

Alternativas de política en tributación ambiental

Subgrupo de trabajo ambiental
Plataforma Regional de Cooperación
Tributaria para América Latina y el
Caribe – PTLAC

Contenido

Resumen ejecutivo	3
1. Introducción	5
1.1 Antecedentes y objetivos.....	5
1.2 Diagnóstico	5
2. Propuestas	9
2.1 Esfera global: impuestos no pigouvianos para la financiación de la acción climática.	9
2.2 Esfera regional: Tratado Multilateral sobre los Impuestos al Carbono	12
2.3 Esfera nacional.....	14
2.3.1 Subsidios a los combustibles y las lecciones aprendidas: la experiencia colombiana.	14
2.3.2 Matriz de medidas fiscales adoptadas por los países en materia climática y de biodiversidad.	15
3 Conclusiones	18

Resumen ejecutivo

1. La Plataforma Regional de Cooperación Tributaria para América Latina y el Caribe (PTLAC), en su misión de promover una tributación incluyente, equitativa, sostenible y favorable de crecimiento, creó el subgrupo de trabajo en tributación ambiental en la reunión presencial del 10 de noviembre de 2023 en Bogotá. Este Subgrupo se estableció con el objetivo de explorar alternativas de política pública destinadas a facilitar la financiación de la acción climática mediante impuestos recaudatorios y de carbono a nivel internacional, regional y nacional.
2. Las alternativas de política pública abordadas por el subgrupo de trabajo constituyen insumos no vinculantes que, sin embargo, podrían materializarse en medidas prácticas con trabajos subsecuentes dependiendo de la priorización expresada por el Consejo de ministros de la PTLAC. Lo anterior no implica necesariamente un respaldo de los países miembros del subgrupo, sino más bien alternativas de política que pueden ser estudiadas por los países de la PTLAC en la búsqueda de soluciones fiscales para la acción climática y la pérdida de biodiversidad a nivel doméstico, regional e internacional.
3. En desarrollo del mandato, el subgrupo exploró 4 propuestas, dos a nivel nacional, una regional y una de ámbito global.

3.1. Internacional/global: se expuso el diseño de un **impuesto de renta corporativo global** a las 100 compañías de mayores ingresos brutos a nivel mundial. El recaudo de dicho impuesto se destinaría a financiar la acción climática y de conservación de biodiversidad a nivel global. Esta propuesta no implica sacrificio fiscal significativo para los países de la región, en la medida en que dichas empresas no hagan parte de una porción representativa del recaudo de este impuesto en América Latina y el Caribe. Por el contrario, se esperaría que una parte importante del recaudo se invirtiera en el territorio latinoamericano dado el impacto diferencial que el cambio climático ha tenido en la región y dadas las condiciones de biodiversidad propias de nuestros países.

De ser priorizada por la mayoría de los países de la PTLAC, para estudio de éstos, esta propuesta requiere ser madurada desde el punto de vista técnico y de medición financiera de impacto, y podría ser presentada a los distintos foros internacionales de política fiscal o climática, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), las Iniciativas de Finanzas Climáticas de Mercados Emergentes (IFCMA, por sus siglas en inglés), o el *taskforce* en tributación ambiental creado por Francia y Kenya en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, edición número 26 (COP26) en nombre de los países que respalden la propuesta.

3.2. Regional: se presentó un **tratado multilateral de impuestos de carbono** con el fin de armonizar el tratamiento o crear un piso para la tributación de las actividades

que más contribuyen a la contaminación en nuestros países, por lo tanto, se tomarían las medidas necesarias para mitigar los posibles efectos regresivos que tendrían estos impuestos, en especial sobre los sectores más vulnerables de la población.

De ser priorizada por la mayoría de los países de la PTLAC, para estudio de éstos, se requiere de la revisión de un texto ya propuesto por la academia con el fin de reflejar los intereses de los países firmantes para el acuerdo. Esta alternativa sería el punto de partida para la negociación del tratado multilateral, al que podrían invitarse países de la región que aún no sean miembros de la PTLAC.

3.3. Nacional: se expusieron dos medidas que pueden contribuir a la elaboración de políticas fiscales domésticas con un enfoque ambiental:

3.3.1. Buenas prácticas para la **eliminación de subsidios a los combustibles fósiles con base en la experiencia colombiana**: se compilaron los aprendizajes de Colombia en la eliminación de los subsidios a la gasolina, formulando así, sus buenas prácticas para conocimiento de los demás países de la región que deseen implementar medidas similares.

3.3.2. **Matriz de medidas fiscales ambientales adoptadas por países de la región**: se propuso la expansión de la matriz de impuestos al carbono elaborada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para compilar la totalidad de medidas fiscales con fines ambientales, que hayan implementado los países, incluyendo tasas con destinación específica ambiental. Este catálogo comparativo asistirá a los países miembros en el diseño de políticas fiscales sostenibles en el contexto regional.

1. Introducción

1.1 Antecedentes y objetivos.

La PTLAC busca promover una tributación internacional y regional que sea inclusiva, equitativa, sostenible y que fomente el crecimiento económico. Este objetivo se logra mediante el intercambio de experiencias y conocimientos entre los países miembros, con el respaldo de la academia, la sociedad civil y el sector empresarial, teniendo en cuenta las necesidades específicas de cada país.

