

## Experiencia Destacada: Colaboración Sur-Sur Intercambio Técnico sobre offsets entre Chile y Colombia

mayo 2020

### Contexto

En febrero de 2020 se aprobó en Chile una Ley de Modernización Tributaria (Ley 21.210) que modificó los impuestos verdes que entraron en régimen en 2017 (Ley 20.899) e incorporó *offsets* como un instrumento inédito para complementarlos. Colombia por su parte, aprobó una reforma tributaria en 2016, incluyendo un impuesto al carbono y *offsets*. En el contexto del trabajo del [Subgrupo Técnico de](#)

[Chile – Ley 21.210](#)

[Colombia – Ley 1.819](#)

[MRV de la Alianza del Pacífico](#) (SGT-MRV) y su [Marco de Coordinación](#), Environment and Climate Change Canada (ECCC) apoyó un intercambio técnico Sur-Sur entre delegaciones de Chile y Colombia que se efectuó en mayo 2019 en Bogotá, Colombia. El objetivo del intercambio fue compartir experiencias, desafíos y aprendizajes en el diseño e implementación de los primeros impuestos verdes en cada país, y en particular, exponer a la delegación chilena las lecciones de Colombia en la implementación de *offsets* para orientar su potencial diseño en Chile. Ambas delegaciones siguen en contacto, intercambiando experiencias e información, situación que es particularmente relevante para Chile en su proceso de diseño e implementación de *offsets*.

### Instrumentos de Precio al Carbono en Chile y Colombia

#### Chile

En 2014, Chile aprobó una reforma tributaria ([Ley 20.899](#)) que incluyó por primera vez impuestos verdes, gravando los contaminantes atmosféricos locales de mayor impacto sobre la salud de la población: material particulado (MP); óxido de nitrógeno (NO<sub>x</sub>); y dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>), y el principal contaminante global, dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>). La tasa impositiva para los contaminantes locales se fijó considerando el nivel de daño (costo social), mientras que para el carbono se fijó en USD 5 por tonelada emitida. Los establecimientos afectados correspondían a aquellos con calderas y/o turbinas que igualaran o superaran los 50 MWt de potencia térmica nominal. El tributo entró en régimen en 2017 y durante sus dos primeros años de implementación han sido afectados poco más de 90 establecimientos, recaudando anualmente cerca de USD 190 millones y cubriendo cerca del 42% de las emisiones totales de CO<sub>2</sub>.

Recientemente, en febrero de 2020, fue aprobada una nueva reforma ([Ley 21.210](#)), modificando el umbral de afectación, reemplazando el umbral técnico por uno basado en emisiones anuales. Con la nueva reforma deberán pagar impuestos todos aquellos establecimientos con emisiones anuales de 100 o más toneladas de MP, o 25.000 o más toneladas de CO<sub>2</sub>. Adicionalmente se incluyen *offsets* (compensaciones) como nuevo instrumento de gestión climática. Así, con el nuevo umbral se espera cubrir cerca del 44% de las emisiones totales de carbono y el 94% de las emitidas por fuentes fijas.

