

UNIVERSIDAD MAYOR DE “SAN ANDRES”

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y

FINANCIERAS

CARRERA DE AUDITORIA

MAESTRIA DE AUDITORIA Y CONTROL FINANCIERO

DIPLOMADO EN DERECHO TRIBUTARIO

VERSION I PARALELO II

MONOGRAFIA

TEMA

REFORMA FISCAL ECOLÓGICA Y MEDIO AMBIENTE

Por:

LIC. AUD. JUAN FARID SAAVEDRA LOREDO

C.I. No. 3481513 L.P.

Julio de 2005

La Paz - Bolivia

INDICE

	Pág.
1. Introducción.	1
1.1. Justificación de la Propuesta.	3
2. Estructura de los Tributos Ambientales.	6
2.1. Antecedentes.	7
2.2. El uso de instrumentos fiscales para la protección del Ambiente en el mundo.	7
2.2.1. En Europa.	7
2.2.2. En México.	11
2.2.3. Ventajas de los Impuestos Ambientales en Europa.	13
2.2.4. Costo Efectividad.	17
2.2.5. Reestructuración de Impuestos Existentes en Europa.	17
2.2.6. Recaudación de Impuestos Ambientales en Europa.	19
2.2.7. Inicios de algunos países.	20
2.2.8. 1ra fase.	20
2.2.9. 2da fase.	21
2.2.10. 3ra fase.	22
3. Objetivo del trabajo.	23
3.1. Bolivia debe adoptar reformas fiscales ambientales.	24
3.2. Uso de los recursos recaudados por Impuestos Ambientales.	26
3.3. Reducción de otros impuestos: La paradoja del doble Dividendo.	26
3.4. Costos Administrativos.	27
3.5. Impacto Distributivo.	28
3.6. Evidencia.	29
3.7. Competitividad como un gran reto.	29
3.8. Aceptación Social.	30
4. Conclusiones	30
Bibliografía	33

TEMA

REFORMA FISCAL ECOLÓGICA Y MEDIO AMBIENTE

1. INTRODUCCION.

En las últimas dos décadas, la mayoría de los países europeos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) introdujeron nuevos impuestos y modificaron impuestos existentes con el fin de alcanzar objetivos ambientales. Este tipo de impuestos fueron llamados en su conjunto **“impuestos ambientales”** o **“impuestos verdes”**, por su doble objetivo de generar recaudación a partir de lo que la sociedad considera “males” ambientales, en contraposición a recaudar.

La gran promesa de utilizar herramientas fiscales en la política ambiental tiene una dimensión distributiva importante: la recaudación. Para los países europeos, con un nivel de impuestos suficientemente alto, esto ha significado que los consumidores y empresas han ejercido presión para que no entren impuestos nuevos o se incremente algún impuesto existente por razones ambientales sin que haya reducciones en otros impuestos. Por esta razón se han presentado en paquete los instrumentos fiscales ambientales con las reducciones de impuestos al trabajo o la renta en lo que se ha llamado las “Reformas Fiscales Ambientales”.

En México, el poder ejecutivo presentó iniciativas al Congreso de la Unión sobre herramientas fiscales con objetivos ambientales en el periodo de sesiones que terminó en Diciembre de 2001. De acuerdo al Plan Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006, uno de los objetivos de la presente administración es hacer que los agentes económicos incorporen en sus decisiones los costos ambientales de sus acciones, logrando así detener y revertir la pérdida del capital natural de una manera eficiente y descentralizada. Los instrumentos económicos para la protección ambiental son uno de los medios para lograrlo.

Para contribuir al debate y a la difusión de la información respecto a este tema, el Instituto Nacional de Ecología española organizó en conjunto con el Secretariado Ambiental de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) un seminario para discutir la experiencia en el uso de dos tipos de instrumentos económicos para la protección ambiental: **los instrumentos fiscales y los esquemas de depósito-reembolso**. En este seminario se invitaron a expertos quienes tuvieron un público muy diverso, incluyendo personas del sector privado, de organizaciones ambientalistas y diversos países.

El director ambiental del secretariado de la OCDE, quien comienza definiendo los tipos de instrumentos económicos para la protección del ambiente que existen y ubica dentro de ellos los **Instrumentos fiscales Relacionados** con el ambiente. Hace énfasis en que la mayoría de los impuestos y derechos a los que se referirá no fueron creados para propósitos ambientales, sino que han sido modificados para mandar mejores señales de sustentabilidad.

La discusión sobre los usos de la recaudación a nivel internacional que se aborda en la OCDE. Es presentar las diversas opciones elegidas, entre ellas la reducción de las cuotas del Seguro Social, el Impuesto sobre la Renta o el Impuesto al Capital. En este contexto se cuestiona el que la experiencia europea haya tenido el esperado “**doblo dividendo**”, donde además de **beneficios ambientales hay beneficios en el mercado** de trabajo o en la inversión, también advierte sobre los problemas encontrados cuando las compensaciones efectivamente hacen que se pierda el objetivo ambiental. Ante ello identifica los tipos de transferencias que logran una compensación con mayor equidad y con mínimas distorsiones a la economía o el ambiente **Deposito – Reembolso** El otro tipo de instrumentos económicos abordado, donde se presenta la extensa experiencia de los países de la OCDE. A partir de esta experiencia se identifica los casos en que este instrumento tiene ventajas comparativas. Recomienda elaborar un análisis previo a la instauración del sistema que considere los costos de almacenamiento, transporte, recolección, y manejo tanto de consumidores como de productores porque existe el peligro de subestimarlos.

El tema central es identificar las lecciones más valiosas para adoptar una Reforma Fiscal Ecológica para Bolivia. La gran gama de opciones en materia de instrumentos económicos relacionados con el medio ambiente y la rica experiencia internacional nos permite conocer cuales son los factores que hacen a las diferentes alternativas más convenientes en un contexto determinado. Esto, leído a la luz de las posibilidades del marco legal Boliviano, enriquecerá la discusión pública que acompañará las futuras iniciativas de instrumentos económicos ambientales en Bolivia. Recordemos que el fin de estas iniciativas es volver realidad la gran promesa de alcanzar metas más altas en materia ambiental, para las generaciones futuras a un menor costo para las generaciones presentes. Sin embargo la aparición espontánea de unos cuantos tributos ecológicos tiene un aspecto más cualitativo que cuantitativo y únicamente responde a una necesidad cada vez más apremiante: la necesidad de conseguir un Desarrollo Sostenible. Por tanto, la introducción de nuevos tributos ecológicos debería ir acompañado de una reforma en profundidad del sistema fiscal vigente, con el objetivo de conseguir que todo el sistema tributario proteja el entorno natural. Esta reforma, ya presente en algunos países Europeos, en nuestros vecinos como Chile, Brasil, Ecuador, Venezuela y otros, denominada reforma fiscal ecológica, mismo que debe convertirse en el elemento vertebrador de un sistema tributario moderno.

1.1 JUSTIFICACION DE LA PROPUESTA.

En Bolivia existe un evidente retraso en la preocupación por el medio ambiente, explicable por la lentitud con la que nos hemos incorporado a las grandes transformaciones industriales, sub. Industriales, urbanas y al deterioro de la calidad ambiental que éstas traían consigo.

En nuestro país no existe un modelo claro o un referente a imitar en materia de tributos ambientales. Algunos tributos tradicionales, tales como impuesto a los vehículos, mismo que diferencia vehículos a gasolina o a diesel y ahora los que gravan los hidrocarburos, se establecieron más con criterios recaudatorios.

La clave está en asociar el hecho impositivo a la posible afección o daño al medio ambiente y establecer incentivos en función de los esfuerzos que se hagan para mejorar los procesos productivos y reducir los impactos o agresiones al medio. La fiscalidad ecológica debe estar orientada a modificar hábitos de conducta en los ciudadanos y en las empresas sustituyéndolos por otros más respetuosos con la naturaleza.

