

La fiscalidad ambiental.

La política fiscal al servicio de un sistema coordinado de gestión ambiental

"Tarde o temprano seguro que la naturaleza se vengará de todo lo que los hombres hagan en su contra".

Johann Heinrich Pestalozzi

SUMARIO.- 1. Aspectos preliminares.- 2. Uso de instrumentos económicos en la gestión ambiental.- 3. La política fiscal ambiental.- 4. El interés ambiental en el ordenamiento jurídico peruano.- 5. Conclusiones.- Bibliografía.

Yeni Carrasco Poblete*

Abogada. Egresada de la Maestría en Tributación y Política Fiscal de la Universidad de Lima con Doble Titulación otorgado por la Universidad Autónoma de Madrid.

1. Aspectos preliminares

Todos los que habitamos este planeta estamos siendo testigos del lamentable deterioro progresivo del medio ambiente. Esta severa crisis ambiental que enfrentamos se debe a diversos factores concurrentes como el vertiginoso incremento de la población humana, que actualmente supera los 6 000 millones¹, lo cual se agudiza por la pobreza que sufre una gran parte de ella, aunado al desmesurado crecimiento de todas las actividades económicas que ha producido impactos negativos en el ambiente, deteriorándolo y afectando la calidad de vida, como consecuencia de la sobreexplotación de los recursos naturales.

Los niveles de pobreza que acrecientan los problemas ambientales se manifiestan también por el desbalance de la

* Mi más profundo agradecimiento por su amistad y apoyo invaluable al Dr. MIGUEL OLMEDO CARDENETE, Vicedecano de Convergencia Europea y Nuevas Titulaciones de la Unión Europea; a mi amigo y maestro Dr. ENRIQUE VARI ROSPIGLIOSI por ser una fuente de inspiración en mi desarrollo personal y profesional; al Dr. CÉSAR GAMBA VALEGA y al Profesor DAVID TUESTA CÁRDENAS, docentes de la Universidad de Lima, que con su sabiduría y paciencia guían el desarrollo de mi tesis para optar al título de Máster; al Dr. VLADIMIR PAZ DE LA BARRA por compartir conmigo sus experiencias de vida y sus conocimientos jurídicos; a mi familia por su infinito amor y confianza, a mi querida amiga LESLIE CAROL TRIGOSO GARCÍA quien en circunstancias difíciles me cuidó cuando lo necesité; y por supuesto, a todos los miembros del CIED-Derecho por su labor altruista en el desarrollo del conocimiento jurídico.

1 El Programa de Población, Salud y Medio Ambiente del Population Reference Bureau (www.prb.org) ha estimado para mediados de 2002 que la población mundial alcanza los 6 215 millones, y que será 7 860 millones a mediados de 2025.

distribución demográfica, pues es en los países más ricos donde reside sólo el 20% de la población mundial; agravándose por el desbalance global en los ingresos y consumo, ya que este 20% más rico constituye más del 86% del consumo privado, mientras que el 20% más pobre de la población del mundo constituye menos del 2% del total del consumo privado. Este nivel de consumo concentrado explica también el desbalance en los niveles de emisiones contaminantes, así a modo de ejemplo, sólo cuatro países producen casi la mitad de las emisiones globales de CO₂ (Estados Unidos 22,9%, China 15,1%, Japón 5% e India 4,4%).

Otro aspecto a considerar es que en el último siglo el crecimiento industrial se ha multiplicado por cincuenta veces, correspondiendo las cuatro quintas partes de ese crecimiento a los últimos cincuenta años; por ello se suele indicar que 1950 constituye el umbral de la crisis ambiental. Tal incremento obedece al espectacular desarrollo que experimentó la ciencia y la tecnología aplicada en todos los campos del quehacer humano, lo cual explica el crecimiento de actividades económicas como la construcción, transporte, minería, pesca, comercio, industria, agricultura y ganadería; no sólo como respuesta a una ambición de progreso sino al imperativo de satisfacer las necesidades de una población humana que crece de manera exponencial².

