

La reforma fiscal ambiental en América Latina

José María Fanelli, Juan Pablo Jiménez e Isabel López Azcúnaga



Estudios del Cambio Climático en América Latina
CEPAL – EUROCLIMA

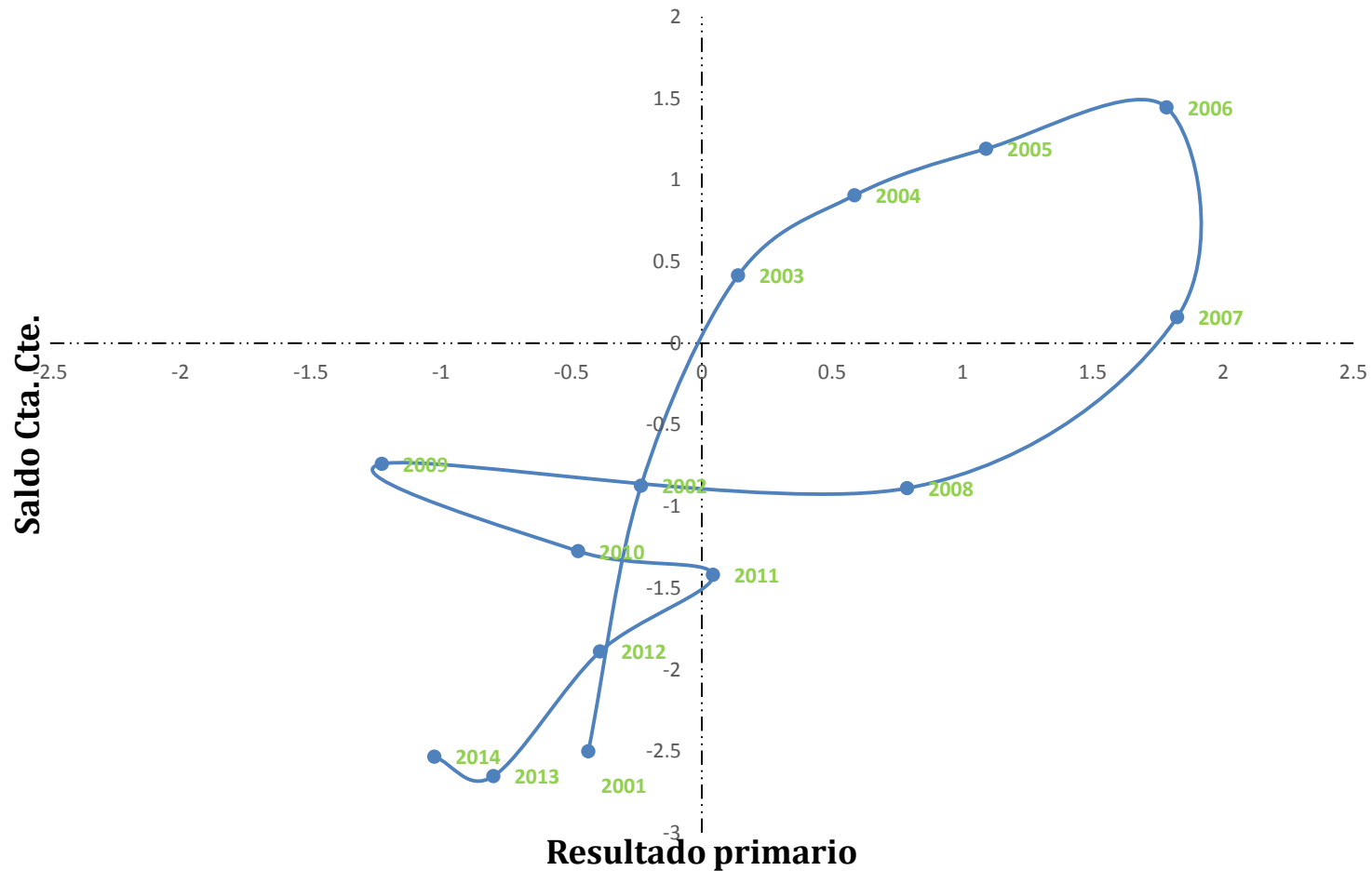
El contexto:
**Tendencias recientes de la política fiscal en
América Latina**

Tendencias recientes de la política fiscal

- ✓ Incremento sin precedentes de la recaudación tributaria y no tributaria: la bonanza amplió el espacio fiscal
- ✓ Los ingresos fiscales atados a rentas de recursos naturales exportados hicieron un sustancial aporte
- ✓ Cuando se disipó la bonanza volvió el déficit fiscal primario
- ✓ La mejora en otros ingresos fiscales se debió a incrementos pasivos más que a políticas activas, aunque hubo mayor preocupación por la distribución
- ✓ Características estructurales a considerar al diseñar una RFA:
 - (i) una baja y volátil carga tributaria*
 - (ii) sesgo a impuestos regresivos*
 - (iii) base fiscal estrecha: elevada evasión y uso de gastos tributarios*
 - (iv) alta dependencia de los ingresos derivados de los recursos naturales*

