



Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

La presente obra está bajo una licencia:
Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

Para leer el texto completo de la licencia, visita:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/co/>

Usted es libre de:



Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra

hacer obras derivadas

Bajo las condiciones siguientes:



Atribución — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



No Comercial — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

Incentivos a actividades económicas consolidadas en Colombia: El caso de los biocombustibles como el Etanol y el Biodiesel.¹

Heber Segura Sáenz

Universidad Católica de Colombia

Resumen

En Colombia las exenciones en materia tributaria se consideran situaciones que en un tiempo estuvieron grabadas por determinada razón y después en razón a circunstancias concretas se exoneran de realizar el pago total o parcial. Este tipo de exenciones tienen reserva de ley y el legislador debe tener en cuenta los principios constitucionales y legales que se predicen en materia de derecho tributario. Teniendo en cuenta que ciertas actividades económicas tienen una serie de incentivos que se han venido desarrollando debido a la iniciativa de los gobiernos de turno, y que actualmente se mantienen pese a que dichas actividades se encuentran en la actualidad consolidadas económicamente, es necesario realizar un análisis que permita determinar la justificación de dichos estímulos que representan un costo fiscal para la nación. Este artículo presenta de manera concreta un análisis acerca de la justificación existente para mantener los incentivos tributarios en el sector de biocombustibles en Colombia.

Palabras clave: Biocombustibles, Impuestos, Exenciones, Actividad Económica, Equidad, Igualdad.

Abstract

In Colombia tax exemptions are considered situations that are in an orderly. This type of exemption has a legal reserve and the legislator must take into account the constitutional and legal principles that are preached in the area of tax law. Bearing in mind that certain economic activities have a series of incentives that have been provided due to the initiative of the governments of the day, and that now remain one of those characteristics. That allows to determine the justification of said stimuli. This article presents a concrete analysis of the existing justification for maintaining tax incentives in the biofuels sector in Colombia.

Key words: Biofuels, Taxes, Exemptions, Economic Activity, Equity, Equality.

¹ Artículo de reflexión elaborado por, estudiante de Derecho de la Universidad Católica de Colombia, con materias culminadas, correo electrónico: hsegura91@ucatolica.edu.co, como Trabajo de Grado para optar al Título de Abogado, bajo la dirección del, Docente Jairo Cabrera de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia, 2019.

Sumario.

Introducción. 1. Antecedentes de los biocombustibles en Colombia. 1.1 Clases de biocombustibles. 1.2 Los Biocombustibles en la cadena de distribución de combustibles. 2. Variables estadísticas del sector de biocombustibles. 3. 3. Incentivos al sector de biocombustibles en Colombia. 3.1 Incentivos tributarios. 3.2 Incentivos no tributarios. Conclusiones. Referencias.

Introducción.

En Colombia las exenciones en materia tributaria se consideran situaciones que en un tiempo estuvieron grabadas por determinada razón y después en razón a circunstancias concretas se exoneran de realizar el pago total o parcial de determinados impuestos, tasas o contribuciones. Este tipo de exenciones tienen reserva de ley y el legislador debe tener en cuenta los principios constitucionales y legales que se predicen en materia de derecho tributario.

Es necesario destacar, como lo expresa Rossignolo (2017) que en las exenciones tributarias que se planteen para algún tipo de actividad económica que provengan de las disposiciones del legislador deben ajustarse de manera plena a la Constitución Política, esto con el fin de que se respeten la jerarquía normativa. Así mismo debe tenerse en cuenta que los gobiernos tienen la función de asegurar un nivel de gasto público que les permita afrontar sus obligaciones.

Teniendo en cuenta que ciertas actividades económicas, como la producción de biocombustibles tiene una serie de incentivos que se han venido desarrollando debido a la iniciativa de los gobiernos de turno, y que actualmente se mantienen pese a que dichas actividades se encuentran en la actualidad consolidadas económicamente, es necesario realizar un análisis que permita determinar la justificación de dichos estímulos que representan un costo fiscal para la nación (UPME, 2014).

En ese sentido este artículo pretende identificar la viabilidad de los incentivos que se brindan actualmente a la actividad de producción de biocombustibles, teniendo en cuenta que cada disposición legislativa en materia de exenciones tributarias debe ir en concordancia con lo dispuesto en la Constitución Política, y en el caso de la prolongación indeterminada en el tiempo de exenciones tributarias a ciertas actividades no se observa que se cumplan los mismos. Para lo cual se ha planteado como pregunta de investigación a desarrollar la siguiente: ¿Se justifican las

exenciones tributarias para la actividad de producción de biocombustibles en Colombia?, esto teniendo en cuenta la evolución que el sector ha presentado en los últimos 10 años que dan cuenta del crecimiento y fortalecimiento del mismo, sin dejar de lado la importancia de los criterios de sostenibilidad energética, y la importancia de los biocombustibles frente a los compromisos internacionales adquiridos por Colombia.

Lo anterior, persigue el objetivo principal de Identificar la viabilidad de los incentivos a actividades económicas que han tenido un crecimiento considerable y se encuentran consolidadas actualmente como es el caso de la producción de biocombustibles en Colombia. La metodología utilizada para este trabajo es de un análisis doctrinal y jurisprudencial hermenéutico (Agudelo, 2018), que permite la identificación de la actividad de biocombustibles en Colombia y su desarrollo a través de análisis estadísticos y académicos, que permiten desarrollar el objetivo planteado en el presente artículo de reflexión.

