

Max SALAZAR GALLEGOS (*)

Los instrumentos económicos para la gestión ambiental

Los impuestos y otros factores de imposición y medidas alternativas a empresas y otros particulares para el cuidado del medio ambiente



SUMARIO:

1. Consideraciones generales. 2. Calificación general de los instrumentos regulatorios. 3. Calificación específica de los instrumentos económicos de gestión. 4. Ventajas y desventajas de los impuestos ecológicos y de los instrumentos económicos en general. 4.1. Ventajas. 4.2. Desventajas. 5. El problema de la cuantía de los impuestos a crear. 6. El enfoque del análisis económico del derecho en la aplicación de las medidas económicas para la protección del medio ambiente. 7. Bibliografía.

RESUMEN:

El autor pone de relieve que el cuidado del medio ambiente requiere de instrumentos alternativos y concomitantes que puedan contribuir de modo significativo al cumplimiento de los objetivos ambientales trazados por determinada administración, detallándose que los instrumentos que pueden servir a ello son: los regulatorios, los económicos y los de carácter voluntario.

1. Consideraciones generales

Toda vez que se han estudiado doctrinariamente las llamadas medidas económicas y de certificación para el medio ambiente, nos pareció apropiado ahondar sobre estas figuras como mecanismos de defensa ambiental. De esta manera, los instrumentos económicos para la gestión ambiental son alternativos y concomitantes a la legislación para la protección del medio ambiente. La importancia de este tipo de instrumentos es que pueden contribuir significativamente al cumplimiento de los objetivos ambientales trazados por determinada administración. Para ello se

(*) Abogado, egresado de la Maestría en Derecho Empresarial de la Universidad de Lima. Postgrado en Derecho Administrativo Económico por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor de Derecho Civil de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

requiere de una adecuación del marco jurídico institucional que facilite su uso.

Hoy ha proliferado la economía ambiental de libre mercado de corte neoliberal, considerando al mercado como el escenario más adecuado para atacar la problemática ambiental. En este sentido, debe tomarse en consideración que los procesos productivos se inician con la disposición de recursos naturales. Por ejemplo, el campo agrícola depende de la fertilidad y regeneración de la tierra y disposición de agua; la ganadería a su vez depende de los pastos y del agua. Otros sectores como pesca, electricidad y minería dependen también de recursos naturales. Se demuestra así que estos procesos son subsistemas de otro mayor de tipo ecológico. En los casos mencionados, la mengua de los recursos naturales genera impactos económicos y ecológicos.

Observando estos valores, deberían considerarse como pérdidas patrimoniales aquellas que tienen que ver con el desgaste de suelos y agua, por ejemplo. La internalización de las externalidades negativas producidas por la acción depredadora de la industria parece una solución para ello. Esta apreciación tiene como

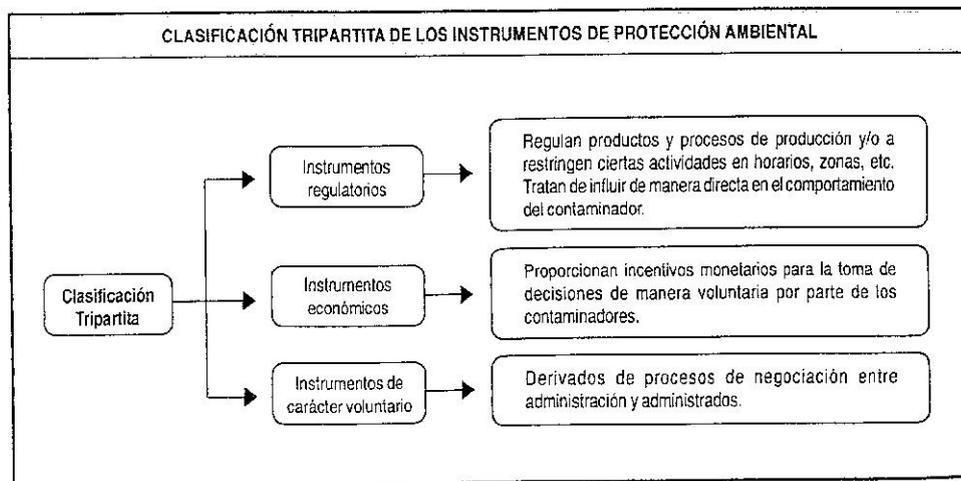
correlato la valoración económica de los recursos afectados. Así, el responsable por el impacto negativo al medio ambiente debe responder por ello y cubrir la carga económica que significa.