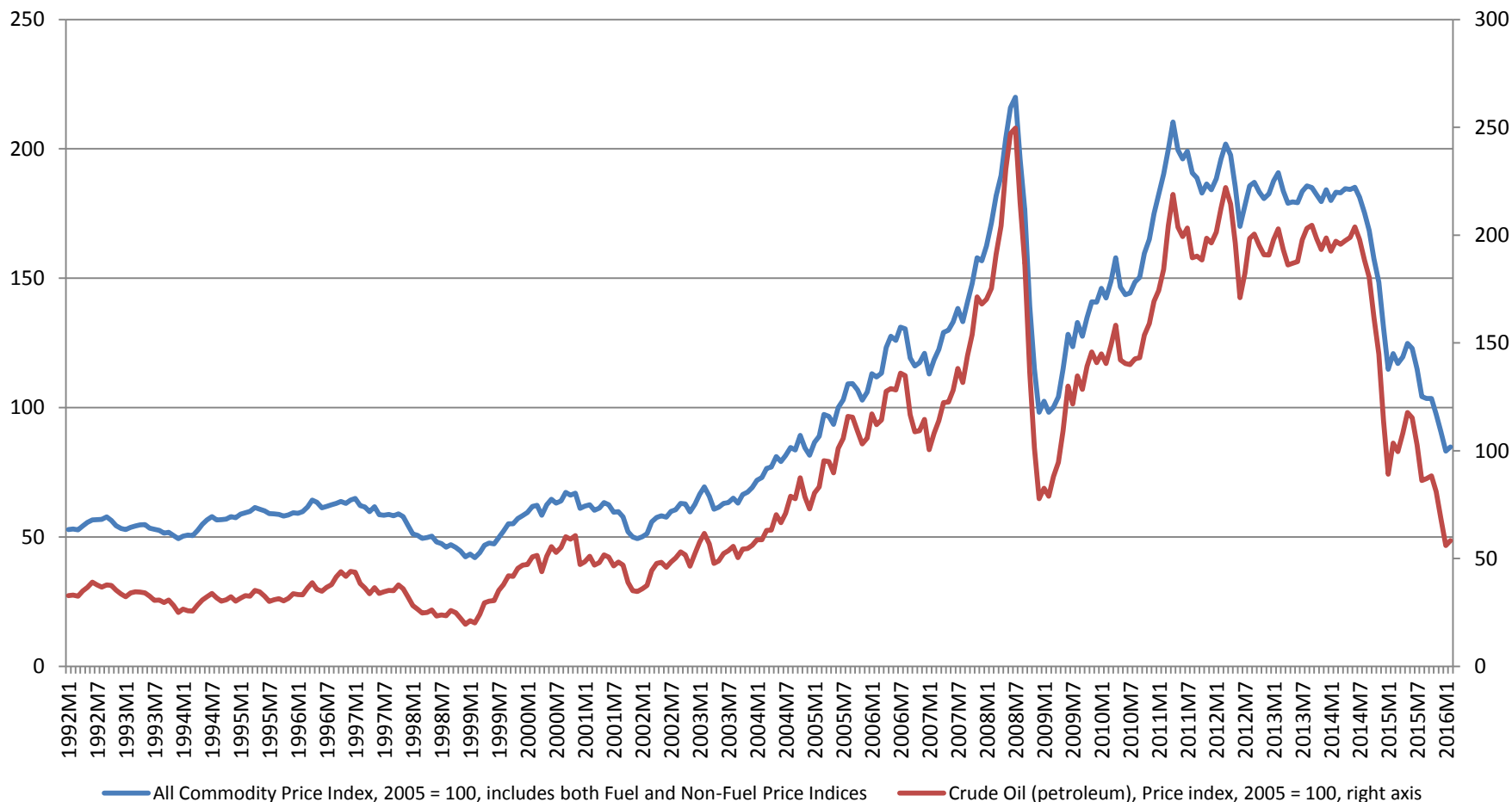
Espacio de política: Cuenta corriente y resultado fiscal, como % del PIB

Paulatinamente hemos regresado a un escenario en donde los resultados fiscales y de cuenta corriente limitan el espacio de políticas...



Fuente: Cepal, 2016

Fin del súper ciclo de las materias primas



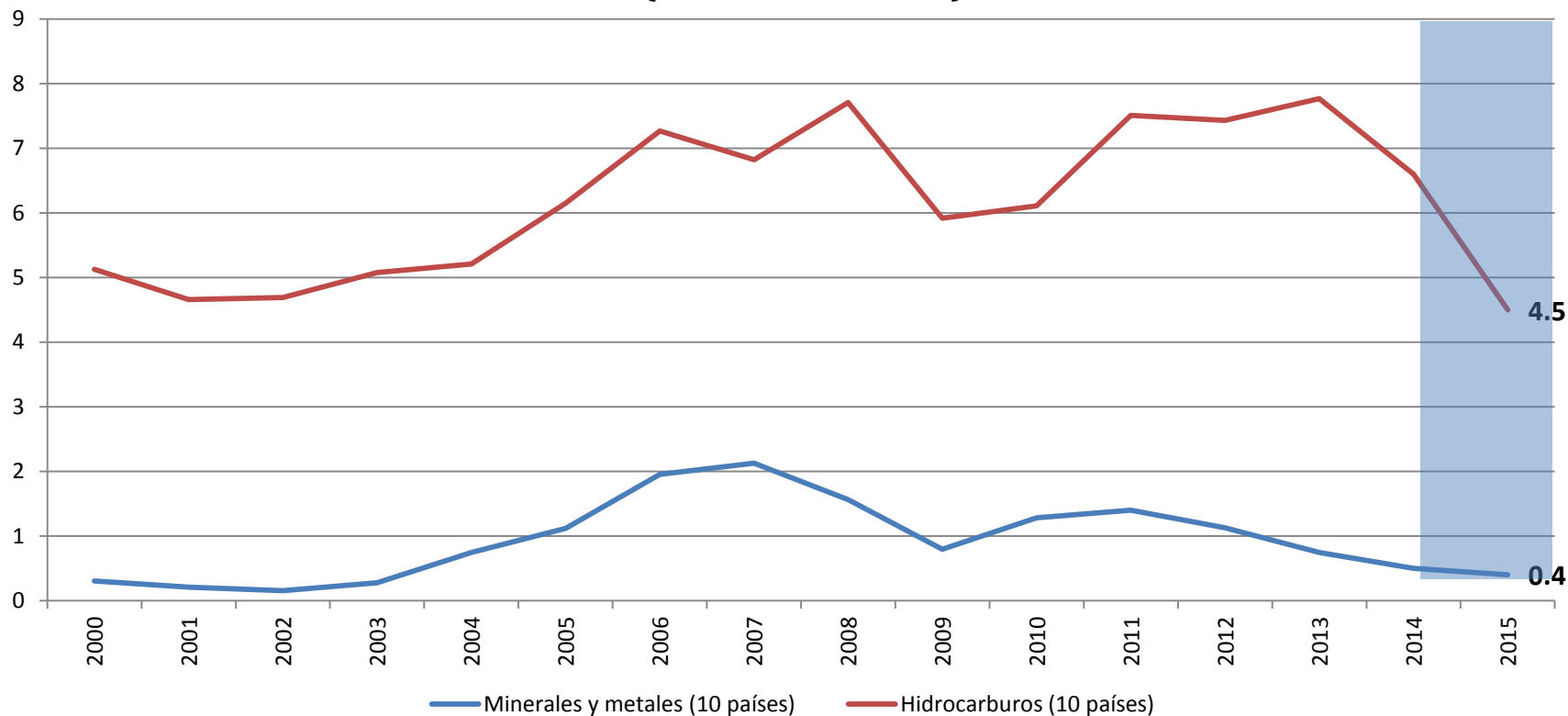
Fuente: IMF, Primary Commodity Price.

