

IMPUESTOS

A LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

en América Latina y el Caribe:

Un análisis descriptivo de las tasas sobre
los servicios de agua y electricidad

Cinthyá Pastor
Tomás Serebrisky
Ancor Suárez-Alemán



IMPUESTOS A LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

en América Latina y el Caribe:

Un análisis descriptivo de las tasas sobre
los servicios de agua y electricidad

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Pastor, Cinthya.

Impuestos a los servicios públicos domiciliarios en América Latina y el Caribe: Un análisis
descriptivo de las tasas sobre los servicios de agua y electricidad / Cinthya Pastor, Tomás
Serebrisky, Ancor Suárez-Alemán.

p. cm. — (Monografía del BID ; 674)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Water utilities-Rates-Latin America. 2. Water utilities-Taxation-Latin America. 3. Elec-
tric utilities-Rates-Latin America. 4. Electric utilities-Taxation-Latin America. I. Serebrisky,
Tomás. II. Suárez-Alemán, Ancor. III. Banco Interamericano de Desarrollo. Sector de Infraes-
trutura y Energía. IV. Título. V. Serie.

IDB-MG-674

Palabras clave: impuestos, tasas, servicios básicos

Clasificaciones JEL: H21, L94, L95

Código de Publicación: IDB-MG-674

Diseño: Ekizache Fooxua

Este documento es un producto del programa de investigación desarrollado para la prepa-
ración del libro insignia del BID 2020: Servicios de Infraestructura en América Latina. Para
conocer todos los documentos del programa de investigación ver:
www.iadb.org/serviciosdeinfraestructura

<http://www.iadb.org>

**Copyright © 2018 Inter-American Development Bank. This work is licensed under a
Creative Commons IGO 3.0 Attribution-NonCommercial-NoDerivatives (CC-IGO BY-NC-ND 3.0 IGO)
license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) and may be reproduced
with attribution to the IDB and for any non-com-mercial purpose. No derivative work is allowed.**

Any dispute related to the use of the works of the IDB that cannot be settled amicably shall be
submitted to arbitration pursuant to the UNCITRAL rules. The use of the IDB's name for any purpo-
se other than for attribution, and the use of IDB's logo shall be subject to a separate written license
agreement between the IDB and the user and is not authorized as part of this CC-IGO license.

Note that link provided above includes additional terms and conditions of the license.
The opinions expressed in this publication are those of the authors and do not neces- sarily reflect
the views of the Inter-American Development Bank, its Board of Directors,
or the countries they represent.



De manera general – y sin entrar en las especificidades legales y definiciones técnicas provistas por cada país dentro de su ordenamiento jurídico–, los servicios públicos domiciliarios son aquellos prestados a los individuos en el hogar, con el propósito de satisfacer sus necesidades básicas; siendo provistos directamente por el sector público, o alternativamente por el sector privado bajo la regulación y supervisión del ente público. En lo que respecta a los sectores de infraestructura, normalmente son considerados servicios públicos domiciliarios los relativos a la provisión de energía eléctrica, gas natural, agua y saneamiento, residuos sólidos y servicios de telecomunicaciones.

La literatura académica muestra cómo la adecuada provisión de estos servicios impacta positivamente sobre el bienestar de los hogares y en diferentes dimensiones del desarrollo (Estache et al., 2002; Galiani et al., 2005; Straub, 2008; entre otros). Como ejemplo del efecto sobre numerosos aspectos relacionados con la calidad de vida, el servicio de energía eléctrica extiende la cantidad de horas de estudio disponible para un niño a tra-

vés de la iluminación de los hogares, lo que se traduce en un mejor desempeño escolar. Esto contribuye a un aumento de las posibilidades de empleo en el futuro y, por tanto, de una mejor calidad de vida de las personas. De este modo, resulta vital fomentar el acceso universal e incrementar la eficiencia y la calidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, en condiciones económicamente asequibles y sostenibles, para que contribuyan al proceso de desarrollo económico con inclusión social (BID, 2013).

Generalmente, los costos relativos a la provisión de estos servicios se cubren con una combinación de tarifas – ya sea por la cantidad consumida de un servicio o por su disponibilidad *per se* – y/o subsidios. Idealmente, la operación y financiamiento de los servicios públicos domiciliarios deberían lograr la recuperación de costos mediante tarifas a los usuarios. Sin embargo, la sostenibilidad financiera puede alcanzarse complementando los ingresos provenientes de las tarifas por la prestación del servicio al usuario con aportes de la comunidad o gobierno. En situaciones en las que se otorguen subsidios, resulta clave desde un punto de vista de política pública

que tanto su asignación, como su uso, sean realizados de modo transparente y sujeto a mecanismos frecuentes y eficaces de rendición de cuentas (BID, 2013).

Los altos niveles de cobertura de servicios como el agua o la electricidad – superiores al 90 por ciento en prácticamente la totalidad de países de la región de acuerdo a los datos de acceso a servicios de infraestructura del Banco Mundial¹ –, la baja elasticidad-precio de la demanda que presentan este tipo de servicios², junto a los altos niveles de cobranza, han convertido a los servicios públicos domiciliarios en una fuente de recursos tributarios, dando oportunidad a la proliferación de numerosos impuestos, cargos, tasas o gravámenes. Estos instrumentos recaudatorios pueden estar 1) directamente relacionados con la provisión del servicio – por ejemplo una tasa que financie el desarrollo de la infraestructura asociada al servicio –; 2) relacionados con externalidades positivas/negativas asociadas al servicio – por ejemplo tasas por emisiones contaminantes, o impuestos o subsidios *pigouvianos*, con el fin de corre-

gir fallas de mercado existentes –; o 3) no relacionados con la naturaleza del servicio, y sí con las necesidades recaudatorias y de financiamiento del sector público.

Todos estos cargos generan una brecha entre el costo real de la provisión del servicio y la tarifa que enfrentan los consumidores finales. En ocasiones, el tamaño de la brecha resulta ser significativo, introduciendo amplias y profundas distorsiones de mercado. Así, las señales de mercado (precios) que enfrentan productores y consumidores finales son diferentes. Si bien los Estados pueden justificar su existencia en base a diferentes motivos relacionados con las necesidades recaudatorias y la idoneidad de hacer uso de estos servicios como método de recaudación frente a otros, resulta necesario conocer en qué grado y medida se encuentran presentes en los diferentes países de la región. En concreto, en América Latina y el Caribe (ALC) no existe ningún documento previo que describa, cuantifique y analice los cargos, tasas, e impuestos específicos sobre la provisión de servicios públicos domiciliarios.

¹ <https://data.worldbank.org>

² La teoría estándar de imposición óptima argumenta que el diseño y ejecución de esquemas impositivos deben ser establecidos en proporción inversa a la elasticidad-precio de la demanda de los bienes y servicios (Ramsey, 1927).

El presente documento analiza de manera descriptiva los impuestos, gravámenes, tasas y/o cargos – en adelante se referirá al término tasas o impuestos de manera general – en la provisión de servicios públicos domiciliarios de electricidad y agua³ para un conjunto de países de la región. En concreto – y tras una discusión teórica sobre la idoneidad y determinación de estas tasas–, se recogen las experiencias de Argentina, Chile, Ecuador, Perú, y Uruguay. Asimismo, con la intención de hacer un análisis comparativo de la región frente a prácticas internacionales, se presentan los casos de Bélgica, Francia y España. La selección de países incluidos en la muestra responde principalmente a la existencia de información pública disponible. El presente informe tiene como objetivo proveer un diagnóstico inicial que motive la realización de un análisis con mayor profundidad acerca de esta temática en los países de América Latina y el Caribe.

.....
³ En adelante se referirá al término agua de manera general, pero éste también considera gasto en saneamiento.



2.

DISCUSIÓN TEÓRICA

Sobre la idoneidad
y determinación
de tasas a los
servicios públicos
(domiciliarios) de
infraestructura

¿Cómo deberían gravarse los servicios públicos (domiciliarios) de infraestructura? ¿Deben ser objeto de imposición específica? Esta es una discusión teórica que continúa abierta⁴.

En la práctica, el consumo residencial de los servicios de infraestructura ha sido objeto de varias formas de tributación tanto general (común a otros bienes y servicios) como específica. El enfoque proveniente de la tributación óptima –es decir, la rama de la economía pública que estudia la normativa de la tributación– ha realizado contribuciones importantes en cuanto a la estructura tributaria deseable, pero con más lineamientos generales que implicancias concretas (Navajas, 2018).

En el pasado, la influencia de la teoría de la tributación óptima sobre el sector de servicios de infraestructura dio lugar a un formato analítico que abordó (sin mucha o ninguna diferenciación explícita entre precios e impuestos óptimos) el problema de determinación de los precios de los servicios de infraestructura (*public utility pricing*). Parte de esta integra-

ción se explica por la naturaleza pública, monopolística y verticalmente integrada de los servicios de infraestructura tras la segunda guerra mundial, momento en que los principios de tributación indirecta óptima emanados de la contribución original de Ramsey (1927) fueron llevados al campo de los servicios públicos (Boiteaux 1956, Baumol y Bradford, 1970; y Henry, 1989). Todo ello dio lugar a que la brecha tributaria (o *tax wedge*) que separa el precio final pagado por los consumidores del costo de oportunidad (o precio eficiente sin impuestos del servicio) fuera determinada o bien por los precios finales o bien por los impuestos. De este modo, se puede hablar alternativamente en términos de precios finales (o *pricing*) o en términos de impuestos. El modelo paradigmático de referencia en la teoría de imposición indirecta óptima muestra precisamente esa equivalencia en referencia a la provisión pública (Diamond y Mirrlees, 1971; Starrett, 1988; Myles, 1995).

Cuando los servicios públicos de infraestructura fueron reestructurados hacia la provisión privada regulada en

la mayoría de los países hacia los años 80 y 90, la literatura de determinación de precios óptimos continuó nutriéndose de los principios tarifarios heredados del paradigma anterior (Brown y Sibley, 1986) pero reformulando o adaptando los mismos a contextos en los que la información asimétrica, los incentivos y la organización de los mercados pasaron a ocupar un interés mayor, enriqueciendo resultados y aportando nuevos instrumentos (Laffont, 1988; Laffont y Tirole, 1993; Wilson, 1993).

En este contexto, el diseño tributario óptimo de los servicios de infraestructura pasó a un segundo nivel, entendiendo posiblemente al mismo como un sector no diferenciado respecto de los otros bienes y servicios. Un ejemplo de esto se encuentra en la revisión de Wolak (2008). El autor repasa varios de esos principios desde la perspectiva de la fijación óptima de precios que un regulador llevaría adelante bajo criterios de eficiencia y equidad y teniendo en cuenta restricciones informativas en su labor regulatoria. Pero el regulador en este contexto es un funcionario público con objetivos sectoriales y, por lo tanto, más acotados que los que tiene la tributación

óptima. Como ejemplo, la restricción presupuestaria (o de no negatividad de beneficios o de tasa de retorno eficiente) del regulador sectorial que piensa en una estructura de precios eficientes (o aún equitativos) diferenciados es mucho más acotada que la restricción presupuestaria de las finanzas públicas sobre la que giran los impuestos indirectos óptimos. Dado esto, a partir de esta distinción no solo se plantean cuestiones de coordinación sino también de orden jerárquico entre precios óptimos e impuestos óptimos. ¿Cómo quedan, si es que quedan, los impuestos óptimos a los servicios de infraestructura? ¿Cómo se coordinan con los precios óptimos? El *status quo* conceptual sobre el rol de los impuestos aplicados a los servicios de infraestructura ha sido sacudido recientemente por los avances en materia de reestructuración tecnológica y organizativa que están ocurriendo en varios subsectores de infraestructura (notablemente en el sector eléctrico); lo que profundiza aún más estas interrogantes, además de exigir una revisión de los principios que guían un sistema eficiente de precios e impuestos frente a intercambios más complejos que elevan notable-

⁴ Esta sección es un resumen del documento técnico Navajas, F. (2018) Impuestos y cargos en la provisión de servicios públicos domiciliarios. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

mente los requisitos de “granularidad” espacial y temporal de la tarificación (Pérez-Arriaga, Jenkins y Batlle, 2017). Dentro de estos principios, los impuestos a la infraestructura entran en particular relación con el objetivo de asignar “costos de políticas” y “costos residuales” de la red de infraestructura de un modo que distorsionen lo mínimo posible la eficiencia.

Siguiendo el enfoque de tributación indirecta óptima ampliado a diferentes objetivos, se establecen las condiciones particulares para los impuestos a los servicios públicos respecto a una tributación indirecta general y uniforme, que ha emergido previamente como la “constitución tributaria” de referencia (Deaton and Stern, 1979). Estas particularidades en las tasas pueden provenir de objetivos recaudatorios, distributivos o vinculados a externalidades ambientales u de otro tipo (Sandmo, 2000).

Puede resultar deseable que mientras la tarea primaria de los reguladores sea la de aproximar precios eficientes (sea por la vía de mercados competitivos o precios internacionales de transables o una regulación eficiente de los componentes con indivisibilidades y monopolio natural) ciertos

objetivos, como aquellos vinculados a impactos distributivos (i.e. subsidios sociales) o a externalidades, sean mejor provistos por la vía de impuestos y subsidios que pertenecen al ámbito de la tributación óptima y que operan con mejores y más focalizados instrumentos en el caso de los subsidios sociales y las externalidades. La aclaración de los ámbitos de los precios y la tributación de los servicios de infraestructura resulta crucial para reformular conceptualmente el rol de los impuestos óptimos a dichos servicios.

3.