El ser humano de la sociedad industrial se mostró arrogante respecto de la Naturaleza, envanecido por su tecnología "que todo lo puede" y no concibiéndose a sí mismo como parte de ella sino como un ente ajeno a dicha realidad, se dio a la tarea de "dominarla" y aprovecharse de sus componentes. Tal concepción, como refiere Borrero³, provocó que el deterioro ambiental estuviera exento de sentimientos de culpa, pues los daños ambientales no eran más que "los costos del progreso o desarrollo", lo cual originó que la prevención de los impactos ambientales negativos no fueron incluidos en los costos operativos de los procesos productivos, configurándose una inicua externalización⁴ de los mismos.

Estas observaciones evidencian que la base de los recursos naturales no resistiría 50 años más con los esquemas de producción y consumo vigentes en la última mitad del siglo pasado. Así lo señala la quinta edición del informe *Living Planet* del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), los seres humanos consumen un 20% más de las reservas naturales que la tierra puede producir. A los impactos producidos por la humanidad el mismo informe los denomina "huella ecológica", advirtiendo que ésta ha aumentado dos veces y media desde 1961 y enfatizando que la "huella" dejada por un estadounidense común es dos veces más grande que la de un europeo y siete veces más que la de un asiático o africano; mientras que la "huella" latinoamericana ocupa el cuarto lugar, después de Europa occidental y Europa central y oriental⁵.

2 ANDALUZ WESTBICHER, Carlos, *Manual de Derecho Ambiental*, Proterra, Lima, Agosto 2006.

3 BORRERO NAVIA, José M., *Protección Penal de los Derechos Ambientales - De la Criminología al Derecho Penal Ecológico*, Cali, Pacífico, 1990, p. 23.

4 Las externalidades se definen como la influencia de las acciones de una persona en el bienestar de otra. Estas pueden ser positivas o negativas. En términos económicos, las externalidades positivas se producen cuando las acciones de un agente aumentan el bienestar de otros agentes de la economía, como por ejemplo el desarrollo de la investigación sobre nuevas tecnologías crea conocimientos que pueden ser utilizados por otras personas; mientras que las externalidades negativas se producen cuando las acciones de un agente reducen el bienestar de otros agentes de la economía, es el caso de los gases que emiten los automóviles pues originan un humo que inevitablemente serán respirados por otras personas.

5 Estados Unidos representa el 5% de la población mundial, consume el 28% del petróleo del mundo, emite el 26% de los óxidos de nitrógeno (NO_x), el 22% del dióxido de carbono (CO₂) y genera 290 millones de toneladas de desechos tóxicos cada año. Posiblemente, las consecuencias que se generarían para el planeta si el 95% restante de su población adoptara los mismos patrones de producción y consumo serían devastadoras.

El nivel crítico en el que nos encontramos en materia de conservación y protección de nuestro hábitat se ve reflejado en el innegable cambio climático que hoy en día nos aqueja producto del calentamiento global, del efecto invernadero, del adelgazamiento de la capa de ozono, de la erosión de los suelos, de la contaminación del aire, de la depredación de especies y de otros innumerables daños ambientales producto de las conductas nocivas que a diario tenemos, conductas que aparentemente no pueden ser neutralizadas pese a la existencia de distintos mecanismos creados a fin de contrarrestar el impacto de la contaminación ambiental; percibiéndose de esta manera la ineficacia de dichos mecanismos, por resultar insuficientes frente al incontrolable crecimiento del problema que aqueja a nuestro planeta, esta situación ha generado una profunda insatisfacción respecto al empleo de los instrumentos convencionales de la política ecológica y la necesidad de implementar determinados instrumentos económicos como los derechos negociables de emisión, tasas por emisión de contaminantes, impuestos ambientales, entre otros, como parte de una política de gestión ambiental⁶.

Es por ello que resulta oportuno resaltar la importancia que tiene el empleo de la política fiscal como instrumento de gestión ambiental, que de manera conjunta con otras políticas de protección ambiental existentes pueden alcanzar el desarrollo sostenible⁷ tan anhelado.

