

ANEXO 8.

Asunto: Proyecto de acuerdo 69 de 2012: "Por medio del cual se establecen unos incentivos tributarios para quienes modifiquen sus fuentes de generación de energía racional a energías alternativas renovables y limpias para generar energía eléctrica y para quienes implementen mecanismos de aprovechamiento óptimo y uso racional y eficiente de energía tradicional que disminuyan el impacto ambiental"

Fecha: 31 de mayo de 2012

1. Intervención Juan Carlos Flórez

- Hay algunos círculos virtuosos que tienen un despegue difícil. Por ejemplo, la tecnología de energía solar en Alemania. Inicialmente fue muy costoso, ahora es muy eficiente. En este debate es clave tener en cuenta las experiencias internacionales. Hay ahora, alianzas público-privadas. ¿Porqué no hacemos alianzas concejo-administración para sacar adelante algunos temas claves para la ciudad? La administración parece estar viendo una foto congelada: promover la energía limpia es costoso. Debería ver la foto en movimiento: la inversión, en algunos años, podría ser muy rentable. Ahora tenemos un fondo de regalías. ¿No podríamos financiar investigación en energía renovable con estos recursos?

2. Intención del proyecto de acuerdo y resumen aspectos relevantes

Título del proyecto: Por medio del cual se establecen unos incentivos tributarios para quienes modifiquen sus fuentes de generación de energía tradicional a energías alternativas renovables y limpias para generar energía eléctrica y para quienes implementen mecanismos de aprovechamiento óptimo y uso racional y eficiente de energía tradicional que disminuyan el impacto ambiental.

- La exposición de motivos hace una ilustración completa sobre la situación de disminución de algunas fuentes no renovables de energía, como es el caso del petróleo y carbón. Adicionalmente presenta estadísticas y soportes documentales sobre el consecuente impacto en términos ambientales del uso de las fuentes de energía tradicional en términos de emisiones de material particulado, contaminación de fuentes hídricas y agotamiento de los recursos naturales.
- También presenta una descripción de la jurisprudencia relacionada con la materia, desde la constitución política y las leyes 99/93, 164/94, 697/01 hasta el Protocolo de Kyoto, en los cuales se establecen lineamientos generales para que los gobiernos promuevan el uso de energías limpias.
- El proyecto de acuerdo contiene 8 artículos que se resumen en las siguientes propuestas:
 - ✓ **Promover y desarrollar un programa de uso racional y eficiente de la energía en los términos consagrados en la Ley 697 de 2001.**

- ✓ Acatar todas las disposiciones de la Ley 697 de 2001.
- ✓ Modificar las tarifas del impuesto predial de que trata el Acuerdo 105 de 2003, en términos de ofrecer una exención por 10 años a los predios en donde se desarrollen programas para la promoción y desarrollo de un uso eficiente de la energía. Puntualmente el proyecto presenta un cuadro en el que reduce en un (1) punto de la escala la tarifa aplicable a predios industriales.
- ✓ Estas tarifas se aplicarían no sólo en el impuesto predial sino además en el ICA, previo concepto de la Secretaría de Ambiente y de la Empresa de Energía.
- ✓ Para las empresas constructoras que implementen fuentes de energía limpias también aplicarían las tarifas señaladas anteriormente pero para el impuesto de la plusvalía.
- ✓ Todas las personas que garanticen que el 80% del funcionamiento de sus predios se base en un uso racional de la energía o con fuentes limpias de energía tendrán también los beneficios tributarios anteriormente señalados.

3. Aspectos relevantes de la ponencia Miguel Uribe

- Valora el “el ánimo por defender una política coherente y benéfica en materia de uso de la energía y la adopción de nuevas alternativas sin duda favorables para la descontaminación de la ciudad y la protección de su biodiversidad”.
- Solicita mejor redacción y coherencia entre la exposición de motivos y el articulado en relación con las leyes que mencionan.
- Rinde ponencia positiva con la siguiente aclaración: “Por tanto, si se contase con la anuencia del Alcalde Mayor para este proyecto considero que su discusión sería completamente viable para este Concejo, por contener argumentos de la mayor importancia para la protección del medio ambiente y los recursos naturales del Distrito Capital.”