LA EXPERIENCIA PRÁCTICA: tasas específicas sobre electricidad y agua en América Latina y el Caribe

La falta de consenso desde el análisis teórico sobre la idoneidad de tipología y niveles de tasas sobre los servicios públicos domiciliarios ha generado una situación más compleja todavía en la práctica. La experiencia conocida muestra un alto grado de discrecionalidad en la determinación de tasas en los servicios de infraestructura como el agua o, especialmente, la electricidad⁵. La figura 1 muestra de manera gráfica el marco conceptual que guía el presente documento, donde la experiencia latinoamericana es aproximada a partir de los casos de Argentina, Ecuador, Chile, Perú, y Uruguay, mien-

tras que como benchmarks europeos se presentan los casos de Bélgica, España, y Francia. De este modo, a lo largo del presente documento se analizan de manera práctica todas las tasas existentes, tanto de naturaleza general como específica, relacionadas o no con el servicio, para el conjunto de países mencionados. El documento divide a los países en aquellos que tienen tasas no relacionadas con la prestación del servicio (sección a), el caso de un país que pasó de establecer tasas no relacionadas al servicio a impedir su utilización (sección b) y países que no utilizan tasas no relacionadas a la prestación del servicio (sección c).

Fig 1. Marco conceptual de análisis del presente documento



Fuente: autores.

5 Los datos expresados como actuales en esta sección tienen vigencia a junio de 2018.

a. Servicios domiciliarios afectados por tasas no relacionadas al servicio: los casos de Ecuador y Argentina

ECUADOR

Poniendo en perspectiva los gastos de los hogares en los servicios a estudiar, según los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares Urbanos y Rurales de Ecuador (2012), la factura de electricidad representa aproximadamente un 1.7 por ciento del gasto promedio anual del hogar.⁶ En el caso del gasto de hogares en agua y saneamiento, alcanza un 0.8 por ciento del gasto total, con cierta dispersión en función del nivel de ingresos, pero en ningún caso superando el 1 por ciento del gasto total. Las tasas sobre los servicios públicos domiciliarios pueden llegar a representar cerca de un 36 por ciento del gasto de los hogares en el servicio de

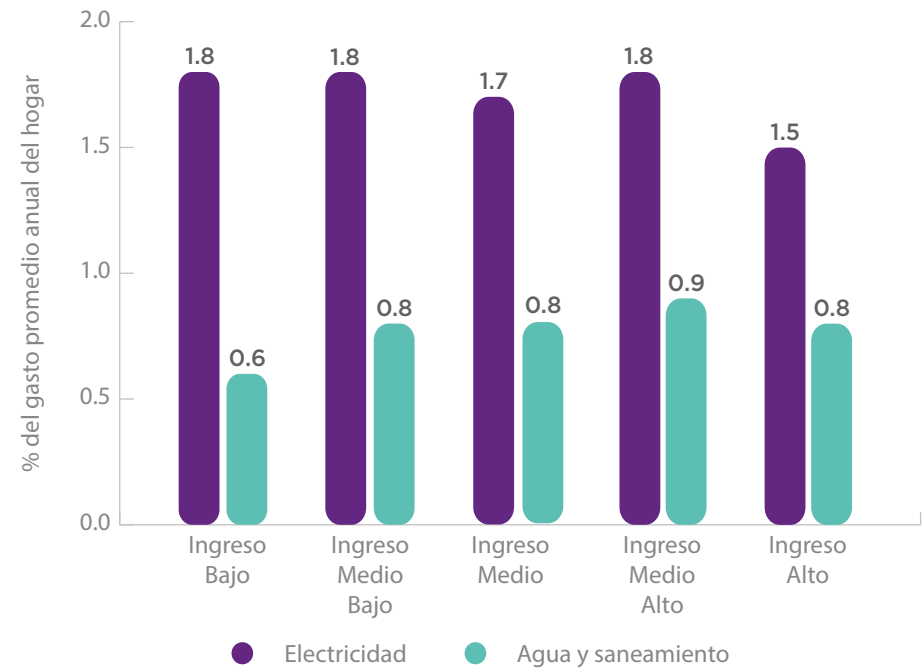
electricidad, especialmente para los hogares de menores ingresos, como se verá más adelante. Ecuador cuenta con diez distribuidoras de electricidad que, de manera conjunta, cubren los 220 Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs).⁷ El proceso de facturación y cobranza es llevado a cabo de manera independiente en cada GAD, y aunque existen puntos comunes entre ellos, las características de la facturación no se encuentran consolidadas. Entre los puntos comunes a todos los GADs a nivel nacional puede señalarse que: i) el servicio eléctrico se encuentra exento del impuesto al valor agregado (IVA);⁸ y ii) el consumo de electricidad está sujeto a una tarifa única en el sector residencial (además de la tarifa dignidad para la población de menores recursos). La elevada cobertura del servicio a nivel nacional (97.2 por ciento en el 2016⁹), junto con el alto nivel de cobranza del servicio (98 por ciento

6 De acuerdo a Jimenez y Yépez-García (2017), el presupuesto de los hogares destinado a energía puede llegar hasta un 17.5 por ciento para los quintiles más pobres. Sin embargo, esto considera todo el gasto en energía y no solo electricidad.
7 La cobertura eléctrica a nivel nacional era de 97.2 por ciento al 2016, de acuerdo a datos del Ministerio de Electricidad y Energía Renovable (MEER, 2016).
8 Los servicios públicos de energía eléctrica, agua potable, alcantarillado y los de recolección de basura se encuentran gravados con tarifa 0% según el artículo 56 de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno.
9 Ministerio de Electricidad y Energía Renovable (MEER, 2016).

aproximadamente a nivel nacional en el 2016; explicado principalmente por la potestad coercitiva de interrupciones del servicio debido al impago¹⁰) podrían señalarse entre las principales razones por las que este servicio público está sujeto a la imposición de tasas ajenas al servicio eléctrico *per se*.

De manera general, la factura eléctrica en Ecuador incluye la tasa de recolección de basura, el tributo por bomberos, y otras tasas:

Fig 2. Gasto promedio anual de los hogares en electricidad y agua en Ecuador, según nivel de ingreso, 2011/2012



Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares Urbanos y Rurales de Ecuador (2011/2012).
10 MEER (2016)

» Tributo por bomberos

Es cobrado en todos los GAD (Art. 32 de la Ley de Defensa contra Incendios¹¹). La tasa al servicio residencial corresponde al 0.05 por ciento del sueldo básico, el cual varía cada año y para el 2017 se situó en \$1.88 por factura. Este monto fijo tiene mayor peso relativo en familias con bajo consumo eléctrico. Del mismo modo, ante un posible escenario futuro de reducción de tarifas eléctricas –por ejemplo, debido a un cambio en la matriz energética que intensifique el uso de las hidroeléctricas –dicha tasa pasaría a representar aún mayor proporción de la factura.

» Tasa de recolección de basura

Es cobrada en aproximadamente la mitad de los GADs. En la mayoría de los GADs donde ésta se cobra, la tarifa es variable y se encuentra en función a los kWh consumidos, por lo que el concepto tiene mayor peso relativo en familias con alto consumo eléctrico.

co. Esta fórmula asume una correlación positiva entre consumo eléctrico y producción de basura. Las dudas sobre la idoneidad de la correlación llevaron a la creación del Programa Nacional de Gestión de Desechos Sólidos¹² (2010-2017) – a cargo del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), y más tarde transferido al Ministerio del Ambiente – con el objetivo de vincular la tasa de recolección de basura con su costo real, grupo económico, y nivel de residuos generados. En la actualidad, Quito representa uno de los pocos municipios con una fórmula tarifaria para el cálculo de dicha tasa.¹³

» Otras tasas

En la actualidad existen ciertos cargos por cobro de terceros que son tasas ajenas al servicio brindado y que no son universales, correspondientes al pago de deuda por conceptos en los que el usuario se ha comprometido / bienes adquiridos. Por ejemplo, existe un cobro por concepto de la campaña

11 [http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalna-meuid-29/Leyes por ciento202013-2017/117-energia/ap-ref-32-def-cont-inc-18-07-2017.pdf](http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalna-meuid-29/Leyes%20por%20ciento202013-2017/117-energia/ap-ref-32-def-cont-inc-18-07-2017.pdf)

12 A ese momento solo 20 por ciento de los GADs gestionaba 20 por ciento de su basura, mientras que 80 por ciento la botaba a cielo abierto. <http://www.ambiente.gob.ec/programa-pngids-ecuador/>

13 [http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Proyectos por ciento20Ordenanzas/211/Ordenanza por ciento20Metropolitana por ciento20No. por ciento20175.pdf](http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Proyectos%20por%20ciento20Ordenanzas/211/Ordenanza%20por%20ciento20Metropolitana%20por%20ciento20No.%20por%20ciento20175.pdf)

de lectura *Eugenio Espejo*¹⁴. También se pueden cobrar las cuotas mensuales del financiamiento de las cocinas de inducción del Programa PEC¹⁵ y de refrigeradoras del Plan RENOVA¹⁶, las cuales el usuario adquiere y se compromete a pagar a través de la factura de electricidad.

Considerando las tasas de bomberos y recolección de basura, estos pueden llegar a representar conjuntamente hasta un 36 por ciento de la factura total de electricidad de una familia de bajos ingresos. Para obtener este cálculo, se han analizado facturas de electricidad del segundo distribuidor principal de electricidad, la Empresa Eléctrica de Quito,¹⁷ para hogares de diferentes niveles de ingreso. Estos datos se han cruzado con el gasto en electricidad promedio de los hogares por quintil de ingreso obtenido de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares Urbanos y Rurales.¹⁸

Así, para los hogares de ingreso bajo, el tributo por bomberos representaría aproximadamente un 27 por ciento de la factura eléctrica, mientras que para los hogares de ingreso alto representaría aproximadamente un 6 por ciento. En cuanto a la tasa de recolección de basura, ésta representaría aproximadamente un 9 por ciento para los hogares de ingreso bajo, mientras que para los hogares de ingreso alto representaría un 17 por ciento de la factura total de electricidad (figura 3).

Históricamente la Ley Orgánica de Municipalidades se encontraba por encima de rango de la Ley Eléctrica. Por este motivo los municipios tenían la facultad de incluir tasas adicionales a los conceptos no asociados con el servicio eléctrico y así se incorporaron las tasas mencionadas y otras. Pero en la actualidad, existen ciertas discrepancias en el país en cuanto a la idoneidad del cargo de estas tasas en

14 <http://campaadelectura.com/>. Consiste en un programa de lectura al que el individuo tiene acceso mediante el pago de \$1.5 al mes. Este monto es incluido adicionalmente en la factura eléctrica y a cambio el cliente recibe un libro y una revista al mes.

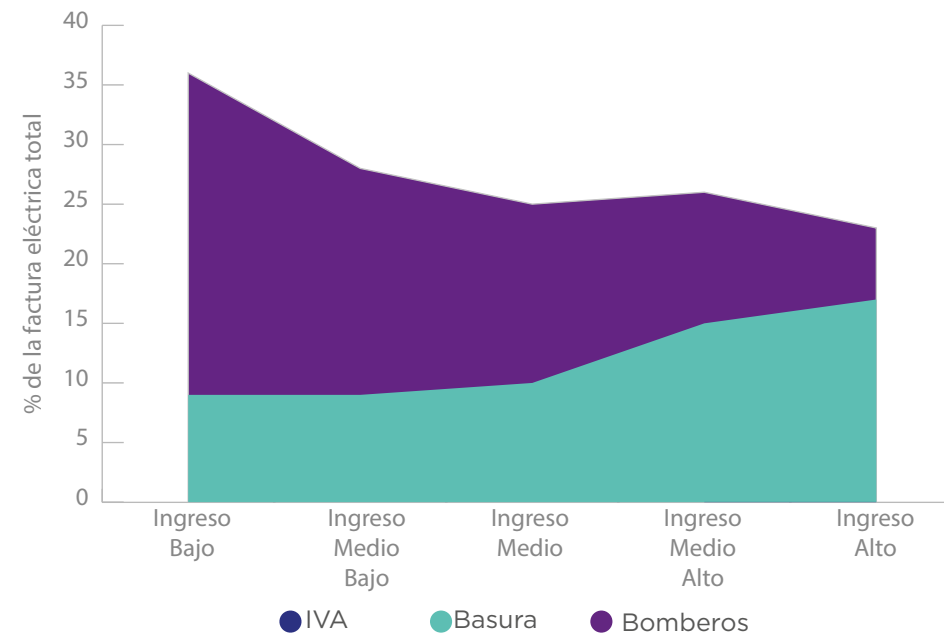
15 <http://www.energia.gob.ec/programa-de-eficiencia-energetica-para-coccion-por-induccion-y-calentamiento-de-agua-con-electricidad-en-sustitucion-del-gas-licuado-de-petroleo-glp-en-el-sector-reside/>

16 <http://www.industrias.gob.ec/renova-refrigeradora/>

17 El distribuidor con mayor participación en Ecuador es la Corporación Nacional de Electricidad (CNEL), lamentablemente no se cuenta con información para esta empresa.

18 El quintil de ingreso se calcula en función de la distribución del gasto familiar per cápita dentro de cada país ordenando la población desde el más pobre al más rico, para luego dividirla en 5 partes de igual número de individuos. Así, el primer quintil representa la porción de la población más pobre; a la que hemos denominado "Ingreso Bajo" y el quinto quintil representa la población más rica, a la que hemos denominado "Ingreso Alto".

Fig 3. Carga relativa de tasas no relacionadas al servicio eléctrico en la factura de Electricidad en Ecuador, según nivel de ingreso, 2017



Fuente: Arconel y Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares Urbanos y Rurales de Ecuador (2011/2012).

la factura eléctrica. Ante las posibles distorsiones generadas, se enfrenta la necesidad de observar alternativas viables, donde el cobro a través de los arbitrios municipales es frecuentemente considerado como una posibilidad, aunque reconociendo unos niveles de alcance, cobranza y liquidez mucho menores. En cualquier caso,

la legislación ecuatoriana contempla la reformulación de estas tasas. La Ley Orgánica del Servicio Público del Servicio Eléctrico - LOSPEE del 2015¹⁹ establece en su artículo 60 que la factura eléctrica incluirá únicamente los conceptos y servicios que presta la empresa eléctrica de distribución. Así, se elimina la posibilidad que los GAD,

19 <http://www.iner.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/05/LOSPEE.pdf>

a través de ordenanzas, dispongan del cobro de servicios ajenos al servicio dentro de la factura eléctrica. De esta manera, desaparece en principio la relación entre las tasas adicionales y el servicio eléctrico. Sin embargo, la propia Ley establece que el cobro de estas tasas sí puede realizarse mediante facturas independientes anexadas a la factura eléctrica previos convenios con las empresas eléctricas de distribución.