1. Antecedentes de los biocombustibles en Colombia.

Desde la expedición de la Constitución Política de 1991 se impuso al Estado la obligación de asegurar la prestación de servicios públicos esenciales como la energía eléctrica, el gas combustible, el agua potable entre otros, en ese ámbito el Estado se ha enfocado en crear estrategias que le permitan garantizar la seguridad energética del país² (Cardona, 2009).

En la ruta por garantizar la seguridad energética se han fortalecido ampliamente los mercados de gas, petróleo y combustibles fósiles, generando una dependencia por este tipo de energéticos. Teniendo en cuenta lo anterior, en Colombia, los biocombustibles fueron una de las grandes apuestas para el cuidado del medio ambiente y la disminución del consumo de combustibles fósiles, para aliviar la emisión de gases efecto invernadero mediante prácticas ambientalmente sostenibles (Costa & Blanchet, 2019) y por esta razón el gobierno incentivo el sector agrario, para fomentar el cultivo de insumos necesarios para la creación de estos.

Fue así como la aprobación de la Ley 693 de 2001 marcó la ruta para los combustibles de origen vegetal como respuesta a la dinámica de precios, la dependencia del petróleo y como medio de promover la diversificación de la canasta energética nacional de forma ambientalmente

² La seguridad energética hace referencia a la disponibilidad continua de energía con criterios de eficiencia económica y sostenibilidad.

sostenible. Como lo indica Mesa (2011) la promulgación de la Ley estableció una serie de incentivos y estímulos destinados a promover la producción, la comercialización y el consumo de biocombustibles en el territorio nacional.

Posteriormente la Ley 939 de 2004 mediante la cual se estimula la producción y comercialización de biocombustibles de origen vegetal o animal como herramienta para impulsar este sector y adicionalmente para cumplir con la meta que tiene Colombia sobre la disminución de emisiones de Gases Efecto Invernadero, todo esto como marco de la política de cambio climático que existe actualmente alrededor del planeta (Cubides, Suarez & Hoyos, 2018).

Así mismo, el Plan Nacional de Desarrollo Estado Comunitario: desarrollo para todos 2006-2010, fijo en el artículo 4.2.3, que el Gobierno Nacional promovería la competencia entre los biocombustibles, con criterios de sostenibilidad financiera y abastecimiento energético. Como parte de lo anterior se expide el documento CONPES 3510 de 2008 el cual desarrolla los lineamientos de política para promover la producción sostenible de biocombustibles en Colombia (CONPES, 2008).

En ese sentido, Gualteros & Hurtado (2013) expresan lo siguiente:

En Colombia el mercado de los biocombustibles ha estado en auge en la última década, lo que se evidencia en los amplios sectores de plantación de palma aceitera y caña de azúcar para la producción de biodiesel. Estas nuevas plantaciones pueden aumentar la tasa de empleo rural y las oportunidades, sin embargo, se debe prestar especial atención en las plantaciones tradicionales, ya que el mercado local de alimentos no puede ser desatendido (p.213).

Es claro que el Estado ha dado un impulso a este sector, ya que Colombia abrió paso al mercado de los biocombustibles en el país, a partir de incentivos tributarios que generaron el desarrollo de este sector (Gómez, 2016). De igual manera, esta fue una de las estrategias de Colombia para lograr la disminución de emisión de gases contaminantes causados por el sector transporte en el país, que se considera es uno de los que en mayor medida aportan a las emisiones totales del país, de acuerdo a los informes que ha desarrollado el IDEAM. Actualmente, los biocombustibles más utilizados en Colombia son el etanol y biodiesel cuya composición se analizará a continuación.

1.1 Clases de biocombustibles:

Los biocombustibles son combustibles líquidos o componentes de mezcla producidos a partir de materia orgánica provenientes de diferentes procesos productivos (Dufey, 2006). En Colombia se producen principalmente el Etanol (Alcohol carburante) y el Biodiesel.

El alcohol carburante se obtiene a partir de biomasa como la caña de azúcar³. Se utiliza principalmente para ser mezclado con gasolinas en diferentes proporciones para producir un combustible oxigenado. En el caso del Etanol, se reglamentó con la Resolución 40185 de febrero de 2018 del Ministerio de Minas y Energía, con la cual la proporción de mezcla entre combustible fósil y biocombustibles pasó a ser de 90% y 10% respectivamente (Castiblanco & Hortúa, 2016).

Por otro lado, el Biodiesel es un biocombustible que es utilizado como sustituto del diésel. Se obtiene típicamente a partir de aceites de origen vegetal⁴. La Resolución 40184 de febrero de 2018 del Ministerio de Minas y Energía, modificó los porcentajes de mezcla para la región central del país y los llanos orientales, fijándolos en los mismos niveles que la Resolución 40185 estableció para el Etanol (90-10) y en el 2019 con la Resolución 40174 establece la mezcla de biodiesel temporalmente en un porcentaje (12% biocombustibles-88% gasolina o diésel).

Con el mismo propósito de promoción y estímulo a la producción y consumo de Biocombustibles en el país, como ya se mencionó en el año 2008 se publicó el documento CONPES 3510 mediante el cual se establece una política de Biocombustibles a largo plazo.

Adicional a los objetivos de diversificación energética busca crear un escenario de competencia nacional e internacional, a partir de las siguientes estrategias, como lo son la definición de un programa para la reducción de costos de producción de biocombustibles, la evaluación y definición de un plan para el desarrollo de la infraestructura de transporte, el incentivo a la producción eficiente de biocombustibles, la armonización de la política nacional de Biocombustibles con la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional, el desarrollo de acciones para abrir nuevos mercados internacionales y el establecimiento de acciones para

³ En Colombia el Etanol se obtiene principalmente del procesamiento de caña de azúcar. No obstante, se puede producir a partir de otras materias primas como melaza, sorgo y remolacha.

