

INSTRUMENTOS EXTRAFISCALES COMO HERRAMIENTA DE POLITICA FISCAL PARA CONTROLAR EL CAMBIO CLIMATICO, CASO MEXICO- COLOMBIA

EXTRAFISCAL INSTRUMENTS AS A TOOL OF FISCAL POLICY TO CONTROL CLIMATE CHANGE, CASE MEXICO-COLOMBIA

Artículo de revision

Pedro J Arrieta M. ¹
Alexis Palacios Arrieta. ²
Rubén Antonio Franco³

Resumen: Los impuestos verdes, hoy día cobran una vigencia importante, ya que los continuos cambios climáticos, producidos por la alta contaminación, generada por la inconciencia del ser humano, y la alta emisión de gases con efecto invernadero, han alcanzado un récord sin precedentes; es así como el hombre se ve abocado a crear instrumentos de política fiscal, contaminación ambiental que producida coincidentemente por el mismo hombre, en el afán de producir bienes y riquezas, se ha olvidado de todos los efectos negativos que trae consigo todo este tema de la industrialización y la inapropiada explotación de los recursos naturales no renovables; es aquí donde los gobiernos juegan un papel preponderante y la utilización de los instrumentos de política pública fiscal, llamados impuestos Extrafiscales o impuestos verdes, son utilizados como mecanismo para corregir las externalidades negativas.

Palabras clave: Extrafiscalidad, Instrumentos Fiscales, Impuestos Verdes, Reformas fiscales, Gases de efecto invernadero, Cambio Climático, impuesto Pigouviano.

Abstract: Green taxes nowadays take on an important validity, since the continuous climatic changes, produced by the high pollution, generated by the unconsciousness of the human being, and the high emission of greenhouse gases, have reached an unprecedented record; this is how man is forced to create instruments of fiscal policy, environmental pollution that coincidentally produced by the same man, in the effort to produce goods and wealth, has

¹ Magister en Derecho Tributario, Especialista en Tributación, Contador Público, Catedrático Universitario. pjarrietam@ul.edu.co. teléfono Barranquilla-Colombia

² Magister en Administración de Empresas e innovación, Especialista en Revisoría Fiscal y Auditoría externa, contador público y economista, Profesor investigador de la facultad de Administración y Negocios de la Universidad Simón Bolívar, apalacios@unisimonbolivar.edu.co. -Barranquilla-Colombia

³ Doctor en Estudios Fiscales, Magister en Auditoria, Licenciado en contaduría Pública, coordinador de postgrado de la facultad de Contaduría y Administración de la Universidad autónoma de Sinaloa. Afranco2326@gmail.com. Culiacan, Sinaloa, México.

forgotten all the negative effects that this whole issue of industrialization and inappropriate exploitation of non-renewable natural resources; It is here where governments play a predominant role and the use of fiscal public policy instruments, called Extra-fiscal taxes or green taxes, are used as a mechanism to correct negative externalities.

Keywords: Extra-taxation, Fiscal Instruments, Green Taxes, Tax reforms, Greenhouse gases, Climate Change, Pigouvian tax.

Introducción

El objetivo principal de este trabajo es analizar la Extrafiscalidad, así como los impuestos verdes, vistos como instrumentos de política fiscal en los países de México y Colombia, analizando su ordenamiento jurídico-tributario, que respalden la aplicación de este tipo de medias, para que estos puedan garantizar un medio ambiente sano para todos sus habitantes.

Iniciaremos revisando la obligatoriedad Constitucional de protección al medio ambiente de estos dos países, así mismo recordando que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, de aquí en adelante OCDE, lidera todo el tema medio ambiental, sobre todo con los países miembros, México pertenece a dicha entidad, Colombia es invitado.

Revisaremos las experiencias de los países europeos en la utilización y puesta en marcha de dichos instrumentos, como es el caso de España y muchos otros países de la Unión Europea, que han tenido mucho éxito en su implementación y cambio de conducta del contaminante, postulado que hizo vigente Arthur Cecil Pigou, con su libro la economía del bienestar, y donde se derivó el termino de impuestos Pigouviano.

Para finalizar con la revisión de cómo se encuentra México y Colombia en la implementación de dichos instrumentos, su evolución y puesta en marcha, partiendo desde su normatividad interna, así como las recomendaciones por otras entidades como la ONU, OCDE, FMI.

El objetivo principal de este trabajo es dar respuesta a los siguientes interrogantes.
¿Es la Políticas fiscal la herramienta idónea para enfrentar el cambio climático en México y Colombia?

¿Los *impuestos verdes*, serán los Instrumentos que coadyuven a controlar el Cambio Climático y a Concientizar al hombre a no seguir contaminando?

¿Será que los Sistemas tributarios en México y Colombia, soportan los impuestos extrafiscales, denominados también impuestos verdes?