2. Uso de instrumentos económicos en la gestión ambiental

Los instrumentos económicos son aquellos que modifican los precios relativos de los bienes y servicios que se observan en el mercado. Esto se hace a través de obligaciones como el pago de impuestos, derechos, cargos o depósitos. Una particularidad básica de los instrumentos económicos es que permiten que los agentes tengan la libertad de escoger entre diversas opciones la alternativa más ventajosa para ellos. No se establecen obligaciones directas sobre tecnologías a adoptar, sobre la elección de insumos o sobre las cantidades a producir. Otro atributo relevante es su capacidad para generar recursos, los mismos que pueden utilizarse para la conservación o el mejoramiento del medio ambiente.

Algunos de los instrumentos económicos que se vienen empleando son los siguientes:

- a) **Tasas por emisión de contaminantes.** Se les cobra a las empresas una cuota por unidad de descarga de contaminantes en el ambiente con el fin de que éstas traten sus efluentes y de esta manera reducir la contaminación. Se aplica en Francia, Holanda y Alemania.
- b) **Derechos negociables de emisión.** La agencia ambiental fija la carga máxima de contaminantes que puede recibir el medio ambiente. La carga máxima se divide en derechos de emisión que son vendibles y transferibles tal cual fueran títulos o valores negociables. Se aplica en Estados Unidos.
- c) **Tasas por uso.** El cobro recae sobre los usuarios de los recursos naturales con el fin de cubrir el costo del manejo del ambiente, reducir el consumo y motivar la

6 Entiéndase por gestión ambiental, como aquel proceso permanente y continuo, basado en un conjunto de acciones, políticas, regulaciones, principios y una institucionalidad, diseñadas y ejecutadas por el Estado con participación de la sociedad civil y el sector privado, para lograr una ordenación sostenible del ambiente, como presupuesto básico para aspirar a un desarrollo sostenible del país y a un ambiente sano.

7 Hablar de desarrollo sostenible implica satisfacer las necesidades presentes sin postergar las necesidades de un infinito número de futuras generaciones. Por ello, debemos dejar suficiente "espacio ambiental" a los que vienen, y reconocer que nuestro planeta tiene una limitada capacidad para absorber los subproductos de la industria.

- conservación. Es el caso del impuesto a los combustibles, a las explotaciones forestales y de bosques naturales. Por uso de agua se aplican tasas en Francia, Australia, Nueva Zelanda y Chile, por explotación de la biodiversidad en Costa Rica y por los servicios que presta la protección de cuencas en Brasil e Indonesia.
- d) **Fondo de garantía ambiental.** Los proyectos mineros, forestales y de infraestructura pagan una cuota para asegurar que al final repararán los posibles daños ambientales. Este fondo de garantía se aplica en Indonesia y Malasia.
- e) **Impuestos verdes y diferenciales.** En Suecia, Finlandia y Dinamarca se proyecta reemplazar impuestos tradicionales por impuestos al consumo y contaminación del ambiente; que paguen más los usos y productos que deterioran el ambiente y se subsidien parcialmente los que son conservacionistas.
- f) **Incentivos económicos internacionales.** Se utilizan para financiar la eliminación de los gases que afectan la capa de ozono y para programas de conservación ambiental con beneficios globales.

3. La política fiscal ambiental

El camino hacia el desarrollo sostenible requiere de una combinación efectiva entre políticas económicas y ambientales. La evolución de una reforma fiscal ambiental apunta hacia dicha integración. No obstante, los instrumentos económicos que se conciben en una reforma fiscal ambiental son una herramienta más para la gestión ambiental por lo que deben de estar acompañados de políticas que persigan objetivos comunes de política ambiental.

Ante estas condiciones, debemos saber que la utilización del sistema tributario para la protección del medio ambiente se enfrenta a los problemas de la extrafiscalidad, es decir, al empleo del tributo para fines distintos del recaudatorio, cuestión que siempre ha sido debatida. Y es que aun cuando dicho empleo extrafiscal está admitido en algunos países, la estructuración de una figura tributaria con fin no fiscal acarrea diversas dificultades, no solo con referencia a su finalidad, sino, también en relación con aspectos más profundos, como lo es la posible oposición al principio de capacidad económica, el cual es considerado un concepto jurídico indeterminado⁸, ya que la doctrina jurídica no ha llegado a una formulación unánime. Al respecto, Calvo Ortega⁹ a afirmado que la misma "es una situación subjetiva patrimonial en relación con obligaciones dinerarias determinadas", y González y Lejeune¹⁰, que es la aptitud para concurrir al sostenimiento de los gastos públicos.