El 10 de noviembre del 2023, se llevó a cabo en Bogotá, la primera reunión presencial del grupo de trabajo de la Plataforma Tributaria para América Latina y el Caribe. En esta reunión se estableció el subgrupo de trabajo en tributación ambiental, cuyo mandato consiste en desarrollar alternativas de política tributaria en este tema, dirigidas a las autoridades de los países miembros de la plataforma. Consecuentemente, el grupo explora las alternativas de política pública enfocadas a los impuestos al carbono y a impuestos recaudatorios no pigouvianos que posibiliten los niveles de gasto e inversión necesarios para enfrentar los desafíos climáticos y de biodiversidad.

Las alternativas de política propuestas en el subgrupo de trabajo fueron: (i) a nivel internacional, un impuesto no pigouviano (de renta corporativa global) para la financiación de la acción climática; (ii) a nivel regional, un Tratado Multilateral sobre Impuestos al Carbono y (iii) en el ámbito nacional, buenas prácticas para el desmonte de los combustibles fósiles, a partir de la experiencia de Colombia, y la construcción de una matriz de medidas fiscales ambientales adoptadas por los países de la región que sirva de herramienta para los países miembros al momento de proponer reformas tributarias o fiscales con objetivos climáticos y de biodiversidad.

Este documento reúne las propuestas expuestas en el subgrupo de trabajo con el objetivo de ofrecer a los países miembros diversas alternativas para abordar la acción climática y la pérdida de biodiversidad mediante medidas tributarias a nivel nacional, regional y global. a través de la tributación en los distintos niveles (nacional, regional y global).

Primero, se presentará un breve diagnóstico del panorama ambiental y fiscal en la región (sección 1.2). A continuación, se expondrán las propuestas a nivel internacional (Sección 2.1), regional (Sección 2.2.) y nacional (sección 2.3). Finalmente se presentan las conclusiones del subgrupo de trabajo (Sección 3).

1.2 Diagnóstico

Los efectos del cambio climático y la pérdida de biodiversidad son evidentes en todas partes y se manifiestan de diversas maneras. En 2022, el Grupo Intergubernamental de Expertos

sobre el Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés)¹ alertó sobre el incremento de los eventos climáticos extremos y sus efectos negativos para el desarrollo normal de las sociedades. Según la Organización Meteorológica Mundial², el persistente calentamiento de los océanos y la fusión de los glaciares ha ocasionado que la tasa de aumento del nivel del mar presentada entre los años 2013 y 2022 sea el doble de la observada en el periodo de 1993 a 2002. Asimismo, la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES, por sus siglas en inglés) reafirmó que las acciones humanas han acelerado el cambio climático, la contaminación y la pérdida de hábitat de los animales³.

La región de América Latina y el Caribe ha sufrido un impacto diferenciado tanto por las condiciones naturales y de biodiversidad, como por los factores sociales y políticos. Las afectaciones ambientales derivadas del cambio climático en la región son de mayor envergadura que las presentadas en varios países del Norte global, en especial a través de fenómenos climáticos que no solamente han afectado a los habitantes de América Latina y el Caribe, sino también a su agricultura y medios de producción. Aunque la región es responsable del 8%⁴ de las emisiones de gases de efecto invernadero, ya experimenta fuertes efectos a causa del calentamiento global.

El cambio climático afecta de manera desproporcionada a nuestra región en la infraestructura básica, el suministro de agua potable, la producción de alimentos y la generación de electricidad, por tanto, pone en riesgo los medios de vida y los servicios básicos de la población con pérdidas y daños cuyo valor económico puede superar el 2% del PIB anual⁵. La CEPAL⁶ ha señalado que los impactos y riesgos en América Latina se observan en diferentes dimensiones:

- *Agricultura*. Deterioro en la calidad de los alimentos, proliferación de la inseguridad alimentaria. De manera consecuente, ingresos más bajos y alza de precios.
- *Agua*. Disminución en el acceso del agua, aumento de los niveles del mar e inundación en ciertas zonas de la región. Las consecuencias del cambio climático se dan en la América Latina y el Caribe en dos extremos: la escasez de agua en ciertas zonas donde se ha incrementado la inseguridad hídrica y, por otra parte, el

¹ Climate change 2022: impacts, adaptation and vulnerability, the working group II contribution to the sixth assessment report. (28 February 2022). <https://www.unep.org/resources/report/climate-change-2022-impacts-adaptation-and-vulnerability-working-group-ii>

² Organización Meteorológica Mundial. (2023). <https://wmo.int/es/news/media-centre/los-records-climaticos-se-han-sucedido-en-2023-y-han-conllevado-graves-consecuencias>

³ Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas. Informe de la Evaluación Mundial sobre la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas. (2019). <https://zenodo.org/records/3826598>

⁴ Grupo Banco Mundial. Hoja de Ruta para la Acción climática en América Latina y el Caribe 2021-2025. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/1a7421c1-fa2b-58b9-b2ed-b8f6e07bf392/content>

⁵ Effects of climate change in Latin America and the Caribbean. (2023). <https://www.caf.com/en/currently/news/2023/11/effects-of-climate-change-in-latin-america-and-the-caribbean/>

⁶ La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe Paradojas y desafíos del desarrollo sostenible. (2015). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37310-la-economia-cambio-climatico-america-latina-caribe-paradojas-desafios-desarrollo>

incremento de las inundaciones en países vulnerables por sus características geográficas.

