

Impuestos verdes y progresivos para la transición socioecológica:

Perspectiva desde América Latina y el Caribe

Resumen ejecutivo



La triple crisis planetaria y la desigualdad nos exige actuar ya

La evidencia científica es inequívoca. Latinoamérica y el Caribe (LAC) enfrentan una triple crisis planetaria que amenaza con revertir décadas de desarrollo. De acuerdo al último informe del IPCC, de no implementarse medidas urgentes de adaptación y mitigación, nuestra región se verá desproporcionadamente impactada por fenómenos meteorológicos extremos, estrés hídrico y pérdida acelerada de biodiversidad.¹

En un mundo en constante transformación, **la región enfrenta el imperativo de llevar a cabo una transición socio-ecológica que permita la reconciliación del bienestar social y económico con la protección ambiental.** Lograr este cambio de paradigma requiere transformaciones estructurales, incluyendo la transición hacia matrices energéticas descarbonizadas y diversificadas, restauración de ecosistemas vitales, y democratización de sistemas agroalimentarios para garantizar soberanía alimentaria.

Esta transición no sólo es una aspiración necesaria, sino un desafío político ineludible para construir alternativas que permitan transitar hacia un futuro sostenible y justo. Es necesario actuar ya. Los datos son claros: esta década representa la última oportunidad para encauzar las economías dentro de límites ambientalmente seguros y socialmente justos.²

Quien contamina, paga

Es un imperativo que aquellos actores históricamente responsables de la triple crisis planetaria contribuyan prioritariamente a atender los efectos desiguales de la emergencia. En 2021, alrededor del **50% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero (GEI) provienen de sólo 3 grandes emisores (China, Estados Unidos de América y la Unión Europea)**, mientras que el grupo de los países menos desarrollados sólo generaron el 0,56% de estas emisiones.³ **En 2021, la región de LAC contribuyó con menos del 5% de emisiones globales, siendo Brasil, México y Argentina los países con mayores emisiones.**⁴

Es por esto que los países desarrollados, habiendo basado su crecimiento en combustibles fósiles y prácticas extractivas, tienen la obligación de proveer decenas de billones de dólares en financiamiento hacia el sur global. Y si bien estos fondos son indispensables, la magnitud del reto que enfrentamos requiere simultáneamente explorar reformas fiscales verdes y progresivas a nivel doméstico y a través de la cooperación regional.

¹ Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2022). *AR6 Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Disponible al 15/11/2023 en: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-ii>

² Ibid.; UN Environment program. (2023). *Emissions Gap Report 2023: Broken Record – Temperatures hit new highs, yet world fails to cut emissions (again)*. <https://doi.org/10.59117/20.500.11822/43922>

³ Friedlingstein, P. and others. (2022). Global Carbon Budget 2022. *Earth System Science Data*, 14(11), 4811–4900. <https://doi.org/10.5194/essd-14-4811-2022>.

⁴ Ibid.



Al igual que con los Estados, la contribución individual de las personas a la crisis también es muy diferente. A nivel mundial las personas de más altos ingresos contribuyen desproporcionadamente más a la crisis, que las personas de más bajos ingresos. Esto se explica por patrones de consumo diferenciados que son especialmente marcados en relación con el consumo de combustibles fósiles. A medida que aumentan los ingresos de la población, el consumo de combustibles (vehículos, aviones privados, yates, etc.) crece de forma proporcional y, por lo tanto, también su huella ambiental.⁵ Los números son reveladores: **las emisiones de carbono del 1% de las personas más ricas del planeta son equivalentes a las del 66% más pobre.**⁶ Asimismo, se calcula que **entre el 50% y el 70% de las emisiones totales son producto de las actividades e inversiones de las personas más ricas del mundo.**⁷ A nivel global, los más vulnerables están pagando el costo de un sistema injusto que enriquece a unos pocos poderosos a costa de desestabilizar los sistemas que sostienen la vida en la tierra.

Dada su marcada contribución a la crisis, gravar a los ultra ricos y sus consumos e inversiones de lujo es una medida progresiva y efectiva para reducir su huella ambiental, y a la vez generar fondos para la transición ecológica y apoyar a los más vulnerables a los impactos climáticos.