Ahora bien, otro debate que enfrenta la implementación de una política fiscal ambiental es determinar cual es la categoría tributaria idónea ha emplearse que nos permita obtener resultados óptimos y eficaces. Desde mi particular punto de vista, basada en estudios realizados sobre la naturaleza de las distintas categorías tributarias y en el análisis de experiencias a nivel mundial; coincido con Pedro M. Herrera Molina¹¹ al considerar que son los impuestos ambientales el pilar sobre el cual debe descansar una política fiscalidad

8 Aunque no indeterminable, como ha escrito Carlos Palao Taboada, pues es función del legislador determinarlo con ayuda de la doctrina científica y de los tribunales, especialmente el Tribunal Constitucional.

9 CALVO ORTEGA, R., *Curso de Derecho Financiero*, op. cit., p. 158.

10 GONZALEZ, E. y E. LEJEUNE, *Derecho Tributario*, Vol. I, op. cit., p. 154.

11 HERRERA MOLINA, Pedro M., *Derecho Tributario Ambiental*, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., Madrid, 2000.

ambiental. Lo cual no constituye un impedimento para el uso de manera conjunta de las contribuciones y las tasas con los mismos propósitos extrafiscales.

3.1. Tributos medioambientales

Por lo expuesto anteriormente, resulta ineludible analizar las distintas figuras tributarias, como son las tasas, las contribuciones y los impuestos, pues debe quedar claro que es posible su utilización extrafiscal.

3.1.1. Tasas y contribuciones

Ambas categorías tienen a su favor varios argumentos coherentes con la naturaleza del problema, es decir, con el hecho de que la utilización u ocupación de los recursos naturales, regulados en su mayoría como dominio público, legitiman la utilización de tasas; así como que en otras figuras, como pueden ser los cánones de vertidos, media una autorización de la Administración, acto igualmente legitimador de dicha categoría tributaria. En cuanto a las contribuciones, también podemos citar múltiples casos de tributos ecológicos que encuadran afinadamente en su estructura jurídica por corresponder a actividades de la Administración que otorgan al particular un beneficio determinado, como podría ser el caso de la construcción de estaciones depuradoras o de instalaciones de tratado de desechos.

En resumen, las tasas y contribuciones especiales son instrumentos tributarios apropiados para hacer recaer en el sujeto contaminante los costes provocados cuando las actividades realizadas por este son positivamente encuadrables 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 con consecuencia de determinadas obras realizadas por la Administración.

Ahora bien, en presencia de una tasa o una contribución especial dirigida hacia la protección del medio ambiente no debemos olvidar la función redistributiva que acompaña y rige la creación en la mayoría – de los casos – de estas categorías jurídico-tributarias, lo que significa que dichos tributos desempeñan un papel preponderantemente compensador de los gastos derivados de las acciones que el Estado debe emprender para llevar a cabo los fines de la política ambiental. Sin embargo, ni la redistribución es privativa de las tasas ni de las contribuciones especiales, ni tampoco estas dos categorías cumplen siempre y en todo caso tal función. Pues existen tasas y contribuciones especiales que persiguen también la función incentivadora.

3.2. Impuestos ambientales

Existen múltiples razones para considerar que el tributo más idóneo para integrar la extrafiscalidad es el impuesto, y ello por dos razones. En primer lugar, porque los hechos imposables de las tasas y de las contribuciones están tasados, por lo que el legislador no es libre de establecer cuando quiere una tasa o una contribución. Y en segundo lugar, porque las tasas a la hora de establecer el importe de las mismas tienen que ajustarse a las limitaciones recogidas en la normativa vigente.

a) Ventajas

A modo de sustentar esta posición es conveniente enumerar algunas de las ventajas que trae la aplicación de los impuestos ambientales:

- **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.

