



ESTUDIOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN AMÉRICA LATINA

# La economía política de la reforma fiscal ambiental en América Latina

Fernando Lorenzo



NACIONES UNIDAS

CEPAL





# La economía política de la reforma fiscal ambiental en América Latina

Fernando Lorenzo



Este documento fue preparado por Fernando Lorenzo, consultor de la Unidad de Cambio Climático de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y cuenta con el financiamiento de la Unión Europea, a través del Programa EUROCLIMA (CEC/14/001).

Ni la Unión Europea ni ninguna persona que actúe en su nombre es responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en esta publicación. Los puntos de vista expresados en este estudio son de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Unión Europea.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

## Índice

Resumen .....	5
Introducción .....	7
I. Eficiencia económica y reformas fiscales ambientales .....	9
II. Los sistemas tributarios en América Latina .....	11
III. Economía política de las reformas fiscales .....	15
IV. Efectos económicos y ambientales de los subsidios a la energía.....	19
V. Viabilidad política de las reformas fiscales ambientales .....	27
A. Economía política en las innovaciones fiscales “Pigouvianas” .....	28
B. Economía política de una reforma tributaria integral .....	29
VI. Consideraciones finales.....	33
Bibliografía.....	35
Anexo.....	37
Cuadros	
Cuadro 1      Ingresos fiscales por tipo de impuesto .....	12
Cuadro 2      Subsidios energéticos <i>pre-tax</i> en países seleccionados de América Latina .....	20
Cuadro 3      Marco jurídico para la fijación de precio final de las gasolinas en México.....	25
Gráficos	
Gráfico 1      Distribución del subsidio de gasolina en Venezuela .....	21
Gráfico 2      Subsidios dirigidos y generalizados por persona en México.....	22
Gráfico A.1    Precios y costos de gasolina en Venezuela .....	38
Gráfico A.2    Precio de la gasolina en América Latina .....	38

## Resumen

Los sistemas tributarios existentes actualmente en América Latina se caracterizan por su carácter regresivo y por la alta dependencia de la recaudación de impuestos indirectos, como el impuesto al valor agregado (IVA), y de tributos o regalías provenientes de actividades productivas intensivas en recursos naturales (renovables o no renovables). La escasa importancia que tienen los impuestos directos, en general, y los impuestos sobre la renta, en particular, constituye un rasgo distintivo de los sistemas tributarios que prevalecen en la región. En varios de los países que cuentan con abundantes recursos energéticos existen precios de venta al público de la energía o de los combustibles derivados del petróleo y el gas que se encuentran considerablemente por debajo de los correspondientes precios internacionales. La existencia de subsidios explícitos e implícitos sobre estos productos, con externalidades sobre la sostenibilidad ambiental, y la presencia de esquemas tributarios que distorsionan la asignación de recursos en mercados relevantes para el funcionamiento de la economía constituyen realidades ampliamente extendidas en América Latina.

Este trabajo presenta un análisis de las potencialidades de las reformas fiscales ambientales en el contexto de América Latina. El análisis de las potencialidades incorpora consideraciones del ámbito político y de la efectividad desde el punto de vista ambiental para reducir la degradación ambiental. En el trabajo se destaca que para que una reforma ambiental pueda ser viable, es necesario tomar en cuenta las particularidades de los sistemas tributarios en América Latina. De esta manera, en este trabajo se analizan diferentes aspectos relacionados con los procesos políticos que van desde la elaboración de las propuestas de reforma hasta la etapa de implementación, pasando por el proceso de discusión pública y por la tramitación de la iniciativa en el Parlamento.

Las innovaciones fiscales, especialmente las tributarias, involucran decisiones políticas que son adoptadas en un contexto en que los actores políticos y los diversos grupos de interés de la sociedad se movilizan y hacen escuchar sus posiciones acerca de los cambios propuestos. Esto hace que la incorporación de instrumentos tributarios presente variadas y complejas dimensiones de economía política. La evidencia disponible indica que las reformas fiscales, sean éstas parciales o que se propongan modificar la integralidad del sistema tributario, deban enfrentar acciones y reacciones por parte de sectores que sienten que sus intereses se están viendo afectados. Son pocas las experiencias en que las innovaciones tributarias son aceptadas pasivamente por parte de aquellos actores que deberán soportar el peso de la nueva carga fiscal.

En este contexto, la incorporación de dimensiones ambientales en las estructuras fiscales de los países requiere tanto de la utilización de instrumentos fiscales específicos, como de la concreción de reformas que ubiquen el uso sustentable de los recursos naturales en el centro del debate sobre la estructura impositiva. La economía política asociada a ambas modalidades de intervención es diferente e imponen condicionamientos distintos a los gobiernos. El uso de instrumentos fiscales con propósitos ambientales debe tener particularidades nacionales. Esto implica que las iniciativas de reforma tendrán una economía política específica. Así, la consideración de objetivos ambientales en las reformas fiscales puede ser concebida como una oportunidad para sumar argumentos a favor de las reformas fiscales y ampliar la base de apoyo para su concreción.

## Introducción

En este trabajo se analizan las posibilidades de implementación que tienen las reformas fiscales ambientales en América Latina. La atención se concentra en la identificación de alternativas reformistas viables desde el punto de vista político y que contribuyan efectivamente a la preservación de los recursos ambientales de la región. El centro de atención se ubica en la identificación de innovaciones fiscales que tengan impacto sobre las pautas de consumo de la población y sobre procesos de producción que utilizan dichos recursos.

Desde una perspectiva de largo plazo, el manejo sustentable de los recursos ambientales representa un componente fundamental del proceso de desarrollo económico y social. Esto es especialmente relevante en la mayoría de los países de América Latina, en la medida en que una parte fundamental de la oferta de exportación proviene de sectores productivos intensivos en recursos naturales, renovables y no renovables.

Los problemas ambientales que enfrentan los gobiernos son numerosos y presentan variadas características en cada realidad nacional. En particular, la introducción de nueva legislación que contribuya a la mitigación y a la adaptación de los efectos del cambio climático se ha convertido en un área prioritaria para las estrategias nacionales de desarrollo. El despliegue de estas estrategias involucra profundas transformaciones, tanto de los sistemas de producción de las principales actividades económicas, como en las modalidades de consumo de la población.

Si bien en la práctica los gobiernos han favorecido la regulación por encima de las acciones fiscales, resulta evidente que los instrumentos fiscales, en general, y los tributarios, en particular, ofrecen mecanismos eficaces y eficientes para influir sobre la formación de los precios y para promover formas de producción y consumo compatibles con la preservación de los recursos ambientales (véase, Hahn 1990; Kirchgässner y Schneider, 2002; Schleiniger y Felder 2002; Zywicki, 1999).

Cualquier reforma fiscal, por más parcial y específica que ella sea, presenta complejidades. En el marco del proceso de reforma intervienen, obviamente, aspectos técnicos relativos al diseño de los instrumentos y a la determinación de los efectos económicos y sociales de los mismos. Asimismo, estas reformas involucran aspectos esencialmente políticos que tienen directa vinculación con el debate que estas innovaciones suelen suscitar a nivel de la opinión pública. En todos los casos, las reformas fiscales involucran dimensiones de economía política. El accionar de grupos de presión que se sienten perjudicados por las iniciativas reformistas puede llegar a cuestionar la propia viabilidad de los cambios que se pretenden realizar.

Cuando las innovaciones fiscales tienen motivaciones ambientales los problemas de economía política distan mucho de desvanecerse, aunque adquieren rasgos diferenciales que deben ser tenidos en cuenta desde el diseño mismo del proyecto de reforma. En este trabajo se analizan

diferentes aspectos relacionados con los procesos políticos que van desde la elaboración de las propuestas de reforma hasta la etapa de implementación, pasando por el proceso de discusión pública y por la tramitación de la iniciativa en el Parlamento.

El contenido del trabajo se organiza de la siguiente manera. En la siguiente sección se exponen de manera sintética los principales argumentos teóricos que permiten establecer los fundamentos de las reformas fiscales ambientales en función de su contribución a una mayor eficiencia de la asignación de los recursos. Las eventuales mejoras en la eficiencia global de la economía constituyen un pilar básico en la justificación de este tipo de intervenciones. En la sección II se presentan algunas de las características más salientes de los sistemas tributarios prevalecientes en la actualidad en América Latina y se pasa revista a las razones que podrían contribuir a explicar las causas de la dificultad que enfrentan los gobiernos para reformarlos. En la cuarta sección se introducen algunas dimensiones de economía política que deberían ser tenidas en cuenta a la hora de diseñar y poner en práctica innovaciones fiscales en los países de América Latina. El análisis aborda diversas dimensiones involucradas en la reforma de los instrumentos fiscales y se analizan aspectos puntuales y específicos de la problemática cuando las reformas fiscales tienen motivaciones medioambientales. En la sección IV se describen las políticas de subsidios energéticos aplicadas en la región y se identifican las características de las realidades económicas, políticas y sociales que ayudan a entender la naturaleza política de estas distorsiones y los efectos distributivos de las mismas. En la sexta sección, se presenta un marco conceptual para el análisis de la economía política de las intervenciones fiscales ambientales y se desarrollan propuestas y recomendaciones concretas que pueden contribuir a fortalecer el respaldo y la viabilidad política de las innovaciones y reformas en esta materia en los países latinoamericanos. Finalmente, en la última sección se realizan, a modo de síntesis, algunas consideraciones y comentarios sobre los desafíos políticos que enfrentan los países para poner en práctica reformas fiscales que pongan foco en objetivos ambientales.



## I. Eficiencia económica y reformas fiscales ambientales

Los primeros argumentos a favor de la introducción de impuestos ambientales trataron de demostrar que este tipo de instrumentos tenía beneficios en términos de eficiencia que iban más allá de su impacto sobre el medio ambiente. El razonamiento en defensa de este punto de vista puso el acento en que los ajustes en las formas de producir y consumir que resultarían de la aplicación de impuestos ambientales no sólo provocarían beneficios en materia de preservación de los recursos naturales, sino que tendrían un impacto positivo más amplio sobre la utilización de los recursos a nivel de la economía en su conjunto.

Lo lógica de esta línea argumental se apoya en conceptos desarrollados por Pigou (1938). Este autor sostuvo que los impuestos deben contribuir a que los agentes privados internalicen los costos —sociales— de las externalidades ambientales que provocan sus actividades productivas. La idea es que la ecuación de rentabilidad de las empresas debería reflejar efectivamente el alineamiento entre el costo privado y el costo social de la actividad desarrollada. Al estar corrigiendo una externalidad, las intervenciones tributarias inspiradas en el argumento “pigouviano” influyen sobre los precios, corrigiendo distorsiones que alejan los equilibrios de mercado de criterios de “optimalidad” coherentes con una asignación eficiente de los recursos desde el punto de vista del interés general.

En cierto sentido podría sostenerse que los impuestos ambientales contribuyen a reducir la dependencia de la recaudación de otros impuestos regresivos, como el IVA, o la disminución de la carga tributaria proveniente de impuestos ineficientes aplicados sobre los salarios y el empleo, por lo que la introducción de impuestos ambientales inspirados en este argumento podría entenderse como una mejora de la eficiencia del sistema impositivo en su globalidad. La aplicación estricta de una lógica “pigouviana” estaría implicando que el costo del impuesto ambiental podría ser nulo, o incluso negativo, si se tiene en cuenta el efecto que tendría la reducción o eliminación de otros impuestos distorsivos<sup>1</sup>.

Es fácil entender el atractivo de esta argumentación para cualquier responsable político interesado en implementar cambios orientados a lograr un manejo sustentable de los recursos naturales, en la medida en que se podría conjeturar que los impuestos ambientales ofrecen una alternativa para mitigar las reacciones que suelen producirse ante la creación de nuevas formas tributarias. Si las reformas fiscales fueran diseñadas para asegurar “neutralidad” en términos de la recaudación total, la incorporación de innovaciones tributarias ambientales contribuiría a mejorar los resultados en materia de preservación ambiental y, al mismo tiempo, contribuirían a generar un sistema tributario con menores distorsiones.

---

<sup>1</sup> Una discusión sobre el *double-dividend* aplicado a la política fiscal ambiental puede encontrarse en los trabajos de Goulder (1994), Oates (1995) y Bovenberg (1999).

Esta argumentación permitiría mitigar una parte de los problemas de economía política típicos a los que se enfrenta una reforma fiscal. Si una innovación tributaria, además de beneficiar a toda la sociedad, mejora la eficiencia del sistema impositivo, entonces, los únicos que podrían resistirse a su implementación serían los contribuyentes directamente afectados. Si los beneficios para el conjunto de la sociedad fueran notorios, difícilmente los sectores afectados por los impuestos ambientales podrían imponer sus puntos de vista sobre el resto de la sociedad.

Si bien la intuición detrás de este argumento puede parecer convincente, la realidad económica y política no es tan sencilla y los resultados en materia de mejoras de eficiencia no ocurren de manera mecánica en condiciones de “*second best*”. En los hechos, los impuestos ambientales interactúan de forma compleja con el conjunto de instrumentos que conforman el sistema impositivo. El costo bruto de un impuesto en términos de eficiencia depende de los impuestos que ya existen tanto en el mercado afectado por el mismo como en otros mercados de la economía (Goulder, 1994).

