

## RESUMEN DE POLÍTICA #5

# Instrumentos de política pública para promover la acción climática del sector privado: experiencias de Latinoamérica y el Caribe

Este material ha sido producido con el propósito de divulgar aprendizajes de la **Comunidad de Práctica sobre Articulación Público-Privada para la Acción Climática en Latinoamérica** (ArticuLAC), una iniciativa conjunta del programa EUROCLIMA, a través de (GIZ) GmbH, la Plataforma Regional LEDS LAC y el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) de INCAE Business School.

Elaboración: Priscila Picado Valenzuela, CLACDS/INCAE y Ana María Majano, LEDS LAC y CLACDS/INCAE

Aportes de contenido y revisión editorial: Hilda Dubrovsky, Fundación Bariloche, Argentina; José Alfredo Arce, Alianza para la Acción Climática, Costa Rica; Rosa Vásquez, GIZ Costa Rica; Andrea del Cid, Cámara de Industria de Guatemala; Rocío Ruelas, Instituto de Movilidad y Transporte del Estado de Sonora, México; Javier Perla, SGS, Perú.

Supervisión: Pablo Rojas, GIZ/EUROCLIMA, Ronald Arce, CLACDS/INCAE

Revisión de estilo: Ximena Ríos

Diagramación: Libélula

Más información sobre la CdP:

<https://ledslac.org/>

<https://euroclimaplus.org/>

Correo electrónico:

[cdpsectorprivado@euroclimaplus.org](mailto:cdpsectorprivado@euroclimaplus.org)

Fecha: marzo de 2023

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de la Comunidad de Práctica sobre Articulación Público-Privada para la Acción Climática en Latinoamérica (ArticuLAC) y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

La acción del sector privado es fundamental para la descarbonización de la economía y el incremento de la resiliencia, en línea con los objetivos del Acuerdo de París. Las políticas públicas constituyen el marco en el que se dan esos esfuerzos privados, ya que establecen las reglas del juego y envían señales de inversión. Por esta razón, un marco de políticas claro y coherente es clave para la efectividad y eficiencia de la acción climática privada, tanto para el logro de las metas de cada país como de los objetivos de las empresas.

La Comunidad de Práctica sobre Articulación Público-Privada para la Acción Climática del Sector Privado en Latinoamérica (ArticuLAC) reúne a representantes de instituciones de gobierno y sector privado de trece países del programa EUROCLIMA, quienes participan en actividades de diálogo, intercambio y fortalecimiento de capacidades, con el objetivo de promover una mayor articulación de las estrategias y acciones climáticas de ambos sectores.

En este marco, durante el segundo semestre del 2022, se organizó un grupo de discusión sobre instrumentos de política pública para promover la acción climática del sector privado. Este grupo desarrolló tres sesiones de trabajo enfocadas en diferentes instrumentos utilizados en la región: impuestos al carbono, esquemas de reporte voluntario de emisiones y compras públicas sostenibles. Adicionalmente, en otras sesiones de la Comunidad de Práctica se abordaron conceptos y experiencias sobre mercados de carbono.

En este documento, se presentan de manera resumida los principales elementos de los instrumentos antes mencionados y de las experiencias de aplicación en países latinoamericanos. De igual modo, se proporcionan referencias bibliográficas para profundizar en su conocimiento.

Cofinanciado por:



Implementado por:





## Mecanismos de precio al carbono

Los mecanismos de precio al carbono son instrumentos que pueden ser utilizados por los gobiernos para fijar un precio a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), principalmente el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), con el objetivo de promover la reducción de dichas emisiones mediante la internalización de los costos ambientales en el precio de los bienes y servicios producidos (PNUD, 2022).

Existen dos tipos principales de instrumentos de política para establecer precios al carbono: **los impuestos al carbono y los sistemas de comercio de emisiones** (ETS, por las siglas en inglés *Emission Trading System*). En el primero, el precio se fija directamente a través de una tasa impositiva. En el segundo, se establecen límites máximos de emisiones para ciertas industrias y se permite a las empresas comprar y vender derechos de emisión, por lo que el precio del carbono se establece en el mercado (PNUD, 2022).

La decisión de utilizar uno u otro de estos instrumentos para establecer un precio al carbono en un país determinado depende de las circunstancias nacionales, pues cada uno tiene sus ventajas y desventajas. En cuanto al impacto, con los impuestos se tiene certeza del precio, pero no de los resultados en términos de disminución de emisiones, mientras que, con los ETS se tiene certeza del nivel de emisiones por lograr, pero no del precio. Los impuestos pueden ser más costo-efectivos en su aplicación, pero pueden enfrentar más oposición; los mecanismos de mercado, por su parte, pueden ser más atractivos para el sector privado, pero son complejos y requieren más recursos para su administración (PMR, 2017). En las próximas páginas, se presentan los principales elementos de ambos instrumentos y los avances en su aplicación en la región latinoamericana.