Latinoamérica y el Caribe deben ponerse al frente de la reforma al sistema tributario global

El avance de la globalización y la digitalización de la economía han facilitado que muchas de las grandes empresas multinacionales, incluyendo las intensivas en carbono y altamente contaminantes, no paguen impuestos donde realizan su actividad económica y generan gases de efecto invernadero, sino en países de baja o nula tributación donde establecen su residencia fiscal. Las empresas multinacionales aprovechan las lagunas del sistema para incurrir en prácticas de traslado de beneficios a jurisdicciones de baja o nula tributación, lo cual dificulta el control y la recaudación tributaria de manera eficaz y agrava el problema de evasión y elusión tributaria transfronteriza. **La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) reporta que las pérdidas de ingresos por abusos tributarios en LAC representaron 325 mil millones de dólares en 2018, lo que es equivalente al 6,1% del PIB a nivel regional.**⁸

⁵ Bárcena Ibarra, A. (2020). *La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe: ¿seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción?* Vol. Libros de la CEPAL, N° 160 (LC/PUB.2019/23-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

⁶ Khalfan, A., Nilsson Lewis, A., Aguilar, C., Lawson, M., Jayoussi, S., Persson, J., Dabi, N., Acharya, S. (2023). *Climate Equality: A planet for the 99%*. <https://doi.org/10.21201/2023.000001>

⁷ Dabi, N., Maitland, A., Lawson, M., Stroot, H., Poidatz, A., y Khalfan, A. (2022). *Carbon billionaires: The investment emissions of the world's richest people*. <https://doi.org/10.21201/2022.9684>

⁸ Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas (CEPAL). (2023). Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2023. El financiamiento de una transición sostenible: inversión para crecer y enfrentar el cambio climático (LC/PUB.2023/11-P). Disponible al 15/11/2023 en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/67989-estudio-economico-america-latina-caribe-2023-financiamiento-transicion>.



Dichas condiciones generan que los sistemas tributarios de algunos países de la región recauden menos de la mitad de las rentas públicas con las que podrían contar para invertir en una transición socio-ecológica.

En este sentido, **la deuda del Norte Global con el Sur no es solo en términos de transferencia de recursos sino de reforma a la arquitectura financiera, para cambiar sus asimetrías de poder y hacerla más eficaz.** Tras décadas de abuso fiscal sistemático, ha llegado la hora de que grandes corporaciones contaminantes y élites económicas contribuyan de forma justa y progresiva.

Para lograr implementar un nuevo pacto fiscal para la transición socio-ecológica será necesaria la cooperación a nivel regional y global por parte de los Estados. Es necesario que los países de LAC actúen de forma conjunta y coordinada para reformar el sistema fiscal internacional en beneficio de la región. De lo contrario, la capacidad fiscal y recaudatoria de los países continuará debilitada, poniendo en riesgo la protección ambiental y su desarrollo económico y social.

El cambio no puede esperar. La política fiscal es un componente esencial de la transformación socio ecológica. La evidencia muestra que, con voluntad política, mecanismos de coordinación multinivel y participación ciudadana, es posible construir consensos en torno a fiscalidades progresivas y favorables a la sostenibilidad. El liderazgo en este ámbito es cada vez más demandado por la ciudadanía global. El planeta y las poblaciones más vulnerables no pueden seguir esperando por acciones fiscales transformadoras.

Propuestas fiscales progresivas y verdes para la transición socio-ecológica en LAC

El marco de derechos humanos y principios de derecho ambiental son claves para construir un pacto fiscal que funcione para LAC. **Incorporar la perspectiva de derechos en el diseño de política fiscal para LAC, puede asegurar pactos más integrales e inclusivos, que promuevan un desarrollo sustentable tanto para las generaciones actuales como futuras.**

La desigual distribución de la riqueza y el daño ambiental son dos problemas urgentes que requieren soluciones innovadoras. **Este informe propone un paquete de medidas fiscales y verdes para la región, que podrían generar un flujo constante de ingresos para financiar la transición ecológica, al tiempo que desincentivan conductas ambientalmente perjudiciales.**

En concreto, **el paquete incluye impuestos a la riqueza mal distribuida, medidas contra el abuso y la competencia fiscal, tributación a las industrias extractivas y medidas de fiscalidad verde.** De esta forma, se pueden obtener los recursos necesarios para dejar atrás la dependencia del carbón contando con el aporte de quienes más se han beneficiado de un sistema que ha generado brechas socioeconómicas y daños ecológicos. El camino hacia sociedades más igualitarias y sostenibles requiere pensar en alternativas integrales y justas. Estas propuestas apuntan en esa dirección.