A su vez, los impuestos ambientales tienen efectos distorsivos sobre los mercados laborales y sobre las pautas de consumo, afectando las decisiones adoptadas por parte de los particulares (Albrecht, 2006). Por su parte, Bovenberg y Mooij (1994) demuestran que en la mayoría de los casos los impuestos ambientales pueden exacerbar las distorsiones preexistentes en los sistemas impositivos, en lugar de disminuirlas.

No parece para nada evidente, entonces, que la defensa a favor de las reformas fiscales ambientales pueda apoyarse exclusivamente en consideraciones de eficiencia que contribuyan a eliminar o a mitigar los problemas tradicionales de economía política de las reformas fiscales. El argumento de *double-dividend* no es tan axiomático como podría parecer en primera instancia.

La pregunta, entonces, debería plantearse en términos de bajo qué condiciones se puede implementar una agenda de cambios viables en la política fiscal en una región como América Latina en la que el uso sustentable de los recursos naturales representa un aspecto clave de la inserción de los países en los mercados internacionales y en la que la persisten elevados niveles de desigualdad en la distribución de los ingresos y la riqueza. Para responder dicha pregunta es necesario entender las características específicas de los sistemas políticos e impositivos de la región y analizar la forma en que ellos condicionan al momento de diseñar e implementar políticas fiscales ambientales.

## II. Los sistemas tributarios en América Latina

Los sistemas tributarios existentes actualmente en América Latina se caracterizan por su carácter regresivo y por la alta dependencia de la recaudación de impuestos indirectos, como el impuesto al valor agregado (IVA), y de tributos o regalías provenientes de actividades productivas intensivas en recursos naturales (renovables o no renovables). La escasa importancia que tienen los impuestos directos, en general, y los impuestos sobre la renta, en particular, constituye un rasgo distintivo de los sistemas tributarios que prevalecen en la región.

En varios de los países que cuentan con abundantes recursos energéticos existen precios de venta al público de la energía o de los combustibles derivados del petróleo y el gas que se encuentran considerablemente por debajo de los correspondientes precios internacionales. La existencia de subsidios explícitos e implícitos sobre estos productos y la presencia de esquemas tributarios que distorsionan la asignación de recursos en mercados relevantes para el funcionamiento de la economía constituyen realidades ampliamente extendidas en América Latina. Los efectos distributivos de estas prácticas son un factor que agrega regresividad a las políticas fiscales en algunos países de la región. No debe perderse de vista que estos rasgos de los sistemas tributarios predominan en una región que presenta los mayores niveles de desigualdad de los ingresos a escala global (Sokolof y Zolt, 2006).

Si se consideran las alícuotas del IVA vigentes en la mayoría de los países latinoamericanos no parece que las mismas se encuentren fuera de los rangos observados en otras regiones. Sin embargo, si se tiene en cuenta el peso relativo de este impuesto en los ingresos fiscales puede apreciarse una participación comparativamente superior a la observada en otras latitudes. En algunos países la participación del IVA en la recaudación tributaria total llega a superar el 50% de los ingresos fiscales (véase el cuadro 1). Estas magnitudes no son comparables a las observadas de otras regiones con niveles de ingreso similares a los existentes en América Latina. Si se consideran, por ejemplo, los casos de los países de Europa del Este o del Este de Asia se aprecia que el uso de impuestos indirectos sobre el consumo es bastante menor y que los ingresos personales suelen tener una carga tributaria bastante superior a la que se constata en los países latinoamericanos (véase, Di John, 2006; Mahon, 2009).

La reducida participación de los impuestos directos en la recaudación tributaria es un rasgo ampliamente extendido en la región, así como también lo es la elevada evasión de los impuestos sobre la renta, fundamentalmente, sobre las rentas empresariales. Las características que presentan estos impuestos, junto con las perforaciones de las bases imposables de los mismos y las debilidades para la fiscalización eficaz por parte de las administraciones tributarias constituyen elementos que ayudan a explicar el bajo peso que tienen los impuestos sobre la renta en las estructuras tributarias de la mayoría de los países de la región.

**Cuadro 1**  
**Ingresos fiscales por tipo de impuesto**  
*(En porcentajes del total de ingresos)*

	Total	Impuesto a la renta		Propiedad	Impuestos internos sobre bienes y servicios		Impuestos sobre el comercio y el transporte internacional	Seguridad social	Otros impuestos
		(Corporativo)	Individual		Bienes	Especiales			
Estados Unidos	58	10	48	1	4	3	1	36	0
Canadá	57	12	43	0	18	4	1	23	0
Argentina	18	12	5	6	40	13	10	24	2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	10	10	0	10	58	23	7	13	3
Brasil	24	-	-	0	26	9	4	41	5
Chile	23	-	-	0	57	12	7	8	5
Colombia	41	-	-	5	46	4	9	-	-
Costa Rica	16	13	1	1	45	11	6	33	0
República Dominicana	22	10	11	1	36	28	36	4	1
México	32	-	-	0	53	13	4	10	1
Nicaragua	15	-	-	0	38	24	8	18	0
Panamá	27	-	-	2	16	8	15	35	4
Paraguay	19	19	0	0	59	17	18	0	4
Perú	22	13	9	0	54	13	9	11	3
Uruguay	12	8	3	7	46	12	4	28	3
Venezuela (República Bolivariana de)	29	27	2	8	45	8	11	5	1

Fuente: Sokoloff & Zolt, 2006 en base a datos del FMI<sup>a</sup>.

<sup>a</sup> Estadísticas de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional (Navegador y Base de datos de febrero de 2006). Las cifras representan promedios para los años fiscales en el periodo entre 1998-2003. Algunos datos de los países para 1998-2003 estaban incompletos y sólo son incluidos los años indicados en los paréntesis: Brasil (1998), Colombia (1998-2000), México (1998-2000) y Panamá (2001). En Paraguay solamente se hace uso de datos presupuestados. Los impuestos a la seguridad social y otros impuestos fueron eliminados para Colombia para reflejar de mejor manera los porcentajes durante el período de tiempo indicado. Asimismo, los datos individuales y corporativos de los impuestos sobre la renta para todos los años no estaban disponibles para algunos países de América Latina. En algunos casos, el redondeo hace que la sumatoria de todos los componentes exceda o esté por debajo de las cifras agregadas.

La forma que adopta un determinado sistema tributario no puede comprenderse si no se tienen en cuenta las realidades sociales, económicas y políticas en las que el mismo opera. En este marco, corresponde interrogarse acerca de qué características y peculiaridades de las estructuras económicas y políticas predominantes en América Latina se encuentran en la base de las estructuras fiscales vigentes. Un análisis desde esta perspectiva debería contribuir a entender mejor los desafíos que enfrentan los gobiernos para innovar en esta materia y para identificar los factores que deberían ser tenidos en cuenta para implementar reformas fiscales que incluyan consideraciones y motivaciones ambientales.

Las razones que ayudan a entender la anatomía de los sistemas tributarios existentes en la región y la identificación de los principales obstáculos que explican por qué no progresan los esfuerzos reformistas constituyen dos aspectos interrelacionados y, por tanto, deben considerarse de manera conjunta si es que se pretende concretar transformaciones de envergadura en los sistemas tributarios. Ambas dimensiones se encuentran, por otra parte, íntimamente vinculadas a la economía política de las reformas fiscales.

Una explicación que se ha propuesto para entender los rasgos de los sistemas tributarios en la región se vincula con las características económicas de los países. En este caso, el elevado peso relativo que tienen los productos agropecuarios en el PIB, la importancia del sector informal en las principales actividades económicas, el predominio de las pequeñas empresas en la generación de empleo, la reducida proporción que representa la masa salarial en la distribución funcional de los ingresos y las características del consumo de una porción importante de la población, impiden que los sistemas tributarios aprovechen de los impuestos a la renta personal y empresarial. De este modo, se incrementa el peso relativo de la carga proveniente de impuestos indirectos, fundamentalmente el IVA y otros impuestos sobre el consumo (véase, Di John, 2006).

Si bien algunos de los rasgos de las estructuras económicas en los países de América Latina pueden volver más compleja la aplicación de impuestos sobre la renta, no parece que este argumento “estructuralista” sea suficiente para explicar las diferencias observadas respecto a países o regiones con niveles de ingresos similares a los existentes en esta región. Podría afirmarse, incluso, que las propias características de los sistemas tributarios han contribuido a que en las estructuras económicas de los países se hayan consolidado algunos de los rasgos antes mencionados. Por ejemplo, la existencia de altos niveles de informalidad debería explicarse, al menos parcialmente, por las características de los impuestos e incentivos tributarios aplicados, o por la escasa eficacia con que actúan las agencias que tienen a su cargo la fiscalización y la recaudación de los tributos. Asimismo, existen países en que la producción intensiva en recursos naturales tiene aún más importancia que en muchos de los países de América Latina y, sin embargo, han logrado desarrollar sistemas tributarios menos regresivos y con mayor presencia de impuestos sobre la renta. Es innegable, además, que las estructuras tributarias inciden tanto sobre la asignación de recursos, como sobre la distribución del ingreso, por lo que parece obvio que los sistemas fiscales deberían contribuir a explicar algunas de las características de las estructuras económicas observadas en un país.

El argumento que pretende explicar los rasgos de los sistemas tributarios a partir de las estructuras económicas suelen prestar poca, o nula, atención a otras especificidades de los países que pueden ayudar a entender la heterogeneidad observada en los sistemas fiscales. Las formas de la organización institucional y los procesos de toma de decisión de los Estados constituyen factores que deben ser incorporados al determinar por qué algunas innovaciones tributarias logran ponerse en práctica y consiguen los resultados esperados.

Diversos autores han subrayado la importancia que tienen los factores institucionales en la explicación de las trabas y obstáculos que enfrentan los países en desarrollo para introducir reformas en sus sistemas tributarios. Desde perspectivas diferentes han argumentado en este sentido Di John (2006), Mahon (2009) y Bird y Zolt (2005). Las líneas de razonamiento propuestas por estos autores sostienen que la dificultad para encaminar reformas tributarias en algunos países es atribuible, fundamentalmente, a la falta de capacidad que muestran los Estados para diseñar y poner en práctica dichas transformaciones. La idea que subyace es que la implementación de reformas en las estructuras tributarias o la concreción de avances y mejoras en el funcionamiento de las agencias de fiscalización y recaudación de los impuestos dependen de la existencia de capacidades institucionales de las que carecen muchos países en desarrollo. Serían, por tanto, las restricciones institucionales y las debilidades de las estructuras organizativas las que impedirían el desarrollo de sistemas tributarios más complejos, pero que tendrían mejores propiedades en términos de eficiencia y equidad.

Este argumento “institucionalista” apunta a jerarquizar el papel que tiene la debilidad de las organizaciones públicas al subrayar la incidencia de estos factores sobre las posibilidades de transformación de los sistemas tributarios. El excesivo recurso a impuestos de fácil administración y fiscalización, sería una manifestación de la debilidad del accionar del Estado. En definitiva, la insuficiencia de capacidades institucionales tendría un costo que se manifestaría a través de la existencia de sistemas tributarios que presentan carencias para promover la justicia distributiva y para mejorar la eficiencia en la asignación de recursos<sup>2</sup>.

Si bien existen limitaciones administrativas para la implementación de las reformas, este enfoque tiene ciertas limitaciones. Además de ser condescendiente con los responsables de impulsar y concretar las reformas, no logra explicar las diferencias en los sistemas de distintos países de bajos ingresos. Pero más importante, aun en casos en que sea cierto, el argumento no puede explicar el origen de esta falta de capacidad estatal y no ayuda a distinguir cuales son los obstáculos políticos que deben ser removidos para corregirla. Desde esta perspectiva, resulta importante incorporar en el análisis los intereses de los grupos de presión y las motivaciones políticas que determinan la estructura de los sistemas fiscales en América Latina.

Los argumentos estructuralistas, institucionalistas y los enfoques que ponen el acento en las circunstancias más propicias para introducir reformas fiscales todos tienen elementos útiles y complementarios para entender las lógicas de las políticas tributarias y los condicionamientos que

<sup>2</sup> En algunos casos, esta línea argumental conduce a sostener que se requieren momentos de crisis para vencer la inercia administrativa que caracteriza al accionar de los gobiernos. Las circunstancias de crisis económicas y financieras serían, por ende, el escenario propicio para la concreción de las reformas. Esto sería especialmente cierto en el caso en que se ve amenazada la sustentabilidad de la política fiscal (véase, Bernardi *et al*, 2007).

operan desde la realidad económica, política y social para concretar transformaciones y reformas que contribuyan a mejorar las políticas fiscales en los países de la región. Cada uno de los argumentos ayuda a entender mejor las resistencias al cambio y la persistencia de esquemas tributarios que presentan las debilidades y limitaciones antes mencionadas.

La introducción de innovaciones fiscales ambientales se inscribe en este marco y debe tener en cuenta la realidad de las políticas aplicadas y la naturaleza de los factores que operan como limitantes para su transformación. No debe perderse de vista, sin embargo, que la necesidad de concretar reformas fiscales en América Latina tiene fundamentos y motivaciones que van más allá de su eventual contribución a la preservación de los recursos naturales y para reducir los efectos del cambio climático. La reducida presión tributaria que se constata en muchos países, junto al carácter regresivo de los sistemas tributarios y las significativas distorsiones que provocan muchos instrumentos tributarios ampliamente utilizados en la región, ofrecen un escenario propicio para impulsar reformas fiscales beneficiosas desde el punto de vista económico y social.