⁴ Este se obtiene a partir del aceite que se extrae de la palma de aceite, aunque también se puede obtener a partir de soya, canola u otros aceites vegetales.

garantizar un desarrollo ambientalmente sostenible de la industria (Delgado, Salgado & Pérez, 2015).

En este contexto, los incentivos desarrollados por el gobierno mediante los elementos normativos anteriormente mencionados buscaban incentivar el sector agrario, y conjuntamente favorecer el medioambiente reduciendo las emisiones que se derivan del consumo de combustibles fósiles convencionales.

1.2 Los Biocombustibles en la cadena de distribución de combustibles:

La cadena de distribución de combustibles líquidos refinados del petróleo está conformada por agentes que realizan diferentes actividades y que hacen posible llevar los combustibles desde las fuentes de oferta (plantas de refinación e importación) hasta los usuarios finales que pueden ser grandes consumidores o estaciones de servicio en las que se realiza el aprovisionamiento de combustibles para vehículos de distinto tipo⁵.

El artículo 61 de la Ley 812 de 2003 modificó el artículo 2 de la Ley 39 de 1987 ha definido los siguientes agentes de la cadena de combustibles líquidos derivados de la siguiente manera:

Los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, con la excepción del gas licuado de petróleo, solamente serán el refinador, el importador, el almacenador, el distribuidor mayorista, el transportador, el distribuidor minorista y el gran consumidor.

Así entonces, para que un galón de combustible fósil llegue a un consumidor final, debe seguir la siguiente secuencia:

⁵ De acuerdo a la regulación vigente, (Decreto 1073 de 2015) el Ministerio de Minas y Energía ha definido estaciones de servicio que pueden ser de tipo: automotriz, fluvial marítima y de aviación.

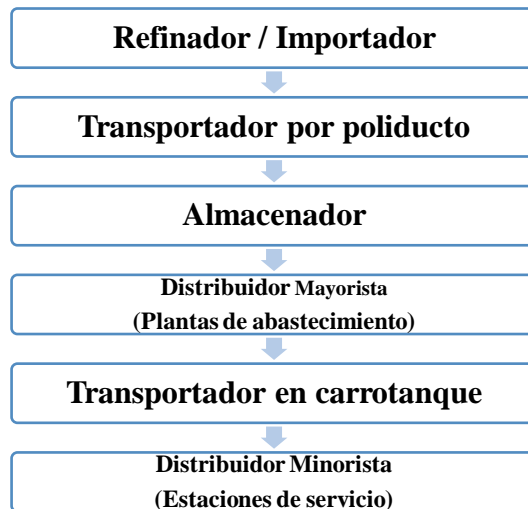


Figura 1. Agentes participantes en la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados de petróleo.
Elaboración propia (2019).

Con el impulso a las medidas para introducir el uso de los biocombustibles, la dinámica de la cadena de distribución de combustibles ha presentado cambios. En presencia de regulación que precise el uso de biocombustibles mezclados con combustible fósil, se deben generar los mecanismos para que los combustibles de origen vegetal sean incorporados en la cadena de distribución y se utilicen en el transporte automotor principalmente.

En ese orden de ideas, un primer paso garantizar el suministro de los biocombustibles a lo largo de la cadena. En el caso colombiano han emergido productores de Biodiesel y Etanol por medio de plantas de producción que transforman el insumo vegetal en biocombustible. Estas plantas llevan a cabo esta transformación y el producto terminado es llevado a las plantas de distribución mayorista principalmente a través de transporte terrestre por medio de carrotanques (Barón, Huerta & Orjuela, 2015).

En las plantas de abastecimiento se reciben los combustibles fósiles y los biocombustibles y realizan la mezcla en las proporciones que exige la regulación. Después de realizar la mezcla, los combustibles mezclados (gasolina oxigenada y Biodiesel) son llevados a las estaciones de servicio y a los demás agentes a través de transporte terrestre en carrotanques.

2. Variables estadísticas del sector de biocombustibles

La producción de biocombustibles ha aumentado considerablemente en los últimos años, debido a la rentabilidad que tiene esta actividad económica, y la amplia demanda que existe actualmente (Jiménez, Loaiza & Lambis, 2018), en razón a incentivos directos como la exención de impuestos o indirectos como el presentado este año a partir de la expedición de la Resolución 40174/2019 de Ministerio de Minas y Energía que aumenta la mezcla de biocombustibles para algunos departamentos del país de una mezcla de 90% gasolina o Diesel y -10% etanol o biodiesel a 88 gasolina o Diesel -12 etanol o biodiesel.

Todos los hechos anteriores aumentan significativamente la producción del sector de biocombustibles, lo anterior puede observarse en la siguiente Tabla 1 muestra las estadísticas más importantes en el caso del Etanol y su insumo asociado (azúcar) para el caso colombiano.

