

Bogotá, septiembre 04 de 2025.

Doctor

Germán Ávila Plazas

Ministro de Hacienda y Crédito Público
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Bogotá D.C.

Asunto: Comentarios al proyecto de resolución "Por el cual se reglamentan los párrafos 2º y 3º del artículo 211 del Estatuto Tributario adicionados por el artículo 2º de la Ley 1430 de 2010."

Respetado ministro Ávila:

Reciba un atento saludo de la ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE GRANDES CONSUMIDORES DE ENERGÍA INDUSTRIALES Y COMERCIALES (**Asoenergía**), de la cual hacen parte las grandes industrias consumidoras de energía eléctrica y de gas natural en Colombia. Trabajamos con el fin de buscar la competitividad del sector y el país en temas energéticos, especialmente en lo relacionado con precios competitivos y el desarrollo eficiente del sector.

Por medio de la presente, ponemos a consideración del Ministerio de Hacienda y Crédito público, los comentarios asociados a al proyecto de decreto "Por el cual se reglamentan los párrafos 2º y 3º del artículo 211 del Estatuto Tributario adicionados por el artículo 2º de la Ley 1430 de 2010."

Motivación:

Lo primero que queremos resaltar es que la motivación para el mismo no esta claramente sustentada, pues aparte de las necesidades de focalizar los subsidios, aspecto que no se está desarrollando, lo más relevante es entender y corregir la razón por la cual el valor de los mismos es creciente. Lo que se está planteando, es que dado un gap entre el monto de los mismos y una contribución estable, simplemente se busca una mayor financiación sobre un monto que claramente es ineficiente. Dado que los subsidios son el resultado de la cantidad de energía a subsidiar por el valor de la tarifa, y el monto a subsidiar en energía no ha cambiado estructuralmente, la necesidad de aumento de financiamiento de subsidios es derivado directamente del aumento de las tarifas, por tanto, no debe corregirse con un mayor impuesto, sino con una regulación adecuada y oportuna en el tema tarifario, que beneficie a todos los usuarios.

Como sabemos, a los estratos 1, 2 y 3 se les subsidia parte de su tarifa hasta un consumo de subsistencia que varía dependiendo de la altitud sobre el nivel del mar de la ciudad donde se encuentre. Con esto, los montos a subsidiar dependen de los consumos de los usuarios y del costo regulado en la fórmula tarifaria de la energía eléctrica, siendo este último punto el que más ha influido en el crecimiento de los montos a subsidiar. En los últimos años, el costo unitario de la energía eléctrica ha pasado en promedio de 491,7 \$/kWh en el 2020 a 789,46

\$/kWh en el 2025, con una variación del 60,5%. Este es el driver, que está directamente relacionada con el crecimiento del 80% de los aportes que ha tenido que hacer la nación, desde cerca de \$2.839.038 millones en el 2020 a \$5.130.017 millones en el 2025. Con esto, es evidente que el problema central para todos los usuarios es el crecimiento desproporcionado de las tarifas de energía, y es el motivo por el que se han incrementado los aportes que tiene que hacer por parte de la nación a este rubro. Sin que se hayan efectuados cambios a las contribuciones, esta también han crecido, en la medida del impacto de la tarifa en el costo base de su cálculo.

Es entonces innegable que en los últimos años las tarifas de energía eléctrica han subido indiscriminadamente, sin que se ejerza la función de regulación para ajustarlas y tener facturas razonables. La intención del gobierno de aumentar la contribución de los Usuarios Industriales, diferentes a los manufactureros, en 20% es una manifestación de la incapacidad regulatoria, de determinar tarifas justas, ya que si las fórmulas tarifarias hubieran sido corregida a tiempo, cumpliendo los periodos tarifarios y los criterios de ley, los subsidios hoy serían más racionales, y por tanto las contribuciones.