### III. Economía política de las reformas fiscales

Las innovaciones fiscales, especialmente las tributarias, involucran decisiones políticas que son adoptadas en un contexto en que los actores políticos y los diversos grupos de interés de la sociedad se movilizan y hacen escuchar sus posiciones acerca de los cambios propuestos. Esto hace que la incorporación de instrumentos tributarios presente variadas y complejas dimensiones de economía política. La evidencia disponible indica que las reformas fiscales, sean éstas parciales o que se propongan modificar la integralidad del sistema tributario, deban enfrentar acciones y reacciones por parte de sectores que sienten que sus intereses se están viendo afectados. Son pocas las experiencias en que las innovaciones tributarias son aceptadas pasivamente por parte de aquellos actores que deberán soportar el peso de la nueva carga fiscal.

Los contribuyentes que se verán obligados a pagar los nuevos impuestos suelen organizarse y movilizarse con el propósito de bloquear la concreción de las iniciativas reformistas. Por otra parte, es un hecho ampliamente reconocido en la literatura sobre economía política que los sectores de la sociedad que resultarían beneficiados por los cambios tributarios no se organizan para apoyar los cambios propuestos. Existe, asimismo, un amplio conjunto de actores, muchas veces mayoritarios, que no alcanzan a percibir los beneficios que podrían derivarse de las innovaciones planteadas y que, por lo tanto, asumen una actitud pasiva o indiferente ante las iniciativas de cambio. La indiferencia de estos sectores puede, incluso, poner en riesgo la aprobación y la implementación de las innovaciones propuestas.

Cuando las reformas fiscales tienen motivaciones de preservación del medio ambiente la economía política adquiere particularidades que las vuelven diferentes a otras modalidades reformistas. La corrección de efectos nocivos provocados por externalidades negativas y el objetivo de asegurar un uso sustentable de los recursos naturales —renovables o no renovables— suele atraer la atención de sectores más organizados y más activos que los que se movilizan habitualmente para impedir la implementación de innovaciones tributarias. Se trata, por tanto, de iniciativas en las que es posible observar la participación de sectores interesados en que las reformas sean implementadas.

No debe perderse de vista, por otra parte, que las reformas fiscales ambientales suelen ser analizadas y discutidas tanto por actores nacionales como extranjeros. En general, las organizaciones y movimientos ambientalistas de un país cuentan con apoyo y asesoramiento de organizaciones internacionales. Estas organizaciones aportan conocimientos y, en ciertas circunstancias, recursos técnicos y financieros a efectos de fortalecer el accionar de las organizaciones que se movilizan localmente. La actividad de organizaciones no gubernamentales (ONGs) dedicadas a la defensa de los recursos naturales debe considerarse como una característica propia y específica de la economía política de las reformas fiscales ambientales.

Por otra parte, este tipo de reformas suele afectar de manera directa a empresas o a proyectos de gran dimensión. La oposición a las innovaciones fiscales ambientales involucra en ocasiones a poderosos actores empresariales que pueden tener influencia sobre las decisiones políticas, específicamente sobre las parlamentarias.

Los temas ambientales, especialmente los relacionados con el cambio climático, interesan de manera creciente a gobiernos y a organismos multilaterales internacionales y regionales. La preocupación por asegurar un uso responsable y sustentable de los recursos naturales se ha convertido en una dimensión relevante del accionar de los organismos multilaterales de crédito que operan en la región. En efecto, el accionar del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco Mundial ha incorporado criterios relacionados con impacto ambiental a la hora de conceder créditos a los gobiernos o a empresas que pretenden financiar proyectos en los países de la región. Por otra parte, desde hace un buen tiempo, las consideraciones ambientales han pasado a formar parte de los protocolos de acceso de muchos productos exportables de la región en los mercados de los principales países industrializados (Estados Unidos, Unión Europea y Japón).

Como se mencionaba en la sección II de este trabajo un sistema tributario refleja las realidades económicas y políticas y de un país y, al mismo tiempo, está condicionado por ellas. En realidad, existe una suerte de interdependencia entre las estructuras políticas, económicas y sociales de un país y las características de su fiscalidad. La comprensión de la forma es que se producen estas interacciones resulta fundamental al diseñar propuestas reformistas que pretendan tener viabilidad política.

La influencia de los factores políticos puede condicionar el proceso de reforma de variadas maneras. Las perspectivas ideológicas y las posiciones programáticas de los partidos políticos, las características de las coaliciones gubernamentales, la interacción entre los poderes ejecutivos y legislativos, las circunstancias económicas y el ciclo político-electoral influyen sobre las posibilidades de que las propuestas reformistas puedan concretarse. Estos factores determinarán los intereses y las motivaciones de gobiernos y actores políticos, estableciendo el marco en que se desarrollarán las discusiones y las negociaciones al momento de tramitar la aprobación y la puesta en marcha de una reforma.

Las posiciones ideológicas de los partidos políticos que ejercen responsabilidades de gobierno en un determinado país puede determinar la predisposición a impulsar transformaciones fiscales. La política fiscal, en general, y la política tributaria, en particular, es un ámbito en el que se expresan las diferencias ideológicas entre los actores políticos. Las discrepancias se manifiestan en las preferencias por determinadas modalidades tributarias. Las consideraciones de eficiencia y equidad pesan de manera distinta según cuál sea el posicionamiento de los actores políticos. De forma esquemática, puede afirmarse que los partidos ubicados hacia la izquierda del arco ideológico suelen interesarse más por los efectos distributivos de la fiscalidad y, por ende, prefieren modalidades tributarias progresivas en términos de la distribución de los ingresos y de la riqueza. Los partidos de izquierda suelen ser más proclives a la intervención del Estado sobre la asignación de recursos y, por ende, deberían tener predisposición para impulsar reformas fiscales apoyadas en motivaciones medioambientales. Por su parte, los partidos políticos ubicados hacia la derecha suelen dar mayor prioridad a las consideraciones de eficiencia y prefieren impuestos que sean neutrales en términos de sus efectos sobre la asignación de recursos. Los efectos estáticos y dinámicos sobre la eficiencia provocados por externalidades que afectan el medio ambiente han sido considerados tradicionalmente como uno de los principales argumentos a favor del uso de instrumentos fiscales ambientales.

Las reformas fiscales involucran tanto consideraciones de eficiencia como de equidad y, por tanto, podría conjeturarse que las perspectivas y los posicionamientos ideológicos de los distintos partidos políticos no deberían convertirse en obstáculos para impulsar innovaciones tributarias basadas en motivaciones ambientales. Por otra parte, la existencia de sectores de la sociedad organizados y movilizadas en defensa de la preservación del medio ambiente constituye un factor que tiene influencia sobre los comportamientos de gobiernos y partidos políticos. Conviene tener en cuenta, no obstante, que en muchos países las organizaciones y los movimientos ambientalistas tienen mayor capacidad de ser escuchados por parte de los partidos de izquierda, aunque la realidad de América Latina muestra que las dificultades para concretar reformas fiscales ambientales involucra tanto a administraciones encabezadas por partidos de izquierda como de derecha. En la práctica, en la región se aprecia una notoria dificultad para concretar reformas fiscales, tengan éstas en cuenta o no consideraciones ambientales.

La existencia de mayorías parlamentarias propias por parte de los partidos gobernantes puede tener importantes implicaciones a la hora de determinar la disposición de los gobiernos para impulsar reformas tributarias y sobre todo al analizar las características y la envergadura de los cambios



propuestos. En concreto, la fragilidad de las coaliciones gobernantes y la falta de acuerdos programáticos sólidos entre los partidos y sectores políticos participantes en un gobierno pueden ser factores determinantes de la viabilidad de los esfuerzos reformistas. Cuando un gobierno no dispone de mayorías parlamentarias, la negociación de una reforma tributaria puede convertirse en un ejercicio de gran desgaste. La falta de mayorías en el Poder Legislativo es un factor político de singular importancia para explicar la baja predisposición a impulsar cambios en la estructura tributaria<sup>3</sup>.

El tratamiento parlamentario de una reforma tributaria es, por otra parte, el campo propicio para que actúen y se expresen los diferentes grupos de presión. Las cámaras empresariales, los gremios y las organizaciones de la sociedad civil encuentran en la tramitación parlamentaria de las iniciativas el terreno adecuado para que los responsables políticos de todos los partidos escuchen sus argumentos y para que puedan hacer conocer su posicionamiento sobre las iniciativas reformistas. El nivel de formalidad y la transparencia con la que actúan los diferentes grupos de presión es un aspecto que otorga características específicas a la economía política de las reformas tributarias.

El momento del ciclo electoral en que se presentan y se discuten las reformas tributarias es también un factor importante en términos de economía política. Existe consenso respecto a que es durante la primera parte de los periodos de gobierno en que existen condiciones adecuadas para llevar adelante las iniciativas reformistas, en especial cuando las mismas contemplan la creación de nuevos tributos o el incremento de la presión fiscal. Lo cierto es que difícilmente sea durante el último año de gobierno que se encuentren las mejores oportunidades para aprobar reformas tributarias, sobre todo si las mismas pretenden introducir modificaciones significativas en la estructura tributaria.

La experiencia en muchos países de América Latina muestra que las modificaciones en los sistemas tributarios suelen producirse en instancias de ajuste macroeconómico, motivadas por dificultades fiscales o financieras. En momentos en que se procesa un ajuste fiscal suelen incrementarse las alícuotas de los tributos existentes o crearse nuevos impuestos. La lógica del accionar de los gobiernos en estas circunstancias está guiada por la necesidad urgente de equilibrar las finanzas públicas y de asegurar el restablecimiento de la sustentabilidad fiscal. En la sección anterior se mencionaba precisamente que en circunstancias de crisis, en particular cuando se encuentra amenazada la sustentabilidad fiscal, los gobiernos asumen el “costo” de cambiar las estructuras tributarias. Cabe precisar, sin embargo, que en este tipo de situaciones difícilmente prevalezcan argumentos sofisticados acerca de los efectos de los nuevos tributos sobre la equidad y la eficiencia. En circunstancias de crisis domina la necesidad de mejorar el resultado fiscal por sobre cualquier otra línea motivación<sup>4</sup>.

La influencia de los organismos multilaterales de crédito sobre las políticas económicas y sobre la naturaleza de las reformas económicas e institucionales impulsadas en los países de América Latina atravesó por un momento especialmente importante durante la vigencia de las ideas promovidas desde el denominado Consenso de Washington. Durante las décadas de los 80 y los 90 se pusieron en práctica un conjunto de reformas estructurales que abarcaron diversos ámbitos de la economía. La influencia fue especialmente importante en el caso de la política fiscal. En buena medida, puede afirmarse que las principales características actuales de los sistemas fiscales predominantes en la región se consolidaron durante la década de los 90.

El enfoque en materia política fiscal se apoyaba en argumentos que favorecían la simplicidad capacidad administrativa de los impuestos y la búsqueda de una estructura tributaria más eficiente. Desde el punto de vista práctico, las estrategias propiciaron la ampliación de las bases imponibles de los principales impuestos, la consolidación de estructuras tributarias en las que predominaban los impuestos indirectos sobre el consumo, fundamentalmente el IVA, y en las que tenían un menor peso de impuestos sobre rentas personales y empresariales (Di John, 2006). Las reformas de los años 90 privilegiaron la igualdad tributaria horizontal por sobre la vertical

<sup>3</sup> De Souza (2013) sostiene que los legisladores apoyan reformas no sólo por su conveniencia económica en términos de bienestar de la sociedad, sino especialmente tomando en cuenta la viabilidad política y la sustentabilidad en el tiempo de las transformaciones.

<sup>4</sup> El ajuste de la política fiscal se convierte en un requisito básico para acceder a fuentes de financiamiento por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) y de otros organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial y el BID.

(progresividad), aunque hay que reconocer que en muchos casos las reducciones de impuestos sobre las rentas personales fueron compensadas con desgravaciones que beneficiaban a los sectores de menores ingresos de la población<sup>5</sup>.

La adopción de estrategias económicas inspiradas en el Consenso de Washington tuvo implicaciones importantes en términos de economía política, en la medida en que las reformas aparecían como expresión de un condicionamiento que operaba como un requisito para acceder al financiamiento, en circunstancias en que los países enfrentaban estrictiones severas para obtener recursos financieros en los mercados internacionales de capitales. El apoyo crediticio ofrecido por los organismos multilaterales de crédito implicaba la adopción de un “paquete de reformas”. El condicionamiento de las políticas nacionales y las exigencias de estas instituciones para que los países procesaran las reformas estructurales propuestas generó reacciones y oposiciones de diversa intensidad que terminaron socavando las bases de apoyo de muchos gobiernos y con ello afectaron la legitimidad y la consolidación de algunas de las reformas.

Durante la última década la posición de los organismos financieros internacionales ha ido evolucionando y el formato tradicional de condicionalidad se ha modificado de forma significativa, adaptándose a las nuevas realidades políticas y económicas imperantes en los países de la región. Estas instituciones continúan jugando un papel importante en el apoyo crediticio y técnico a los países, pero hoy son un actor menos influyente en términos de la economía política.

