



## **Tributos medioambientales: una necesidad en el Perú y el mundo**

Daniel Yacolca Estares

Doctorando en Derecho de la PUCP y Master en Derecho Empresarial de la U. Lima

Febrero, 2006

**Síntesis:** En el Perú no existe regulación sobre tributación medioambiental. A esto hay que sumarle la complejidad que representa tener una gran diversidad normativa sobre medioambiente. El artículo plantea una propuesta de aplicación de tributos medioambientales en nuestro país, teniendo en cuenta la experiencia de países de la Unión Europea y de los Estados Unidos, donde son aplicados desde hace mucho tiempo. Dichas experiencias demuestran que es una herramienta eficaz frente a la contaminación ambiental.

### **La inexistente tributación medioambiental**

En nuestra normativa constitucional, medioambiental, tributaria y administrativa, no existen regulaciones sobre tributación medioambiental. Este tema no sólo carece de normatividad especial sino también de información sobre su naturaleza y sus beneficios a la comunidad. Esto último es grave si se toma en cuenta que por la sensibilidad de las comunidades y de los empresarios del país en relación con la explotación de recursos naturales renovables y no renovables, algunas propuestas puede ser mal entendidas.

De otro lado, hay que señalar que por la gran diversidad normativa sobre medioambiente, se enfrenta una complejidad adicional. Nos referimos a las diversas competencias administrativas que limitan una eficaz protección al medioambiente<sup>1</sup>. Existen varias autoridades que tienen que coordinar para unificar criterios y dar soluciones a la problemática ambiental; facultades otorgadas, en la mayoría de casos, no sólo de manera defectuosa y contradictoria, sino fuera de toda sistemática y de una adecuada simplificación administrativa, así como la no designación de autoridades con autonomía que sean competentes en materia medioambiental y fiscal.<sup>2</sup> Todo ello destaca la necesidad de una reforma medioambiental y tributaria urgente.

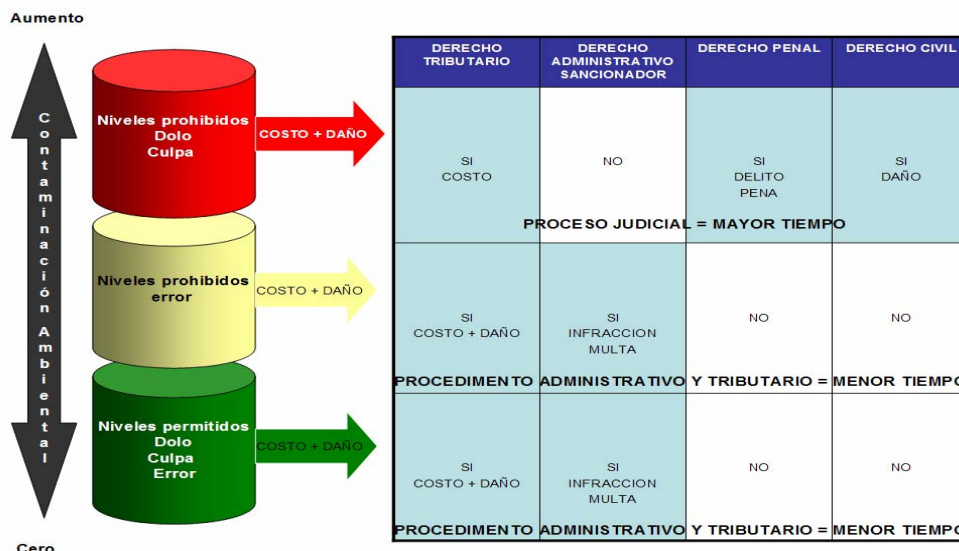
### **¿Qué hacer?**

Muchos países han implantado tributos de tipo ambiental. Sin embargo, nuestro país no ha asumido el reto de utilizar dichos tributos para solucionar de manera eficiente el problema de la contaminación ambiental. Éste debe ser afrontado por el gobierno (central, regional y local), las empresas, las organizaciones ecologistas y los especialistas en la materia, con la finalidad de generar un crecimiento económico sostenible. Esto quiere decir, proteger el medioambiente a través de los medios de control social y las herramientas del derecho tributario (tributos medioambientales), el derecho administrativo (sanciones administrativas: multas, etc.) y el derecho penal (sanciones penales: penas privativas de la libertad, etc.).

