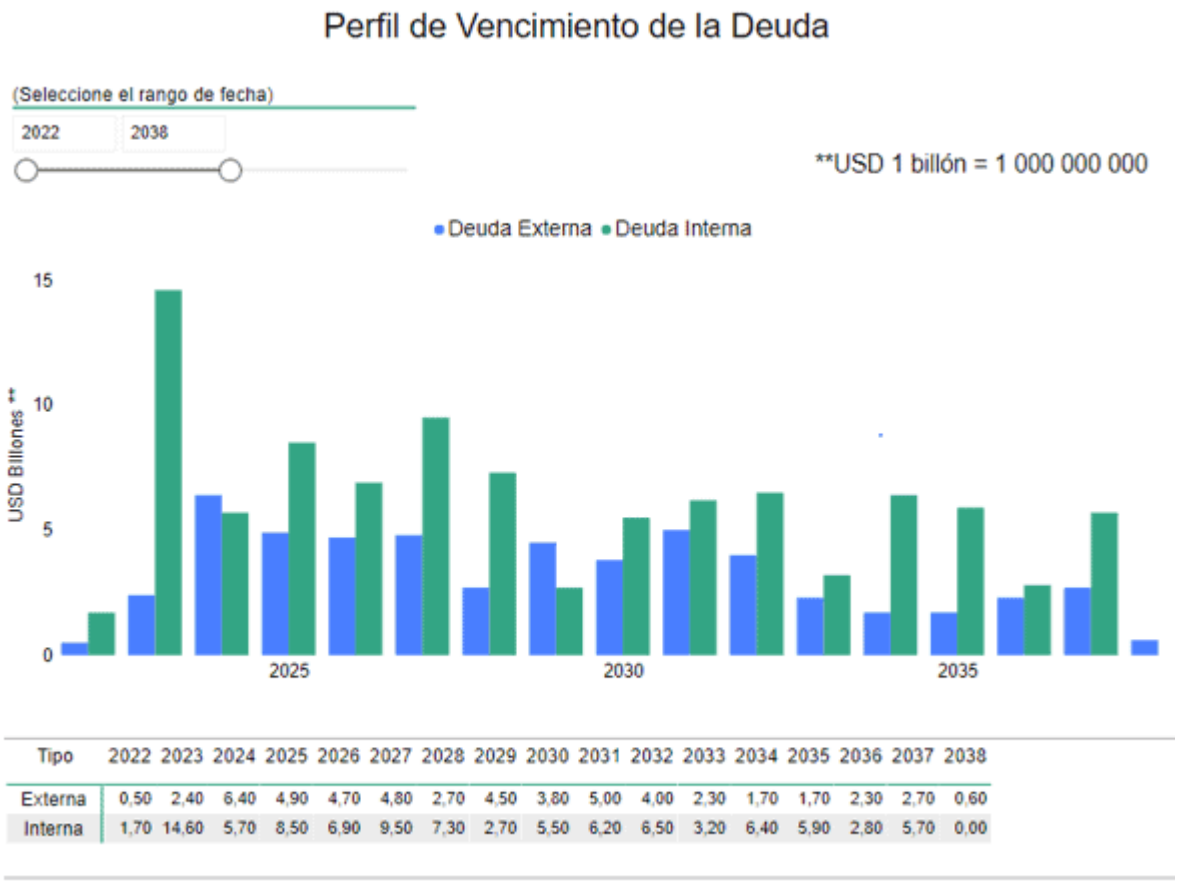
Imprimir

El grave problema actual de limitación de recursos para la gestión pública en Colombia, que hereda el Gobierno Petro y los problemas ambientales, relacionados con el cambio climático y la pérdida de cobertura vegetal y de biodiversidad requieren respuestas novedosas. La deuda pública y la obligación de pagos grandes en los próximos 5 años (del orden de 9,3 billones de dólares solamente en el 2023!!!) así como la asignación minúscula y crítica del PGN a los sectores agropecuario (0,67%), ambiental (0,24%), cultura (0,20%), deporte (0,20%), paz (0,67% y Ciencia, Tecnología e Innovación (0,09%), requieren una solución de fondo, innovadora y factible, frente a realidades como la del subsidio a los combustibles fósiles, que sustrae recursos muy urgentes para la nutrición, la salud y la lucha contra la pobreza.

