

Latindadd

Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social



Tributación ambiental, financiamiento climático y flujos ilícitos en América Latina

Documento resumen

Editado por:

Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social - Latindadd 2022

Jr. Mariscal Miller 2622, Lince, Lima - Perú

Teléfono: (51)(1)711-1914

latindadd@latindadd.org

www.latindadd.org

Coordinación General Latindadd:

Carlos Bedoya

Coordinación de área:

Patricia Miranda

Luis Moreno

Elaboración de documento principal:

Antonella Gervagi

Elaboración del documento resumen, comentarios y aportes:

Klelia Guerrero

Carola Mejía Silva

Diseño y diagramación:

José Luis Mancilla

Fecha de publicación: Junio 2022

Tributación ambiental: financiamiento al cambio climático y flujos financieros ilícitos en América Latina y el Caribe

The slide features a title in bold black text at the top. Below the title, there are two horizontal bars: a dark green bar on top and a lighter green bar below it, both with rounded ends. At the bottom of the slide, there is a solid dark green horizontal bar.

Introducción

La advertencia global respecto de las emisiones de gases de efecto invernadero es clara: si no empiezan a disminuir para 2025, será muy difícil evitar una catástrofe climática. No obstante, lograr la transición energética hacia una versión más sustentable no es sencillo, requiere de voluntades a todo nivel, así como de recursos económicos suficientes.

En este sentido, la tributación ambiental fundada en impuestos verdes y reformas fiscales para la reducción de los subsidios energéticos es una alternativa atractiva. Su conveniencia resalta frente fuentes tradicionales de financiamiento, como la deuda, que si bien “cubren” las necesidades inmediatas de los países, tienen implicaciones económicas y sociales que no pueden dejarse al margen. Su uso todavía es limitado y su potencial no se ha aprovechado del todo, aun cuando, además de generar ingresos, pueden producir cambios comportamentales alrededor de las decisiones de producción y consumo que reduzcan los niveles actuales de contaminación y su alta dependencia en los combustibles fósiles.

Descripción del análisis

Este documento explora la tributación ambiental y, más concretamente, la implementación de impuestos verdes y subsidios a los combustibles en cinco países de la región (Argentina, México, Chile, Costa Rica y Colombia), incluyendo información sobre el alcance y consistencia de su aplicación, el destino de los recursos recaudados y las implicaciones sociales, económicas y ambientales observadas. Lo anterior, para sistematizar y compartir aprendizajes alrededor de los logros, riesgos y potencialidades de su adopción.

Ideas Clave

- Los impuestos verdes surgen como una herramienta útil y necesaria pero no suficiente para financiar, desde el ámbito nacional, la transición hacia modelos de producción y consumo más sostenibles. Su debilidad proviene, particularmente, de su volatilidad ya que estos esquemas tienden a modificarse —con recortes en tasas o inclusión de exenciones— cuando el contexto macroeconómico se complica, para contrarrestar variaciones en la inflación o en el precio del petróleo.
- Aunque existe consenso sobre su potencial para frenar el cambio climático, su aplicación enfrenta resistencias, principalmente cuando los países e industrias han hecho inversiones recientes en tecnologías tradicionales y contaminantes. Además, la “lejanía” de su impacto y la escasez de alternativas reales de transición, han limitado su impacto hasta ahora.
- A pesar de que su impacto más evidente e inmediato es el recaudatorio sorprende que, en la mayoría de los países revisados, los fondos recaudados con estos esquemas no se destinan a fines de protección medioambiental ni de transición energética. Colombia y Costa Rica son el contraejemplo.
- Entre los impactos de mediano y largo plazo se prevé la sustitución del consumo y producción contaminantes. No obstante, en los países del estudio su alcance es tan específico —como en el caso del impuesto al CO₂— que solo motiva la transición hacia la siguiente opción disponible, más allá del impacto en términos de contaminación. Chile muestra una alternativa: incluir una gama más amplia de gases contaminantes. Otro elemento decisivo es el público al que se cargan los impuestos. Chile también es referente en esto al gravar emisiones de automóviles e industrias ya que, aún cuando estas últimas causan 85% de las emisiones de CO₂ relacionadas con la energía, no son el sujeto pasivo usual de estos esquemas.
- Entre las opciones de mejora para su implementación, se resalta la ineficiencia causada por la diferenciación de zonas geográficas —como ocurre en Argentina—, que complica la actualización y evaluación del impuesto, a la vez que permite fugas tributarias importantes.
- Los impactos de los subsidios dependen del contexto, enfoque y estrategia con que se apliquen. Por un lado, son contraproducentes para la recaudación y sostenibilidad fiscal; por otro, si su aplicación es focalizada y de carácter temporal podría mitigar los impactos sociales de la transición, reduciendo el dilema entre eficiencia y equidad.
- Con respecto a los Flujos Financieros Ilícitos (FFI), la especificidad de los sujetos pasivos asociados con los impuestos verdes facilita el seguimiento de su cumplimiento. No obstante, no queda claro si el efecto neto es positivo —en términos de recaudación— al considerar la capacidad de elusión de estos actores y la mayor formalización de los sujetos pasivos, en comparación con otras formas de gravamen.