---

<sup>1</sup> Conjunto de elementos abióticos, como la energía solar, el suelo, el agua y el aire), y bióticos, es decir, todos los organismos vivos que integran la delgada capa de la Tierra llamada biosfera, sustento y hogar de los seres vivos, no solo del hombre.

<sup>2</sup> Con la finalidad de cumplir los objetivos medioambientales y de coordinación respecto a la potestad tributaria, se debe crear el Ministerio de Medio Ambiente y el Ministerio de Administraciones Públicas.



Empecemos en nuestro país a buscar soluciones de los desequilibrios ambientales, ocasionados por la contaminación de aguas, la destrucción de la capa de ozono y la tala indiscriminada de árboles. Se debe hacer todo el esfuerzo por rescatar lo que se ha deteriorado, vinculando el tema del medio ambiente con la calidad de vida actual y de las de generaciones futuras.

Asimismo, por su carácter global, se deben generar estrategias a nivel mundial sobre políticas de protección del medio ambiente. La participación conjunta para limpiar el orbe es una ardua tarea que compete no sólo a una nación.

### El hombre, la tecnología y la contaminación ambiental

El rápido crecimiento de la población humana y el desarrollo tecnológico someten al medio ambiente a una demanda sin precedente. Esto está produciendo un declive cada vez más acelerado en la calidad de éste y de su capacidad para sustentar la vida, no sólo del hombre, sino de todos los seres vivos.

En definitiva, en nuestros días y en el futuro no sólo se necesitan nuevas tecnologías para incrementar la explotación de recursos naturales, sino también, tecnologías limpias que eviten contaminar el medio ambiente. Ésta es una tarea de todos los que habitamos el planeta. No esperemos provocar la destrucción total de nuestro hogar y de los demás seres vivos.

### Control social ambiental

Existen múltiples mecanismos por los cuales la sociedad (global, comunitaria, nacional, regional y local) orienta la conducta social e individual, para reducir la contaminación ambiental, mediante la prevención, disminución y cumplimiento de normas jurídicas obligatorias (tributarias, administrativas, penales, civiles, etc.)

En razón a ello, los medios de control social tienen una gran importancia, por lo que señalaremos brevemente algunos de ellos: la familia, la educación, los medios de comunicación, las costumbres, el trabajo, la ciencia y la tecnología, la ética y la moral y el derecho como último medio de control social.



## ¿Qué dice el sistema jurídico peruano?<sup>3</sup>

### La Constitución Peruana

La normativa que regula la gestión ambiental en el Perú está integrado por la Constitución Política de 1993, el Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales – DL. 613, la Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales – Ley 26821 y Leyes sectoriales dispersas.

Cabe precisar que desde la Constitución de 1979 se empieza a incorporar temas ambientales, reconociendo al ambiente como un tema fundamental que debía ser protegido y promocionado.

Dentro de esa perspectiva, la Constitución de 1993 instituyó el derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida, el Régimen patrimonial de los recursos naturales como patrimonio de la Nación y al Estado como soberano en su aprovechamiento; quien puede conceder el uso y aprovechamiento a favor de terceros, mediante las denominadas concesiones, manteniendo el dominio eminente de los recursos, ello implica la facultad de legislar y fiscalizar su uso, en busca de un desarrollo sostenible para las generaciones actuales y futuras.

Asimismo, se reconoció la participación ciudadana y el acceso a la información, así como el deber de la ciudadanía por velar la protección del ambiente y el manejo sostenible de los recursos naturales.

### Código del Medio Ambiente

El Código del Medio Ambiente, hoy derogado por Ley N° 28611, presentó al medio ambiente en dos ámbitos: como derecho y como deber. Como derecho: participación en la gestión ambiental, acceso a la información y derecho a la tutela jurisdiccional y administrativa (interés difuso). Como deber: ejercicio del derecho de propiedad en armonía con el medio ambiente, deber de conservación del ambiente y la obligación de mantener la calidad de vida y deber de informar a la autoridad competente.