Corregir la fuente de ineficiencia tiene un efecto que sería mucho más beneficioso para toda la sociedad y el país. El aumento en las tarifas de energía se ha dado porque no se ha corregido estructuralmente problemas como falta en los ajustes de los componentes de la fórmula tarifaria del Costo Unitario del servicio de energía eléctrica, cuyos periodos tarifarios ya se vencieron largamente y sin corregirse y actualizarse oportunamente, extienden las ineficiencias. Las tarifas igualmente han crecido por falta de acción en otros parámetros; primero no se ha corregido el indexador de las tarifas, por lo que se ha remunerado con un ingreso adicional a los prestadores por el servicio, sin que esto signifique un beneficio para los usuarios, ya sea en términos de inversiones o costos.

El desacople tarifario entre los periodos tarifarios y entre sus componentes ocasiona retraso en las inversiones, mientras si se recibe su remuneración, lo que genera sobre costos por una infraestructura que considerada en los ingresos, pero que no se construye completa y oportunamente, y cuyo retraso en la disponibilidad de infraestructura de transmisión, generación y distribución, genera mayores tarifas en el componente de generación y en el de restricciones. Todos elementos que elevan la tarifa, la factura, por ende los subsidios, y finalmente la necesidad de mayores aportes del estado y de las contribuciones de solidaridad.

Por todo lo anterior, no es consecuente, ni responsable; adoptar una solución, donde se incrementa un tributo sobre una base alta y creciente. Sí se solucionaran los puntos estructurales, se tendría una reducción en las tarifas de energía que repercutiría directamente en la reducción de los aportes que tiene que hacer la nación para cubrir los subsidios, que beneficiaría a todos los usuarios del país, e impactaría directamente en la productividad y competitividad nacional.

Impactos

La medida que se pretende tomar afecta considerablemente a las empresas usuarias de energía, que se han visto altamente presionadas por la situación energética actual, ya que,

la disponibilidad y costos, han presionado a migrar a un mayor uso de combustibles más contaminantes, debido especialmente al déficit de gas natural.

Afecta considerablemente la competitividad de la industria del país, y es agravado aún más, teniendo en cuenta que Colombia es el segundo país de Latinoamérica con los costos de energía más altos para la industria, con 0,213 USD/kWh, superando ampliamente el promedio de la región, 0,150 USD/kWh, y con una amplia desventaja respecto a competidores directos como Brasil 0,115 USD/kWh, Perú 0,136 USD/kWh, Argentina 0,103 USD/kWh y Chile 0,157 USD/kWh.

Es una declaración de inconsciencia de la importancia de la competitividad del país y la afectación a la contribución del sector industrial en el empleo, el crecimiento y la eficiencia en la economía. Desde la CREG debe ajustarse ya la fórmula tarifaria, cumplir los períodos tarifarios, aplicar los criterios de eficiencia, exigir las inversiones oportunamente, y ajustar económicamente los costos, para que los subsidios también bajen.

Teniendo en cuenta esto, consideramos que la medida es altamente regresiva, ya que reducirá la competitividad de la industria del país de cara a las exportaciones y de igual manera a las importaciones de productos más baratos provenientes de países como China, Rusia, Perú y Turquía. Así como afectarán a los consumidores, quienes a la larga tendrán que asumir los sobrecostos en los que tengan que incurrir las empresas con el aumento de los precios de los productos, no solo de las empresas exentas del cobro del 20%, sino en general, debido a la cadena de producción y a un encadenamiento productivo que puede cubrir varios sectores y que de igual manera impactará el sector manufacturero. Medidas como esta solo retrasan el crecimiento del país y hacen que se pierda el camino ya recorrido en incentivos a los inversionistas para crear empresa en nuestro país, aumentar la productividad y fomentar el empleo.

