Servicios públicos y reforma fiscal ambiental en América Latina

Andrés Rius

Marzo de 2013

Alcance del trabajo

Análisis y propuestas sobre opciones para incorporar los servicios públicos en reformas fiscales ambientales

- Servicios públicos
  - Transporte público
  - Energía eléctrica
  - Agua y saneamiento
- Países:
  - Chile
  - Ecuador
  - El Salvador
  - México
  - Uruguay

Enfoque

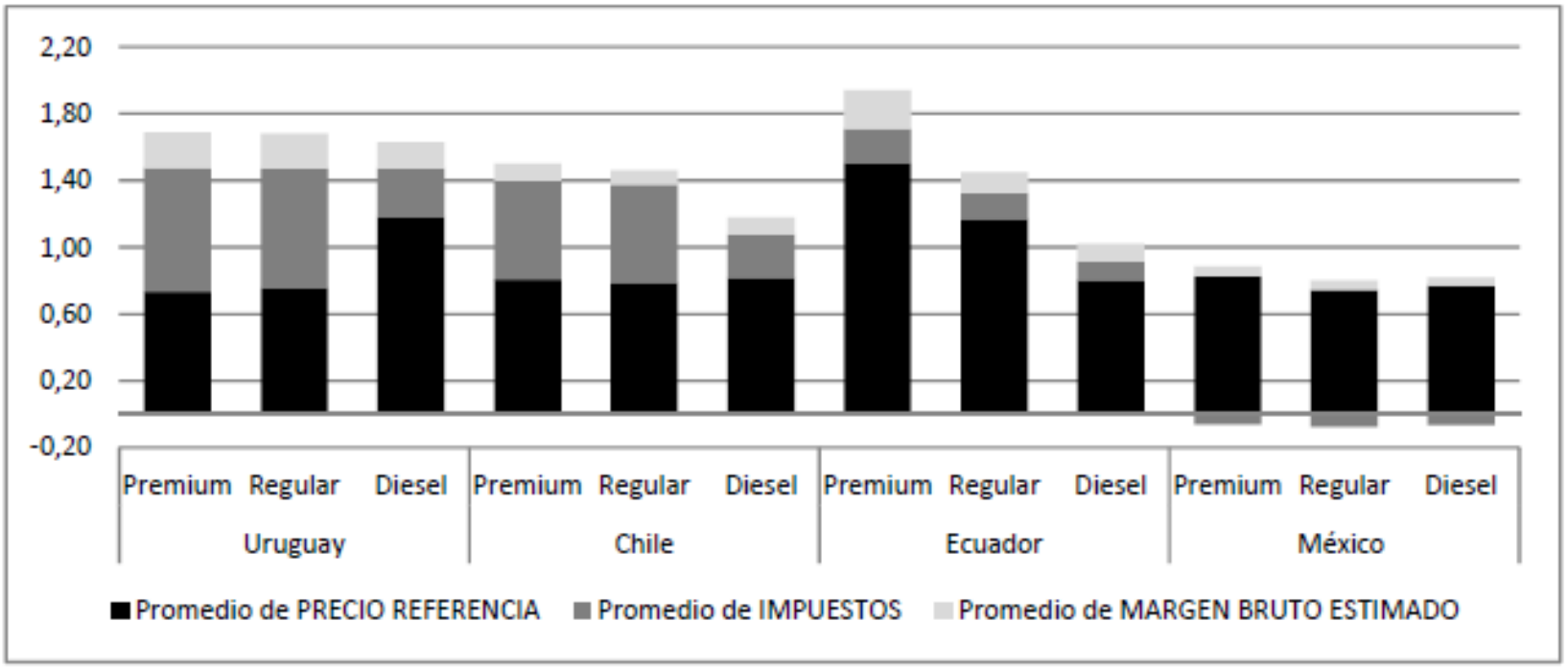
1. Identificar y caracterizar mercados y políticas clave con repercusión ambiental, por servicio
2. Evaluar cualitativamente espacio/oportunidad para RFA en el servicio (crear o reformar impuestos, cargos, tarifas, eliminar o re-estructurar subsidios)
3. Considerar eventuales efectos distributivos, de competitividad, y medidas compensatorias