Tabla 1. Principales estadísticas asociadas al desarrollo del Etanol

Indicador	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Producción de Azúcar (Millones de tmvc)	1,9	2,5	2,0	2,2	2,1	2,1	2,4	2,4	2,1	2,2
Caña Molida (Millones toneladas) *	19,2	23,6	20,3	22,7	20,8	21,6	24,3	24,4	23,4	24,4
Exportaciones de Azúcar (Millones tmvc)	0,5	1,0	0,7	0,9	0,7	0,7	0,8	0,7	0,5	0,7
Área Sembrada (Hectáreas) *	205.664	208.254	218.311	223.905	227.748	225.560	230.303	232.070	238.204	243.232
Producción de Etanol (Millones de litros)	255,8	327,7	291,3	337,4	369,7	387,9	406,5	456,4	434,4	366,8
Ventas de Etanol (Millones de litros)	247,1	338,4	292,1	351,1	368,4	393,8	418,5	468,0	439,3	361,5
Mercado Interno Azúcar (Millones tmvc)	1,6	1,6	1,5	1,5	1,6	1,7	1,7	1,7	1,8	1,7

Fuente: Fedebiocombustibles (2018). *Esta cifra corresponde al total nacional destinado a todos los productos y subproductos relacionados (etanol, azúcar, mieles, etc.)

Las principales variables para el desarrollo de la industria del Etanol, han presentado un comportamiento favorable de crecimiento. El área cultivada pasó de 205.665 a 243.232 hectáreas para un aumento del 18% entre 2008 y 2017. Por su parte, la producción de Etanol y las ventas presentaron un aumento de 43% y 46% respectivamente para el mismo periodo. El análisis de las variables asociadas al desarrollo del Biodiesel en Colombia, presentan crecimientos significativos, los datos se presentan en la Tabla 2.

Tabla 2. Principales estadísticas asociadas al desarrollo del Biodiesel

Indicador	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Hectáreas sembradas de Palma en Producción	221.266	235.914	250.663	266.922	299.953	338.693	353.566	377.662	399.048	430.884
Producción Aceite crudo de Palma (Toneladas) *	777.509	804.838	753.039	945.030	973.703	1.040.835	1.109.707	1.275.222	1.146.203	1.627.572
Ventas Aceite de Palma para Biodiésel	40.700	107.024	298.221	385.100	445.476	458.772	470.934	488.627	458.800	458.422
Hectáreas sembradas de Palma *	337.038	360.620	404.104	427.368	452.435	446.376	450.131	499.244	512.076	516.960
Hectáreas sembradas de Palma en Desarrollo	115.772	124.705	153.441	160.446	152.482	107.682	96.565	121.583	113.029	86.077
Rendimiento medio en campo por hectáreas (Toneladas de fruto de Palma)	17,18	16,37	15,07	17,18	15,52	14,92	15,43	16,66	14,14	18,74
Rendimiento promedio por hectáreas (Toneladas de aceite de Palma)	3,51	3,41	3	3,54	3,25	3,07	3,14	3,38	2,87	3,78
Producción Biodiesel (Toneladas)	22.730	163.077	337.713	443.037	489.990	503.337	518.093	513.354	458.800	460.121
Ventas Biodiesel (Toneladas)	-	169.065	337.718	273.170	488.187	505.709	518.745	523.403	506.990	513.336

Fuente: Fedebiocombustibles (2018). * Esta cifra corresponde al total nacional destinado a todos los productos y subproductos relacionados (biodiesel, aceite crudo, aceite refinado, etc.)

El área cultivada de palma africana incluyendo palmas en producción y en desarrollo, insumo para la producción de Biodiesel pasó de 337.038 hectáreas a 516.960 hectáreas entre 2008 y 2017, para un crecimiento del 53%. La cantidad de aceite de palma utilizada para la producción de Biodiesel aumentó en un 1026% en este mismo periodo. En términos de cantidades producidas y ventas de Biodiesel en toneladas, presentaron aumentos 182% y 204% respectivamente para el periodo entre 2008 y 2017⁶.

Como se logra observar la producción de insumos para la elaboración de biocombustibles ha ido en aumento en los últimos años, esto considerando que la demanda de este producto ha sido creciente, y el mercado se ha fortalecido de manera notoria.

3. Incentivos al sector de biocombustibles en Colombia.

En Colombia, se produjeron una cantidad importantes de incentivos para el sector de biocombustibles, lo anterior para lograr el desarrollo de este sector y de esta manera disminuir el impacto ambiental causado por el sector transporte en el país, determinando una mezcla obligatoria que deben tener los combustibles como la gasolina y el diésel con biocombustibles como el etanol y el biodiesel.

No hay duda, que este tipo de iniciativa tiene un enfoque dirigido hacia la disminución de emisiones de material particulado y gases efecto invernadero, para la contribución de acciones dirigidas a la lucha contra el cambio climático (Navas & Cubides, 2018), lo que es una de las prioridades en este momento para la mayoría de los estados.

En ese sentido, se emitieron una serie de normas encaminadas a crear incentivos tributarios y no tributarios para el sector de biocombustibles en Colombia, que serán objeto de análisis a continuación.

3.1 Incentivos tributarios:

El impulso al sector de biocombustibles en Colombia se planteó como prioridad teniendo en cuenta las obligaciones ambientales de Colombia y su enfoque de protección al medio ambiente, para esto se diseñaron una serie de beneficios de tipo tributario, que debe precisarse si están

⁶ Si se asume que la totalidad de producción nacional debería ser vendida en el mercado nacional, la diferencia entre la cantidad vendida y la producida puede estar explicada por volúmenes vendidos mayores a causa de importaciones de Biodiesel.

plenamente justificados, teniendo en cuenta los principios del derecho tributario y las disposiciones de la Constitución política de 1991 así lo indican, teniendo en cuenta los criterios en materia de igualdad, y equidad, orientados en este caso a la necesidad que tiene el estado de obtener recursos para cumplir de manera eficiente todos los fines que se han impuesto, entre ellos garantizar la seguridad y soberanía energética del país.