¿El principio de quien contamina paga, si se está aplicando, en México y Colombia o realmente es pura literatura económica?

1. DESARROLLO

1. Antecedentes normativos de obligatoriedad de implementar políticas fiscales encaminadas al medio ambiente y otras definiciones importantes.

Según palabras de la CEPAL, organismo adscrito a las Naciones Unidas, y encargada de velar por el desarrollo económico y social de la región, expresó que las políticas fiscales son una herramienta imprescindible para lograr los objetivos planteados por cada gobierno, y con esta ganar inclusión social, igualdad, así como un mayor crecimiento, esto tras la aprobación de la agenda 2030 en el año 2015, dicha agenda plantea 17 Objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental, donde la política fiscal juega un papel importantísimo para el logro de cada uno de los objetivos planteados.

Uno de los 17 objetivos, es el de la acción por el clima, y todo lo que esto acarrea, razón por la cual los gobiernos se ven abocados a implementar medidas, mecanismos, instrumentos eficaces que redunden en beneficio del planeta, en aplicación y realización de la acción 13, denominada por las naciones unidas como: “Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos” ONU, (2015).

Para darle mas entendimiento al estudio es importante definir la palabra politica fiscal y lo que esta conlleva, para Martner, (2008), entiende la política fiscal y establece que estas: “Se refieren a las políticas de Gobierno que procuran influenciar la dirección de la economía a través de cambios en impuestos y gastos públicos”. Puede contrastarse con la política monetaria (manejo de tasas de interés)”.

Según definición del diccionario Forex (2011), La política fiscal es el uso del gasto gubernamental y la recaudación de impuestos para influenciar en la economía.

Para Doménech (2004), entiende a la Política fiscal, como “Uno de los determinantes del bienestar económico y de los niveles de renta per-cápita de una economía”, esta definición es muy importante ya que los estados para permitir un bienestar económico general, debe trabajar muchas variables, y una de estas son los impuestos, carga impositiva, es por eso que nuestro estudio es relevante, ya que los Estados deben tomar en cuenta muchas variables al momento de establecer impuestos, y más si son del orden extrafiscal.

Como bien sabemos en el tema tributario una de las características de los impuestos es que no tienen destinación específica, más bien su destino es cumplir con las necesidades del estado, entiéndase a cumplir los preceptos constitucionales, como son educación, salud, recreación, y otros bienes esenciales, es por eso que se le da cabida a una nueva terminología conocida hoy un poco más que antes y son los impuestos extrafiscales, impuestos verdes, ecotasas, contribuciones ambientales, eco-impuestos y muchas otras definiciones existentes, pero que al final su origen y destino debe ser el de controlar la contaminación, o el de inhibir la conducta del contaminante.

Es ahí donde toma mucha fuerza y surge la utilizacion de mecanismos extrafiscales, como alternativa de trabajar por el cambio climatico y todas sus implicaciones, partiendo que los tributos son mecanismos utilizados dentro de la ordenacion juridica de la actividad financiera pública, como lo define Sainz de Bujanda (1951), cuando expresa el objeto de estdudio de la actividad financiera del Estado, bajo la perspectiva del derecho financiero y expresa que:

El Derecho financiero, en su acepción actual, es la disciplina que tiene por objeto el estudio sistemático de las normas que regulan los recursos económicos que el Estado y los demás entes públicos pueden emplear para el cumplimiento de sus fines, así como el procedimiento jurídico de percepción de los ingresos y de ordenación de los gastos y pagos que se destinan al cumplimiento de los servicios públicos. Sainz de Bujanda, (1951).

Partiendo de la definición anterior es importante, resaltar que el Estado por sus facultades Constitucionales, necesita sostenimiento y proveerse de recursos para lograr sus fines, razón por la cual, requiere de ingresos, y estos en su gran mayoría son obtenidos mediante los tributos, que a su vez estos según, Garcia, (2012) “no solo se concibe simplemente como un instrumento de obtención de ingresos sino como parte del sistema integrado por la dualidad ingreso-gasto, para el logro de ciertos efectos redistributivos”.

Aunque existen muchas definiciones de tributos en este escrito solo haremos la definición que se encuentra en el código tributario iberoamericano en sus publicaciones del año 1999, art. 9 y 2015, art. 2 respectivamente, que define a tributos de la siguiente manera;

Art. 9. Tributos son las prestaciones en dinero que el Estado exige, en razón de una determinada manifestación de capacidad económica, mediante el ejercicio de su poder de imperio, con el objeto de obtener recursos para financiar el gasto público o para el cumplimiento de otros fines de interés general. CIAT , (1999)

Art. 2. Tributo son las prestaciones pecuniarias que el Estado exige en ejercicio de su potestad tributaria y como consecuencia de la realización del hecho imponible previsto en la ley, al que esta vincula el deber de contribuir, con el objeto de satisfacer necesidades públicas. (...) los tributos se clasifican en; Impuestos, Tasas y Contribuciones Especiales CIAT, (2015).