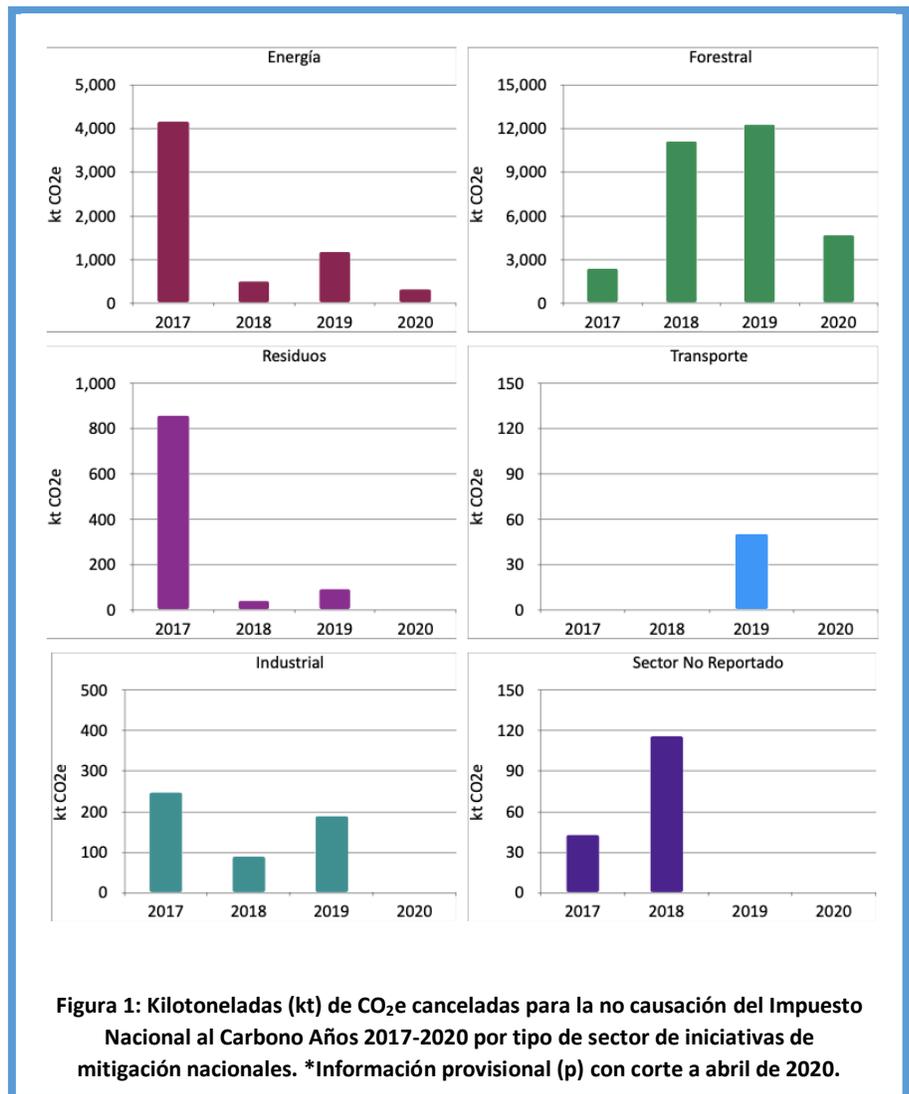
## Colombia

Por su parte, Colombia, aprobó una reforma tributaria en 2016, incluyendo un impuesto al carbono ([Ley 1.819](#)). Es un impuesto al contenido de carbono de combustibles fósiles que opera en su compra, venta, producción o importación del energético. Los combustibles que están gravados por este impuesto son: gasolina, kerosene, jet fuel, ACPM y fuel oil. El gas natural también está gravado, pero solo para su uso en la industria de la refinación de hidrocarburos y la petroquímica, y el gas licuado de petróleo (GLP), pero solo para la venta a usuarios industriales<sup>1</sup>.

El impuesto comenzó con una tasa de CO\$ 15.000/tCO<sub>2</sub>, equivalentes a USD 5/tCO<sub>2</sub>. El tributo se ajusta anualmente considerando la tasa inflacionaria doméstica más un punto porcentual, escalando hasta llegar a una unidad tributaria (UVT), equivalente a USD 10/tCO<sub>2</sub> aproximadamente.

Bajo la reglamentación del impuesto al carbono (Artículo 221), se expide el Decreto 926 de 2017, en donde se establecen las condiciones para que los sujetos pasivos puedan optar a la ‘no causación’ del gravamen, siempre y cuando, puedan certificar ser ‘carbono neutro’, desde la perspectiva de la quema de combustibles fósiles.

Con el fin de no restringir el uso de metodologías desarrolladas bajo estándares de mercados voluntarios o regulados, dentro de los procedimientos para la no causación del impuesto al carbono, se permitió el uso de ‘programas de certificación o estándares de carbono’ del mercado voluntario que hubieran implementado metodologías del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), tanto nacionales como



<sup>1</sup> Para tener una referencia sobre la magnitud de la cobertura de este impuesto, es importante mencionar que las emisiones debidas a estos combustibles representan cerca del 27% de las emisiones totales del país, es decir cerca de 51 Millones de Toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente.

internacionales, metodologías emitidas por el Gobierno Nacional a través del Organismo Nacional de Normalización (ONAC) o cumplir con las metodologías REDD+. La totalidad de las emisiones resultantes de los combustibles fósiles gravados por el impuesto pueden ser neutralizadas.