*El índice de precios de todas las materias primas incluye combustibles y no combustibles

*El índice de precios del crudo es el promedio simple de tres precios spot: Dated Brent, West Texas Intermediate y Dubai Fateh

Auge y retroceso en los ingresos fiscales provenientes de RNNR

Ingresos fiscales provenientes de RNNR, 2000-2015
(como % del PIB)

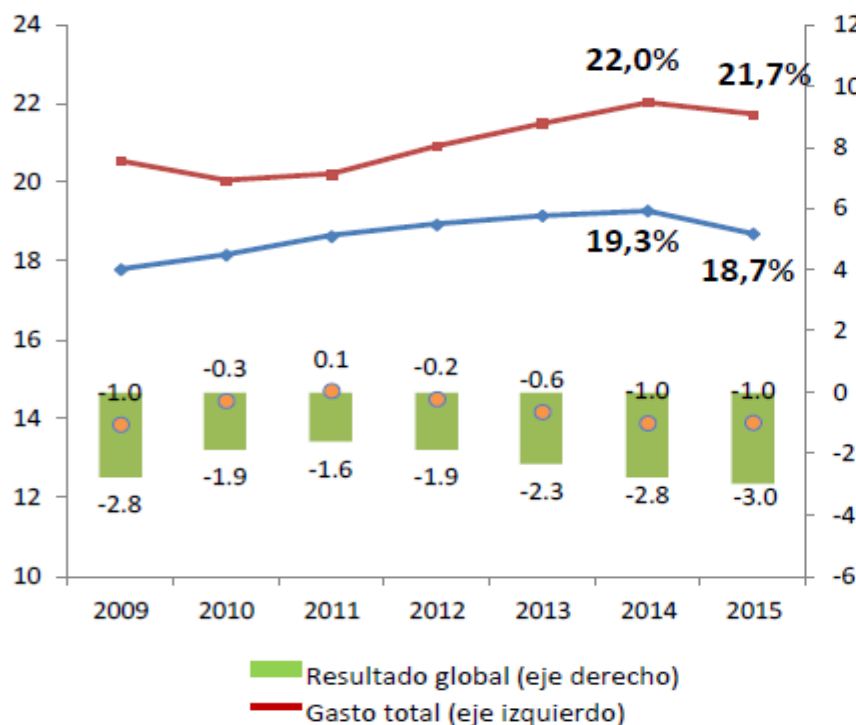


Fuente: Cepal, sobre la base de cifras oficiales

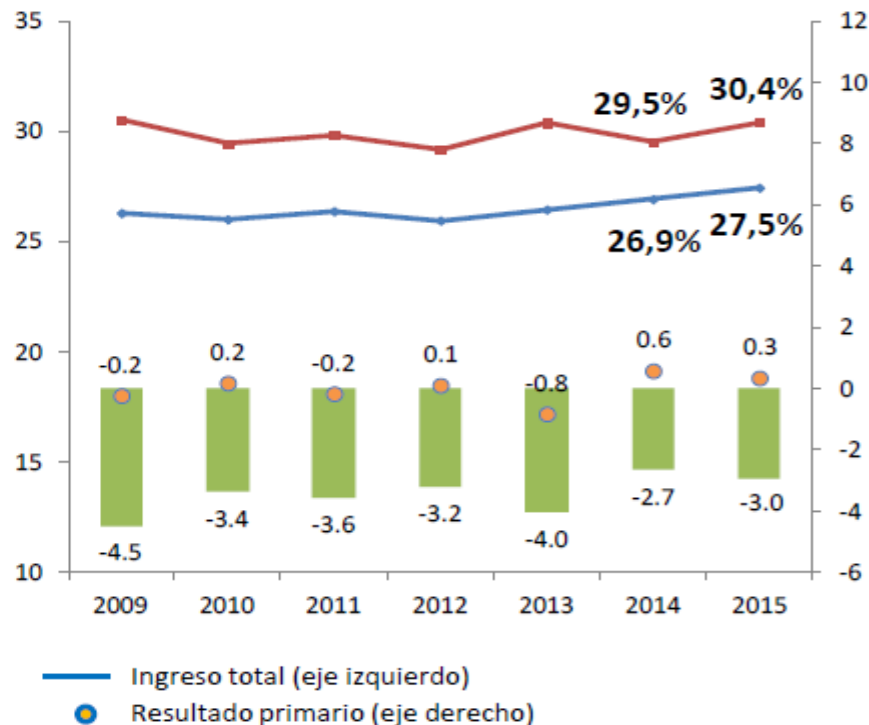
Se consolida el déficit fiscal primario

AMÉRICA LATINA : INDICADORES FISCALES DE LOS GOBIERNOS CENTRALES, 2009-2015
(En porcentajes del PIB)

América Latina (19 países)



