

Reforma fiscal ambiental en América Latina

José María Fanelli, Juan Pablo Jiménez e Isabel López Azcúnaga

**Cambio climático y estilos de desarrollo en América Latina
CEPAL, Santiago de Chile, Setiembre 7-8**

Reforma Fiscal Ambiental

✓ Enfoque básico:

- *Utilizar el mecanismo de precios para corregir las distorsiones que deterioran el medio ambiente e impiden un uso racional del capital natural*
- *Enfoque de nuestro estudio*
 - *Perspectiva de América Latina y el Caribe*
 - *Desarrollo Sostenible*
 - *Sistémico y estructural*

✓ Cuatro diferencias con un país desarrollado a considerar

1. *El crecimiento es un objetivo privilegiado*
2. *La incidencia de la pobreza es significativa y existen fuertes disparidades distributivas*
3. *Los recursos naturales tienen mayor peso relativo*
4. *Marco institucional débil*

Enfoque sistémico y estructural de la RFA

✓ *La estructura Importa: nivel de desarrollo, especialización, instituciones*

✓ *Desarrollo sostenible*

Es el que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades

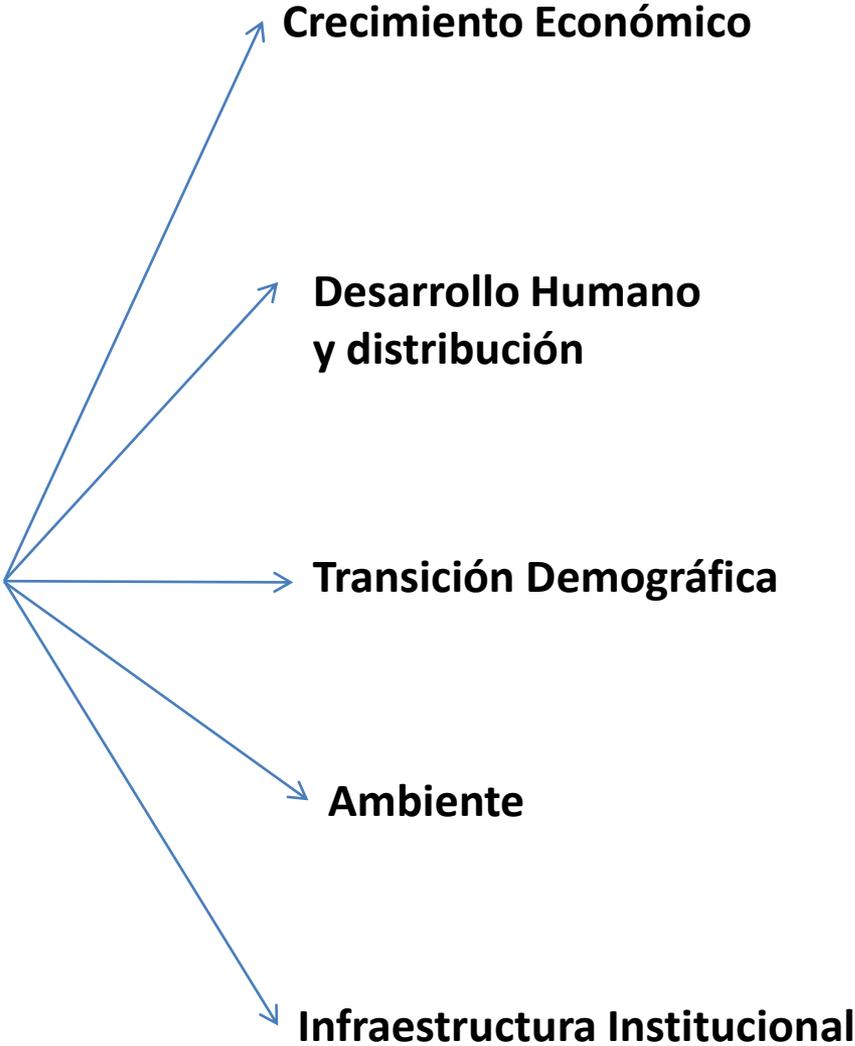
✓ *Economía verde*

El aumento de los ingresos y la creación de empleos deben derivarse de inversiones públicas y privadas destinadas a reducir las emisiones de carbono y la contaminación, a promover la eficiencia energética y del uso de los recursos, y a evitar la pérdida de diversidad biológica y de servicios de los ecosistemas. Debe mejorar el bienestar del ser humano y la equidad social, a la vez que reduce significativamente los riesgos ambientales y las escaseces ecológicas

✓ *¿Desacoplamiento absoluto? O relativo?*

¿Crecimiento sin incremento de la emisión de forma de reducir la emisión al ritmo del crecimiento per cápita o reducción de las emisiones pero a una tasa menor a la del crecimiento del PBI?