El tratamiento tributario de la no causación del impuesto generó una dinamización para el desarrollo de iniciativas locales de reducción o remoción de emisiones de GEI. Al respecto, se identifican 100 iniciativas de mitigación de GEI que se han presentado como sustento de solicitudes de no causación e incluyen proyectos sectoriales y proyectos REDD+. De acuerdo con la información indicativa del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como se muestra en la Figura 1, el 90,6% de las reducciones provienen de iniciativas desarrolladas en el sector forestal; el 7,2% de resultados de mitigación del sector energético; el 1,6% del sector industrial; 0,5% de las reducciones o remociones provienen de iniciativas del sector residuos; y 0,2% provienen de iniciativas en el sector transporte.

Los sujetos pasivos que se certifiquen como ‘carbono neutrales’ podrán optar a la no causación del gravamen, para ello deben presentar un ‘Certificado de Cancelación Voluntaria’ junto a una ‘Declaración de Verificación’ de los resultados de mitigación de GEI que se usarán para la compensación. El primero es emitido por un programa o estándar de carbono, y el segundo por un Organismo de Validación y Verificación (OVV) que cuente con las acreditaciones necesarias para prestar dichos servicios.

Adicionalmente, los resultados de mitigación utilizados para la no causación deben seguir los criterios y reglas de contabilidad establecidos por la Resolución 1.447 de 2018.

**Tabla 1. Características generales de los impuestos al carbono y *offsets* de Chile y Colombia**

País	Impuesto al CO2	Base impositiva	Año implementación	Tasa (USD/ton CO2)	Cobertura Nacional (% total)	Uso de <i>offsets</i> (Año)
<b>Chile (2014)</b>	Impuesto a las emisiones de CO2. Ley 20.780 (Art. 8) y posterior ajuste Ley 20.899	Emisiones de calderas/turbinas de establecimientos (>50 MW). Incluye todos los sectores y combustibles fósiles. Excluye biomasa.	2017	5	40*	No
<b>Chile (2020)</b>	Impuesto a las emisiones de CO2. Ley 21.210	Emisiones anuales de establecimientos con 100 o más toneladas de MP, o 25.000 o más toneladas de CO <sub>2</sub> .	2023	5	44 apróx.	Sí (A partir de 2023)
<b>Colombia</b>	Impuesto al contenido contenido de CO2 en el combustible. Ley 1819 (Art. 221).	Compra/Venta de combustibles fósiles. Todos los combustibles, excepto carbón y gas natural para generación de energía)	2017	Comienza en 5 y aumenta anualmente a razón de un punto porcentual + el ajuste correspondiente a la tasa inflacionaria doméstica	20	Sí (Desde 2017)

\*: Este valor corresponde a las emisiones totales, medidas a través del impuesto, incluyendo emisiones de biomasa (excluidas del pago de impuestos). Las emisiones gravadas representan cerca del 33% del total nacional.

## Lecciones en la implementación de offsets en Colombia

Colombia tiene tres años de experiencia en la implementación de compensaciones, instrumento que se ha dinamizado por el tratamiento tributario de no causación del impuesto al carbono. La celeridad con la que se tuvo que montar su diseño y la experiencia obtenida durante su implementación resultan de gran valor para el proceso que inicia Chile ahora que se aprobó el uso de *offsets* para complementar el objetivo ambiental de los impuestos verdes que entraron en régimen en 2017. De hecho, el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) de Chile se encuentra en pleno proceso de elaboración del reglamento que hará operativo el instrumento.

La experiencia colombiana provee elementos claves a considerar en el diseño del sistema MRV para los offsets:

1. **Definiciones precisas de elementos que sean nuevos en la legislación nacional.** Para efecto de no causación del impuesto a través de *offsets*, se estableció como criterio la 'carbono neutralidad', no obstante, esto generó cierta confusión puesto que no se explicitaba si se refería a la neutralidad en el producto final o en el proceso completo. Así, 'carbono neutralidad' debió relacionarse con las compensaciones de emisiones vinculadas solo al producto final, mientras que un nuevo concepto, 'carbono neutro', se estableció para definir compensaciones asociadas al proceso productivo en su conjunto.