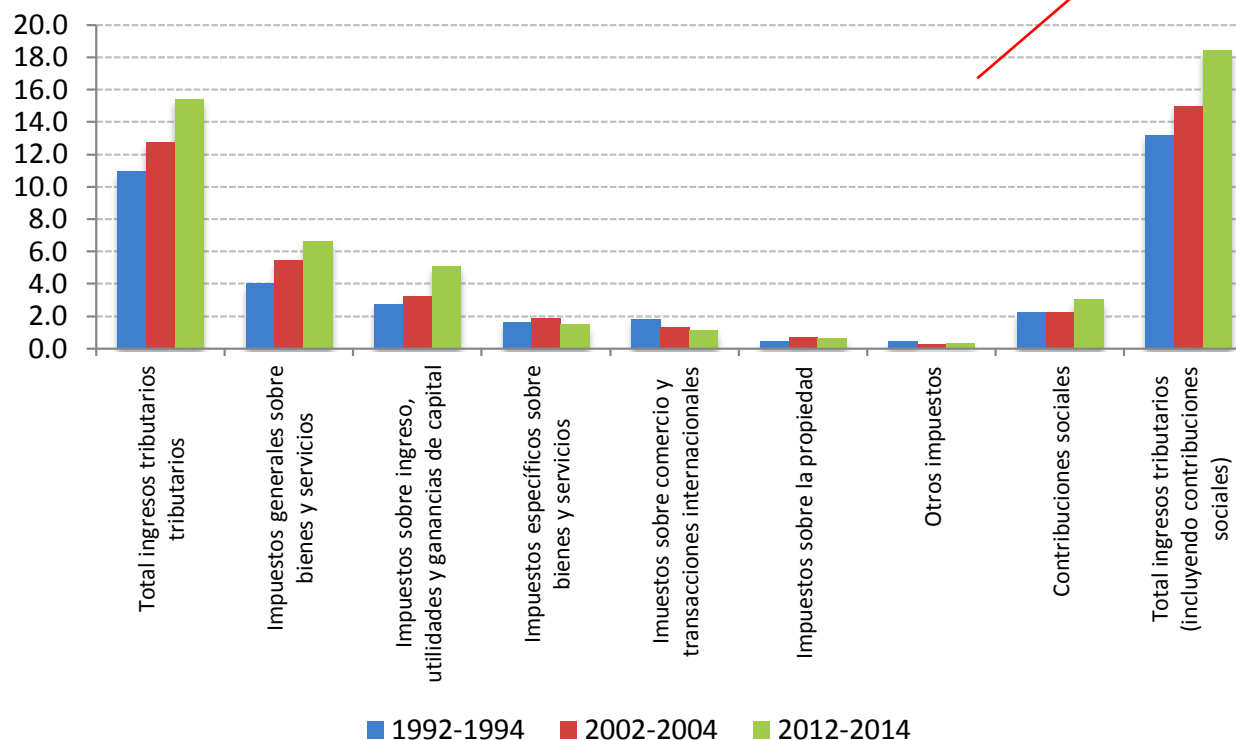
El Caribe (13 países)



Fuente: Cepal, sobre la base de cifras oficiales

Tendencias recientes de la política fiscal: ingresos tributarios

Gráfico 7. Evolución de la estructura de ingresos fiscales en América 1992-94, 2002-04 y 2012-14 (en porcentaje de PIB)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales

La reforma fiscal ambiental (RFA): Enfoque Conceptual

La RFA: principios, instrumentos y evolución

✓ Principio 1

“El que contamina paga” → impuesto ambiental que compense exactamente la externalidad negativa

✓ Principio 2

Neutralidad de efectos → Doble dividendo, se reducen impuestos distorsivos (a las ganancias y trabajo)

✓ Instrumentos

- ***Privilegiado: impuesto pigouviano***
- ***Alternativas: tasas y contribuciones; intercambio de derechos de contaminar; redefinir derechos de propiedad; comando y control***

✓ Dificultades

- ***“Medir” la externalidad requiere mucha información***
- ***Economías con múltiples distorsiones y segundo mejor; efecto “rebote”***
- ***Problema de bienes públicos globales vs. Competitividad***
- ***Efectos regresivos y sobre la pobreza no se pueden descartar***
- ***Demanda alta calidad de gestión estatal; gastos tributarios y cooptación***

La RFA: principios, instrumentos y evolución

- ✓ Hubo varias generaciones de RFA luego de las pioneras (Finlandia (1990); Suecia (1991), etc.) sobre todo luego de la crisis europea
 - *Mayor énfasis en utilizar el dividendo para la consolidación fiscal*
 - *Más atención a los efectos distributivos*
 - *Más atención los efectos en la competitividad y desarrollo productivo*
 - *Principios actuales (OECD, 2010; Europa 20+20+20): más atención a coordinar con otras políticas fiscales y productivas*
- ✓ En América Latina no hubo experiencias de RFA propiamente dichas, aunque se utilizan impuestos que la OECD califica de ambientales
- ✓ En la región difieren las fuentes de emisión y el desarrollo es menor
- ✓ Para América Latina se requiere una visión “sistémica”: tomar en cuenta las diferentes dimensiones del desarrollo sostenible. Más afín a la visión europea actual y no de las RFA pioneras → diseñar la RFA para el
- ✓ Doble cambio estructural: para desarrollarse y para ir de “café” a “verde”

La reforma fiscal ambiental: La experiencia internacional y regional

La RFA en Europa

✓ Variedad de instrumentos: energéticos; automotor; electricidad

Tabla 1. Visión general de los instrumentos fiscales ambientales en los países Europeos

	Transporte	Energía	Carbón	Aire	Basura	Materiales	Productos	Agua	Agricultura	Biodiversidad terrestre	Pesca y marina
AU											
BE											
BG											
HR											
CY											
CZ			*								
DK											
EE											
FI											
FR											
DE											
EL											
HU											
IS											
IE											
IT			*								
LV											
LI											
LU											
MT											
NL											
NO											
PO											
PT			*								
RO											
SK											
SL											
ES											
SE											
CH											
TR											
UK										*	

