

Política fiscal y medio ambiente

Bases para una agenda común

**Jean Acquatella
Alicia Bárcena**

Editores



NACIONES UNIDAS



Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Santiago de Chile, diciembre del 2005

La publicación de este libro se enmarca en las actividades del proyecto “Promoción del desarrollo económico mediante la integración de las políticas ambientales y sociales en América Latina y el Caribe”, que ejecuta la CEPAL en coordinación con la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), con el apoyo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania.

La publicación tiene su origen en los estudios nacionales realizados en el marco de este proyecto y en los talleres regionales sobre política fiscal y medio ambiente organizados en el período 2003-2005 por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos (DDSAH) de la CEPAL con el apoyo del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional y la Dirección del Medio Ambiente de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Los editores, Jean Acquatella y Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva Adjunta de la CEPAL, expresan un especial reconocimiento a los señores Jean Phillippe Barde (OCDE) y Teresa Ter Minassian (Fondo Monetario Internacional), por su valioso apoyo.

Colaboraron en el proyecto y en el libro las siguientes personas: José Javier Gómez, Juan Carlos Lerda, Carlos de Miguel y Loreto Ariztía de la CEPAL.

Diseño de portada: Pablo Breton

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 92-1-322742-6

LC/G.2274-P

Nº de venta: S.05.II.G.140

Copyright © Naciones Unidas, diciembre del 2005. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	11
Summary	15
Presentación	17
Introducción	19

Cápítulo I

El papel conjunto de las autoridades fiscales y ambientales en la gestión ambiental de los países de América Latina y el Caribe

<i>Jean Acquatella</i>	25
A. Introducción	25
B. La aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental	26
C. Impuestos y reformas fiscales ambientales	29
D. Barreras y factores que condicionan la introducción de instrumentos económicos de gestión ambiental en la región	48
E. Conclusiones y oportunidades de acción conjunta	60
Bibliografía	61

Cápítulo II

Coordinación de políticas públicas: desafíos y oportunidades para una agenda fiscal-ambiental

<i>Juan Carlos Lerda, Jean Acquatella, José Javier Gómez</i>	65
A. Introducción	65
B. Coordinación: una función estratégica del Estado moderno.....	68
C. Diagnóstico.....	72
D. Marco teórico-conceptual	74
E. ¿Por qué la oferta de Coordinación habría de ser habitualmente subóptima?	76

F. El contexto institucional y organizativo como condicionante de los resultados.....	79
G. Fallas de coordinación entre políticas sectoriales y niveles de gobierno	81
H. A modo de resumen y conclusiones.....	84
Bibliografía	87

Cápítulo III

Impuestos ambientales en los países en desarrollo

<i>Jim Prust</i>	89
A. Introducción y aspectos generales.....	89
B. Estado del debate en los países en desarrollo	91
C. Fundamentos generales de la tributación ambiental y algunas observaciones	92
D. Relación entre los objetivos fiscales y ambientales.....	95
E. Aplicación de los impuestos ambientales.....	97
F. Impuestos sobre la energía	100
G. Superación de los obstáculos políticos y sociales para la aplicación de impuestos ambientales.....	102
Bibliografía	104

Cápítulo IV

Reformas tributarias ambientales en países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)

<i>Jean Philippe Barde</i>	105
A. ¿Qué son los impuestos ambientales?.....	106
B. Ingresos provenientes de impuestos ambientales	107
C. Opciones de política para armonizar los sistemas fiscales con el medio ambiente	109
D. Cuestiones de aplicación	117
E. Conclusiones	125

Cápítulo V

El impuesto sobre circulación de mercaderías y servicios de transporte (ICMS) como instrumento económico para la gestión ambiental: el caso de Brasil

<i>Jorge Jatobá</i>	127
A. Introducción	127
B. El ICMS como instrumento de política fiscal y su distribución entre estados y municipios.....	130
C. Orígenes del ICMS como instrumento de política ambiental	134
D. El marco institucional y legal del ICMS ecológico y los criterios de distribución.....	135

E. Mecanismos de operacionalización y evaluación de desempeño.....	142
F. Impacto del ICMS ecológico.....	146
G. Efectos redistributivos del ICMS ecológico.....	150
H. El ICMS como instrumento de política social y sectorial	155
I. Factores que facilitan y que dificultan el ICMS ecológico ...	157
J. Problemas y recomendaciones.....	158
K. La reforma tributaria y el ICMS ecológico: perspectivas.....	162
Bibliografía	166

Cápitulo VI

Herramientas económicas y fiscales para la gestión ambiental en Costa Rica

<i>Jaime Echeverría</i>	169
A. Introducción.....	169
B. Marco conceptual.....	170
C. Programa de Pago de Servicios Ambientales (PSA).....	171
D. Otros instrumentos fiscales de política ambiental en la legislación de Costa Rica	181
E. Reflexiones sobre el vínculo entre las políticas ambientales y fiscales en la realidad costarricense.....	190
Bibliografía	194
Entrevistas	196