La situación de la deuda pública colombiana actual es crítica, como lo muestra la ilustración 1, en la cual el color verde, más oscuro, representa la deuda nacional y el gris la deuda internacional, como se aprecia, los siguientes cinco años serán muy exigentes en el pago de capital e intereses de la deuda. El año 2023 por ejemplo (la barra más alta!!!) exigirá pagar 9.3 billones de deuda, en su mayoría interna (8 billones) por lo cual es necesario actuar inmediatamente. En los años subsiguientes, del 24 al 27 la deuda estará más repartida en pública y privada. Además, la proporción de deuda externa e interna es muy importante a tener en cuenta.



Tipo	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
Externa	0,50	2,40	6,40	4,90	4,70	4,80	2,70	4,50	3,80	5,00	4,00	2,30	1,70	1,70	2,30	2,70	0,60
Interna	1,70	14,60	5,70	8,50	6,90	9,50	7,30	2,70	5,50	6,20	6,50	3,20	6,40	5,90	2,80	5,70	0,00

Ilustración 1. estado actual de la deuda pública colombiana

Como se aprecia, las obligaciones de pago de deuda externa e interna son diferentes año tras año, con la gravedad del año 2023 en el cual hay que cancelar 2,4 billones de dólares de deuda externa y 14,6 billones de deuda interna; por ello es necesario generar tres estrategias para su pago: deuda externa con entidades internacionales y gobiernos; deuda externa con privados; deuda interna con privados y otros. Se presentan a continuación, de menor a mayor, de más probable a menos probable, cuatro posibles alternativas que servirían conjuntamente al tema de paz, ambiente y agropecuario, teniendo en cuenta que es necesario y conveniente generar una solidaridad y comunidad de pensamiento acerca del buen uso y propósito: Optimización del impuesto al carbono; Regulación y ampliación de bonos de carbono; Aumento significativo de bonos “verdes” a nivel nacional; Cambio de deuda pública por naturaleza.

Cada una de ellas se describe brevemente y se hace un análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) en el entendimiento que las circunstancias pueden cambiar de acuerdo a decisiones que van surgiendo.

1) OPTIMIZACION DEL IMPUESTO AL CARBONO

El impuesto al carbono nació en Colombia en 2016; se obtiene actualmente en cada galón de gasolina, diesel o kerosene y se aplica 50/50 a proyectos de paz y ambiente (Pago por servicios ambientales, reforestación, control erosión, etc.), en el caso de Paz, se dirige a los 170 municipios PDET, y se dedica en buena parte a obras físicas. El OCAD PAZ cuenta desde 2021 con el 7% del total de regalías, lo cual permitiría enfocar los recursos del impuesto al carbono en los municipios citados, a la ganadería y agricultura regenerativas y sustentables, a la reforestación, la regeneración natural de ecosistemas críticos y la promoción de emprendimientos ecosociales[1] en dichas zonas.

Propuesta: Se proponen tres cambios de la ley actual:

1) la más importante es la de usar “doblemente” el impuesto, en dos momentos: el primero es usarlo mediante un fondo que otorga préstamos blandos para el reemplazo de flotas de vehículos contaminantes por eléctricos o a hidrógeno y de procesos “sucios” industriales a “limpios” energéticamente, lo cual significa realmente NO CAUSACIÓN. Una vez se empieza la recuperación de los préstamos, los recursos recolectados nuevamente se aplicarían únicamente a proyectos de conversión ganadera a sistemas agrosilvopastoriles, a conversión agrícola a agroecología, a reforestación y a revegetalización natural, así como a proyectos comunitarios de aprovechamiento sustentable del paisaje y la naturaleza. De esa manera se aprovechan los mismos recursos doblemente.

2) eliminar el decreto actual de “no causación” por que los proyectos beneficiados no son realmente de no emisiones sino de captura de CO_2, uno de los gases que se emiten en la combustión fósil. Esta práctica actual podría ser de alguna manera una elución del impuesto al carbono.

3) adicionar todas las fuentes que emitan gases de efecto invernadero para incluir el metano CH_4 en su interpretación de CO_2 equivalente y el carbón de consumo nacional, que actualmente está excluido.