Dentro del Código Tributario, en el Art.2, también realiza un comentario supramente importante que es muy relevante para nuestro estudio que es la extrafiscalidad como mecanismo de control, en el numeral 3, de los comentarios hace referencia a lo siguiente:

3) Sin embargo el propósito fiscal de los tributos no enerva su utilización con fines extra fiscales o de política económica, en los cuales el objetivo recaudatorio no es el más relevante sino más bien el incentivar o desincentivar una determinada conducta, haciendo más o menos gravosa una determinada actividad de los particulares; tal es el caso de los tributos ambientales, en los cuales el propósito es la protección del medio ambiente a través de promover que los sujetos empleen vías alternativas menos dañinas al entorno. CIAT, (2015).

Ya que nos encontramos en materia con la extrafiscalidad, es importante saber que dice la Real Academia de la Lengua Española, acerca de este tema, y encontramos que la define como:

Fin. Impuesto que no tiene finalidad exclusiva la financiación del gasto público sino cumplir otros objetivos amparados por la Constitución.

LGT, art. 2.1 Es constitucionalmente admisible que el Estado y las comunidades autonomas, en el ambito de sus competencias, establezcan impuestos que, son desconocer o contradecir el principio de capacidad economica o de pago, respondan principalmente a criterios economicos o sociales orientados al cumplimiento de fines o a la satisfaccion de intereses publicos que la Constitucion preconiza o garantiza> (STC 37/1987, de 26-III). RAE.

Otra definicion importante de Extrafisxcalidad es la expresada por Casado Ollero, (1985), cuando manifesto que la extrafiscalidad “ Es un termino vago que nada significa en si mismo, pero con el que- por contraposicion-pretende designarse todo aquello que se aleja del fin financiero o recaudatorio propio de la imposicion”.

Aizega Zubillaga (2001), realiza una conclusion de extrafiscalidad, haciendo una separacion de la terminologia Extra- Fiscalidad, y buscando su significado, a lo que llega a lo siguiente:

Con el prefijo extra, que significa (fuera de), se pretende identificar un concepto que de acuerdo con su propio nombre, se colocaria fuera de la fiscalidad, como un elemento extraño a la misma, entendiendo fiscalidad como la utilizacion de los tributos con fines recaudatorios, y extrafiscalidad, como la utilizacion de los tributos con otros fines distintos de los recaudatorios. Aizega Zubillaga, (2001), p.46

Es muy importante a las conclusiones que llega Aizega Zubillaga, (2001). en su trabajo, al tratar de explicar el termino de la extrafiscalidad, asi como la verdadera finalidad de los impuestos que se les suele llamar impuestos extrafiscales y que muchas veces confundimos la verdadera esencia y finalidad de estos; Parafraseando a Aizega Zubillaga, la extrafiscalidad se conoce como lo contrario a la fiscalidad, partiendo que la extrafiscalidad tiene un punto de inflexion, donde a diferencia del termino “fiscal” este debe atender a los principios que rigen el derecho tributario, como legalidad, justicia, equidad, capacidad contributiva entre otros, y el termino extrafiscal no se encuentra muy apegado a los principios de justicia tributaria, capacidad economica, lo que hace que estos dos terminos si tengan una finalidad diferente, aunque teoricamente sea mas facil de explicar, en la practica muchas veces se confunden. Aizega Zubillaga (2001).p 46,47

Según Aizega Zubillaga (2001), expresa que: “El establecimiento de cualquier tributo, aunque pueda ser calificado como estrictamente recaudatorio, producira efectos extrafiscales. Al mismo tiempo, el establecimiento de un tributo extrafiscal supondra una recaudacion, aunque sea minima”.

1.2 Los Impuestos Verdes como mecanismos de política fiscal para contrarrestar el cambio climático.

La Organización de las Naciones Unidas ONU, (1972), viene liderando el tema de Cambio Climático, y en dicho año, se sientan 113 países, para debatir el tema del medio ambiente, y es donde se da la declaración de Estocolmo, en esta cumbre se establecieron 26 principios, muchos de los cuales han jugado un papel importante en el desarrollo posterior

del Derecho Internacional Ambiental, así mismo se creó el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), órgano central a cargo de los asuntos ambientales en la actualidad, Colombia y México son países firmantes de dicha declaración; a raíz de dicha cumbre salen directrices claras a trabajar por el medio ambiente.