En el caso del tributo por bomberos, inicialmente la LOSPEE contempla la necesidad de un convenio con las empresas distribuidoras y que el cobro se lleve a cabo en una factura independiente. No obstante, en julio de 2017 la Asamblea aprobó el artículo 32 de la Ley de Defensa contra Incendios²⁰ donde se estableció la obligatoriedad del cobro del tributo por bomberos dentro de la factura eléctrica. Es decir, ya no sería necesario realizar convenios entre las empresas eléctricas y los GAD, sino que el tributo por bomberos seguirá habilitado para cobrar-

se siempre en una factura anexa. En el caso de la tasa de recolección de basura, en la actualidad sigue en pie el requerimiento de autorización del regulador (ARCONEL²¹) para que se efectúen los convenios de recaudación con las empresas eléctricas de distribución.

Además de la discusión sobre la tasa de recolección de basura y el tributo por bomberos, actualmente se encuentra en consideración la construcción de 350,000 viviendas a nivel nacional para familias de menores ingresos con un valor entre \$10,000 a 15,000),²² y existen especulaciones que se cobrarían a través de la factura eléctrica. Se espera que la LOSPEE haya blindado efectivamente la factura eléctrica, sin embargo, siempre puede ser modificada para agregar este cargo, tal como se hizo con el tributo por bomberos.

El caso de agua en Ecuador es diferente. Desde la aprobación de la LOSPEE en 2015, ningún municipio tiene teóricamente la capacidad legal de

influir sobre la factura eléctrica (que está blindada por el Estado y solo permite incluir la tasa de recolección de basura previo convenio y el tributo por bomberos por Ley). Sin embargo, los municipios sí tienen la potestad de incluir en las facturas de agua tasas no relacionadas a dicho servicio.²³ Así, existe variabilidad en las tasas que se cobran en las facturas de agua entre los diferentes GADs. Debe mencionarse que, como en el caso del servicio eléctrico, el servicio de agua y saneamiento no está sujeto al impuesto al valor agregado.

La variabilidad proviene de tasas adicionales que se cobran en las facturas de agua en los diferentes GADs y que en muchos casos no guardan relación con el servicio de agua per se, generándose una evidente distorsión en el precio relativo del servicio. Si bien el hecho de que los municipios tengan potestad de incluir en las facturas de agua tasas no relacionadas a dicho servicio incentiva la proliferación de

estas tasas, por otro lado, existen ciertas condiciones que restan incentivos a agregarlas.

En particular son tres las razones que desincentivan el cobro de estas tasas adicionales en la factura de agua. En primer lugar, la cobertura del servicio de agua y saneamiento a nivel nacional no es elevada, por lo que no permite cargar a un gran porcentaje de la población (al 2014, la cobertura de agua y saneamiento era de 78 por ciento y 60 por ciento, respectivamente²⁴). En segundo lugar, el nivel de cobranza del servicio no es alto y, por lo tanto, no permite un gran alcance de cobro. Esto se debe a que, en Ecuador, en virtud del artículo 12 de la constitución de 2008, el agua es un derecho humano fundamental e irrenunciable y, por lo tanto, ante potenciales impagos, lo único que puede hacerse es bajar la presión al mínimo, pero no puede ser cortada bajo ningún concepto - lo que se traduce en ocasiones en pagos incumplidos e impuntuales. En tercer

20 <http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacional-nameuid-29/Leyes por ciento202013-2017/117-energia/ap-ref-32-def-cont-inc-18-07-2017.pdf>

21 La Agencia de Regulación y Control de Electricidad (ARCONEL) fue creada en enero del 2015 con el objetivo de regular y controlar las actividades relacionadas con el servicio público de energía eléctrica y el servicio de alumbrado público general, como la elaboración de pliegos tarifarios y emisión de regulaciones.

22 <http://www.telesurtv.net/news/Lenin-Moreno-propone-entregar-325-mil-casas-durante-su-Gobierno-20170215-0009.html>

23 Recae sobre el municipio la responsabilidad de la provisión del servicio, siendo éste quien decide si proveerlo directamente o delegar hacia una junta de agua o empresa pública. En la Ley Orgánica de Empresas Públicas de 2009 donde se recoge expresamente la posibilidad de imponer tasas sobre el servicio de agua a nivel local.

24 Instituto Nacional de Estadística y Censos de Ecuador - Encuesta de Condiciones de Vida 2014.

lugar, sólo el 35 por ciento de los municipios tiene una empresa de agua.²⁵ Para el 65 por ciento restante, los cobros de las tasas se realizan frecuentemente a través de los predios municipales o la factura eléctrica, como se observó anteriormente.²⁶ Con todo ello, existen localidades con empresas de agua en donde incluyen tasas no relacionadas al servicio de agua en la factura. Así, se encuentran cobros diversos como seguridad ciudadana o recolección de basura, entre

25 La provisión del servicio de agua en Ecuador está a cargo de las 221 municipalidades que proveen el agua a través de empresas municipales autónomas, de otras empresas públicas o de juntas de agua. Existe solo un concesionario privado, Interagua, que provee el servicio de agua y saneamiento en Guayaquil desde el 2001. En la mayor parte del área rural, la provisión de agua se da a través de juntas de agua. Algunas de estas juntas facturan solo el servicio de agua y a tarifas muy bajas y, de requerirlo, pueden pedir aportes extra para rehabilitación, por ejemplo; cuando en el ámbito urbano este concepto se incluye en la tarifa. Otras juntas de agua no facturan (alrededor de 7,000 prestadores rurales no facturan) y solo venden el agua a cambio de una tasa que se paga al momento.

26 En el 2014, ARCA realizó una encuesta entre las empresas proveedoras con la intención de determinar si las tarifas existentes eran sostenibles. La encuesta reveló cómo la gran mayoría de empresas no cubría costos de operación y mantenimiento. La crisis de 2014-15 en el país provocó, entre otras reacciones, un espacio de radio y televisión gubernamental (Enlace Ciudadano) donde el presidente de Ecuador declaró insostenible la situación del sector y determinó que a partir de entonces ningún municipio podría recibir subsidios para el sector de agua y saneamiento. El objetivo era promover una gestión eficiente del servicio y recuperar costos a través de tarifas. Al mismo tiempo, en la actualidad se está tratando de añadir el servicio del tratamiento de aguas residuales dentro de la tarifa de agua.

27 La Empresa de Agua de Quito es una de las principales empresas de agua en Ecuador. Según representantes de la empresa, en el 2017 ésta tenía un nivel de cobertura del 99 por ciento, un nivel de pérdidas del 20 por ciento y una recuperación de la tarifa del 97 por ciento.

28 [http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS por ciento20A por ciento20C3 por ciento20I9 por ciento20ANTERIORES/ORDM-160 por ciento20- por ciento20NOMENCLATURA por ciento20Y por ciento20NUMERACION por ciento20- por ciento20TASAS.pdf](http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20por%20ciento20A%20por%20ciento20C3%20por%20ciento20I9%20por%20ciento20ANTERIORES/ORDM-160%20por%20ciento20-20por%20ciento20NOMENCLATURA%20por%20ciento20Y%20por%20ciento20NUMERACION%20por%20ciento20-20por%20ciento20TASAS.pdf)

otros. No hay un criterio homogéneo, y cada municipio impone la tipología y cuantía de las tasas que desea. La tabla 1 muestra los ejemplos de Quito²⁷ y Loja. Como se observa en la tabla 1, no en todos los municipios se encuentran presentes las mismas tasas. Por ejemplo, en Quito se cobra una muy pequeña tasa de nomenclatura²⁸ para la señalización de vías que representa alrededor del 1 por ciento de la facturación.

Tab 1. Muestra de facturas para Quito y Loja, Ecuador (2016, 2017)

QUITO EPMAPS			
Fecha de Emisión: 08/07/2017		Consumo (M³)	38
Detalle de valores a Pagar			
Facturación del mes (A)			
Descripción	P.U.	Desc.	P. Total
Agua	20,82	0,00	20,82
Alcantarillado	8,04	0,00	8,04
Admin. Clientes	2,10	0,00	2,10
Subtotal 12%			0,00
Subtotal 0%			30,96
Subtotal no sujeto IVA			0,00
Subtotal sin impuestos			0,00
IVA 12%			0,00
Valor Total Factura			30,96
Información Adicional (Otros Valores por Pagar EPMAPS) (B)			
Saldo Atrasado			0,00
Interés Mora			0,00
Subtotal otros valores EPMAPS			0,00
Información Adicional (Recaudación de Terceros) (C)			
Tasa x Nomenclatura EMOP			0,08
Subtotal Recaudación de Terceros			0,08
Creditos a Favor del Cliente (D)			
Subtotal Crédito			0,00
Total a Pagar (A) + (B) + (C) - (D)			31,04

Fuente: Distribuidora de agua de Quito (Ecuador, 2017)

MUNICIPIO DE LOJA

Fecha de Emisión: 29/06/2016		Consumo (M³)	28
Detalle de Liquidación			
Cuenta por cobrar		Valor	
Servicio de Agua Potable		6,01	
Alcantarillado		1,50	
Aportes Planes Maestros		1,20	
Seguridad Ciudadana		0,56	
Protección Microcuencas		0,87	
Costo Básico de Facturación		0,41	
Recolección de Basura		1,20	
Ajuste Meses Pasados		0,00	
Subtotal		11,75	
Base Imponible (0.00%)		6,01	
IVA (0.00%)		0,00	
Intereses		0,00	
Recargos		0,00	
Total Pago		11,75	

Fuente: Distribuidora de agua de Loja (Ecuador, 2016).

Nota: La tabla 1 en el anexo muestra ejemplos adicionales de esta discrecionalidad para los casos de Cuenca, Guayaquil²⁹ y Machala.

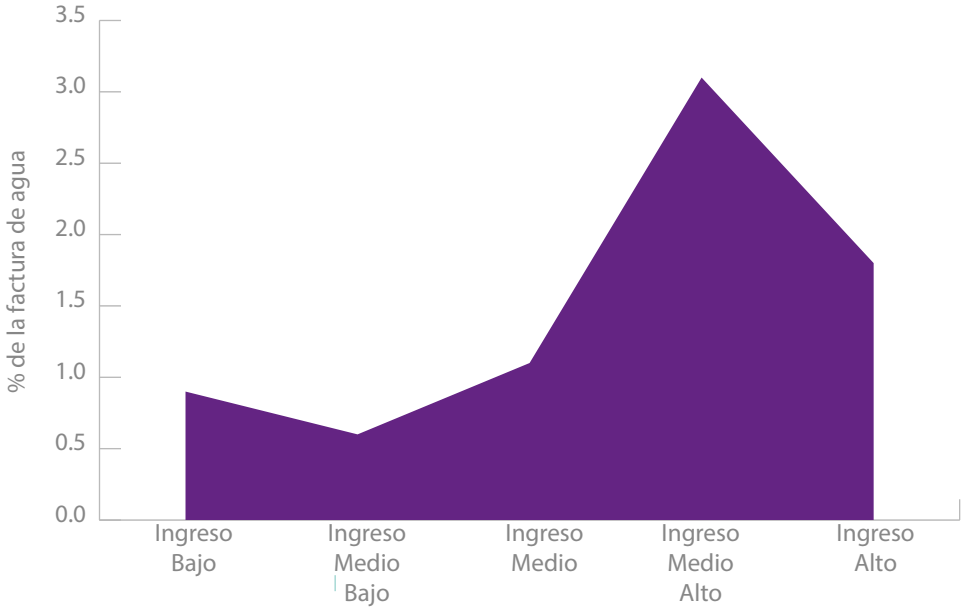
Para obtener este cálculo, se han analizado facturas de *Aguas de Quito* para hogares de diferentes niveles de ingreso y se ha cruzado esta información con el gasto en agua promedio de los hogares por quintil de ingreso obtenido de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares

Urbanos y Rurales³⁰. Así, para los hogares de ingreso bajo, la tasa de nomenclatura representaría aproximadamente 0.9 por ciento de la factura, mientras que para los hogares de ingreso alto representaría aproximadamente 1.8 por ciento.

29 Único proveedor privado en el país.

30 El quintil de ingreso se calcula ordenando la población desde el más pobre al más rico, para luego dividirla en 5 partes de igual número de individuos. Así, el primer quintil representa la porción de la población más pobre; a la que hemos denominado "Ingreso Bajo" y el quinto quintil representa la población más rica, a la que hemos denominado "Ingreso Alto".

Fig 4. Carga relativa de la tasa de nomenclatura en la factura de Agua en Quito, según nivel de ingreso, 2017



Fuente: Aguas de Quito y Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares Urbanos y Rurales de Ecuador (2011/2012).