- *Biodiversidad y bosques.* Modificaciones en los usos del suelo, desaparición de los bosques y pérdida generalizada de la biodiversidad y de los ecosistemas. Según la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), el aumento de las temperaturas, la acidificación de los océanos y los eventos climáticos extremos están contribuyendo a la disminución de especies y la degradación de ecosistemas vitales. Si bien como se mencionó anteriormente, la pérdida de biodiversidad es un problema mundial, este es de mayor magnitud en América Latina y el Caribe. En el informe de 2022 del Fondo Mundial para la Naturaleza⁷, se estableció que la región registra una disminución del 94% de la biodiversidad que había sido monitoreada, por lo que es importante frenar la expansión de la frontera agrícola en el Amazonas⁸, el bosque Atlántico y el norte de los Andes para contrarrestar esos efectos.
- *Salud.* Propagación de enfermedades. La Organización Mundial de la Salud⁹ ha señalado que el cambio climático, aunado a ciertas condiciones sociopolíticas de América Latina y el Caribe, ha generado un aumento en la morbilidad y mortalidad de los habitantes de la región, principalmente por un incremento en las enfermedades transmitidas a través del agua y de los alimentos.
- *Pobreza.* Aumento de migrantes por efectos del cambio climático, reducción de los ingresos en el sector agrícola y agudización de la desigualdad.

Para enfrentar estos desafíos, contar con los recursos necesarios es imprescindible. Sin embargo, a la fecha, aún persiste una brecha significativa entre los recursos disponibles y los recursos necesarios para afrontar el cambio climático y la pérdida de biodiversidad. Según la CEPAL, el financiamiento para el clima en el año 2020 fue de 22.900 millones de dólares y para cubrir las necesidades de inversión, el financiamiento actual como porcentaje del PIB tendría que aumentar entre siete y diez veces¹⁰. Se estima que la inversión acumulada al año 2030 debe ser de 2,1 a 2,8 billones de dólares equivalentes a una inversión anual promedio entre 3,7% y 4,9% del PIB regional (entre 215.000 y 284.000 millones de dólares). Para cubrir las acciones de mitigación, se requieren entre 2,3% y un 3,1% del PIB anual de la región y para la cumplir con las acciones de adaptación debe ser entre 1,4% y un 1,8% del PIB anual de la región. En la siguiente tabla se presentan las actividades relacionadas con cada componente.

⁷ Según lo establecido por el Foro Económico Mundial en 2022 en su Informe Planeta Vivo.

⁸ Según el Informe Planeta Vivo (2022), el bioma amazónico ya ha perdido el 16% de sus bosques y el 17% de los bosques restantes se han degradado.

⁹ Cambio Climático. (2021). <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/climate-change-and-health>

¹⁰ [La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe, 2023: necesidades de financiamiento y herramientas de política para la transición hacia economías con bajas emisiones de carbono y resilientes al cambio climático \(cepal.org\)](#).

Tabla 1. Inversiones anuales necesarias para alcanzar las contribuciones determinadas a nivel nacional en América Latina y el Caribe, 2023 - 2030. (En porcentajes del PIB regional)

Sector	Porcentaje del PIB
Sistema energético	0,22-0,97
Infraestructura: transporte	2,0
Transporte público eléctrico	0,02-0,08
Reducción de la deforestación	0,06
Total, mitigación	2,30-3,11
Reducción de la pobreza	0,05-0,046
Infraestructura: riego	0,1
Infraestructura: agua y saneamiento	0,7
Infraestructura: control de inundaciones fluviales y costeras	0,28
Sistemas integrales de alerta temprana	0,012
Biodiversidad (zonas protegidas)	0,26-0,28
Total adaptación	1,40-1,83
Inversión total	3.70-4.94

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la economía del cambio climático en América Latina y el Caribe, 2023. ¹¹

A pesar del alto impacto que ha tenido y tendrá el cambio climático en América Latina y el Caribe, y de la necesidad de financiación, la región tiene la posibilidad de ser un referente global por su abundancia en recursos naturales, riqueza y biodiversidad en sus ecosistemas¹², pero también por su trabajo coordinado en la consecución de los objetivos climáticos y de biodiversidad. Lo anterior sólo será posible si se disponen los recursos y acciones suficientes para la mitigación y adaptación al cambio climático en la región. Ante esta realidad, el capital natural y el medio ambiente se deben entender como bienes públicos globales cuya recuperación y conservación requieren de una gestión cuidadosa y de esfuerzos concertados de cooperación internacional que compensen la afectación desproporcionada que sufre la región de América Latina y el Caribe. Es importante precisar que el bienestar y prosperidad global dependen directamente del estado de la naturaleza en el planeta; por eso se entiende como activo esencial para la supervivencia humana¹³.

¹¹Ibid.

¹² Effects of climate change in Latin America and the Caribbean. (2023). <https://www.caf.com/en/currently/news/2023/11/effects-of-climate-change-in-latin-america-and-the-caribbean/>

¹³ Final Report - The Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review. (2021). <https://www.gov.uk/government/publications/final-report-the-economics-of-biodiversity-the-dasgupta-review>

La necesidad de abordar el cambio climático y la pérdida de biodiversidad resalta la necesidad de colaborar globalmente a través de políticas ambientales efectivas, la adopción de prácticas sostenibles en todos los sectores de la sociedad y la contribución de recursos para la financiación de la acción climática colectiva.