2. **Definir y explicitar las responsabilidades institucionales para la correcta operación del instrumento.** Más aún cuando se trata de un instrumento nuevo. Esto da cuenta de la relevancia de elaborar, difundir y capacitar en materia de MRV a los involucrados en el proceso (regulados, regulador y fiscalizador) y dotar de recursos a las instituciones que deben gestionar nuevas responsabilidades. Asimismo, fortalecer y construir capacidades según el rol que desempeñe cada tipo de actor. Comprender los temas técnicos que respaldan la regulación, es un elemento esencial para que la operación del instrumento sea asertiva.

Asimismo, es fundamental establecer de manera precisa su institucionalidad, definiendo competencias (roles y responsabilidades) de cada actor que se deba involucrar en la normatividad, entre otros: el responsable de la regulación del impuesto (el Ministerio de Medio Ambiente o Ministerios competentes), el Organismo Acreditador, los titulares o implementadores de iniciativas de mitigación, Organismos de Validación y Verificación, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Estándares o Programas de Carbono y Registros transaccionales de *offsets*.

3. **Generar señales claras que incentiven la reducción de emisiones o remociones de GEI a nivel nacional para mejorar la condición ambiental doméstica a la vez que se cumplen los compromisos establecidos en la NDC.** A partir de 2018 Colombia solo acepta reducciones o remociones de GEI provenientes de iniciativas nacionales para la no causación del impuesto y a partir de 2020 solo resultados de mitigación con vigencia menor a cinco años.

En este sentido, se recomienda establecer regímenes de transición con fechas que se puedan cumplir, para lo cual se deben revisar las capacidades institucionales no sólo de entes públicos (Dirección de impuestos, responsable del impuesto, Ministerio de Ambiente, Organismo Acreditador, entre otros.) sino también la preparación de entes privados (Organismos Validadores y Verificadores de Gases Efecto Invernadero [OVVs], Programas o estándares de carbono, sujetos pasivos, entre otros).

## Conclusión

La implementación y perfeccionamiento de instrumentos de precio al carbono comienza a consolidarse en la Región. La Alianza del Pacífico posee un espacio de intercambio técnico en materia de política climática en general y en materia MRV en particular. El intercambio técnico realizado en marzo de 2019 y las posteriores iteraciones entre las delegaciones de Colombia y Chile consolidan una plataforma que favorece la cooperación Sur-Sur y fortalece las capacidades no solo en ambos países, también al resto de los socios al registrar y difundir los aprendizajes.

El trabajo que debe realizar ahora el MMA de Chile en la elaboración del reglamento para la operación de los *offsets* nacionales y el desarrollo de su plataforma de registro de acciones de mitigación de contaminantes sujetos al gravamen, cuenta con el insumo de la experiencia colombiana, donde: definir nítidamente las responsabilidades administrativas, elementos claves, elaborar y difundir los protocolos de MRV, generar incentivos a los proyectos locales y dotar de recursos a las instituciones involucradas, deberán ser elementos prioritarios.

Asimismo, potenciales mejoras tanto en el diseño como implementación de estos instrumentos en ambos países, serán materia de intercambio para seguir evolucionando hacia políticas ambientales y climáticas más eficientes y eficaces no solo en ambos países, sino en la región.

***Para obtener más información sobre este 'spotlight' o para obtener más información sobre cualquier otro [documentos de Serie Spotlight](#), comuníquese con [el coordinador SGT-MRV](#)- Sr. Francisco Pinto.***

***Documento elaborado por Francisco Pinto, Coordinador Técnico del Subgrupo Técnico MRV de la Alianza del Pacífico. Se agradecen los comentarios y sugerencias de Sra. Erika Amaya y Sra. Ángela Rodríguez del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia, así como de Sr. Rodrigo Bórquez del Ministerio del Medio Ambiente de Chile.***