Aumentar los costos de producción de sectores productivos altamente intensivos en el consumo de energía afecta a sectores claves para el país, y se agrava en sectores como la explotación de minas y canteras, que tuvo una reducción de 5,2% en el 2024, así como la industria manufacturera, que, como ya vimos, se verá afectada indirectamente por la medida, que tuvo una reducción de 2,1%. También se afectarán sectores que venían en una notable mejoría, como el agro, que pasó de un crecimiento de 1,7 en 2023 a un crecimiento de 8,1 en 2024, y el sector de servicios públicos, que había pasado de tener un crecimiento en el 2023 de 1,9 a 2,2 en 2024, pero que esta medida contrarresta dicha mejoría.

La medida también tiene un impacto directo en la inflación; al ser la energía eléctrica el insumo primordial en la producción, el aumento en su costo tiene un efecto cíclico en el precio de los productos, y como se aumentará el costo de la energía para sectores primarios, impactará en muchos más sectores de la economía, perjudicando al usuario final.

A esto se le puede sumar el impacto que tendrá la medida en los servicios públicos en general, ya que la medida quita del beneficio de exclusión de este cobro a los sectores de electricidad, gas natural y distribución de agua, provocando que, por lo menos en los dos últimos sectores,

los incrementos en los costes sean trasladados directamente a la demanda, es decir, a los usuarios.

Consideraciones legales

Como punto final, queremos resaltar que la determinación de la Ley 1430 de 2010 exime de contribuciones especiales a usuarios industriales a partir del 2012 y se faculta al Gobierno para definir las condiciones y beneficios de dicha exención. Como consecuencia de esto, a través del Decreto 2915 de 2011 y posteriormente el Decreto 2860 de 2013, se definieron los usuarios beneficiados de la exención, donde, ajustado a la clasificación CIIU Rev. 4 A.C. adoptada por la DIAN en 2012, incluyó a usuarios industriales que corresponden a los códigos CIIU entre 011 y 360, 581 y 411 a 439, que incluye sectores como carbón, petróleo, metales, agroindustria, manufactura, construcción, entre otros. Con la propuesta se busca que sectores como la minería, agropecuario, construcción, distribución de agua no sean exentos del cobro del 20% en la tarifa del servicio de energía eléctrica, es decir que, entendiendo lo dispuesto en la ley, se estarían excluyendo estos sectores de la definición de "usuario industrial" vía decreto, por lo que la medida viola principios de mandato de jerarquía constitucional.

Además de que se debe aplicar el criterio de igualdad, el de confianza y seguridad legítima, evitando lesionar principios y mandatos de jerarquía constitucional, también se debería considerar la definición sectorial y de tradición regulatoria, con la que se definió el universo de "usuarios industriales de energía eléctrica" beneficiarios de la exención. Esto abarcaba un amplio espectro de actividades del sector real, incluyendo: agricultura, ganadería, explotación de minas y canteras, industria manufacturera, construcción y algunas actividades de edición, entre otras.

La industria es diferenciada tarifaria y regulatoriamente de los sectores residenciales y comerciales entre otros. Al querer segmentarlos, se altera la estructura de costos subyacente en los incentivos y señales económicas con las cuales se rige el servicios.

Igualmente aplicando el criterio de neutralidad, por las mismas razones que se excluye a la industria manufacturera, se debe mantener la exclusión a las demás clasificaciones industriales, evitando vulnerar la equidad.

La justificación dada para excluir de dicho beneficio a industrias como minería, agroindustria y construcción, considerando que cumplen las premisas por las cuales se están seleccionando las empresas que cuenten con los códigos 101 al 332, puesto que son grandes demandantes de energía y de gran importancia para el desarrollo económico, no son sostenibles sectorialmente.

Comentarios específicos:

Consideramos que el plazo de actualización del RUT es muy estrecho, y además se generaría una carga de revisión y prueba sobre el prestador del servicio, lo que podría acarrear que muchas empresas pierdan el beneficio por el proceso, por criterios no estandarizados, o por

consideraciones de riesgos diferenciales, que además se puede exacerbar con el control ex post exigido por parte de la SSPD.

Quedamos a su disposición para lo que estimen conveniente.

Cordialmente,

Sandra Stella Fonseca

Directora Ejecutiva

Asoenergía