El elefante en el salón: transporte público, combustibles y el problema urbano

- 90% de la recaudación ambiental en países de OECD proviene de impuestos a combustibles y autos
- En la región:
  - Subsidios a los combustibles en EC (congelamiento, desde 2003) y MX (IEPS)
  - Diesel “abaratado relativo” en CL, ES, UY… y EC
  - Transporte público de variada cobertura y calidad
  - Precios y costos de uso de automóviles varían ampliamente

Impuestos y precios

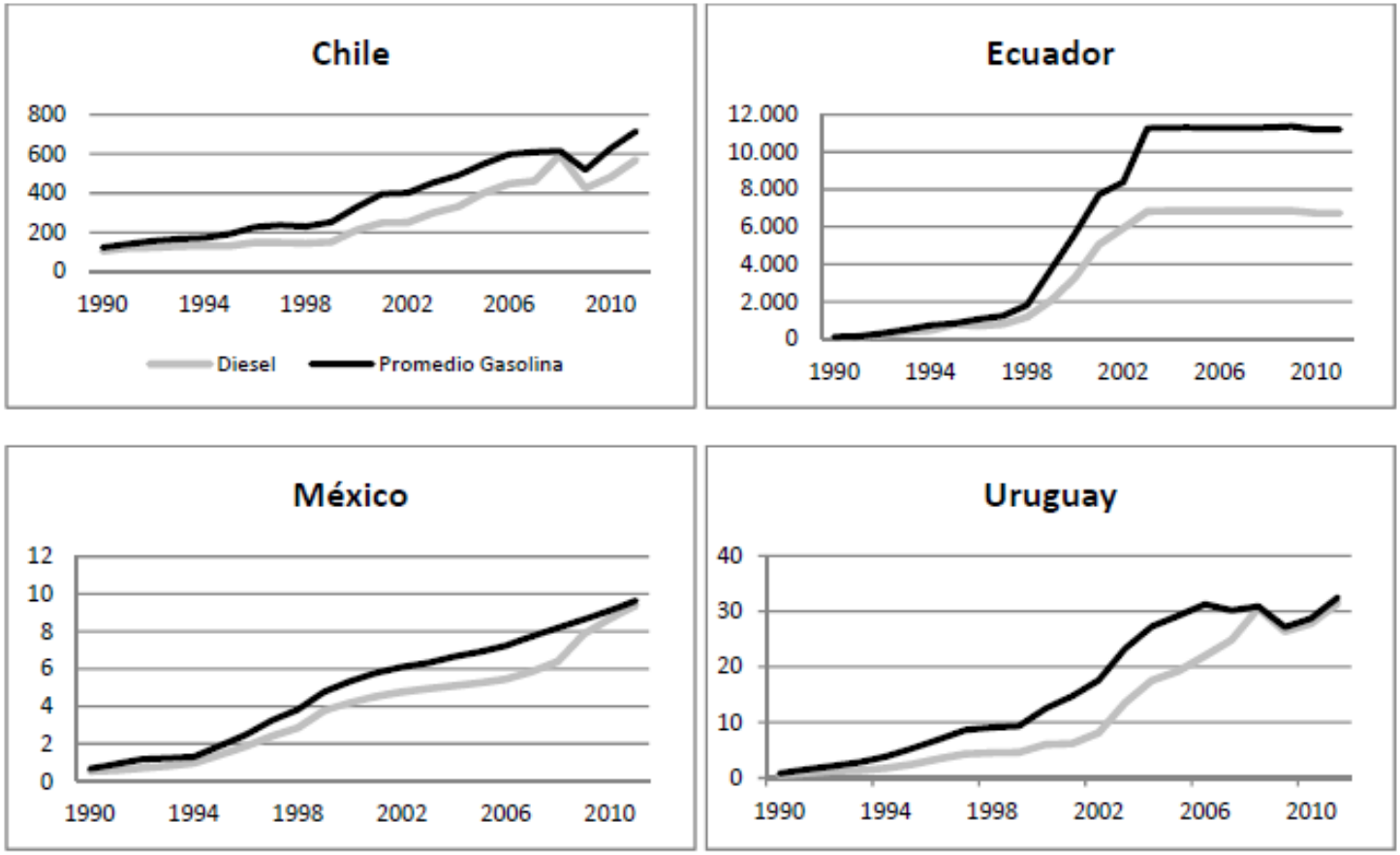
Composición de los precios finales de Naftas y Diesel (dólares corrientes/litro, 2011).



