

Capítulo I

Impuestos Verdes

SUMARIO:

- I.** Introducción
- II.** El día mundial del medio ambiente
- III.** El derecho a un medio ambiente adecuado
- IV.** ¿Qué son los impuestos verdes?
- V.** Tipos de impuestos verdes
- VI.** Impuestos verdes: ventajas y desventajas
- VII.** A modo de conclusión



I. Introducción

Con motivo del día mundial del medio ambiente, conmemorado el 5 de junio de cada año, la **Procuraduría de la Defensa del Contribuyente**, con su proyecto: **La Cultura Contributiva en 12**, dedica su primer número a los impuestos verdes, vinculando la materia medioambiental al derecho tributario, con la finalidad de que sirva como un primer acercamiento, de carácter meramente informativo, a la relación entre estos dos importantes temas.

II. El día mundial del medio ambiente

Desde su primera celebración el 5 de junio de 1973, el día mundial del medio ambiente ha sido uno de los principales vehículos de las Naciones Unidas para fomentar la sensibilización mundial sobre el medio ambiente y promover la atención y acción política al respecto.

Entre los objetivos de esta celebración se encuentran:

- 1) Darle una cara humana a los temas ambientales;
- 2) Motivar que las personas se conviertan en agentes activos del desarrollo sostenible y equitativo;
- 3) Promover el papel de las comunidades en el cambio de actitud hacia temas ambientales;
- 4) Fomentar la cooperación para garantizar que todas las naciones y personas disfruten de un futuro más próspero y seguro.

III. El derecho a un ambiente adecuado

El derecho a un medio ambiente equilibrado o sano, constituye un derecho humano, de los llamados de tercera generación, que encuentra sustento en instrumentos internacionales ambientales¹ y de derechos humanos, y constitucionalmente en varios países del mundo.

Así por ejemplo, en el ámbito regional, en 1988, la Organización de Estados Americanos (OEA) reconoció explícitamente el derecho a un ambiente sano como prerrogativa fundamental, al establecer en el artículo 11 del Protocolo de San Salvador, –instrumento jurídicamente vinculante para los Estados que lo hayan ratificado, entre éstos México–, que:

- ☉ Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.
- ☉ Los Estados Partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

Por su parte, en el ámbito nacional, el artículo 4, párrafo 5º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho de toda persona a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. Además, dispone que el Estado garantizará su respeto y que el daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque.

.....
¹ En este sentido, cabe destacar que México ha suscrito cerca de cien acuerdos internacionales relacionados con el medio ambiente y el desarrollo sustentable.

Pero, ¿Qué es el medio ambiente? En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente, celebrada en Estocolmo en 1972, se definió al medio ambiente como: "el conjunto de componentes físicos, químicos, biológicos y sociales capaces de causar efectos directos o indirectos, en un plazo corto o largo, sobre los seres vivos y las actividades humanas."

A mayor abundamiento, el concepto de medio ambiente engloba "el ámbito biofísico natural y sus sucesivas transformaciones artificiales, así como su despliegue espacial. Se trata específicamente de energía solar, el aire, el agua y la tierra; la fauna, la flora, los minerales y el espacio (en el sentido de superficie disponible para la actividad humana), así como del medio ambiente construido o artificializado y las interacciones ecológicas entre todos estos elementos y entre ellos y la sociedad".²

En este sentido, el derecho a un medio ambiente sano es el derecho a disfrutar de un entorno (el conjunto de todos los elementos señalados en el párrafo anterior) seguro para el adecuado desarrollo de la persona.

En concomitancia con este derecho, se encuentra el deber de todos de conservarlo; y muy importante, como se desprende del Pacto de San Salvador y la propia Constitución, la obligación por parte del Estado de respetarlo y garantizarlo, a través de una variedad de medios que aseguren la utilización racional de los recursos humanos, como puede ser, entre otros, los instrumentos económicos con fines ambientales.

.....
² Carmona Lara, Carmen, *Derechos en relación con el medio ambiente*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura/ UNAM, 2001.