- **Ajuste automático.**- Los niveles de emisión se ajustan automáticamente al impuesto (o precio): aquellos que contaminan disminuyen sus emisiones hasta que el costo marginal de abatir iguala el impuesto. Por encima de este punto, es más económico pagar el impuesto que abatir.
- **Internalización de externalidades.**- Quienes contaminan son quienes deben pagar los impuestos, cargos y permisos a fin de que sus decisiones particulares consideren los costos generados. De esta manera, se apropian del perjuicio que generan para el resto de la sociedad.
- **Generación de beneficios ambientales y económicos.**- Por un lado, los impuestos ambientales generan ingresos, los mismos que pueden tener un destino específico para la conservación o el mantenimiento de los recursos naturales. Al mismo tiempo que inciden en el comportamiento y crean incentivos para disminuir el impacto negativo sobre el entorno ambiental.
- **Integración del aspecto ambiental en las políticas sectoriales.**- Dado que la política fiscal incide en todos los sectores de la economía, mediante el cobro de impuestos ambientales se incorpora automáticamente a todos los sectores los costos que generan aquellos que contaminan.

Las principales alternativas en cuanto a la reforma de impuestos ambientales por las que pueden optar los tomadores de decisiones son tres políticas que pueden ser complementarias: la eliminación de subsidios¹², la reestructuración de impuestos existentes¹³ y la introducción de nuevos impuestos ambientales¹⁴.

12 Algunos ejemplos de subsidios al consumo que inciden negativamente en el medio ambiente son: precios de energía por abajo del óptimo, exención de impuestos al combustible utilizado en aviones, deducciones de impuestos de gastos en transporte (Reino Unido) y tarifas de energía subsidiadas en general; también existen subsidios a: mercados de abastecimiento, generación de energía y compra garantizada, particularmente para productores agrícolas.

13 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.

14 El establecimiento de nuevos impuestos, cargos o derechos en productos tales como: residuos, baterías, envases, pesticidas,

4. El interés ambiental en el ordenamiento jurídico peruano

La legislación ambiental en el Perú es compleja y dispersa debido a las múltiples instituciones con competencias ambientales y, además, al carácter sectorial del sistema, que actualmente tiene. Ello hace que cada sector haya ido manifestándose a través de normas independientemente, siguiendo las necesidades específicas del momento. Esto, a su vez, lleva a que existan fuertes contradicciones en algunos puntos. Sin embargo, últimamente se están realizando esfuerzos por transectorializar el tema ambiental, labor que le toca desempeñar al Consejo Nacional del Ambiente (CONAM)¹⁵.

En líneas generales, la creación y la evolución de la legislación ambiental peruana no responden a un proceso lineal y continuo, sino que tiene una fuerte carga sectorial, es notablemente centralista, e incluye principios modernos de gestión ambiental que aún se encuentran en proceso de implementación (prevención, manejo integral, internalización de costos, entre otros).

Los sectores con una legislación ambiental más avanzada son Minería, Industria y Salud. En estos se ha buscado incluir un proceso participativo entre el sector público y el privado.

Queda claro que la legislación ambiental debe dar un marco propicio para el desarrollo económico paralelamente con un aprovechamiento sostenible de los recursos, de tal forma que el Estado promueva una ruta hacia el desarrollo sostenible del país. Es decir, se tiene que evitar que la legislación ambiental termine siendo un obstáculo para el desarrollo, ya sea por su complejidad o por su obsolescencia.

4.1. Aplicación de instrumentos económicos en el Perú

Actualmente, en el Perú, existen muy pocos instrumentos económicos empleados para la gestión ambiental, dado el fuerte sesgo existente hacia las medidas de comando y control. Los principales instrumentos de política ambiental utilizados son: (i) el Sistema de Áreas Naturales Protegidas por el Estado para la conservación de la biodiversidad (SINANPE); y (ii) los instrumentos de prevención y control tales como EIA (Evaluación de Impacto Ambiental), PAMA (Programa de Adecuación Medio Ambiental), EVAT (Evaluación Ambiental Territorial), estándares, y multas por incumplimiento de las regulaciones ambientales. El uso de otras herramientas de política se limita a un número de cobros por el uso de recursos naturales renovables y por servicios prestados.