Otro caso particular es el del municipio de Loja, donde la factura de agua refleja el cargo de aporte a planes maestros, seguridad ciudadana, protección de microcuencas, y recolección de basura. En Loja, el monto total de tasas no relacionadas al servicio de agua puede ascender aproximadamente hasta el 15 por ciento del total

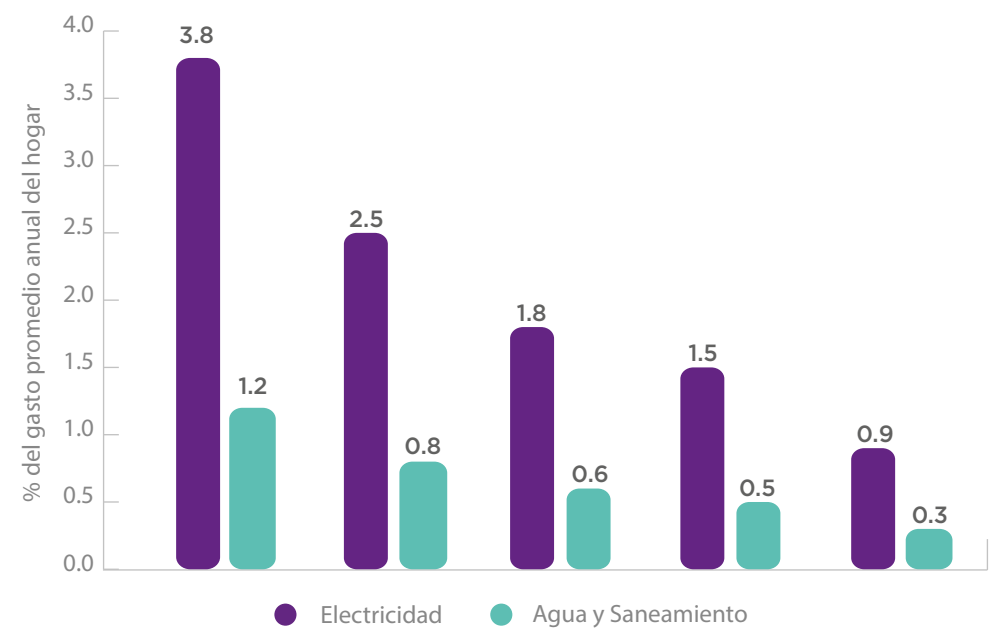
de la factura, en concepto de seguridad ciudadana y recolección de basura en este caso³¹. Adicionalmente, en casos como los de Cuenca o Machala, las facturas reflejan cargos fijos no explícitos. Este hecho ha generado quejas por parte de organizaciones de consumidores en el país que piden la transparencia en los costos.

31 Este cálculo se realizó sobre una factura de familia de ingreso alto.

ARGENTINA//

En Argentina, los hogares dedican en promedio un 2.1 por ciento de su gasto total a la electricidad, y un 0.7 por ciento al consumo de agua. Alrededor de un tercio de los mismos corresponden a impuestos, situando a Argentina muy por encima del promedio de la región en lo que a carga impositiva sobre los servicios públicos se refiere³².

Fig 5. Gasto promedio anual de los hogares en electricidad y agua en Argentina, según nivel de ingreso, 2012/2013



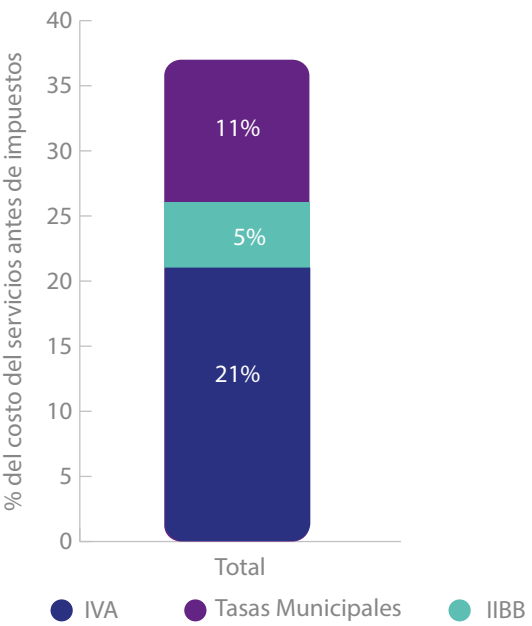
Fuente: Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares de Argentina (2012/2013). Datos urbanos.

32 <https://www.lanacion.com.ar/2127837-los-servicios-publicos-representan-el-8-de-los-gastos-de-un-hogar>

33 10% en el caso de la ciudad de Córdoba, por ejemplo.

En electricidad, las principales figuras impositivas son el impuesto sobre el valor añadido (IVA), que asciende al 21 por ciento; los Ingresos Brutos (IIBB), un 5 por ciento; la tasa municipal general del 1 por ciento; y una tasa municipal específica, que puede ir del 1 por ciento hasta el 10 por ciento de acuerdo con lo que resuelva cada intendente (figura 6)³³. Así, esta carga tributaria representa el 37 por ciento

Fig 6. Participación por impuesto en la carga tributaria indirecta sobre los servicios de energía, 2016



Fuente: Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF, 2018)

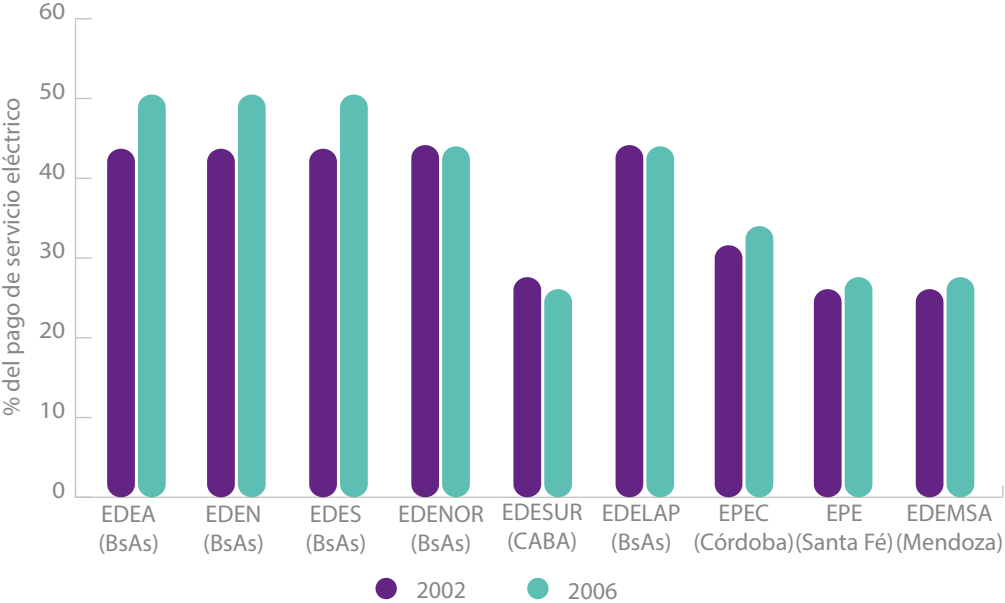
del costo, del servicio antes de impuestos, lo que hace que 27 por ciento de la factura corresponda a la carga tributaria. Argentina tiene una estructura de gobierno federal, las provincias tienen la potestad de legislar sobre los impuestos a los servicios públicos y de la misma manera los municipios. En 2002, la Secretaría de Energía desarrolló un informe donde se revisaban los impuestos en las principales provincias del país. Estos datos son comple-

mentados con información recopilada por la Asociación de Distribuidoras de Energía Eléctrica de la República Argentina en el 2016 sobre impuestos en todos los niveles de gobierno que enfrentan casi la totalidad de las distribuidoras (públicas o privadas) del país. Así, estos datos permiten acceder a una descripción cualitativa y cuantitativa detallada de la estructura impositiva en el tiempo en cada una de las distribuidoras provinciales, distinguiendo una gran variedad de ti-

pologías según la forma *ad valorem* o específica de los impuestos o su naturaleza uniforme o no uniforme. La figura 7 muestra los niveles impositivos en las diferentes provincias argentinas para el 2000 y 2016. Los datos muestran los elevados niveles de la carga tributaria total en las provincias argentinas con mayor población, con la provincia de Buenos Aires a la cabeza con niveles cercanos al 50 por ciento en algunas jurisdiccio-

nes en 2016, siendo además la provincia donde la carga tributaria aumentó considerablemente respecto a 2002. Este aumento es debido a un impuesto provincial que alimenta un fondo redistributivo a los usuarios domiciliarios en zonas elegidas de la provincia³⁴, por lo que resulta un mecanismo de impuesto y subsidio redistributivo más que un impuesto convencional. Sacando este efecto entonces se observa que la carga tributaria total en

Fig 7. Carga relativa de tasas no relacionadas al servicio eléctrico residencial, según provincia. 2000 vs. 2016



Fuente: Secretaría de Energía para 2002; ADEERA para 2016.

34 Contribución al Fondo Provincial de Compensaciones Tarifarias de máximo el 8 por ciento del importe total a facturar a cada usuario, antes de impuestos creado por la Ley 11769, Capítulo X.

las principales provincias argentinas se mantuvo elevada entre 2002 y 2016, con la provincia de Buenos Aires en niveles superiores al 40 por ciento y el resto de las provincias alrededor de tasas de 30 por ciento, según los datos de Secretaría de Energía (2002) y ADEERA para 2016. Si se tiene en cuenta que la tributación general a las ventas en la Argentina tiene una tasa del 21 por ciento, estamos hablando de alrededor de 20 puntos de tributación adicional en el caso de la provincia de Buenos Aires y 10 puntos en sus municipios (resto de las provincias grandes). Dada la magnitud relativa del consumo, esto implica que los usuarios domiciliarios de energía eléctrica de la Argentina enfrentan en promedio alrededor de 15 puntos adicionales a la tributación general a las ventas. La riqueza de la base de datos de ADEERA permite ir más allá de la información descriptiva del informe de la Secretaría de Energía (2002) con el propósito de explorar la tipología de casos en materia de niveles y estructuras impositivas. De este modo,

se observa la existencia de una gran variedad de casos que resalta la necesidad de coordinar la tributación entre provincias y municipios para que los impuestos sean parejos entre los usuarios domiciliarios. Esto es así porque a pesar de los elevados niveles de la carga tributaria, existen 10 jurisdicciones (de 24) que no tienen impuestos. Sólo 4 (de 24) no tienen impuestos municipales. Las tasas son predominantemente de tipo específico y no uniforme (es decir, son un monto volumétrico por kw/h que cambia -crece- según el nivel de consumo). Por último, los impuestos provinciales y municipales son predominantemente *ad-valorem* y uniformes (es decir, una tasa según el precio o valor que se mantiene constante para distintos niveles de consumo). Para el caso de agua, en el caso de la Gran Provincia de Buenos Aires son 2 los proveedores: AYSA y ABSA, en ambos casos la factura de agua solo está sujeta al IVA de 21 por ciento³⁵, lo que hace que 17 por ciento de la factura corresponda a la carga tributaria.

35 Aysa cobra un 1.12% para el regulador ERAS y 1.12% para la Agencia de Planificación de Agua (APLA) pero no se consideran en el análisis como tasas no relacionadas al servicio ya que lo son. De la misma manera, ABSA cobra un 4% de la Tasa de Fiscalización y Control del Organismo de Control del Agua de Buenos Aires (OCA-BA).

b. Blindando los servicios domiciliarios de tasas no relacionadas con el servicio: el caso de Perú

Perú representa un caso de estudio de cambio legislativo en cuanto a restringir la posibilidad de adicionar tasas en la facturación de servicios públicos domiciliarios ajenas al servicio per se, cómo se verá más adelante. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza de Perú (2014), el pago del servicio eléctrico supone aproximadamente un 2.8 por ciento del gasto del hogar, con una mayor incidencia en hogares de menores ingresos (3.1 por ciento), y menor en los de mayor ingreso (2.4 por ciento). En cuanto al gasto de los hogares en agua y saneamiento, éste representa alrededor del 1.2 por ciento del gasto total del hogar, con variaciones según nivel de ingresos.

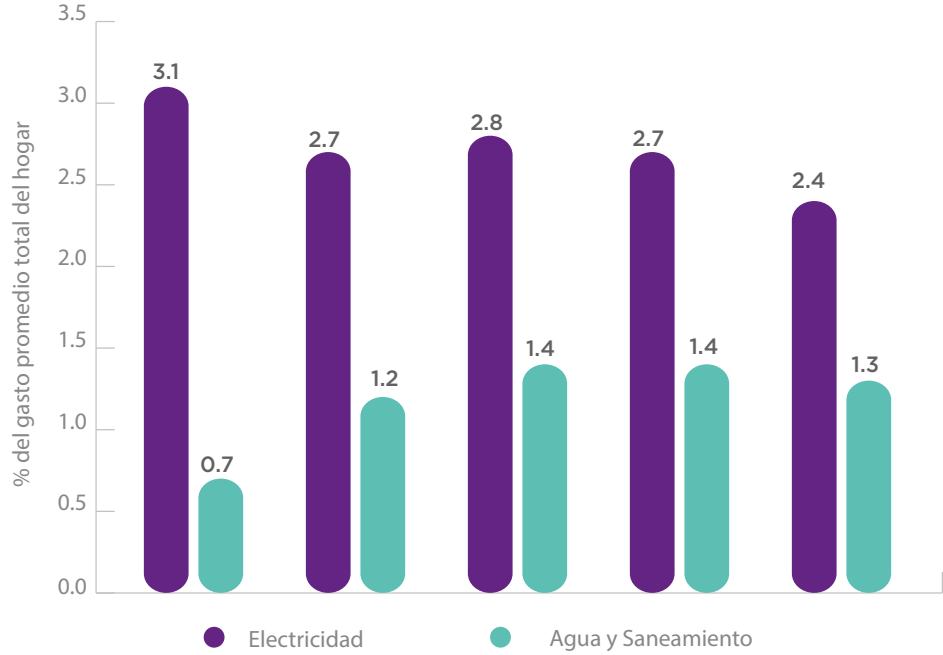
La electricidad se comercializa a través de 23 empresas de distribución, siendo *Luz del Sur* y *Edelnor* las compañías de distribución más grandes, con un 29 y 28 por ciento de participación en el mercado del sistema eléctri-

co interconectado, respectivamente³⁶. En la actualidad, la factura del servicio eléctrico en Lima no cobra tasas adicionales. Sin embargo, antes del periodo de concesiones (1981-1993), resultaba posible establecer diversas tasas adicionales no relacionadas al servicio eléctrico en su factura, ante la inexistencia de una legislación de tributación municipal específica.