Oportunidades de movilización

La presión socio-política detrás de su aplicación brinda espacios de acción para la sociedad civil. El concepto social de que la tributación verde no es imprescindible, hace que su aplicación quede sujeta al contexto, por lo que se lo sacrifica (reduce, suspende o anula) para “mitigar” impactos indeseados sobre los precios al consumidor. En este sentido, se debe cambiar esa valoración y dar señales a los gobiernos sobre la importancia real de estos impuestos.

Así también, estas herramientas de tributación verde deben acompañarse de incentivos fiscales y facilitación del acceso a tecnologías menos contaminantes, planes de transición energética para las industrias y la generación eléctrica y sostenimiento social focalizado para mitigar los impactos sociales que estos pueden causar. Esta es una oportunidad para movilizar esfuerzos de hacia dónde se deberían dirigir los fondos recaudados con estos esquemas.

Vale la pena, además, revisar otro tipo de herramientas fiscales enfocadas en problemas ambientales relacionados, como la deforestación, el manejo de desechos sólidos, la sobreexplotación de recursos, la contaminación del agua y el suelo, o el uso de medios de transporte ineficiente. La necesidad de movilización en esta línea radica en que la creación de nuevos impuestos no necesariamente es “popular”, por lo que la incidencia y la difusión de su potencial es crucial.

Finalmente, es tarea social la defensa de la aplicación focalizada y temporal de los subsidios energéticos, de modo que se mitiguen los impactos sociales de la transición y se reduzca el dilema entre eficiencia y equidad. Mantener subsidios a combustibles fósiles por mucho tiempo puede ser un incentivo perverso que frene la transición energética a energías limpias. A la vez, los altos gastos fiscales que generan pueden tornarse insostenibles en contextos de crisis y pueden promover actividades ilícitas como el contrabando de carburantes cuando los sistemas de control resultan laxos.