Fuente: elaboración propia en base a CEPAL, División de Recursos Naturales y Energía, base de datos de precio de los combustibles (***datos no disponibles para El Salvador***).

Diesel y naftas

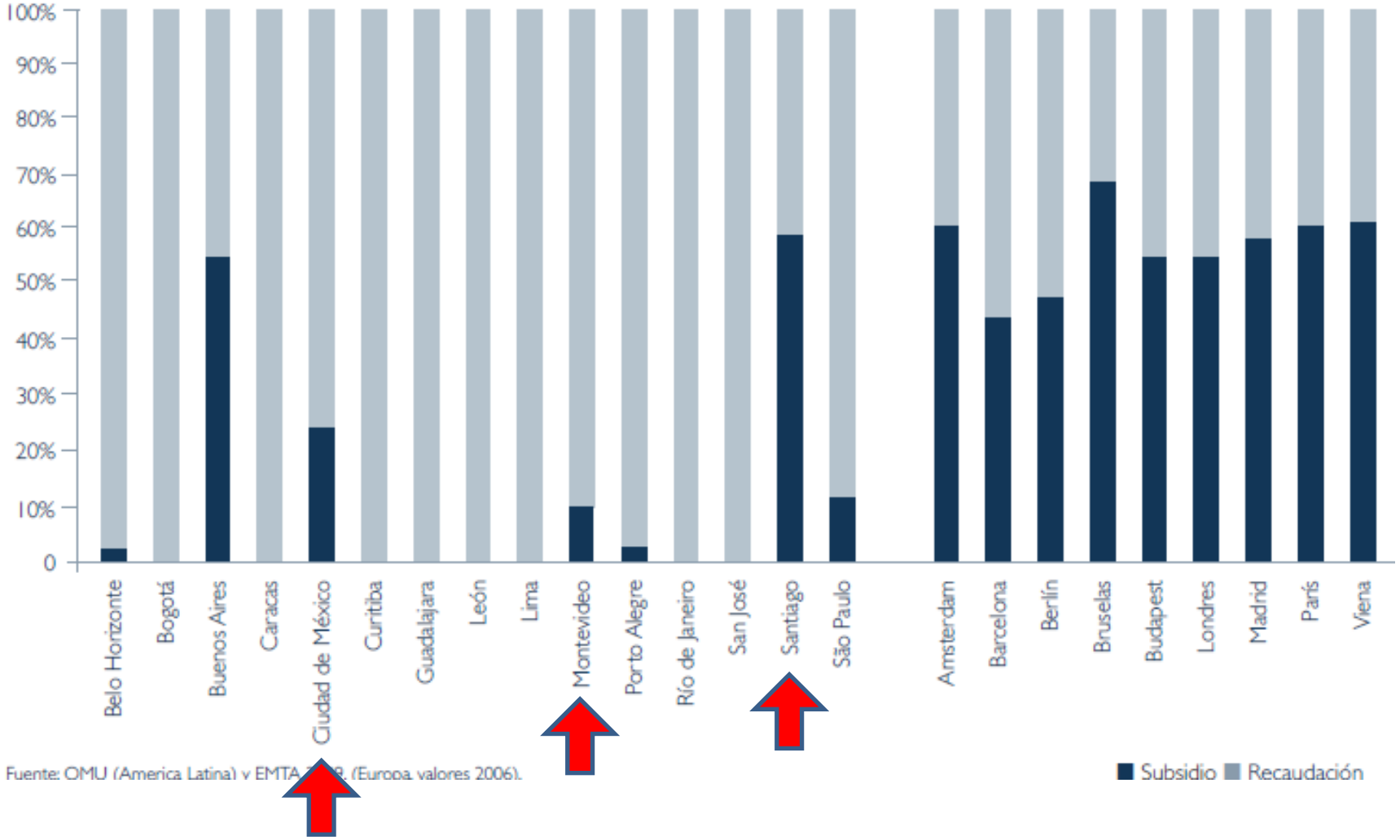
Evolución del precio al consumidor (con impuestos)
de combustibles derivados del petróleo.



Fuente: elaboración propia en base a CEPAL, División de Recursos Naturales y Energía, base de datos de precio de los combustibles.