Es tiempo que Bolivia adopte instrumentos que le permitan lograr el desarrollo sustentable y garanticen el derecho que tienen sus ciudadanos a vivir en un medio ambiente adecuado. Es necesaria una reforma fiscal que incorpore dentro de sus objetivos el equilibrio ecológico así como la protección y restauración del medio ambiente.

Las posibilidades de éxito son altas si conjuntamente con la implantación de impuestos ambientales se toman medidas para restaurar los daños que la contaminación ha causado en el medio ambiente, si se induce al ciudadano a efectuar cambios de actitudes, en hábitos de consumo por productos que sean menos contaminantes y se establezcan las bases para una educación ambiental.

La propuesta se justifica y se considera viable por la pertinencia social, política y económica que la implantación de tributos Nacionales y/o Municipales tendría; siempre y cuando se cumpla con el objetivo principal que es el solucionar los problemas ambientales que aquejan al País, **sin descuidar aspectos como el destino de la recaudación, la equidad en el tributo**, la eficiencia administrativa y transparencia en el manejo de los recursos, evitar que la captación del impuesto se haga mediante procesos administrativos complicados, tener alternativas compensatorias o de mitigación, sensibilizar y concientisar a los habitantes del País de su responsabilidad, con campañas de información sobre costos, beneficios y efectos; generar o tomar las medidas necesarias para crear cultura tributaria ambiental.

Otra de las razones que justifican la viabilidad de este proyecto son los resultados que otros países han logrado en relación con el mejoramiento del medio ambiente, la generación de empleos, la competitividad, la promoción e innovación tecnológica.

Asimismo con la incorporación de las experiencias de estos países como base y la correspondiente adecuación a nuestro sistema jurídico su implantación será más sencilla.

Describiremos cuánto y cómo son usados los impuestos ambientales en el ámbito OCDE. Presentaremos datos en serie para reflejar la evolución de su recaudación y de su participación relativa en el total de ingresos. Los datos indican que la estrategia seguida por los diferentes países ha sido diferente. El trabajo trata de contrastar mediante una revisión actualizada de experiencias comparadas.

En general, todos los sistemas fiscales avanzados han incorporado impuestos ambientales, diferenciándose en la presencia e intensidad de las diferentes figuras utilizadas y en los esquemas compensatorios que acompañan su introducción. Distinguiremos así entre países que hacen una utilización limitada de la imposición ambiental (Bélgica, Suiza), de aquellos otros que han hecho una utilización intensiva en el marco de un modelo de RFV (Reforma Fiscal Verde) (Alemania, Dinamarca, Finlandia, Gran Bretaña, Holanda, Noruega, Suecia). Indudablemente, estas experiencias y regularidades ofrecen un referente reformista muy interesante para cualquier país. Sin embargo, la RFV hace una propuesta transformadora bastante más compleja de lo que parece, sobre todo por su incidencia directa en mercados, precios relativos y distribución de rentas.

El trabajo finaliza con un epígrafe de conclusiones en el que se sintetiza los aspectos que nos parecen más relevantes para una hipotética aplicación de un modelo de RFV a nuestro país. En general, puede decirse que la RFV constituye una alternativa de transformación fiscal apropiada y viable para Bolivia sobre todo los referidos a la reforma impositiva, la creación de empleo y la política de medio ambiente.

Pero la RFV arrastra algunos pasivos que tienen que ver con su compleja incidencia y deben ser tenidos en cuenta con anticipación, estableciendo medidas cautelares y compensatorias y una aplicación gradual en el tiempo que facilite la adaptación de todos los agentes afectados.

2. ESTRUCTURA DE LOS TRIBUTOS AMBIENTALES.

En este apartado se propondrá cómo debería ser la estructura de un tributo ambiental para resultar constitucional y acorde con los objetivos que se buscan con él, para la protección del medio ambiente y no dar lugar así a problemas como los que estamos analizando. Hemos de perfilar en primer lugar una posible definición de "tributo medioambiental o ecológico". El término "impuesto ecológico" (como sinónimo de impuesto medioambiental) se utiliza a menudo de forma poco técnica para todo el conjunto de tributos medioambientales debido al desarrollo primario en el que se encuentra la fiscalidad ambiental.

Se puede decir que son tributos medioambientales en sentido amplio "todas las prestaciones pecuniarias de Derecho Público (impuestos, tasas, contribuciones especiales y los tributos especiales) que sirven directa o indirectamente para realizar objetivos de política ambiental. En este ámbito hay que incluir también los beneficios fiscales y otras medidas desgravatorias de carácter fiscal".

En este mismo sentido se define los impuestos ecológicos como "aquellas figuras tributarias cuya finalidad más que recaudar es influir en la actuación del sujeto pasivo para dirigir su conducta hacia comportamientos deseados por el legislador y que son beneficiosos para el medio ambiente. Se encuadran dentro de lo que se conoce con el nombre de "**extrafiscalidad**". o "**finés de ordenamiento**". La utilización del impuesto con fines de ordenamiento y, en general, con objetivos distintos a los estrictamente recaudatorios, es tan antigua como el impuesto mismo.

La extrafiscalidad es un término vago que nada significa en sí mismo, pero con el que por contraposición, pretende designarse todo aquello que se aleja del fin financiero o recaudatorio propio de la imposición. Cuando en el ámbito jurídico este tipo de términos se aparejan a otros de contenido más firme, acaban contagiándoles su propia indeterminación y vaguedad. Esto es lo que ha ocurrido con los conceptos de medidas tributarias extrafiscales o de Impuestos extrafiscales.

Es cuestión clásicamente controvertida en la doctrina la de si los tributos pueden clasificarse en fiscales y no fiscales en función de los objetivos perseguidos por los mismos. Serían así tributos no fiscales o de ordenamiento, los que pretenden conseguir objetivos de política económica, los que sin perder su condición de tributos, añaden a su función fiscal o recaudatoria **una función extrafiscal**, como puede ser **medioambiental**. Es importante recordar que siempre es una función añadida a la **recaudatoria**, porque sin esta **última no puede haber tributo**.

Sin embargo, creemos que se puede aludir a tributos primordialmente extrafiscales o primordialmente no fiscales atendiendo a cual sea la función predominante en los mismos, pero sin perder nunca de vista que fiscalidad y extrafiscalidad son, como se ha apuntado en la doctrina, las dos caras del fenómeno tributario.

2.1 ANTECEDENTES.

2.2 EL USO DE LOS INSTRUMENTOS FISCALES PARA LA PROTECCION DEL AMBIENTE EN EL MUNDO.

2.2.1 En Europa

- Instrumentos.

En el Derecho Europeo, las figuras tributario-ecológicas existentes o proyectadas más representativas, se enderezan a proteger, fundamentalmente, el agua y el aire, quedando en un segundo plano el suelo, y muy por detrás el paisaje.

- Impuestos.

Dentro del grupo de tributos, es claro el predominio de la categoría tributaria del impuesto, el cual, estructurado mediante el esquema de imposición directa, es el instrumento fiscal más utilizado para conseguir la reducción de emisión de contaminantes.

Éste instrumento ha permitido incentivar actitudes más respetuosas del entorno ambiental, sin embargo tiene el inconveniente de la identificación del causante de la

contaminación. No grava a los contribuyentes que ocasionan los daños ambientales, su objetivo se dirige más bien a alcanzar los estándares de política ambiental que pretende conseguir.

Inciden de manera indirecta en el agente contaminador para que éste busque, por su propia conveniencia económica, vías alternativas menos degradantes para el entorno natural, las cuales pasan por diferentes soluciones como la modificación de conductas, el desuso de hábitos nocivos y, en su caso, su sustitución por otros medios menos dañinos.

Como ejemplo de ésta categoría, tenemos el caso de:

Dinamarca, en donde en 1990, se estableció un impuesto sobre ciertos materiales de construcción para promover el reciclaje.