ARGENTINA

	Impuesto sobre los Combustibles Líquidos (ICL)	Impuesto al Dióxido de Carbono (IDC)
Vigencia:	Desde 1991	Desde 2017
Hecho Imponible:	(Ley 23.966) Transferencia a título oneroso o gratuito de los productos de origen nacional o importados contemplados por la ley.	(Ley 23.966) Transferencia a título oneroso o gratuito de los productos de origen nacional o importados contemplados por la ley.
Contribuyentes:	Personas humanas o jurídicas que realicen importación definitiva de los productos combustibles identificados en la ley, refinadores, productores, elaboradores, fabricantes, transportistas, depositarios, poseedores o tenedores de productos gravados que no cuenten con la documentación que acredite que los productos han tributado el impuesto.	Personas humanas o jurídicas que produzcan o elaboren carbón mineral, aquellos que realicen importación definitiva de los productos combustibles identificados en la ley, refinadores, productores, elaboradores, fabricantes, transportistas, depositarios, poseedores o tenedores de productos gravados que no cuenten con la documentación que acredite que los productos han tributado el impuesto.
Tasa / Cargo: (Expresado en Pesos argentinos)	<p>El pago se calcula a través de montos fijos expresados en pesos por unidad de medida, actualizados trimestralmente sobre la base del Índice de Precios al Consumidor, por litro de los siguientes productos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nafta sin plomo hasta 92 Research Octane Number (RON) (\$20.798 x Litro) • Nafta sin plomo, de más de 92 RON.(\$20.798 x Litro) • Nafta virgen (\$20.798 x Litro) • Gasolina natural o de pirólisis(\$31.392 x Litro) • Solvente (\$31.392 x Litro) • Aguarrás (\$31.392 x Litro) • Gasoil (\$12.826 x Litro) • Diésel oil (\$19.360 x Litro) • Kerosene(\$19.360 x Litro) 	<p>El pago se calcula a través de montos fijos expresados en pesos por unidad de medida, actualizados trimestralmente sobre la base del Índice de Precios al Consumidor, por litro de los siguientes productos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nafta sin plomo hasta 92 RON(\$1.274 x Litro) • Nafta sin plomo, de más de 92 RON (\$1.274 x Litro) • Nafta virgen(\$1.274 x Litro) • Gasolina natural o de pirólisis (\$1.923 x Litro) • Solvente (\$1.923 x Litro) • Aguarrás (\$1.923 x Litro) • Gasoil (\$1.463 x Litro) • Diésel oil (\$2.208 x Litro) • Kerosene. (\$2.208 x Litro) • Fuel Oil (\$0.969 x Litro) • Coque de petróleo(\$1.040 x Kilo) • Carbón Mineral (\$0.801 x Kilo)

Exenciones:	<p>Transferencia de productos gravados cuando:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tengan destino la exportación. • Estén destinadas a embarcaciones de transporte internacional, aeronaves de vuelo internacionales o para rancho de embarcaciones de pesca. • Se utilicen como materia prima en procesos químicos y se desnaturalice su utilización como combustible. • Se trate de Nafta sin plomo hasta 92 ron y más de 92 ron, y se destinen al consumo en la zona de la Patagonia, Patagones y Malargüe. • Se reduce el monto fijo por litro en la misma zona para Gasoil, Diésel oil y Kerosene. • Biocombustibles en estado puro NO alcanzados por el impuesto (no sujeción). 	<p>Transferencia de productos gravados cuando:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tengan destino la exportación. • Estén destinadas a embarcaciones de transporte internacional, aeronaves de vuelo internacionales o para rancho de embarcaciones de pesca. • Se utilicen como materia prima en procesos químicos y se desnaturalice su utilización como combustible. • Tratándose de Fuel Oil, se destine como combustible para transporte marítimo de cabotaje. • Biocombustibles en estado puro NO alcanzados por el impuesto (no sujeción).
Lo recaudado aporta a clima:	No	No
Destino de la recaudación:	10,40% va al Tesoro Nacional, 15,07% al Fondo Nacional de la Vivienda, 10,40% a las provincias , 28,69% a las obligaciones previsionales del Sistema de Seguridad Social, 4,31% al Fideicomiso de Infraestructura Hídrica, 28,58% al Fideicomiso de Infraestructura de Transporte y 2,55% a la Compensación de Transporte Público.	