En la siguiente sección se abordan las propuestas que, en términos de política fiscal y tributaria a nivel internacional, regional y nacional, pueden contribuir significativamente a financiar la conservación de la biodiversidad y reducir los riesgos a los que está expuesta América Latina y el Caribe por el cambio climático.

2. Propuestas

Esta sección presenta las alternativas abordadas en el subgrupo de trabajo ambiental para la consideración de los países de la PTLAC. Por lo tanto, no implican necesariamente un respaldo de los países miembros del subgrupo, sino más bien alternativas de política que pueden ser estudiadas por los países que integran la Plataforma en la búsqueda de soluciones fiscales para la acción climática y la pérdida de biodiversidad a nivel doméstico, regional e internacional. Estas propuestas constituyen insumos no vinculantes para las decisiones de política tributaria de los países miembros que deberán tener en cuenta los marcos jurídicos domésticos y prioridades nacionales.

2.1 Esfera global: impuestos no pigouvianos para la financiación de la acción climática.

El cambio climático demanda acciones urgentes que conllevan gastos públicos adicionales en todo el mundo. No obstante, la búsqueda unilateral de financiación para abordar este desafío no ha sido lo suficientemente efectiva, y los impuestos pigouvianos han tenido un impacto limitado. Aunque estos impuestos buscan modificar comportamientos nocivos para el medio ambiente, no generan recursos suficientes para invertir en la restauración y conservación de ecosistemas, así como en la mitigación y adaptación al cambio climático.

En este contexto, se propone la creación de un impuesto de renta corporativo y personal a nivel global dirigido a las empresas y grupos familiares de mayores ingresos a nivel mundial. Esto podría constituir una alternativa de política tributaria efectiva para recaudar los recursos necesarios que financien parte de las acciones requeridas para combatir el cambio climático y la pérdida de biodiversidad. Los grupos empresariales y familiares de mayores ingresos a nivel global están en la mejor posición para contribuir con la financiación de este desafío.

En el caso del resto de los contribuyentes, seguirían operando bajo el impuesto de renta nacional en sus países de residencia, minimizando así el impacto de la medida sobre la soberanía nacional. Es importante destacar que los países que se adhirieran a este mecanismo deberían ceder jurisdicción sobre el impuesto de renta para los sujetos pasivos cubiertos. En la mayoría de los casos, esto no implicaría un sacrificio fiscal, ya que tanto las empresas como los individuos de mayores ingresos a nivel global no representan una porción significativa del recaudo por impuesto de renta en la región de Latinoamérica y el Caribe.

Dada la naturaleza global del impuesto propuesto, se requiere un sujeto activo global con la capacidad de administrarlo. Algunos académicos han planteado la posibilidad de crear una Organización Tributaria Internacional, lo cual es factible en el marco del proceso de elaboración de una convención marco de cooperación internacional en materia tributaria en la ONU. Idealmente, dicha organización fusionaría el proceso transparente e incluyente de la ONU con la capacidad técnica y eficiencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Esta organización podría administrar el impuesto global para la acción climática y de biodiversidad con facultades de cobro, resolución de controversias y reglamentación sobre los elementos esenciales del impuesto acordados en el instrumento internacional (convención o protocolo).

En cuanto a los sujetos pasivos, el Marco Inclusivo de la OCDE acordó que las empresas más digitalizadas, es decir, más difíciles de gravar con el impuesto doméstico de renta corporativa, son aquellas que superan los ingresos brutos anuales de 20 billones de euros. Por lo tanto, se podría establecer un umbral para empresas y grupos familiares basado en ingresos brutos anuales, por ejemplo, de más de 30 billones en activos líquidos. En un primer piloto, la medida incluiría únicamente a las personas jurídicas, cuyo cumplimiento es más fácil de verificar.

La base gravable del impuesto debería contemplar un mecanismo para aliviar parcialmente la doble imposición con países no adheridos al mismo. En ese sentido, el mecanismo para calcular la tarifa efectiva de tributación bajo el Pilar 2 del Marco Inclusivo de la OCDE podría ser un punto de partida para llegar a una base gravable aceptable para todos los actores. Con base en lo anterior, se sugiere un crédito por impuestos efectivamente pagados, sin posibilidad de recuperar el monto vía subsidios o devoluciones.

En cuanto a la tarifa final, esta debería reflejar la capacidad de los contribuyentes con mayores ingresos a nivel mundial. Por parte del recaudo, inicialmente se podría destinar a financiar el organismo encargado de su recolección y distribución, el resto se invertiría directamente en proyectos de bienes globales que generen impactos positivos para el clima y la conservación de la biodiversidad. Su administración sería mediante un fondo transparente al que podrían aplicar proyectos a nivel global, para lo cual se definiría una metodología de aplicación y selección de proyectos.

Recuadro 1. Consideraciones de la sociedad civil y el sector privado.