Propuestas fiscales progresiva y verdes para una transición socio-ecológica

Impuestos a la riqueza y al capital

- Establecer un impuesto regional al patrimonio de aquellos que poseen más de \$1.000 millones (USD) a una tasa del 2%.
- Implementar un impuesto extraordinario del 10% a personas naturales con fortunas superiores a \$1.000 millones (USD) vinculadas a actividades altamente contaminantes.
- Elevar impuestos a vehículos de alta gama y alto consumo de combustible.
- Establecer un impuesto regional a los viajes en avión privado con una tarifa por km recorrido que gravaría en mayor proporción a las aeronaves más grandes y contaminantes.
- Implementar un impuesto a las ganancias extraordinarias e inesperadas.
- Establecer estándares y requisitos regionales de transparencia y reporte de huella de carbono para empresas multinacionales.

Combate a la elusión, evasión fiscal y los flujos financieros ilícitos

- Coordinar regionalmente para buscar incrementar el impuesto mínimo global del 15% al 25%.
- Crear un Registro Regional de Activos para identificar quien posee y dónde se encuentra realmente la riqueza.
- Establecer un nexo tributario basado en la presencia económica significativa con una fórmula de reparto.
- Apoyar regionalmente y con otros bloques del Sur Global una Convención Tributaria de Naciones Unidas.

Impuestos verdes a la energía y al carbono

- Introducir impuestos al carbono en distintas modalidades (downstream, upstream y midstream).
- Implementar esquemas para reasignar recursos provenientes de impuestos verdes a actividades que permitan transformar la matriz y el modelo energético.
- Introducir impuestos a los combustibles fósiles en los puntos de venta y comercialización.
- Adoptar medidas compensatorias y evitar sesgos de género.

Impuestos verdes a la extracción de recursos naturales

- Implementar regalías flexibles al dueño de las reservas sobre el valor de producción que fluctúen según la variación de precios del recurso explotado entre un 5% y un 25%.
- Establecer un impuesto sobre la utilidad neta de las industrias extractivas con una escala progresiva entre el 25% y 65%.
- Adoptar un impuesto a las ganancias extraordinarias con tasas escalonadas que capturen entre un 50% y 75% de las ganancias que superen un umbral razonable de rentabilidad.

Impuestos verdes a la contaminación

- Introducir impuestos a los plásticos, especialmente a aquellos de un solo uso.
- Gravar la generación de residuos urbanos orgánicos e inorgánicos con materiales contaminantes, para fomentar prácticas de manejo de desecho seguras.
- Imponer gravámenes a procesos industriales que emiten gases contaminantes que afectan la calidad del aire (metano, azufre, óxido de nitrógeno, entre otros).

Impuestos verdes al transporte

- Imponer gravámenes a vehículos de motor privados, especialmente aquellos de lujo como yates, aeronaves y automóviles privados.
- Introducción de impuestos a la adquisición de vehículos privados que generen emisiones altamente contaminantes.

Beneficios tributarios

- Evaluar, de manera transparente y participativa, los impactos de los beneficios fiscales para asegurar que sean progresivos y sirvan para impulsar una transición socio-ecológica.
- Alinear finanzas públicas con una transición socio-ecológica que promueva la transformación de las economías hacia un esquema de bienestar social y ambiental, basado en justicia y equidad.
- Adoptar beneficios fiscales dirigidos a las industrias y a la ciudadanía que incentiven el uso de energías renovables.
- Reorientar presupuestos vinculados a actividades intensivas en carbono hacia áreas relacionadas con el cambio climático y la sostenibilidad.

Este informe es trabajo de una colaboración entre la Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights (GI-ESCR), Nuestra América Verde, DeJusticia, Grupo de Financiamiento Climático de América Latina y el Caribe (GFLAC), FIMA, y AIDA.

Agradecemos particularmente al gobierno de Finlandia por financiar los esfuerzos de este trabajo.*



Autores principales y coordinadores: Alejandra Lozano (GI-ESCR) y Vicente Silva (GI-ESCR)

Co-autores: Pedro Cisternas (Nuestra América Verde), Magdalena Sepúlveda (GI-ESCR), Sergio Chaparro (DeJusticia), Sandra Guzmán (Grupo de Financiamiento Climático para América Latina y el Caribe - GFLAC), Felipe Pino (FIMA), Liliana Avila (AIDA).

Como colaboradores de este informe participaron Pedro Glatz (Nuestro América Verde), Alejandro Rodríguez Llach (experto independiente), y Magdalena Rochi (GI-ESCR).

Agradecemos las contribuciones e investigación de María Dolores Almeida como consultora independiente en la elaboración de este informe.

Diseñado por Mikmac Estudio: Miguel Torres Carlomagno, Nahuel Condino y Martín Squiciarini

**El Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia no se hace responsable por la información que contenga esta publicación ni por el uso que se le pueda dar a esta información.*