De manera entonces que todas las disposiciones normativas que emanen del poder legislativo y del poder ejecutivo deben ajustarse de manera plena a la constitución política, esto con el fin de que se respeten la supremacía constitucional, por lo cual cualquier tipo de exención en materia de tributos debe encontrarse ampliamente justificada (Bravo, Rodríguez, Torres & Vallejo, 2016). A esto no escapan las exenciones tributarias que prevea el legislador, que deben tener un fin legítimo y adoptarse en concordancia de la política fiscal y tributaria del Estado. En el caso de los biocombustibles la fijación de dicha exención claramente tenía la finalidad de incentivar la producción de estos, con el fin de disminuir las emisiones del sector transporte a través de la utilización de una mezcla de combustible menos contaminante.

En ese sentido, el legislador colombiano justifica estas exenciones en la necesidad de disminuir la dependencia de combustibles fósiles, los beneficios ambientales de la mezcla propuesta en la utilización de biocombustibles y la empleabilidad que se generaría en el sector rural (Carrizo, Ramousse, & Velut, 2009).

Así entonces, en primer lugar se planteó en la Ley 788 de 2002 la exención del Impuesto al Valor Agregado (IVA), del impuesto global al alcohol carburante que se mezcle con la gasolina cuyo destino sea ser utilizado en vehículos (Jiménez, Mestre & Márquez, 2016), de igual manera sucedió en el caso del Biodiesel que se considera como bien exento de IVA e impuesto global al ACPM de acuerdo a las disposiciones del artículo 8 y 9 de la Ley 944 de 2004.

Es importante señalar, que en la Ley 1943 de 2018 conocida como Ley de Financiamiento se mantuvo la exención del Impuesto sobre las Ventas o IVA al alcohol carburante con destino a la mezcla con gasolina y también para el biocombustible de origen vegetal o animal, situación que no es comprensible teniendo en cuenta el déficit fiscal en el que se encuentra el Estado y que dicha actividad ha venido contando con exenciones tributarias por varios años, que hacen que en la actualidad pueda considerarse como una actividad consolidada.

De igual manera, como incentivo tributario a los biocombustibles se planteó la exención de impuesto de renta por cultivos de tardío rendimiento en la Ley 934 de 2004 para aquellos de palma de aceite, caucho, cacao, cítricos y frutales, ya en el Decreto 1970 de 2005 se explicó que la exención es para las rentas producidas por la comercialización de este producto, pero además de lo anterior se fijó dicha exención por un periodo de 10 años (Pérez, 2010).

No obstante, esos 10 años deben comenzar a contarse a partir del periodo fiscal en que inicie el periodo productivo de los cultivos, que es alrededor de dos (2) años después de que se inicia el cultivo. De igual manera la caña de azúcar es un producto exento de dicho impuesto a la producción, lo que refleja una serie de exenciones a esta actividad que podrían considerarse excesivas, teniendo en cuenta que el Gobierno actual ha optado por desmontar la mayoría de las exenciones tributarias.

Ahora bien, mediante la expedición de la Ley 1819 de 2016⁷ se fijó como tarifa para el impuesto de renta para los cultivos de tardío rendimiento como la palma de aceite con una tarifa preferencial del 9% por 10 años más a partir de la expedición de la Ley (Tobasura, 2011). Es decir que por lo menos hasta el año 2026 los biocombustibles contarán con una tarifa especial para el pago del impuesto de renta.

Respecto del costo fiscal de estas exenciones, se han planteado diversos cuestionamientos, teniendo en cuenta el mismo es considerable, y el déficit en materia tributaria que sostiene el gobierno que existe en la actualidad (López & Chaparro, 2014). En ese sentido, la Unidad de Planeación Minero Energética en un informe estadístico evidenció las cifras que ha dejado de percibir el Estado por estas exenciones hasta el año 2014, lo cual se puede observar en la figura 1 que se muestra a continuación.

⁷ Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.

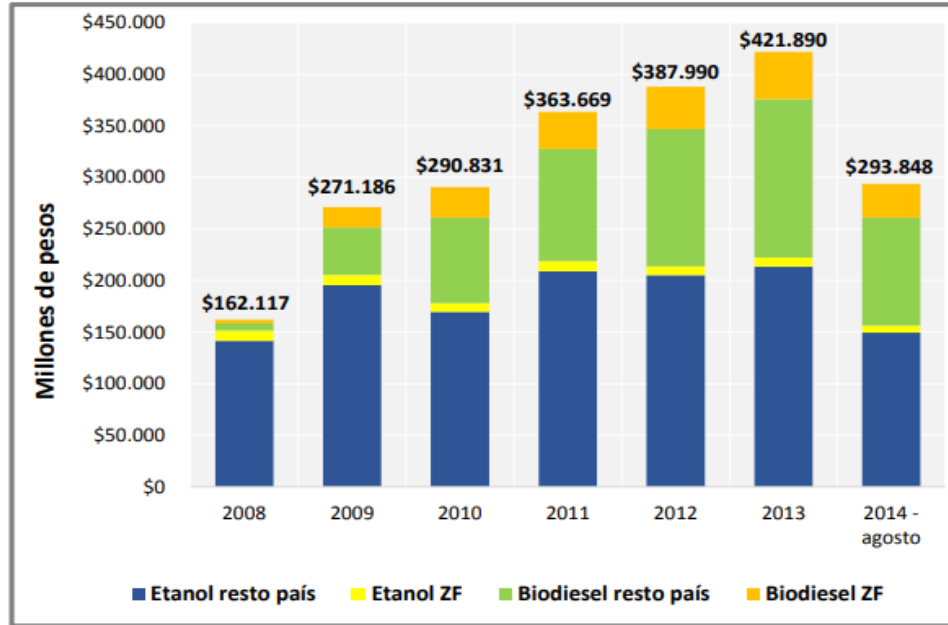


Figura 2. Exenciones tributarias para biocombustibles. UPME (2015).