De este modo, en el pasado el Decreto Legislativo N° 57³⁷ establecía que los arbitrios de limpieza pública y de alumbrado público se podían cobrar en función del consumo de energía eléctrica y que su cobro se podía dar mediante la factura de electricidad. En caso de falta de pago, se aplicaba lo dispuesto al servicio eléctrico que consideraba el corte del servicio al segundo mes de incumplimiento de pago. El mismo decreto facultaba también a los municipios a cobrar el impuesto al patrimonio predial no empresarial mediante la factura eléctrica. Adicionalmente, en 1988 el Decreto Legislativo 499³⁸ estableció para Lima el cobro en la factura de electricidad de un arbitrio extraordinario con la finalidad

36 Estadísticas - Osinergmin 2017
37 <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/00057.pdf>
38 <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/00499.pdf>

Fig 8. Gasto promedio de los hogares en electricidad y agua en Perú, según nivel de ingreso, 2014



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza de Perú (2014).

de financiar la creación y mantenimiento de rellenos sanitarios y de maquinarias de limpieza.

En 1994, el Decreto Legislativo N° 776 dio potestad tributaria a los municipios para cobrar arbitrios, dentro de los cuales se incluían parques y jardines, serenazgo, y limpieza pública (que a su vez incluyó el arbitrio de relleno sanitario, arbitrio a la limpieza y disposición final de residuos sólidos).

De esta manera, este decreto ya no permitió el cobro de tasas en la factura eléctrica que no estén relacionadas al servicio, dado que reconoció que se trata de un aspecto ajeno al comercial. Así, la factura eléctrica dejó de ser empleada como instrumento para el cobro de estos servicios.

Ni el Ministerio de Energía y Minas (MINEM)³⁹ ni el Organismo Regulador de la Inversión en Energía y Minas (OSI-

39 El MINEM está encargado de formular y evaluar las políticas de alcance nacional en materia del desarrollo sostenible de las actividades minero - energéticas.

NERGMIN)⁴⁰ están facultados para establecer tasas fuera de la tarifa. El único impuesto que paga el servicio eléctrico es el Impuesto General a las Ventas⁴¹, el cual a junio del 2017 era de 18 por ciento y grava gran parte de la factura eléctrica incluyendo el cargo fijo, el mantenimiento y reposición de conexión, el consumo de energía y el alumbrado eléctrico. Por otro lado, lo recaudado para Electrificación Rural⁴², no es gravado por el IVA. De esta manera, la única tasa adicional en la factura eléctrica es el IVA, el cual representa en promedio 15.3 por ciento de la factura total⁴³. Si bien no hay tasas ajenas al servicio, debe mencionarse que actualmente existen ciertos cargos por cobro de terceros pero que no son universales,

sino que corresponden a cobranza de deuda por conceptos en los que el usuario se ha comprometido⁴⁴. Por último, en diciembre de 2016 se aprobó el Decreto Legislativo N° 1253⁴⁵ que dicta medidas para fortalecer la inversión en seguridad ciudadana en el país y contempla una alteración de la factura eléctrica. Si bien el decreto no permite el cobro directo en la factura eléctrica, las municipalidades pueden celebrar convenios interinstitucionales con las empresas de distribución de energía eléctrica que operen en sus jurisdicciones, sin aprobación del regulador, para que éstas actúen como recaudadores en el cobro de una fracción del monto del arbitrio por concepto de servicio de serenazgo que consiste en el servicio

municipal de vigilancia y seguridad pública⁴⁶. El monto mínimo mensual a cargar al contribuyente por la fracción del arbitrio del servicio de serenazgo no será menor de S/. 1.00 (\$0.3) y el monto máximo de S/. 3.50 (\$1.1), siendo cada municipio el que determine el monto aplicable a cada contribuyente conforme los mismos criterios usados para cobrar arbitrios. De efectivamente llegarse a un acuerdo con las distribuidoras para cobrar una parte del servicio de serenazgo, éste podría llegar a representar hasta 22 por ciento de la factura de una familia de bajos ingresos⁴⁷. Dado que se trata de una tasa fija, afecta más a las familias con menor consumo. Así, para los hogares de ingreso bajo, la tasa por serenazgo representaría en promedio aproximadamente entre 7 por ciento y 22 por ciento de la factura para el escenario donde se cobra el mínimo y

máximo, respectivamente. Por su parte, para los hogares de ingreso alto, la tasa por serenazgo representaría en promedio aproximadamente entre 1 por ciento y 5 por ciento de la factura para el escenario donde se cobra el mínimo y máximo, respectivamente. En el caso de la factura del agua, actualmente ninguna Empresa Prestadora de Servicio de Saneamiento (EPS) cobra en su facturación un concepto no relacionado al servicio en sí - a excepción del IVA⁴⁸. Sin embargo, como ocurre en el caso de la electricidad, antes del 2000 existía un cobro por concepto del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) respaldado por el Decreto de Urgencia N° 074-2000⁴⁹ que establecía que se podía cargar en las facturas de agua un cobro por recuperación de deudas por conexión domiciliaria, realizadas con recursos del FONAVI. Sin embargo, a partir

40 El OSINERGMIN es desde 1996 la entidad encargada de regular y supervisar que las empresas del sector eléctrico, hidrocarburos y minero cumplan las disposiciones legales de las actividades que desarrollan.

41 Por sus siglas se le conoce como IGV, pero se trata del IVA. Para evitar confusiones se le denominará IVA.

42 Aporte de los usuarios de electricidad para la electrificación de zonas rurales, localidades aisladas y de frontera del país. Creado mediante la ley N° 28749.

43 Cabe mencionar que los usuarios en determinadas regiones de la Amazonía del Perú no pagan el IVA para el servicio eléctrico debido a que la Ley N° 27037 exonera del IVA a ciertas actividades, incluidos los servicios que se presten en la zona de la Amazonía, con el objetivo de fomentar el crecimiento de dicha región.

44 Por ejemplo, existe un cobro por concepto de repago al Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), fondo que se creó en 1979, mediante el Decreto Ley 22591, para financiar préstamos para que la gente pueda construir o adquirir viviendas. El Decreto de Urgencia 074-2000 establece que se puede cargar en las facturas de electricidad un cobro por recuperación de deudas por conexión domiciliaria, realizadas con recursos del FONAVI y que figura en la factura como “encargos de cobranza”. Igualmente, una de las distribuidoras de electricidad en Lima, Edelnor, cobraba electrodomésticos que habían sido adquiridos por el usuario en su factura eléctrica. Actualmente, la ley prohíbe la inclusión de estos conceptos en la factura, por lo que adjuntan una factura independiente a la factura eléctrica.

45 <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/01253.pdf>

46 El arbitrio de serenazgo comprende el mantenimiento y mejora del servicio de vigilancia pública y protección civil en busca de la seguridad ciudadana.

47 Este resultado se obtiene de un ejercicio de simulación realizado para ilustrar cuánto representaría la tasa de serenazgo, de incluirse, en la factura de electricidad de hogares de diferentes niveles de ingreso. Para obtener este cálculo, se han analizado facturas de electricidad del distribuidor principal en Lima (Luz del Sur) para hogares según nivel de ingreso. Se ha considerado el gasto en electricidad promedio de los hogares por quintil de ingreso obtenido de la Encuesta Nacional de Hogares. El cálculo evalúa 2 escenarios considerando si se decide cobrar: i) el mínimo de \$0.3 o ii) el máximo de \$1.1, sin ser gravados por el IVA.

48 Como en el caso de electricidad, determinadas poblaciones en la Amazonía del Perú no pagan el IVA para el servicio de agua debido a que la Ley N° 27037 exonera del IVA a ciertas actividades, incluidos a los servicios que se presten en la zona de la Amazonía, con el objetivo de fomentar el crecimiento de dicha región. En esta zona también aplica la Ley de tributación municipal y a través de los arbitrios municipales se cobran servicios varios.

49 <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosDeUrgencia/2000074.pdf>

del 2010, la Ley N° 29494⁵⁰ establece que estas tasas no pueden afectar el cobro de las facturas de los servicios de agua potable y saneamiento que realizan las EPS. Siendo la única tasa adicional en la factura de agua el IVA, éste representa en promedio 15 por ciento de la factura total.

Actualmente en Perú, muchos de los servicios adicionales que son cobrados en otros países en las facturas de electricidad o agua (véase el caso de Argentina o Ecuador) se cobran a través de los arbitrios municipales en base a que los municipios tienen potestad tributaria. Así, en los arbitrios municipales se cobra la recolección de basura, parques y jardines, serenazgo y barrido de calles. En el caso de los bomberos, éstos se financian mediante asignaciones del presupuesto, donaciones, recursos directamente recaudados y el importe de determinadas multas⁵¹.

c. Servicios domiciliarios libres de tasas no relacionadas con el servicio: los casos de Chile y Uruguay

CHILE//

En Chile no existen tasas no relacionadas al servicio que graven el consumo residencial de los servicios eléctricos ni de agua y saneamiento. En promedio, los hogares chilenos destinan un 3.4 por ciento y 2.2 por ciento de su gasto total a electricidad y agua, respectivamente (Encuesta Nacional de Presupuestos Familiares, 2012). La figura 9 muestra cuánto representa el gasto en electricidad y el gasto en agua del gasto total de los hogares según nivel de ingresos.

El único impuesto es el Impuesto al Valor Agregado (IVA), que desde el 1 de octubre del 2003 se mantiene en un 19 por ciento y grava todos los componentes de la factura.

En el caso de electricidad, el IVA grava el: a) Cargo fijo mensual; b) Cargo único por uso del sistema troncal; c) Cargo por energía base; y d) Cargo por energía adicional de invierno. Así, el

50 <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29494.pdf>

51 Multas por la aplicación de la Ley N° 29924, Ley que sanciona la realización de llamadas malintencionadas a las centrales telefónicas de emergencia y urgencias.

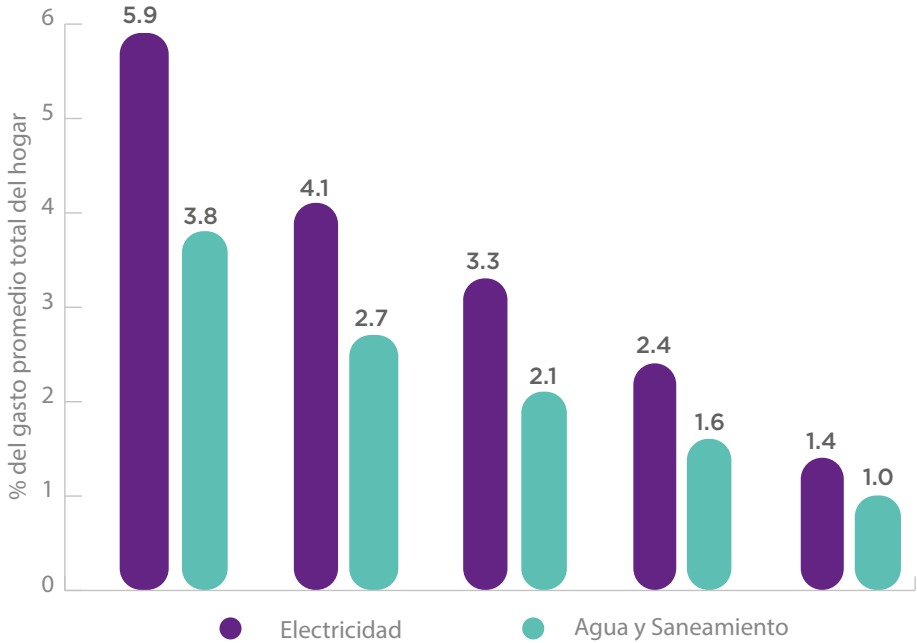
IVA se devenga sobre todos los componentes de la tarifa (incluso el costo fijo que la compone)⁵², así como también sobre los cobros por suspensión y reposición del suministro.

En el caso de agua, se gravan también todos los cargos, esto es: i) cargo fijo, ii) consumo de agua potable y iii) recolección y tratamiento de aguas servidas. De esta manera, la carga tri-

butaria representa en promedio el 16 por ciento de la factura eléctrica y de agua.

Otros servicios comúnmente cargados en las facturas relativas a la provisión de servicios de infraestructura en otros países, como el caso de los bomberos o la recolección de basuras, no forman parte de las facturas del agua o electricidad en Chile.

Fig 9. Gasto promedio de los hogares en electricidad y agua en Chile, según nivel de ingreso, 2011/2012



Fuente: Encuesta Nacional de Presupuestos Familiares de Chile (2011/2012). Datos urbanos.

52 Incluso cuando el suministro se encuentre suspendido por impago

URUGUAY//

En el caso de Uruguay, en promedio los hogares gastan alrededor del 7.3 y 2.2 por ciento de su gasto total en electricidad y agua, respectivamente (Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares, 2005/2006). No existen en el país tasas no relacionadas al servicio que graven el consumo residencial de los servicios eléctricos ni de agua y saneamiento salvo por el Impuesto al Valor Agregado (IVA). La carga impositiva más importante sobre la electricidad⁵³ está dada por el IVA (22 por ciento)⁵⁴. Inicialmente, el suministro de este servicio estaba exonerado del Impuesto al Valor Agregado siempre y cuando el Impuesto Específico Interno (IMESI) fuera mayor que cero⁵⁵. El IMESI⁵⁶ gravaba por un máximo de 10 por ciento la energía eléctrica hasta 1995 año a partir

del cual se fijó en cero⁵⁷. Así, hasta la fecha, la enajenación de la energía eléctrica pasó solo a ser gravada por el IVA. Dado que el IVA grava todas las ventas menos el cargo fijo de las tarifas residenciales ni el cargo mensual de la tarifa de consumo básico residencial en la factura eléctrica, la carga tributaria es en promedio el 15 por ciento de la factura de eléctrica. Sobre el agua y saneamiento⁵⁸, la carga impositiva más importante también está dada por el IVA (22 por ciento). Desde 1996⁵⁹ se exoneraba del IVA al suministro de agua para el consumo familiar básico, dentro de los límites que estableciera el Poder Ejecutivo. Desde el año 2007⁶⁰ se estableció la exoneración del IVA para el cargo fijo más un cargo variable de hasta 15 metros cúbicos, siempre que el suministro de agua se destine exclusivamente

53 Las actividades de transmisión, transformación y distribución en Uruguay son prestadas en todo el país por el ente estatal Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE) y son reguladas por la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA). La cobertura eléctrica nacional es de 99.7 por ciento, siendo 99.8 por ciento la cobertura urbana y 97.9 por ciento la rural.