4.2. La fiscalidad ambiental en Perú. Realidad o quimera

Hablar de una política fiscal ambiental en Perú, nos lleva a delimitar algunos aspectos normativos e institucionales ya existentes y otros factores con los que aún no contamos pero que son necesarios para sentar las bases de dicha política. Algunos de esos aspectos son los siguientes:

fertilizantes, detergentes y aceites busca primordiales 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.

15 Corresponde al CONAM, formular la política nacional ambiental concordante con las políticas económicas y sociales del país. Tiene por finalidad planificar, promover, coordinar, controlar y velar por el ambiente y el patrimonio natural de la Nación.

- a) Fortalecimiento del cuerpo de normas oficiales.
- b) Admisión de criterios de ecoeficiencia como referencia para el diseño y evaluación de la regulación ambiental.
- c) Fomento y estímulo al uso de instrumentos de autorregulación ambiental.
- d) Convergencia con mecanismos internacionales de certificación ambiental.
- e) Adopción de criterios de evaluación de organizaciones públicas y privadas con indicadores de ecoeficiencia y de riesgo ambiental.
- f) Utilización de mecanismos privados de acreditación y certificación.
- g) Establecimiento de estrategias específicas para la pequeña y mediana empresa.

A todo ello debemos agregar que nuestra Constitución consagra, como derecho fundamental, el gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida (artículo 2 numeral 22); de igual modo, dispone la promoción del desarrollo sostenible, haciendo mención especial al desarrollo sostenible de la Amazonía, por ser depositaria de la megadiversidad de nuestro país; pues enfatiza la conservación de la diversidad biológica y la preservación de las áreas protegidas. La Carta Fundamental consagra también la obligación de que el Estado determine la política del ambiente (artículos 67 a 69).

Puede señalarse, entonces, que a nivel constitucional, la Política Ambiental de Estado en el Perú representa una clara opción por la garantía del derecho del ciudadano a gozar de un ambiente sano, así como una opción decidida por el desarrollo sostenible.

Por ello, no cabe duda que la implementación de tributos ambientales es plenamente admisible en el sistema jurídico peruano, no solo de acuerdo con los postulados del Estado contemporáneo, sino además y principalmente en el marco de los fines que la constitución señala y en el de la legislación vigente en materia tributaria.

4.2.1. Propuestas de impuestos ambientales para Perú

Algunos analistas consideran que ante la inexistencia de una tributación ambiental en Perú, surgen algunas oportunidades en materia impositiva que resultarían coherentes con las políticas tributarias e institucionales para nuestro país; entre estas propuestas tenemos:

- Cobros tratamiento de aguas residuales domésticas.
- Tarifa en depósito por llantas y baterías.
- Tarifas para visitar áreas naturales protegidas.
- Impuesto a los combustibles según los niveles de emisiones de azufre, bióxido de carbono, plomo, benceno o fósforo, de manera conjunta con una política racional en el uso de hidrocarburos.

- Revelación de información sobre la contaminación.
- Subastas Forestales en paralelo con Regalías Forestales.
- Cuotas de Pesca Individuales Transferibles.

No obstante, es preciso insistir en que ningún esfuerzo fiscal que realicen las autoridades nacionales, por sí mismo y en un país donde existe muy poca cultura tributaria, será suficiente para profundizar los compromisos con el desarrollo sostenible, sino se integran y aplican en armonía con una agresiva política de educación ambiental en todos los ámbitos de la realidad de cada país o región. Para ello es imprescindible que los contribuyentes consigan apreciar de manera perceptible los resultados, ya sean de corto, mediano o largo plazo, alcanzados con los recursos aportados y además, crean en su fortalecimiento y consolidación. Por último, la sostenibilidad futura del sistema y de los nuevos instrumentos fiscales para la gestión ambiental, obedecerá a las fortalezas y capacidades tanto locales, regionales como nacionales y la interacción de las mismas a fin de generar recursos financieros "saludables".

5. Conclusiones

Los instrumentos económicos son herramientas de una política que al ser utilizadas en combinación con otras contribuyen a alcanzar los objetivos planteados por los gobiernos. Lo importante es lograr la reducción de la contaminación creando una conciencia social y un adecuado manejo de la imposición tributaria.