Las características demográficas influyen, también, sobre las decisiones políticas y sobre la predisposición de los gobiernos para introducir innovaciones en materia fiscal. La estructura por edades de la población tiene implicaciones políticas que se manifiestan, por ejemplo, en el peso electoral de los distintos grupos de la sociedad. El predominio de adultos mayores o de jóvenes en la población puede convertirse en un factor importante a la hora de tomar decisiones en materia tributaria.

Las élites económicas y sociales pueden jugar un papel importante en la economía política de las reformas fiscales. Son múltiples los ejemplos que pueden citarse en los que queda en evidencia la capacidad que tienen las élites para minimizar su contribución a la carga impositiva o para poner en práctica estrategias tendientes a eludir el pago de los impuestos (Sokoloff y Zolt, 2006). El bloqueo de iniciativas de reforma recientes, que pretendieron fortalecer la participación relativa de los impuestos directos sobre la renta personal en algunos países de la región, es sólo un ejemplo del peso político y de la influencia que tienen estos actores. Estas realidades se ven amplificadas en algunos casos por la integración de líderes empresariales en los gobiernos. Hay autores como De Souza (2013) que sostienen que esta práctica ha representado un freno para la adopción de políticas fiscales más progresivas y ha contribuido a fortalecer la posición de las élites económicas y empresariales para mantener privilegios que se expresan en las estructuras tributarias. Fortaleciendo esta línea de razonamiento acerca de la capacidad de bloqueo de las reformas por parte de las élites económicas puede citarse la posición de Rius (2013). Este autor considera que la escasa integración de las élites económicas y empresariales en el gobierno de Uruguay fue una de las razones que contribuye a explicar por qué fue posible en 2006 aprobar y poner en práctica una reforma tributaria tan comprensiva y progresiva.

Es evidente que el grado de autonomía con que se desenvuelven los actores políticos respecto a las élites —y a los intereses corporativos, en general— constituye un aspecto esencial para que los intereses particulares no impidan la concreción de reformas fiscales que impliquen mejoras globales desde el punto de vista de la eficiencia y la equidad. La perspectiva reduccionista que entiende que el comportamiento de los responsables políticos puede representarse a través de los mismos criterios y motivaciones con que actúan los agentes económicos dista de lo observado en la realidad de muchos países (Schroeder, 2010). Si bien el interés personal específico de los políticos constituye una fuerza importante que incide sobre su comportamiento y sobre su disposición a impulsar determinadas reformas o iniciativas. La realidad indica que los responsables políticos tienen convicciones y que actúan guiados por ellas.

---

<sup>5</sup> En el informe del BID (1998) se argumentaba a favor de un impuesto a la renta relativamente fijo y un impuesto al valor agregado con una base amplia y pocas excepciones. En ese informe se considera que es mucho más fácil lograr un gasto progresivo que un sistema tributario progresivo. Desde esta perspectiva el impuesto más progresivo es el que recauda más y que, por ende, la estrategia debería favorecer la ampliación de las bases imponibles y la simplificación del sistema tributario.

## **IV. Efectos económicos y ambientales de los subsidios a la energía**

En un contexto en que los sistemas tributarios se encuentran fundamentalmente basados en impuestos indirectos y donde la participación del impuesto al valor agregado puede representar más del 50% del total de ingresos de los Estados, resalta el papel que tienen las políticas de subsidio al consumo de productos energéticos. Por el volumen de los recursos involucrados y por las implicaciones que tienen sobre el medio ambiente, estas políticas tienen gran significación. La capacidad de reforma de estas políticas presenta, por otra parte, una economía política especialmente rica y compleja, por lo que el análisis de las mismas merece una atención específica en el marco de este trabajo.

En varios países de la región los precios de los combustibles fósiles se encuentran fuertemente subsidiados y suelen recibir tratamientos tributarios similares a los del resto de los bienes y servicios. Son varios los países en los que los precios de venta al público de los combustibles derivados del petróleo y el gas se ubican considerablemente por debajo de los precios internacionales de referencia. Esta realidad puede considerarse como una anomalía en la formación de los precios. Estas políticas tienen, por otra parte, importantes efectos distributivos e implican una distorsión que afecta la asignación eficiente de los recursos de la economía.

Los subsidios energéticos, obviamente, estimulan el consumo de energía. Esto tiene consecuencias importantes sobre el uso del transporte privado, generando problemas de congestión, polución, accidentes de tránsito, deterioro acelerado de las rutas y las infraestructuras de transporte. Existe evidencia respecto a que los precios subsidiados de los combustibles incentivan las actividades de contrabando hacia los países limítrofes y que estas actividades ilegales pueden ser una causa de agravamiento de los problemas de inseguridad.

Un parque automotor cada vez más importante incide sobre el crecimiento del número de accidentes en el transporte, provocando pérdidas de vidas humanas y acarreando costos adicionales para los sistemas de salud e incrementos en los costos de las primas de los seguros. Prácticamente la totalidad de las grandes ciudades de América Latina sufren problemas de congestión en el transporte, que repercuten sobre la productividad y sobre el bienestar de la población. El panorama adquiere características aún más preocupantes si se tiene en cuenta que en muchos países de la región sólo una parte minoritaria de la población es propietaria y usuaria habitual de vehículos automotores. En el año 2005 en Venezuela se estimaba que el 5% más rico de la población percibía prácticamente el 90% de los subsidios a los combustibles utilizados por los automóviles particulares.

De un punto de vista social, estas modalidades de intervención son altamente regresivas y acentúan la desigualdad preexistente en los países de la región. En algunos casos, como ocurre en Ecuador y Venezuela, el valor anual de los subsidios sobre estos productos representa más de 5 puntos porcentuales del PIB (véase el cuadro 2). Para tener una real dimensión de la importancia

de estas políticas en el contexto de la fiscalidad de los países, puede señalarse que las transferencias que recibe el sector privado por este concepto representan una cifra superior a los presupuestos públicos dedicados a la salud o a la educación (Barrios y Morales, 2012; Commander, 2012).

**Cuadro 2**  
**Subsidios energéticos *pre-tax*<sup>a</sup> en países seleccionados de América Latina**  
(En porcentajes del PIB de 2011)

	Productos de petróleo	Electricidad	Gas natural	Carbón
Antigua	0,49	n.a.	n.a.	n.a.
Argentina	0,00	1,03	0,77	0,00
Barbados	0,04	n.a.	n.a.	n.a.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2,40	n.a.	n.a.	n.a.
Ecuador	6,31	0,18	0,00	0,00
Honduras	0,02	n.a.	n.a.	n.a.
México <sup>b</sup>	0,00	0,00	0,00	0,00
Panamá	0,02	n.a.	n.a.	n.a.
Saint Kitts y Nevis	0,20	n.a.	n.a.	n.a.
Santa Lucía	0,19	n.a.	n.a.	n.a.
Trinidad y Tabago	2,75	n.a.	n.a.	n.a.
Venezuela (República Bolivariana de)	5,58	1,02	0,59	n.a.

Fuente: FMI (2013).

<sup>a</sup> El término *pre-tax* refiere a que el subsidio es calculado en base al precio mercado y no al precio eficiente (que incluiría los efectos de las externalidades).

<sup>b</sup> En el caso de México la magnitud de la estimación podría resultar engañosa, ya que existe un subsidio en forma de desgravación impositiva que no se cuantifica de manera adecuada con esta metodología. Para 2011 se estimaba que el subsidio representaba 169.000 millones de pesos para el *diesel* y la gasolina y de 40.000 millones de pesos para el gas natural (véase, OCDE 2013).

El nivel de subsidios sobre los precios de estos productos impacta sobre el consumo de las familias y sobre la utilización de insumos energéticos por parte de las empresas. Es evidente que estas políticas representan un estímulo para que las familias consuman más energía y para que las empresas utilicen tecnologías más intensivas en energéticos en la producción de bienes y servicios. Este “exceso de consumo” de productos energéticos tiene repercusiones ambientales innegables, en la medida en que una parte de las emisiones de gases de efecto invernadero y de la contaminación ambiental en las principales ciudades de América Latina se encuentra asociada al consumo de energía producida a partir de combustibles fósiles<sup>6</sup>. La intensidad que ha asumido el consumo de productos energéticos se ha ido convirtiendo en el factor real y potencial que genera mayores problemas ambientales en algunos países de la región.

Resulta evidente que la revisión de las políticas de subsidios al consumo de productos energéticos tendría importantes repercusiones económicas y sociales, al tiempo que podría realizar un aporte relevante para atacar algunos de los problemas ambientales existentes en la región. Dada la magnitud de los recursos involucrados en el sostenimiento de estas políticas, y teniendo en cuenta el número de actores que podrían verse afectados por la modificación de las mismas, puede conjeturarse que la reforma de estas modalidades de intervención no sería una tarea sencilla desde el punto de vista político. Si se pretende avanzar en este sentido es necesario entender los efectos económicos y los intereses particulares que se verían afectados por las iniciativas reformistas.

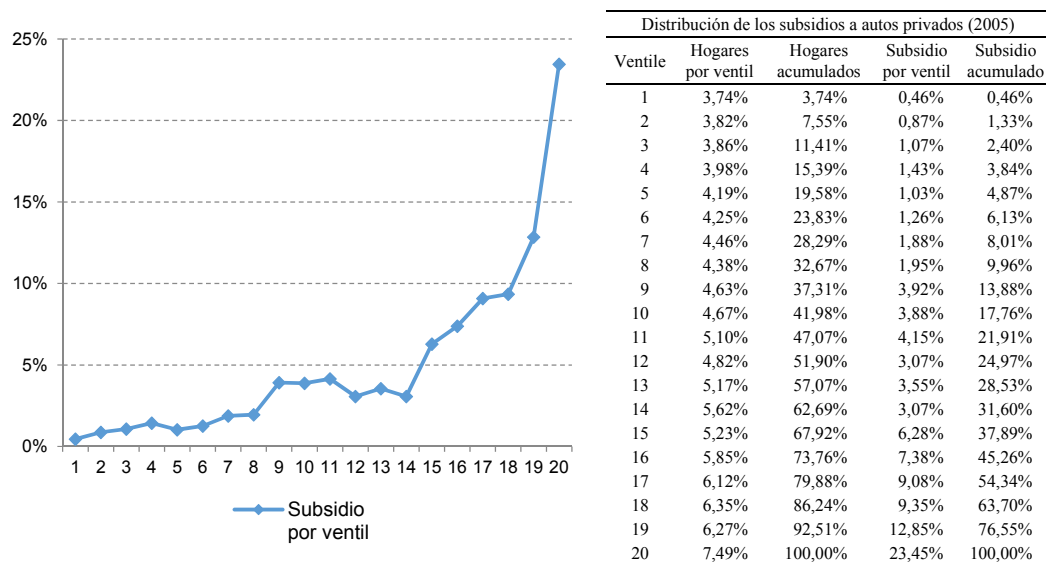
<sup>6</sup> La región en su conjunto tiene escasa importancia a nivel global en cuanto a emisiones de gases con efecto invernadero. Se observa, no obstante, una gran heterogeneidad en los volúmenes de emisiones realizadas por los distintos países, así como en el origen sectorial de las mismas (WRI, 2010). A pesar de la baja participación en las emisiones globales, los países de América Latina se muestran cada vez más vulnerables ante las consecuencias del cambio climático. Estudios recientes de la CEPAL y el BID (CEPAL, 2009; 2010; BID-CEPAL-WWF, 2013) han aportado datos que dejan planteadas alertas sobre las consecuencias que estaría teniendo el cambio climático sobre la realidad económica y social en algunos países.

La información disponible y diversos estudios realizados en el transcurso de los últimos años sugieren que la reforma de las políticas de subsidio provocaría mejoras en el nivel de bienestar de la sociedad en su conjunto, pudiendo generar en muchos casos efectos progresivos en materia distributiva y eliminando costosas e ineficientes distorsiones sobre la asignación de recursos. No obstante, la puesta en marcha de las iniciativas reformistas podría enfrentar dificultades y reacciones que podrían poner en tela de juicio su concreción. Este es uno de los ámbitos de las políticas públicas en que la economía política puede manifestarse con mayor intensidad.

La principal dificultad que debería enfrentar la reforma de estas políticas se relaciona con la diversidad de actores que podrían verse afectados y con la dificultad que podrían encontrar los impulsores de las reformas para explicar la conveniencia de la iniciativa para la sociedad en su conjunto.

Entre los actores que se verían perjudicados se encuentran los sectores de mayores ingresos de la sociedad. Se trata, en general, de una minoría perteneciente a los deciles superiores de la distribución del ingreso, que concentra una parte relevante del poder económico y que suele tener influencia sobre políticos y gobernantes. Con datos correspondientes a 2005 Barrios y Morales (2012) estimaron que el 5% más rico de la población venezolana se apropiaba del 25% del total de los subsidios implícitos en los precios de los combustibles derivados del petróleo, mientras que el 25% más pobre percibía beneficios que no alcanzaban a representar el 5% del mismo. Por su parte, en México se estimó que en el año 2008 el subsidio a los combustibles percibido por el decil más rico de la población representaba más del doble del monto total de subsidios percibidos por el decil más pobre. En este monto se incluyen los subsidios correspondientes a programas de apoyo alimentario, el denominado seguro popular, la totalidad de los subsidios energéticos y el resto de los programas que establecen beneficios directos para los sectores de más bajos ingresos (véase, Hernández, 2014). En ambos casos, resulta claro que una pequeña minoría de la población se está aprovechando de una porción mayoritaria de los beneficios, mientras que el Estado pierde una importante fuente de ingresos fiscales que podrían ser utilizados para fortalecer políticas de alto impacto distributivo.