(*) Instrumento fiscal planificado

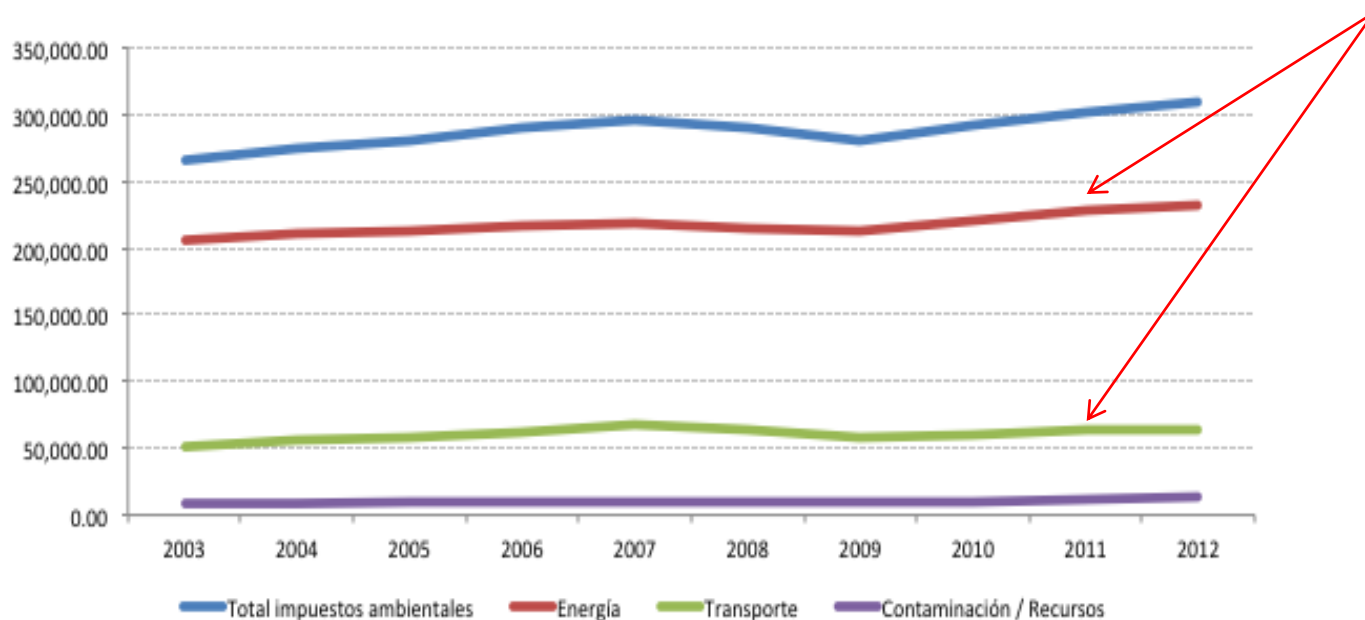
Nota: este resumen no refleja ni la efectividad de los diversos impuestos, tasas y gravámenes establecidos, ni el alcance o profundidad de su cobertura. Ver IEEP (2014) para mayor información.

Fuente: IEEP (2014)

La RFA en Europa: Energía y transporte

- ✓ Energía y transporte son los más significativos

Gráfico 2. Total de Impuestos Ambientales, Unión Europea (27) (millones de Euros)

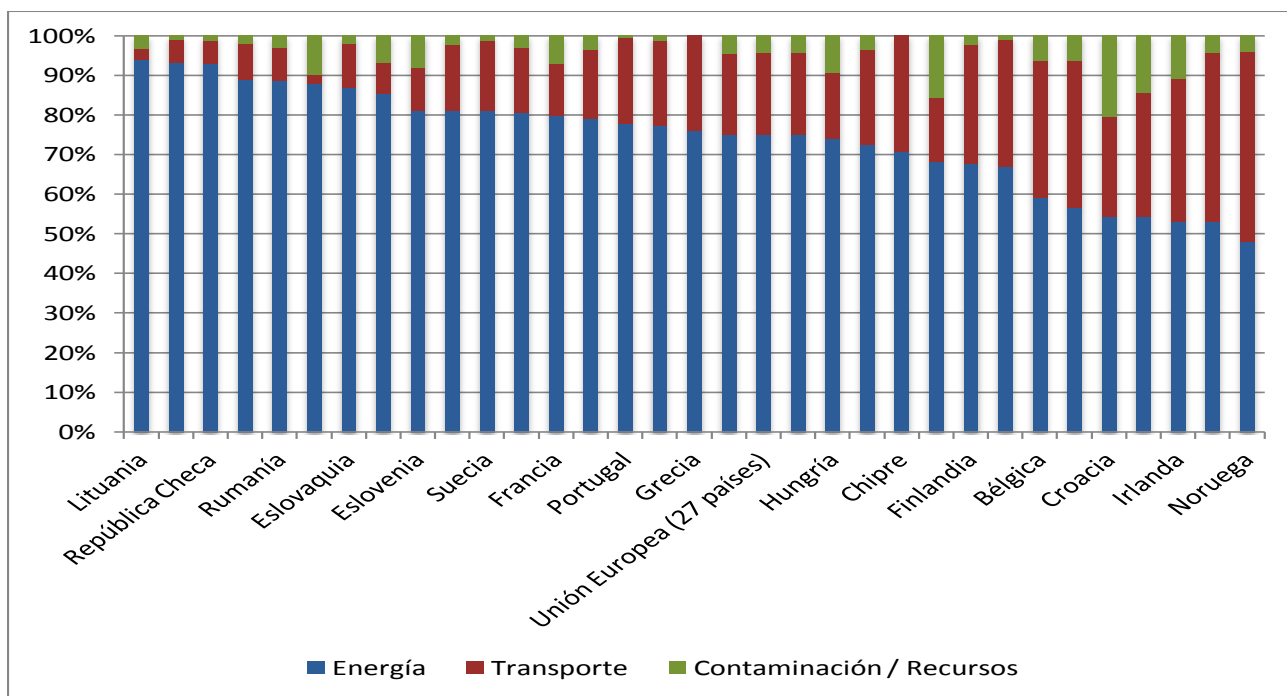


Fuente: elaboración propia con datos procedentes de Eurostat: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Environmental_tax_statistics

La RFA en Europa

- ✓ Los impuestos ambientales representan de 2.5% a 12.3% del total de la recaudación tributaria

Gráfico 3. Composición de los impuestos ambientales por tipo de impuesto, Unión Europea, 2012



Fuente: elaboración propia con datos procedentes de Eurostat: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Environmental_tax_statistics

La RFA y hechos estilizados clave en la región

- ✓ En América Latina no existen experiencias de RFA propiamente dichas aunque sí impuestos con intención de gravar las emisiones de carbono (Chile y México) y otros que la OECD califica dentro de los ambientales con criterio amplio
- ✓ Son muy importantes los subsidios a los combustibles en los países ricos en recursos energéticos y a la electricidad en los países pobres. Son mecanismos de apropiación de rentas
- ✓ Conviven impuestos y subsidios que hacen difícil evaluar los efectos netos sobre la emisión. Los subsidios duplican el valor de la externalidad negativa
- ✓ La matriz energética es relativamente más limpia por la participación de generación hidroeléctrica
- ✓ Las fuentes de emisión se relacionan con cambio en el uso de la tierra. Ganado y fertilizantes no contemplados en la RFA por el proteccionismo agrícola
- ✓ Los subsidios a la electricidad tienen efectos sobre la pobreza que pueden ser fuertes, eliminarlos requiere de políticas complementarias
- ✓ Muy poco avance en eficiencia energética: ratio emisión CO₂/PIB no cae

