

## ⊖ RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

*Impuestos ambientales: Lecciones en países de la OCDE y experiencias en México,*  
Graciela Moreno Arellano, Paola Mendoza Sánchez  
y Sara Ávila Forcada (compiladoras),  
México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales  
e Instituto Nacional de Ecología, 2002, 92 pp.

Carlos I. Vázquez León\*

En *Impuestos ambientales: Lecciones en países de la OCDE y experiencias en México* se presentan los principios básicos y las experiencias incipientes de la política mexicana en materia de reforma fiscal recaudatoria relacionada con la protección ambiental. Asimismo se describe la realidad mexicana en aspectos legales y fiscales y se contrasta con el avance teórico, conceptual y metodológico de otros países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Los capítulos que tratan sobre la experiencia en el diseño y controversias de los instrumentos ecológicos aplicados en los países miembros de la OCDE —específicamente los de la Comunidad Europea— nos brindan una oportunidad para recapitular, revisar y, por qué no, adaptar la política fiscal que incluye el medio ambiente.

El estudio describe, de manera sencilla, el objetivo de una reforma fiscal en la que se incorpora el concepto de impuesto verde o ambiental. Sin embargo, la contro-

versia que se genera al diseñar un impuesto de esta naturaleza consiste en definir su objetivo y el ente o agente que deberá pagar esa contribución. Además, como la economía aún no dispone de métodos adecuados para evaluar el uso que los procesos productivos hacen de los recursos ambientales, y por lo tanto es imposible incorporar este factor en la contabilidad, la incertidumbre a corto y largo plazos impone altas tasas de descuento ante la falta de previsibilidad del futuro y, por lo tanto, degenera la capacidad de calidad de vida de las generaciones venideras.

Lo anterior, relacionándolo con el principio paretiano, nos obliga a buscar los puntos socialmente óptimos, apoyándonos en los principios normativos y positivistas de la economía. Sin embargo, el contraargumento será que no se tiene información acerca de las generaciones futuras; tampoco de sus preferencias y gustos, y, por lo tanto, no podemos discutir a favor de alguien que no sabemos quién es. Un

\*Profesor-investigador del Departamento de Estudios Urbanos y Medio Ambiente de El Colegio de la Frontera Norte. Dirección electrónica: cvazquez@colef.mx.

poco desordenado el argumento, pero vamos creyéndolo. Si lo aceptamos así, entonces no se impone tasa de descuento al futuro y nos centramos en el presente. Aún así estamos en la inequidad social o ante la presencia de externalidades; es decir, los costos marginales externos no se incorporan a los costos privados para así obtener o derivar los costos sociales. Por lo tanto, para mantener un equilibrio socialmente óptimo, lo adecuado es disminuir las externalidades mediante mecanismos que influyan en la actitud individual.

Las externalidades se generan a partir de fallas de mercado, que pueden ser diversas. Entre ellas cabe mencionar los costos de transacción, derechos de propiedad indefinidos y competencia imperfecta, entre otros.

Los instrumentos económicos son dirigidos a los costos marginales y a los beneficios privados marginales netos. Sin embargo Coase,<sup>1</sup> en su teorema, menciona que el mercado puede lograr acercarse al nivel óptimo de externalidad sin la necesidad de una actitud reguladora, siempre y cuando especifique claramente los derechos de propiedad de cada agente: por un lado, los derechos del contaminador a hacer uso del medio ambiente y, por otro, los del contaminado. A través de estas especificaciones se pueden adoptar mecanismos de compensación a través de transferencias mediante las cuales ambos entes definan el grado óptimo. Sin embargo, ante los costos de transacción y

la competencia imperfecta, generalmente no funcionan estos mecanismos.

Pigou,<sup>2</sup> por otra parte, describió la intervención regulatoria mediante los impuestos, por razón de los cuales se lograría el equilibrio social y privado. Es decir, la sociedad no debe ser quien pague en su conjunto el deterioro ambiental que causan los procesos productivos privados. Pero también habrá que hacer justicia al sector productivo; es decir, no se puede generar doble carga impositiva al sector, cuando por producir se le aplica un impuesto y otro además por generar desechos (ley de la entropía). Además, casi siempre en los impuestos ambientales existe la disyuntiva de generar estándares sobre los cuales se produce el gravamen y a partir de eso desarrollar mecanismos de transferencia para buscar el doble dividendo e impulsar la transferencia o desarrollo de tecnología eficiente y menos contaminante, además de estimular el cambio marginal en la producción que incremente el empleo.

Ésta es la idea que se presenta como central en la obra reseñada, al discutir la importancia que tienen los impuestos ecológicos cuando se menciona que “Es importante que el gravamen afecte las decisiones del individuo en el margen, de esta manera el individuo enfrenta un costo por unidad adicional de perjuicio (contaminación, emisiones, por ejemplo) y es posible así incidir en sus decisiones”.