### Impuestos al carbono

Los impuestos al carbono fijan un precio a las emisiones de GEI al gravar con una tasa fija cada tonelada de CO<sub>2</sub> emitida en un producto o proceso. Esto proporciona un incentivo a quien paga el impuesto a disminuir sus emisiones para reducir sus obligaciones tributarias, ya sea a través de prácticas más eficientes, la utilización de combustibles más limpios o, en el caso de los consumidores, el cambio de hábitos, tomando en cuenta la necesidad de que este tipo de impuestos sean progresivos y estén diseñados para reducir brechas socioeconómicas. Además, se generan ingresos adicionales para el gobierno. En algunos casos, los sujetos del impuesto pueden tener la opción de reducirlos, por ejemplo, al comprar compensaciones o llegar a acuerdos con otras instancias para reducir emisiones (PMR, 2017).

**Cuadro 1.** Impuestos al carbono en Latinoamérica

Jurisdicciones nacionales y subnacionales	Impuesto al CO <sub>2</sub>	Base impositiva	Año de inicio	Tasa impositiva (USD/TON CO <sub>2</sub> e)	Cobertura nacional (%GEI)
Argentina	Impuesto al Combustible, Contenido de Carbono. Ley 23.966 en su Título III	Compra/venta de combustibles fósiles; Todos los sectores, excepto biocombustibles	2018	1 - 10 (2019-2028)	40
Colombia	Impuesto al Combustible, Contenido de Carbono. Art. 221 Ley 1819, diciembre 2016.	Compra/venta de combustibles fósiles; Todos los combustibles, excepto Carbón	2017	5-10	16
Chile	Impuesto a las Emisiones. Art. 8 Ley 20.780 y su posterior simplificación Ley 20.899	Emisión en Calderas/turbinas (>50 MW); Todos los sectores y combustibles fósiles, excepto biomasa	2017	5	42
México	Impuesto al Combustible, Contenido de Carbono	Compra/venta de combustibles fósiles; Todos los combustibles excepto Gas	2014	1-4	30

**Fuente:** Romero, G. (2022) presentación para la Comunidad de Práctica ArticulAC

Estos impuestos se aplican a una amplia gama de productos y sectores, incluyendo la producción de petróleo, gas natural y carbón, así como el uso de vehículos y la industria. A nivel subnacional, algunos estados de México han implementado impuestos más limitados sobre la producción y consumo de combustibles fósiles, donde los fondos recaudados se utilizan en programas para disminuir el impacto ambiental definidos por el Gobierno Estatal (García et al., 2021).

## Sistemas de comercio de emisiones

Una alternativa para establecer un precio al carbono son los sistemas de comercio de emisiones (ETS, por sus siglas en inglés), en los que un gobierno fija un tope en la cantidad de emisiones que un sector regulado puede generar durante un período de cumplimiento (generalmente un año), emite una cantidad equivalente de derechos de emisión para ser distribuidos o vendidos entre las instancias reguladas, que pueden ser comercializados entre participantes: aquellos que generen menos emisiones que las asignadas pueden vender los derechos “sobrantes” y quienes sobrepasen su asignación pueden comprar derechos para cumplir con sus obligaciones. El objetivo final de este instrumento es provocar cambios en las tecnologías y en el comportamiento de los agentes (productores, consumidores e inversionistas) a fin de reducir las emisiones de GEI (Romero, 2022).

En Latinoamérica, el país más avanzado en este campo es México, cuya Ley General de Cambio Climático, aprobada en el 2012, sentó las bases para la creación de un mercado de carbono en el país. Desde entonces, con apoyo de varios socios, se han desarrollado las reglas y mecanismos para el funcionamiento del mercado y se implementó una fase piloto que finalizó en el 2022 (ver Cuadro 1). Por otra parte, en enero del 2023, el Ministerio de Ambiente de Panamá realizó el lanzamiento oficial de la “Hoja de ruta del Mercado Nacional de Carbono”. En Colombia, en el 2022, se creó, a través de una resolución gubernamental, la Comisión de Estudio para la Promoción y Desarrollo de los Mercados de Carbono.