Es ahí donde muchas Organizaciones inician a realizar recomendaciones a muchos países, acerca de la implementación de mecanismos, como los impuestos verdes; para tener claridad acerca de impuestos verdes o ambientales la OCDE (2010), los definió de la siguiente manera: “los impuestos ambientales son aquellos cuya base imponible consiste en una unidad física (o similar) de algún material que tiene un impacto negativo comprobado y específico sobre el medioambiente” y los ha agrupado en las siguientes categorías:

Ruido Se refiere a impuestos por niveles de ruido, especialmente, en aterrizaje de aviones; Emisiones de CO² Impuestos que gravan las emisiones de CO²; Manejo de tierra, suelo y recursos naturales Impuestos relacionados a la minería, uso y gozo de recursos naturales (por ejemplo, arrecifes de coral), manejo de pesquerías, manejo de desperdicio y bosques, entre otros; Diferentes emisiones a CO² Emisiones de otro tipo de gases por actividades, como incineración comercial, tratamiento residual del agua, manejo de desperdicios; Vehiculares Impuestos relacionados con vehículos, como lo pueden ser la tenencia vehicular y la importación de autos; Productos petroleros Incluye impuesto a gasolinas, diésel, keroseno, biodiésel y otro tipo de combustibles; Protección a la capa de ozono Se refiere a impuestos que gravan productos que dañan la capa de ozono; Transporte aéreo Impuestos sobre vuelos comerciales, dependiendo de la distancia recorrida. Diferentes a los impuestos más comunes referentes a la tarifa de uso de aeropuerto; Consumo de electricidad Cargo que se realiza por mega watt de consumo de electricidad industrial; Producción de electricidad Impuestos a la producción de electricidad. OCDE (2015)

Para la OCDE: “Los impuestos relacionados con el medio ambiente pueden lograr efectivamente muchos objetivos ambientales. Sin embargo, para alcanzar los objetivos ambientales al menor costo, debemos obtener tecnologías y conocimientos más avanzados que los actuales: la innovación es crítica para esto”. OCDE (2012). p5.

Ya en Europa las reformas fiscales Ambientales RFA, se vienen trabajando desde hace mucho rato, este tema no es nuevo, así mismo podemos tomar muchas de estas experiencias y hacer una muy buena implementación en México y Colombia, a continuación, se relacionan varias de las reformas tributarias establecidas en Europa.

Las primeras reformas fiscales ambientales se llevaron a cabo en Europa, siendo los países pioneros Finlandia (1990), Suecia (1991), Noruega (1992), Dinamarca (1994), Holanda (1995), Finlandia (1997), Italia (1999) y Alemania (1999). Más recientemente Estonia

introdujo una RFA del tipo de las pioneras. Francia intentó una RFA que incluía un cheque verde para mitigar los efectos distributivos, pero fracasó. Fanelli, Jimenez, & Lopez, (2015).

A continuación se presenta una tabla que resume los tipos de instrumentos fiscales ambientales utilizados en Europa, estudio publicado por el Instituto para la Política Ambiental Europea, IIEP, (2014), en este se puede ver como en los diferentes sectores económicos se pueden establecer instrumentos fiscales, como son el sector transporte, sector energético, recursos naturales no renovables, aire, sector agrícola, desechos, sector pesquero, así mismo en la biodiversidad.

Cuadro 1
Visión general de los instrumentos fiscales ambientales en los países Europeos

	Transporte	Energía	Carbón	Aire	Basura	Materiales	Productos	Agua	Agricultura	Biodiversidad terrestre	Pesca y marina
Austria											
Bélgica											
Bulgaria											
Croacia											
Chipre											
Rep. Checa			*								
Dinamarca											
Estonia											
Finlandia											
Francia											
Alemania											
Grecia											
Hungría											
Islandia											
Irlanda											
Italia			*								
Letonia											
Lituania											
Luxemburgo											
Malta											
Holanda											
Noruega											
Polonia											
Portugal			*								
Rumania											
Eslovaquia											
Eslovenia											
España											
Suecia											
Suiza											
Turquía											
Reino Unido										*	

Fuente: IIEP (2014).

El objetivo principal de los esfuerzos hasta la fecha ha sido en las áreas de energía, transporte y agua. • Se ha puesto considerable atención en las áreas de productos y residuos, y en menor medida se han desarrollado instrumentos relacionados con el aire. • Ha habido menos atención hasta la fecha en relación con los materiales y su huella de carbono; aunque existe un creciente interés en estas áreas, sobre todo en este último. • El enfoque sobre la biodiversidad y la agricultura terrestre y marina ha sido menos directo, aunque los instrumentos en otros sectores (por ejemplo, aire, agua, residuos) tienen un impacto importante en estas áreas. • Hasta la fecha, los países han adoptado en gran parte la agenda ETA unilateralmente de acuerdo a sus propias necesidades, oportunidades y conveniencias políticas. Los esfuerzos realizados no se han armonizado o sincronizado. Existe sin embargo

una importante excepción como es la Directiva sobre fiscalidad de la energía de la UE. IIEP (2014).