La RFA: en la región y hechos estilizados clave

Tabla 2: Elementos ambientales en las Reformas Tributarias recientes en América Latina

País	Tipo de impuestos	Utilización de los recursos	Otras características de la reforma
Argentina 2013	Impuesto a automóviles y motocicletas de alta gama, embarcaciones y aeronaves deportivas: del 10% a un rango entre el 30% y el 50%		IR: Cambios en el IRP (aumento del mínimo no imponible) Cambios en la tributación al capital (eliminación de exención de compraventa en acciones y títulos no cotizados)
Bolivia 2007	IRE: alícuota adicional para la minería del 12,5%. Regalía minera acreditable al impuesto sobre las utilidades de las empresas (IUE) (si los precios son bajos)	Sin reciclaje expreso. Consolidación fiscal.	
Brasil 2013	Impuesto sobre los productos industrializados (IPI): extensión de la reducción para vehículos y tasa 0 para ciertos azúcares de caña. Reducción de impuestos y tarifas a la energía eléctrica	Sin reciclaje expreso. Consolidación fiscal.	
Chile 2014	Impuesto sobre el carbono	Consolidación fiscal	
Costa Rica 2009-2013	Impuesto de 25 dólares en cada exportación de mercancías que salen por un puesto fronterizo terrestre	Sin reciclaje expreso. Consolidación fiscal.	

Fuente: elaboración propia en base a CEPAL (2014b), Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe

La RFA: en la región y hechos estilizados clave

País	Tipo de impuestos	Utilización de los recursos	Otras características de la reforma
Ecuador 2007-2010- 2013	Exclusión de los vehículos híbridos y eléctricos del IVA (tasa 0) Nueva tarifa progresiva del ICE para vehículos híbridos y eléctricos Impuesto ambiental a la contaminación vehicular Impuesto a las botellas de plástico no retornables: 0,02 dólares por unidad	Sin reciclaje expreso. Consolidación fiscal.	IRP: del 25% al 35% (tasa máxima y nuevos tramos) IRE: del 25% al 22% (en 2013)
El Salvador 2009-2011- 2013	Nuevo impuesto ad valorem al primer registro de vehículos: automotores: del 1% al 8%; navales: del 2% al 10%; aéreos: del 2% y el 5% Nuevo impuesto ad valorem a la venta de combustible con base en el precio internacional del petróleo	Sin reciclaje expreso. Consolidación fiscal.	IRP: del 25% al 30% (tasa efectiva, último tramo) IRE: del 25% al 30% (tasa máxima)
Guatemala 2009-2012	Impuesto sobre circulación de vehículos terrestres, marítimos y aéreos (ISCV): aumentan las tasas y valores mínimos según tipo de vehículo Reducción del 50% del impuesto sobre la circulación de vehículos (2013) Se establece un impuesto específico a la primera matrícula de vehículos automotores terrestres	Sin reciclaje expreso	IRE: del 31% al 25% IRP: de un rango entre el 15% y el 31% (con 4 tramos) a tasas del 5% y el 7% (con 2 tramos) IRP: aumento del mínimo exento asalariado
Honduras 2010-2011- 2012	Sobretasa (ecotasa) para la importación de vehículos usados: entre 5.000 y 10.000 lempiras		IR: Aportación solidaria temporal: del 5% al 10% (hasta 2015) Ciertos rubros: del 10% al 25% (bienes muebles o inmuebles, minería y regalías) IRP: aumento del mínimo exento

La RFA: en la región y hechos estilizados clave

Tabla 2: Elementos ambientales en las Reformas Tributarias recientes en América Latina

País	Tipo de impuestos	Utilización de los recursos	Otras características de la reforma
México 2014	Impuesto al carbono	Financiamiento de proyectos de mitigación específicos que deben demostrar beneficios ambientales tangibles	Sistema de compra-venta de bonos de carbono como mecanismo sustitutivo.
Nicaragua 2009-2012	Aumentos de tasa para vehículos	Sin reciclaje específico	Dividendos e intereses: 10% IRP: aumento del mínimo exento para rentas del trabajo
Perú 2007-2012	Modificación de las tasas del ISC de combustibles, proporcional a la nocividad del combustible Eliminación de la tasa del ISC del 10% a la importación de automóviles nuevos que utilicen gas natural o gasolinas como combustible	Sin reciclaje específico	IVA: Del 19% al 18% IR: Eliminación de exoneraciones a intereses y ganancias de capital Ampliación del gravamen a dividendos
República Dominicana 2012-2013	Aumento de los impuestos especiales (hidrocarburos entre otros) con la introducción de un ad valorem	Sin reciclaje expreso	IRE: del 29% al 27% (2013-2015) Gravamen sobre dividendos (incluidas zonas francas) e intereses de residentes: 10%
Uruguay 2007-2012-2013	Incremento de las tasas máximas del impuesto específico interno (IMESI) para vehículos automotores		IRP: del 25% al 30% (tasa máxima)

Fuente: elaboración propia en base a CEPAL (2014b), Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe

La RFA: en la región y hechos estilizados clave

Tabla 3. Impuestos ambientales en América Latina 1990-2012 (en porcentaje del total de ingresos tributarios)