Desarrollo Sostenible



Acumulación de Capital Físico
Acumulación de Capital Humano
Progreso Técnico (PTF)
Cambio Estructural

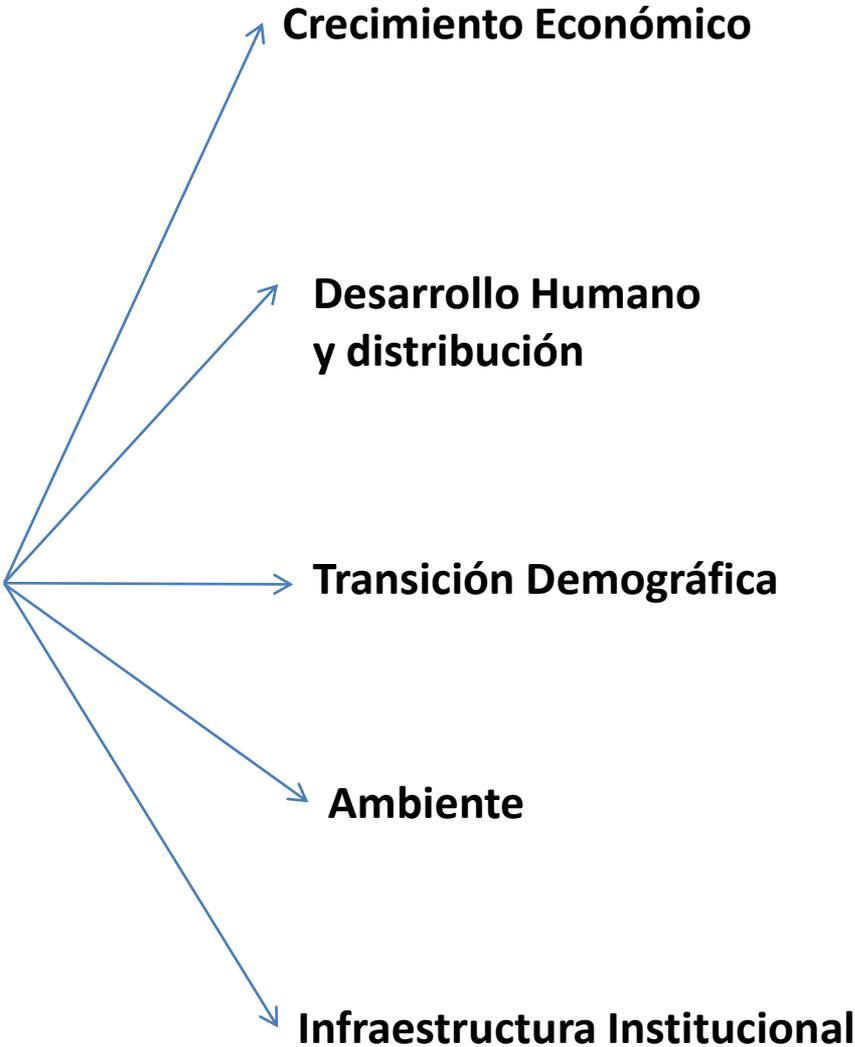
Salud
Educación
Ingreso per cápita
Distribución

Bono demográfico
Envejecimiento

Preservación del
Capital Natural

Gobernanza
Bienes públicos

Desarrollo Sostenible



Doble Cambio Estructural

- Convergencia
- Economía marrón a verde

Empleo

Incidencia de la contaminación

Hacerse rico antes de envejecer

Ahorro Genuino: Hartwick

Capital Natural con mucho peso

➔ Ahorro genuino vs Renta vs. Competitividad vs. distribución

Fallas de mercado (2do mejor)

Bienes públicos

Espacio fiscal

El concepto de Reforma Fiscal Ambiental y su evolución

La idea básica: utilizar el mecanismo de precios –brindan información e incentivos– para corregir las distorsiones que impiden un uso racional del capital natural

Primer principio: "el que contamina paga"; enfoque pigouviano. Los precios deben reflejar las externalidades negativas. Incentivos para las tecnologías limpias

Segundo principio: Neutralidad: no debe aumentar la carga tributaria. Elimina la externalidad y reduce impuestos a la renta y el trabajo

Doble dividendo: Efecto neto positivo en el bienestar: internalizan la externalidad y no producen distorsiones adicionales

Instrumentos: OECD (2010): la base imponible es la unidad física (o similar) de algún material que tiene un impacto negativo comprobado y específico sobre el medioambiente, gravamen según tipo de combustible, eficiencia del motor

Impuestos privilegiados: energético ambientales. Ejemplo: impuestos sobre emisiones que contaminan el aire, de CO₂, sobre afluentes, ambientales puros sobre emisiones o desechos. Eliminación de subsidios

El concepto de Reforma Fiscal Ambiental y su evolución

Otros instrumentos posibles: (i) cargos por uso (agua, recursos) y afluentes; (ii) mercados de permisos transferibles; (iii) cambios en derechos de propiedad y negociación (Coase); (iv) administración (comando y control)

Problemas: es difícil atacar la externalidad directamente: (i) varias distorsiones simultáneas y escasa información: quién, cuánto y a quién perjudica la emisión. (ii) asignación específica de la recaudación; exenciones y amortización acelerada. (iii) altos costos de transacción. (iv) efecto “rebote” si el éxito en eficiencia es fuerte

Diferentes generaciones: se incorporan distintos objetivos e instrumentos

- **Consolidación fiscal:** Crisis europea e incremento de la deuda pública
- **Competitividad:** problema de la unión monetaria + guerra de monedas + política industrial
- **Problemas distributivos y pobreza:** subsidios (gas oil) e impuestos (a la nafta) simultáneamente.

