. Cabe mencionar, que en el inventario de emisiones GEI de Colombia publicado en el BUR (2018), las emisiones asociadas a combustibles fósiles representan cerca del 34.7% del total de emisiones del país.

El impuesto nacional al carbono fue creado por el artículo 221 de la Ley 1819 de 2016. El impuesto constituye una herramienta regulatoria para alcanzar las metas planteadas en la Contribución Nacionalmente Determinada de Colombia. La entidad responsable de la recaudación del impuesto es la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN) que depende del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, el desarrollo de la no causación del impuesto fue encargada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Se considera como base gravable a los combustibles fósiles líquidos o gaseosos: Gas natural, Gas licuado de petróleo, Gasolina, Kerosene y jet-fuel, ACPM y Fuel oil. La tarifa asociada al impuesto varía para cada tipo de combustible respondiendo al contenido de carbono que libera cada cual al ambiente. En 2017 se definió que el impuesto tendría un valor de 15 mil pesos por cada tonelada de CO₂ generada por la combustión de los combustibles, según los factores de emisión de CO₂ que cada uno de estos tiene. Por tanto, se establecieron las tarifas según combustible de la siguiente manera.

Tabla 1. Tarifa por tipo de combustible

| Combustible Fósil | Unidad | Tarifa / Unidad (Pesos colombianos) | Tarifa /Unidad (Dólares americanos) |
|-------------------------|--------------|--|--|
| Gas natural | Metro cúbico | \$ 32 | US\$ 0.0092 |
| Gas licuado de petróleo | Galón | \$ 104 | US\$ 0.030 |
| Gasolina | Galón | \$ 148 | US\$ 0.043 |
| Kerosene y jet fuel | Galón | \$ 162 | US\$ 0.047 |
| ACPM | Galón | \$ 166 | US\$ 0.048 |
| Fuel oil | Galón | \$ 194 | US\$ 0.056 |

Fuente: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, 2019

El impuesto se aplica solo una vez y en la primera etapa de la cadena de distribución del combustible. De esta manera, la causación se realiza cuando el productor vende el combustible a los distribuidores o retira para su uso el combustible o al momento de la importación de ser el caso. El costo se transfiere a través del precio a lo largo de la cadena de valor según los acuerdos comerciales del sector.

La normativa considera 3 niveles de actores involucrados:

- **Responsable del Impuesto:** Se considera al productor o importador como el agente recaudador del impuesto, ya que es él quien lo aplica al momento de realizarse la venta, importación o retiro para propio consumo.
- **Sujeto Pasivo:** Se considera al distribuidor mayorista quien es el responsable de pagar el impuesto al productor o importador del combustible.

- Usuario o Consumidor Final: Este último actor no paga directamente el impuesto, sin embargo, si recibe una parte de la carga, ya que el sobrecosto pagado por el sujeto pasivo se traslada hacia los usuarios a través de un ajuste de precios por parte de los distribuidores. Debido a la naturaleza insustituible del combustible, el traslado del sobrecosto suele trasladarse en su totalidad al usuario o consumidor final.

Según el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016 de la normativa colombiana, el recaudo de este impuesto está destinado a:

- Proyectos como el manejo de la erosión costera, la reducción de la deforestación y su monitoreo, la conservación de fuentes hídricas, la conservación de ecosistemas estratégicos, especialmente páramos, acciones en cambio climático y su respectivo monitoreo, reporte y verificación, así como al pago por servicios ambientales.
- El fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y otras estrategias de conservación a través de creación y ampliación de áreas protegidas, manejo efectivo y gobernanza en los diferentes ámbitos de gestión, la conservación de los bosques de la región de la Amazonía.
- La implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera con criterios de sostenibilidad ambiental.

Rol del Sector Privado

Se pueden diferenciar dos momentos de intervención del sector privado:

- Proceso de aprobación de la Ley de Impuesto al Carbono: Las empresas trasladaron sus preocupaciones e intereses al Poder Legislativo con el fin que se considerara en las discusiones un mecanismo de no causación del impuesto al carbono y la no aplicación del impuesto al carbón. Cabe mencionar que ambas medidas fueron aprobadas.
- Proceso de reglamentación del Decreto 926: Se trabajó en conjunto con el sector privado para definir el funcionamiento de la no causación del impuesto. Cabe mencionar, que dicha colaboración se dio en el marco del proceso de consulta pública, la cual duró aproximadamente 6 meses.