En Francia, existe un impuesto local sobre los residuos sólidos urbanos que grava a todas las propiedades sujetas al impuesto inmobiliario sobre la propiedad edificada, y a partir de 1992 se introdujo el impuesto sobre descarga sobre residuos sólidos urbanos y asimilados, que constituye una contribución parafiscal que deben liquidar las empresas por la recolección de residuos, cuyos ingresos afectan al tratamiento de residuos por las autoridades locales y federales.

En Holanda, existe un impuesto sobre el ruido de las aeronaves basado en su peso y características, cuya recaudación se destina a programas de insonorización.

En Dinamarca, Noruega y Suecia se presentan los impuesto sobre pesticidas; en Alemania, Francia, Italia, Holanda, Noruega, los impuestos sobre aceites lubricantes; en Dinamarca, Noruega, Holanda y Suecia, impuestos sobre embalajes no reutilizables; en Noruega y Holanda el del contenido de azufre de combustibles.

Los tributos sobre productos de aceite mineral financian en Suecia programas ambientales contra la acidificación en los lagos.

Los resultados que se han experimentado en estos impuestos en Europa a la fecha representan un instrumento relativamente útil para evitar contaminación de agua. Por lo que respecta a fertilizantes, pesticidas, aceites y lubricantes, es eficaz para evitar emisiones en el aire por el contenido de sulfuro en combustible, gasolina con y sin plomo, eficaz también para evitar residuos de envases no retornables y de bolsas de plástico.

Suecia ha reestructurado la imposición sobre la energía y otros tributos ambientales, gravando con un impuesto al contenido de carbono, según los combustibles, petróleo, carbón, gas natural, gas líquido y gasolina, así como los vuelos internos, en relación al nivel de emisiones, el impuesto sobre el azufre que grava el contenido del azufre del carbón y la turba, el impuesto sobre óxido de nitrógeno procedente de altos hornos.

Se estima que la Reforma Fiscal en Suecia ha integrado la función incentivante y recaudatoria de la fiscalidad ambiental, en tomo a impuestos vertebrales ya vigentes y unos tributos sobre productos nocivos o vertidos contaminantes. Cabe destacar que existe una tendencia generalizada de armonizar en un único impuesto sobre el consumo tratándose de productos, bienes y materiales contaminantes, sobre el modelo de valor añadido conforme a la respectiva capacidad contaminante (value added pollution).

- Contribuciones especiales.

Por otra parte, cuando se trata de financiar obras o servicios, son las contribuciones especiales y las tasas las categorías elegidas. Es decir, dentro de la fiscalidad ecológica, los impuestos se dirigen generalmente a desincentivar conductas anómalas, mientras las tasas y las contribuciones especiales son, preferentemente, instrumentos redistributivos de los costes causados por las actividades contaminantes.

En efecto, éstos son los instrumentos apropiados para hacer recaer en el sujeto contaminante los costes provocados cuando las actividades realizadas por éste son positivamente encuadrarles como presupuestos de hecho de tales figuras, como en el caso de actividades o servicios llevados a cabo por la administración, la utilización o el

aprovechamiento especial del dominio público o el beneficio adquirido por el sujeto pasivo como consecuencia de determinadas obras realizadas por la administración.

Respecto a las modalidades del hecho imponible en los tributos protectores del entorno natural, podemos concluir que las tasas ambientales emplean las tres variantes propias de dicha categoría; a saber, la utilización o aprovechamiento especial del dominio público, la prestación por parte de la administración de un servicio público que beneficie al medio ambiente y la realización de una actividad administrativa. En el caso de los impuestos, por su parte, las figuras existentes suelen estructurar su hecho imponible con base en el consumo de productos contaminantes o en la emisión o vertido de sustancias nocivas para el medio ambiente, predominando estos últimos. Excepcionalmente encontramos impuestos ambientales que gravan la extracción, fabricación o importación de materias o productos ecológicamente nocivos, como es el caso del proyectado impuesto europeo sobre el CO₂ y la energía.

Debido a que las distintas figuras tributario-ambientales existentes definen su base imponible tanto de manera monetaria como en forma de parámetro, el tipo de gravamen de éstas se estructura respectivamente como alícuota o como tipo de gravamen en sentido estricto. Esta última variante la utilizan los impuestos que gravan la emisión o el vertido de sustancias contaminantes.

En el caso de tributos sobre las emisiones (cánones de vertidos, impuesto gallego sobre contaminación atmosférica, etc.) son frecuentes los métodos de estimación objetiva basados, por ejemplo, en el consumo de agua.

Destaca en Italia, el establecimiento en 1987 de un subsidio directo para las industrias que cambiaran tecnologías para reducir residuos.

Respecto a los órganos de gestión de los tributos ecológicos, es de señalar que predominan los órganos de gestión específicos, es decir, entes u organismos creados especialmente para la gestión del tributo de que se trate.

2.2.2 MEXICO.

- Ley Federal de Derechos

En México, la Ley Federal de Derechos, prevé el pago de derechos de impacto ambiental, por el otorgamiento de la autorización de los proyectos de obras o actividades cuya evaluación corresponda al gobierno federal en su modalidad particular o en su modalidad regional, así como por la recepción y evaluación de la manifestación de impacto ambiental, así como la revalidación de evaluación de la autorización de impacto ambiental.

También se pagan derechos conforme a la legislación en cita, por el otorgamiento de la licencia ambiental única para la prevención y control de la contaminación de la atmósfera, de las fuentes fijas de jurisdicción federal que emitan olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera, por los servicios de verificación y certificación de equipos de medición de contaminantes de vehículos automotores en circulación en centros autorizados de vehículos automotores nuevos a través de la prueba de laboratorio de emisiones vehiculares, por el servicio de evaluación y verificación de la aplicación de métodos, procedimientos, partes componentes y equipos que reduzcan las emisiones de contaminantes a la atmósfera generados por vehículos automotores, por el registro de empresas generadoras de residuos peligrosos, instalación y operación de sistemas de almacenamiento de residuos peligrosos, de sistemas de reciclaje, de sistemas de reúso, de sistemas de tratamiento, de sistemas de incineración y de sistemas para el confinamiento de residuos peligrosos, por la recepción, estudio y autorización para importar y exportar residuos peligrosos, por la evaluación y emisión de la resolución del estudio de riesgo ambiental.

También se establecen en la Ley, derechos por el otorgamiento de constancias de cumplimiento de restricciones no arancelarias, entre otras, a sustancias químicas y residuos peligrosos cuyo objetivo final sea o no el comercio o la industrialización; derechos de registro, permisos para la importación y para exportación de plaguicidas y sustancias tóxicas y productos que las contengan; derechos por la expedición o

reevaluación de permisos generales para la compra, almacenamiento, consumo, fabricación, por intervenciones para importación y exportación, por la expedición de permisos ordinarios, extraordinarios, para el transporte especializado de explosivos y sustancias químicas; así como derechos por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación como cuerpos receptores de las descargas de aguas residuales.

- Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

Por otra parte, en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, de alguna manera las tasas impositivas con un carácter extrafiscal pretenden a su vez prevenir el equilibrio ecológico, cabiendo señalar que para el caso de los cigarrillos dicha tasa es del 100% y que para las gasolinas diesel y gas natural la tasa se va incrementando mes a mes conforme a los factores que se señalan en el propio ordenamiento.

No debe pasar por alto que se constituyó un "Fideicomiso Ambiental" destinado al apoyo de programas, proyectos y acciones dirigidas a la prevención y control de la contaminación ambiental en la zona metropolitana del Valle de México, el que tiene como principal fuente de recursos el sobreprecio de las gasolinas, que desde 1995 es de un centavo para las gasolinas Nova y Magna Sin y que a partir del 1° de mayo de 1996 se autorizó un segundo precio de tres centavos a la gasolina Nova, continuando de un centavo a la Gasolina Magna Sin, lo que se hace extensivo a la Premium.