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										*	

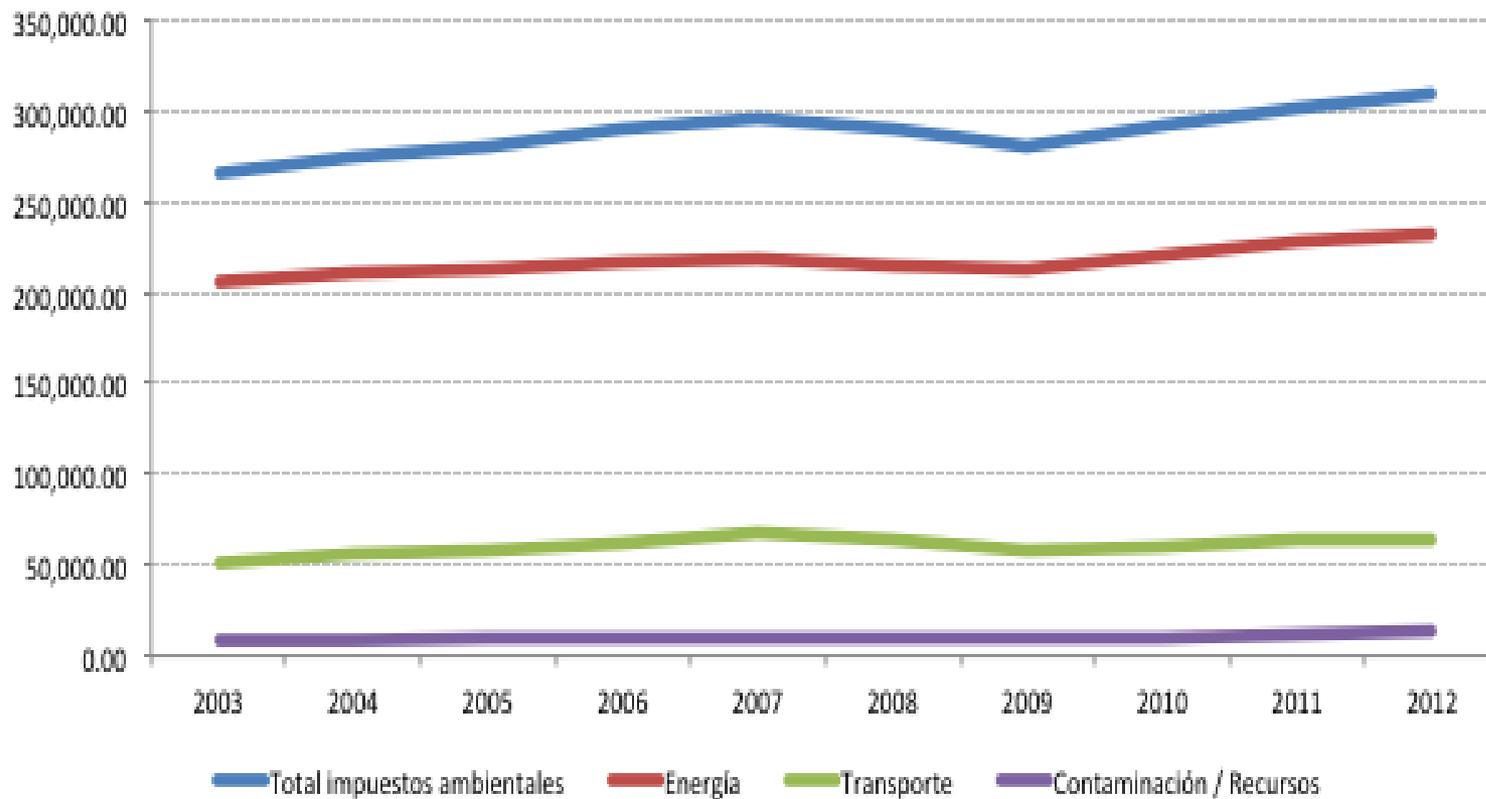
(*) Instrumento fiscal planificado

Nota: este resumen no refleja ni la efectividad de los diversos impuestos, tasas y gravámenes establecidos, ni el alcance o profundidad de su cobertura.

Fuente: IEEP (2014)