54 Artículo 53 Bis del Decreto citado de reglamentación del IVA (D. 220/998) que fue agregado por Decreto 70/014 del 24/03/2014

55 Decreto 220/998

56 Decreto No. 96/990 del 21/02/1990

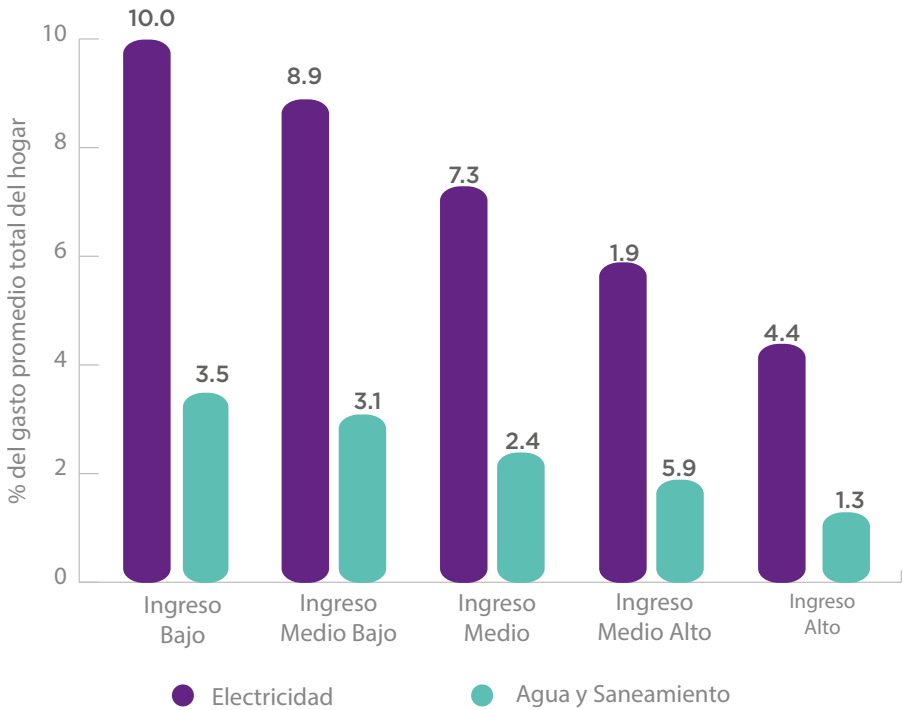
57 Artículo No 7 del Decreto No. 158/995 de 28/04/1995

58 El servicio de agua es prestado por la OSE en todo el territorio uruguayo, salvo en una parte de la zona balnearia de Maldonado, que lo presta la empresa Aguas de la Costa que tiene como socio mayoritario a la OSE, y algunas áreas menores atendidas por instituciones civiles y cooperativas, sin fines de lucro. La cobertura de agua potable es de 98 por ciento a nivel nacional.

59 El Título No. 10 del Texto Ordenado 1996 – Artículo 19º

60 Decreto N° 207/007 de. 18/06/007, en su artículo 9º, con vigencia 01/07/2007

Fig 10. Gasto mensual del hogar en electricidad en Uruguay, según nivel de ingreso, 2005/2006



Fuente: Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares de Uruguay (2005/2006).

al consumo familiar. Quedó incluido en el concepto de suministro de agua el saneamiento, el alcantarillado y todas las restantes prestaciones accesorias vinculadas a dicho suministro. Así, la carga tributaria es en promedio el 13.3 por ciento de la factura de agua.

Adicionalmente, ambos servicios están sujetos a dos tasas relacionadas con el servicio: i) la tasa de Control del Marco Regulatorio de Energía y Agua⁶¹ que grava el total de las ventas con 0.2 por ciento y ii) la tasa para el Fideicomiso Uruguayo de Ahorro

61 Tasa creada en el artículo 192 de la Ley N° 17.930 de 19 de diciembre de 2005. Esta tasa se destina exclusivamente a la financiación del presupuesto aprobado de la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua.

y Eficiencia Energética⁶² que corresponde a una aportación que grava el total de las ventas con 0.13 por ciento. Tasas como la recolección de basura que en otros países son incluidas en la factura eléctrica o de agua se cobran a través de la municipalidad. La recolección de basura en Uruguay depende del segundo nivel de Gobierno, las Intendencias, que cobran los Tributos Domiciliarios y Contribución Inmobiliaria, con los que financian los servicios de recolección.

62 Creado por la Ley 18.597 de diciembre de 2009. Esta tasa financia actividades, costos, campañas, aportes y otros en temas de eficiencia energética y energías renovables.

4.

UNA COMPARATIVA INTERNACIONAL: la experiencia europea



Resulta relevante poner los números de América Latina y el Caribe en contexto, y comparar con la experiencia de otras regiones en lo que a materia impositiva y servicios domiciliarios se refiere. En este sentido, la experiencia europea puede resultar un buen marco de comparación dada la existencia de un marco regulatorio común para los países miembros de la Unión Europea que rige la filosofía de gran parte de sus políticas y programas, pero con una independencia en su política fiscal que permite encontrar heterogeneidad entre sus miembros.

En términos generales, las tasas no relacionadas con el servicio tienen una variabilidad bastante grande en Europa. De forma resumida, las diferentes tasas observadas en el continente europeo son:

» **Tasas fijas o variables relacionadas con el servicio:** costos fijos de la red o los costos variables de producción).

» **Tasas relacionadas con el financiamiento del sector:** contribuciones a un fondo global de infraestruc-

tura sectorial, financiamiento especial, actualizaciones de la red, entre otras.

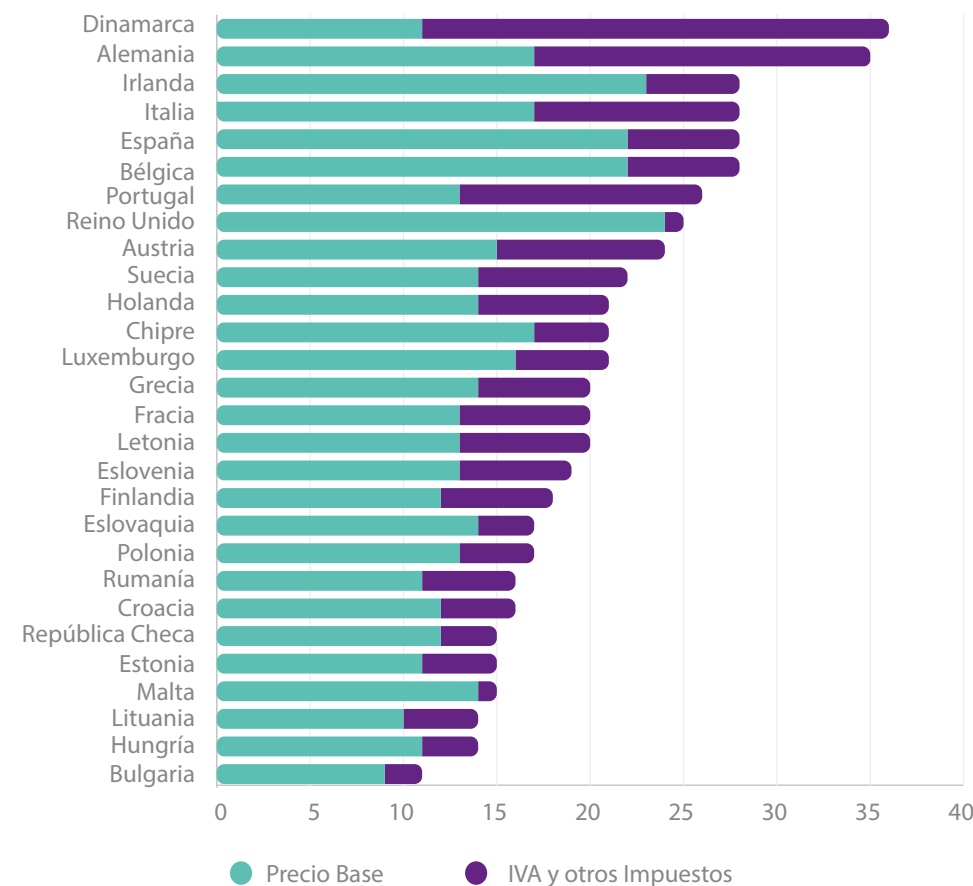
» **Recaudación de tasas de otras entidades:** por ejemplo, impuestos audiovisuales o tasas de recolección de basura.

» **Impuesto al valor agregado** y otros impuestos estatales y municipales no relacionados al sector y de carácter general.

» **Tasas relacionadas con las externalidades negativas**

Asimismo, dentro de cada categoría, el peso difiere significativamente entre países de la región, como muestra la figura 11 que detalla el monto de los impuestos en la factura de electricidad en los países de la Unión Europea. En promedio, la carga de impuestos en la factura eléctrica representa el 29 por ciento del total, con un elevado grado de dispersión - véase casos como Reino Unido o Malta, con impuestos que representan menos del 5 por ciento del precio; u otros como

Fig 11. Precio desagregado de la electricidad para los hogares en la Unión Europea, 2015⁶³ (US\$/kWh)



Fuente: Energy, transport and environment indicators - Eurostat (2016).

63 Segunda mitad del 2015.

Dinamarca (69.1)⁶⁴, Alemania (51.5)⁶⁵, Portugal (49.8)⁶⁶, o Italia (39.1)⁶⁷. En términos generales, los impuestos se han mantenido en un promedio del 28.9 por ciento en 2011, y 29 por ciento en 2015⁶⁸. En cuanto a los servicios de agua y saneamiento, la figura 12 muestra la proporción de impuestos no relacionados al servicio de agua sobre la factura total para 22 ciudades del mundo (de las cuales 11 pertenecen a la Unión Europea) para el 2015 según el *International Water Association* (IWA)⁶⁹. Se puede apreciar que los impuestos no relacionados al servicio son relativamente bajos. En promedio, la carga de impuestos en la factura de agua representa el 9 por ciento para las ca-

pitales de la Unión Europea, con un elevado grado de dispersión - véase casos como Ámsterdam con impuestos que representan 2 por ciento del precio; u otros como Budapest (21.3)⁷⁰, Copenhague (20.0) y Bucarest (19.4). Cabe destacar los casos de Copenhague, donde el IVA es considerablemente más alto; y de París, donde las tasas adicionales para entidades públicas se relacionan con externalidades sectoriales e inversiones. Asimismo, el estudio de IWA (2015) menciona que hay una nueva tendencia del IVA de gravar el servicio de agua con muy poca carga o nula, mientras que saneamiento con un IVA más alto dado que es percibido como menos “vital”.

64 En Dinamarca los impuestos ascienden al 69.1 por ciento. de la factura eléctrica, principalmente por el impuesto al desarrollo de energías renovables, llamado “PSO-tarif” y a otros impuestos no relacionados a energías renovables como el “Elafgift” que es un impuesto a la Electricidad y el IVA que es 25 por ciento (que también grava el PSO and Elafgift).

65 En Alemania los impuestos representan 51.5 por ciento de la factura eléctrica, principalmente es la existencia del EEG (Erneuerbare Energien Gesetz) un cargo para promover el desarrollo de energías renovables.

66 En Portugal los impuestos representan 49.8 por ciento, correspondiendo tres cuartas partes de este porcentaje a la tasa “General Economic Interest Costs” (CIEG por sus siglas en portugués), la cual es una tasa para cubrir costos relacionados con la culminación de contratos de generación de largo plazo frente a la liberalización de mercado. Hay otros impuestos como el impuesto a las instalaciones eléctricas, el impuesto audiovisual y el IVA de 23 por ciento.

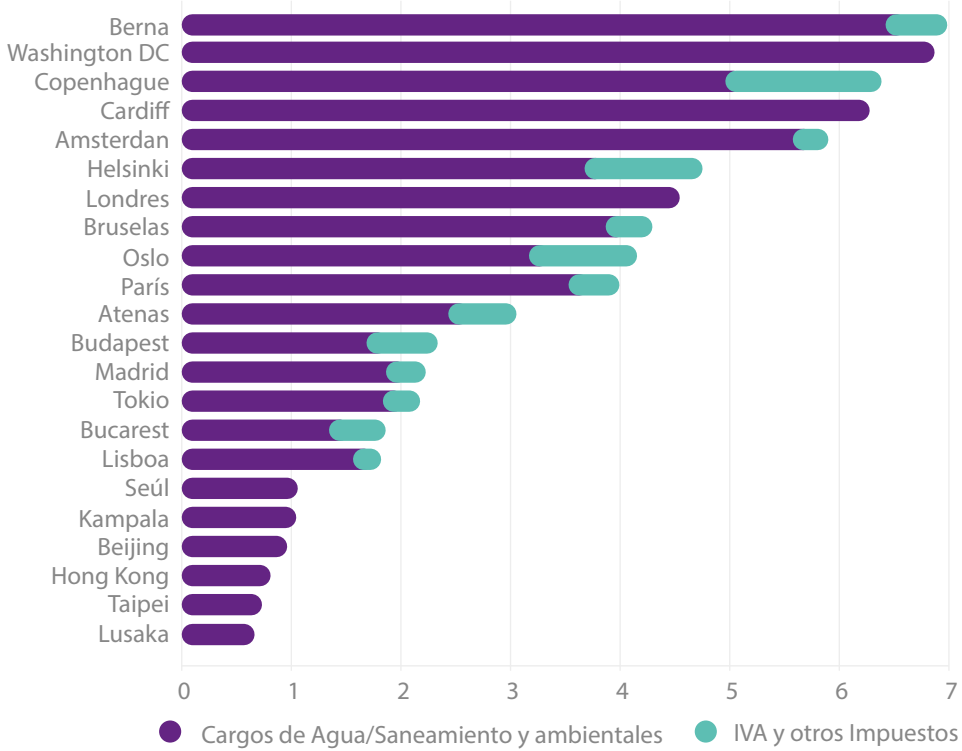
67 En Italia los impuestos representan 39.1 por ciento. El 74 por ciento del anterior corresponde a deuda de energía nuclear, promoción de renovables y eficiencia energética pero también incentivos al sector de ferrocarriles y al IVA.