El medio ambiente cumple, pues, una serie de funcionalidades que afectan el bienestar, utilidad o deleite de las personas, que son la razón del derecho.

Los instrumentos de mercado deberían ser uno entre varios tipos de herramientas económicas a ser utilizadas en la gestión ambiental para asegurar la conservación de la biodiversidad existente.

2. Calificación general de los instrumentos regulatorios

En la actualidad existe una clasificación tripartita sobre los instrumentos de protección ambiental que es menester mencionar. Estos se clasifican en (i) instrumentos regulatorios, administrativos o de control directo; (ii) instrumentos económicos; e (iii) instrumentos de carácter voluntario; estos últimos derivados de procesos de negociación entre administración y administrados.



Los primeros se identifican con reglamentos, licencias, normas de calidad, estándares, niveles máximos o mínimos, etc. Están destinados a regular productos y procesos de producción y/o a restringir ciertas actividades en horarios, zonas, etc. Tratan de influir de manera directa en el comportamiento del contaminador. Las disposiciones así dictadas, de no observarse, deberían generar multas y otras sanciones que viabilicen su cumplimiento o, por lo menos, el costo que significa la recuperación del medio.

Los segundos buscan mejorar el medio ambiente proporcionando incentivos monetarios para la toma de decisiones de manera voluntaria por parte de los contaminadores. Implican transmisiones financieras entre contaminadores y colectividad, afectando las estimaciones de costes y beneficios de acciones alternativas disponibles para los agentes económicos, reorientando los procesos de decisión de tal forma que se conduzcan a mejorar el estado del medio ambiente. Estos dejan libres a los agentes para responder a ciertos estímulos, en la medida que los consideran más beneficiosos para las actividades que realizan.

Los instrumentos económicos actúan, entonces, como estimulantes para la reacción de los agentes de mercado, mediante estímulos de carácter financiero. Estos instrumentos llevan al agente económico a considerar, entre otras, las siguientes alternativas: 1) contaminar y pagar; 2) constituir sistemas de reducción de contaminación (mediante ayudas financieras si es posible); y 3) destinar parte de su excedente a la investigación de procesos menos contaminantes. Estos medios no son nuevos, sino que se han venido aplicando en diversos países desarrollados desde hace décadas.