CHILE

	Impuestos específicos a los combustibles	Impuesto al Dióxido de Carbono
Vigencia:	Desde 2014	Desde 2014
Hecho Imponible:	(Ley 18.502) Primera venta o importación de gasolina automotriz, Petróleo Diésel, Gas natural o licuado.	Ley 20.780 Impuesto a los vehículos motorizados nuevos: Los vehículos motorizados nuevos, livianos y medianos —excepto los destinados al transporte de pasajeros, ambulancias, etc.— pagan por una única vez, un impuesto que vincula la emisión estimada de óxido de nitrógeno del vehículo por el precio de venta. Impuesto a las emisiones al aire: Emisiones al aire de material particulado, óxidos de nitrógeno, dióxido de azufre y dióxido de carbono, producidas por establecimientos con calderas o turbinas, que en su conjunto o individualmente sumen una potencia térmica mayor o igual a 50 Mwt (megavatios térmicos), considerando el límite superior del valor energético del combustible.
Contribuyentes:	<ul style="list-style-type: none"> • Importador. • Distribuidor. • Productor. 	Impuesto a los vehículos motorizados nuevos: Quienes inscriban los vehículos en el Registro de vehículos motorizados del Registro Civil. Impuesto a las emisiones al aire: Personas físicas o jurídicas titulares de los establecimientos cuyas fuentes emisoras generen las emisiones de las sustancias gravadas.
Tasa / Cargo: (Expresado en pesos chilenos)	El impuesto específico a las gasolinas y al petróleo diésel se devengará al tiempo de la primera venta o importación de esos productos. Se divide en dos componentes: 1. COMPONENTE BASE <ul style="list-style-type: none"> • Gasolinas automotrices: 6 Unidad Tributaria Mensual UTM x m3 • Petróleo diésel:1.5 UTM x m3 • Gas licuado de petróleo:1.4 UTM x m3 • Gas natural comprimido:.....1.93 UTM x 1000 m3 2. COMPONENTE VARIABLE <ul style="list-style-type: none"> • Al componente base se le suma o resta un componente variable que se determina sobre la base del MEPCO. Éste establece la determinación del componente variable en dos etapas, una de las cuales implica la comparación entre precio de paridad y una banda de precios de referencia, definidos en moneda nacional, la segunda etapa se encuentra a cargo del ministerio de hacienda. 	Impuesto a las emisiones al aire: Grava las emisiones al aire de material particulado, óxidos de nitrógeno, dióxido de azufre y dióxido de carbono, producidas por establecimientos con calderas o turbinas, que en su conjunto o individualmente sumen una potencia térmica mayor o igual a 50 Mwt (megavatios térmicos), considerando el límite superior del valor energético del combustible. El impuesto se calculará (a excepción de las emisiones de dióxido de carbono) teniendo en cuenta la tasa del impuesto por tonelada del contaminante emitido en la comuna, el costo social de la contaminación per cápita, y la población de la comuna. Para las emisiones de dióxido de carbono, el impuesto será equivalente a 5 dólares estadounidenses por cada tonelada emitida

Exenciones:	<p>Exportación de gasolinas automotrices, incluidas zonas francas.</p> <ul style="list-style-type: none"> - DEVOLUCIÓN DEL IMPUESTO: Los contribuyentes del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y los exportadores podrán recuperar hasta el 100% del Impuesto Específico al Petróleo Diésel, en la medida que no sea utilizado en vehículos destinados a transitar por carretera). 	<p>Impuesto a los vehículos motorizados nuevos: No se aplicará el impuesto a los vehículos motorizados destinados al transporte de pasajeros, con capacidad de más de 9 asientos incluido el conductor, y vehículos destinados a prestar servicios de taxi en cualquiera de sus modalidades, ni respecto de camiones, camionetas y furgones de 2000 kilos o más de capacidad útil. Tampoco se aplicará tratándose de contribuyentes afectos al IVA, respecto de los que adquieran camionetas nuevas hasta 2000 kilos de capacidad de carga útil. Tampoco se aplicará este impuesto a los tractores, carretillas automóviles, vehículos a propulsión eléctrica, casas rodantes autopropulsados, entre otros.</p>
Lo recaudado aporta a clima:	No	No
Destino de la recaudación:	<p>En Chile existe una proscripción constitucional para definir el destino específico de los recursos derivados de los impuestos. Por esta razón, la ley que crea los impuestos al combustible y la emisión de gases contaminantes no dispone un destino particular para lo recaudado con estos.</p>	