Por otra parte, existen los mercados regulados internacionales, que están asociados al cumplimiento de compromisos ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC): el que surgió a raíz del Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kioto y los que se encuentran actualmente en desarrollo en el marco del Artículo 6 del Acuerdo de París, que permite la cooperación directa (6.2) y el intercambio de derechos de emisión (6.4) entre países, para el cumplimiento de las metas de mitigación establecidas en las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC).

En adición a los mercados regulados u obligatorios de emisiones, existen mercados voluntarios, en los que se comercializan certificados o créditos de carbono que son utilizados por empresas y otras organizaciones para cumplir con sus compromisos voluntarios de reducción de emisiones, en el marco de su responsabilidad ambiental. En este caso, los proyectos usan estándares, tales como Gold Standard, Voluntary Carbon Market (VCM), Verra o los del Mecanismo de Desarrollo Limpio, para verificar la remoción o emisiones evitadas representadas en los créditos de carbono.

La región latinoamericana es la segunda mayor proveedora de créditos voluntarios del mundo, con algo menos del 20 % del suministro total de créditos a nivel mundial en 2020 y 2021, siendo Perú, Brasil y Colombia los mayores contribuyentes de créditos en la región —lo que representa más del 80 % (71 MtCO<sub>2</sub>e)—, seguidos de Uruguay y Guatemala. La mayoría de los créditos más recientes provienen de proyectos relacionados con soluciones basadas en la naturaleza y energías renovables (ICAP y IETA, 2021).

El aumento de espacios de comercio de emisiones, regulados y voluntarios, regionales, nacionales, subnacionales e internacionales, cuyas reglas están todavía en desarrollo, plantea a los gobiernos y otros actores el reto de garantizar la coherencia entre los diversos mecanismos, así como la integridad ambiental de los créditos que se comercializan y la prevención de una doble contabilidad. Ello resulta clave para la credibilidad de los sistemas y para el logro de los objetivos climáticos nacionales y globales.



### Colombia

En Colombia, el impuesto nacional al carbono fue creado en 2016 y entró en vigor el 1 de enero de 2017. Este impuesto recae sobre el contenido de carbono de todos los combustibles fósiles, incluyendo los derivados del petróleo y todos los tipos de gas fósil utilizados con fines energéticos, siempre que sean empleados para la combustión (no se incluye el carbón mineral). Los ingresos por la recaudación de este impuesto se destinan a actividades y proyectos relacionados con el desarrollo sostenible. En 2019, se recaudaron aproximadamente USD 131,7 millones; en 2020, 82,8 millones; y en 2021, USD 84,8 (estimación de enero de 2022). De acuerdo con la legislación aplicable, el impuesto no se cobra a las personas naturales o jurídicas obligadas al pago que certifiquen ser neutras en carbono, es decir, aquellas que compensen todas las emisiones de GEI generadas por el uso de los combustibles fósiles a los cuales se le cobra el impuesto nacional al carbono. Al existir la opción de que las entidades reguladas acudan al mecanismo de no causación en lugar de pagar el impuesto al carbono, se ha aumentado la demanda de reducciones certificadas de emisiones, potenciando el mercado voluntario de carbono y generando experiencias que servirán como base para la preparación de un futuro Sistema de Comercio de Emisiones (SCE) en el país.

**Fuente:** adaptado de MéxiCO<sub>2</sub>, 2022. **Nota técnica:** Impuesto al carbono en Colombia.



## Programas de reporte voluntario de GEI

Los sistemas de reporte voluntario de gases de efecto invernadero (GEI) son programas en los que las empresas y organizaciones pueden reportar de manera voluntaria sus emisiones de GEI a una entidad gubernamental o a una organización privada acreditada. El objetivo de estos sistemas es proporcionar información sobre las emisiones de GEI y promover su reducción.

Generalmente, los programas de reporte de huella de carbono (HC) son impulsados por los ministerios a cargo de la política climática, en alianza con otros actores de la acción climática. Típicamente estos programas suelen incluir una guía de reporte, una herramienta para el cálculo de las emisiones y, en algunos casos, un proceso de verificación para garantizar la precisión de la información reportada. Además, se otorgan reconocimientos a las empresas y organizaciones participantes, de acuerdo con el cumplimiento de determinados criterios.

El Cuadro 2 sintetiza puntos claves de los programas nacionales de reporte voluntario de GEI de Chile, Costa Rica, Ecuador, Perú, República Dominicana y Panamá, presentados por miembros de ArticulAC en una sesión de discusión sobre el tema.

**Cuadro 2.** Principales características de los programas nacionales de reporte voluntario de GEI en países seleccionados.