- Ley del Impuesto sobre la Renta.

En la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, se hizo patente el apoyo a la inversión por parte del Gobierno Federal, motivo por el cual se reincorporó como un estímulo fiscal, en materia de impuesto sobre la renta, la figura de la deducción inmediata de las inversiones en bienes nuevos de activo fijo, en el ejercicio siguiente al que inicie su utilización; anteriormente se permitía tomar la deducción desde el ejercicio de su inversión, con la limitante de que la misma deberá efectuarse fuera de las áreas metropolitanas de Monterrey, Guadalajara y el Distrito Federal.

Mediante disposición transitoria de la Ley en cuestión, se establece que los contribuyentes sólo podrán ejercer la opción de la deducción inmediata, respecto de los bienes nuevos de activo fijo, entendiéndose como tales, aquéllos que se utilicen por primera vez en México, cuando las inversiones correspondientes se hayan realizado a partir de la entrada en vigor del nuevo régimen fiscal; esta situación implicará que en 2002 no se podrá aplicar la señalada deducción inmediata.

Tratándose de inversiones en las áreas metropolitanas de Monterrey, Guadalajara y el Distrito Federal, sólo será aplicable este estímulo en inversiones de activos, en el caso de empresas que sean intensivas en mano de obra, que utilicen tecnologías limpias en cuanto a sus emisiones contaminantes y no requieran uso intensivo de agua en sus procesos productivos. El ejecutivo determinará las características de este tipo de empresas.

2.2.3 VENTAJAS DE LOS IMPUESTOS AMBIENTALES EN EUROPA.

Cuadro 1: Resumen de una valoración de algunos impuestos ambientales

Impuesto sobre el sulfuro (S)	+++	+++	El contenido medio de sulfuro de los combustibles disminuyó considerablemente (40%) en 2 años y por consiguiente se obtuvieron considerables reducciones de las emisiones de S. Aun siendo un impuesto ambiental de carácter fiscal, tuvo un fuerte efecto de incentivo, probablemente en razón del tipo impositivo elevado.
Impuesto sobre el	?/+	?	Cambio en la calefacción de edificios de

CO2 (N)			combustibles fósiles a bio-combustibles en 2 años; mayor competitividad de la producción combinada de calor y energía.
Impuesto sobre el CO2 (S)	++	?	Análisis parciales indican algunos efectos como la reducción del 3-4% de las emisiones totales de CO2 en 2-3 años con una tendencia creciente.
Impuesto sobre vuelos nacionales (S)	+	?	Cierta incidencia en la aceleración de la sustitución de las cámaras de combustión en unas líneas aéreas y en las emisiones en general en 1-3 años.
Tasa por residuos (DK)	++	?	La evaluación prosigue; aumento drástico de reutilización de residuos de demolición del 12-82% en 6-8 años; y disminución de la producción de residuos; el tipo impositivo casi duplica el coste de la eliminación de residuos.



Diferencial impositivo sobre el combustible sin mezcla (S)	+++	+++	El diferencial impositivo contribuyó de manera significativa a la eliminación del plomo en 5-7 años; aparentemente, el diferencial cubrió los costes adicionales de la producción de combustible sin plomo -fuerte efecto de incentivo.
Diferencial impositivo sobre el diesel 'más limpio' (S)	+++	+++	El diferencial impositivo determinó un aumento drástico de la cuota de mercado del combustible 'más limpio' que cumplía con estándares ambientales más estrictos. Las rebajas impositivas de estos combustibles proporcionan un fuerte incentivo al reducir los

			costes de producción a un nivel inferior al de los combustibles normales.
Impuesto por residuos tóxicos (D)	++	++	Reducción de la producción de residuos de al menos un 15% en 2-3 años. En consecuencia se redujeron las capacidades previstas para incineración. El diseño y el tipo del impuesto proporcionaron un incentivo para las medidas de control de la contaminación en las plantas obligadas, contribuyendo a la reducción de emisiones Nox en un 35% en 2 años; reforzamiento exitoso de la política de permisos.
Impuesto por Nox (S)	+++	+++	Uno de los factores, en el contexto de la política de reforma agrícola, que contribuyó a un menor uso de fertilizantes artificiales en 5-10 años.
Impuesto por fertilizantes (S)	+	?	El sistema de exención de impuestos y los contratos sectoriales pueden haber tenido cierta repercusión ambiental positiva en 10-12 años; los ingresos por la tasa son modestos.
Impuesto por contaminación del agua (F)	+	+0	Repercusión positiva en las solicitudes y emisiones de permisos de baja contaminación. Los anuncios previos contribuyeron a acelerar la construcción de infraestructuras de tratamiento de aguas residuales.
Impuesto por contaminación del agua (D)	+	+	
Tasa por	+++	+	La tasa creó recursos para un aumento rápido

contaminación del
agua (NL)

de las instalaciones de tratamiento; aunque el incentivo fiscal fue bajo, el uso de las rentas para ampliar las infraestructuras de tratamiento contribuyó a una mejora sustancial de la calidad del agua en 10-15 años.

Tasa por residuos
domésticos (NL)

+++

?/+

Distribución más equitativa de costes de la gestión de residuos domésticos; las tasas variables pueden haber proporcionado un incentivo para la reducción de residuos (10-20% menos residuos por cabeza).

Tasas por
baterías (S)

++

0

La tasa hace factible el reciclado de las baterías de plomo; la tasa de recaudación en 1993 fue del 95% (60% en 1989); el efecto no está claro en relación a otros tipos de baterías.

Tasa por ruido de
aeronaves (NL)

+

0

Satisfactoria en términos de obtención de fondos; permitió la recuperación de costes de sólidas medidas de aislamiento alrededor del aeropuerto.

Leyendas:

+/++/+++ = efecto pequeño/intermedio/grande

0 = efecto nulo o insignificante

? = efecto desconocido

2.2.4 COSTO EFECTIVIDAD (EFICIENCIA ESTÁTICA).

Los impuestos, derechos o cargos permiten alcanzar los objetivos planteados de la manera menos costosa (más costo-efectiva). En términos técnicos, esto se logra al igualar el cargo o impuesto con los costos marginales de abatimiento. De igual manera, es posible alcanzar los objetivos mediante permisos intercambiables.

Algunos expertos concluyen que en Estados Unidos las soluciones de mercado son de 10 a 30 veces más económicas que la instrumentación de políticas de comando y control.

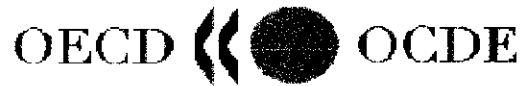
2.2.5 REESTRUCTURACIÓN DE IMPUESTOS EXISTENTES EN EUROPA.

Muchos países han reestructurado algunos de sus impuestos de tal manera que ahora están indexados a los niveles de emisiones de azufre, bióxido de carbono, plomo, benceno o fósforo. Este es el caso de los impuestos a los combustibles. Estos impuestos fueron creados originalmente con el objeto de generar ingresos fiscales para los gobiernos. Actualmente en promedio, en los países OCDE, 80% del precio de los combustibles son impuestos. Se ha procurado indexar este impuesto al nivel de contaminación de los combustibles. El mercado ha respondido creando combustibles más limpios como por ejemplo la gasolina sin plomo.