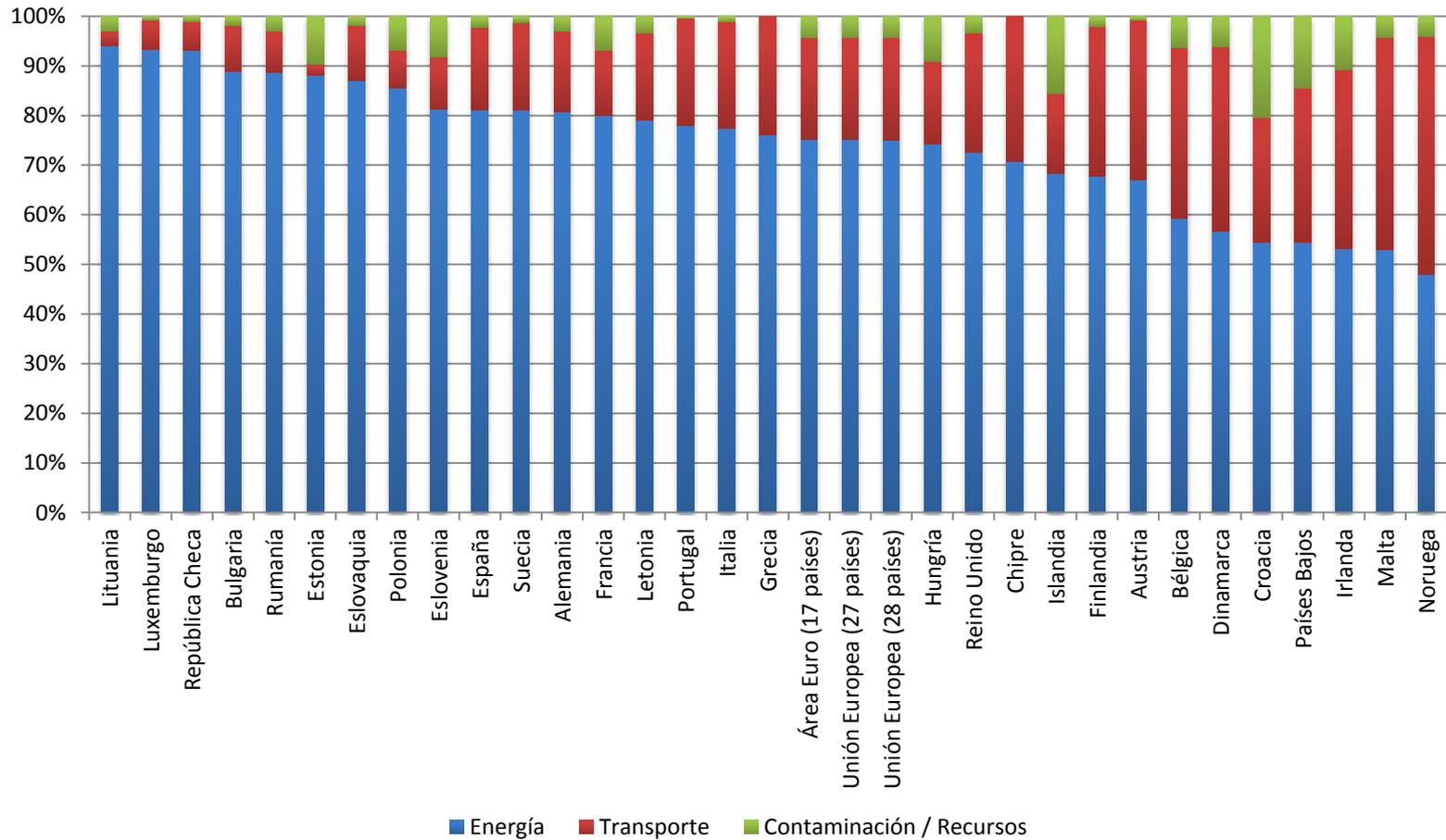
Total de Impuestos Ambientales, Unión Europea (27)

(millones de Euros)



Fuente: elaboración propia con datos procedentes de Eurostat:

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



Fuente: elaboración propia con datos procedentes de Eurostat

Hechos estilizados sobre ambiente en la región

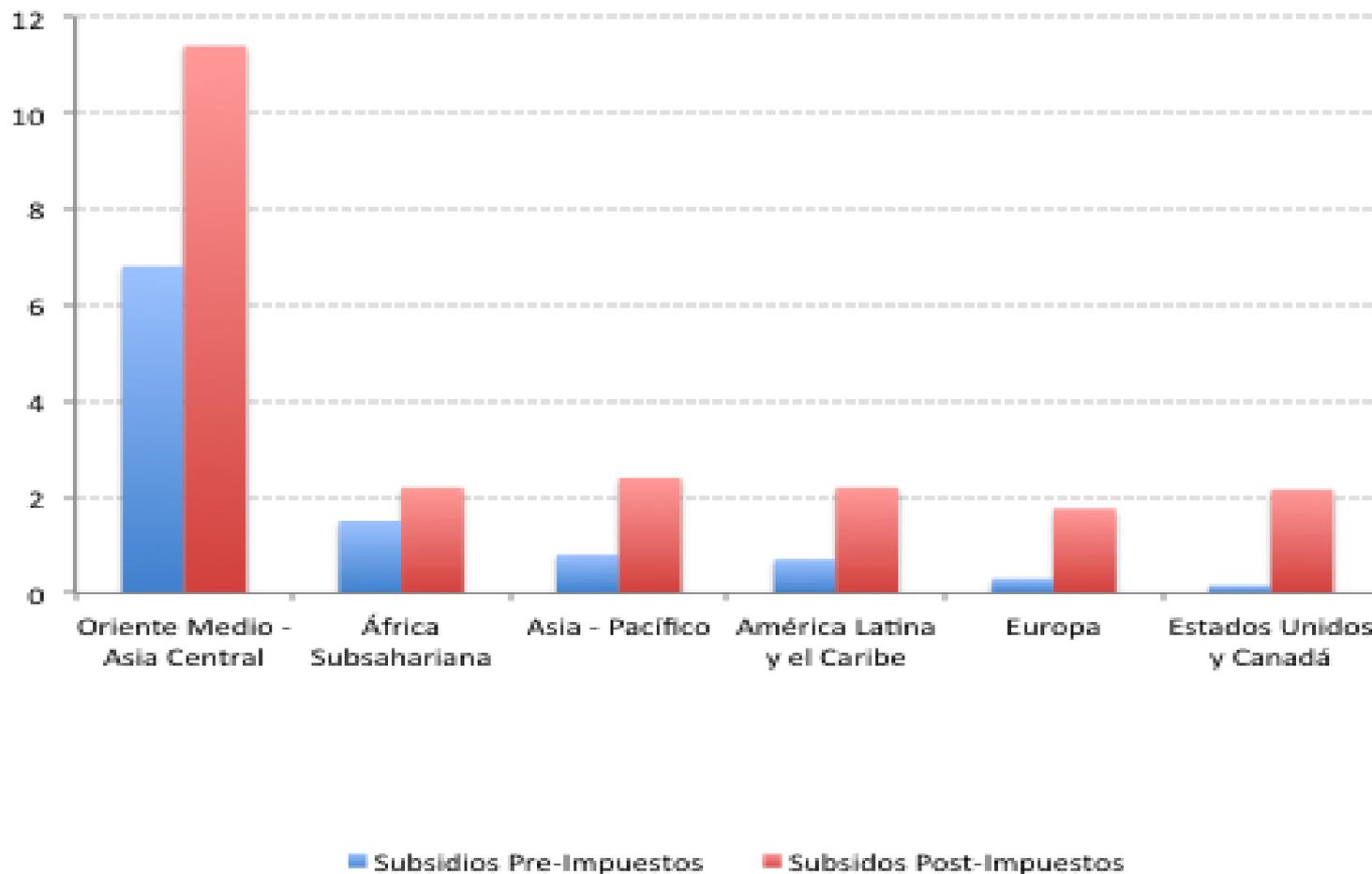
- ✓ *La composición e importancia de las fuentes de emisión de CO2 son distintas a la de los países de la OECD*
 - Posee un tercio de la biomasa forestal del mundo → contribuye a retener
 - Matriz energética con participación menor de la generación en base a hidrocarburos → 40% menos de CO2 por unidad de energía
 - Emisiones de CO2 algo por encima del promedio mundial pc y en proporción del PBI
 - Las emisiones están dominadas por cambios en el uso de la tierra (deforestación), luego energía, luego industria y actividades agropecuarias y extractivas
 - Alta exposición de LAC al cambio climático, sobre todo zonas tropicales
- ✓ *Seis países explican 85% de la emisión; Brasil y México explican 60%*
- ✓ *Mala evolución de la eficiencia*
 - No cayeron emisiones en proporción del PBI en dos décadas en otras regiones: -50%
 - Negativo rol de subsidios a la energía: la crisis del petróleo no incentivó la eficiencia
 - Subsidio vía consumo: agente "obligado" a consumir para apropiarse de la renta
 - Subsidio a la electricidad tiene efectos distributivos en países más pobres
 - La brecha entre impuesto y externalidad es más importante en diesel que en gasolina