Consideraciones de la sociedad civil:
✓ Compartimos la importancia de impulsar un impuesto de renta corporativo a nivel global, poniendo énfasis en los foros internacionales de política fiscal o climática mencionados en el texto, como la ONU, el IFCMA, o el taskforce en tributación ambiental creado por Francia y Kenya en la COP26.
✓ Con respecto a la instrumentalización del impuesto de renta corporativo a nivel global, consideramos necesario adoptar salvaguardias institucionales efectivas de realizarse una cesión de jurisdicción tal como fuera planteada en el documento compartido a efectos de la creación de una autoridad centralizada de coordinación tributaria -Organización Tributaria

Internacional-. Dichas salvaguardias resultan esenciales para evitar el cooptamiento de dicha institución por parte de los Estados del Norte Global y las grandes corporaciones, disminuyendo así el potencial redistributivo del instrumento tributario planteado mediante influencias indebidas y dinámicas conservadoras en la implementación (aspecto suscitado, por ejemplo, en el Marco Inclusivo de la OCDE).

✓ Iniciativas como un impuesto de renta corporativo a nivel global o un tratado multilateral sobre impuestos al carbono a nivel regional, entre otras, sirven como ejemplo concreto de las herramientas con las que pueden contar los Estados de la región para hacerse de los recursos necesarios para ampliar el espacio fiscal de una manera que habilite las políticas de mitigación y adaptación necesarias y, a su vez, no cargue el costo de la transición en las espaldas de las personas más vulnerables a la crisis climática.

✓ Es importante considerar la incorporación una perspectiva de DD. HH., en ese sentido, el marco jurídico otorgado por el Derecho Internacional de los DD.HH. provee una perspectiva indispensable a ser tenida en cuenta por los Estados a lo largo de las negociaciones. Mediante su establecimiento de deberes obligatorios como el de cooperación y asistencia internacional, progresividad, asignación del máximo de los recursos disponibles y respeto a la igualdad sustancial de las personas, los DD. HH. enmarcan a los impuestos ambientales en un imperativo legal que todos los Estados deben respetar, no meramente en una decisión discrecional de los gobiernos de turno.

Consideraciones del sector privado:

✓ La propuesta presenta elementos potenciales de interés, sin embargo, requiere un análisis de impacto con mayor nivel de detalle.

✓ Esta propuesta debe evitar al máximo duplicar las iniciativas realizadas y las que están actualmente en discusión en otros foros internacionales sobre la fiscalidad internacional.

✓ Se debe evaluar las implicaciones que podría tener esta propuesta sobre la soberanía de los países, tanto en materia fiscal como constitucional.

✓ Se debe revisar si la creación de un organismo internacional es el mecanismo más idóneo para recaudar y distribuir los recursos originados por el impuesto propuesto. Es importante que también se estudie un mecanismo eficaz de resolución de conflictos.

✓ Se propone a la plataforma trabajar sobre la base de las legislaciones de políticas existentes.

✓ La región aún carece de un impuesto sobre la renta de las personas individuales más equitativo (considerando el alto nivel de economía informal) y, en el contexto del grupo de trabajo sobre medio ambiente, sugerimos mantener el enfoque en compartir las mejores prácticas y mejorar las políticas existentes en esta área.

Nota: La presidencia pro tempore de Colombia propone continuar con el análisis de esta solución en el subgrupo de trabajo ambiental partiendo de los comentarios de los grupos consultivos ilustrados en el recuadro y los demás comentarios que los países miembros deseen traer a la discusión. Dicho análisis será abordado por los países que así lo decidan.

2.2 Esfera regional: Tratado Multilateral sobre los Impuestos al Carbono

El establecimiento de tributos en el contexto de la preservación medioambiental se ha reconocido como una de las alternativas viables y más efectivas tanto a nivel nacional como internacional. Aunque se ha avanzado en términos prácticos y teóricos con el propósito de gravar la contaminación, la falta de una adecuada coordinación entre los países podría ocasionar efectos no deseados, como una “carrera hacia abajo”, donde algunos países podrían establecer tarifas bajas o nulas para atraer inversiones, perjudicando a los países con tributos ambientales más ambiciosos.

Una posible solución a este problema a nivel regional es la propuesta de un Tratado Multilateral sobre los Impuestos del Carbono (MCTT, por sus siglas en inglés), elaborado y presentado por la experta en tributación ambiental Tatiana Falcao (ver anexo 1) al subgrupo ambiental. Este tratado aborda los principios y componentes generales del sistema tributario mencionado, con el objetivo de estabilizar y reducir las emisiones a la atmósfera, diferenciando los precios entre los combustibles fósiles según su intensidad de carbono.

El MCTT es un acuerdo medioambiental vinculante que utiliza un impuesto sobre el carbono como un instrumento fiscal para ayudar a los países a cumplir sus objetivos de mitigación asignados en sus Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDCs) para el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París y a la movilización de recursos a nivel nacional. Además, esta propuesta se fundamenta en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que establece el principio: quien contamina asume el costo de la contaminación, así como la obligación de prevenir y reducir las causas del cambio climático y sus efectos nocivos.