**Gráfico 1**  
**Distribución del subsidio de gasolina en Venezuela**

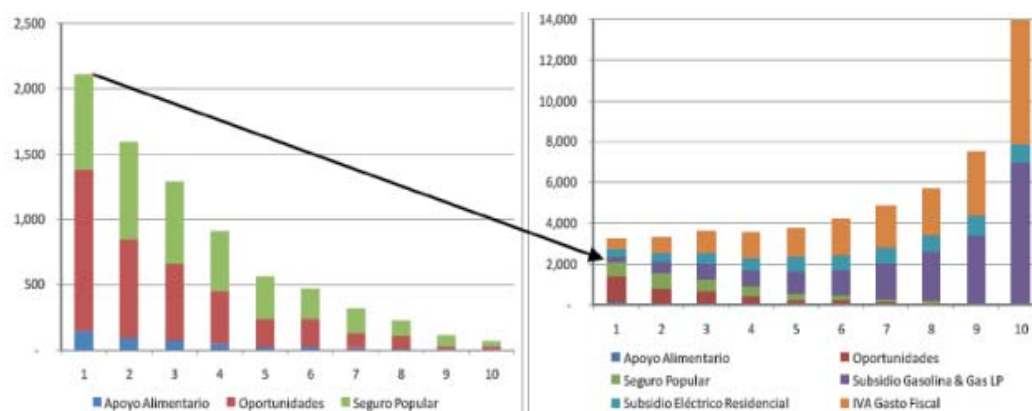


Fuente: Barrios y Morales 2012.

Los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad podrían verse beneficiados por la revisión de estas políticas, aunque es probable que entre ellos prevalezca la idea de que el encarecimiento del precio de la energía les provocaría un perjuicio directo en tanto consumidores y que este efecto no se vería compensado por otras acciones. La reacción adversa de estos sectores estaría fundada, en parte, en el incremento de los precios de los combustibles y, en parte, con la

incertidumbre y la desconfianza acerca de la utilización que se le daría al incremento de recursos fiscales resultante de la reforma y por los efectos potenciales de segunda vuelta del aumento de la gasolina, por ejemplo, en el transporte público o en alimentos. La promesa de aplicación de éstos en programas con fuerte impacto progresivo en términos de la distribución del ingreso puede no resultar creíble. En este contexto, la reducción de la incertidumbre acerca de los efectos finales de la política debería ser contemplado expresamente por los promotores de las iniciativas. La viabilidad de la reforma depende en buena medida de la capacidad de las autoridades para diseñar propuestas de reforma que aseguren mejoras para el conjunto de la sociedad y que vuelvan perceptibles los beneficios específicos que percibirían los sectores mayoritarios de la ciudadanía. Existen experiencias en que los gobiernos han utilizado los recursos generados por las reformas energéticas en programas valorados socialmente. En estudios realizados por el FMI mencionan específicamente los casos de Jordania, Indonesia y Ghana como ejemplos exitosos en esta materia.

**Gráfico 2**  
**Subsidios dirigidos y generalizados por persona en México**  
*(En pesos anuales por persona)*



Fuente: Fausto Hernandez.

En general, para que este tipo de reforma gane viabilidad política es necesaria que las autoridades desplieguen una campaña de información y educación a la población en la que se explique de manera clara el contenido de la estrategia reformista y la forma en que serán utilizados los fondos generados por ella. Debe generarse confianza entre los sectores mayoritarios de la sociedad, y a tales efectos, resulta indispensable que los gobiernos sean capaces de comprometerse de manera creíble con la iniciativa reformista y que se demuestre la disposición de cumplir con los compromisos asumidos.

Algunos autores sostienen que las propuestas de reforma energética aumentan sus probabilidades de ser implementadas de forma exitosa si los recursos son reservados para ser aplicados específicamente en determinadas áreas, muy especialmente en programas con fuerte impacto distributivo (Barrios y Morales, 2012). A pesar de la rigidez que implicaría este compromiso de afectación previa de los recursos presupuestales a una determinada clase de gastos, importa valorar el papel que tendría este compromiso en la generación de confianza y apoyo por parte de la población.

Entre las diversas consecuencias redistributivas que tienen los programas de subsidio en los sectores energéticos adquieren especial significación las relacionadas con los efectos sobre los servicios de transporte y con los incrementos de costos que generan una pérdida de competitividad en actividades manufactureras y agrícolas.

Una parte de los efectos distributivos regresivos provocados por las políticas de subsidio a los productos energéticos se encuentra relacionada con el transporte privado. El carácter regresivo se manifiesta aún después de haber considerado que los subsidios energéticos impactan positivamente sobre los precios de los servicios de transporte público utilizados por los sectores más pobres de la población.

El precio del transporte público es, en general, un tema sensible políticamente. Existen múltiples ejemplos de países de la región, algunos bastante recientes, en que el aumento del precio del transporte público urbano provocó reacciones populares y manifestaciones con fuerte impacto político y con gran trascendencia en términos de la popularidad de los gobiernos.

Estas realidades ponen en evidencia que desde las etapas de diseño de la estrategia de reforma se deben considerar alternativas tendientes a mitigar el impacto sobre los sectores que utilizan preferentemente los servicios de transporte público. Una alternativa consiste en generar un sistema de “boleto subsidiado” que pueda ser utilizado exclusivamente por la población de menores ingresos, por los jubilados y pensionistas y por los estudiantes que utilizan los servicios de transporte para concurrir a escuelas y liceos<sup>7</sup>. Estas modalidades de subsidio tienen la capacidad de evitar algunos de los posibles efectos regresivos que tendría la reforma y podría contribuir a que no se manifieste oposición a la puesta en marcha de la nueva política.

Debe tenerse en cuenta, por otra parte, que los sectores transportistas, en general, y los especializados en el transporte de carga, en particular, representan en muchos países un grupo poderoso y bien organizado. El encarecimiento de los precios de los combustibles y las consiguientes pérdidas de competitividad que ocurrirían en estos servicios pueden convertirse en una fuente de oposición importante por parte de estos sectores.

Además de impactar directamente en las actividades de transporte, el incremento en el precio de los combustibles puede tener efectos adicionales que se retransmitan a toda la cadena logística y que la reforma puede terminar impactando sobre los precios de consumo (FMI, 2013a).

Las empresas del sector agropecuario también podrían verse afectadas por la revisión de la política de subsidios. En efecto, una parte importante de la maquinaria usada en estas actividades, especialmente en las agrícolas, funciona a base de combustibles y energía eléctrica, por lo que la eliminación de los subsidios puede incrementar los costos de producción, con la consiguiente pérdida de competitividad (Stern, 1989). En la medida en que la maquinaria utilizada en estas actividades consume *diesel*, podría concebirse una alternativa para mitigar el impacto sobre los costos, eliminando solamente los subsidios para el consumo de gasolinas y naftas. Sin embargo, este tipo de alternativa debería manejarse con cuidado, ya que podrían generarse distorsiones y efectos de sustitución indeseados sobre el uso de otras fuentes energía.

El mantenimiento de los subsidios para el *diesel* puede perder eficacia si este combustible es utilizado para otros fines diferentes a la producción agropecuaria. Un ejemplo de las distorsiones que podría provocar la aplicación de este tipo de alternativa se encuentra en la experiencia uruguaya a principios de la década de los 90. En ese periodo el gobierno puso en práctica una iniciativa de reducción de los impuestos específicos sobre el consumo de *diesel* con el propósito de mejorar la competitividad agropecuaria. El resultado de la aplicación de la política al cabo de una década, fue la expansión del consumo de *diesel* por parte de los automóviles particulares, generando un “exceso de consumo” de este derivado del petróleo y un “exceso de oferta” de las otras gasolinas que se terminaban vendiendo al exterior a precios subsidiados.

Las preocupaciones por los efectos que tendría la eliminación de los subsidios a la energía sobre la inflación, la competitividad internacional y la volatilidad de los precios de energía merecen ser contemplados a la hora de diseñar y de poner en práctica los cambios de política. En diversos informes técnicos el FMI ha argumentado que el aumento del precio de la energía podría tener un impacto sobre la inflación en el corto plazo, aunque sostiene que con una estrategia de política macroeconómica el cambio de política no tendría efectos duraderos sobre la inflación y no tendría por qué impactar sobre la fijación de los salarios (véase, FMI, 2013a). La implementación de estas reformas puede ser especialmente riesgosa para la estabilidad macroeconómica cuando los países presentan elevados niveles de inflación.

Los efectos de la eliminación de los subsidios energéticos sobre la competitividad internacional son innegables, en particular, en actividades manufactureras intensivas en el uso de insumos energéticos. El cambio de política podría tener efectos sobre todo a corto plazo, en

<sup>7</sup> La creación de un sistema de boletos subsidiados para el transporte público genera posibilidades de arbitraje entre las diferentes modalidades de precio. Esto debe ser debidamente tenido en cuenta al diseñar el esquema de subsidio si es que se pretenden evitar desvíos y distorsiones operativas en el funcionamiento del sistema (Barrios y Morales, 2012).

particular, en países de alta inflación. En Nigeria y en Irán se implementaron medidas para compensar las pérdidas de competitividad de algunas industrias y mitigar el impacto del alza del precio de la energía (FMI, 2013b). Cabe precisar, sin embargo, que es dudosa la eficacia a largo plazo de este tipo de intervenciones. Por otra parte, el apoyo público a los sectores afectados negativamente por el incremento de costos de producción puede extenderse en el tiempo y generar un nuevo esquema de subsidios que termina generando problemas de economía política tan complejos como los observados en las políticas de subsidio al consumo de energía.

Los países exportadores de petróleo presentan una estructura fiscal altamente dependiente de los ingresos provenientes de estas actividades. La elevada volatilidad de los precios internacionales de estos productos se manifiesta, por tanto, de manera directa sobre la política fiscal. La eliminación de los subsidios a los derivados del petróleo se convierte, de este modo, en un componente clave de la política fiscal y adquiere connotaciones macroeconómicas más relevantes que en otras economías.

Desde el punto de vista social, las fluctuaciones en el precio de los productos energéticos pueden tener efectos desestabilizadores. Por ello, la forma en que se manejan los ingresos provenientes de las actividades petroleras podría simplificar el proceso de implementación del cambio de política. La existencia de fondos soberanos en que puedan acumularse los recursos generados por la actividad petrolera puede ser un factor de viabilidad de las reformas de las políticas de subsidio (OCDE, 2011).

Los aspectos considerados precedentemente muestran que la reforma de las políticas de subsidio al consumo de productos energéticos podrían tener efectos positivos desde el punto de vista del bienestar general de la población, pero que las iniciativas reformistas deberían enfrentar una lógica de economía política que involucra una variedad de actores más rica y diversa que la suele encontrarse al considerar otros instrumentos fiscales y tributarios.

Cuando se habla de subsidios energéticos en América Latina los cuatro principales países que deben considerarse son México, Venezuela, Bolivia y Ecuador<sup>8</sup>. Estos países aplican políticas de subsidios energéticos desde hace largo tiempo. En los cuatro casos las políticas tienen importantes costos en términos de recursos fiscales, pero son un componente fundamental del soporte político y electoral de los gobiernos. En la totalidad de estos países ha habido intentos por concretar reformas, pero en la mayoría de los casos fracasaron.

Desde un acuerdo establecido a fines de los años 80, el precio al consumo de la gasolina en México es fijado a partir de criterios que apuntan a la moderación de las fluctuaciones de los precios internacionales de referencia (“política de deslizamiento”)<sup>9</sup>. Cuando el precio internacional se encuentra por encima del precio interno la gasolina estaría subsidiada y si se encuentra por debajo existiría un impuesto. En la práctica desde 2006 el precio internacional se ha ubicado sistemáticamente por encima del precio fijado para la venta a los particulares y, por ende, el consumo de gasolina se ha beneficiado de un subsidio muy importante (Hernández, 2014).

Ha habido varios intentos de modificar esta política. En 1999 el gobierno propuso una reforma comprehensiva de los programas de subsidio, que incluía un componente de privatización. La iniciativa reformista fracasó debido a una combinación de factores. Existieron algunos problemas legales, pero la principal oposición provino de grupos de interés que pusieron en juego toda su influencia para evitar la concreción de la reforma. Es cierto que existieron fallos en materia de comunicación pública, pero los factores que hicieron fracasar la reforma están directamente relacionados con el accionar de sectores económicos que no estaban interesados con la eliminación de los subsidios.

<sup>8</sup> Recientemente se ha extendido la política de subsidios a la energía, también, en Argentina.

<sup>9</sup> En el cuadro 3 se presentan las principales normas jurídicas que conforman el marco regulatorio en México. La información aportada en el cuadro pone en evidencia la variedad de normas existentes y la jerarquía de las mismas, lo que sirve para ilustrar la importancia que tiene la fijación del precio final de las gasolinas en la política mexicana.