Al incluir las externalidades de manera generalizada, y si el objetivo de la política

<sup>1</sup>D.W. Pearce y R.K. Turner, *Economía de recursos naturales y el medio ambiente*, Madrid, España, Celeste Ediciones, 1995.

<sup>2</sup>William J. Baumol y S. Alan Blinder, *Economics Principles and Policy*, cuarta edición, HBJ Editores, 1988.

fiscal es lograr el nivel óptimo social reduciendo las externalidades, se debe tener claro el objetivo del instrumento económico coercitivo que hará que el agente o ente generador de la externalidad modifique o adecue sus mecanismos operativos o de actitud.

Los autores coinciden reiteradamente que en la mayoría de los países de la OCDE, y específicamente en aquéllos de la Comunidad Europea, se ha impulsado reformas fiscales recaudatorias en las cuales se genera un impuesto ambiental al consumo de combustibles, pero se estimula la producción o la búsqueda del doble dividendo a través de la reducción de impuestos al producto del trabajo. Esto alienta la reconversión tecnológica y la generación de empleo mediante la reinversión del producto del capital.

El capítulo titulado “Historia y evolución de los instrumentos fiscales relacionados con el medio ambiente en países de la OCDE”, escrito por Jean Philippe Barde, describe de manera resumida las opciones de reforma de impuestos que influyen en la política ambiental. Barde menciona que se pueden eliminar subsidios, reestructurar impuestos existentes e introducir nuevos impuestos ambientales. Con base en la experiencia de los países de la OCDE, este autor menciona que 80% del precio de los combustibles son impuestos, y además señala el impacto que esto ha tenido en la búsqueda de energéticos más limpios, como ha sido la introducción de gasolinas sin plomo. Barde complementa la descripción estadística con un análisis teórico y conceptual referido a las características que debe tener un im-

puesto ambiental. Algunas de ellas son: aceptación social, simplicidad, costos de transacción, efectos inducidos en el empleo y reinversión del capital, entre otras.

El autor concluye con una serie de consideraciones cuando entre los posibles objetivos del instrumento económico se encuentre la generación de incentivos para la conservación o el mejoramiento de los recursos naturales.

Sofía Cortina, en el apartado titulado “Algunas contribuciones a la legislación mexicana: El diseño de instrumentos fiscales en México”, describe las características de los instrumentos fiscales para diferenciar los impuestos, derechos y aprovechamientos. La descripción y contraste que Cortina realiza sirven como marco de referencia a partir de donde la política fiscal se mueve y a la vez permiten reflexionar sobre los elementos de recaudación y sus peculiaridades para abordar el medio ambiente.

En este capítulo debe agregarse la relevancia que tiene la creación de un sistema de mercado donde se pueda tener el acceso a los derechos de uso y emisión, a través de un sistema de cuotas en el que se subaste hasta cubrir el umbral o cuota global permisible. Esto impulsaría la reconversión tecnológica y la desaparición gradual de las empresas obsoletas.

La descripción que en este capítulo se hace sobre los derechos, impuestos y aprovechamientos detalla la relevancia de estos tres elementos en la reforma fiscal imperante para la regulación de las actividades y la asignación de derechos o cualquier otro instrumento legal que designe y legitime al usuario de bienes ecológicos.

“La política fiscal en México y las iniciativas de impuestos y derechos ambientales discutidas y aprobadas por el Congreso en diciembre del 2001”, escrito por Francisco Giner, presenta las adecuaciones y propuestas recaudatorias que tienen injerencia en la administración, uso y disfrute de los bienes y recursos ambientales. A partir de esta descripción de hechos durante 2001, el autor señala la necesidad de generar autogestión delegando a agencias responsables del cuidado de bienes federales la capacidad de generar ingresos por concepto de otorgamiento de permisos y trámites de uso. Esto permitirá desarrollar capacidades para la observancia del manejo adecuado de los recursos y bienes ambientales.

El apartado que nos expone Christopher Heady: “Opciones para el uso de recursos fiscales derivados de impuestos ambientales”, es quizás el más controversial en toda la obra. Aunque es un escrito muy conciso, nos hace dudar sobre la efectividad del doble dividendo.

Heady discute la efectividad del doble dividendo usando las experiencias en países europeos miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, en los cuales se ha reducido los impuestos al trabajo y, sin embargo, los resultados son controversiales.

El autor argumenta que estos impuestos pueden ser muy atractivos desde el punto de vista político. En este sentido, Heady propone aplicar impuestos ambientales para reducir otros impuestos. Esta medida, sin embargo, no en todos los casos ha funcionado. Asimismo sostiene que los impuestos ambientales deben justifi-

carse con base en la solución de problemas de esta índole.