Subsidios y transporte público

Gráfico 79. Costos y subsidios del transporte colectivo en América Latina y Europa



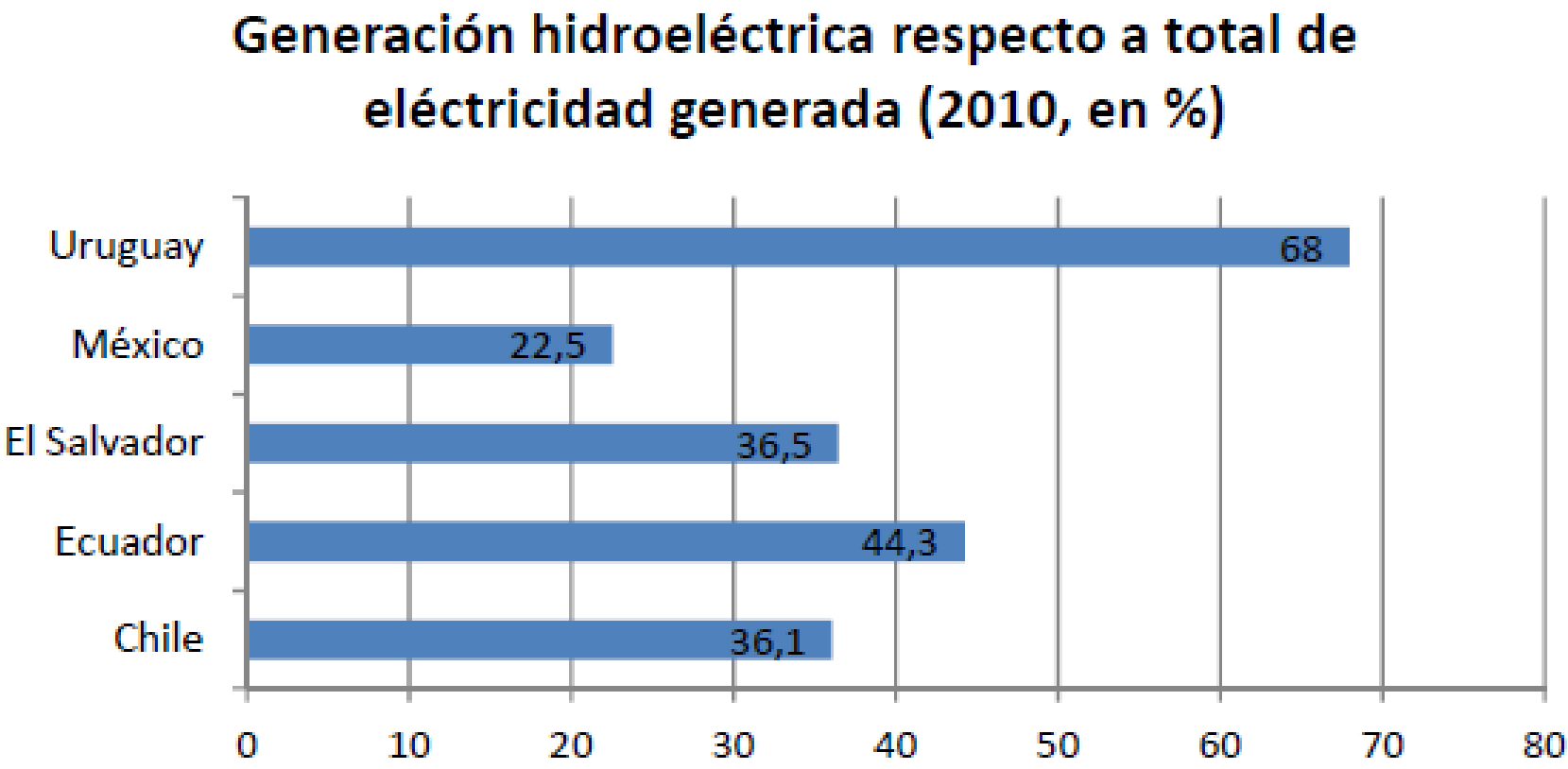
Fuente: OMU (America Latina) y EMTA [illegible] (Europa, valores 2006).