**Cuadro 3**  
**Marco jurídico para la fijación de precio final de las gasolinas en México**

Ley/reglamento	Artículo
Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales	Artículo 26, fracción II: estipula lineamientos para la fijación de las tarifas
Ley Orgánica de la Administración Pública	Artículo 31, fracción X: Otorga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública (SHCP) la facultad de establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, o bien, las bases para fijarlos con la participación de las dependencias que correspondan
Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios	Artículo 2°-a: explica el procedimiento para la fijación de la tasa aplicable para la enajenación de gasolina
Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios	Artículo 2°-a, fracción VI, inciso A: establece que el precio de referencia que se utiliza para fijar el precio al productor de gasolinas de PEMEX es el promedio del precio <i>spot</i> de la gasolina sin plomo vigente en la Costa del Golfo de los Estados Unidos de América
Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios	Artículo 2°-b: establece que la tasa aplicable para la importación de gasolinas será la menor de las que resulten para la enajenación del combustible de que se trate en los términos del artículo 2°-a de la misma ley, vigente en el mes en que se realice la importación

Fuente: Hernández (2014).

En 2001 hubo un segundo intento de reforma. Esta iniciativa puso un acento menor en aspectos vinculados a la privatización, pero no se lograron los consensos necesarios para la aprobación parlamentaria del proyecto. En 2002 se logró un nuevo sistema de tarifas de la energía eléctrica para los sectores de mayor consumo, pero más tarde comenzó a aplicarse el denominado “subsidio de verano” que terminó desvaneciendo el impacto final del intento de reforma (FMI, 2013b). En 2008 hubo un nuevo intento que volvió a fracasar. Recientemente, se introdujo un modesto impuesto al consumo de carbón. Un análisis de las características de este tributo puede encontrarse en Hernández (2014).

En el año 2013 el recientemente electo Presidente Peña Nieto propuso una reforma que permitiría los contratos de utilidad compartida entre el sector público y privado en el sector energético, habilitando la participación privada en los procesos petroquímicos, pero que no prevé la revisión de la política de subsidio. En el sitio web de la reforma se aclara expresamente que los subsidios a las familias, las industrias y el comercio serán garantizados y que uno de los principales beneficios de la nueva política es asegurar la permanencia de energía eléctrica y gas natural baratos<sup>10</sup>.

En 1989 en Venezuela se produjeron una serie de eventos de violencia y disturbios conocidos como el “Caracazo”, como consecuencia del anuncio de un aumento inesperado en el precio de la gasolina. Se vivieron tres días de movilizaciones que fueron reprimidas fuertemente por fuerzas militares y policiales (Barrios y Morales, 2012). En Venezuela el combustible barato es percibido como un derecho de todos los ciudadanos, aunque los beneficios de esta política son apropiados básicamente por los sectores de las élites económicos y por un sector transportista altamente organizado y muy poderoso (Barrios y Morales, 2012). La experiencia de 1989 puso en evidencia las drásticas consecuencias políticas que podría tener la corrección de los subsidios a los combustibles, lo que explica que durante los últimos años no se hayan presentado nuevas iniciativas reformistas<sup>11</sup>.

Finalmente, en el caso de Ecuador el gobierno intentó subir el precio del gas y del *diesel* en 1998 pero rápidamente tuvo que dar marcha atrás. El aumento de precios fue acompañado de un programa de transferencias dirigido hacia mujeres con hijos a cargo, ancianos y discapacitados. El programa fue bastante exitoso y llegó al 50% de los hogares, pero luego de una fuerte depreciación del tipo de cambio hubo disturbios importantes en julio del 1999 y el gobierno se vio obligado a reinstaurar los subsidios a los combustibles en septiembre de ese mismo año (FMI, 2013).

<sup>10</sup> <http://www.presidencia.gob.mx/reformaenergetica/#!diez-beneficios>.

<sup>11</sup> La única limitante que ha tenido esta política de subsidio se relaciona con las actividades de contrabando, por lo que se han impuesto topes a la cantidad de gasolina que se puede comprar por día (Marmol, 2013).

Desde entonces, el gobierno se ha manejado con una perspectiva mixta. Si bien existe conciencia respecto a que los subsidios son regresivos, no ha existido voluntad expresa de eliminarlos completamente. Recientemente, el Presidente Rafael Correa declaró que “Hay cálculos que para el que tiene un vehículo de este tipo, el subsidio de la gasolina es de mil dólares por año y para el ciudadano pobre que no tiene carro el beneficio es de 60 dólares por año”. Sin embargo, en esa misma instancia el Presidente Correa decía que los subsidios “le hacen bien al país”.

Para 2015 el gobierno ecuatoriano ha anunciado que se propone introducir cambios en la distribución del subsidio, introduciendo cupos para la compra de gasolina con el propósito de limitar su uso por parte de los estratos más ricos de la población. Se anunció, asimismo, que para el año 2016, una vez que estuvieran en funcionamiento las nuevas centrales hidroeléctricas, se eliminaría por completo el subsidio al gas<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> <http://www.presidencia.gob.ec/subsidios-le-hacen-bien-al-pais-dice-presidente-correa/>.

## V. Viabilidad política de las reformas fiscales ambientales

La incorporación de objetivos ambientales en los sistemas fiscales debe tener en cuenta los rasgos de las estructuras tributarias vigentes en cada país. Las características de los sistemas fiscales, así como las capacidades de las administraciones tributarias, pueden condicionar las modalidades de intervención a aplicarse en determinado país. En Lorenzo (2014) se argumentaba que, teniendo en cuenta las restricciones que imponen las características de estos sistemas, existen al menos dos dimensiones que deben ser consideradas a la hora de incluir objetivos ambientales en las políticas fiscales de cada país.

La primera se relaciona con el grado de especificidad de los instrumentos. En este plano es posible identificar dos modalidades claramente diferenciables. Por un lado, se pueden incorporar objetivos ambientales a partir de instrumentos especialmente diseñados para cumplir con esos propósitos. En este caso, las intervenciones son incluidas en la estructura tributaria para atender los efectos de determinada externalidad, estableciéndose una estrecha vinculación entre objetivos ambientales y el instrumento fiscal aplicado. Por otro lado, es posible que las consideraciones ambientales formen parte de los criterios con que se determinan los pilares fundamentales de las estructuras tributarias. En estas circunstancias, se pierde el vínculo directo entre los instrumentos utilizados y los objetivos y motivaciones de preservación medioambiental.

La segunda dimensión se encuentra vinculada, específicamente, a la economía política. La literatura sobre reformas fiscales y la evidencia empírica disponible muestran que las iniciativas reformistas deben hacer frente a acciones y reacciones que pueden llegar a condicionar la viabilidad de los cambios propuestos. En la sección III se analizó la economía política de las reformas fiscales y se daba cuenta de la amplitud y variedad de actores que deben ser contemplados al diseñar e impulsar iniciativas de reforma fiscal, en particular, cuando ellas incorporan consideraciones relativas al medio ambiente o cuando pretenden asegurar un uso sustentable de los recursos naturales.

La incorporación de motivaciones ambientales en las reformas fiscales en América Latina presenta, al menos, dos aspectos que revisten especial importancia desde la perspectiva de la economía política.

En primer término, debe tenerse en cuenta que en los países latinoamericanos existe un nivel de compromiso político y social con los temas ambientales considerablemente menor que el que puede observarse en la mayoría de los países desarrollados. Es innegable que la realidad ha ido evolucionando con el transcurso del tiempo y que en la actualidad existe mayor conciencia que en el pasado respecto a la importancia de la preservación del medio ambiente en la región. Sin embargo, en América Latina sigue estando ampliamente difundida la idea de que el interés por estas temáticas es una suerte de “preocupación importada” y que, a la hora de fijar órdenes de prioridad, son otros los objetivos que deben ser valorados desde el punto de vista político.

En segundo término, es importante que los impulsores de las iniciativas reformistas realicen esfuerzos para informar y difundir los fundamentos y las motivaciones de las innovaciones fiscales. Esto es especialmente relevante en el caso de intervenciones que persiguen objetivos ambientales. La preparación de una estrategia de información y comunicación para explicar las razones que motivan los cambios propuestos debe considerarse como un área prioritaria que puede contribuir de forma significativa a la viabilidad de los cambios propuestos. El aporte de información, bien fundada desde el punto de vista técnico, acerca de los efectos de externalidades con impacto negativo sobre el medio ambiente puede desempeñar un papel importante sobre la opinión pública. De hecho, la estrategia de información y comunicación puede convertirse en un factor clave para mitigar el impacto de las reacciones y argumentos de los agentes que se oponen a las iniciativas reformistas.

En esta sección se analiza de manera separada la economía política de las intervenciones fiscales inspiradas en argumentos “pigouvianos” y el caso de las estrategias que apuntan a incorporar objetivos ambientales en el marco de una reforma amplia y comprehensiva del sistema tributario de un país. Estas dos modalidades de intervención no pueden considerarse como mutuamente excluyentes. Por el contrario, la puesta en marcha de estrategia de política fiscal que pretenda tener eficacia ante los desafíos del cambio climático y ante la necesidad de asegurar un uso sustentable de los activos ambientales debe necesariamente combinar elementos de ambas alternativas.

## **A. Economía política en las innovaciones fiscales “Pigouvianas”**

El marco teórico y conceptual propuesto por Pigou (1938) puede considerarse como el enfoque tradicional utilizado en el diseño de intervenciones de política fiscal que persiguen propósitos ambientales. Según el enfoque “pigouviano”, el diseño de cada intervención debe apoyarse en la identificación de los efectos de una determinada externalidad. El objetivo de la política fiscal es que los responsables de la generación de una externalidad modifiquen su comportamiento o que se hagan cargo de los efectos adversos que sus acciones provocan sobre la sociedad en su conjunto. Las intervenciones inspiradas en este argumento asumen, por tanto, la forma de “pago por daño” o de “pago para evitar daño”. El uso de este tipo de instrumentos se fundamenta en la necesidad de restablecer la concordancia entre los criterios de rentabilidad social y privada. En este contexto, la política fiscal es utilizada para restablecer la compatibilidad entre el interés de los particulares y el interés general, en circunstancias en que la concordancia entre ambos criterios se ha visto alterada por efecto de la externalidad.

En el caso de conductas que generan contaminación del medio ambiente, los criterios en que se basa el enfoque “pigouviano” llevan a aplicar impuestos o subsidios sobre las actividades que generaron las externalidades. Los impuestos específicos o las contravenciones y multas aplicadas sobre conductas o actividades responsables del deterioro ambiental son ejemplos de estas modalidades de intervención. En el caso de una externalidad positiva se trata de poner en práctica incentivos adecuados para que los agentes adopten conductas tendientes a asegurar la preservación de un determinado activo ambiental que podría verse comprometida por el accionar de los agentes en función de su interés particular. La aplicación de subsidios o el establecimiento de los denominados pagos por servicios ambientales (PSA) son ejemplos clásicos de instrumentos fiscales diseñados a partir de este enfoque.

Como se señalaba en Lorenzo (2014) la aplicación de la lógica “pigouviana” implica que cada intervención debe ser diseñada para compensar por los efectos de la externalidad. La vinculación entre el instrumento fiscal y las motivaciones ambientales es, por tanto, estricta. La aplicación de este criterio implica que las intervenciones no pueden generar recursos para las finanzas públicas, por encima de los requeridos para asegurar la preservación del activo ambiental. En el caso de un impuesto específico ambiental, no sería pertinente recaudar a través del mismo un monto superior al necesario para compensar por los efectos de la externalidad. En el límite, la eficacia máxima de una intervención inspirada en el enfoque “pigouviano” consistiría en inducir cambios en las conductas que originan la externalidad.

La economía política de las intervenciones inspiradas en el argumento “pigouviano” es necesariamente específica de cada instrumento. En cierto sentido, puede considerarse que esta clase de innovaciones tributarias presentan una economía política clásica, en la que intervienen los gobiernos que impulsan las iniciativas de reforma, basados en el interés general de la sociedad y motivados por la corrección de los efectos de una externalidad, y los particulares responsables de su generación, que deberán hacerse cargo de la nueva carga fiscal y que tienen por ende una “comprensible” motivación para oponerse a la iniciativa reformista. La oposición puede asumir la forma de rechazo a la propia existencia del daño ambiental o expresarse bajo la forma de un cuestionamiento a la cuestión la valuación del mismo realizada por los impulsores de la iniciativa.

El activismo de organizaciones ambientalistas y la movilización de sectores de la sociedad afectados por el daño ambiental pueden convertirse en factores importantes, dependiendo de la importancia económica y social del daño ambiental y del interés que el tema despierte en el resto de los ciudadanos. En definitiva, la viabilidad de la innovación tributaria dependerá del nivel de compromiso de los gobiernos con la iniciativa, del manejo de la opinión pública y del accionar de los grupos de interés que pretenderán influir sobre la decisión parlamentaria.

Desde el punto de vista de la economía política, el accionar de los gobiernos con el propósito de corregir externalidades que causan daños concretos y cuantificables sobre el medio ambiente permite desarrollar un soporte argumental fácilmente comprensible para la ciudadanía. Un agente que genera una externalidad negativa y causa un daño sobre un activo ambiental se encuentra, en principio, en una posición relativamente “débil” desde el punto de vista político. En la medida en que estos temas consistan cada vez más importancia en la formación de opinión ciudadana, la agresión al medio ambiente genera condena social. En este marco, resulta fundamental que las autoridades y los afectados puedan aportar evidencia acerca de los efectos nocivos sobre el medio ambiente.