3. Clasificación específica de los instrumentos económicos de gestión

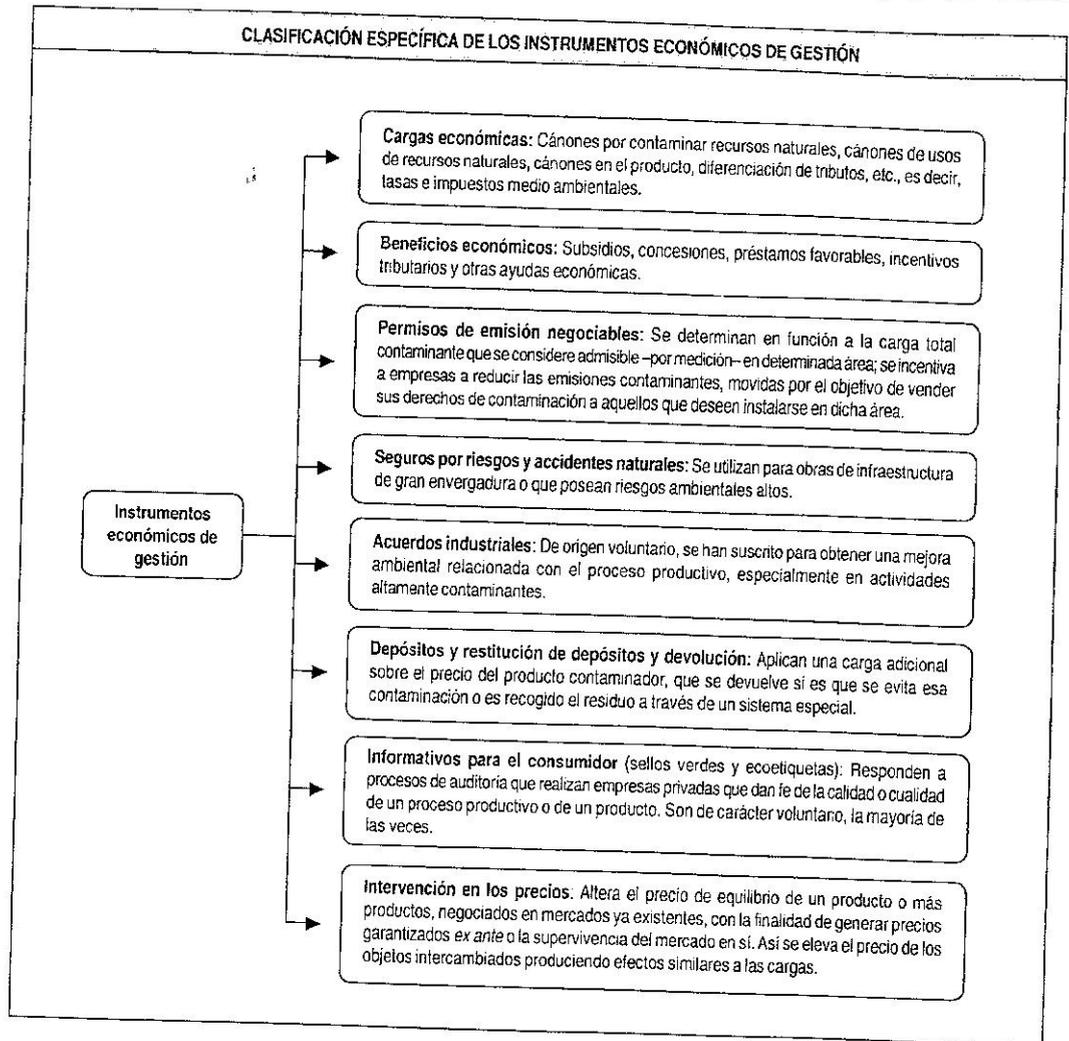
Debemos iniciar acotando que la característica fundamental de los instrumentos económicos es que permiten a los agentes «elegir». Como se verá líneas adelante, esta elección transcurre entre la decisión de degradar el medio, pagando el precio que ello constituya (incurriendo en un problema de cuantificación); o no hacerlo, recibiendo la recompensa económica por ello.

Se han ideado una gran cantidad de instrumentos económicos a utilizar en la gestión ambiental, entre ellos, podemos mencionar:

a) *Cargas económicas*

Cánones por contaminar recursos naturales; cánones de usos de recursos naturales; cánones en el producto; diferenciación de tributos, etc; es decir, tasas e impuestos medio ambientales.

Estos también se han conocido como impuestos verdes, tributos que gravan actividades contaminantes para un uso sostenible de los recursos naturales. En algunos informes de la Comisión Europea se ha considerado que estos tienen carácter medio ambiental si su base imponible produce efectos positivos en el medio ambiente. Un tributo, entonces, reviste carácter ambiental tanto si se trata de un tributo ambiental en sentido estricto, creados para incentivar comportamientos respetuosos con el entorno, como si se trata de un impuesto de carácter fiscal, sin finalidad ambiental predominante, pero que incorpora algún elemento con este objetivo. En esta categoría también se engloban los sistemas de creación de mercados, que son mercados artificiales. Los agentes negocian derechos, que pueden ser de contaminación actual o potencial, siendo los más utilizados los de emisiones.