Urge una convergencia política sobre la ventaja de una imposición justa sobre las rentas de capital y los beneficios de las empresas, así como la necesidad de mover la carga tributaria hacia la energía y la contaminación.

Los resultados de la implementación de un sistema fiscal ambiental dependen de los contextos, de las instituciones y políticas de cada país, así como de la capacidad de respuesta de los mercados. No obstante, hay algunas directrices a nivel internacional que podrían retomarse para el caso peruano.

Los instrumentos económicos ambientales deben estar diseñados pensando en la eficiencia, y que de haber efectos regresivos, entonces se deben plantear medidas compensatorias como parte de un paquete. El objetivo del instrumento debiera ser el objetivo de la política ambiental: ya sea la conservación, la reversión del deterioro y la modificación de la conducta que perjudica el medio ambiente.

En la práctica, los instrumentos fiscales relacionados con el medio ambiente se relacionan con el transporte: los impuestos al combustible y a vehículos de motor. Mantener la recaudación proveniente de ellos es importante, pero pueden ser modificados para reflejar mejor las prioridades ambientales sin mermar la recaudación.

Entre más eficaces sean los instrumentos para alcanzar los objetivos de política ambiental, será menor la recaudación. Sin embargo, en ocasiones, el instrumento permitirá generar ingresos que pueden utilizarse para la reversión del daño o conservación del mismo

recurso. Más aún, los recursos pueden usarse para generar apoyo social, para minimizar los impactos negativos sobre la población o bien para promover la eficiencia económica mediante la disminución de otros impuestos.

En el Perú no existe una implementación o por lo menos una adecuada discusión del uso de instrumentos económicos de manera integral en el marco de la política fiscal. Si bien se ha avanzado en términos de principios de política, en el sentido que, actualmente, la legislación ambiental en Perú ha logrado incorporar el principio "usuario-pagador", esto no se ha traducido en acciones concretas. Más atrasada aún se encuentra la aplicación práctica del principio "contaminador-pagador" en el contexto del uso de instrumentos de política para controlar y prevenir la contaminación, en parte debido a la promulgación de Ley para la Promoción de la Inversión Privada, la cual debilitó dicho principio en forma significativa.

Cabe advertir que para una gestión exitosa de los instrumentos económicos relacionados a la política fiscal, es necesario un alto grado de transparencia y participación ciudadana, en todas las etapas del proceso.

Bibliografía

- ANDALUZ WESTREICHER, Carlos, *Manual de Derecho Ambiental*, Proterra, Lima, Agosto 2006.
- FERNÁNDEZ ORTE, Jaime, *La Tributación Medioambiental*, Editorial Aranzadi, España, 2006.
- FOY, Pierre, Germán VERA, Fabián NOVAK, Sandra NAMIHAS, *Derecho Internacional Ambiental*, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2003.
- GÓMEZ ACEBO, Ricardo, *Los Impuestos Ambientales*, La Empresa. Madrid, Enero 1997.
- HERRERA MOLINA, Pedro M., *Derecho Tributario Ambiental*, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., Madrid, 2000.
- JIMÉNEZ HERNÁNDEZ, Jorge, *El Tributo como Instrumento de Protección Ambiental*, Editorial Comares, Granada, 1998.
- MANKIW, N. Gregory, *Principios de Economía*, 3ª Edición, Editorial Mc Graw Hill, España, 2004.
- MORENO ARELLANO, Graciela, *Impuestos Ambientales*, México D.F., Instituto Nacional de Ecología, 2002.
- NORREGAARD, John, REPELIN-HILL Valérie, *Control de la contaminación mediante el uso de impuestos y licencias negociables*, Fondo Monetario Internacional, Washington, Diciembre, 2002.
- RODRÍGUEZ MUÑOZ, José Manuel, *La Alternativa Fiscal Verde*, Editorial Lex Nova, España, 2004.
- ROSEMBUJ, Tulio, *Los Tributos y la Protección del Medio Ambiente*, Ediciones Jurídicas S.A., Editorial Marcial Pons, Madrid, 1995.