Las modificaciones propuestas resultarían en un aumento de alrededor de 2,35 veces la efectividad del impuesto, que actualmente genera alrededor de 100 a 125 millones de dólares anuales. Sería la primera vez que se usa así en el mundo y tendría la virtud de que, si se eliminan los subsidios a la gasolina y al diesel actuales, podría justificarse por las "externalidades" asociadas a la combustión fósil. Shindell (2015) documenta de manera preocupante el costo social del uso de combustibles fósiles en la movilidad actual: un galón de gasolina o diesel costaba alrededor de U$ 2,50 en 2015, y su costo social, por daños a la salud humana (costos de atención médica, hospitalización, compra de medicinas y pérdida de días de trabajo o estudio) resultó en U$3,80 si es gasolina y de U$4,80 si es diesel. Es sorprendente como la sociedad actual es capaz de asumir estos costos absurdos. En el caso de Colombia estas cifras podrían ser aún más altas, por que, en los casos de Bogotá y Medellín, localizadas a 2650 msnm y 1400 respectivamente, la combustión es menos eficiente por la disminución de la presión atmosférica.

La propuesta aquí presentada se podría combinar con los "bonos verdes" que podrían emitirse con el respaldo del ingreso de este impuesto para agilizar la disponibilidad de los recursos.

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
El impuesto al Carbono está ya establecido y aunque no se aumentaría, se duplicaría su efectividad. La ciudadanía cada día es más consciente del cambio climático y la contaminación del aire urbano.	Hay disposición del congreso de fortalecer la gestión ambiental y agropecuaria; el mundo vería como innovador este uso doble. Estimularía la adquisición de nuevas tecnologías mejores ambientalmente y el reemplazo de procesos contaminantes.
DEBILIDADES	AMENAZAS
El impuesto al carbono en Colombia tiene un valor demasiado bajo y el decreto de NO CAUSACIÓN lo disminuye aún más; en el caso propuesto, los procesos burocráticos podrían resultar tan lentos como los actuales; se requiere un nuevo diseño para agilizar su uso.	El impuesto al carbono sufrió modificaciones en 2021 y podría verse como muy temprana su modificación. La eliminación de los subsidios a la gasolina podría hacer menos atractivo este impuesto, aunque esta propuesta lo viabilizaría más fácilmente.

2) REGLAMENTACION DE LOS BONOS DE CARBONO O CERTIFICADOS DE CAPTURA DE CO2

Los bonos de carbono, o certificados de captura de gases de efecto invernadero en CO2 equivalente, negociables nacional e internacionalmente, están resurgiendo como alternativa interesante ante el cambio climático. El mecanismo consiste en la compra de la capacidad de captura de gases de efecto invernadero, específicamente CO2, mediante plantaciones de árboles o el cuidado de bosques y/o de la recuperación de la biomasa; para cada sitio o condición se calcula la cantidad de toneladas de CO2 equivalente que se lograrían anualmente y se paga a un precio determinado mutuamente, aunque se ha generado preocupación por la falta de transparencia en su negociación con las comunidades indígenas o locales, por la pobre trazabilidad de su eficacia y por cierto nivel de incertidumbre acerca de los resultados.

Los acuerdos contractuales entre las firmas intermediarias y las comunidades prohíbe la divulgación del monto acordado y otras condiciones como el tiempo del compromiso. Se

requiere publicitar todos los detalles, incluidas las estimaciones de la captación en diferentes zonas ecológicas y apoyar a los locales en estos procesos. Para ello se sugiere una ley reglamentaria.

FORTALEZAS La reglamentación permitiría recobrar la confianza en este tipo de instrumentos y mejorar y garantizar las condiciones de acuerdos entre comunidades indígenas o raizales frente a intermediarios más experimentados y conocedores de los detalles jurídicos a nivel internacional.	OPORTUNIDADES Existe disposición de parte de los legisladores, así como de comunidades locales en algunas regiones. Si cambian las reglas de juego, se tendrían más interesados
AMENAZAS Los intereses de diferentes actores en contra de estos mecanismos pueden distorsionar la intención. Las condiciones de inseguridad en las regiones son complejas y desmotivantes.	DEBILIDADES Los procedimientos para garantizar la transparencia de este instrumento tanto en su negociación como en la ejecución adolecen de varias incertidumbres y son lentos y farragosos.