68 Debe mencionarse a nivel regional la creciente importancia del factor medioambiental y los avances tecnológicos generaron el desarrollo de impuestos especiales para la generación de electricidad de fuentes sostenibles, renovables y en algunos casos los cierres de plantas nucleares (Schlirf, 2017).

69 *International Water Association* (2015).

70 En Dinamarca los impuestos ascienden al 69.5 por ciento. de la factura eléctrica, principalmente por el impuesto al desarrollo de energías renovables, llamado “PSO-tarif” y a otros impuestos no relacionados a energías renovables como el “Elafgift” que es un impuesto a la Electricidad y el IVA que es 25 por ciento (que también grava el PSO and Elafgift).

Fig 12. Precio anual desagregado del agua en una muestra de ciudades del Mundo, 2015 (US\$ por m³) ⁷¹



Fuente: International Statistics for Water Services. IWA 2015.

Si bien se ha presentado el peso agregado de las diferentes tasas observadas en el continente europeo, a continuación, se presentan estas tasas de manera desagregada para una

muestra de economías europeas con un alto porcentaje de impuestos sobre las facturas relativas a la provisión de servicios públicos domiciliarios: Bélgica, España, y Francia.

71 Considera tarifas de hogares con consumo de 100m³.

BÉLGICA//

En Bélgica, la factura eléctrica presenta cinco tasas adicionales al cobro de la energía per se, algunas relacionadas al servicio eléctrico y otras no. Cabe resaltar que algunas de estas tasas son específicas de la región y del caso analizado⁷². En primer lugar, en Bélgica se cobra la tasa obligatoria de Servicio Público⁷³ (PSO por sus siglas en francés) y también hay un impuesto federal⁷⁴ que se destina a cubrir tasas regulatorias, tarifas sociales, desactivación nuclear, etc. Además, hay dos impuestos específicamente relacionados con energías renovables (cuyos costos de desarrollo deberían estar incluidos en la PSO): la contribución para energías verdes⁷⁵ y un impuesto especial para financiar parques eólicos⁷⁶. Por último, se ha identificado solo una tasa no relacionada al servicio eléctrico: el impuesto a la ener-

gía⁷⁷, que sirve para financiar el déficit de la seguridad social.

Dado que el impuesto a la energía se trata de un cargo fijo sobre los kWh consumidos, el impuesto aumenta conforme el consumo eléctrico aumenta y representa mayor porcentaje de la factura para los hogares de ingreso alto (1 por ciento de la factura total) en comparación con los hogares de ingreso bajo (0.4 por ciento de la factura total)⁷⁸. El IVA por su parte representa en promedio 17 por ciento de la factura total de electricidad para todos los hogares. De manera conjunta, el impuesto a la energía, junto con el IVA, representan 18 por ciento de la factura eléctrica total.

Para el caso del agua⁷⁹, la factura tiene tasas relacionadas al servicio, divididos entre la comuna y la región. El IVA es el único impuesto no relacionado específicamente al servicio y re-

presenta en promedio 6 por ciento de la factura total de agua para todos los hogares de Bruselas.

ESPAÑA//

En el caso de España⁸⁰ se ha identificado el cobro del IVA (21 por ciento), así como también, de un “impuesto a la energía” no relacionado al servicio eléctrico, que tiene como objetivo básico la obtención de los ingresos necesarios para compensar la supresión del recargo en concepto de coste específico asignado a la minería del carbón, y que alcanza hasta el 4 por ciento de la factura eléctrica⁸¹.

En la factura de agua⁸², además de agua potable y saneamiento, se cobra generalmente el tratamiento de aguas servidas, el IVA (10 por ciento), un concepto de canon provincial y autonómico para financiar inversiones en el sector; así como también una tasa

fija de residuos sólidos urbanos (recolección de basura)⁸³. Para los hogares de ingresos bajos la tasa por recolección de basura representa una mayor proporción de su factura total de agua (35 por ciento) en comparación con las familias de ingreso alto (13 por ciento), pues se trata de un cargo fijo sobre los m³ consumidos. El IVA por su parte representa entre 6 por ciento y 8 por ciento de la factura total de agua para los hogares de ingreso bajo y alto, respectivamente. Considerando el IVA y la tasa de residuos sólidos urbanos, estos cargos pueden llegar a representar juntos hasta 41 por ciento de la factura total de agua de una familia de bajos ingresos⁸⁴.

72 Para el caso de electricidad de Bélgica se ha analizado la estructura de la factura de Lampiris, una distribuidora eléctrica de energía renovable en Bruselas.

73 Consiste en un cargo fijo de €2.34 al mes. Schlirf (2017).

74 Consiste en un cargo fijo de €0.31 €/kWh. Schlirf (2017).

75 La contribución para energías verdes se incrementó de 0.35 €/kWh en el 2013 a 0.74 €/kWh en el 2016.

76 Consiste en un cargo fijo de €0.50 €/kWh. Schlirf (2017).

77 Consiste en un cargo fijo de €0.19 €/kWh. Schlirf (2017).

78 Para obtener este cálculo, se han analizado facturas de electricidad para hogares de diferente nivel de ingreso. Como proxy de la factura promedio por nivel de ingreso se ha considerado un consumo eléctrico promedio por nivel de ingreso. Así se han simulado 5 escenarios con consumos de 30, 100, 150 250 y 300 kWh para hogares de ingreso bajo, medio bajo, medio, medio alto y alto; respectivamente.

79 Para el caso de agua de Bélgica se ha analizado la estructura de la factura de HydroBru, la empresa proveedora de agua en Bruselas.

80 Para el caso de electricidad de España se han analizado facturas de electricidad de Audax Energía, una distribuidora eléctrica de Cádiz. Audax es la novena comercializadora de España, la quinta entre las independientes, con una cuota del 0,96%, que ha crecido un 25% en apenas dos años.

81 Para obtener este cálculo, se han analizado facturas de electricidad para hogares de diferente nivel de ingreso. Como proxy de la factura promedio por nivel de ingreso se ha considerado un consumo eléctrico promedio por nivel de ingreso. Así se han simulado 5 escenarios con consumos de 30, 100, 150 250 y 300 kWh para hogares de ingreso bajo, medio bajo, medio, medio alto y alto; respectivamente.

82 Para el caso de agua de España se han analizado facturas de agua de la principal proveedora de agua en Sevilla: EMASESA.

83 Consiste en un cargo fijo de €12.6 al mes y está exenta de IVA (2018).

84 Para obtener este cálculo, se han analizado facturas de agua para hogares de diferente nivel de ingreso. Como proxy de la factura promedio por nivel de ingreso se ha considerado un consumo de agua promedio por nivel de ingreso. Así se han simulado 5 escenarios con consumos de 10, 20, 30, 40 y 50 m³ para hogares de ingreso bajo, medio bajo, medio, medio alto y alto; respectivamente.

FRANCIA//

En Francia se observan tres tasas adicionales además del IVA (que asciende al 20 por ciento)⁸⁵. El primero es una tasa al servicio público de electricidad⁸⁶ (*CSPE* por sus siglas en francés) con la finalidad de financiar energías renovables. Además, se cargan dos impuestos adicionales: el impuesto al consumo final de electricidad⁸⁷ (*TCFE* por sus siglas en francés) que es usado para financiar a las comunas, estados y al estado francés; y la tasa tarifaria de transporte⁸⁸ (*CTA* por sus siglas en francés), que consiste en una tasa para el fondo de pensiones para empleados del sector⁸⁹. Considerando estos 3 impuestos no relacionados al servicio (el IVA, el impuesto al consumo final de electricidad y la contribución tarifaria de transporte) estos pueden llegar a representar juntos

hasta 27 por ciento de la factura total de electricidad de una familia de bajo ingresos⁹⁰.

El impuesto al consumo final de electricidad representa en promedio aproximadamente 4 por ciento de la factura de electricidad. Dado que se trata de un cargo fijo sobre los kWh consumidos, el impuesto aumenta conforme el consumo eléctrico aumenta. De este modo, representa mayor porcentaje de la factura para los hogares de ingreso alto (5 por ciento de la factura total) en comparación con los hogares de ingreso bajo (2 por ciento de la factura total). Por el contrario, la tasa tarifaria de transporte es un cargo fijo y, por ende, representa mayor porcentaje de la factura para los hogares de ingreso bajo (9 por ciento de la factura total) en comparación con los hogares de ingreso alto (2 por ciento

de la factura total). El IVA por su parte representa en promedio 16 por ciento de la factura total de electricidad para todos los hogares.

En cuanto a la factura del agua⁹¹, no se identifican tasas no relacionadas con el servicio. El servicio está comúnmente sujeto a un IVA diferenciado de 5.5 por ciento sobre los cargos relacionados a agua potable y 10 por ciento para los cargos relacionados con saneamiento y tratamiento de aguas. Así, el IVA total representa en promedio 7 por ciento de la factura total de agua para todos los hogares.

85 Para el caso de electricidad de Francia se ha analizado la estructura de la factura de EDF, la principal distribuidora pública de electricidad.

86 Consiste en un cargo fijo de €2.02 €/kWh (2018).

87 Consiste en un cargo fijo de €0.94 €/kWh (2018).

88 El CTA consiste en una tasa de 27 por ciento sobre los costos de transporte del cargo fijo (2018).

89 En específico para los trabajadores de la Caja Nacional de Industrias Eléctricas y del Fondo Nacional de las Industrias de Gas y Electricidad.

90 Para obtener este cálculo, se han analizado facturas de electricidad para hogares de diferente nivel de ingreso. Como proxy de la factura promedio por nivel de ingreso se ha considerado un consumo eléctrico promedio por nivel de ingreso. Así se han simulado 5 escenarios con consumos de 30, 100, 150 250 y 300 kWh para hogares de ingreso bajo, medio bajo, medio, medio alto y alto; respectivamente.

91 Para el caso de agua de Francia, se ha analizado la factura de la empresa Aguas de París. Aguas de París tiene un contrato “*affermage*”, en donde los cargos se dividen explícitamente entre operaciones y mantenimiento (bajo la responsabilidad del operador) e inversiones importantes (bajo la responsabilidad del municipio). Así, los cargos de la factura se dividen en una parte que va al operador y una “parte comunal” que va al municipio para financiar parte de las necesidades de inversión en servicios.

5.

COMPARANDO LAS EXPERIENCIAS latinoamericanas y europeas

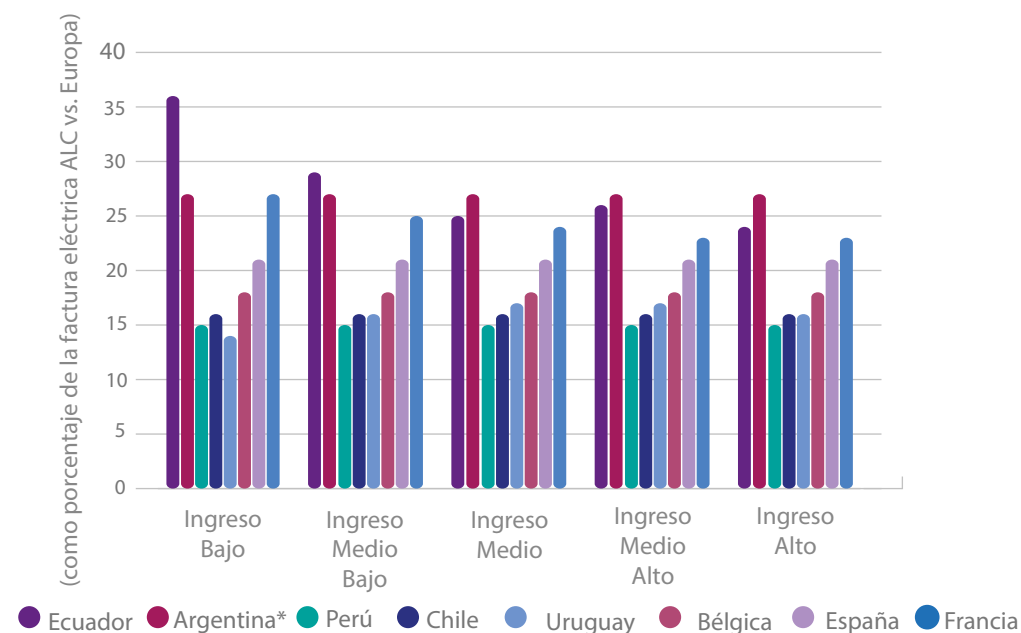
Luego de contar con información desagregada para una muestra de países de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe (ALC), se puede realizar una comparación entre una muestra de economías latinoamericanas y europeas (figura 13).

Es posible observar cómo las tasas no relacionadas al servicio eléctrico en Ecuador y Argentina son bastante altas para todos los quintiles de ingreso llegando a suponer más del 35 por ciento para el quintil más pobre en

Ecuador. No obstante, en Europa también se dan tasas no relacionadas al servicio cuyo peso relativo en la factura se encuentra por encima de los países de ALC analizados para todos los quintiles.