Existen hasta tres modalidades de este tipo de impuestos:

- i) los impuestos redistributivos o de recuperación de costos, que pretenden recuperar los costes públicos ocasionados por el sujeto contaminante;
- ii) los tributos incentivadores o de modificación de conductas, cuya intención es mejorar el comportamiento ambiental de los productores y consumidores y sin ninguna intención de obtener rendimientos; y

- iii) los impuestos que se aplican a productos o actividades contaminantes con la finalidad de aumentar la recaudación por esta vía. En dicho caso se habla de impuestos fiscales de finalidad fiscal.

Estos han sido considerados en suma como precios que hay que pagar por contaminar.

b) Beneficios económicos

Subsidios, concesiones, préstamos favorables, incentivos tributarios y otras ayudas

económicas. Estos han sido el instrumento más utilizado globalmente y se constituye en toda ventaja económica otorgada por la administración para estimular la conducta de particulares. Estas ventajas pueden tener un carácter directo (implican desembolso efectivo inmediato por parte de la administración pública) o indirecto (merma de los ingresos públicos en forma de deducciones u otras ventajas fiscales).

Se han utilizado para que los contaminadores alteren su comportamiento. También se conceden a empresas que se ven en problemas para dar cumplimiento a las normas de carácter administrativo ambientales (aquellas que fijan calidad mínima de residuos y/o cantidad máxima de emisiones, entre otras). Hay que señalar que también han sido criticados especialmente, pues como mecanismo están «fuera del mercado», los perturban y son una forma de intromisión que finalmente los direcciona.

c) Permisos de emisión negociables

Se determinan en función a la carga total contaminante que se considere admisible –por medición– en determinada área; se incentiva a empresas a reducir las emisiones contaminantes, movidas por el objetivo de vender sus derechos de contaminación a aquellos que deseen instalarse en dicha misma área (las empresas ven asignadas cuotas de emisiones para ellas mismas, siendo que su reducción por encima de dicha cuota les permite transferir el excedente).

Este sistema se diferencia de los impuestos ambientales en que no parte de la fijación de precios, sino de la limitación de la cantidad de contaminación admisible. Su desventaja se destaca en la privatización del bien ambiental, los elevados gastos de control y lo burocrático que resulta su establecimiento, además del riesgo de conductas especulativas y el hecho de que cada permiso resulte aplicable a un único agente económico contaminante.

d) Seguros por riesgos y accidentes naturales

Se utilizan para obras de infraestructura de gran envergadura o que posean riesgos ambientales altos. Sirven para cubrir el riesgo de no poder soportar el coste asociado a la limpieza de una zona afectada, de esta forma el riesgo es transferido a una compañía de seguro.

Estos sistemas existen en EE.UU. y la Unión Europea, contando con metodologías para el análisis de riesgos ambientales, ello se incluye en los análisis financieros de emprendimiento. Algunos de estos seguros tienen el carácter de obligatorios, dependiendo del lugar y la actividad.

e) Depósitos y restitución de depósitos y devolución

Aplican una carga adicional sobre el precio del producto contaminador, que se devuelve si es que se evita esa contaminación o es recogido el residuo a través de un sistema especial.

f) Acuerdos industriales

De origen voluntario, se han suscrito para obtener una mejora ambiental relacionada con el proceso productivo, especialmente, en actividades altamente contaminantes; suelen especificar objetivos concretos de mejora ambiental que tratan de alcanzarse por las empresas que los suscriben.

g) Informativos para el consumidor (sellos verdes y ecoetiquetas)

Responden a procesos de auditoría que realizan empresas privadas que dan fe de la calidad o cualidad de un proceso productivo o de un producto. Son de carácter voluntario, la mayoría de las veces.

h) Intervención en los precios

Altera el precio de equilibrio de un producto o más productos, negociados en mercados ya

existentes, con la finalidad de generar precios garantizados *ex ante* o la supervivencia del mercado en sí. Así se eleva el precio de los objetos intercambiados produciendo efectos similares a las cargas.