Energía eléctrica

- Necesidad de tarifas de eficiencia : tendencia general en la dirección, pero algunos países (e.g., Uruguay) mantienen regimen general con amplio espacio para criterios que no son de eficiencia

- Incentivos fiscales para inversión en energías renovables, limpias y reconversión tecnológica

Electricidad como fuente secundaria



Agua y saneamiento

- Sustituir subsidios enmascarados con explícitos, manteniendo esencialmente los sociales
- Alinear precio a costo de oportunidad por extracción, uso, aprovechamiento (agua)
- Impuestos a operadores para promover eficiencia en uso
- Impuestos a sustancias contaminantes

Efectos distributivos: RFA en el Transporte público

- Subsidios al transporte público son al menos inicialmente progresivos
- Subsidios al combustible son regresivos, impuestos serían progresivos (e.g., GFC 2009)
  - EC: estudios de ministerios, BM
  - MX: Scott Andretta 2011
- Otros cargos por uso de vehículo personal probablemente terminan progresivos
- Impuestos para internalizar costos sociales de la migración a los suburbios…

Gasto en Combustible por Quintiles
(en % de Gasto de Consumo Total)

País	TOTAL	Primer Quintil	Segundo Quintil	Tercer Quintil	Cuarto Quintil	Quinto Quintil
Chile	3,2%	0,9%	1,8%	2,3%	3,2%	4,2%
Ecuador						
El Salvador	2,6%	0,3%	0,7%	0,9%	2,3%	4,4%
México	5,7%	2,6%	3,2%	4,4%	6,0%	7,2%
Uruguay	3,3%	1,5%	2,5%	2,7%	3,0%	4,3%

Gasto en Transporte Público por Quintiles de Ingresos
(en % de Gasto de Consumo Total)

País	TOTAL	Primer Quintil	Segundo Quintil	Tercer Quintil	Cuarto Quintil	Quinto Quintil
Chile	5,1%	7,3%	7,6%	7,3%	5,8%	3,3%
Ecuador	8,6%	10,9%	9,7%	8,9%	7,8%	5,6%
El Salvador	3,1%	2,9%	3,9%	4,1%	4,1%	2,0%
México	4,8%	6,3%	6,7%	7,1%	5,8%	2,8%
Uruguay	2,7%	3,0%	3,0%	3,2%	3,3%	1,9%

Efectos distributivos: RFA en la Energía eléctrica

- Tarifas que reflejen completamente costos pueden marginar sectores pobres, requieren

- medidas compensatorias

- En general los países ya han avanzado, con alta heterogeneidad de modelos (cobertura, tamaño del subsidio, condiciones). Evaluación y benchmarking

Electricidad: una “necesidad” que pesa más a los menos pudientes

Gasto en Electricidad por Quintiles
(en % de Gasto de Consumo Total)

País	Total	Primer Quintil	Segundo Quintil	Tercer Quintil	Cuarto Quintil	Quinto Quintil
Chile	2,4%	4,9%	3,8%	3,1%	2,5%	1,5%
Ecuador	2,6%	2,3%	2,6%	2,7%	2,9%	2,5%
El Salvador	2,5%	2,3%	2,5%	2,8%	2,6%	2,3%
México	4,4%	6,0%	5,6%	5,2%	4,7%	3,5%
Uruguay	4,2%	5,2%	5,3%	4,8%	4,2%	3,2%