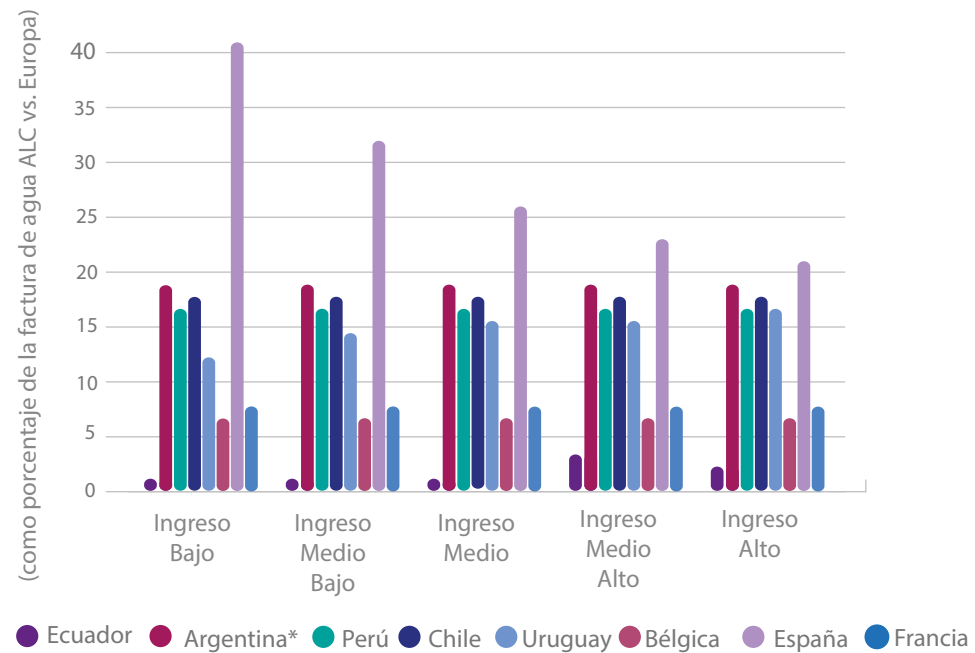
En el caso de la factura del agua, la situación es la contraria (figura 14). España representa el país de la muestra con una mayor carga - por encima de 40 por ciento para el quintil más pobre. Ecuador, por su parte, presenta la menor carga relativa de las tasas no relacionadas al servicio.

Fig 13. Tasas no relacionadas al servicio eléctrico



*Para Argentina, se simularon los quintiles cruzando los gastos según la encuesta de hogares y un 37% de carga tributaria encontrado por IARAF (2018) sobre el servicio antes de impuestos. Para agua se consideró la carga del IVA para la Gran Provincia de Buenos Aires.
Fuente: autores.

Fig 14. Tasas no relacionadas al servicio de agua



*Para Argentina, se simuló los quintiles cruzando los gastos según la encuesta de hogares y un 37% de carga tributaria encontrado por IARAF (2018) sobre el servicio antes de impuestos. Para agua se consideró la carga del IVA para la Gran Provincia de Buenos Aires.
Fuente: autores.

6.

CONCLUSIONES



Muchos países de América Latina y el Caribe subsidian la provisión de servicios públicos domiciliarios. Estos subsidios se suelen justificar en la necesidad de garantizar el acceso y un nivel adecuado de consumo a la población, especialmente a los sectores más vulnerables. Sin embargo, en los análisis de niveles y eficiencia de los subsidios no suele mencionarse el rol de las diversas tasas que pagan los hogares como parte de la factura o cuenta de los servicios. Tampoco se analiza el componente impositivo en los informes que analizan la sostenibilidad financiera de los proveedores de servicio. Los reguladores económicos tampoco suelen evaluar el rol de los impuestos porque al no ser parte del conjunto de instrumentos regulatorios bajo su control lo toman como una variable “exógena” a su proceso decisorio. La falta de identificación, análisis y recomendaciones de política sobre la tipología, estructura y niveles de tasas que se cargan a los servicios públicos en América Latina y el Caribe resulta llamativa.

La motivación de este documento es detallar y analizar los diferentes tipos de tasas sobre los servicios públicos domiciliarios en América Latina y el

Caribe, brindando especial atención a cómo afectan a la estructura de precios de estos servicios y, por tanto, al gasto de los hogares en las partidas correspondientes a agua y electricidad. La muestra de países es limitada y su elección se debió principalmente a la disponibilidad de datos. La intención del trabajo es generar interés para la realización de trabajos con mayor cobertura geográfica y profundidad en el análisis.

Los servicios públicos domiciliarios suelen ser objeto de instrumento recaudatorio por diversos motivos: (i) facilidad en su recaudación (al identificarse el sujeto impositivo -el hogar- y no ser posible su evasión física que permite cancelar el servicio a bajo coste en caso de falta de pago); (ii) son impuestos eficientes (al ser servicios con muy baja elasticidad precio, la teoría económica indica que los impuestos deben ser elevados porque no generan distorsiones entre la oferta y la demanda) y (iii) pueden corregir externalidades negativas (desalentando el consumo de servicios que generan externalidades negativas como puede ser la generación de electricidad con una matriz energética intensiva en carbón). También pueden cons-

tituir un detrimento al consumo de servicios con externalidades positivas (agua potable en el hogar) y generar fuertes desigualdades cuando su implementación implique que las tasas que paguen los hogares de menores ingresos sean proporcionalmente más altas en el total de la cuenta que la de los hogares de mayores ingresos.

La evidencia que se presenta en este documento muestra una gran heterogeneidad de tasas. El tipo de instrumento varía y también su nivel. La experiencia europea muestra que el porcentaje total que representan los impuestos sobre los servicios domiciliarios no son significativamente menores en esta región que en América Latina y el Caribe.

El trabajo ha identificado la presencia de tasas a los servicios domiciliarios que no se relacionan con la prestación de estos servicios. Ejemplos son las tasas para financiar servicios de bomberos o recolección de residuos. Estas tasas se imponen por su facilidad de cobro pero pueden generar importantes distorsiones y dificultar la economía política de la sostenibilidad financiera de las empresas proveedoras de los servicios. Especialmente relevante es el modo en que dichas tasas alte-

ran aspectos distributivos o de control de externalidades que son consideradas en políticas tarifarias y que pueden ver alterada su efectividad. Por ejemplo ante una estructura de tarifas progresiva, una tasa fija puede acabar con el principio de progresividad y provocar una mayor incidencia en usuarios con menos recursos. Los datos analizados muestran cómo las tasas no relacionadas al servicio, pero incluidas en las facturas de electricidad y agua, pueden tener un impacto regresivo en economías latinoamericanas como Ecuador o Argentina.

Una diferencia crucial entre las economías latinoamericanas y europeas analizadas es la manera en que los diferentes países motivan, justifican, explicitan, y transparentan estas tasas. Por ejemplo, en los casos analizados de Argentina y Ecuador, el elevado grado de heterogeneidad y discrecionalidad, junto a la explicitación y transparencia insuficientes, han originado profundos debates en dichos países en tiempos recientes. La falta de consenso – tanto teórico, atendiendo a la literatura especializada, como práctico, atendiendo a las experiencias tan diferentes entre economías avanzadas – en cuanto a la existencia, niveles

y estructura de estas tasas, genera la necesidad de aportar la mayor transparencia y claridad posible sobre las tasas a los servicios públicos domiciliarios. Es necesario resaltar que no existe una fórmula cuantitativa que implique una estructura óptima impositiva única para todos los países y servicios porque la naturaleza de las restricciones y de los parámetros exige un análisis caso por caso, es decir que cuán alejados están los impuestos observados de los óptimos no se resuelve sin referencia a estas especificidades, y la simple observación o benchmarking de impuestos puede resultar no ser un estadístico suficiente para determinar qué países están mejor que otros. Tal vez el mensaje más simple de esta nota sea señalar la alarmante falta de información sobre las tasas de los servicios domiciliarios en América Latina y el Caribe. Como en multitud de ámbitos que afectan a las sociedades y sus economías, sin datos no hay análisis posible, y sin un análisis adecuado resulta imposible aprender de los errores, repetir los aciertos, y en definitiva mejorar las políticas públicas.

Referencias

Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID, 2013). "Política de servicios públicos domiciliarios." Banco Inter-Americano de Desarrollo.

Baumol W. and D. Bradford (1970). "Optimal departures from marginal cost pricing". *American Economic Review* 60, pp.265-83

Boiteaux M. (1956). "Sur le gestion des Monopoles Publics astreints a l'équilibre budgétaire". *Econometrica* 24 pp. 22-40.

Brown S. and D. Sibley (1986). "The Theory of Public Utility Pricing". Cambridge: Cambridge University Press.

Deaton A. and N. Stern (1979). "Optimally Uniform Commodity Taxes, Taste Differences and Lump-Sum Grants". *Economic Letters* 20 (3) pp. 263-266.

Diamond P. and J. Mirrless (1971). "Optimal taxation and public production II: Tax Rules". *American Economic Review* 61, pp.261-78.

Estache, A., Foster, V. and Wodon, Q., (2002). "Accounting for poverty in infrastructure reform: Learning from Latin America's experience". World Bank Publications.

Eurostat (2016). "Energy, transport and environment indicators". OCDE

Galiani, S., Gertler, P. and Schargrodsky, E., (2005). "Water for life: The impact of the privatization of water services on child mortality". *Journal of political economy*, 113(1), pp.83-120.

Henry C. (1989). "Microeconomics for Public Policy". Oxford: Oxford University Press

IARAF (2018). "Carga tributaria indirecta sobre las tarifas de energía eléctrica y gas".

Instituto Nacional de Estadística de Uruguay (2005/2006). "Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares".

Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú (2014). "Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza".

Instituto Nacional de Estadística y Censos de Ecuador (2011/2012). "Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares Urbanos y Rurales".

Instituto Nacional de Estadística y Censos de Ecuador (2014). "Encuesta de Condiciones de Vida".

Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (2012/2013). "Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares".

Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (2011/2012). "Encuesta Nacional de Presupuestos Familiares".

Jimenez, R. and Yépez-García, A., (2017). "Understanding the Drivers of Household Energy Spending: Micro Evidence for Latin

America". Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID).

Laffont J.J. and J. Tirole (1993). "A Theory of Incentives in Procurement and Regulation". Cambridge, Mass.: MIT Press.

MEER: Ministerio de Electricidad y Energía Renovable de Ecuador - (2016). <https://www.energia.gob.ec/>

Myles G. (1995). "Public Economics". Cambridge: Cambridge University Press.

Navajas F. (2018). "Impuestos y cargos en la provisión de servicios públicos domiciliarios". Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID).

Pérez-Arriaga I., J.D. Jenkins and C. Battle (2017). "A regulatory framework for an evolving electricity sector: Highlights of the MIT utility of the future study". *Economics of Energy and Environmental Policy*, 6, pp.71-92.

Ramsey F. (1927). "A contribution to the theory of taxation." *Economic Journal* 37 pp.47-61.

Sandmo A. (2000). "The Public Economics of the Environment". Oxford: Oxford University Press.

Schlirf R. (2017). "Taxes and Levies in residential billing of Public Services: an introduction to practices in Europe". Unpublished note prepared for the Inter-American Development Bank. For access to the note, please contact the authors.

Secretaría de Energía (2002). "Impuestos y Subsidios sobre las Tarifas Eléctricas a Usuario Final". República Argentina

Starrett D. (1988). "Foundations of Public Economics". Cambridge: Cambridge University Press.

Straub, S., 2008. "Infrastructure and growth in developing countries: recent advances and research challenges".

Wilson R. (1993). "Nonlinear Pricing". Oxford: Oxford University Press.

Wolak F. (2008). "Public utility pricing and finance". *The New Palgrave Dictionary of Economics*, London: Macmillan.

ANEXO

Tab A1. Muestra de facturas para Cuenca, Guayaquil, y Machala (Ecuador, 2017)

ETAPA EP (CUENCA)

Fecha de Emisión: 14/06/2017				
	Cant.	Unid.	Precio U.	Total
**Cargo Disponibilidad	1	U	3,130	3,13
**Consumo Residencial	20	M3	0,415	8,30
**Consumo Residencial	5	M3	0,630	3,15
**Consumo Residencial	4	M3	0,680	2,72
**Alcantarillado y depur	1	%	8,650	8,65
Subtotal				25,95
Impuestos				0,00
Total Etapa				25,95

**Sujeto al IVA 0%

Fuente: Distribuidoras de agua de Cuenca (Ecuador, 2017).

Tab A2.

INTERAGUA (GUAYAQUIL)

Fecha de Emisión: 21/06/2017	Consumo (M³)			79
Descripción	Detalle Adicional	Precio Unitario	Descuento	Precio Total
Agua Potable	79,00	47,50		47,50
Alcantarillado	0,00	38,00		38,00
Cargo Fijo	0,00	1,21		1,21
Subtotal 12%				0,00
Subtotal 0%				86,71
Subtotal No objeto de IVA				0,00
Subtotal Exento de IVA				0,00
Subtotal sin Impuestos				86,71
Total Descuento				0,00
ICE				0,00
IVA 12%				0,00
IRSPNR				0,00
Propina				0,00
Valor Total				86,71
Información Adicional				
CEM				2,61
Interés Acumulado				0,00
Total Recaudación de Tercer				2,61
Total a Pagar más cobro de terceros				89,32

Fuente: Distribuidoras de agua de Guayaquil (Ecuador, 2017).

Tab A3.

AGUAS MACHALA EP

Fecha de Emisión: 04/07/2017	Consumo (M³)	29
Consumo del mes (1)		
Agua Potable		13,77
Alcantarillado		11,02
Cargo Fijo		1,75
Subtotal Tarifa 0%		26,54
	IVA 0%	0,00
Total Consumo Mes		26,54
Otros Cargos (2)		
Saldo Anterior		0,00
Interés Acumulado		0,00
Total Otros Cargos		0,00
Créditos y/o Pagos (3)		
Créditos Aplicados		0,00
Pagos y/o Débitos Bancarios		0,00
Total Créditos y/o Pagos		0,00
Total a Pagar (1) + (2) - (3)		26,54

Fuente: Distribuidoras de agua de Machala (Ecuador, 2017).