Decreto 926 de 2017: La No Causación del Impuesto

Si bien el artículo 221 de la Ley 1819 de 2016 estableció que “el impuesto no se causa a los sujetos pasivos que certifiquen ser carbono neutro”, la reglamentación había quedado pendiente de elaboración y por tanto aún no podía ser aplicado. Es así como el Decreto 926 de 2017, establece las normas para que el impuesto no sea causado a los usuarios pasivos que demuestren ser carbono neutral respecto a las emisiones producidas por el uso de combustibles fósiles. En este punto, es importante resaltar que la legislación referida al impuesto al carbono de Colombia considera la carbono neutralidad o carbono-neutro, a la compensación total o parcial de las emisiones derivadas del uso de combustibles fósiles sin considerar otras fuentes de emisión. Esta compensación se realiza a través de acciones adicionales.

Gráfico 1. Procedimiento de la No Causación



Fuente: Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2019

El usuario o consumidor final puede buscar las reducciones o remociones de emisiones GEI a través de proyectos por dentro o fuera de su organización. Estas reducciones se presentan a manera de créditos ante el sujeto pasivo para que este a su vez pueda presentarlo ante el responsable del impuesto y solicitar la no causación del impuesto.

Las iniciativas de reducción de emisiones o remoción de emisiones GEI están sujetas a un ciclo de proyecto de 3 pasos: i) Formulación e Implementación a través de metodologías conocidas, ii) Verificación a través de organismos acreditados y iii) Programa de Certificación o Estándar de Carbono.

Los proyectos presentados para certificar ser Carbono Neutro deben cumplir las siguientes características (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2017):

- Proceder de una iniciativa de mitigación de GEI desarrollada en el territorio nacional.
- Provenir de iniciativas de mitigación de GEI formuladas e implementadas a través de programas de certificación o estándares de carbono.
- Haber sido generadas a partir de la implementación de: i) Metodologías del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) o ii) Metodologías elaboradas por los programas de certificación o estándares de carbono.
- No provenir de actividades que se desarrollen por mandato de una autoridad ambiental para compensar el impacto producido por la obra o actividad de una autorización ambiental.

- Estar previamente cancelada dentro del programa de certificación, con el fin de evitar la doble contabilidad, y estar registrada en el Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero.
- Estar certificadas por el Programa de Certificación o Estándar de Carbono.

Este proceso se resume en una Declaración de Verificación la cual debe presentarse en conjunto con un Soporte de Cancelación Voluntaria. Este último documento se presenta ante el sujeto pasivo y declara la propiedad de las reducciones o remociones de emisiones y permite realizar un seguimiento y registro adecuado con el fin de evitar la doble contabilidad y sean retiradas de los mercados de carbono.

4. Resultados o impactos de las acciones/actividades

El impuesto al carbono propone 3 vías de impacto sobre el cambio climático: i) reducción de consumo de combustibles fósiles, ii) desarrollo de proyectos de reducción de emisiones y iii) ejecución de proyectos con enfoque climático a partir de la recaudación del impuesto.

En el primer caso, el combustible fósil para transporte es un bien difícil de sustituir en el corto plazo, por lo cual un impuesto al carbono no busca tener un impacto significativo en el consumo de manera inmediata. No obstante, en el largo plazo, el impuesto busca impulsar el reemplazo de los combustibles fósiles por otras tecnologías más limpias. Desde el sector privado, se han identificado iniciativas que buscan aprovechar la nueva normativa para innovar en sus negocios, como por ejemplo la empresa cementera Argos, la cual propuso la renovación del 100% de su flota de transporte a vehículos eléctricos (La República, 2019).