Nombre del programa, País	¿Qué tipo de organizaciones reportan?	¿Otorgan reconocimientos/certificaciones?	Página web y otras referencias
Huella Chile	<ul style="list-style-type: none"> <li>Empresas públicas y privadas</li> <li>Municipios</li> </ul>	Otorga sellos de: <ul style="list-style-type: none"> <li>Cuantificación</li> <li>Reducción</li> <li>Neutralización</li> <li>Excelencia en la gestión</li> </ul>	<a href="https://huellachile.mma.gob.cl/">https://huellachile.mma.gob.cl/</a>
Programa país carbono neutralidad (PPCN), Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> <li>Organizaciones (empresas, instituciones gubernamentales, centros educativos)</li> <li>Municipios (cantones)</li> <li>Productos y eventos</li> </ul>	Cinco categorías de reconocimientos: <ul style="list-style-type: none"> <li>Inventario</li> <li>Reducción</li> <li>Reducción +</li> <li>Carbono Neutral</li> <li>Carbono Neutral +</li> </ul>	<a href="https://cambioclimatico.go.cr/programa-pais-carbono-neutralidad/">https://cambioclimatico.go.cr/programa-pais-carbono-neutralidad/</a>
Programa Ecuador Carbono Cero (PECC)	Organizaciones del sector productivo y servicios del país, con alcances: <ul style="list-style-type: none"> <li>Producto</li> <li>Organizacional</li> </ul>	Tres niveles: <ul style="list-style-type: none"> <li>Cuantificación de HC</li> <li>Certificación Reducción de HC</li> <li>Certificación Neutralidad de HC</li> </ul>	<a href="https://carbononeutral.com.ec/programa-ecuador-carbono-cero/">https://carbononeutral.com.ec/programa-ecuador-carbono-cero/</a>
Huella de Carbono Perú	Organizaciones públicas y privadas	Cuatro niveles o estrellas según: <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) Mides</li> <li>(2) Verificas</li> <li>(3) Reduces</li> <li>(4) Compensas</li> </ul>	<a href="https://huellacarbonoperu.minam.gob.pe/huellaperu/">https://huellacarbonoperu.minam.gob.pe/huellaperu/</a>
RDuce tu huella, República Dominicana	Organizaciones públicas y privadas	No, por el momento es una herramienta gratuita de cálculo	<a href="https://empresasporelclima.empresassosteniblesrd.org/">https://empresasporelclima.empresassosteniblesrd.org/</a>
Reduce tu Huella (RTH)	Organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil	Cinco tipos de reconocimientos según sea: <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) Inventario de HC</li> <li>(2) Inventario plus de HC.</li> <li>(3) Reducción de HC</li> <li>(4) Compensación de HC</li> <li>(5) Neutralidad de HC</li> </ul>	<a href="https://rth.miambiente.gob.pa/">https://rth.miambiente.gob.pa/</a>

**Fuente:** elaboración propia con base en información proporcionada por miembros de ArticulAC

Además de los programas incluidos en el Cuadro 2, existen iniciativas similares en varios países de la región, las cuales se han beneficiado del intercambio de experiencias entre países y de la asistencia técnica de socios de la cooperación internacional, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que ha desarrollado una [Guía](#) para la implementación de programas de reporte voluntario de GEI.

En las discusiones de ArticulAC se identificó, entre otros, el reto de lograr que más empresas se incorporen a estos programas, lo que implica comunicar adecuadamente los beneficios para las organizaciones participantes. Además, existe la necesidad de articular el reporte que hacen las empresas en este marco con los sistemas de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV) que tienen o que están desarrollando los países como parte del sistema reforzado de transparencia del Acuerdo de París.



## Compras públicas sostenibles

En adición a los programas directamente diseñados para promover la acción climática del sector privado y otros actores en términos de mitigación y adaptación al cambio climático, el gobierno puede reforzar las señales al sector privado al incluir criterios relacionados con la acción climática en otros instrumentos de política económica, ambiental y social. A modo de ejemplo, se discutió en el marco de la Comunidad de Práctica el potencial que tienen los sistemas de compras públicas sostenibles para reforzar la política climática.

Los sistemas de compras públicas sostenibles aprovechan el poder de compra del gobierno que puede estimular, a través del gasto público, un mejor desempeño del sector privado en los tres ejes de la sostenibilidad. Estos sistemas tienen como objetivo promover prácticas sostenibles a través de las compras gubernamentales, con la adopción de prácticas que den preferencia a productos y servicios amigables con el medioambiente y la sociedad. Tomando en cuenta los requisitos de transparencia de la actividad gubernamental, esos elementos deben incluirse en las normativas, procesos y criterios que rigen las compras de las instituciones estatales.