Hechos estilizados de la RFA en la región

- ✓ *El énfasis en energía de las reformas verdes en Europa está menos justificado en LAC por las diferencias en las fuentes de emisión*
- ✓ *No existen experiencias que puedan ser caracterizadas estrictamente como reformas fiscales ambientales*
 - Experiencias incipientes en México y Chile dirigidas a la emisión
 - Prima el impuesto con fin recaudatorio, sobre todo combustibles
 - El impuesto a los recursos naturales es una forma de apropiación de rentas
 - No hay compensación con otros impuestos para lograr neutralidad
 - Subsidio vía precios a la energía como forma de apropiación de rentas
- ✓ **Estructura tributaria existente es un obstáculo**
 - (i) baja y volátil carga tributaria, (ii) estructura sesgada a impuestos regresivos (iii) base fiscal estrecha con altos niveles de evasión y uso de gastos tributarios y (iv) alta dependencia de recursos naturales en muchos países

Subsidios a la energía: una perspectiva global

(en porcentaje del PIB)



Fuente: Di Bella et al. (2015)

Impuestos ambientales en América Latina 1990-2012

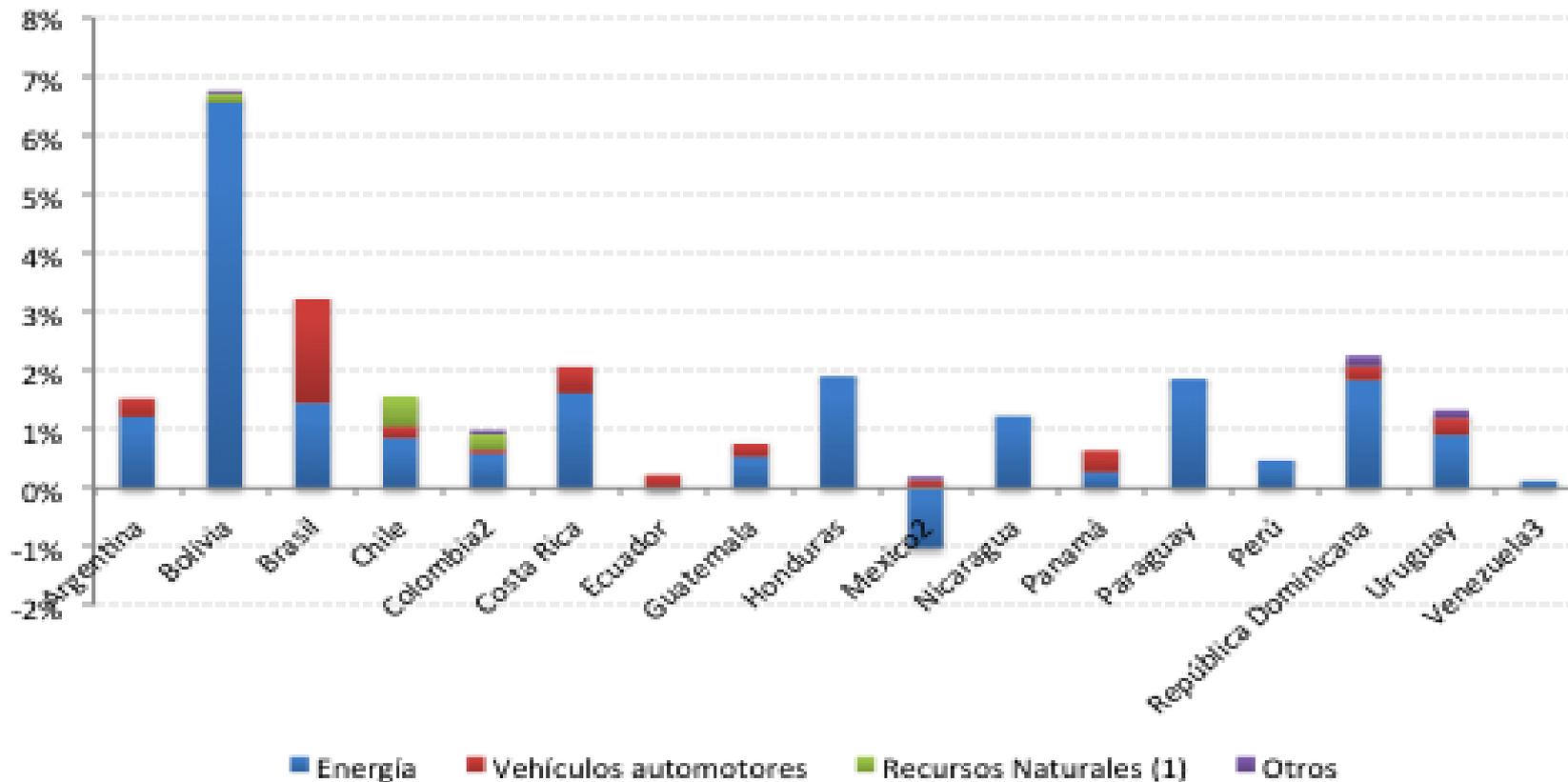
(en porcentaje del total de ingresos tributarios)