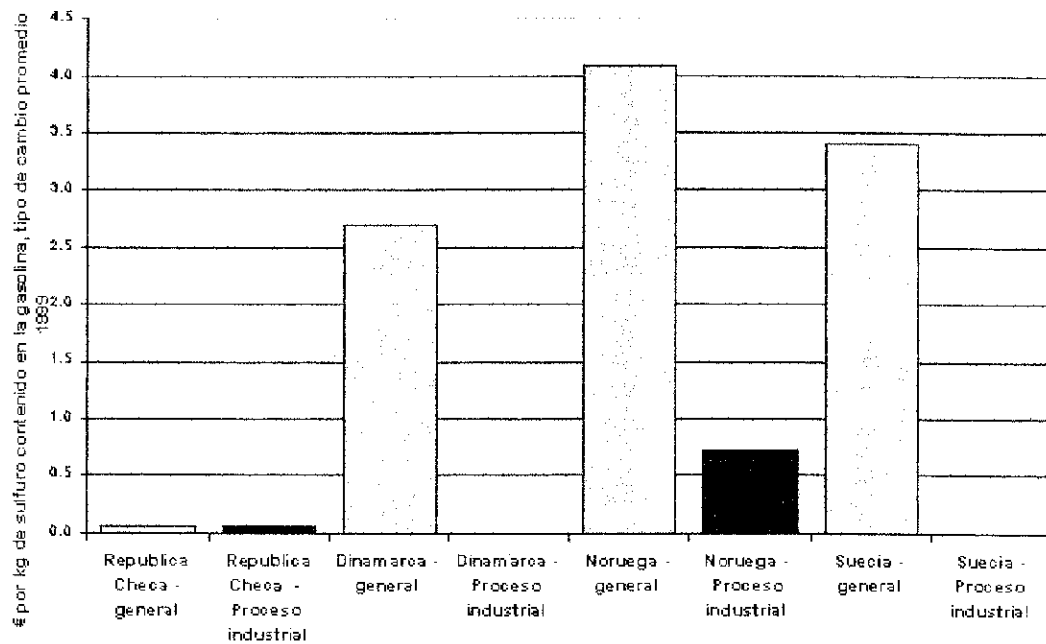
En la Gráfica 2, se presentan las tasas de impuestos en euros por kilogramo de contenido de azufre en los combustibles en general y en los combustibles empleados en procesos industriales para el año 2000. Las tasas más altas se observan en Noruega, seguida de Suecia y Dinamarca, la tasa más alta es menor a 4.5 euros por kilogramo de azufre.

Gráfica 2

Creación de nuevos impuestos



Impuesto a los combustibles por su contenido de azufre 1° de enero del 2002.



Una tercera opción de política adoptada por algunos países OCDE ha sido el establecimiento de nuevos impuestos, cargos o derechos en productos tales como: residuos, baterías, envases, pesticidas, fertilizantes, detergentes y aceites. El objetivo primordial es inhibir el consumo de estos productos y en consecuencia, la producción, a fin de generar menores residuos y que el impacto sobre el medio ambiente sea menor. La respuesta del mercado a estas iniciativas depende mucho de la flexibilidad o elasticidad de la demanda, por lo que en algunos casos el mayor logro de estos nuevos impuestos ha sido la generación de recursos.

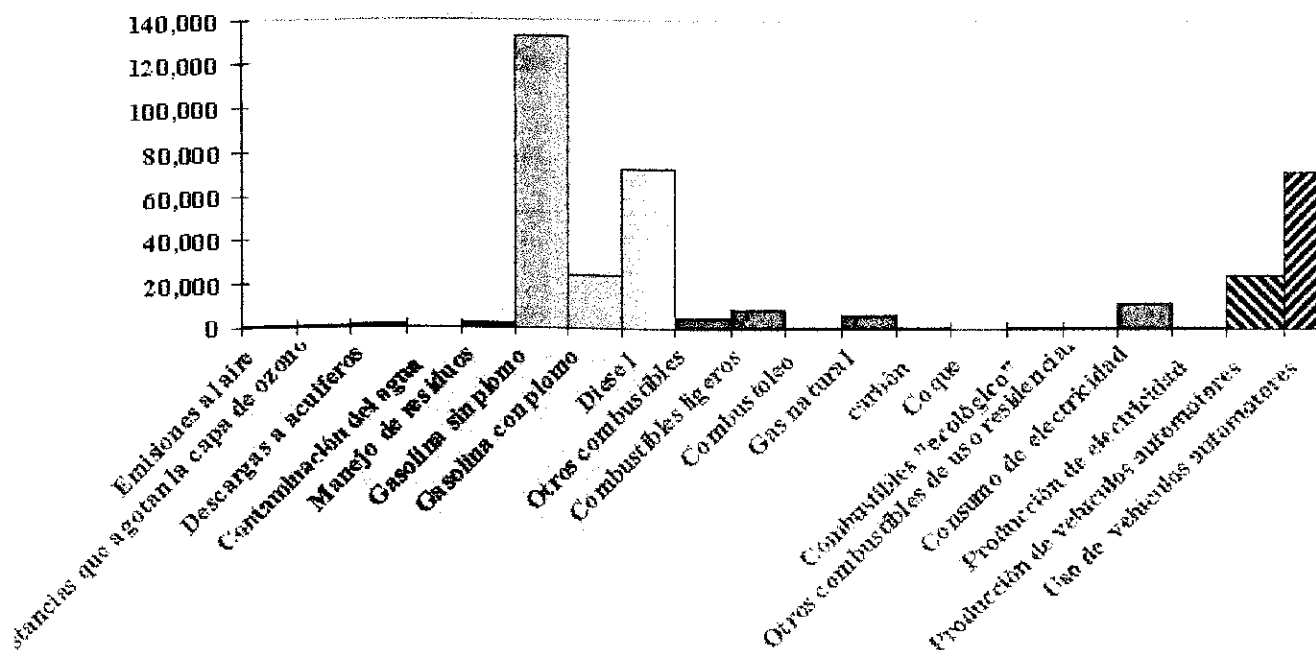
2.2.6 RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS AMBIENTALES EN EUROPA.

Las reformas fiscales ambientales en los países OCDE se han caracterizado por ser neutrales en la recaudación. En términos generales, su instrumentación consiste en la introducción de nuevos cargos o impuestos ambientales y la eliminación o disminución de otros impuestos. En algunos casos a cambio de la creación de impuestos ambientales se han disminuido impuestos sobre la renta o sobre el trabajo. En otros países estos recursos se canalizan a la inversión en ahorro energético o a la disminución de impuestos que afectan a la industria. La recaudación por concepto de impuestos ambientales oscila entre el 1 y el 4.5% del PIB y su mayor proporción se encuentra en los impuestos a combustibles para transporte e impuestos sobre vehículos (Ver Gráfica 3).

Gráfica 3



Recaudación generada por concepto de impuestos relacionados con el ambientales en 21 países miembros de la OCDE, 1996



2.2.7 INICIOS DE ALGUNOS PAISES

2.2.8 1ra FACE

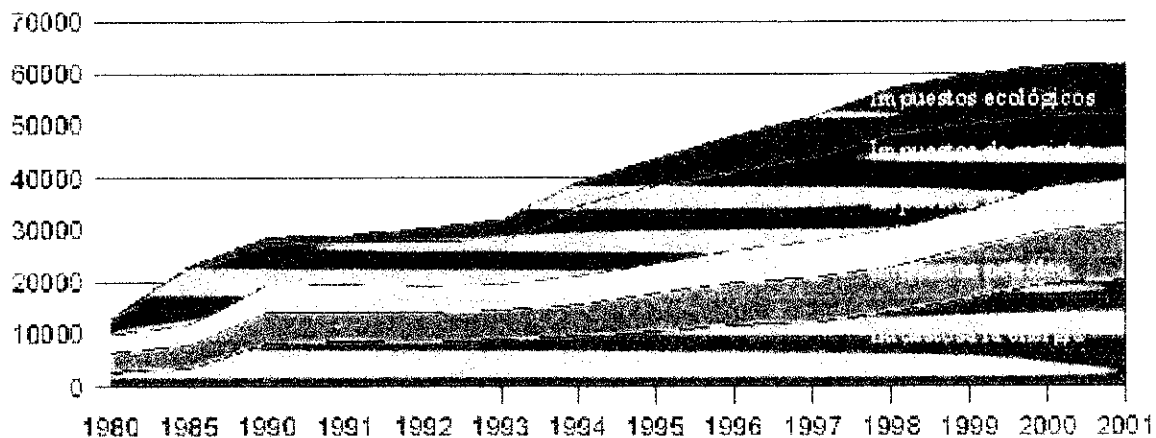
FINLANDIA- Por primera vez se creó un impuesto al carbón, se disminuyó además el impuesto sobre la renta y las contribuciones al seguro social.

