

cinve

Centro de Investigaciones Económicas

Cambio Climático y Fiscalidad Ambiental en América Latina y el Caribe

Fernando Lorenzo

CEPAL, 7 de septiembre de 2015

Esquema de la presentación

- ▶ Motivación
- ▶ Implicaciones del cambio climático para América Latina
- ▶ Marco teórico y conceptual
- ▶ La Caja de Herramientas
- ▶ Enfoques para la Política Fiscal Ambiental
- ▶ Consideraciones finales

Motivación

- El cambio climático representa una externalidad global que afecta, en mayor o en menor medida, a todas las economías del mundo.
- La política fiscal está llamada a jugar un papel importante en la “corrección” de los efectos de esta externalidad.
- El impacto del cambio climático y el uso sustentable de los recursos naturales constituyen desafíos para las estrategias de desarrollo nacionales, sobre todo en países en que la producción del sector competitivo es intensiva en recursos naturales.
- La forma en que se utilizan los instrumentos fiscales con propósitos ambientales es especialmente importante para la mayoría de los países de América Latina.

Implicaciones del cambio climático para América Latina

- Las actividades que utilizan intensivamente recursos naturales renovables representan un componente clave de la oferta exportable en muchos de los países de la región.
- En este contexto, adquiere singular importancia el mantenimiento de la biodiversidad y los recursos hídricos utilizados en la producción agropecuaria.
- Las tendencias internacionales recientes han provocado un aumento de la presión sobre el uso productivo sustentable de los recursos naturales.
- El uso de la política fiscal con fines medioambientales cobra cada vez más importancia para la región.
- La concreción de Reformas Fiscales Ambientales convive con la necesidad de concretar transformaciones en los sistemas fiscales para enfrentar los retos del desarrollo económico y social que enfrentan los países de la región.

Marco teórico y conceptual

- El enfoque tradicional para diseñar las intervenciones de política fiscal con fines ambientales tiene una inspiración “pigouviana” (pago por daño).
- Los instrumentos fiscales utilizados para corregir externalidades ambientales son diseñados para atender cada situación particular (tratando en cada caso de asegurar la concordancia entre rentabilidad social e individual).
- Este enfoque hace que la política fiscal sea utilizada sin otro propósito que el restablecimiento de la compatibilidad entre el interés particular y el interés general: la aplicación de esta lógica argumental no puede, ni debe, generar recursos adicionales para las finanzas públicas.

La Caja de Herramientas

- Medidas para penalizar conductas que generan externalidades negativas: multas y contravenciones; exigencias regulatorias; impuestos específicos directos e indirectos.
- Medidas orientadas a modificar comportamientos de los agentes privados: subsidios; pagos por servicios ambientales; incentivos tributarios.
- Medidas orientadas a crear mercados o a generar instrumentos de cobertura riesgos: mercado de certificados de carbono (*cap and trade*); apoyo al desarrollo de seguros climáticos; etc.
- Programas de divulgación, capacitación e información.

Enfoques para la Política Fiscal Ambiental

La incorporación de objetivos ambientales en los sistemas fiscales de los países de América Latina implica tener en cuenta aspectos relacionados con:

- Especificidad de los instrumentos (relación de la PFA con el resto del sistema tributario).
- Economía política de las “innovaciones fiscales”.

Enfoques alternativos

a) Una alternativa es incorporar a los sistemas tributarios herramientas fiscales de tipo “pigouviano”:

- Cada intervención es diseñada de manera específica a efectos de compensar por efectos de la externalidad negativa.
- No es posible contemplar aspectos relativos a la suficiencia de los recursos tributarios.
- La economía política puede manejarse instrumento a instrumento...

Enfoques alternativos

b) Una segunda alternativa consiste en incorporar dimensiones (objetivos) ambientales en el “núcleo” del sistema tributario: las consideraciones ambientales se integran como un pilar más del diseño de la estructura tributaria .

- En este caso, las consideraciones ambientales se ubican en el centro de la política fiscal... y pasan a formar parte de la integralidad del “debate tributario y presupuestal”.
- La forma en que se consideran los objetivos ambientales debe tener en cuenta las características específicas de cada sistema tributario nacional.
- La economía política puede ser considerablemente más compleja...

Consideraciones finales

- A pesar de la importancia que tienen el cambio climático y el uso sustentable de los recursos naturales para los países de la región , es poco probable que las reformas fiscales y tributarias puedan fundamentarse exclusivamente a partir de este tipo de argumentos.
- Las consideraciones ambientales deberían integrarse en las etapas de diseño de las reformas interactuando con los otros objetivos del sistema tributario (equidad, eficiencia, suficiencia y simplicidad administrativa), lo que implica asumir los naturales *trade-off* entre objetivos y la necesidad de encontrar un “equilibrio” entre los mismos.

Consideraciones finales

- El desarrollo de capacidades técnicas para evaluar dimensiones ambientales relacionados con el uso de los instrumentos fiscales debería considerarse como una prioridad.
- La economía política de las Reformas Fiscales Ambientales puede ser muy compleja (ejemplo, políticas tributarias en los sectores energéticos).
- La concreción de reformas fiscales ambientales “de envergadura” involucra necesariamente a los responsables de la política fiscal (Ministerios de Hacienda o de Finanzas).



cinve

Centro de Investigaciones Económicas

Cambio Climático y Fiscalidad Ambiental en América Latina y el Caribe

Fernando Lorenzo

CEPAL, 7 de septiembre de 2015