El MCTT propone que los Estados contratantes graven el carbono contenido en los combustibles fósiles o sus derivados, al nivel de extracción (la regla de la presunción). Si el país facultado opta por no ejercer su derecho a gravar, cede el paso, en primer lugar, al país de refinación o transformación y, en segundo lugar, al país de consumo, en virtud de una asignación secundaria y terciaria de derechos, para gravar la capacidad contaminante de tales productos. De esta forma, el MCTT determina un impuesto mínimo sobre el carbono, pero no un techo. Además, esta alternativa prevé diferentes tipos impositivos en función del nivel de desarrollo del país y siguiendo el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

Por último, el MCTT crea un sistema cerrado entre los países adheridos al tratado, permitiendo la aplicación de medidas de ajuste del carbono en frontera hacia países no miembros del MCTT para prevenir fugas de carbono. También prevé la creación de un fondo para el desarrollo y la difusión de tecnologías bajas o nulas en carbono entre los países miembros del acuerdo.

Recuadro 2. *Consideraciones de la sociedad civil y el sector privado.*

Consideraciones de la sociedad civil:

✓ La propuesta para implementar un impuesto multilateral al carbono (MCTT) representa una iniciativa pionera con múltiples beneficios potenciales para América Latina y el Caribe y a nivel global, incentivando así la transición hacia economías más limpias y sostenibles.

✓ Su implementación efectiva podría servir como un modelo para otras regiones y fortalecer el compromiso global con el medio ambiente. Sin embargo, la propuesta debe considerar estrategias efectivas para garantizar que se compensen los sectores más desfavorecidos por los efectos regresivos de tales medidas, además de ampliar la gama de impuestos verdes disponibles para combatir el cambio climático y garantizar la igualdad de género.

✓ Promueve la justicia climática y de género con una visión innovadora y equitativa frente al cambio climático. Esto se debe a que los ingresos generados por este impuesto además de destinarse a financiar proyectos para combatir el cambio climático podrían promover la igualdad de género. El MCTT, al considerar las diferencias en el nivel de desarrollo económico de los países para ajustar las tasas impositivas, no solo podría promover una mayor equidad entre naciones sino también dentro de ellas. En ese sentido, este enfoque puede facilitar el acceso a tecnologías limpias y sostenibles para pequeñas productoras y empresarias, permitiéndoles participar en la economía verde.

✓ La imposición de un costo al carbono incentiva la innovación y la adopción de tecnologías limpias. Las empresas podrían invertir en energías renovables y procesos de producción más eficientes, estimulando así el crecimiento de industrias verdes y la creación de empleos sostenibles.

✓ El MCTT puede servir como un mecanismo de solidaridad regional, fortaleciendo la cooperación entre países latinoamericanos en la lucha contra el cambio climático. Al compartir un marco impositivo común, los países pueden coordinar mejor sus políticas ambientales y climáticas, creando sinergias y optimizando ingresos fiscales con destinos específicos para la adaptación y mitigación de los efectos climáticos y cambios de la matriz energética.

✓ La propuesta se alinea con los objetivos del Acuerdo de París, ayudando a los países a cumplir con sus compromisos de reducción de emisiones. Al implementar un impuesto al carbono, los países pueden avanzar hacia sus NDCs de una manera más estructurada y financiada.

Consideraciones del sector privado:

✓ En vez de un impuesto mínimo al carbono, la propuesta se puede apoyar potencialmente en el concepto sobre el establecimiento de un precio mínimo del carbono en toda la región,

<p>otorgando derechos de imposición a los países/actores situados más abajo en la cadena de valor (en la medida en que el país de extracción/importación no aproveche sus derechos de imposición). Esto también podría desencadenar una adopción más generalizada de la tarificación del carbono en toda la región, en la que algunos países aún no disponen de ella.</p>
<p>✓ La consagración de este principio en un tratado sobre la fiscalidad del carbono puede no constituir la solución óptima. Es imperativo que los gobiernos consideren mecanismos e instrumentos de tarificación del carbono complementarios para gravar la contaminación.</p>
<p>✓ En la actualidad, organizaciones como el FMI y la OCDE están realizando importantes esfuerzos para evaluar la equivalencia de los precios del carbono entre diversos instrumentos. Se sugiere que se tengan en cuenta estos esfuerzos a la hora de evaluar la tarificación del carbono.</p>
<p>✓ Se recomienda a la PTLAC evaluar hasta qué punto la equivalencia del precio del carbono debería ser amplia y los tipos de instrumentos fiscales que se consideran adecuados para la equivalencia, extendiéndose más allá de la fiscalidad de la energía, que prevalece en numerosos países.</p>
<p>✓ Dada la inclinación del tratado por gravar las fases anteriores del valor de producción, existe la posibilidad de que el precio del carbono induzca a la inflación sin instigar necesariamente el cambio de comportamiento previsto en los consumidores, que suele ir ligado a este tipo de incentivos. El incentivo más eficaz para el cambio de comportamiento suele surgir más cerca del punto de tarificación o imposición del carbono que en las fases de las empresas o el consumo privado.</p>
<p>✓ Es igualmente crucial considerar cómo interactuaría un impuesto mínimo sobre el carbono con los subsidios a los combustibles fósiles que algunos países de LATAM todavía pueden estar proporcionando a sus contribuyentes. Sin embargo, se requiere un período más prolongado para determinar efectivamente la prevalencia de tales subsidios en todos los países y si el tratado sobre el impuesto al carbono interactuaría efectivamente con ellos.</p>

Nota: La presidencia pro tempore de Colombia propone continuar con el análisis de esta solución en el subgrupo de trabajo ambiental partiendo del anexo, los comentarios de los grupos consultivos ilustrados en el recuadro y los demás comentarios que los países miembros deseen traer a la discusión. Dicho análisis será abordado por los países que así lo decidan.