NORUEGA- En 1991 se instituyó un impuesto al CO₂, que se amplía progresivamente hasta cubrir el 64% de las emisiones de CO₂. Como medida complementaria, se hace una disminución al impuesto sobre la renta.

SUECIA- Se realizó una reforma fiscal ambiental en 1991. Los impuestos al CO₂, al azufre y a los NO_x se traducen en una reducción significativa del impuesto sobre la renta.

DINAMARCA.- En 1992 se aprobaron impuestos al carbón en los combustibles, "Paquete Energético" (1995-2002) y otros impuestos verdes. Todos ellos con destino específico. (Ver Gráfica 4)

Gráfica 4
Impuestos en Dinamarca
Millones de Marcos



PAÍSES BAJOS.- En 1998 se decretó el "Decreto General de Protección Ambiental" donde algunos cargos se convirtieron en impuestos con destino específico con excepción del cobro del agua. Entre los años 1992 al 2001 se llevó a cabo la "Reforma Fiscal Ambiental". En 1996 se impuso un impuesto energético en pequeños usuarios y otros impuestos verdes; a cambio se redujo el impuesto sobre la renta y las contribuciones al seguro social.

2.2.9 2da FASE.

FRANCIA.- En 1999, se inició la reforma fiscal ambiental que sustituye derechos por impuestos con destino específico (excepto derechos de uso de agua). Se decretaron impuestos de energía a la industria, mismos que fueron rechazados por el Congreso en el 2000. El futuro de la reforma fiscal ambiental en Francia es incierto.

ALEMANIA.- Inició su reforma fiscal ambiental en 1999; se incrementaron los impuestos a combustibles minerales, fósiles y electricidad; se redujeron las contribuciones al seguro social.

ITALIA.- Su reforma fiscal ambiental abarca de 1999 al año 2005. Se reestructuraron los impuestos a los minerales y combustibles fósiles. Se incrementaron los impuestos a la gasolina, diesel, carbón, aceites, gas, y actualmente, está en proceso una reducción a los impuestos al trabajo.

REINO UNIDO.- En 1997 se estableció un impuesto a los combustibles para el transporte que ha tenido un incremento real del 3-6%. En abril del 2001 se decretó un pago de cargos por concepto de cambio climático (uso comercial de la energía). Actualmente existe otro impuesto relacionado con el medio ambiente, que es el impuesto a basureros (1996). Se redujo la contribución de los trabajadores al seguro social.

2.2.10 3ra FASE

IMPUESTO INTERNACIONAL: propuesta de un impuesto al CO2 en la Unión Europea (Tercera fase)

Actualmente, en Europa se discute la creación de un impuesto al CO2. En 1991 la propuesta fue rechazada por el Consejo de la Unión Europea. En 1997 se hizo una nueva propuesta para determinar tasas mínimas de impuestos. En esta iniciativa se establece la inclusión de todos los productos energéticos, por lo que se eliminan las exenciones, y además, como consecuencia, en algunos países se elevaría la tasa mínima de impuesto. Durante el 2000 se presentó un documento que propone la comercialización de emisiones. En el 2001 se habla de "inducir a la cooperación" y durante este año las negociaciones continúan.

3. OBJETIVO DEL TRABAJO.

3.1 BOLIVIA DEBE ADOPTAR REFORMAS FISCALES AMBIENTALES.

¿Qué vamos a hacer?

- **Un Plan de impuestos Verdes para revertir el deterioro ambiental del agua, aire, suelo y subsuelo a lo largo y ancho del país**
- **Un gobierno comprometido con la naturaleza y el desarrollo, que dé vida a la política ambiental**
- **Conservar y desarrollar los recursos naturales para lograr su aprovechamiento sustentable**
- **Generación de beneficios para las comunidades de zonas naturales protegidas**

- **Esfuerzo común: gobierno, sectores productivos y sociedad**

Nuestra generación y las futuras, dependen de la integridad del medio ambiente. Nadie puede escapar de los peligros que derivan de la devastación forestal, de la contaminación del aire y del agua, del cambio climático, entre otros. Un gobierno ecologista, no permitirá que se explote el presente condenando al futuro.

El gobierno ecologista que se propone, combinará sustentabilidad ambiental con progreso social y económico: que el crecimiento económico no comprometa el equilibrio ecológico. Además de utilizar racionalmente los recursos naturales, debemos mejorar las condiciones ambientales de manera que les dejemos a nuestros hijos un mejor mundo que el que recibimos. El mantenimiento, la restauración y protección de nuestros recursos naturales es un pilar para el crecimiento de las generaciones futuras. Nuestra principal responsabilidad es con ellas.

Pero actuar en esta materia es imperativo, Hemos visto como los desastres naturales ocasionan daños mayores por errores humanos: formas irracionales de sobreexplotación de recursos, expansión descontrolada e irresponsable de la mancha urbana, entre otros. Para cambiar esta realidad, proponemos una nueva actitud con las siguientes preguntas:

¿Cómo lo vamos a lograr?

- **Marco institucional para el desarrollo sustentable.** Nuestro esfuerzo en defensa del medio ambiente implica un esfuerzo común y coordinado de diversas instancias gubernamentales, por lo que adecuaremos la estructura y las actividades de la administración pública con un enfoque ecologista. Buscaremos una mayor integración de todo el gobierno para que cada proyecto tenga un enfoque ambiental.
- **Reforma Fiscal y Medio Ambiente.** La Reforma Fiscal propuesta introducirá esquemas tarifarios y estímulos que reflejen la importancia de los recursos naturales y promuevan la utilización de energía renovable y no contaminante, que refleje la reducción de emisiones contaminantes, el uso racional de los recursos naturales, el ahorro de agua, la utilización de energía e insumos no contaminantes, así como la protección de los ecosistemas.
- **Protección de ecosistemas y biodiversidad.** Nuestras selvas y bosques tendrán un manejo sustentable que permitirá el desarrollo de las comunidades que lo habitan y se conservarán los ciclos de agua naturales y al mismo tiempo

garantizaremos que la enorme riqueza de flora y fauna de estos ecosistemas será gozada por las generaciones futuras al mismo tiempo que generaremos una vida digna a quienes viven de ellos. Incrementaremos el número de zonas naturales protegidas y se propiciará la conservación de cinturones verdes para frenar el crecimiento desmedido de ciertas zonas urbanas.

- **Uso responsable del agua y contaminación del aire.** La gestión del agua en las distintas regiones del país partirá de los consejos de cuenca. Vigilaremos con mayor eficacia el uso que hacen las industrias del agua para propiciar que la ahorren, reciclen y contaminen menos. Aceleraremos el saneamiento de ríos, lagos y depósitos subterráneos. Por otro lado, promoveremos el uso de tecnología que reduzca la emisión de contaminantes, propiciaremos que haya programas de mejoramiento de la calidad del aire en más ciudades, así como generación y uso de energía no contaminante.
- **Industria responsable y limpia.** Trabajaremos junto con las industrias para que participen en programas voluntarios y de autorregulación, al mismo tiempo que garantizaremos auditorías transparentes y profesionales por parte de la autoridad para dar como resultado procesos productivos más limpios, un combate integral a la contaminación que generan y disminuir los riesgos ambientales. Propiciaremos que opten por reciclar sus empaques y embalajes y facilitaremos el manejo de sus residuos peligrosos abriendo confinamientos que garanticen seguridad.
- **Una nueva cultura tributaria ambiental y de coparticipación.** La participación de todos los ciudadanos es indispensable para combatir los problemas ambientales. Por ello, como gobierno invitaremos a toda la sociedad a construir una nueva cultura ambiental donde existan valores ambientales, más allá de incentivos y sanciones. Difundiremos información acerca de los efectos negativos que tienen algunas actividades cotidianas sobre el medio ambiente; emprenderemos grandes esfuerzos para generar menos basura y propiciaremos

el consumo de productos amigables con la naturaleza. Introduciremos la educación ecológica en todos los niveles escolares.