La figura anterior muestra el valor de las exenciones tributarias en materia de biocombustibles que se ha presentado año a año, discriminando el etanol y el biodiesel de las zonas de frontera y las del resto del país, como se logra observar las sumas de dinero que ha dejado de recibir el Estado por las exenciones tributarias concedidas al sector de biocombustibles son considerables, teniendo en cuenta además el déficit fiscal que en la actualidad presenta el Estado colombiano.

Ahora bien, vistos lo anteriores beneficios y la forma en la cual se han mantenido en el tiempo a pesar de la consolidación de la actividad de biocombustibles, es necesario revisar los incentivos a esta actividad que son de carácter no tributario.

3.2 Incentivos no tributarios:

Dentro de los incentivos no tributarios que se han dado al sector de biocombustibles en Colombia se encuentra el aumento de la mezcla que poco a poco se ha venido regulando por parte del Ministerio de Minas y Energía.

Tabla 3. Resoluciones que han modificado el porcentaje de mezcla de Biodiesel

TIPO	NÚMERO	AÑO	CONTENIDO
Resolución	40188	2019	Por la cual se establece la mezcla mínima de biocombustibles para uso en motores diésel de las fuentes móviles terrestres que se utilicen para la actividad minera.
Resolución	40174	2019	Por la cual se establece de forma temporal el porcentaje de mezcla de biocombustible para uso en motores diésel en algunos departamentos del país.
Resolución	40184	2018	Por la cual se modifica la Resolución 18 2142 de 2007, en relación con el porcentaje de mezcla de biocombustibles para uso en motores diésel, en Bogotá D.C., centro del país y llanos orientales (B10)
Resolución	40351	2017	Por la cual se modifica la Resolución 182142 de 2007, en relación con el porcentaje de mezcla de biocombustible para uso en motores diésel, en Bogotá D.C., centro del país y llanos orientales.
Resolución	91664	2012	Por la cual se modifica la Resolución 18 2142 de 2007, en relación con el programa de mezcla de biocombustibles para uso en motores diésel.
Decreto	181556	2010	Por la cual se modifica la Resolución 8 2439 del 23 de diciembre de 1998 y se establecen disposiciones relacionadas con la estructura de precios del ACPM y de la mezcla del mismo con el biocombustible para uso en motores diésel.
Resolución	181120	2010	Por la cual se modifica la Resolución 18 2142 de 2007, en relación con el programa de mezcla de biocombustibles para uso en motores diésel.
Decreto	180462	2009	Por la cual se modifica la Resolución 8 2439 del 23 de diciembre de 1998 y se establecen disposiciones relacionadas con la estructura de precios del ACPM y de la mezcla del mismo con el biocombustible para uso en motores diésel.
Resolución	182142	2007	Por el cual se expiden normas para el registro de productores y/o importadores de biocombustibles para uso en motores diésel y se establecen otras disposiciones en relación con su mezcla con el ACPM del origen fósil
Resolución	182087	2007	Por la cual se modifican los criterios de calidad de los biocombustibles para su uso en motores diésel como componente de la mezcla con el combustible diésel de origen fósil en procesos de combustión.
Resolución MME MAVDT	1289	2005	Regula los criterios de calidad de los biocombustibles para su uso en motores diésel como componente de la mezcla con el combustible diésel de origen fósil en procesos de combustión. Además, impone la fecha del 1 de enero de 2008, como inicio de mezcla del 5% de biodiesel con el ACPM. CALIDAD (BIODIESEL).

Fuente: Elaboración propia con base en información de Fedebiocombustibles y Ministerio de Minas

En el caso del Biodiesel en principio a través de la Resolución conjunta 1289 de 2005 del Ministerio de Minas y Energía y Ministerio de Ambiente reguló la mezcla en un porcentaje de

cinco por ciento (5%) de biocombustible para uso en motores diésel con un noventa y cinco por ciento (95%) de diésel fósil. Ahora bien, en el caso de Etanol la mezcla que en principio se planteó fue de 10% de Alcohol carburante y 90% de Gasolina según la Resolución 180687 de 2003. La mezcla del 10% se ha mantenido, hasta modificarse en 2019 temporalmente en 12%.

Tabla 4. Resoluciones que han modificado el porcentaje de mezcla de Etanol

TIPO	NÚMERO	AÑO	CONTENIDO
Resolución	40185	2018	Por la cual se establece el porcentaje de mezcla de alcohol carburante en la gasolina motor corriente y extra a nivel nacional (E10).
Resolución	40626	2017	Por la cual se establece la mezcla E8 de alcohol carburante con gasolina motor corriente en todo el país.
Resolución	40527	2017	Por la cual se restablece gradualmente la mezcla de alcohol carburante con gasolina motor corriente en algunas zonas del país.
Resolución	40434	2017	Por la cual se suspende la mezcla de alcohol carburante con gasolina motor corriente en algunas zonas del país.
Resolución	41072	2015	Por la cual se establece el porcentaje de mezcla de alcohol carburante para la zona Suroccidental del país para uso en vehículos automotores.
Resolución	90932	2013	Por la cual se establece el porcentaje de mezcla de alcohol carburante con las gasolinas en algunas plantas de abastecimiento mayorista (E10).
Resolución	180687	2003	Por la cual se expide la regulación técnica prevista en la Ley 693 de 2001, en relación con la producción, acopio, distribución y puntos de mezcla de los alcoholes carburantes y su uso en los combustibles nacionales e importados.