Efectos distributivos: RFA en Agua y saneamiento

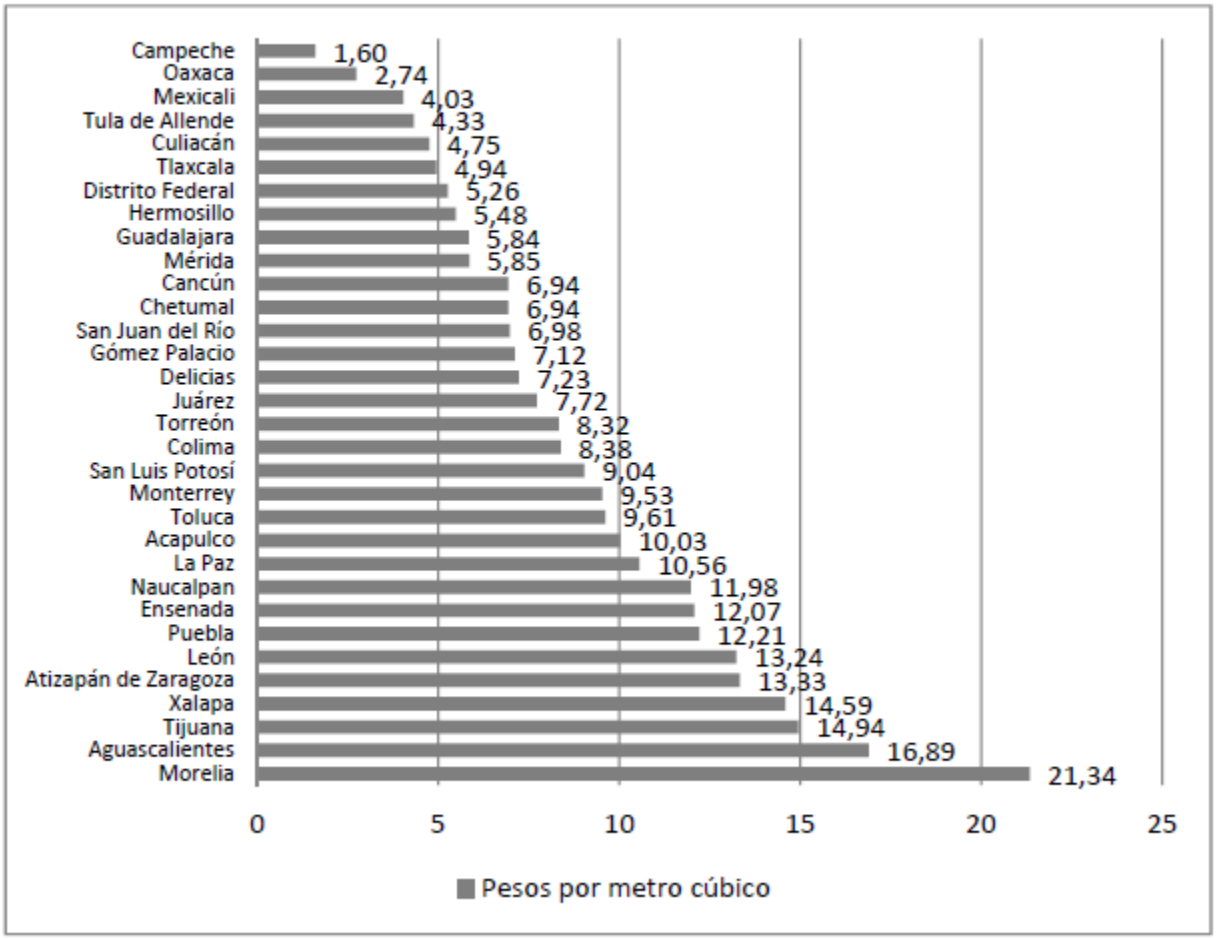
- Racionalización de subsidios en cargos y tarifas, tensiona objetivos sociales
  - Complejidades de Estado federal en MX, distribución espacial
  - Consumo básico definido en CL

- Cargos por extracción, uso, aprovechamiento

- Impuestos a productos cuya inadecuada disposición puede contaminar acuíferos

Agua y saneamiento
Desigualdades espaciales en Estado federal

Tarifas residenciales de agua potable, alcantarillado y/o saneamiento por ciudades (México, 2009)



Fuente: CONAGUA (2011)

Agua y saneamiento: Otra “necesidad” con efectos en salud y más

Gasto en agua y saneamiento sobre gasto total por quintiles

País	Total	Primer Quintil	Segundo Quintil	Tercer Quintil	Cuarto Quintil	Quinto Quintil
Chile	1,6%	3,3%	2,4%	2,0%	1,6%	1,1%
Ecuador	1,3%	1,1%	1,3%	1,4%	1,3%	1,2%
El Salvador	1,0%	1,4%	1,4%	1,2%	0,9%	0,7%
México	1,0%	1,2%	1,3%	1,2%	1,1%	0,8%
Uruguay	1,3%	1,9%	1,8%	1,6%	1,3%	0,9%

Posibles efectos negativos sobre sectores productivos

País	Transporte público (combustibles)	Energía Eléctrica	Agua y Saneamiento
Chile	Agricultura (diesel), Transporte	Minería	Agricultura (cargos por uso), Envases
Ecuador	Pesca artesanal	Agua y saneamiento	(Productos usan botellas plásticas)
El Salvador			Agricultura
México	Generación de electricidad y manufactura		Agricultura
Uruguay	Manufactura, agricultura, transp.		Agricultura, forestación, papel