Los temas más importantes que este código regula están relacionados al principio de sostenibilidad, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, control y prevención de la contaminación ambiental, observación del principio de prevención, orientación de la educación a contenidos de conservación y desarrollo sostenible, control de la contaminación en fuentes emisoras, el principio de contaminador-pagador, rehabilitación de zonas perjudicadas como consecuencia de actividades humanas en beneficio de poblaciones afectadas,

---

<sup>3</sup> Referencias legislativas tomadas de los materiales diseñados por los doctores FOY VALENCIA, Pierre y ANDALUZ WESTREICHER, Carlos, del Diplomado en Derecho Ambiental organizado por el Ilustre Colegio de Abogados de Lima, 2004.



evitar afectar el equilibrio ecológico dentro y fuera del territorio nacional, entre otros temas importantes.

**Ley General del Ambiente: Ley N° 28611 (15/10/2005).**

La presente Ley -publicada en octubre de 2005- pretende ser la norma ordenadora del marco normativo legal para la gestión ambiental en el Perú. Establece, entre otros temas, que el diseño del marco tributario nacional considere los objetivos de la Política Nacional Ambiental, promoviendo particularmente, conductas ambientalmente responsables, modalidades de producción y consumo responsable de bienes y servicios, la conservación, aprovechamiento sostenible y recuperación de los recursos naturales, así como el desarrollo y uso de tecnologías apropiadas y de prácticas de producción limpia en general.

Asimismo, esta norma deroga el Decreto Legislativo N° 613, la Ley N° 26631, la Ley N° 26913, los artículos 221, 222, 223, 224 y 225 de la Ley general de Minería, cuyo Texto Único Ordenado ha sido aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-92-EM y el literal a) de la Primera Disposición Final del Decreto Legislativo N° 757.

Por último, precisa, entre otros aspectos importantes, que la Superintendencia Nacional de Registros Públicos deberá implementar en plazo máximo de 180 días naturales el Registro de Áreas Naturales Protegidas así como su normatividad pertinente.

**Hacia una reforma tributaria integral**

A modo de referencia previa a la necesidad de una reforma tributaria, cabe sustentar algunos fundamentos respecto a la creación de una fiscalidad medioambiental. Por ello, nos referiremos en principio a lo que los economistas subrayan sobre el tema, esto es, que el *optimum* social no será alcanzado por la coacción, sino por el impuesto sobre las poluciones, teniendo presente para ello que los consumos que crecen más rápidamente son los que causan mayores perjuicios al medio ambiente (automóviles, transportes aéreos, detergentes, entre otros).

Por tales circunstancias, se produce un cambio cualitativo en la naturaleza de estos perjuicios, especialmente una desaparición de la contaminación orgánica, biodegradable, en beneficio de una contaminación química, más difícil de eliminar, como en el caso de los plásticos, detergentes, pesticidas, etcétera.<sup>4</sup>

A ello los economistas ofrecen soluciones de tipo variado (permisos negociables: la imposición fiscal -tributos ecológicos-; medidas de fomento en el gasto público -las ayudas y subvenciones-; medidas de fomento en los ingresos públicos -beneficios fiscales-; modos de imposición sobre recursos naturales; entre otros). Empero, para adentrarse en el análisis de la imposición medioambiental que proteja de aquellos perjuicios, se deben ponderar algunas consideraciones básicas, como el alza de costos por la imposición ambiental, que

---

<sup>4</sup> KOLM, La economía del medio ambiente, en “Nuevos Impuestos”. Citado por: SCALONE, Enrique L., Tratado de Tributación, Tomo II, Política y Economía Tributaria, Vol. 1, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2004, p. 604.



puede perjudicar la competitividad internacional de un país determinado, en comparación de sus negocios con otros países que no aplican políticas tributarias de protección del medio ambiente, entre otros temas puntuales.<sup>5</sup>

Sólo cuando una sociedad haya decidido clara y responsablemente qué tipo y categoría de organización tributaria está dispuesta a promover y soportar, podremos alcanzar un crecimiento sostenido<sup>6</sup> que nos permita solucionar en gran medida las necesidades públicas y la contaminación ambiental que existe en nuestro país.