2.3 Esfera nacional.

2.3.1 Subsidios a los combustibles y las lecciones aprendidas: la experiencia colombiana.

En Colombia, los subsidios a los combustibles han sido una práctica que ha tenido como propósito mantener los precios bajos para los consumidores y apoyar a ciertas

industrias, como la agricultura y el transporte. Sin embargo, la experiencia del país ha mostrado que la adopción generalizada de estos subsidios puede provocar una serie de efectos adversos, tanto económicas como ambientales, que ofrecen lecciones importantes para la formulación de políticas fiscales en el futuro.

En primer lugar, los subsidios a los combustibles en Colombia han demostrado ser costosos para el gobierno, desviando recursos que podrían emplearse en áreas prioritarias como la salud, la educación o la infraestructura. Esto limita la capacidad de los gobiernos para abordar otras necesidades importantes de la sociedad. Además, han contribuido a problemas ambientales al fomentar involuntariamente un mayor consumo de combustibles fósiles y desalentar la transición hacia fuentes de energía más limpias y renovables. Esto ha resultado en un aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero y la contaminación del aire, con impactos negativos para la salud humana y el medio ambiente.

La experiencia reciente del país en la reducción gradual de los subsidios a los combustibles fósiles ofrece varias lecciones. En primer lugar, se deben considerar los costos totales y los impactos a largo plazo de estas políticas, así como promover la transparencia y la rendición de cuentas en su formulación, involucrando a todas las partes interesadas relevantes y asegurando que los subsidios se dirijan eficazmente a quienes más los necesitan. Además, la estrategia de desmonte gradual de los subsidios a los combustibles en Colombia ha logrado reducir la regresividad del gasto público, mitigar los efectos sobre la inflación y liberar recursos valiosos para otros fines.

Por ende, la experiencia colombiana evidencia que, pese a los posibles efectos no deseados, la eliminación gradual y responsable de los subsidios a los combustibles también puede generar beneficios significativos para las finanzas públicas y el medio ambiente. Al reinvertir los recursos liberados en áreas como la energía limpia, el transporte sostenible y la adaptación al cambio climático, los gobiernos pueden promover un desarrollo más equitativo y sostenible a largo plazo.

2.3.2 Matriz de medidas fiscales adoptadas por los países en materia climática y de biodiversidad.

En la actualidad, América Latina y el Caribe no cuenta con una herramienta integral que recopile todas las medidas fiscales adoptadas por los países de la región en relación con el cambio climático y de biodiversidad. La Tabla 3 presenta las principales características de los impuestos al carbono vigentes en Argentina, Chile, Colombia, México y Uruguay. A partir de esta herramienta, se propone desarrollar una base de datos más completa que incluya todos los instrumentos tributarios relacionados con el medio ambiente disponibles en los países de la región. Esto proporcionaría un recurso útil y práctico para tomar decisiones informadas, permitiéndoles acceder de manera fácil y sistemática a las experiencias de otros países. Con esta información, podrían adoptar nuevas medidas o mejorar las existentes en sus respectivas jurisdicciones.

Tabla 2. Impuestos al carbono adoptados por los países en materia climática y de biodiversidad: Argentina, Chile, Colombia, México y Uruguay

	Argentina	Chile	Colombia	México	Uruguay
Instrumento fiscal	Impuesto al Dióxido de Carbono. Establecido en la Ley 27.430 de 2017.	Impuesto a las fuentes fijas contaminantes. Establecido inicialmente como parte de la Ley 20.780 de 2014, revisado en la Ley 20.889 de 2016.	Impuesto Nacional al Carbono. Inicialmente establecido como parte de la ley 1.819 de 2016, revisado en la ley 2.277 de 2022.	Emisiones de dióxido de carbono en la Ley de Impuesto Especial sobre Producción y Servicios – IEPS. Establecido por decreto legislativo en 2013.	Emisiones de dióxido de carbono en la Ley de Impuesto Específico Interno – IMESI. Establecido en el art. 326 de la Ley 19.996 del 2021.
Año de implementación	2018	2017	2017	2014	2022
Punto de regulación/Sujeto pasivo	Intermedio (<i>midstream</i>) Los sujetos pasivos son los importadores definitivos y las empresas que refinan, produzcan, elaboren, fabriquen y/u obtengan combustibles líquidos y/u otros derivados de hidrocarburos en todas sus formas, directamente o a través de terceros.	Aguas abajo (<i>downstream</i>) Los contribuyentes son los establecimientos cuyas fuentes emisoras, individualmente o en su conjunto, emitan 25.000 o más toneladas anuales de dióxido de carbono (CO ₂).	Intermedio (<i>midstream</i>) para los combustibles fósiles y aguas abajo (<i>downstream</i>) para el caso específico del carbón. Para el caso del gas y derivados del petróleo los sujetos pasivos son los importadores y productores de combustibles fósiles, incluyendo para su propio consumo. Para el caso del carbón, el sujeto pasivo es el consumidor final.	Intermedio (<i>midstream</i>) Los contribuyentes son personas o empresas que realizan ventas domésticas o importaciones.	Intermedio (<i>midstream</i>) Los contribuyentes son las refinерías e importadores de gasolina.
Base gravable	Combustibles líquidos (nafta, gasolina, solvente, gasoil, diésel, kerosene, y fuel oil) y algunos combustibles sólidos (coque de petróleo y carbón mineral).	Emisiones de dióxido de carbono.	Derivados del petróleo (fuel oil, ACPM, jet fuel, kerosene, gasolina y gas licuado de petróleo), gas natural y carbón (a partir de 2025).	Combustibles líquidos (propano, butano, gasolinas, turbosina y otros kerosenos, diésel, combustóleo) y algunos combustibles sólidos (coque de petróleo, coque de carbón, carbón mineral) y otros combustibles fósiles.	Gasolina (Nafta Súper y Nafta Premium 97) 30-S.