3) EMISION DE BONOS O TITULOS VERDES

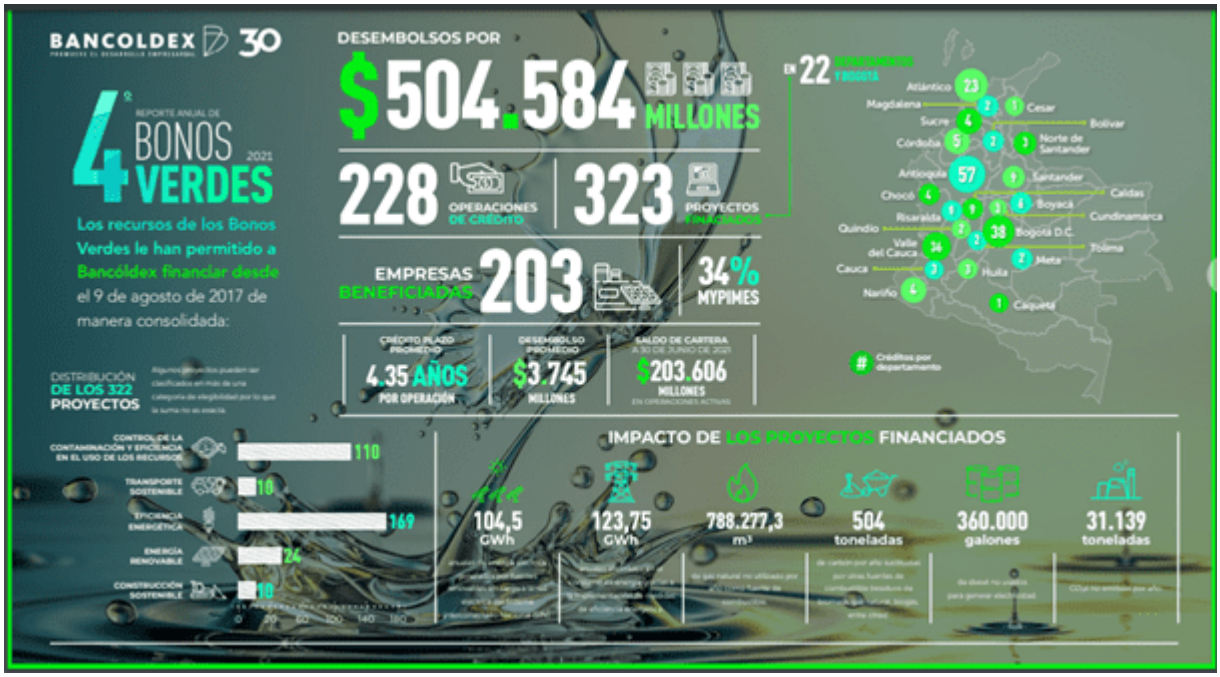
Los “Bonos Verdes” consisten en la emisión, por el Estado o por banca privada, de títulos valor (como los TES en Colombia) que ofrecen el pago de una renta fija durante un periodo de tiempo generalmente largo y la cancelación del valor inicial al final de dicho periodo, para realizar negocios “verdes”; es una práctica usual de la banca pública y privada, ahora enfocada a promover lo ambiental.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público[2] lanzó dos subastas en el año 2021, de Títulos de Tesorería (TES) Verdes 2031, por $650.000 millones, “lo cual llevó el monto total de la emisión a $1.49 billones en 2021. El monto total emitido es $514.000 millones menor al portafolio de gastos verdes elegibles de $2 billones, en línea con las buenas prácticas de uso y gestión de los recursos descritas en el Marco de Referencia de Bonos Verdes Soberanos de

Colombia. Esto provee mayor certidumbre y deja un espacio prudente que permite ajustes en la asociación de los fondos a proyectos verdes.

La tasa de corte de la subasta fue de 7,877% para los TES Verdes 2031, lo que representó una diferencia de 15 puntos básicos frente a la tasa de 8.025% de los TES 2031 convencionales en el mercado secundario. Este diferencial de costos entre los dos bonos, denominado “greenium”, se duplicó de 7 a 15 puntos básicos, lo cual representa $6.000 millones. En la primera subasta lograron un récord de demanda y una distribución balanceada entre inversionistas locales y extranjeros; en la segunda colocación, la competitividad en términos de costos de los bonos verdes fue mayor a la de los convencionales a pesar del ambiente de mayor volatilidad en los mercados de deuda pública emergentes, según el ministro de ese momento.