¿Funcionan los impuestos ambientales?

En el Cuadro 1 se resumen los resultados de la revisión y valoración cuantitativa del pequeño número de estudios de evaluación existentes sobre impuestos ambientales. Las conclusiones principales son las siguientes:

- los impuestos evaluados mostraron *beneficios ambientales* y, en la mayoría de los casos, parecen *eficaces en relación con los costes*, dentro de las limitaciones de la evaluación efectuada;
- *ejemplos* de impuestos especialmente efectivos son los impuestos suecos a la contaminación del aire; los holandeses a la contaminación del agua; y la tasa sobre el óxido de nitrógeno y los regímenes de diferenciación fiscal para combustibles de automoción en Suecia.
- en general, los impuestos con finalidad de incentivo son eficaces desde el punto de vista ambiental cuando el impuesto es *suficientemente elevado para estimular las medidas de control de contaminación*;
- una contribución considerable a la efectividad ambiental de las tasas para recuperación de costes es la que proporciona el uso de las *rentas fiscales para los gastos ambientales conexos*.
- los impuestos pueden surtir efecto en períodos de tiempo relativamente cortos (2-4 años), y por consiguiente pueden compararse favorablemente con otros instrumentos de política ambiental, aun cuando los impuestos a la energía (como en algunas jurisdicciones) pueden tardar de 10 a 15 años en producir efectos de incentivo sustanciales.
- no es fácil evaluar un impuesto y su repercusión ambiental. A menudo, los impuestos *forman parte de un paquete de medidas políticas difíciles de diferenciar*. por ello, no siempre puede identificarse con claridad la efectividad del impuesto 'per se'.

- El principio quien contamina paga, no debe ser considerado exclusivamente para un sistema de infracciones o transgresiones, sino que su relieve preciso ha de estar inspirado en la solidaridad colectiva, y por tanto, como un instrumento económico al servicio de está.

Además, los impuestos pueden tener múltiples efectos ambientales y beneficios secundarios que podrían mejorar la política en cuatro ámbitos esenciales - el entorno, la innovación y la competitividad, el empleo y el sistema fiscal.

3.2 USO DE LOS RECURSOS RECAUDADOS POR IMPUESTOS AMBIENTALES.

Los recursos derivados de los impuestos ambientales pueden utilizarse para reducir otros impuestos, tales como el impuesto sobre la renta, sobre el trabajo (hipótesis del doble dividendo) o sobre otros bienes. Por otro lado, pueden emplearse para reducir el déficit de la cuenta pública. También pueden utilizarse para inversión en conservación o restauración de los recursos naturales.

3.3 REDUCCIÓN DE OTROS IMPUESTOS: LA PARADOJA DEL DOBLE DIVIDENDO.

Algunos países europeos buscan tener un doble dividendo: mejorar el medio ambiente y a la vez incentivar su economía mediante la disminución de otros impuestos. Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Italia, Suiza, Suecia, Reino Unido y Francia son países europeos que al crear impuestos ambientales han procurado disminuir otros impuestos, en el Cuadro 1 se presentan algunos ejemplos. Sin embargo, no existe evidencia contundente en cuanto a la presencia de este doble dividendo. En este sentido, es fundamental que el objetivo principal de los impuestos ambientales sea el mejoramiento del estado de los recursos naturales, por encima de otros objetivos.

Cuadro 1



Doble dividendo (paquete de impuestos)

País	Año de inicio	Incremento en los impuestos	Recorte de impuestos	Magnitud
Suecia	1990	CO ₂ SO ₂ Varios	Impuesto Sobre la Renta (ISR) Impuestos a la energía en la agricultura	2.4% del total de la recaudación
Dinamarca	1994	Varios ¹ CO ₂ SO ₂	ISR Contribución al seguro social (CSS) Ingresos al capital	Alrededor del 3% del PIB para 2002, 8% del total de la recaudación
Países Bajos	1996	CO ₂	Impuesto al capital (CPT), ISR, Contribución al seguro social	0.3% del PIB en 1996, o alrededor del 0.5% del total de la recaudación
Reino Unido	1996	Relleno sanitario	Contribución al seguro social	Alrededor del 0.1% del total de la recaudación en 1999
Finlandia	1997	CO ₂ Relleno sanitario	ISR Contribución al seguro social	0.3% del PIB para marzo de 1999, o 0.5% del total de la recaudación.
Noruega	1999	CO ₂ SO ₂ Diesel	ISR	0.2% del total de la recaudación en 1999.
Alemania	1999	Productos del petróleo	Contribución al seguro social	Alrededor del 1% del total de la recaudación en 1999
Italia	1999	Productos del petróleo	Contribución al seguro social	Menor al 0.1% del total de la recaudación en 1999

3.4 COSTOS ADMINISTRATIVOS.

Al diseñar cualquier tipo de impuesto es trascendental considerar los costos administrativos relacionados con su creación e instrumentación. Los costos están en función del número de impuestos existentes, del tamaño y de la complejidad de la base del impuesto, del tamaño y de la complejidad de las exenciones, del número de contribuyentes potenciales, del costo y las técnicas de monitoreo y de la posibilidad de generar recursos fiscales.

El costo administrativo del impuesto por disposición en rellenos sanitarios en el Reino Unido equivale al 0.56% de su recaudación, mientras que el IVA requiere del 0.63% de

su recaudación para sufragar sus costos administrativos y el Impuesto Sobre la Renta 0.1%. En Dinamarca, el costo administrativo del impuesto al CO2 representa del 1% al 2% de la recaudación. Por otro lado, en Bélgica, los costos administrativos de los impuestos ecológicos ("ecotaxes") representan 20 veces el valor de la recaudación. Esto sucede debido a que se trata de impuestos ecológicos bajos en una base gravable muy amplia y específica. Los costos administrativos de la aplicación de impuestos ambientales pueden variar enormemente por lo que no puede establecerse una conclusión generalizada.

3.5 IMPACTO DISTRIBUTIVO.

Al evaluar el impacto distributivo de los impuestos relacionados con el medio ambiente, es necesario considerar el impacto que podrían tener medidas compensatorias y de mitigación, los efectos inducidos sobre el empleo, así como la distribución de los beneficios ambientales que resulten del impuesto. El impacto en la distribución del ingreso puede ser directo o indirecto. El impacto directo se relaciona con la estructura del gasto en los hogares (en particular energía y transporte). El impacto indirecto se observa mediante el efecto de los impuestos sobre los precios de los insumos de la producción.

Una evaluación objetiva debe considerar: el impacto indirecto de medidas compensatorias y los efectos sobre el empleo, así como la distribución de los beneficios ambientales que resulten del impuesto. Actualmente, existe muy poca evidencia del impacto distributivo. Los impuestos a la energía o al agua han sido regresivos en Dinamarca, por lo que en este caso, impuestos más elevados como los requeridos para alcanzar los niveles de Kioto, podrían tener efectos equivalentes.

Por el contrario, si baja el precio o bien si no hubiera una cantidad de compra garantizada se provocaría un incremento en los precios de la energía y en consecuencia una reducción en la demanda, así como en las emisiones de producción. Lo cual se traduciría en un aumento en eficiencia económica. Una de las primeras medidas que sería necesario abordar al considerar una reforma fiscal ambiental es la

eliminación de medidas distorsionantes, ya sean impuestos o subsidios que inciden en el deterioro del ambiente.