	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)

Composición de la tributación ambiental en América Latina, 2012

(en porcentaje del PIB)

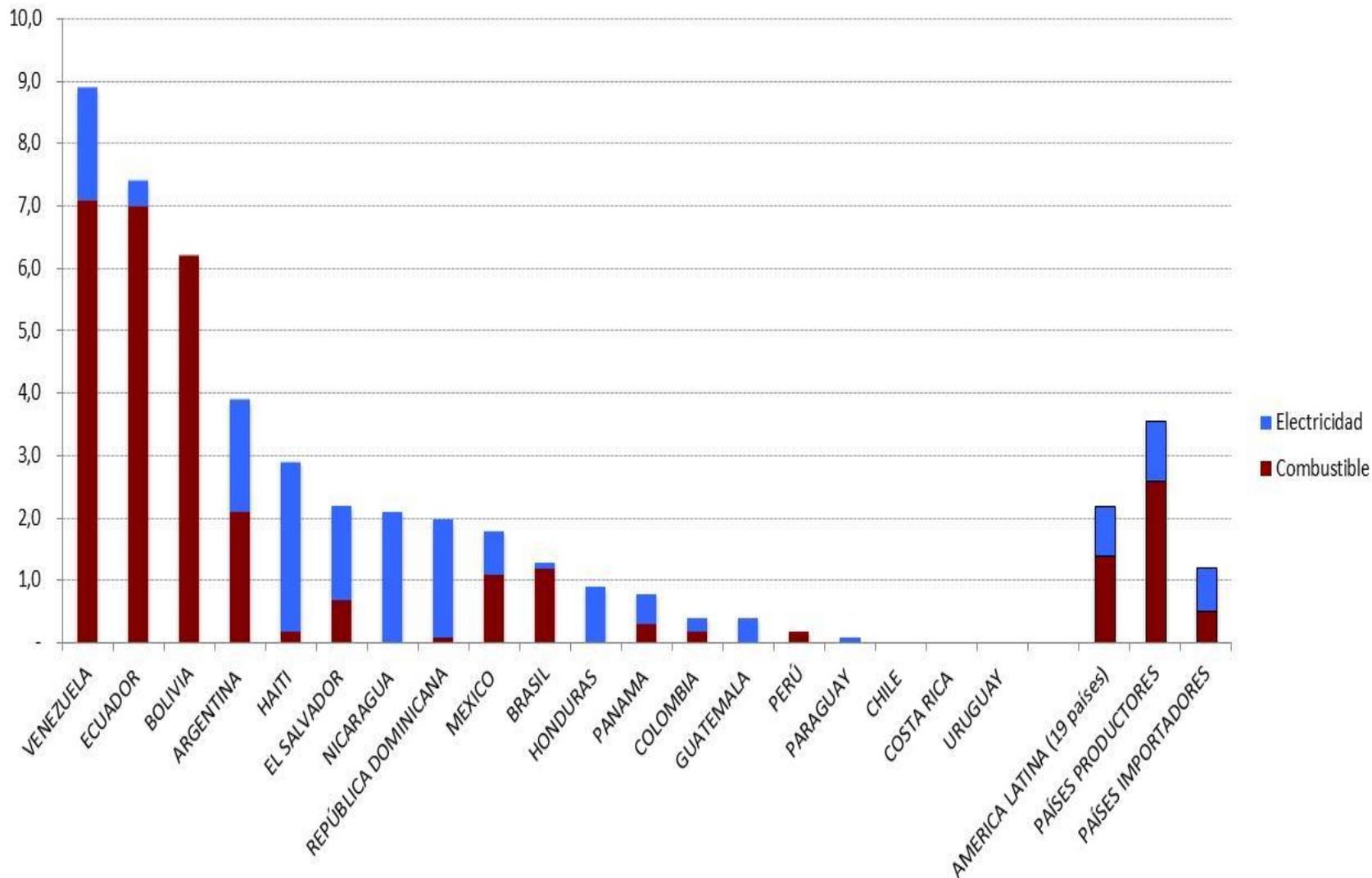


- Dentro de los recursos naturales se excluyen los impuestos sobre el petróleo
- Datos correspondientes a 2011
- Datos correspondientes a 2010