IV. ¿Qué son los impuestos verdes?

Uno de los instrumentos utilizados por los Estados para combatir la contaminación ambiental, y general para proteger el medio ambiente, son los instrumentos económicos, entre los cuales se encuentran los tributarios, conocidos con nombres varios tales como: tributos ecológicos, ecotasas, tributos ambientales, tributos verdes, impuestos pigouvianos,³ ecotributos, entre otros. Estos, comprenden figuras fiscales heterogéneas como los impuestos propiamente, tarifas, gravámenes, derechos, cargos y otros, que se aplican a ámbitos también diversos con la finalidad de promover conductas respetuosas al medio ambiente.⁴

Sin embargo, el término impuesto verde, también se utiliza de manera genérica para referirse al conjunto de figuras fiscales mencionadas, aunque no sean propiamente impuestos.⁵ Por tanto, aunque aquí se refiera preponderantemente a impuestos verdes, en ocasiones, como se verá más adelante, también incluirá otras figuras tributarias.

³ En honor al economista británico Arthur Pigou, quien fue el primero en proponer que se gravaran las actividades de un mercado para corregir resultados no deseados (externalidades negativas), de tal modo que fueran asumidas por los productores o consumidores de bienes dañinos.

⁴ Cfr. Patrón García, Gemma, "Una apuesta por el establecimiento de impuestos verdes en países emergentes y en desarrollo", Quito, 2012, p. 7, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/09072.pdf>. Fecha de consulta: 9 de abril de 2013.

⁵ Cabe recordar que el término *tax* en el idioma inglés, que se traduce como *impuesto*, engloba distintas figuras tributarias; Cfr. Campbell Black, Henry, M.A. *Black's Law Dictionary*, 2a ed., versión online, <http://thelawdictionary.org/search2/?cx=partner-pub-4620319056007131%3A7293005414&cof=FORID%3A11&ie=UTF-8&q=tax&x=15&y=14>, que establece lo siguiente: *In a general sense, a tax is any contribution imposed by government upon individuals, for the use and service of the state, whether under the name of toll, tribute, tallage, gabel, impost, duty, custom, excise, subsidy, aid, supply, or other name.*

Así las cosas, los impuestos verdes pueden definirse como “aquellos cuya base imponible consiste en una unidad física (o similar) de algún material que tiene un probado impacto negativo, comprobado y específico, sobre el medioambiente”;⁶ y tienen un doble objetivo:

- 1) Generar recaudación a partir de lo que la sociedad considera males ambientales, en contraposición a recaudar a partir de tasar bienes, y
- 2) Modificar señales económicas que reciben individuos y empresas sobre los costos ambientales de sus acciones.⁷

La finalidad de estos impuestos es que las personas que contaminen o de cualquier forma causen una afectación al medio ambiente, sientan la carga social de sus acciones, en atención al principio **quien contamina paga**. Así, el fin de los impuestos ecológicos no es obtener ingresos, sino conservar el medio ambiente, mejorarlo, protegerlo y prevenir que se dañe.

.....
⁶ Cfr. EUROSTAT “Environmental taxes – A statistical guide European Communities”, Luxemburgo, European Commission-eurostat, 2001, p. 9, que establece: *A tax whose tax base is a physical unit (or a proxy of it) of something that has a proven, specific negative impact on the environment.*

⁷ Muñoz Piña, Carlos, “Introducción”, Moreno Arellano, Graciela, Mendoza Sánchez, Paola y Ávila Forcada, Sara (Comp.) *Impuestos ambientales. Lecciones en países de la OCDE y experiencias en México*, INE-SEMARNAT, 2002, p. 8.

V. Tipos de impuestos verdes

Los instrumentos tributarios medioambientales han logrado una considerable expansión en los países miembros de la OCDE. Durante los años setenta se utilizaban de manera ocasional, sin embargo, para 1987 existían alrededor de 150 casos de estos instrumentos, de los cuales 80 eran cargos o impuestos. Desde entonces, los tributos medioambientales han crecido en número y en importancia.⁸

Existe una variedad de impuestos verdes, siendo los más representativos en los países de la OCDE, aquellos que gravan productos energéticos, emisiones al aire, vehículos, contaminación del agua, el uso de agua, la generación de residuos y el manejo de la biodiversidad y vida silvestre.⁹

Los **impuestos ambientales a productos energéticos**, constituyen los impuestos verdes más importantes en los países de la OCDE. Se aplican principalmente al consumo de gasolina. Estos impuestos fueron creados en un primer momento por razones meramente fiscales; es decir, de recaudación. Sin embargo, en virtud de que tienen un impacto en el medio ambiente, posteriormente se consideraron impuestos verdes. En consecuencia, los combustibles comenzaron a gravarse por su contenido de azufre o plomo.