En este marco, es importante que la estrategia de información y comunicación se apoye sobre bases técnicas y estudios confiables. Las deficiencias en esta materia pueden conspirar contra la viabilidad de las propuestas. La cuantificación de los efectos de la externalidad debe surgir de procedimientos y metodologías que minimicen la controversia acerca de los daños causados. A tales efectos, es importante que las autoridades garanticen la seriedad y la calidad científica de los estudios. Esto puede concretarse a través de la contratación de expertos que cuenten con conocimientos y antecedentes reconocidos en la materia. En función de la importancia del tema considerado, podría contemplarse, incluso, la posibilidad de contar con varias evaluaciones independientes. En ciertos casos, la propia complejidad de las evaluaciones y la falta de experiencia acreditada entre los profesionales locales hacen que las evaluaciones deban ser realizadas por expertos internacionales. En cualquier caso, las autoridades deben asegurarse que las metodologías utilizadas en los estudios técnicos, así como la calidad y el prestigio de los responsables de las evaluaciones, contribuyan a generar confiabilidad en el proceso de evaluación. En definitiva, los estudios y las evaluaciones técnicas juegan un papel fundamental en el diseño de los instrumentos fiscales “pigouvianos”<sup>13</sup>.

La realización de instancias de presentación pública de los estudios técnicos y la consulta a la sociedad civil pueden contribuir a aportar transparencia y dotar de mayor legitimidad a las propuestas gubernamentales. Es importante que las instancias de consulta sean convocadas por los impulsores de las iniciativas y que se proponga involucrar a un amplio abanico de participantes. Los resultados de estas instancias suelen jugar un papel importante durante las discusiones parlamentarias.

## **B. Economía política de una reforma tributaria integral**

Una alternativa para incorporar objetivos ambientales consiste en contemplar estos objetivos como un pilar básico del sistema tributario. Se trata de considerar las motivaciones relativas a la preservación de los activos ambientales al definir las principales características de los sistemas tributarios y los esquemas de incentivos fiscales. En este caso, las consideraciones ambientales se tienen en cuenta al definir las bases imponibles y las alícuotas aplicables sobre cada uno de los

<sup>13</sup> Esto es especialmente relevante cuando las intervenciones apuntan a asegurar la biodiversidad o el uso sustentable de recursos naturales renovables utilizados, por ejemplo, en la producción agropecuaria.

tributos que forman parte del sistema. La discriminación de tasas aplicables sobre diferentes producciones y determinados consumos, así como la utilización de esquemas de exoneraciones—incluyendo los esquemas de deducciones sobre los impuestos a la renta— se convierten en herramientas útiles para incluir estos objetivos en los sistemas tributarios.

Un enfoque de este tipo adquiere especial relevancia en circunstancias en que las autoridades se proponen realizar una reforma integral del sistema tributario<sup>14</sup>. En estos casos las consideraciones ambientales deberán interactuar con el resto de los objetivos y principios que ordenan y dan fundamento a las estructuras tributarias, a saber eficiencia, equidad, suficiencia y simplicidad administrativa.

La definición de la estructura del sistema surgirá de la acción conjunta y equilibrada entre los distintos objetivos. Esto implica que, en muchos casos, las motivaciones ambientales se incorporarán en la estructura de tributos que pueden haber sido diseñados para cumplir, también, con otras funciones. Esto hace que la discusión sobre la política fiscal ambiental se ubique en el centro del debate sobre la estrategia fiscal del país.

Un aspecto a considerar desde el punto de vista de la economía política de las reformas fiscales tiene que ver con la intención de aprovechar la instancia reformista para incrementar la carga fiscal total sobre los contribuyentes<sup>15</sup>. Esta alternativa ubica en primer plano la discusión sobre suficiencia de los recursos. Considerar las implicaciones políticas y económicas que tendría el aumento de la presión tributaria tiene especial relevancia en América Latina, en la medida en que, en muchos países, los argumentos utilizados para promover reformas fiscales apelan a la necesidad de fortalecer el gasto social y a mejorar el volumen de recursos aplicados a la producción de bienes y servicios públicos utilizados por los sectores sociales más vulnerables de la población.

Cuando los gobiernos se proponen de manera explícita el incremento de la presión tributaria, el análisis de la economía política debe incluir, necesariamente, consideraciones relativas al destino que tendrán los recursos adicionales. La importancia de este tema fue expresamente subrayada al analizar las recurrentes dificultades que han enfrentado los gobiernos de algunos países para eliminar los subsidios energéticos. Este puede considerarse como un ejemplo que ilustra acerca del papel que juegan las decisiones respecto a las áreas del gasto público en que serán aplicados los recursos generados por las reformas. En una región en que los sistemas tributarios presentan sesgos regresivos, es probable que el compromiso gubernamental de utilizar los nuevos recursos en el fortalecimiento de proyectos y programas que reduzcan la desigualdad y mejoren la equidad distributiva pueda contribuir a ampliar la base de apoyos políticos a las iniciativas reformistas. Existen, no obstante, ejemplos como los recientes intentos de reforma de los subsidios a los combustibles en México, que muestran que el compromiso de aplicación de los recursos adicionales en áreas con alto impacto distributivo no asegura la viabilidad política de las reformas.

Una propuesta de modificación del sistema tributario en la que se pretenda asegurar “neutralidad” en la recaudación plantea desafíos diferentes desde el punto de vista de la economía política. Este es el esquema de reforma que fue implementada en Uruguay a partir del año 2007<sup>16</sup>.

La incorporación de motivaciones ambientales en una reforma tributaria neutra plantea dimensiones diferentes desde la perspectiva de la economía política. La cuestión fundamental a considerar en este caso es la prioridad política que tienen los temas ambientales frente a otras motivaciones. En la mayoría de los países de América Latina parece difícil la protección de

<sup>14</sup> Esto no implica descartar la alternativa de incorporar motivaciones medioambientales como criterio para mejorar un determinado tributo, como puede ser el caso de la reforma de los subsidios energéticos.

<sup>15</sup> Téngase en cuenta que algunos de los países de la región tienen niveles de presión fiscal que apenas supera los 15 puntos porcentuales del PIB.

<sup>16</sup> La experiencia uruguaya constituye un ejemplo de reforma tributaria integral en que las autoridades se propusieron: i) simplificar el sistema tributario, reduciendo de forma significativa el número de impuestos nacionales; ii) mejorar la equidad distributiva, fundamentalmente a través de la incorporación del impuesto a la renta personal progresivo; iii) reducir el peso de los impuestos indirectos, eliminando impuestos distorsivos sobre el consumo de bienes y servicios y bajando las alícuotas del IV; iv) ampliar las bases imponibles de algunos impuestos y eliminar varias modalidades de exoneración; v) reducir y unificar las alícuotas de las cargas patronales a la seguridad social.

activos ambientales pueda prevalecer sobre objetivos relacionados con la eficiencia y, sobre todo, con la equidad del sistema tributario. La forma en que los objetivos ambientales pueden jugar un papel significativo en la definición del contenido de la reforma se vincula, precisamente, se encuentra relacionada con la interacción de estas motivaciones con las mejoras en la eficiencia y la equidad. En este caso, las consideraciones ambientales deberían utilizarse, desde el punto de vista político, para reforzar argumentos relacionados con la distribución del ingreso y con la asignación de los recursos. La eliminación de los subsidios energéticos, combinada con una reducción de otros impuestos indirectos con efectos regresivos, podría ser un ejemplo de reforma fiscal que contribuiría a mejorar la eficiencia, sería más equitativa desde el punto de vista distributivo y tendría efectos beneficiosos sobre el medio ambiente<sup>17</sup>.

Una reforma tributaria de amplio alcance es una de las iniciativas que supone esfuerzos más importantes para sus impulsores. El compromiso del gobierno con la concreción de la propuesta reformista se convierte, en este caso, en una de las claves para lograr la viabilidad de la iniciativa. En este tipo de instancia se suele poner en juego el liderazgo político y la valoración integral de la gestión gubernamental por parte de la ciudadanía. La significación que tiene el éxito en la concreción de la reforma hace que existan requerimientos y condicionamientos particulares para que los gobiernos decidan embarcarse en este tipo de emprendimientos.

Existen factores de estricta naturaleza política que inciden sobre la factibilidad y la viabilidad de estas reformas. En primer lugar, corresponde subrayar la importancia que tiene la existencia de un compromiso explícito asumido durante la campaña electoral o el establecimiento de una prioridad programática en que se expresa la voluntad de llevar adelante la reforma tributaria. Este aspecto cobra significación a la hora de determinar la forma en que se expresará el liderazgo del gobierno para lograr la aprobación de la iniciativa.

En segundo lugar, y considerando el esfuerzo político que supone la concreción de una reforma integral del sistema tributario, es conveniente que el proyecto sea discutido y aprobado durante las primeras etapas del periodo de gobierno. La celeridad con la que se requiere actuar implica que el diseño de la propuesta debe estar finalizado durante los primeros meses de la administración. Lo más conveniente es que el proyecto de reforma sea remitido al Parlamento junto con las iniciativas que el gobierno considera prioritarias.

En tercer lugar, es un requisito importante para fortalecer la posibilidad de concreción de una reforma tributaria que el gobierno disponga de apoyo parlamentario suficiente. Lógicamente, durante la tramitación parlamentaria se introducirán cambios y ajustes sobre el proyecto del Poder Ejecutivo. Sin embargo, para asegurar la consistencia entre el proyecto finalmente aprobado por el Parlamento y los intereses del Poder Ejecutivo, es importante que el gobierno haya alcanzado acuerdos que aseguren la existencia de una mayoría parlamentaria que coincide con los lineamientos básicos del proyecto y que comparte los principales contenidos que el gobierno aspira a ver materializados en la nuevo sistema tributario. Debe tenerse en cuenta que la capacidad de negociación del gobierno se somete a máxima exigencia durante el proceso que conduce a la aprobación de un proyecto de ley de la envergadura de una reforma tributaria.

El manejo de la economía política de una reforma tributaria debe prestar atención, también, al proceso de elaboración de la iniciativa. La divulgación temprana de los objetivos de la reforma y de sus principales lineamientos generales, junto con la realización de instancias de consulta pública sobre los mismos, contribuye a que los distintos grupos de interés y la ciudadanía en general conozcan el contenido de la reforma y puedan expresar sus argumentos y puntos de vista antes que el gobierno culmine el proceso de elaboración del proyecto que será enviado al Parlamento.

La experiencia uruguaya del año 2007 ilustra acerca de algunos aspectos que pueden contribuir a fortalecer las posibilidades de concreción de la iniciativa. En este caso las autoridades implementaron un amplio procedimiento de consulta pública a partir de la elaboración de un documento en que se explicitaron los objetivos y los lineamientos estratégicos de la reforma. En el

<sup>17</sup> En Lorenzo (2014) se presentan algunos ejemplos de innovaciones fiscales aplicables a las actividades agropecuarias que tienen capacidad para incidir en las decisiones de asignación de recursos, en particular, en lo relativo a la adopción de tecnologías y formas de producción que contribuyen a la adaptación al cambio climático y que aseguran un uso sustentable de los recursos naturales renovables.

marco de este proceso se recibieron varios centenares de comentarios y propuestas. El resultado de la consulta tuvo un doble valor desde el punto de vista político. Por un lado, algunos de los comentarios y observaciones fueron tenidos en cuenta en la elaboración del proyecto, lo que sirvió para demostrar que el proyecto no estaba cerrado con anterioridad a la consulta pública. Por otro lado, el proceso permitió conocer los aspectos que serían más controvertidos y que, seguramente, se expresarían durante la discusión parlamentaria del proyecto. El conocimiento de esta información permitió que el gobierno perfeccionara el contenido del discurso a favor de la reforma y que pudiera elaborar estudios técnicos para contrarrestar argumentos manejados por sectores que se oponían a determinados aspectos de la iniciativa. El aporte de estos insumos técnicos jugó un papel durante el proceso de discusión pública y parlamentaria, en la medida en que el Poder Ejecutivo pudo desarrollar una base argumental bien fundada sobre la conveniencia de la reforma.



## VI. Consideraciones finales

Numerosos estudios indican que el cambio climático podría ejercer en el futuro una presión creciente sobre la preservación de los activos ambientales en muchos países de América Latina. El valor estratégico que han ido adquiriendo los recursos naturales para las estrategias de desarrollo ha provocado algunos cambios en las prioridades de los gobiernos. En efecto, el papel de los recursos naturales renovables y no renovables en la oferta exportable ha contribuido a que los gobiernos intensifiquen su preocupación por la preservación del medio ambiente.

En este trabajo y en Lorenzo (2014) se ha argumentado que la incorporación de dimensiones ambientales en las estructuras fiscales de los países requiere tanto de la utilización de instrumentos fiscales específicos, como de la concreción de reformas que ubiquen el uso sustentable de los recursos naturales en el centro del debate sobre la estructura impositiva. La economía política asociada a ambas modalidades de intervención son diferentes e imponen condicionamientos distintos a los gobiernos.

El uso de instrumentos fiscales con propósitos ambientales debe tener particularidades nacionales. Esto implica que las iniciativas de reforma tendrán una economía política específica. El punto central del análisis que se desarrolla en este trabajo ha girado en torno al objetivo de evitar el predominio de los intereses particulares de actores que se movilizan para evitar el avance de las propuestas reformistas.