Cápitulo VII

Evaluación de la aplicación de los beneficios tributarios para la gestión e inversión ambientales en Colombia

<i>Diana Ruíz Benavides, Gerardo Viña Vizcaíno, Juan David Barbosa Mariño, Alvaro Prada Lemus</i>	197
Introducción	197
A. Marco legal de los beneficios tributarios ambientales en Colombia	201
B. Coordinación de las autoridades fiscal y ambiental para formular e implementar los beneficios.....	215
C. Aplicación de los beneficios ambientales	224
D. Propuesta de optimización de los procesos y mecanismos de aplicación de los beneficios tributarios a la gestión e inversión ambientales	249
E. Conclusiones y recomendaciones.....	257
Bibliografía	265
Agradecimientos.....	266

Índice de cuadros, gráficos y recuadros

Cuadros

I.1	Recaudación por impuestos a combustibles líquidos	34
II.1	Política sobre biotecnología: tareas de coordinación necesarias ...	85
IV.1	Comisiones para la reforma tributaria ambiental en países de la OCDE y sus ámbitos de actuación	124
V.1	Criterios de distribución de los recursos del ICMS asignado a los municipios en los estados que adoptaron el ICMS ecológico	139
V.2	Factores de conservación (ponderación) aplicados a las unidades de conservación en algunos estados	144
V.3	Estado de Paraná: indicadores de los efectos del ICMS ecológico	147
V.4	Estado de Paraná: aumento de la superficie líquida de las áreas de conservación municipales, estatales y federales registradas para la obtención de recursos del ICMS ecológico, 1991-2000	148
V.5	Estado de Minas Gerais: evolución de la superficie de las unidades de conservación y otras áreas protegidas	149
V.6	Estado de Pernambuco: efecto del criterio ecológico y de otros factores en municipios que fueron beneficiados por el ICMS ecológico, 2001-2002	151
V.7	Estado de Pernambuco: efecto del criterio ecológico y de otros factores en municipios que fueron perjudicados por el ICMS ecológico, 2001-2002	154
VII.1	Convenios de producción más limpia: clasificación, convenio, asociaciones gremiales y empresas.....	229
VII.2	Aplicación de los beneficios tributarios según las políticas ambientales	235
VII.3	Inversión ambiental pública y privada (inferida a partir de las exclusiones del IVA)	241
VII.4	Cifras macroeconómicas del gobierno central	243
VII.5	Matriz de identificación de criterios e indicadores de elegibilidad para los beneficios.....	254

Gráficos

I.1	Comparación de componentes de la estructura de precios al consumidor de la gasolina premium (dólares por litro), diciembre del 2001	35
I.2	Estructuras de incentivos en el entorno regulatorio de América Latina y el Caribe	53

I.3	Aportes de la nación e ingresos por tasas retributivas en tres autoridades ambientales regionales de Colombia.....	59
I.4	Relación entre los aportes de la nación y los ingresos por tasas retributivas percibidos por las autoridades ambientales que actualmente las cobran, 1998-2000.....	60
IV.1	Evolución de los instrumentos económicos	106
IV.2	Ingresos provenientes de impuestos ambientales como porcentaje del PIB	108
IV.3	Ingresos provenientes de impuestos ambientales como porcentaje de los recaudos impositivos totales	108
IV.4	Ingresos provenientes de bases impositivas ambientales en los países de la OCDE, 1995	109
VI.1	Costa Rica: área del proyecto Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO)/Kreditanstalt Für Wiederaufbau (KFW)	176
VI.2	Inversión en pago de incentivos forestales (CAF y PSA).....	178
VI.3	Área incorporada al sistema de PSA entre 1997 y el 2002: porcentaje del total bajo cada modalidad	179
VI.4	Importaciones de vehículos, 1994-2002.....	185
VII.1	Determinación de la base gravable del impuesto a la renta en Colombia.....	206
VII.2	Proceso para certificar los beneficios tributarios.....	219
VII.3	Proceso para certificar deducciones por inversión ambiental (Decreto 3172/03).....	221
VII.4	Distribución de los beneficios tributarios según el impacto ambiental que se controla o monitorea	239
VII.5	Evolución del valor anual de los beneficios tributarios, 1997-2003.....	240
VII.6	Inversión pública ambiental e inversión asociada a la exclusión del IVA	242
VII.7	Balance de masa y energía	251

Recuadros

I.1	Renuncias tributarias en el sector energético	36
I.2	República Bolivariana de Venezuela: exoneración de impuestos corporativos en la nueva ley de impuesto sobre la renta	43
I.3	Colombia: tasas retributivas por contaminación hídrica aplicadas por autoridades ambientales regionales en un entorno de restricción fiscal.....	57