4. Aspectos relevantes de la ponencia Celio Nieves

- Parte de la premisa que “en Colombia se incrementó el último año la producción de petróleo pues se paso de 887.000 barriles por día a 950.939. En esas condiciones es conveniente incentivar el uso de otras alternativas de producción de energía que sea de carácter renovable.”

- Propone suprimir la expresión “modifíquese el Acuerdo 105 de 2003” por cuanto la exención tributaria la crea en si misma el proyecto de acuerdo sin que sea necesario modificar otras normas.
- Justifica el concepto favorable de la ponencia, con los siguiente argumentos:

“El Plan de Desarrollo, como eje central, planteó una Bogotá Humana como “un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua”. Por tanto incentivar el cambio de fuentes de energía cumple con el objetivo de evitar la contaminación ambiental y conservar los recursos naturales.”

5. Concepto de la Administración

Aunque reconocen que es importante promover el uso de energías limpias en la ciudad, la conclusión de la administración es que la iniciativa no es viable por cuanto por la ley 1421 de 1993 no es competencia del Concejo de Bogotá.

6. Experiencias en otros lugares del mundo

Muchos países del mundo, la mayoría de ellos desarrollados, han creado incentivos financieros para promover la disminución de emisiones CO₂, el consumo de energías no renovables y aumentar el uso de energías limpias.

Gran parte de las experiencias en países europeos (Suecia, Dinamarca, Alemania) parten del cobro de una tarifa por el consumo de energías no renovables (petróleo, gas natural, carbón). Los resultados indican que este cobro ha reducido las emisiones de CO₂ entre un 2% y 15%. Adicionalmente, los recursos provenientes de este impuesto deben, usualmente, destinarse a la promoción de las energías limpias. Esto ha creado un círculo virtuoso. Medir el efecto cuantitativamente los efectos positivos o negativos de las medidas no es sencillo, el conjunto de variables que incide en la emisión de CO₂ es gigantesco.¹

En países en desarrollo ya hay algunos avances. Por ejemplo, países centroamericanos como República Dominicana, tienen leyes de orden nacional que aseguran ayuda estatal a iniciativas privadas que desarrollen nuevas formas de energía renovable que pueda crearse en su país (especialmente, energía eólica)².

En Estados Unidos, entre otros, han explorado la posibilidad de extender buenas prácticas ambientales a los hogares. La premisa es que los resultados deberían ser más significativos si además de las industrias, los hogares participan en un mejor uso de la energía. El programa bandera en este sentido es “Energy star” que da un sello especial a los elementos que hayan sido producidos en industrias consumidoras razonables de energía o bien que usen poca energía.³ Este es un ejemplo, importante de casos en los que no hace falta cobrar o dejar de cobrar impuestos para mejorar el gasto de energía.

¹ http://es.wikipedia.org/wiki/Impuesto_sobre_el_carbono

² <http://www.listindiario.com/la-republica/2011/4/10/184272/Incentivos-fiscales-para-generar-energia-limpia>

³ www.energystar.gov

Presentamos a continuación algunos principios básicos que han probado ser claves para lograr los objetivos ambientales. Utilizamos dos fuentes, el estudio del centro para el clima de Alemania⁴ y la revisión sobre “Experiencias internacionales en políticas tributarias y fiscales para la promoción del uso eficiente energía en la industria”⁵