Consideraciones de políticas públicas

1. Considerar eficacia: elasticidades; equilibrio parcial vs. general
2. Considerar eficiencia: minimizar efectos no deseados
3. Considerar economía política (intereses, instituciones, ideas)
4. Considerar desvíos de racionalidad optimizadora (sesgos, señales, “justicia”, complejidad)
5. Secuencia…

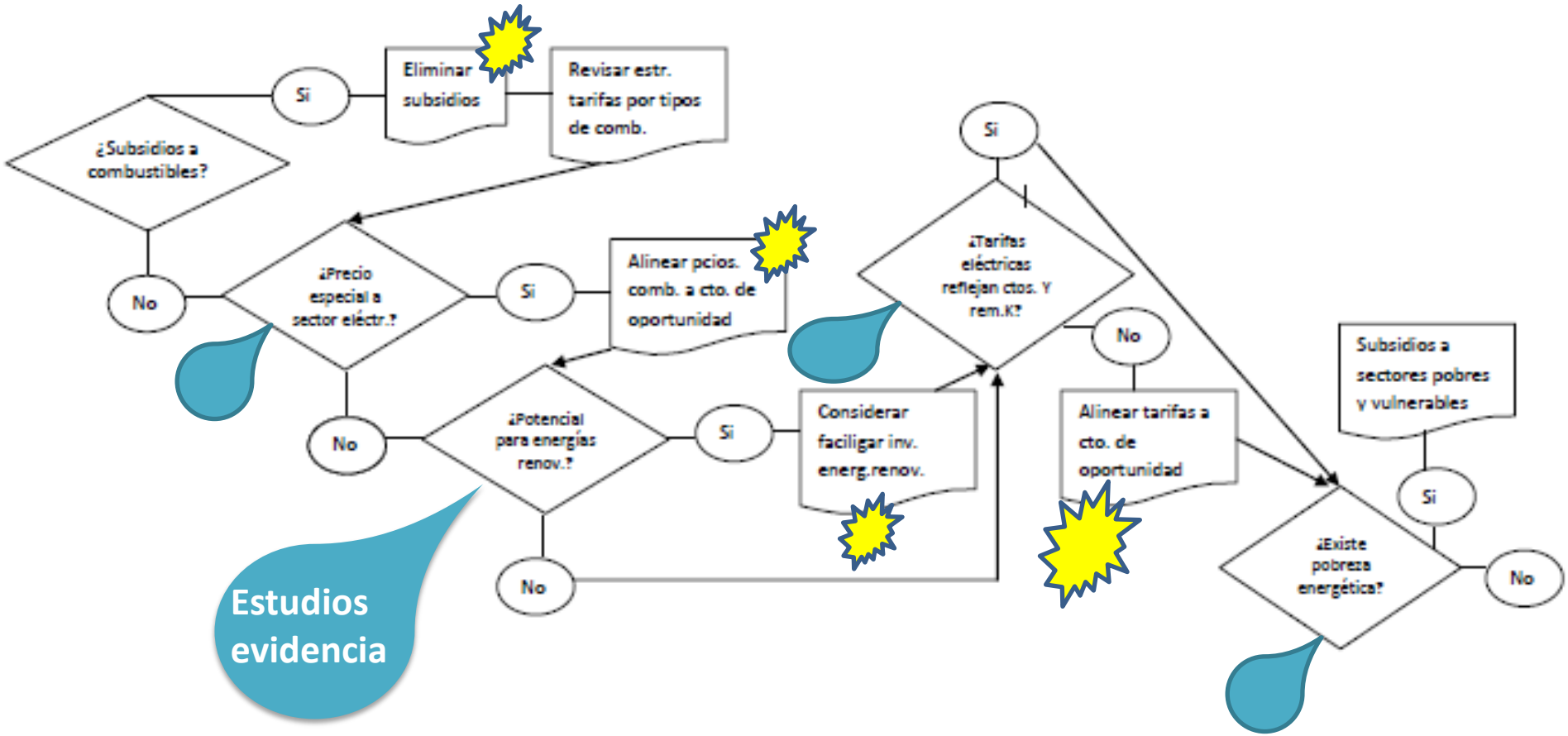



Diagrama 1: Arbol de decisiones para RFA (1) Transporte y Electricidad