Fuente: Elaboración propia con base en información de Fedebiocombustibles y Ministerio de Minas

Por su parte, en Etanol la Resolución 180687 de 2003 establecía que la mezcla de Etanol con gasolina debería iniciar en 8%. Posteriormente, la mezcla para gasolina oxigenada se estableció en 10%, manteniéndose en ese porcentaje hasta la actualidad, con algunas excepciones temporales. Lo anterior, como se puede observar es un incentivo notorio que significa el aumento de la producción para poder suplir la demanda que se genera en el sector transporte, y en la medida que la producción siga en aumento es muy probable que se siga aumentando la mezcla de biodiesel y etanol.

Como es notorio el sector de biocombustibles se ha venido incentivando desde hace varios años a partir de beneficios tributarios, pero también desde la regulación se ha venido aumentando la mezcla obligatoria de etanol y biodiesel, lo que impacta de manera positiva la demanda de este tipo de combustibles.

En ese sentido, es importante mencionar que, si bien el aumento en la oferta de biocombustibles en Colombia incide positivamente en la seguridad energética del país, los incentivos que se han sostenido en el tiempo por más de diez años para esta actividad, hacen que se deje de percibir un rubro importante para las finanzas públicas (Acosta & Chaparro, 2009).

Así entonces, teniendo en cuenta que esta actividad como se ha evidenciado a lo largo de la investigación se puede considerar una actividad consolidada en razón a su crecimiento, es importante que dichos incentivos se dirijan a otras actividades que requieren inversión de capital, como el sector de energía renovable, teniendo en cuenta que las emisiones del sector eléctrico también merecen de especial atención y diseño de estrategias para su reducción.

De igual manera, debe considerarse que dichos incentivos, en algún momento podrían afectar en algún momento otros sectores como el agricultor, debido a las extensiones de tierra que se necesitan para la ampliación de los cultivos de insumos para biocombustibles, o en su defecto puede que se requiera importar estos biocombustibles, lo que aumentaría el precio de manera significativa para los usuarios (Ávila, 2015).

Conclusiones

El crecimiento del sector de biocombustibles en Colombia es indudablemente una consecuencia del apoyo irrestricto por parte del Estado colombiano al sector, con lo cual puede inferirse que a la fecha el mismo se encuentra desarrollado ampliamente y se ha venido fortaleciendo desde las directivas del ministerio de Minas y Energía que amplían el porcentaje de biocombustibles en la mezcla obligatoria que debe tener los combustibles en Colombia.

En este ámbito, es preciso en el marco de la pregunta de investigación afirmar a partir del desarrollo del presente artículo que hoy no se considera justificable la extensión de las exenciones tributarias en el tiempo para un sector como el de los biocombustibles que como se ha evidenciado, se ha consolidado en los últimos 10 años. Respecto de los incentivos no tributarios

como el aumento de la mezcla obligatoria, esta puede considerarse como justificable en razón a los compromisos ambientales que tiene el país, sin embargo debe evaluarse la capacidad que tienen las empresas productoras de biodiesel y etanol de responder a la demanda generada a partir del aumento de las mezclas de estos productos con el combustible, ya que si bien La infraestructura desarrollada para el sector Biocombustibles (Etanol y BIODIESEL) satisface la demanda actual, de seguirse modificando la mezcla como parte de la estrategia medioambiental y de transformación de la matriz energética en Colombia puede que en algún momento la demanda supere la oferta de dichos productos.

Si bien es positivo el impulso a través de normas impulsadas dentro del Estado a diferentes sectores productivos, es necesario identificar impactos y posibles techos de los incentivos, de tal manera que terminada la etapa de consolidación del sector que se quería incentivar, se destinen los recursos a otro sector productivo o a otro rubro de gasto público de orden prioritario, teniendo en cuenta precisamente el estado de déficit fiscal que presenta actualmente el país, lo cual lo ha obligado a incrementar la carga tributaria tanto a personas naturales como jurídicas, sin observar con detenimiento la justificación a unas exenciones tributarias que se han mantenido en el tiempo, como es el caso de los biocombustibles en Colombia.

Así mismo, debe anotarse que la finalidad de disminución de gases efecto invernadero en el sector transporte debe incentivarse a través de la inclusión de tecnologías limpias principalmente, teniendo en cuenta que estas acciones representan una disminución realmente significativa, mucho más relevante que aquella que se logra a partir de la mezcla de biocombustibles en la actualidad.

Referencias

Acosta, O., & Chaparro-Giraldo, A. (2009). Biocombustibles, seguridad alimentaria y cultivos transgénicos. *Revista de Salud Pública*, 11, 290-300. Recuperado de https://www.scielo.org/scielo.php?pid=S0124-00642009000200013&script=sci_arttext&tlng=es

Agudelo, Ó. A. (2018). Los calificativos del derecho en las formas de investigación jurídica. En Ó. A. Agudelo-Giraldo, J. E. León Molina, M. A. Prieto Salas, A. Alarcón-Peña & J. C. Jiménez-

Triana. La pregunta por el método: derecho y metodología de la investigación (pp. 17-44). Bogotá: Universidad Católica de Colombia.