3.6 EVIDENCIA.

En la literatura no hay evidencia contundente de un impacto significativo en la competitividad en países de la OCDE. Sin embargo, la falta de evidencia se debe a numerosas medidas de mitigación, tales como reducciones en las tasas de impuestos y exenciones sobre actividades específicas.

En la base de datos de la OCDE se tienen registrados más de 1000 exenciones. No todas tienen el propósito de favorecer la competitividad, sin embargo, directa o indirectamente disminuyen el impacto negativo sobre los sectores productivos.

Otras medidas de mitigación recurrentes en países OCDE son el reembolso de impuestos a la industria, el reciclaje de las captaciones de impuestos (por ejemplo, subsidios para el ahorro de energía), modificación de impuestos (el doble dividendo), la implementación gradual del impuesto y la condicionalidad como en el caso de los impuestos por acuerdo voluntario.

3.7 LA COMPETITIVIDAD COMO UN GRAN RETO.

En algunos casos, la aplicación de impuestos ambientales se pospone por el riesgo de perder competitividad, lo que resulta en una situación de "dilema del prisionero".

Un estudio reciente de la OECD reporta que *"Los países.... podrían considerar la posibilidad de concertar un conjunto de opciones de política y de estrategias diseñadas e implementadas a nivel nacional, pero dentro de un marco que les permita un dialogo multilateral."* Esta declaración sugiere la consideración de la reducción conjunta y gradual de las actuales exenciones de impuestos a fin de que la competitividad relativa entre países se vea inalterada.

Existen alternativas para contrarrestar el impacto en la competitividad. Al hacer una reforma fiscal integral, es posible eliminar aquellos impuestos que tienen un impacto

negativo en términos de eficiencia. Otras opciones pueden ser: anunciar con anticipación el nuevo impuesto y aplicarlo progresivamente, eliminar exenciones totales sustituyéndolas por tasas impositivas indexadas con emisiones, o bien, simplemente regresar los recursos a los contribuyentes sin afectar los incentivos.

3.8 ACEPTACIÓN SOCIAL.

Es fundamental contar con el respaldo de la sociedad al generar políticas ambientales y considerar tanto a los hogares como a los inversionistas, a la industria, a las ONG's y al público en general. La creación de impuestos ambientales no es la excepción. Por este motivo en primer lugar, el impuesto debe tener un propósito claro, mismo que debe darse a conocer. Por ejemplo, explicar el propósito de un impuesto relacionado con el cambio climático o sobre plaguicidas, generaría menos rechazo.

La implementación debe ser gradual e ir acompañada de una advertencia previa. Normalmente se tiene una mayor aceptación cuando se sabe previamente que habrá un aumento en los impuestos sobre todo si el aumento será progresivo. Un buen ejemplo es el impuesto progresivo al combustible de transporte en el Reino Unido.

Las reformas de impuestos ambientales se deben dar preferentemente en un contexto amplio de reformas, tanto fiscales como de política. Un paquete de impuestos tiene una mayor aceptación ante la recaudación de impuestos ambientales. Por ejemplo, el paquete de reformas a los impuestos sobre la energía en Alemania.

4 CONCLUSIONES.

Al diseñar instrumentos fiscales relacionados con el medio ambiente, es de crucial importancia determinar los objetivos del instrumento: pudiera ser el aumento de la recaudación, la generación de incentivos que modifiquen el comportamiento, incidir en algún sector productivo o alguna combinación. En caso de que el principal objetivo sea la generación de incentivos para la conservación o el mejoramiento de los recursos naturales, es necesario hacer algunas consideraciones. En primer lugar, la base gravable debe estar estrechamente relacionada con el problema ambiental que se

pretende resolver. En segundo lugar, los agentes contaminadores deben enfrentar un precio positivo en el margen, al emitir una unidad más de contaminación. De preferencia el precio debe reflejar la estimación (o la medida) del daño ambiental provocado. En tercer lugar, es importante que el diseño sea transparente y que la sociedad conozca las reglas de su instrumentación. En cuarto lugar, se recomienda restringir los objetivos del instrumento a uno o dos, pues de otra manera, existe el riesgo de no poder cumplir el principal objetivo que es el solucionar un problema ambiental. Mediante pagos o transferencias que no alteren los incentivos creados podrían solucionarse algunos de los problemas de competitividad o de distribución del ingreso que se generen a raíz de la introducción del instrumento económico. En quinto lugar es importante mantener la sencillez del instrumento para evitar costos administrativos innecesarios.

El trabajo interinstitucional entre las agencias de gobierno involucradas es un factor importante en el logro de los objetivos de los instrumentos fiscales relativos al medio ambiente. Una parte fundamental del éxito de los países de la OCDE en cuanto a los impuestos ambientales, ha sido el establecimiento de un grupo de trabajo de expertos, conformado por representantes de los ministerios de hacienda, de finanzas y de medio ambiente. Lo cual les ha permitido desarrollar la capacidad de trabajo conjunto y contar con una definición clara del objetivo principal de la reforma fiscal.

La experiencia en la implementación de los instrumentos económicos en la política ambiental en los países de la OCDE, se caracteriza por una tener una rápida evolución y por el desarrollo de una gran variedad de instrumentos derivados de la combinación de sistemas en cada país.

Pero podemos resumir en lo siguiente:

1º.- Su incidencia diferenciada por sujetos pasivos les permite minimizar los costes totales de control de la contaminación.

2º.- Son capaces de señalar incentivos tecnológicos, ya que por su actuación no se agotan al alcanzar un determinado nivel de mejora ambiental.

3º.- Su funcionamiento se identifica con la imposición indirecta, lo que facilita su conexión con las líneas básicas de la reforma fiscal moderna.

4º.- Su aportación recaudatoria no es despreciable, alcanzando en algunos casos porcentajes significativos de participación en los ingresos tributarios totales (es el caso, por ejemplo, de la recaudación obtenida por los impuestos sobre el consumo de agua y adquisición de vehículos en Holanda, sobre las emisiones de CO2 en Suecia o sobre el consumo de energía en Alemania, Dinamarca y Japón. OCDE 1993).

5º.- Su recaudación suministra recursos que pueden ser destinados a inversiones en infraestructura ambiental.

6º.- Su aceptación política y social es elevada, lo que reduce enormemente su potencial carácter conflictivo (La conflictividad podría deducirse a nivel internacional por razones de competitividad y a nivel interno por la oposición de los sectores industriales más contaminantes. Sin embargo, este tipo de figuras impositivas tiene una buena imagen entre los ciudadanos y además los gobiernos son en general muy receptivos a nuevas formas de conseguir ingresos públicos).

7ª.-Cualquier actuación a favor del medio ambiente debe examinarse como una creación de ventajas de una persona física o jurídica a favor de la colectividad y, en consecuencia, la exigencia de compensación que debe atribuirse en tal caso, por el valor añadido a la conservación ambiental.

BIBLIOGRAFIA

BUÑUEL GONZALEZ, HERRE MOLINA. Modelo de Código Tributario ambiental para América Latina. Instituto de estudios fiscales.

CARDENAS CUTIÑO GUSTAVO. Diccionario de Ciencias Económico Administrativas. Tercera edición 2002

GAGO RODRIGUEZ Y LABANDEIRA VILLOT, X. (1997) "La imposición ambiental: fundamentos, tipología comparada y experiencias en la OCDE y España" Hacienda Pública Española. No. 141/142, (1997).

GAGO RODRIGUEZ A. y LABANDEIRA VILLOT, X (1997) "La imposición ambiental en España".

GAGO RODRIGUEZ A. y LABANDEIRA VILLOT, X (1999) "La reforma fiscal verde". Ed. Mundi Prensa. Madrid.