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

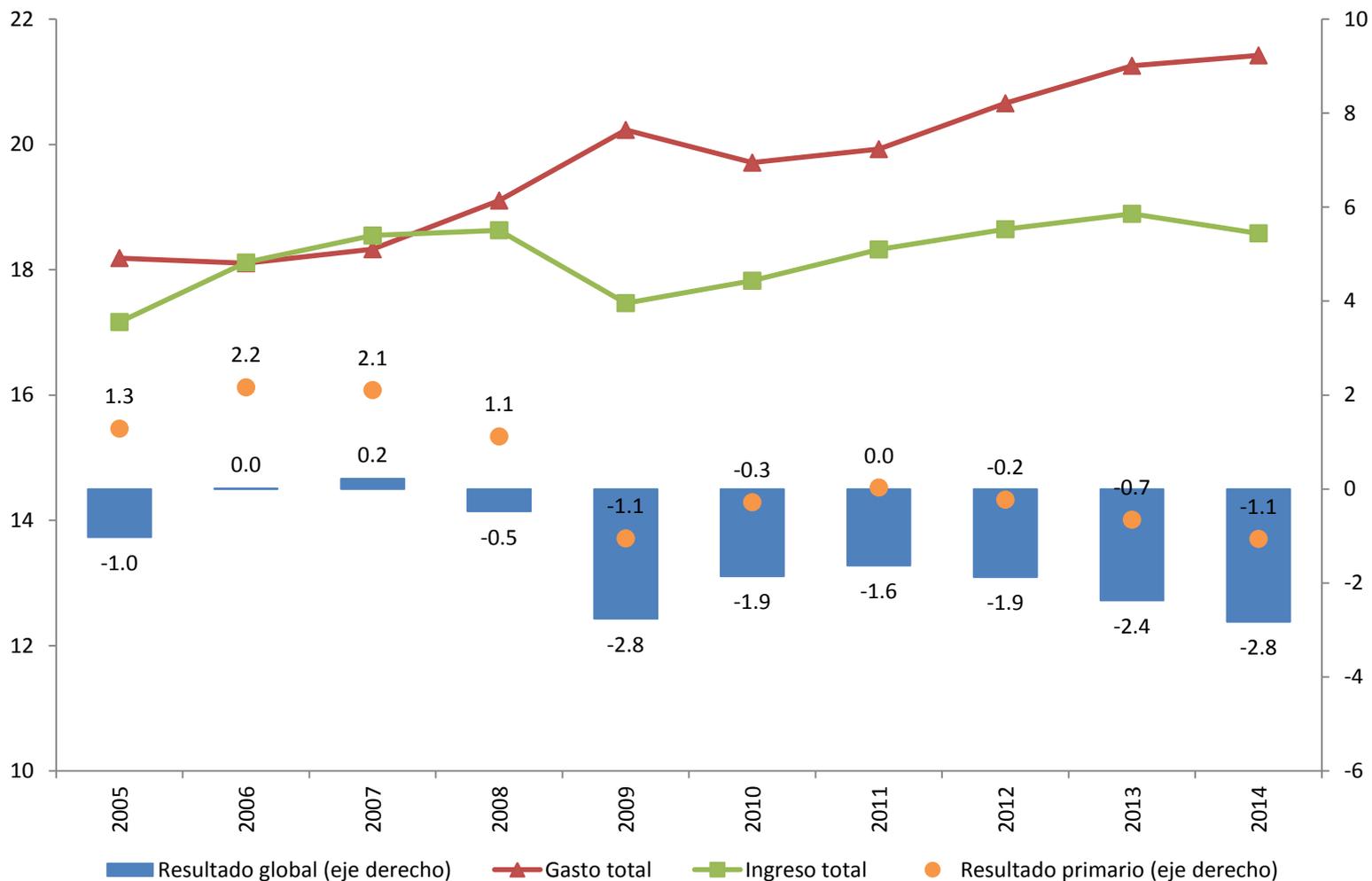
Subsidios a la energía antes de impuesto, 2011-2013

(en porcentaje del PIB)