Los siguientes son algunos ejemplos de sistemas de compras del Estado que incluyen criterios de sostenibilidad en la región:

- Compra Verde en Brasil
- Sistema de compra institucional en México
- Sistema de compra sustentable en Colombia
- Programa nacional de compras sustentables en Perú
- Sistema de compra verde en Argentina
- Compra sustentable en Chile
- Programa de compra sustentable en Uruguay
- Compras públicas sostenibles en Costa Rica

Los sistemas de Perú, Paraguay y Chile están respaldados por mandatos legales e integran algunos mecanismos de verificación. El resto de los países mencionados ofrecen portales de compras públicas con distintos grados de desarrollo, sobre todo informativos.

Algunas de las barreras identificadas para el establecimiento de políticas y programas de compras sostenibles son: la falta de legislación, la dificultad de identificar los impactos de la compra, la falta de información, la oferta insuficiente de bienes y servicios sostenibles, y la percepción de que estos son más caros que los convencionales (Beláustegui, 2011). En las discusiones de ArticuLAC también se identificó la necesidad de una mejor articulación de los sistemas de compras públicas con la política climática, para incluir criterios relacionados con los esfuerzos de mitigación y adaptación, e impulsar así el cumplimiento de las metas nacionales en la materia.





## El reto de la coherencia de políticas y la articulación público-privada

En este documento, se han presentado de manera breve algunos instrumentos de política disponibles a los gobiernos para promover cambios en el accionar de las empresas, los consumidores y otros actores con miras al cumplimiento de las metas climáticas y los objetivos de desarrollo de sus países. En las discusiones que dieron lugar a la elaboración del presente documento se evidenció la necesidad de prestar atención a dos elementos en su diseño e implementación:

- La coherencia y coordinación entre autoridades encargadas de las políticas climáticas, económicas, fiscales y otras, de modo tal que las señales de política, las regulaciones e incentivos apunten de manera consistente hacia el desarrollo resiliente y bajo en emisiones.
- El diálogo y la articulación con los actores privados que serán sujetos de esas políticas y regulaciones, así como con otros actores interesados en todo el proceso de diseño, discusión e implementación.

Esto es consistente con el enfoque y los aprendizajes del trabajo de ArticuLAC y sus miembros, que apuntan a la necesidad de promover y fortalecer espacios para el diálogo y la articulación entre diferentes actores, con el propósito de asegurar la efectividad y factibilidad de las medidas de política pública y la realización de cobeneficios.

### Referencias y lecturas recomendadas

- Beláustegui, V. (2011). *Las compras públicas sustentables en América Latina. Estado de avance y elementos clave para su desarrollo*. Disponible [aquí](#).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2019). *El costo social del carbono: Una Visión Agregada Desde América latina, Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. CEPAL. Disponible [aquí](#).
- International Carbon Action Partnership (2021). *Emissions trading worldwide: 2022 ICAP status report*. Disponible [aquí](#).
- International Carbon Action Partnership (ICAP), International Emissions Trading Association (IETA), con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (2021). *Situación y tendencias de los mercados de carbono de cumplimiento y voluntarios en América Latina*. Disponible [aquí](#).
- García, J. et al. (2021). *Impuestos al carbono en estados mexicanos. Plataforma Mexicana de Carbono, México2*. Disponible [aquí](#).
- Partnership for Market Readiness (PMR) 2017. *Carbon Tax Guide: A Handbook for Policy Makers*. World Bank, Washington, DC. Disponible [aquí](#).
- Plataforma Mexicana de Carbono, México2 (2022), *Nota Técnica: Impuesto al Carbono en Colombia*. Disponible [aquí](#).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2022). *Guía para la implementación de Programas Nacionales Voluntarios de Huella de Carbono en América Latina*. UNDP. Disponible [aquí](#).
- Romero, Germán (2022) *Mercados de Carbono: Mirada desde la política pública, como instrumento para reducir emisiones*. Presentación de Power Point preparada para capacitación de la Comunidad de Práctica ArticuLAC.
- Sullivan, K. et al. (2021) *Status and trends of compliance and voluntary carbon markets in Latin America*. Disponible [aquí](#).
- The World Bank (2019) *Sustainable Procurement, Guidance on sustainable procurement*. Disponible [aquí](#).
- United Nations Environment Programme. (2021) *Sustainable Public Procurement: How to Wake the Sleeping Giant! Introducing the United Nations Environment Programme's Approach*. Disponible [aquí](#).
- World Bank Group (2022). *Report: State and trends of carbon pricing, World Bank*. World Bank Group. Disponible [aquí](#).