En las conclusiones, Sara Ávila señala que el instrumento económico en materia ambiental debe estar estrechamente relacionado con el problema que se quiere solucionar, esto especificando los objetivos y que sea lo menos costoso en términos recaudatorios y administrativos.

El trabajo aquí reseñado es enriquecedor como experiencia en países de trayectoria recaudatoria con tasas elevadas. Asimismo hace patente la factibilidad de negociar la recaudación con el objetivo de estimular cambios de actitud, además de promover el empleo y reinversión del capital del trabajo. Aunque los resultados de esta obra sean controversiales, se denota la disponibilidad de reformar la política fiscal.

Es necesario que en esta materia se incorporen mecanismos de información que sirvan para registrar la respuesta a la introducción o generación de impuestos. Esto lo menciono por citar un ejemplo en el caso de Baja California, donde en diciembre de 2002 el Congreso estatal aprobó el impuesto sobre emisiones de monóxido de carbono a la atmósfera, con la intención de destinar 90% de lo recaudado por ese impuesto a obras de infraestructura para sanear y reparar daños causados al medio ambiente; el restante 10% se destinará a un fondo ambiental. Este impuesto promovido ha creado gran oposición por parte del sector industrial en la entidad.

La situación de oposición ocurre cuando el impuesto no es claro, directo y su objetivo es ambiguo, además de que no se busque obtener el doble dividendo a tra-

vés de la reducción de otros impuestos (como sería, por ejemplo, reducir la carga impositiva sobre nóminas) para impulsar la reconversión tecnológica, el incremento del empleo, y que este impuesto sea gradualmente decreciente, pues la lógica obliga a pensar que el individuo o la empresa contaminará menos en el futuro.

Estos elementos de juicio, que en el texto se abordan con estudios de casos, se pueden detallar a través de elementos de información para el diseño de impuestos ambientales, como sería el uso de la matriz de insumo-producto. Asimismo, mediante el análisis de los efectos multiplicadores, se pueden crear escenarios y así diagnosticar y proyectar los impactos e identificar los sectores que pueden ser afectados.

Las actividades humanas dirigidas en su mayoría a la satisfacción de necesidades y gustos implican el aprovechamiento de los medios de producción, para lo cual se genera la búsqueda del apoderamiento de éstos, lo que resulta factible cuando los medios son tangibles y sujetos de derecho de propiedad. Pero, ¿qué sucede cuando los medios de propiedad implican recursos escasos, comunes e intangibles? Cuando esto ocurre se crean situaciones en dos vertientes: por una parte, los productores o individuos se apoderan de los recursos sin solventar los costos que compensen a los que no podrán utilizarlos; por otra sucedería, contrariamente a la primera resultante, que todos harían uso de los recursos, buscando maximizar el beneficio con el menor esfuerzo (inver-

sión) posible, es decir, obtener el máximo en el menor tiempo posible. A esta situación se le conoce como la *tragedia de los comunes*.<sup>3</sup>

Con la idea de disminuir la posibilidad de que ocurra cualquiera de las dos vertientes descritas arriba, surge la necesidad de regular las acciones humanas sobre los recursos naturales, lo que implica crear políticas de gestión ambiental para que las actividades económicas se apeguen a reglamentos de administración, con base en la economía positiva y normativa. Por lo tanto, las políticas de regulación de las actividades humanas que hacen uso de recursos comunes están, por lo general, dirigidas a modificar la actitud de los usuarios afectando directamente el ingreso o beneficio obtenido. Asimismo buscan la compensación privada en beneficio de la sociedad en general, a través de la incorporación de los costos sociales a los costos privados.

Los costos sociales son los que la regulación ambiental, a través de los instrumentos económicos, intenta incorporar en las decisiones de producir y consumir, esto con el fin de corregir, minimizar o desalentar el uso de bienes ambientales o ecológicos. Cuando estos instrumentos son efectivos, se puede decir que el individuo o la empresa incorpora el interés público en sus decisiones y se minimizan los costos sociales que la población en conjunto habrá de erogar por el abatimiento de bienes y servicios ambientales.

La administración pública se encuentra ante la demanda social de proteger el

<sup>3</sup>Garrett Hardin, "The Tragedy of the Commons", *Science*, núm. 162, 1968, pp. 1243-1248.

medio ambiente, y esto se debe hacer mediante mecanismos equitativos basados en información lo más puntual posible; es decir, la administración pública es el engranaje o arreglos institucionales para el fun-

cionamiento e interacción de tres vértices que son: la economía, la ecología y la sociología, donde cada política recaudatoria y (o) regulatoria sea equitativa, clara, concisa y además efectiva en términos de costos.