- Debe iniciarse con un mensaje claro para la industria: invertir para mejorar la eficiencia energética, es rentable.
 - Los casos exitosos, invierten lo recaudado por contaminar inmediatamente en promover la no contaminación.
 - No basta con apoyar el uso de energía renovables. Se debería, paralelamente, promover la investigación y desarrollo de esas energías en el territorio, para aprovechar las especificidades del espacio.
 - Debe resolverse la siguiente pregunta financiera-ambiental: ¿vamos a cobrar por contaminar o dejar de cobrar por no contaminar?. La respuesta es clave porque determina condiciones para la inversión privada, recursos fiscales, entre otros.
 - Es clave comunicar con claridad las condiciones que llevan a reducciones tributarias, y especificar todas los requisitos que permiten tener exenciones. En caso contrario, los inversores pueden sobreestimar el costo de la electricidad.
 - Hay que mantener incentivos para que las industrias sigan buscando mejorar la eficiencia de su uso de energía. Si no se hace, se limitan a cumplir el mínimo de la regulación.
 - Deben mantenerse, en la medida de lo posible, la mayor simplicidad en el cobro de energía. El cobro excesivamente diferente para cada industria, nubla la discusión política y confunde el análisis del impacto real de estas medidas.
- Debemos destacar que el proyecto presentado no respeta ninguno de estos principios. De acuerdo con la experiencia internacional, esto asegura en buena parte su probable fracaso.

7. Análisis económico del proyecto

El análisis identificó dos problemas y derivó en una propuesta.

El primer problema es lo que denominamos una **indebida unificación tarifaria de tres tributos**, pues se propone la misma tarifa para tres tipos de tributos que gozan de una estructura diferente y tienen hechos generadores y metodologías de cálculo que no se pueden homologar, situación que pondría en apuros la gestión administrativa de los mismos.

El segundo problema, es de **inconveniencia técnica de las medidas que adopta el proyecto de acuerdo**, ya que no se plantea una relación costo beneficio de tales medidas ni mecanismos de control que garanticen alcanzar los objetivos propuestos, como son un uso eficiente de la energía y promover energías limpias. Esta debilidad técnica del proyecto pone en tela de juicio la eficiencia de las medidas que propone.

⁴ Impact of Reductions and Exemptions in Energy Taxes and Levies on German Industry, Climate Policy Initiative Brief, 2011.

⁵ Tax and Fiscal Policies for Promotion of Industrial Energy Efficiency: A Survey of International Experience. Price, Galitsky, Sinton, Worrel, Grauss. 2005.

Consideramos que el accionar público en materia de promover nuevas fuentes de energía y el uso eficiente de las existentes no se puede reducir a la materia tributaria. De hecho, como se verá, la ciudad ha revisado en varias oportunidades las políticas de exenciones en razón a que solo han reflejado un costo fiscal y no se han obtenido los resultados esperados. En este sentido, creemos que se deben proponer proyectos que destinen específicamente recursos tanto públicos como privados a financiar la investigación y desarrollo de energías limpias. Al respecto atinadamente en la exposición de motivos se reseña la experiencia de las Empresas Públicas de Medellín en desarrollo de la energía eólica en la alta Guajira.

Una experiencia similar a la de las empresas públicas de Medellín debería propiciarse en Bogotá, por ejemplo instando a la Empresa de Energía de Bogotá y a la Secretaría de Desarrollo Económico en el marco del programa del PDD *“Ciencia tecnología e innovación para avanzar en el desarrollo”* a que gestionaran directamente proyectos de inversión e investigación en la materia de nuevas fuentes de energía, para estos fines entre otros, precisamente se va a crear el fondo para la investigación.

Problema uno: Indebida unificación tarifaria

En el artículo 2 del proyecto de acuerdo se define una modificación tarifaria al Acuerdo 105 de 2003 (*Por el cual se adecuan las categorías tarifarias del impuesto predial unificado al Plan de Ordenamiento Territorial y se establecen y racionalizan algunos incentivos*) y se generaliza su aplicación a los impuestos de ICA y plusvalía, en los artículos 3 y 4, respectivamente.

Es oportuno aclarar que el Acuerdo 105 hace referencia únicamente al impuesto predial unificado, por lo que es improcedente generalizar la formula tarifaria allí suscrita a otros impuestos distritales como lo pretende el articulado del proyecto, pues cada impuesto obedece un hecho generador, base gravable y método de liquidación diferente.