COLOMBIA

	Impuestos a la gasolina	Impuesto nacional al Carbono
Vigencia:	Desde 2016	Desde 2016
Hecho Imponible:	(Ley 1819 de 2016) Venta, retiro, importación para el consumo propio o importación para la venta de gasolina y el aceite combustible para motores (ACPM), y se causa en una sola etapa respecto del hecho generador que ocurra primero.	(Ley 1819 de 2016) Venta dentro del territorio nacional, retiro, importación para el consumo propio o importación para la venta de combustibles fósiles y se causa en una sola etapa, respecto del hecho generador que ocurra primero. No grava las emisiones concretas del gas, sino el consumo de combustibles que lo generan en diferentes procesos de combustión.
Con-tribuyentes:	<ul style="list-style-type: none"> • El sujeto pasivo del impuesto será quien adquiera la gasolina o el ACPM del productor o el importador; el productor cuando realice retiros para consumo propio; y el importador cuando, previa nacionalización, realice retiros para consumo propio. • Son responsables del impuesto el productor o el importador de los bienes sometidos al impuesto, independientemente de su calidad de sujeto pasivo, cuando se realice el hecho generador. 	Quien adquiera los combustibles fósiles, del productor o el importador; el productor cuando realice retiros para consumo propio, y el importador cuando realice retiros para consumo propio
Tasa / Cargo: (Expresado en pesos colombianos)	<p>Se liquidará a razón de \$490 por galón, el de gasolina extra a razón de \$930 por galón y el Impuesto Nacional al ACPM se liquidará a razón de \$469 por galón. Los demás productos definidos como gasolina y ACPM de acuerdo con la presente ley, distintos a la gasolina extra, se liquidará a razón de \$490.</p> <p>El valor del Impuesto Nacional se ajustará cada primero de febrero con la inflación del año anterior, a partir del primero de febrero de 2018.</p>	<p>El impuesto tiene una tarifa específica, considerando el factor de emisión de dióxido de carbono para cada combustible determinado. La tarifa corresponderá a 15.000 pesos por tonelada de CO₂:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gas Natural x metro³.....\$29 • Gas Licuado de petróleo x Galón....\$95 • Gasolina x Galón.....\$135 • Kerosene y Jet Fuel x Galón.....\$148 • ACPM x Galón.....\$152 • Fuel Oil x Galón.....\$177

Exenciones:	<p>El producto destinado a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La exportación. • Abastecer las líneas aéreas y los buques mercantes o de pasajeros en líneas comerciales, todas de servicio internacional; asimismo, el combustible que utiliza la Asociación Cruz Roja Costarricense, así como la flota de pescadores nacionales para la actividad de pesca no deportiva. • Misiones diplomáticas y organismos internacionales acreditados en el país. 	
Lo recaudado aporta a clima:	No	Sí (Art. 223)
Destino de la recaudación:	Se destina a rentas generales.	Su destino específico es el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el conflicto "Fondo para una Colombia Sostenible", mismo que se orienta principalmente al manejo de la erosión costera, la conservación de fuentes hídricas y a la protección de ecosistemas.