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

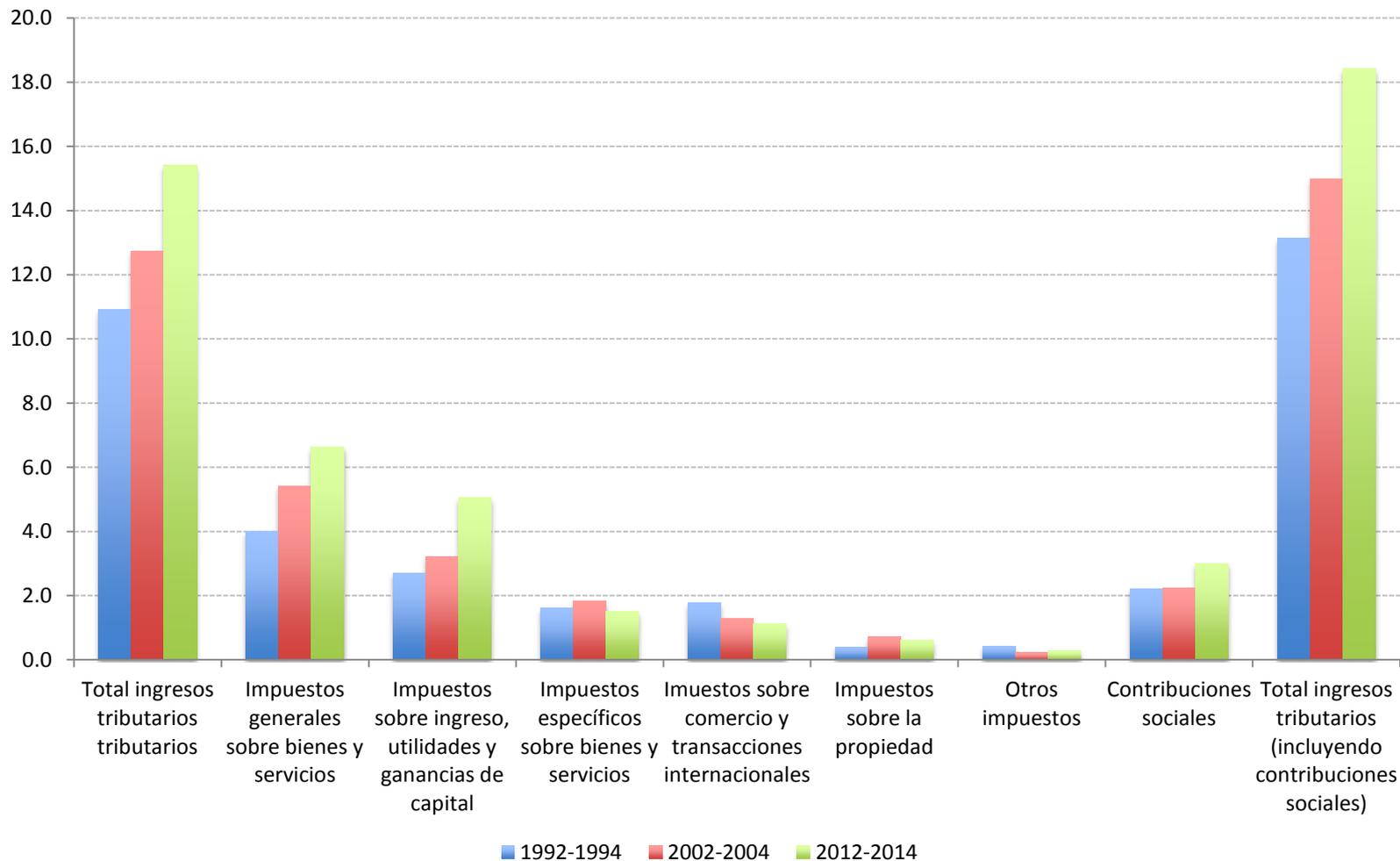
Indicadores fiscales de los gobiernos centrales 2005-2014



Promedios simples

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales

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

El diseño de la RFA necesita adaptarse a la estructura de la región

- **Dar mayor peso a las externalidades vía cambios en el uso de la tierra y a los subsidios para lograr el desacople relativo**
- **Imposición a actividades agropecuarias (metano, fertilizantes) y extractivas → dilema con competitividad: minerales, energía y alimentos se exportan**
- **Economía política importa: RFA pioneras vs. política agrícola común europea; en LAC: efectos distributivos de eliminar subsidios y lobby exportador**
- **Reducir incentivos al uso del automóvil : oportunidad de modelo diferente en LAC**
- **Los recursos renovables y no renovables son una fuente importante de recaudación en la región: el espacio fiscal es reducido**
- **Las rentas de recursos naturales son macroeconómicamente importantes: financian gasto, importaciones y pagos de deuda**
- **Reparto de dividendos: más eficiente como mecanismo de apropiación de renta**

Una RFA para el desarrollo sostenible

Crecimiento

- ✓ **Objetivo: Catching up limpio basado en el doble cambio estructural**
- ✓ **Evitar el growth drag para no interferir con el objetivo de convergencia con los países desarrollados: el capital natural es un activo para crecer**
- ✓ **Reducción de emisiones: efecto Escala vs. Efecto Tecnológico vs. Efecto Composición: el catching up limpio potencia los efectos tecnológico y composición y no el de escala**
- ✓ **Construir capacidades competitivas: negociar acceso a mercados y cadenas de valor a cambio de conservar bosques: problema de los bienes públicos globales**
- ✓ **Subsidios: Utilizar los ahorros de recudirlos para financiar infraestructura y políticas productivas para cambiar el perfil competitivo de forma amigable con los recursos**
- ✓ **Contabilidad nacional: Descontar del PBI los gastos asociados con las consecuencias de males ambientales. La contribución de la RFA se reflejaría en un aporte directo al crecimiento**

Una RFA para el desarrollo sostenible

Desarrollo humano y distribución

- ✓ Énfasis en los factores de daño ambiental que más inciden sobre la pobreza, (contaminación del aire y del agua y los efectos sobre la salud y el uso del espacio urbano y su infraestructura)
- ✓ Los subsidios deben desactivarse en combinación con programas focalizados de protección social, refuerzo de capacidades y mejora de la infraestructura

Demografía

- ✓ Monitoreo del ahorro genuino: seguir la regla de Hartwick sobre todo durante la etapa del bono demográfico
- ✓ Dividendos en cambio de subsidios y fondos fiscales para distribución de rentas intergeneracional

Instituciones

- ✓ Segundo mejor: Enfoque de “diagnóstico de crecimiento
- ✓ Economía política: poca preocupación por la explotación óptima de los recursos no renovables y regeneración del capital natural comparado con otros objetivos

Muchas Gracias !!