Por consiguiente, un Estado sin un adecuado presupuesto y un control efectivo en el gasto público no podrá obtener buenos resultados en la recaudación de tributos fiscales (tradicionales) o extrafiscales (medioambientales), que traen consigo una fuente durable de ingresos que servirá para que éste cumpla sus fines.

En ese sentido, dicho presupuesto tiene un conjunto de fuentes de financiamiento, las cuales se pueden resumir en: a) los ingresos tributarios; b) la venta de activos; y c) el endeudamiento. De estas tres fuentes de financiamiento, sólo la primera constituye una fuente permanente de recursos. La venta de activos o ingresos provenientes de la privatización tiene un monto y duración limitada. El endeudamiento constituye una forma adelantada de captar recursos que, tarde o temprano, deberá ser cancelada con mayores ingresos tributarios.<sup>7</sup>

En consecuencia, la fuente de financiamiento más importante que tiene el Estado son los ingresos tributarios, cuya relevancia está supeditada a reducir en primer orden la evasión tributaria y, en segundo, la contaminación ambiental. Otro punto importante es perfeccionar las normas tributarias y ambientales, es decir, mejorarlas de modo sustancial en la claridad y precisión de su interpretación, con el objetivo que su conocimiento no siga supeditado sólo a un grupo de especialistas, sino a todo aquel que necesite aplicarlas.

Por los motivos expuestos, proponemos una somera lista de los distintos tributos medioambientales, con el fin de proponer su incorporación en el derecho nacional y en la legislación tributaria de nuestro país, en los diversos ámbitos, nacional, regional y local.

- Tasa sobre Residuos Sólidos Urbanos (RSU).
- Tasa por servicios turísticos (Ecotasa).
- Canon de saneamiento de agua.
- Canon de vertidos a los ríos y al mar.
- Impuesto sobre combustibles derivados del petróleo.
- Impuesto sobre la contaminación atmosférica.

Asimismo, es indispensable que el tema medioambiental involucre a todas las naciones de la tierra, puesto que el problema de la contaminación ambiental daña todo el planeta. La

<sup>5</sup> SCALONE, Enrique L., *Tratado de Tributación*, Tomo II, Política y Economía Tributaria, Vol. 1, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2004, pp. 604 y 605.

<sup>6</sup> En las sociedades modernas el Estado debe desempeñar un rol subsidiario; es decir, debe asumir las funciones tales como la regulación, la administración de justicia, la seguridad nacional. Sin embargo, en sociedades como la nuestra, donde el grado de desigualdad es tan amplio, el Estado debe también asumir la lucha contra la pobreza, la educación y la salud; por lo menos en niveles básicos.

ARIAS MINAYA, Luis Alberto, *Las características deseables de un sistema tributario*, En revista: *Análisis Tributario*, Lima, junio, 2002, p. 11.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 11.



creación de tributos medioambientales a nivel internacional está próxima, buscando por un lado desincentivar el consumo de bienes y servicios contaminantes por otros no contaminantes, por otro lado, prestar servicios de tratamiento de residuos y agua, a las empresas que contaminan a fin de reducir su impacto en el medio ambiente a niveles permitidos, entre otras formulas.

Finalmente, se debe revisar el sistema tributario peruano, toda vez que actualmente no guarda coherencia con el universo de tributos que existen y sus modificatorias normativas, así como, con la reforma verde que se propone; con la creación de los tributos medioambientales o ecológicos.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> La coherente armonía entre seguridad jurídica y capacidad contributiva marca ese punto de equilibrio que los tributaristas llamamos un sistema tributario justo. De nada sirve un sistema tributario perfecto, pero aplicado por funcionarios corruptos e incompetentes.

GONZALES, Eusebio, *Compartiendo experiencias: Universidad San Martín de Porres organiza importante forum internacional; Regionalización – Tributación y Reforma Tributaria*, En Revista: BUSINESS, octubre 2003, Lima, p. 61.