Ávila, N. E. (2015). Palma aceitera: conflictos y resistencias territoriales en María La Baja-Bolívar, Colombia. Eutopía: Revista de Desarrollo Económico Territorial, (8), 113-124. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5399526>

Barón, M., Huerta, I., & Orjuela, J. A. (2013). Gestión de la cadena de abastecimiento del biodiésel: una revisión de la literatura. Ingeniería, 18(1), 3. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4797379>

Carrizo, S. C., Ramousse, D., & Velut, S. (2009). Biocombustibles en Argentina, Brasil y Colombia: avances y limitaciones. Geograficando, 5(5). Recuperado de <https://www.geograficando.fahce.unlp.edu.ar/article/view/GEOv05n05a03>

Castiblanco, C., & Hortúa Romero, S. (2012). El paradigma energético de los biocombustibles y sus implicaciones: panorama mundial y el caso Colombiano. Gestión y Ambiente, 15 (3), 5-25. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/1694/169424893001.pdf>

Cardona, C. A. (2009). Perspectivas de la producción de biocombustibles en Colombia: contextos latinoamericano y mundial. Revista de ingeniería, (29). Recuperado de <https://www.redalyc.org/html/1210/121013257014/>

CONPES. (2008). Documentos CONPES 3510 sobre lineamientos de política para promover la producción sostenible de biocombustibles en Colombia. Marzo 31. Recuperado de <https://www.fenalce.org/archivos/conpesbiocombustibles.pdf>

Costa Junior, A., & Blanchet, L. (2019). A integração energética no Mercosul com base no desenvolvimento e sustentabilidade. Novum Jus: Revista Especializada En Sociología Jurídica Y Política, 13(1), 91-120. Recuperado de https://editorial.ucatolica.edu.co/ojsucatolica/revistas_ucatolica/index.php/Juridica/article/view/2054

Cubides Cárdenas, J., Suárez Pinilla, J. S. & Hoyos Rojas, J. C. (2018). Responsabilidad ambiental del Estado colombiano con ocasión del conflicto armado interno. En J. Cubides

Cárdenas & T. G. Vivas Barrera (Eds.). Responsabilidad internacional y protección ambiental (pp. 63-99). Bogotá: Editorial Universidad Católica de Colombia.

Delgado, J. E., Salgado, J. J., & Pérez, R. (2015). Perspectivas de los biocombustibles en Colombia. *Revista Ingenierías Universidad de Medellín*, 14(27), 13-28. Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1692-33242015000200002&script=sci_abstract&tlng=en

Dufey, A. (2006). Producción y comercio de biocombustibles y desarrollo sustentable: los grandes temas (2Ed.). Editorial IIED.

Gómez, J. M. (2016). Análisis de la variación de la eficiencia en la producción de biocombustibles en América Latina. *Estudios Gerenciales*, 32(139), 120-126. Recuperado de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0123592316300018>

Gualteros, M. V., & Hurtado, E. (2013). Revisión de las regulaciones e incentivos para el uso de las energías renovables en Colombia. *Revista Jurídicas*, 10(1). Recuperado de [http://vip.ucaldas.edu.co/juridicas/downloads/Juridicas10\(1\)_13.pdf](http://vip.ucaldas.edu.co/juridicas/downloads/Juridicas10(1)_13.pdf)

Jiménez, T., Mestre, E., & Márquez, C. (2016). Desarrollo sostenible e incentivos fiscales en la producción de biocombustibles: análisis crítico desde el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible-ODS. *Revista Colombiana de Contabilidad-ASFACOP*, 4(8), 61-82. Recuperado de <http://ojs.asfacop.org.co/index.php/asfacop/article/view/8>

Jiménez, L. M., Loaiza, M., & Lambis, E. (2018). Collateral Effect of the Introduction of Ethanol in the Sugar Economy by System Dynamics. *International Journal of Applied Engineering Research*, 13(14), 11379-11386. Recuperado de http://www.ripublication.com/ijaer18/ijaerv13n14_03.pdf

López, H., & Chaparro, M. (2014). Equidad y ética en el recaudo tributario colombiano: 1990-2010. *Revista Apuntes Del Cenes*, 33(58). Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/cenes/v33n58/v33n58a04.pdf>

Mesa, J. (2011). La palma de aceite: un actor relevante para la reconciliación, los biocombustibles y el desarrollo de la Orinoquía. In Presentation at the forum Reconciliación-

Urbanismo-Energía, Bogotá, Colombia (Vol. 23). Recuperado de http://www.urosario.edu.co/urosario_files/45/45878930-aa4d-4504-b062-82c717f14070.pdf

Navas, F. & Cubides, J. (2018). Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en periodo de posconflicto: un reto por cumplir. En J. Cubides Cárdenas & T. G. Vivas Barrera (Eds.). Responsabilidad internacional y protección ambiental (pp. 261-279). Bogotá: Editorial Universidad Católica de Colombia.

Pérez, A. C. (2010). Biocombustibles en Suramérica referentes normativos y legislación actual. Prolegómenos, 13(26), 215-238. Recuperado de <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/dere/article/view/2439>

Rossignolo, D. (2017). El esfuerzo fiscal en los países de América Latina y el Caribe. Revista Finanzas Y Política Económica, 9(2), 215-247. Recuperado de https://editorial.ucatolica.edu.co/ojsucatolica/revistas_ucatolica/index.php/RFYPE/article/view/1827

Tobasura, I. (2011). De campesinos a empresarios: la retórica neoliberal de la política agraria en Colombia. Espacio Abierto, 20 (4), 641-647. Recuperado de <http://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=12220531005>

UPME. (2014). Costo Fiscal de Subsidios y Exenciones Tributarias al Consumo de Gasolina y ACPM. Editorial Imprenta Nacional. Recuperado de http://www1.upme.gov.co/Hidrocarburos/publicaciones/precios_impuestos_version_final.pdf