Lo que se puede notar después de haber revisado la experiencia europea, es que los instrumentos fiscales, si han sido mecanismos idóneos para controlar o por lo menos inhibir la conducta del contaminante, tal como lo refleja el estudio realizado por la Agencia Europea del Medio Ambiente AEMA (2016), el cual presenta cifras que dicen que la implementación y uso en los países de Europa ha sido satisfactoria, el estudio revela lo siguiente:

- Sin embargo, al nivel de los Estados miembros ha tenido lugar un *continuo aumento del uso de impuestos ambientales* en relación con la pasada década, que se ha acelerado en los últimos 5-6 años. Esto se aprecia especialmente en los países escandinavos, pero también en Austria, Bélgica, Francia, Alemania, los Países Bajos y el Reino Unido.
- Se identifican y examinan estudios de evaluación de 16 impuestos ambientales. Aun con las limitaciones de dichos estudios, parece que estos tributos han sido eficaces desde el punto de vista ambiental (es decir, han alcanzado sus objetivos ambientales) y ello a un coste razonable. Entre los ejemplos de tributos de éxito especial destacan los asociados al anhídrido sulfuroso y a los óxidos de nitrógeno en Suecia, a los residuos tóxicos en Alemania, a la contaminación del agua en los Países Bajos y los tributos diferenciales a la gasolina mezclada y a la gasolina diésel 'más limpia' en Suecia.
- La mayoría de los obstáculos a la aplicación, especialmente a los impuestos a la energía, como la repercusión negativa sobre la competitividad, sobre el empleo (especialmente en sectores o regiones específicas) y sobre los grupos de renta baja, pueden superarse mediante: un diseño minucioso; la utilización de los impuestos ambientales y de las rentas obtenidas como parte de paquetes de medidas programáticas y de reformas fiscales verdes; aplicación gradual, amplias consultas e información.
- A medida que las preocupaciones ambientales pasan de las emisiones y problemas en el punto de origen, como las emisiones industriales de conducciones y chimeneas, a incluir fuentes de contaminación más difusas y móviles como los residuos sólidos, o de los sectores agrícola y de transporte, hay un mayor margen de uso de tributos, así como de otros instrumentos basados en el mercado, tanto al nivel de los Estados miembros como de la Unión Europea
- Si se diseñan y aplican bien los tributos ambientales para sacar partido de las ventajas citadas, pueden procurar mejoras en cuatro ámbitos clave de la política pública: el medio ambiente; la innovación y la competitividad; el empleo, y; el sistema fiscal.

1.3 Acciones del gobierno mexicano frente al cambio climático, y sus políticas fiscales para mitigar su efecto.

México ha venido trabajando en la expedición de diversos instrumentos jurídicos, normativos y de política pública, así como en los arreglos institucionales necesarios para enfrentar el cambio climático. Como Norma Principal tiene la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM (1917), donde en el Artículo 4º de dicha Constitución

establece que: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho”.

México se ha destacado a nivel internacional y sobre todo a nivel latinoamericano como una de las naciones que más esfuerzos dedica a enfrentar este problema del cambio climático. Sobresale la publicación de la Ley General de Cambio Climático LGCC (2012), que coloca al país como uno de los primeros, junto con el Reino Unido, en contar con una Ley en esta materia. La LGCC tiene como objetivo establecer un marco jurídico que regule las políticas públicas de adaptación y mitigación al cambio climático, así como impulsar la transición hacia una economía competitiva de bajas emisiones de carbono.

México también tiene otras disposiciones que regulan todo lo concerniente al cambio climático y mejora del medio ambiente, como lo son la Ley de Transición Energética, publicada en el DOF (2015), que tiene como objeto regular el aprovechamiento sustentable de la energía, así como las obligaciones en materia de energías limpias y la reducción de emisiones contaminantes de la industria eléctrica. También encontramos la Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos (2008), que tiene por objeto la promoción y desarrollo de los bioenergéticos, con el fin de coadyuvar a la diversificación energética y el desarrollo sustentable como condiciones que permiten garantizar el apoyo al campo mexicano y establece las bases para, entre otras acciones, procurar la reducción de emisiones contaminantes a la atmósfera y de gases de efecto de invernadero. En 1998 se expidió la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA); Ley que tiene por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para garantizar el derecho de los mexicanos de vivir en un ambiente sano. El Artículo 5° de dicha ley, establece que es facultad de la Federación la formulación y ejecución de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático.

El País mantiene, a través de la firma de acuerdos internacionales, un compromiso con la reducción de contaminantes. El Ejecutivo federal se adhirió al Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) en 1992, firmó su entrada al Protocolo de Kioto en 1998, el cual ratificó en 2000 y 2005, hechos que en el mediano plazo llevaron a la promulgación de la Ley General de Cambio Climático (LGCC) en 2012, que coordina la actuación de diferentes instituciones nacionales enfocadas al cuidado del medio ambiente, y que dirige sus esfuerzos para que al menos 35% de la energía que se produce en el país sea producida con tecnologías limpias, así como la reducción de emisiones en 30% en 2020 y 50% en 2050.