En este sentido la unificación tarifaria propuesta puede traer consigo costos de transacción elevados tanto para la administración tributaria como para el contribuyente sin que se refleje necesariamente en los beneficios ambientales perseguidos. Por ejemplo, hoy en el impuesto de ICA hay ciertas actividades industriales que gozan de una menor tarifa que la propuesta, como lo son las actividades de producción de alimentos y la edición de libros, cuya tarifa vigente es de 3,6 por cada mil. Por lo tanto para estos contribuyentes no representa ningún estímulo la propuesta.

En materia de plusvalía la ciudad percibe muy bajos recaudos (12 mil millones anuales en promedio), es uno de los tributos más difíciles de controlar (100 días tarda la liquidación de un solo predio) y poco menos del 30% de las licencias que se tramitan

en la ciudad son las que pagan⁶. Por lo tanto allí tampoco se crea un incentivo fuerte a la optimización de fuentes energéticas.

Problema dos: Inconveniencia técnica.

Respecto a los conceptos de “aprovechamiento óptimo” y “uso racional” de la energía eléctrica, la Ley 697 de 2001 citada por el autor del proyecto lo que establece es un marco de acción genérico que lleva implícito la relación costo beneficio como referente, es decir, que todas las acciones tendientes a promover y desarrollar un uso eficiente de la energía deben garantizar eficiencia. En este sentido, los beneficios que se obtengan con la promoción de las diferentes acciones que promueva el ejecutivo idealmente deben ser susceptibles de medición para que así se pueda constatar que tales beneficios se reflejan, en alguna unidad de medida, como superiores a los costos en que se incurran con la promoción de dichas acciones.

Como la jurisprudencia actual no establece una escala de medida de la eficiencia, o de lo que significa aprovechamiento óptimo y racional de la energía, se dificulta la definición de los criterios para regular el grado del incentivo tributario ideal, es decir, aquel que garantice efectivamente un estímulo para el uso racional de la energía o la conversión a fuentes alternativas de energía limpia.

En este sentido el valor de los incentivos que se propone en el articulado del proyecto de acuerdo no se dimensionan adecuadamente respecto a los beneficios ambientales y económicos que traería la propuesta.

De otro lado, el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 citada por el autor del proyecto, ordena que en la exposición de motivos del acuerdo se indique cómo han de recuperarse los dineros que van a dejar de percibirse con motivo del tratamiento tributario propuesto.

“Artículo 7º. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.” (negrillas fuera de texto)

Al respecto, el texto de la exposición de motivos se limita a trasladarle la responsabilidad a la Secretaría de Hacienda de realizar los cálculos pertinentes, con lo que claramente el proyecto de acuerdo se presentó de manera incompleta.

Hoy las exenciones tributarias vigentes le cuestan a la ciudad \$163.109 millones de pesos⁷, es decir, el 3,6% del recaudo tributario. La información disponible no

⁶ Fuente: Secretaría Distrital de Planeación Documento Técnico de Soporte a la Modificación excepcional

⁷ Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo 2012-2022.

nos permite establecer con certeza cuál es el éxito de muchas de estas exenciones en términos de que efectivamente la iniciativa privada asuma debidamente el liderazgo de políticas que benefician al conjunto de la sociedad como la propuesta de optimizar las fuentes energéticas.

Sin embargo, podemos reseñar alguna evidencia de público conocimiento sobre casos en los que el incentivo tributario no derivó en los resultados deseados. Por ejemplo, en el artículo 4 del Acuerdo 105 de 2003 se incluyó una exención sobre el pago del impuesto predial para los inmuebles de interés cultural, con el propósito de que sus propietarios se ahorraran estos recursos y los invirtieran en el mantenimiento y conservación del bien inmueble.

La realidad de esta política es que poco evitó que los inmuebles fueran objeto de deterioro y descuido de parte de sus propietarios, el incentivo tributario no logró conjurar ciertas externalidades sui generis al tipo de mercado como por ejemplo, la presión inmobiliaria en busca de rentabilidad; los altos costos de mantenimiento y restauración de los inmuebles; la presión existente en los sectores de aglomeración económica en los que normalmente se encuentran y el impacto derivado del tráfico.⁸

Adicionalmente propuso la administración condicionar la exención solamente a predios con una altura máxima de 5 pisos, pues se evidenció mediante registro fotográfico que algunos predios de propiedad horizontal aparecían exentos de predial solamente por que mantuvieron la fachada original de las viviendas pero a su interior construyeron nuevas edificaciones en gran altura.