⁸ Barde, Jean Philippe, "Reformas fiscales ambientales: Una revisión de la experiencia en países de la OCDE", en Moreno Arellano, Graciela, Mendoza Sánchez, Paola y Ávila Forcada, Sara (Comp.), *Impuestos ambientales. Lecciones en países de la OCDE y experiencias en México*, INE-SEMARNAT, 2002, p. 20.

⁹ Axel Braathen, Niels, "Diseño y efectividad de los instrumentos fiscales", en Moreno Arellano, Graciela, Mendoza Sánchez, Paola y Ávila Forcada, Sara (Comp.), *Impuestos ambientales. Lecciones en países de la OCDE y experiencias en México*, INE-SEMARNAT, 2002, pp. 46-53.

Además de los que gravan la gasolina, también se consideran impuestos a productos energéticos aquellos que gravan la electricidad, combustible nuclear y los productos que contienen dióxido de carbono (CO₂).

Los **impuestos a emisiones al aire** son aquellos que gravan la expulsión de compuestos generados por la combustión, como el monóxido de carbono (COx) o el dióxido de azufre (SO₂), y la evaporación de hidrocarburos que provocan efectos ambientales indeseables.

Estos impuestos existen en países como Australia, República Checa, Hungría, Corea, Polonia, República Eslovaca y Suecia, entre otros. La tasa se calcula con base en estimaciones o mediciones de las emisiones, y varía según el tipo de contaminante, el nivel de contaminación o toxicidad y la ubicación de la fuente emisora.

Por su parte, los **impuestos a vehículos** se pueden dividir en tres principales categorías:

- 1) Impuesto por la adquisición de autos nuevos;
- 2) Impuestos anuales a vehículos usados por el derecho a utilizar el vehículo; y
- 3) Cobro de derechos por el uso de caminos o carreteras.

Este impuesto varía según el tamaño de la máquina o de su poder, el peso del vehículo, las emisiones del vehículo y el tipo de certificación.

Al igual que los impuestos sobre productos energéticos, los impuestos a vehículos surgen por razones fiscales. Sin embargo, dado que el uso de automóviles impacta al medio ambiente, se pueden considerar impuestos verdes si son modificados para incluir el factor ambiental.

Ahora bien, los **impuestos por contaminación del agua** son aquellos que gravan:

1) Productos que tienen una alta probabilidad de contaminar ríos y acuíferos en general, tales como pesticidas, fertilizantes artificiales, excedentes en abonos, entre otros. Estos impuestos existen en Australia (en el sur de Gales), Bélgica, Canadá (Columbia Británica), Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia.

2) Emisiones o descargas directas al agua, que se identifican mediante la fuente generadora. Algunos ejemplos son los impuestos sobre: demanda bioquímica de oxígeno (DBO), sólidos suspendidos, fósforo, nitrógeno, metales pesados. Este tipo de ecotributos existe en Australia, República Checa, Canadá, Finlandia, Francia, Hungría, Alemania, Corea, Suiza, Polonia, República Eslovaca, Estados Unidos de América, entre otros.

Por otro lado, los **impuestos por el uso de agua** existen en la mayoría de los países miembros de la OCDE, conforme a diferentes estructuras de precio para el cobro de su uso, tales como tasas fijas y tasas basadas en volumen que requieren de un medidor. En Dinamarca, Holanda y Polonia se cobra, además, la extracción del agua.

Continuando con la tipología de impuestos verdes, los **impuestos por generación de residuos** son cobros que se hacen por la recolección y tratamiento de residuos sólidos, ya sea mediante una tarifa fija durante cierto periodo, o bien con base en su volumen. También se incluyen dentro de esta categoría los impuestos a productos por los residuos que generan, tales como los impuestos a las baterías, a los envases, a los productos desechables, a los lubricantes, etc. Países como Austria, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Hungría, Holanda, Noruega, Suiza, Suecia, Reino Unido, Bélgica, Italia, Japón, República Eslovaca y los Estados Unidos de América, cuentan con este tipo de tributos medioambientales.

Por último, los **impuestos por el manejo de la biodiversidad y la vida silvestre** son aquellos que se relacionan con los siguientes aspectos: tarifas para la entrada a parques naturales; permiso para la práctica de la caza y pesca de especies; impuestos a la tala de árboles; impuestos a los diferentes usos de suelo que implican cambios de la agricultura o silvicultura a otras actividades.