Es importante mencionar que en México existe una Ley del impuesto sobre producción y servicios “IEPS”, que para muchos tiende a confundir con una Ley de Impuestos Verdes, debemos precisar que una de las finalidades de los impuestos verdes es que su recaudo debe tener una destinación específica, como la resarcir los daños causados, o trabajar en beneficio del medio ambiente, lo que sí es claro es que el recaudo de impuestos verdes no debe engrosar la gran bolsa de ingresos corrientes o de libre destinación de los gobiernos para cubrir gastos de funcionamiento o invertirlos en gasto social, por eso no tomamos al IEPS, como ley de impuestos al medio ambiente aunque grava muchas de las

actividades que son contaminantes como el impuesto a los combustibles fósiles y no fósiles, así como todos los productos derivados del petróleo, también en dicha ley encontramos el impuesto a los plaguicidas y otros más, pero el recaudo de todos estos impuestos engrosan la cuenta corriente de libre destinación del gobierno, para sufragar gastos de funcionamiento o invertirlos en gasto social.

México en el año de 1994 se incorporó como miembro número 25, a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), al incorporarse a la OCDE, el país busca allegarse de las medidas y controles que brinda esta Organización para convertirse en un país más competitivo y buscar convertirse en un país primermundista, por este motivo, necesita un medio de control como son los impuestos verdes o ambientales que ayuden a fomentar la conservación del medio ambiente y al mismo tiempo incrementen el desarrollo e innovación de nuevas tecnologías que hagan más productivas y sustentables a las empresas.

El gobierno mexicano, tiene implementado el Impuesto especial a los combustibles con contenido de carbono, impuesto que es implementado en el 2014 que busca gravar a los fabricantes, productores e importadores por la venta e importación de combustibles fósiles de acuerdo con el contenido de carbono, buscando conseguir una economía de bajo consumo y emisión de carbono. Se gravan con una cuota específica por tipo de combustible.

La LGCC (2012), en su artículo No.80, crea el fondo para el cambio climático, con el objeto de captar y canalizar recursos financieros públicos, privados, nacionales e internacionales, para apoyar la implementación de acciones para enfrentar el cambio climático. Las acciones relacionadas con la adaptación serán prioritarias en la aplicación de los recursos del fondo; con los recursos de dicho fondo se trabajarán y financiarán proyectos que tenga por objeto los siguientes fines: adaptación al cambio climático; Mitigación del cambio climático; Reforestación y deforestación evitada; Estudios de factibilidad de proyectos de adaptación, mitigación y REDD; Asistencia técnica y financiera para el desarrollo, preparación y cualquier otra actividad que permita desarrollar proyectos / programas que contribuyan a la adaptación al cambio climático y a la reducción de gases y compuestos de efecto invernadero; Desarrollo institucional y capacitación en temas relacionados con el cambio climático.

La OCDE (2013) realizó a México, varias recomendaciones acerca del tema, en una de sus recomendaciones, expuso lo siguiente:

México necesita equilibrar su estructura tributaria aumentando los impuestos no petroleros y ampliando la base tributaria. Extender el uso de impuestos relacionados con el medio ambiente y reformar los subsidios ambientales dañinos, podría contribuir a lograr este objetivo y, al mismo tiempo, reducir las presiones ambientales, (...) México debe enfrentar decisiones difíciles para lograr sus metas económicas, sociales y ambientales.

1.4 Acciones del gobierno colombiano frente al cambio climático y sus políticas fiscales para mitigar su efecto.

1.5 La Constitución Política de Colombia CPC (1991), instauro dentro de su articulado la consideración, manejo y conservación de los recursos naturales y el medio ambiente, a través de los siguientes principios fundamentales:

1.4.1 Derecho a un ambiente sano: La Constitución Política de Colombia (CPC) consagra en su artículo 79 que:

Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La Ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

1.4.2. El Medio Ambiente es Patrimonio Común:

La CPC incorpora este principio disperso en varios artículos de esta, al imponer que: “Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación”. (Art. 8); es así como en el artículo 95, numeral 8, Deberes y Obligaciones de las personas y del ciudadano de: “proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano”. También en desarrollo de este principio, en el Art. 58 consagra que: “(...) la propiedad es una función social que implica obligaciones y, como tal, le es inherente una función ecológica (...)”; En el Art. 63, se esboza que: “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la Ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”.

1.4.3. Desarrollo Sostenible:

Definido por el Informe Brundtland (1987), como el desarrollo que conduce al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida y al bienestar social, sin agotar la base de los recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades, la Constitución Política de Colombia, en desarrollo de este gran principio, consagró en su Art. 80 que:

El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en zonas fronterizas.