MÉXICO

	Impuesto a los combustibles automotrices	Impuesto al Carbono
Vigencia:	Desde 2008	Desde 2013
Hecho Imponible:	(Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, DOF 12-11-2021) Enajenación en territorio nacional o la importación de los productos indicados en la ley.	(Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, DOF 12-11-2021) Enajenación en territorio nacional o la importación de los productos indicados en la ley.
Contribuyentes:	<ul style="list-style-type: none"> Personas físicas o empresas que realicen el hecho imponible. 	Personas físicas o empresas que realicen el hecho imponible.
Tasa / Cargo: (Expresado en pesos mexicanos)	<p>El impuesto se calcula aplicando las siguientes tasas, en función del producto gravado:</p> <ul style="list-style-type: none"> Gasolina menor a 91 octanos 5.4917 pesos x litro Gasolina mayor o igual a 91 octano 4.6375 pesos x litro Diésel 6.0354 pesos x litro Combustibles no fósiles 4.6375 pesos x litro Los montos fijos se actualizan anualmente, a partir del 1° de enero de cada año. 	<p>El impuesto se calcula aplicando las siguientes tasas, en función del producto gravado:</p> <ul style="list-style-type: none"> Propano 8.2987 centavos x litro Butano 10.7394 centavos x litro Gasolinas y gasavión 14.5560 centavos x litro Turnosina y otros kerosenes.17.3851 centavos x litro Diesel 17.6624 centavos x litro Combustóleo 18.8496 centavos x litro Coque de petróleo 21.8784 pesos x tonelada Coque de carbón 51.2901 pesos x tonelada Carbón mineral 38.6201 pesos x tonelada Otros combustibles fósiles 55.8277 pesos x tonelada de carbono que contenga el combustible. <p>Los montos fijos se actualizan anualmente, a partir del 1° de enero de cada año.</p>
Exenciones:	Por el crecimiento de precios del barril de petróleo en febrero 2022, México subsidió el impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS) –para la gasolina regular y el diésel– en su totalidad.	Se excluye del alcance del impuesto al gas natural y la turbosina. El impuesto tampoco se cobra cuando se utiliza petróleo para la manufactura y no para combustión, por ejemplo, para la producción de plásticos en la que éste es procesado.
Lo recaudado aporta a clima:	No	No

COSTA RICA

Impuestos único a los combustibles	
Vigencia:	Desde 2005
Hecho Imponible:	(Ley 8114) Ocurre en la producción nacional, en el momento de la fabricación, la destilación o la refinación, entendiéndose por producción nacional el momento en el cual un producto está listo para la venta, lo que excluye su reproceso, y en la importación o internación, el momento de la aceptación de la declaración aduanera.
Contribuyentes:	En la producción nacional y en la importación, es contribuyente de este impuesto la Refinadora Costarricense de Petróleo, Sociedad Anónima (RECOPE), ya sea en su condición de productora o de importadora.
Tasa / Cargo: (Expresado en colones)	Se establece el siguiente cargo por tipo de combustible por litro: <ul style="list-style-type: none"> • Gasolina regular¢266,75 • Gasolina súper¢279,00 • Diésel¢157,75 • Asfalto¢54,25 • Emulsión asfáltica¢41,00 • Búnker¢25,75 • LPG¢24,00 • Jet Fuel A1 Av.¢160,00 • Gas Queroseno¢266,75 • Diésel pesado (Gasóleo)¢76,00 • Nafta pesada¢52,25 • Nafta liviana¢38,75
Exenciones:	Están exentas las misiones diplomáticas y organismos internacionales acreditados en el país. Se encontrarán exentos de pagar el tributo los productos destinados a: la exportación, al abastecimiento de las líneas aéreas y los buques mercantes o de pasajeros en líneas comerciales, todas de servicio internacional; asimismo, el combustible que utiliza la Asociación Cruz Roja Costarricense, así como la flota de pescadores nacionales para la actividad de pesca no deportiva.
Lo recaudado aporta a clima:	No
Destino de la recaudación:	De acuerdo con la ley que crea el tributo, del producto anual de los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto único sobre los combustibles, se destinará un 48,60% con carácter específico y obligatorio para el Ministerio de Hacienda, el cual, por intermedio de la Tesorería Nacional, se lo girará directamente a cada una de las siguientes instituciones: <ol style="list-style-type: none"> a) Un 21,75% a favor del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) para la atención de la red vial nacional, los cuales se destinarán exclusivamente a la conservación, el mantenimiento rutinario, el mantenimiento periódico, el mejoramiento, la rehabilitación y la construcción de obras viales nuevas de la red vial nacional. b) Un 22,25% a favor de las municipalidades.

Latindadd

Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social