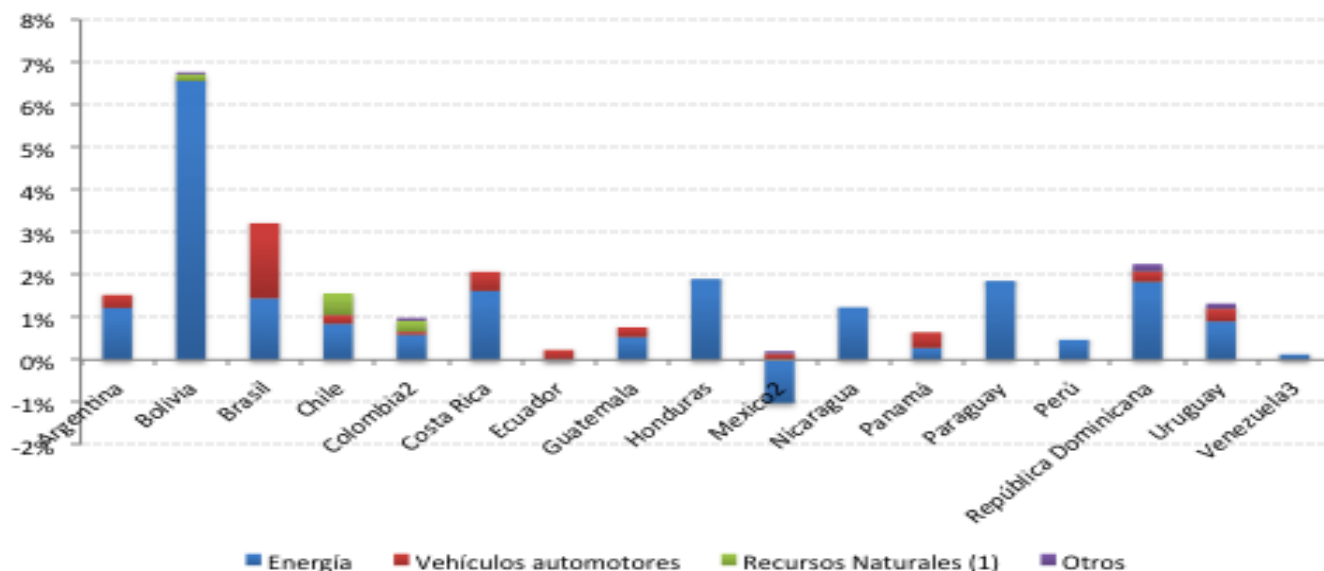
	1990	2000	2004	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	12%	7%	6%	4%	4%	4%	4%	4%	4%
Bolivia	0%	18%	10%	35%	35%	26%	29%	27%	26%
Brasil	0%	1%	2%	10%	10%	10%	9%	9%	9%
Chile	0%	7%	0%	9%	7%	8%	7%	7%	8%
Colombia	0%	6%	0%	6%	6%	6%	5%	5%	1%
Costa Rica	2%	2%	13%	11%	10%	11%	11%	11%	10%
República Dominicana	5%	9%	10%	18%	18%	17%	18%	18%	17%
Ecuador	0%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
El Salvador	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Guatemala	5%	10%	8%	7%	6%	7%	7%	6%	6%
Honduras	2%	16%	17%	13%	11%	13%	12%	11%	11%
México	0%	8%	0%	-1%	-7%	2%	-1%	-4%	-6%
Nicaragua		16%	0%	9%	8%	8%	8%	7%	6%
Panamá	0%	6%	5%	3%	3%	3%	2%	2%	3%
Paraguay	12%	9%	13%	11%	9%	9%	8%	9%	11%
Perú	24%	9%	0%	4%	2%	4%	3%	3%	3%
Uruguay	14%	13%	10%	8%	7%	6%	7%	6%	5%
Venezuela	1%	4%	1%	1%	1%	1%	1%	0%	0%
Promedio América Latina	5%	8%	5%	8%	7%	8%	7%	7%	6%

Fuente: elaboración propia en base a OECD-CIAT-CEPAL (2012)

La RFA: en la región y hechos estilizados clave

- ✓ **Energía domina la tributación ambiental, que es 6% de la recaudación total. Vehículos, gasolina y diesel: 90% de los ambientales**

Gráfico 4. Composición de la tributación ambiental en América Latina, 2012 (en porcentaje del PIB)



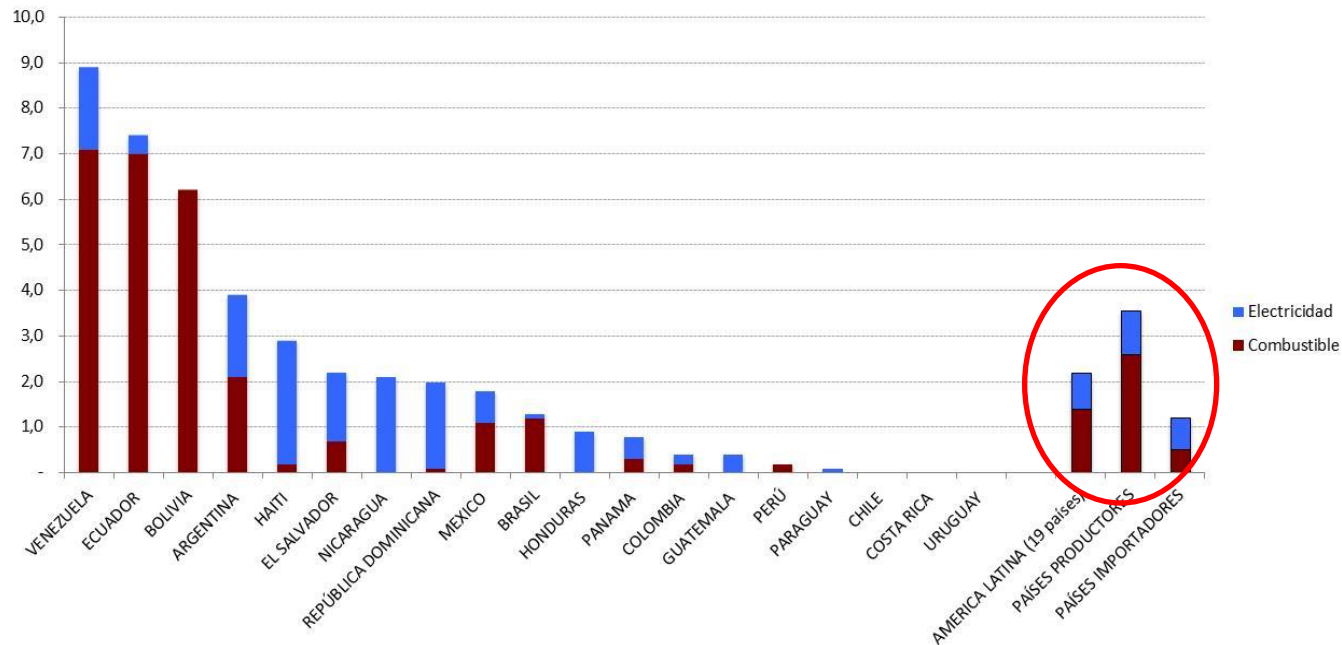
- (1) Dentro de los recursos naturales se excluyen los impuestos sobre el petróleo
- (2) Datos correspondientes a 2011
- (3) Datos correspondientes a 2010