En el cuatrienio 2014-2018, en el Plan Nacional de Desarrollo se incluyó dentro del programa de gobierno “El Crecimiento Verde”, en el capítulo VI, Artículo 170 de la Ley 1753 de 2015, en este artículo el Gobierno manifiesta que:

Formulará una política de crecimiento verde de largo plazo en la cual se definan los objetivos y metas de crecimiento económico sostenible. Dentro de sus estrategias se diseñará un programa de promoción de la investigación, desarrollo tecnológico e innovación para el fortalecimiento de la competitividad nacional y regional a partir de productos y actividades que contribuyan con el desarrollo sostenible y que aporten al crecimiento verde.

A pesar de que Colombia actualmente no es miembro de la OCDE, pero tiene muchas posibilidades de adherirse, en la evaluación de desempeño, le realizó una serie de recomendaciones en el tema medioambiental, a continuación señalaremos una de las importante:

Evaluar cómo podría ampliarse la aplicación de impuestos relacionados con el medio ambiente; por ejemplo, mediante: i) la reestructuración de los tributos sobre combustibles y vehículos teniendo en cuenta la contribución de estos a las emisiones de gases de efecto invernadero y los contaminantes atmosféricos locales; ii) la supresión de exenciones fiscales al combustible para el transporte y a la prospección minera y petrolera; iii) la introducción de impuestos especiales sobre los productos energéticos utilizados en instalaciones fijas, y iv) la imposición de gravámenes a los productos agroquímicos. (...) Ampliar la revisión anual del gasto fiscal de modo que incluya la evaluación de los efectos ambientales y sociales del gasto público y de los subsidios con miras a reformar los que son perjudiciales para el medio ambiente; evaluar los incentivos fiscales con motivaciones ambientales y reformar los que no son ambientalmente eficaces ni económicamente eficientes. OCDE (2014)

Reflexiones Finales

En este artículo se presentó una reseña histórica de la política fiscal y su utilidad para la implementación de los instrumentos fiscales, como mecanismo y control al comportamiento e inhibir la conducta del contaminante, después de haber realizado una revisión minuciosa, partiendo de la revisión bibliográfica, contrastación teórica entre autores, así como el aporte del investigador entregando su punto de vista y recomendaciones; para que finalmente se generen las respuestas a los interrogantes planteados, así como la posibilidad de investigación futura.

Tal como se pudo constatar a lo largo del escrito, la política fiscal es un instrumento que ha entregado muy buenos resultados en la incorporación de instrumentos fiscales, para controlar el cambio climático, razón por la cual dicho mecanismo se puede aplicar en México y Colombia, pero su empleo se debe realizar después de hacer un estudio minucioso de su impacto, en aplicación del principio quien contamina paga.

Los sistemas tributarios en México y Colombia se tienen que mirar de manera minuciosa y realizar una lista de comprobación de los impuestos actuales (Directos e indirectos), y entrar a determinar a demás lo siguientes aspectos:

- Incentivos actuales a los sectores que afectan al medio ambiente, este tipo de incentivos deben eliminarse.

- Revisar la carga tributaria actual haciendo una revisión de todos los impuestos, ya que, al contemplar la inclusión de impuestos verdes, estos no deben incrementar la carga tributaria.
- Entrar a determinar los sectores altamente contaminantes y establecer categorías, con el fin de poder establecer medidas certeras.
- Se deben medir

Como en México y Colombia, se están dando los primeros pasos en materia de este tipo de medidas, actualmente no se está aplicando el principio de quien contamina paga, lo que si queda claro es que México y Colombia tienen una tarea que deben realizar basándose en experiencias vividas, teniendo como referencia las experiencias europeas, considerando aciertos y fracasos, los aciertos me dan un punto de partida positivo, y los fracasos evitan pasos que no deben darse.

Referentes bibliográficos

Agencia Europea del Medio Ambiente -AEMA. (2016). El tributo ambiental: aplicación y efectividad sobre el medio ambiente-2016. <https://www.eea.europa.eu/es/publications/92-9167-000-6-sum/page001.html>.

Aizega Zubillaga, J. M. (2001- p.46). La utilización extrafiscal de los tributos y los principios de justicia tributaria. Universidad del país vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

Aizega Zubillaga, J. M. (2001. p.46-47). La utilización extrafiscal de los tributos y los principios de justicia tributaria. Universidad del país Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

Arboleda, M. L. O., & Díaz, R. R. G. (2017). El carácter axiológico del proceso educativo en Colombia. Centros: Revista Científica Universitaria, 6(2), 1-17.

Casado Ollero, G. (1985- No. 96). Extrafiscalidad e incentivos fiscales a la inversión en la Comunidad económica europea. Revista de Hacienda Pública, p.334.