Muchos de los instrumentos económicos detallados requieren de una activa presencia estatal, planificación nacional y sectorial, y la elección de los mismos se considera un problema de optimización. Su adecuación a cada medio depende de la realidad imperante, conforme al sistema económico de cada país.

Hay pues una suerte de posibilidades muy amplias, por lo que el problema de selección es el siguiente paso natural. Se ha considerado conveniente la comparación de las alternativas expuestas en función a distintos criterios, que podemos resumir a continuación:

- **Eficacia:** El grado en que se consigue alcanzar los objetivos propuestos, sin causar problemas ambientales de otro tipo, en otro lugar o en otro momento del tiempo.
- **Eficiencia:** Interesa minimizar los costes en que incurre la sociedad para alcanzar los objetivos propuestos. Es imprescindible analizar los gastos necesarios para ello, en búsqueda de información, vigilancia y control de cada medida. Jugarán también un papel relevante los impactos que sobre variantes clave de la economía tengan las medidas.
- **Flexibilidad:** Resulta imprescindible que las medidas seleccionadas se adapten con rapidez a cambios en la situación de referencia, sin causar trastornos graves en el medio económico. Es clave que la medida o instrumento adoptado involucre al menor número de autoridades y competencias, lo que facilita y viabiliza el procedimiento de cambio y adaptación.
- **Equidad:** La medidas de política ambiental, como no puede ser de otra manera,

tienden a perjudicar a algún(os) sector(es) de la economía y beneficiar a otro(s). El sentido de estos impactos, directos e indirectos, pueden ayudar a explicar el grado de aceptación de una u otra medida, por lo que es necesario contar con la información respecto a su impacto redistributivo.

4. Ventajas y desventajas de los impuestos ecológicos y de los instrumentos económicos en general

4.1. Ventajas

La mayoría de la doctrina reconoce efectos positivos en los impuestos ecológicos, por cuanto: reducen al mínimo el coste de un objetivo ambiental; se crean estímulos permanentes y se obtiene ingresos públicos; además, son versátiles pues pueden ser utilizados como palancas para la celebración de acuerdos voluntarios entre la administración y algunos agentes económicos y así podrían alcanzarse más fácilmente las metas ambientales si existen recompensas en forma de exenciones o bonificaciones fiscales.

Asimismo, para los instrumentos económicos se ha dicho que sus ventajas radican en que: a) generan menores necesidades de información, por ser de carácter general y no centrados de manera particular en cada uno de los contaminadores; b) incitan a la innovación tecnológica; c) son menos vulnerables a la influencia reguladora (es decir, a los intereses del sector objeto de regulación) que utilizar una política de regulación empresa por empresa; y d) generan ingresos.

4.2. Desventajas

Dentro de los detractores de estas medidas están aquellos que denuncian que los impuestos permiten la compra de un derecho a contaminar, con el resultado de que aquel que

pague podrá contaminar. Igualmente otras desventajas, como son: a) el incremento de la presión fiscal; b) baja capacidad de los impuestos para incitar a las empresas a mejorar; c) la ineficacia en caso de monopolio; y d) la ineficacia en caso de contaminación fuertemente concentrada.

5. El problema de la cuantía de los impuestos a crear

Para un adecuado funcionamiento del tipo de medidas mencionadas es preciso calcular acertadamente la cuantía o la cuota del impuesto a imponer, que resulta ser uno de los mayores problemas que plantea esta técnica.