Es evidente que las preocupaciones medioambientales ocupan un lugar relativamente menos privilegiado en las agendas políticas y que son otras las prioridades más importantes para los gobiernos. La disminución de la desigualdad y la necesidad de mejorar el nivel de vida de la población sosteniendo altos registros de crecimiento económico tienen hoy mayor importancia entre las prioridades gubernamentales que la protección de los activos ambientales. En este marco, resulta difícil concebir que en América Latina los impulsos reformistas en materia fiscal y tributaria puedan tener como eje medular la preservación del medio ambiente.

En este trabajo se han desarrollado argumentos conceptuales y se aportado evidencia empírica respecto a que la eliminación de los subsidios a la energía podría contribuir a la mejora del bienestar de la población en muchos países de América Latina. La literatura sobre el tema muestra, no obstante, que los eventuales efectos positivos sobre el bienestar general pueden no ser suficientes para que la reforma se concrete. Es posible que la corrección de distorsiones que generan ineficiencias en la asignación de recursos, las mejoras distributivas y la generación de nuevos recursos presupuestales que podrían ser aplicados en programas de alto impacto económico y social, no sean argumentos suficientes para asegurar la viabilidad política de las reformas. En este contexto, adquieren especial relevancia los aspectos relacionados con la economía política, en particular aquéllos que pueden contribuir a atenuar la influencia de los grupos opositores y ampliar la base de apoyo a las iniciativas reformistas. La experiencia indica que el accionar político y la capacidad de negociación de los promotores de las reformas tienen especial significación a la hora de lograr la concreción de las mismas.

La necesidad de avanzar hacia una reforma fiscal ambiental debe inscribirse en una perspectiva estratégica más amplia, en la que el diseño de la reforma incorpore objetivos relacionados con la ampliación de la producción de los bienes y servicios públicos necesarios para consolidar progresos y continuar avanzando. La capacidad para hacer frente a los retos planteados depende de la contribución que la fiscalidad sea capaz de hacer para reducir la desigualdad y para mejorar los sistemas de incentivos y, al mismo tiempo, mitigar los efectos del cambio climático y asegurar una utilización ambientalmente sustentable de los recursos naturales.

La consideración de objetivos ambientales en las reformas fiscales puede ser concebida como una oportunidad para sumar argumentos a favor de las reformas fiscales y ampliar la base de apoyo para su concreción.

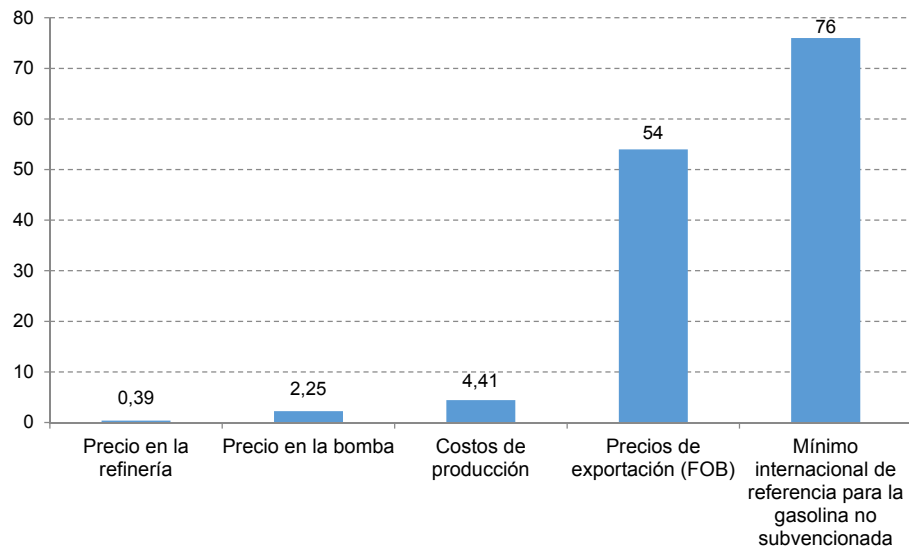
## Bibliografía

- Albrecht, J. (2006), "The Use of Consumption Taxes to Re-launch Green Tax Reform", *International Review of Law and Economics*, 26:88-103.
- Antón-Sarabia, A. y F. Hernández (2013), "Optimal Gasoline Tax in Developing, Oil-producing Countries: The Case of Mexico", *Energy Policy*.
- Baig, T., Mati, A., Coady, D., y J. Ntamungiro (2007), "Domestic Petroleum Product Prices and Subsidies: Recent Developments and Reform Strategies." *IMF Working Paper*, Washington DC.
- Barde, J. Ph. (2005), "Reformas Tributarias Ambientales en Países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)", *Política Fiscal y Medio Ambiente. Bases para una Agenda Común*. CEPAL, Santiago De Chile.
- Barrios, D., y J. R. Morales (2012), Rethinking the Taboo: Gasoline Subsidies in Venezuela, Harvard Kennedy School of Government.
- Bernardi, L. Barreix, A., Marenzi, A. y P. Profeta (2007), "Tax Systems and Tax Reforms in Latin America: Country Studies", *Munich Personal RePEc Archive* 5223.
- BID (1998), *América Latina Frente a La Desigualdad*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- BID-CEPAL-WWF (2013), "*The Climate and Development Challenge for Latin America and the Caribbean: Options for Climate Resilient Low Carbon Development*". Inter-American Development Bank. Washington, D.C.
- Bird, R. M. (2003), Taxation in Latin America: Reflections on Sustainability and the Balance between Equity and Efficiency. *Background Paper for World Bank Study on Inequality and the State in Latin America and the Caribbean*. World Bank, Washington DC.
- Bovenberg, L. A., y L. H. Goulder (1997). "Costs of Environmentally Motivated Taxes in the Presence of Other Taxes: General Equilibrium Analyses." *National Tax Journal* 50(1):59-87.
- Bovenberg, L. A., y R. A. De Mooij (1994), "Environmental Levies and Distortionary Taxation", *American Economic Review*, 84(4):1085-089.
- Bovenberg, L. A. (1999), "Green Tax Reform and the Double Dividend, an Updated Reader's Guide", *International Tax and Public Finance*, 6:421-43.
- CEPAL (2010), "*La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2010*". (LC/G.2474), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2009), "*La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2009*". (LC/G.2425), Santiago de Chile.
- Clements, Benedict. "Energy Subsidy Reforms: Lessons and Implications." *IMF* (2013).
- Commander, S. (2012), "A Guide to the Political Economy of Reforming Energy Subsidies." *IZA Policy Paper*, Number 52.
- De Souza, S. S, (2013), The Political Economy of Tax Reform in Latin America: A Critical Review", *Woodrow Wilson Center Update on the Americas*.
- Di John, J. (2006), The Political Economy of Taxation and Tax Reform in Developing Countries, *UNU World Institute for Development Economic Research*, Research Paper 74.
- FMI (2013a), *Energy Subsidies Reform – Lessons and Implications*, IMF, Washington DC.
- \_\_\_\_\_ (2013b), *Case Studies on Energy Subsidies Reform – Lessons and Implications*, IMF, Washington DC.
- Felder, S., y R. Schleiniger (2002), "Environmental Tax Reform: Efficiency and Political Feasibility", *Ecological Economics* 42 (1-2):107-16.

- Goulder, L. H., (1994), "Green Tax Reform and the Double Dividend, a Reader's Guide." National Bureau of Economic Research Working Paper Series, Number 4896.
- Gupta, S., Clements, B., Fletcher, K., y G. Inchauste (2002), "Issues in Domestic Petroleum Pricing in Oil Producing Countries", *IMF Working Paper*, IMF, Washington DC.
- Gupta, S., Verhoeven, M., Gillingham, R., Schiller, C., Mansoor, A., y J. P. Córdoba (2000), Equity and Efficiency in the Reform of Price Subsidies. A Guide for Policymakers, IMF, Washington DC.
- Hahn, R. W. (1990), "The Political Economy of Environmental Regulation: Towards a Unifying Framework", *Public Choice*, 65 (1):21-47.
- Hernández, F., y A. Antón (2014), "El Impuesto sobre las Gasolinas. Una Aplicación para Ecuador, El Salvador y Mexico," CEPAL, Santiago de Chile.
- Kirchgässner, G., y F. Schneider (2003), "On the Political Economy of Environmental Policy", *Public Choice*, 115 (3/4):369-96.
- Koskela, E. y R. Schob (1999), "Alleviating Unemployment: The Case for Green Tax Reforms", *European Economic Review*, 43:1723-746.
- Larsen, B., y A. Shah (1992), World Fossil Fuel Subsidies and Global Carbon Emissions, World Bank Working Paper 1002, World Bank, Washington DC.
- Lorenzo, F., (2014), Reformas Fiscales Ambientales en un Contexto de Cambio Climático. La Experiencia de los Sectores Agropecuarios en Argentina, Chile y Uruguay. Estudio desarrollado en el marco del proyecto sobre "Política Fiscal y Cambio Climático" de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Montevideo, CINVE (Junio).
- Mahon, J. (2009), Tax Reforms and Income Distribution in Latin America, Paper Prepared for Delivery at the XXVIII Congress of the Latin American Studies Association.
- Maloney, M. T., and R. E. McCormick (1982), "A Positive Theory of Environmental Quality Regulation", *The Journal of Law and Economics* 25(1):99-112.
- Metcalf, G. E. (1999), "A Distributional Analysis of Green Tax Reforms", *National Tax Journal*, 52(4):655-81.
- OCDE (2013), *México 2013. Evaluaciones y desempeño ambiental*, OCDE Publishing.
- \_\_\_\_\_(2011), *Estudios Económicos de la OCDE. México 2011*. OCDE Publishing.
- Oates, W. E. (1995), "Green Taxes: Can We Protect the Environment and Improve the Tax System at the Same Time?", *Southern Economic Journal* 61(4): 915-925.
- Pigou, A. C. (1938), *Socialism versus Capitalism*. Saint Martin's Press.
- Rius, A. (2013), "The Uruguayan Tax Reform of 2006: Why Didn't It Fail?", Instituto de Economía, Universidad de la República del Uruguay.
- Salehi Esfahani, H. (1998), "A Political Economy Model of Resource Pricing with Evidence from the Fuel Market", *Economic Research Forum*, Working Paper N0134.
- Schroeder, C. H. (2010), "Public Choice and Environmental Policy: A Review of the Literature." *Research Handbook on Public Choice and Public Law*. Edited by D. A. Farber and A. J. O'Connell, Cheltenham, UK, Edward Elgar.
- Sokoloff, K. L., y E. M. Zolt (2006), "Inequality and Taxation: Evidence from the Americas on How Inequality May Influence Tax Institutions", *Tax Law Review* 59:201-76.
- Stern, T. (1989), "Oil Products in Latin America: The Politics of Energy Pricing", *The Energy Journal*, 10(2).
- WRI (2010), WRI Annual Report 2009.
- Zolt, E. M., y R. M. Bird (2005), "Redistribution via Taxation: The Limited Role of the Personal Income Tax in Developing Countries." *UCLA School of Law, Research Paper* 05.22.
- Zywicki, T. J. (1998-1999), "Environmental Externalities and Political Externalities: The Political Economy of Environmental Regulation and Reform." *Tulane Law Review*, 73:845-922.

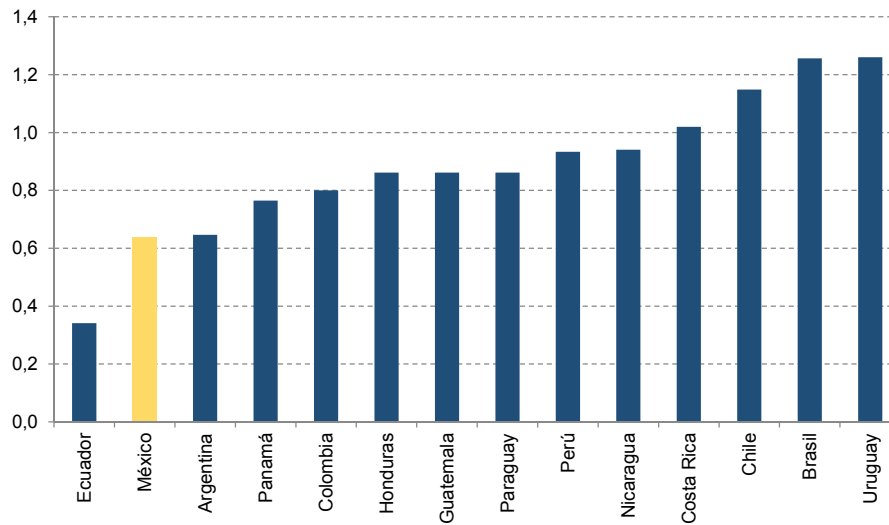
## **Anexo**

**Gráfico A.1**  
**Precios y costos de gasolina en Venezuela**  
*(Centavos de dólar por litro)*



Fuente: Barrios y Morales 2012.

**Gráfico A.2**  
**Precio de la gasolina en América Latina**  
*(En dólares por litro)*



Fuente: OECD-IEA, Energy Prices and Taxes, Quarterly Statistics: 3rd Quarter, 2009. Cuba, Venezuela (Rep. Bol. de), y Bolivia (Est. Plur. de) no se incluyen por no contar con datos posteriores a 2006.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)