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). (2015). Modelo Código Tributario CIAT- Un enfoque basado en la experiencia iberoamericana. Panamá.

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias-CIAT. (2015). Modelo de Código Tributario. Comentarios acerca de los tributos Numeral 3.

Código Interamericano de Administraciones Tributarias- CIAT. (1999). Modelo del Código Tributario.

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos-CPEUM. (1917-CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN-Secretaría General-Secretaría de Servicios Parlamentarios). Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos-CPEUM- Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

Diccionario de la Real Academia Española- RAE. (s.f.). Definición de Impuesto Extrafiscal.

Domenech, R. (2004- https://www.uv.es/rdomenec/fiscal_growth.pdf). Política Fiscal y Crecimiento económico. Universidad de Valencia.

EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. (2012). Ley General del Cambio climático-LGCC.

Fanelli, J., Jiménez, J. P., & López, I. (2015-p24). Estudios del Cambio climático en América Latina-CEPAL. La reforma fiscal ambiental en América Latina. Organización de las Naciones Unidas

Fanelli, J., Jiménez, J., & López, I. (2015). Estudios del Cambio climático en América Latina. La Reforma Fiscal Ambiental en América Latina. Santiago de Chile: Impreso por las Naciones Unidas-Santiago de Chile.

Forex, Foreign Exchange FX. (2011). efxto.com/diccionario/politica-fiscal.

García, N. C. (2012). El concepto de tributo, (pp,95). Buenos Aires: Marcial Pons Argentina S.A.

González Díaz, R. R., & Becerra Pérez, L. A. (2015-estrategia. unisinu. edu. co/ index. php/estrat/article/view/21/29). Análisis financiero empresarial del sector comercio como factor de competitividad a través de la lógica difusa.

González, R., & Córdoba, T. (2017). Análisis diferencial entre el manual general de contabilidad gubernamental publicados en el año 2005 y 2014. Una perspectiva general del sistema de contabilidad gubernamental panameño. Revista Colón Ciencias, Tecnología Y Negocios, 4(1), 1-13. Recuperado a partir de https://revistas.up.ac.pa/index.php/revista_colon_ctn/article/view/339

Instituto de Política Ambiental Europea (IEEP). (2014). https://www.researchgate.net/publication/269872781_Environmental_Tax_Reform_in_Europe_Opportunities_for_the_future. Reforma fiscal medioambiental en Europa: oportunidades para el futuro.

Martner, R. (2008). https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/8/34448/rmartner_polmacro20082rm.pdf. Obtenido de El Pacto Fiscal- Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública, ILPES,.

Nova, C. G. (2012). El concepto de tributo. Buenos Aires: Marcial Pons Argentina S.A.

ONU-organización de las Naciones Unidas. (1972). declaración de Estocolmo- Primera cumbre para la tierra.

Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2015). (12 de 08 de 2015). Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015. Obtenido de Sexagésimo noveno período de sesiones: https://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/agenda_2030_desarrollo_sostenible_cooperacion_espanola_12_ago_2015_es.pdf

Organización de las Naciones Unidas ONU. (1972). declaración de Estocolmo- Conferencia sobre el medio ambiente humano.

Organización Para la cooperación y Desarrollo económico-OCDE. (2014-https://www.oecd.org/env/country-eviews/Evaluacion_y_recomendaciones_Colombia.pdf). Evaluación de desempeño Colombia-2014.

Organización para la cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE. (2010-www.oecd.org/env/taxes/innovation). Taxation, Innovation and the Environment.

Organización para la cooperación y el Desarrollo económico. (2015-<http://www2.oecd.org/ecoinst/queries/>). The oecd database on policy instruments for the environment.

Organización para la cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE. (2012. p3). El sistema tributario, la innovación y el medio ambiente-OCDE-Foro consultivo científico y tecnológico. http://www.foroconsultivo.org.mx/libros_editados/sistema_tributario.pdf.

Organización para la cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE. (2012.p131). El sistema tributario, la innovación y el medio ambiente-OCDE-Foro consultivo científico y tecnológico. http://www.foroconsultivo.org.mx/libros_editados/sistema_tributario.pdf.

Organización para la cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE. (2012.p5). El sistema tributario, la innovación y el medio ambiente-OCDE-Foro consultivo científico y tecnológico. http://www.foroconsultivo.org.mx/libros_editados/sistema_tributario.pdf.

Organización Para la cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE. (2013-
<https://www.oecd.org/env/country-reviews> /evaluacion de la ocde sobre el
desempeñoambientalmexico2013.htm). Evaluación de la OCDE sobre el desempeño
ambiental: México 2013.

Sainz de Bujanda, F. (1951). Estado de Derecho y Hacienda Pública. Revista de
Administración Publica, No. 6, 193-211.