Fuente: elaboración propia en base a OECD-CIAT-CEPAL (2012)

La RFA: en la región y hechos estilizados clave

- ✓ Los subsidios a la energía y la electricidad son sustanciales y distorsivos

Gráfico 5. Subsidios a la energía antes de impuesto, 2011-2013 (en porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia con datos provenientes de Di Bella (2015)

**RFA: una visión sistémica
desde el desarrollo sostenible
y Lecciones para el diseño**

Dimensiones del desarrollo Sostenible



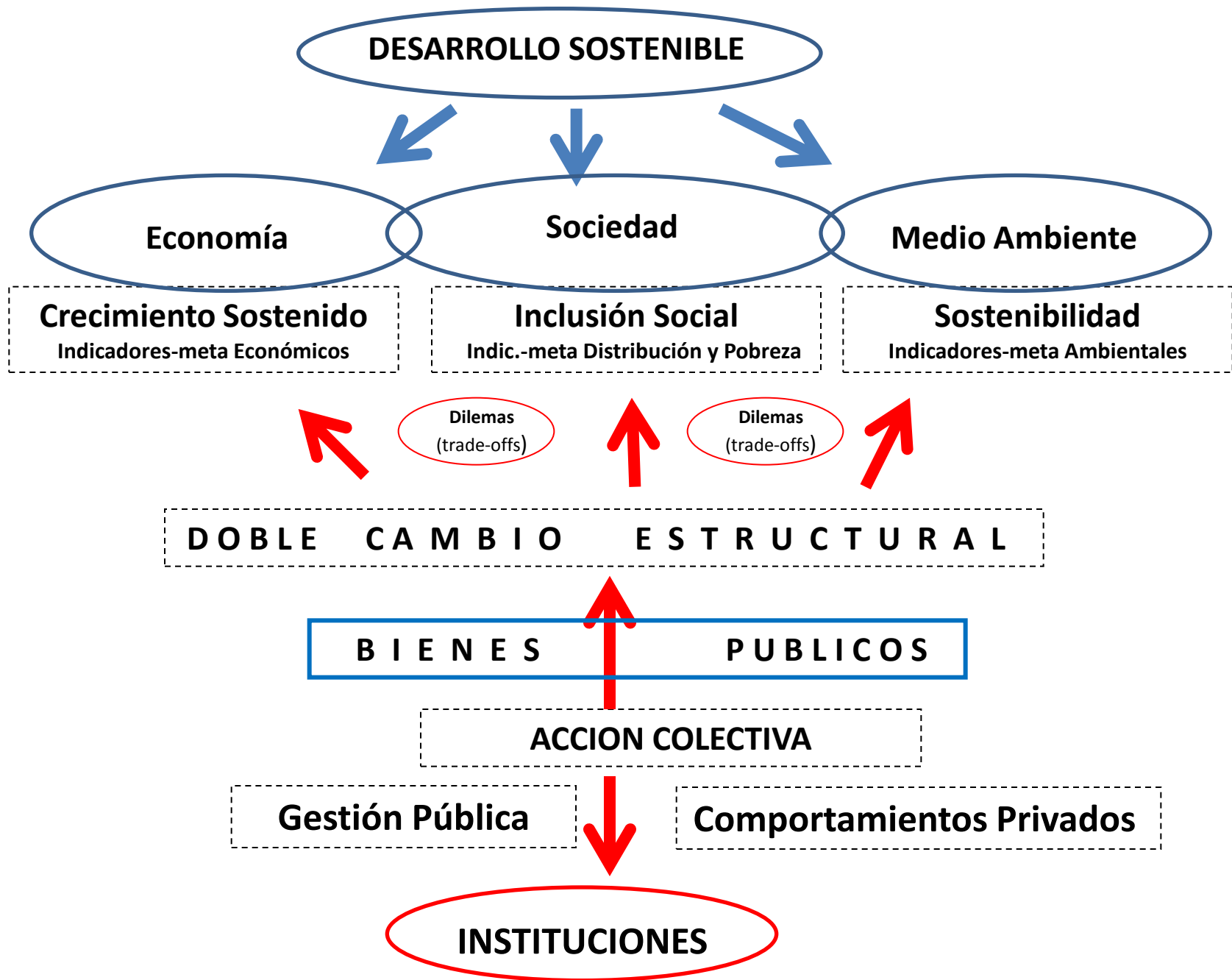
Lecciones para el diseño de la RFA

Lecciones para el diseño de la RFA

- ✓ **Visión sistémica: ir más allá de la teoría del bienestar para considerar las cinco dimensiones del desarrollo sostenible →**
- ✓ **El objetivo es el crecimiento verde, con fuerte desacople relativo pero evitando caer en trampas de bajo crecimiento →**
- ✓ **DOBLE CAMBIO ESTRUCTURAL : ¿Qué sesgos debería mostrar?**
 - **El capital natural da cuenta de sustancial proporción de la riqueza → incrementar la proporción de capital humano, físico e institucional**
 - **Reducir la dualidad estructural (formal vs. Informal) y la pobreza creando empleo vía nuevas capacidades competitivas fuera de recursos naturales**
 - **Incrementar el ahorro para evitar el agotamiento de recursos naturales (y por la demografía: envejecimiento)**
 - **Desincentivos a la deforestación**
 - **Evitar los subsidios al consumo de energía**
 - **Catching up limpio: por efectos Composición + Tecnológico; el efecto Escala contribuirá poco**

Lecciones

- ✓ **Diseño de la RFA: considerar las debilidades institucionales y de la capacidad de gestión del Estado**
- ✓ **La RFA debe ser simple y adaptada a la capacidad de gestión del sector público en la región: los subsidios son un buen lugar para empezar**
- ✓ **Utilizar los beneficios del doble dividendo para financiar la infraestructura y capacidades (políticas productivas) para el crecimiento verde**
- ✓ **No descuidar otros factores de daño ambiental que inciden fuertemente sobre la pobreza**
- ✓ **CLAVE: Mejorar la provisión de bienes públicos: pueden generar acceso + competitividad + cuidado del ambiente simultáneamente**
- ✓ **La región tiene buena parte de los bosques para atrapar el carbono, presionar por apoyo internacional para el *catching up* limpio**



Muchas Gracias!