Esta situación evidencia la débil gestión institucional en el control y cumplimiento de los propósitos de las exenciones. Se destaca en particular de la exposición de motivos citada las siguientes conclusiones:

La ausencia de seguimiento a los predios y coordinación interinstitucional hace que situaciones como la revocatoria de la declaratoria, o el cambio de categoría, no sean reportadas a la UAEC, permitiendo que bienes de interés cultural deteriorados, e incluso destruidos y modificados se encuentren gozando del beneficio.

La racionalización de esta exención en el año 2009 le significó a la ciudad un ahorro fiscal del 63,5% al pasar de \$6.530 millones en 2010 a \$2.383 millones en 2011.

De lo anterior se concluye que hay una dicotomía muy fuerte entre el interés general de la ciudad y la rentabilidad privada que difícilmente se puede conjurar con una política tributaria exclusivamente. Para el caso que nos atañe implica que el interés de optimizar las fuentes de energía y proteger el medio ambiente no se puede consagrar a la voluntad privada, pues si el costo de oportunidad para el privado de mantener la explotación tradicional de energía es mayor que el de

⁸ Exposición de motivos del proyecto de acuerdo 34 de 2009

sustituirla, optimizarla y gozar de una exención, pues inexorablemente la política tributaria no tendrá impacto.

8. Análisis viabilidad jurídica

Las estrategias para fomentar el uso racional de las fuentes de energía son competencias del Gobierno Nacional.

La Ley 697 de 2001, que establece el fomento de uso racional, eficiente de la energía y la promoción de la utilización de energías alternativas, señala que el Ministerio Minas y Energía es el responsable de formular los lineamientos políticos y estrategias para la aplicación de la Ley.

En consecuencia el Ministerio de Minas y Energía expidió el Decreto 3683 de 2003 mediante el cual se creó la Comisión Intersectorial para el Uso Racional y Eficiente de la Energía y Fuentes No Convencionales de Energía. Esta comisión debe asesorar y apoyar al Ministerio para impulsar programas y proyectos. (Por lo anterior, en el 2010 se expidió el Plan de Acción para el Programa de Uso Racional y Eficiente de Energía y Fuentes No Convencionales, en donde se fija como estrategia de la nación, y no de los entes territoriales, implementar incentivos tributarios.

En temas tributarios la iniciativa normativa es del Alcalde Mayor de Bogotá.

De acuerdo con el artículo 13 del Decreto 1421 de 1993 las exenciones tributarias son de iniciativa del Alcalde Mayor de Bogotá. Al respecto señala la citada norma: "(...)Igualmente, sólo podrán ser dictados o reformados a iniciativa del alcalde los acuerdos que decreten inversiones, ordenen servicios a cargo del Distrito, autoricen enajenar sus bienes y dispongan exenciones tributarias o cedan sus rentas(...)".

El Decreto 353 de 2002 que rige los temas tributarios en Bogotá señala que para que el Concejo de Bogotá pueda decretar una exención temporal debe estar previstas en el Plan de Desarrollo vigente.

Al respecto señala el Artículo 10 del Decreto 353 de 2002 señala que "el Concejo Distrital sólo podrá otorgar exenciones por plazo limitado, que ningún caso excederán de diez (10) años, todo de conformidad con los planes de desarrollo del Distrito Capital."

Sobre el particular en el Plan de Desarrollo que aprobó el Concejo de Bogotá el 29 de mayo de 2012 no se menciona en el artículo 50, que trata sobre la modernización tributaria, implementar una exención por el uso racional y eficiente de energía y fuentes no convencionales de energía. Así las cosas el proyecto de Acuerdo 069 de 2012 estaría en contra de lo previsto en el Decreto pues la exención no se relaciona con ningún programa o proyecto del Plan de Desarrollo 2012-2016.