La segunda vía de impacto se da a través de los proyectos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero que se desarrollan para evitar la causación del impuesto al carbono. Si bien a la fecha aún no se cuentan con cifras oficiales respecto a la reducción de emisiones que estos proyectos han generado, se estima que se han reducido alrededor de 38% de las emisiones de combustibles fósiles en el periodo 2017-2018.

Finalmente, en el tercer caso, el gobierno de Colombia recaudó 476,862 millones de pesos colombianos (aprox. US\$ 138 millones), durante el 2017, lo cual representó el 65.7% del total de los impuestos ambientales del país.

Se espera que a largo plazo el Impuesto al Carbono se estanque o desaparezca, ya que existe una tendencia de cambio de tecnología hacia transporte eléctrico. Asimismo, se espera que a mediano plazo se ponga en funcionamiento el sistema de comercio de emisiones, lo cual modificaría el sistema actual de compensación de emisiones. Esta nueva herramienta se encuentra actualmente en etapa de diseño.

5. Principales desafíos y lecciones aprendidas

Desafíos

Entre los principales retos a futuro se presentan:

- Poner en funcionamiento el Registro Nacional de Reducción de Emisiones (RENARE), que permitirá realizar un seguimiento a los certificados presentados y calcular el avance del país respecto a las metas climáticas nacionales.
- Creación e implementación del sistema de comercio de emisiones que ampliará el impacto respecto a los proyectos de compensación de emisiones.
- Analizar los impactos socio-ambientales del impuesto al carbono y los cobeneficios que conlleva el mercado voluntario.
- Evaluación de la incorporación del carbón dentro del sistema del impuesto al carbono.

Lecciones aprendidas

Entre las lecciones aprendidas del proceso se rescata:

- La realización de análisis previos a la implementación de la normativa permitió anticipar los efectos del impuesto al carbono en la economía.
- El sector privado presentó una buena disposición para adaptarse al impuesto al carbono, encontrando inclusive nuevas oportunidades de negocio en la nueva normativa como por ejemplo inversión en tecnologías más eficientes.

6. Referencias

a. Documentación bibliográfica

- Calderón, S., Alvarez, A., Loboguerrero, A., Arango, S., Calvin, K., Kober, T, Daenzer, K., Fisher – Vanden, K., 2016. Achieving CO2 reductions in Colombia: Effects of carbon taxes and abatement targets. Energy Economics, Volumen 56, pp. 575-586.
- DANE, 2018. Cuenta ambiental y económica de las actividades ambientales y transacciones asociadas: 2016 provisional – 2017 preliminar. [En línea] Available at: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/ambientales/cuentas_ambientales/cuenta-gasto-actividades-e-impuestos-medio-ambiente/Boletin-cuentas-e-indicadores-de-actividades-ambientales-y-otras-transacciones-conexas-2016-2017pr.pdf [Último acceso: 30 Mayo 2019].
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, 2019. Resolución Número 000009 (30 ENE 2019), s.l.: s.n.
- IDEAM; PNUD; MADS; DNP; CANCELLERÍA, 2018. Segundo Informe Bienal de Actualización de Colombia a la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), Bogotá D.C.: IDEAM; PNUD; MADS; DNP; CANCELLERÍA; FMAM.
- La República, 2019. Argos iniciará el transporte de cemento a través de vehículos 100% eléctricos. [En línea] Available at: <https://www.larepublica.co/empresas/argos-iniciara-el-transporte-de-cemento-a-traves-de-vehiculos-100-electricos-2847630> [Último acceso: Abril 2019].
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2017. Decreto 926-2017, s.l.: s.n.
- Romero, G., Álvarez-Espinosa, A., Calderón, S. & Ordóñez, A., 2018. Impactos distributivos de un impuesto al carbono en Colombia: vínculo entre modelos de microsimulaciones y equilibrio general. Lecturas de Economía, Issue 89, pp. 163-198.

b. Entrevistas a Actores Clave

| Nombre | Posición | Institución |
|------------|---|-------------------------------------|
| Sioux Melo | Dirección de Ambiente y Desarrollo Sostenible | Departamento Nacional de Planeación |

El Programa EUROCLIMA+



Financiado por
la Unión Europea

Cofinanciado por:



Implementado por:



www.euroclimaplus.org