Precio del carbono 2024 (US\$/tCO₂e)	3,34 (2023)¹⁴	5 (la legislación establece el precio en US\$)	6,6 (25.799,56 pesos colombianos)	3,79 (2023)¹⁵	162 (6.373 pesos uruguayos)
Tipo de impuesto	<p>Impuesto unitario, monto fijo para cada producto cubierto basado en su contenido de CO₂e.</p> <p>Los valores se actualizan trimestralmente por calendario sobre la base de las variaciones del IPC.</p>	<p>Impuesto aplicado a las emisiones de CO₂.</p>	<p>Impuesto unitario, monto fijo para cada producto cubierto basado en su contenido de CO₂e.</p> <p>La tarifa se actualiza anualmente según variación del IPC más un punto porcentual hasta que el precio del carbono alcance 3 unidades de valor tributario (UVT).</p>	<p>Impuesto unitario, monto fijo para cada producto cubierto basado en su contenido de CO₂e.</p> <p>Los valores se actualizan anualmente según la variación del IPC.</p>	<p>Impuesto unitario, monto fijo para cada producto cubierto basado en su contenido de CO₂e.</p> <p>Los valores se actualizan anualmente según la variación del IPC.</p>
Exenciones y tratamientos fiscales preferenciales	<p>Exenciones: Exportaciones; ventas de combustibles para transporte internacional, cabotaje y barcos pesqueros; productos utilizados como insumos para procesos industriales.</p>	<p>Exenciones: Emisiones asociadas a calderas de agua caliente utilizadas en servicios vinculados exclusivamente al personal y de grupos electrógenos de potencia menor a 500 kWt; medios de generación renovable no convencional cuya fuente de energía primaria sea la energía biomasa.</p>	<p>Exenciones: Carbón de coque; en el caso del GLP solo se causa a usuarios industriales; en el caso del gas natural solo se causa en la venta a la industria de la refinación de hidrocarburos y la petroquímica; Alcohol carburante destinado a la mezcla con gasolina para los vehículos automotores y el biocombustible destinado a la mezcla con ACPM para uso en motores diésel; venta de combustibles para transporte internacional; exportaciones.</p> <p>Tratamientos preferenciales: tasa especial cero para algunos departamentos y municipios;</p>	<p>Exenciones: Hidrocarburos que no se destinen a un proceso de combustión (parafinas, materia prima para negro de humo, residuo largo, asfaltos, aceite cíclico ligero, aceites lubricantes básicos, lubricantes y propileno).</p>	No

¹⁴ World Bank (2023), State and Trends of Carbon Pricing 2023.

¹⁵ Ibid.

			deducibilidad del impuesto al carbono del impuesto sobre la renta.		
Compensación de emisiones para reducir las obligaciones tributarias	No	Sí	Sí	Sí	No
Cobertura de las emisiones (%) ¹⁶	20	29,4	23	44	11,2
Ingresos fiscales generados en 2022 (% del PIB)	0,03	0,06	0,03	0,01	0,36
Destino de los ingresos fiscales	Presupuesto general con porcentajes específicos de distribución por partida presupuestaria.	Presupuesto general.	80% para gastos en políticas ambientales y de cambio climático; 20% para la financiación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).	Presupuesto general.	Presupuesto general, con un porcentaje no especificado destinado a financiar políticas de mitigación y adaptación al cambio climático.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la legislación de cada país.

3 Conclusiones

América Latina y el Caribe es una de las regiones más vulnerables a los efectos del cambio climático y la pérdida de biodiversidad y, al mismo tiempo, es un actor estratégico para hacer frente a estas problemáticas. Para alcanzar estos objetivos, la región requiere de inversiones significativas, y la política tributaria a nivel nacional, regional e internacional juega un rol fundamental.

Este documento es el resultado del trabajo realizado por el subgrupo de trabajo ambiental de la PTLAC, que presenta cuatro alternativas de política en tributación ambiental en diferentes niveles, las cuales fueron expuestas para su consideración. Estas alternativas buscan recaudar recursos adicionales para financiar la lucha contra el cambio climático y la pérdida de biodiversidad, así como desincentivar actividades que impactan negativamente en el ambiente.

Dado que estos desafíos son transnacionales, la respuesta requiere de la cooperación regional entre los países de América Latina y del Caribe. Estas alternativas se presentan a los países miembros de la PTLAC para su consideración y con el objetivo avanzar en la construcción y eventual adopción de una o varias de ellas durante las siguientes etapas en concordancia con sus políticas internas, de ser decisión de cada país.

¹⁶ Ibid.