Ahora bien, respecto al caso mexicano cabe advertir que, a nivel federal, no existen impuestos verdes propiamente, ya que ninguno de los que están en vigor fue creado con un propósito de protección medioambiental.

VI. Impuestos verdes: ventajas y desventajas¹⁰

La aplicación de impuestos verdes, como todo instrumento de política pública, tiene ventajas y desventajas que deben tomarse en consideración a la hora de instrumentarlos. A continuación mencionaremos algunas de ellas.

Ventajas

Eficiencia estática. La implementación de impuestos verdes permite alcanzar mejoras ambientales al menor costo posible para la sociedad, ya que los agentes se adaptan en función de sus capacidades y preferencias; es decir, no se utilizan soluciones uniformes.

Eficiencia dinámica. Se incentiva la adopción de tecnologías limpias y la innovación en los procesos productivos de tal forma que se reducen las emisiones contaminantes.

Tratamiento generalizado. La introducción de impuestos verdes hace que todos los contaminadores se enfrenten a una misma tasa, con independencia de sus características tecnológicas y económicas individuales y, sin embargo pueden ajustar el nivel de reducción según dichas particularidades.

¹⁰ Pérez, Oliva, Rivadenelra, Nicolás, Alava, Ana, et al., *Impuestos Verdes: ¿una herramienta para la política ambiental en Latinoamérica?*, España, Centro de Estudios Fiscales-Asociación de Economía Ecológica en España-Fundación Friedrich Ebert, 2001, pp.18-20.

Potencial mínimo recaudatorio. Aunque la generación de rentas no es el objetivo de los impuestos verdes, su recaudación genera ingresos para la administración tributaria, aunque éstos deben ser cada vez menores si se pretende que el impuesto sea “ambientalmente exitoso”.

Desventajas

Los impuestos verdes no son el único y, en ciertos casos, tampoco son el mejor instrumento de política medioambiental. Hay ocasiones en las que una prohibición es más factible y efectiva, por ejemplo, cuando hay de por medio consecuencias que ponen en riesgo la salud de las personas o cuando los procesos de mitigación son prohibitivamente caros.

Asimismo, la eficiencia de un impuesto verde puede verse reducida en situaciones en las que el daño causado depende de la fuente de emisión; aunque este problema podría solucionarse aplicando tipos diferenciados.

También es cierto que la efectividad de los impuestos verdes depende de cómo reaccionen las personas y las empresas ante el incentivo o desincentivo de actividades o bienes que grave el tributo, lo cual muy pocas veces coincidirá con los supuestos teóricos. Es más, puede darse el caso de que se generen reacciones adversas a los impuestos ecológicos si los contribuyentes asumen que el pago les da el derecho o el permiso para contaminar.

En este sentido, el logro de los objetivos medioambientales está sujeto también a factores como la elasticidad de los bienes gravados, la existencia de sustitutos, la cantidad y la calidad de la información que posea la gente, la consideración de criterios ecológicos en el diseño del impuesto, entre otros.

Por último, toda vez que los impuestos verdes gravan bienes como la energía, los combustibles y otros, pueden tener un impacto adverso en la equidad si los hogares de menos recursos gastan proporcionalmente más en estos tipos de bienes. Sin embargo, si el resultado de aplicar un ecotributo coincide con la percepción de que éste es regresivo por ser indirecto, se puede tomar algún tipo de medida compensatorias debidamente focalizada, como la desgravación de un tramo básico de consumo, la inclusión de tasas progresivas, la creación de subsidios temporales, entre otras medidas.

VII. A modo de conclusión

El derecho a un medio ambiente sano es un derecho humano consagrado en el artículo 4° de nuestra Constitución Política, por lo que corresponde al Estado garantizar su pleno respeto, de modo que el daño y deterioro medioambiental genere responsabilidad para quien lo provoque.

Como se ha visto a lo largo de estas breves líneas, en la implementación de políticas públicas de carácter medioambiental, el Estado se puede valer del instrumento fiscal para que las personas que contaminen o de cualquier forma causen una afectación al medio ambiente, resientan la carga social de sus acciones. En este sentido, los impuestos verdes pueden ser una opción para proteger, conservar, mejorar y prevenir que se dañe el medio ambiente.