La experiencia reciente de la banca en Colombia es muy positiva también. La ilustración 3 resume el éxito de Bancoldex con bonos verdes en cuatro años de experiencia.



Celsia Colombia[3] fue autorizado a emitir hasta $420 mil millones por medio de un

programa de bonos verdes, lo cual la convirtió en la primera empresa del sector real en Colombia en utilizar este instrumento financiero de renta fija. A diciembre de 2020, se habían desembolsado $140 mil millones. Los recursos provenientes de la emisión se han utilizado para financiar granjas de generación solar de 180 MW, que dejan de emitir 3.440.000 de toneladas de CO2 a la atmosfera en los 30 años de vida útil que equivale al CO2 que capturan 570 millones de árboles en el mismo periodo de tiempo o reforestar cerca de 512.000 hectáreas de bosque.Bancolombia ofreció la adquisición de este tipo de instrumentos al público en general para usar esos recursos en ofrecer prestamos para la adquisición de automóviles eléctricos, generación de energías renovables y cambio de procesos contaminantes por procesos “limpios”.

Con base en experiencias reales como las anteriores, se proponen dos posibilidades que no son excluyentes:

a) concertar la emisión de bonos verdes a nivel nacional e internacional, con la garantía de pago con lo recaudado en el impuesto al carbono antes de su segunda vuelta, para contar con recursos de manera más rápida para toda la gestión rural.

b) ofrecer bonos de deuda pública “verdes” a nivel nacional e internacional[4] para un proyecto mucho más grande de reconversión ganadera a sistemas silvopastoriles y para la protección de la biodiversidad en los parques y en las áreas de amortiguación, por valor aproximado de 10 billones de dólares , que es la deuda pública que debe pagarse en el año 2023. Esto permitiría reclamar Bonos de Carbono como un beneficio colateral y mejoraría la conservación del agua, la regeneración natural y la biodiversidad, además de su contribución positiva a la lucha contra el cambio climático.

Lo anterior también resultaría en varios beneficios adicionales: la “dilución” a más largo plazo (30 o más años) de esa porción de la deuda colombiana, la disminución de la tasa de interés promedio de la deuda y, más importante aún, permitiría contar con los recursos para invertir “VERDE” en todo el cuatrenio, en transformar las áreas rurales hacia ganadería y agricultura regenerativas y sustentables, consolidando la reforma rural integral, mejorando el ingreso

campesino, transformando el campo. Se podría fijar una meta ambiciosa de por lo menos un millón de hectáreas[5] convertidas a sistemas agrosilvopastoriles y con títulos de propiedad saneados y se quitaría presión sobre los parques nacionales, etc.

Para el caso de la deuda nacional, se debería hacer una ley que induzca a los fondos de pensiones a invertir en dichos bonos por lo menos en un porcentaje (así como hoy invierten hasta el 30% de su monto en vías, podría proponerse que el 20% sea en bonos verdes, aún en competencia con los TES) e igualmente se podría invitar a los ciudadanos en una labor de pedagogía y ahorro nacional, a adquirir estos bonos.

A nivel internacional, hay exceso de liquidez actualmente, y podrían colocarse a una tasa baja con garantías suficientes. Si esta estrategia resulta positiva, se podría repetir varios años. Los títulos o “BONOS VERDES” internacionales pueden ser diseñados de tal manera que puedan ser condonados parcial o totalmente en la medida en la cual se cumplan los compromisos.

Dado que la deuda pública actual que se vence en 2023 es la más alta y es principalmente interna, podría concertarse con los fondos de pensiones y habientes de los títulos su negociación internacional de manera conjunta.

FORTALEZAS Existe experiencia exitosa de Bonos Verdes a nivel nacional e internacional. en general se han cumplido bien.	OPORTUNIDADES Hay liquidez internacional y capacidad de muchos actores, entre esos, los fondos de pensiones a nivel nacional e internacional.
AMENAZAS La experiencia latinoamericana de compra de predios para reforma agraria dejó prevención; por ejemplo, en el Perú no se cumplió con dichos pagos y hay opinión negativa sobre este mecanismo	DEBILIDADES Las garantías de cumplimiento de las metas buscadas son complejas. La organización institucional es lenta y “enredada”; se requiere demostrar capacidad real de cumplimiento y proponer pago contra resultados de ser el caso

4) CAMBIO DE DEUDA EXTERNA POR PROTECCION A LA NATURALEZA Y MENORES EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO

Existen dos opciones: si la deuda es entre estados, se acuerda la donación de la obligación a cambio del cumplimiento del objetivo ambiental buscado: la protección de la naturaleza o la disminución de gases de efecto invernadero. Si la deuda es entre una institución comercial de un país industrializado de alto nivel adquisitivo, y el país con menor industrialización y poder adquisitivo, con dificultades del pago de la deuda, el acreedor puede vender títulos de dicha deuda en el mercado secundario internacional, a un precio mejor que el de su valor nominal, que son adquiridos por organizaciones no gubernamentales ambientales o grandes ricos del mundo con sensibilidad y compromiso ambiental/ecológico, que negocian con el país deudor su forma de cancelación[6].

El cambio de deuda externa por protección de la naturaleza es una experiencia probada a nivel internacional; En Colombia desde 1992, existe la experiencia entre Estados unidos y Colombia, de cambio de los intereses de la deuda pública entre países por protección ambiental y a la niñez, que permitió crear ECOFONDO y financiar numerosos proyectos comunitarios de agricultura orgánica, por ejemplo. La mayoría de deuda pública externa actual de Colombia parece ser con organismos multilaterales, lo cual podría ser más complejo, pero amerita la exploración tanto entre países como con estas entidades, abordando a grandes fondos instalados por los más ricos del mundo para estos casos, en los cuales la deuda podría ser condonada total o parcialmente en la medida en la cual se cumplan los compromisos.

FORTALEZAS Existe la experiencia positiva de 1992 en Colombia y varios internacionales	OPORTUNIDADES Sería fácilmente justificable después de las circunstancias del COVID y de emergencia climática mundial
AMENAZAS Se podría interpretar como un intento de no pago de la deuda, cuestión en la cual Colombia se ha distinguido por el cumplimiento, pero varios países latinoamericanos no.	DEBILIDADES El perfil principal de la deuda pública internacional actual es con las entidades multilaterales financieras, pero varía en los diferentes años.

[] Nota: este documento es un resumen simplificado del documento de soporte entregado a la representante Julia Miranda , sobre varias propuestas de proyectos de ley, relacionados con el fortalecimiento económico de la gestión ambiental y agropecuaria sostenible del país. Se tiene planificado entregarlo también a 21 parlamentarios amigos de la causa ambiental.
[] Este documento se considera BORRADOR mientras se soliciten los aporede
[1] Tales como ecoturismo, turismo cultural, turismo científico, etc. , de preferencia comunitario.

[2] Fuente: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-180337%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased#:~:text=Bogot%C3%A1%2C%2028%20de%20octubre%20de%202021%20(COMHCP).&text=El%20monto%20total%20emitido%20es,Bonos%20Verdes%20Soberanos%20de%20Colombia.

[3] Fuente: https://www.celsia.com/es/inversionistas/celsia-colombia/bonos-verdes-para-proyectos-verdes/

[4] Esta propuesta coincide parcialmente con la de Luis Carlos Nuñez, experto financiero de Black Rock.

[5] Se estima el orden de 4 mil dólares por hectárea, para 4 mil millones de dólares, lo cual sería un billon, mil millones de dólares. La meta debería ser 10 millones de hectáreas convertidas, pero en un cuatrienio se podría lograr, trabajando muy intensamente a lo sumo un millón de hectáreas.

[6] “Canje de Deuda Externa por Protección a la Naturaleza”, Klaus Georg Binder, revista Gestión Ambiental. Sin fecha.

Carlos Hildebrando Fonseca Zárate PhD, Profesor Investigador EPRI, Escuela de Política y Relaciones Internacionales[*] Universidad Sergio Arboleda. Director Corporación SIMBIOSIS[**]

[*] La EPRI cuenta con GAP, Grupo de Análisis de Políticas, de categoría A1 en el SNCTi; La EPRI se ha propuesto una nueva línea de acción, consistente en interactuar con gestores de decisión a nivel legislativo y ejecutivo mediante propuestas de nuevas leyes, optimización de las existentes y de proyectos y programas que conduzcan al mejoramiento de la calidad y dignidad de la vida humana y del estado de los ecosistemas.

[*] Entidad sin ánimo de lucro orientada a la investigación-acción participativa en ecotecnologías e innovación social e institucional.

Foto tomada de: Economía Sustentable