La cuantía, entonces, debe ser lo suficientemente elevada para desincentivar al agente contaminante e introducir mejoras en su proceso de producción; pero al mismo tiempo, esta tarifa no puede llegar a ser prohibitiva, de tal forma que llegue a desincentivar de tal modo que lleve a paralizar una industria por falta de rentabilidad, pues deja de ser negocio para el productor y, por ende, golpear a una sociedad o al menos un segmento de mercado, de muy diferentes maneras (desabastecimiento, control de producción, falta de competencia, despidos, etc.).

Para ello, hay que tomar en cuenta que el precio es solo un factor de la conducta económica, y que el éxito de un impuesto de este tipo depende del mercado específico y sus características.

6. El enfoque del análisis económico del derecho en la aplicación de las medidas económicas para la protección del medio ambiente

Se pretende que los instrumentos económicos, como un incentivo a la mejora de la situación propia de cada empresa, lleve de la mano a los individuos, toda vez que persiguen

siempre un fin egoísta, de tal modo que así se promueva al mismo tiempo el bien general, para el caso de estudio, la mejora de la producción en mecanismos de protección ambiental.

El fallo principal de estos incentivos es que el precio de los bienes está en función de los costos de los productores, la competencia, y la posibilidad de atraer consumidores que estén dispuestos y en posición de demandar los productos, pero el precio no incorpora normalmente todos los valores en que se incurre en la producción, como son, entre otros, las afectaciones al medio ambiente. Se ha propuesto tomar en cuenta así: (i) el valor del recurso para la generación presente, que no es parte de la transacción, lo que se traduce en una externalidad negativa; (ii) el valor para las generaciones futuras, de igual naturaleza; y (iii) el valor para el sistema ambiental y, en general, para la vida humana.

Así, el mercado no incorpora todos aquellos valores que tienen los recursos naturales que se utilizan en la producción de bienes y/o servicios que forman parte del tráfico jurídico.

Vale la pena reseñar aquí los llamados mandamientos del ecocapitalismo que deberían ser tomados en cuenta, en este sentido, como son: 1) precios que expresen verdad ecológica; 2) actuar conforme a los costes más económicos (para el medio ambiente); 3) invertir en eficiencia cuando resulte más barato que la explotación exhaustiva; 4) crear mercados para recursos ahorrados; 5) procurar una competencia leal; 6) recompensar el comportamiento conforme a las reglas ecológicas; 7) gravar con impuestos los mecanismos y comportamientos indeseados; y 8) acelerar la puesta fuera de servicio de aparatos ineficientes.

En este sentido, el mercado no puede ser abandonado a su suerte por parte de la sociedad, sino que debe ser regulado de manera eficiente utilizando los mecanismos descritos, y supervisándolos.

Es necesario publicitar los mecanismos de gestión ambiental reseñados, de tal forma de crear conciencia respecto de los mismos y que sean medidos en su justa dimensión, no como externalidades, siguiendo a Coase, sino como base misma de la economía, internalizando los costes económicos de la protección del medio ambiente, fijando de manera correcta los precios de todos aquellos productos y/o servicios que basan su estructura de producción, en menor o mayor cuantía, en el uso de recursos naturales escasos, especialmente de aquellos no renovables y de difícil renovación en el tiempo.

Cabe aclarar y recalcar que los procedimientos e instrumentos descritos no pueden desplazar ni dejar de lado a la legislación correspondiente, ni a los mecanismos sancionadores, que no se encuentran estrictamente en conflicto con los mismos.

7. Bibliografía

- AZQUETA, Diego, *Introducción a la Economía Ambiental*, Mc Graw - Hill, Madrid, 2002, pp. 241-242.
- YABAR STERLING, Ana, *La protección fiscal del medio ambiente. Aspectos económicos y jurídicos*, Marcial Pons, Barcelona, 2002, pp. 127-207.
- MARTÍN MATEO, Ramón, *Tratado de Derecho Ambiental*, Vol. I, Trivium, Madrid, 1991, pp. 121-142.
- LOZANO CUTANDA, Blanca, *Derecho ambiental administrativo*, DYKINSON, Madrid, 2003, pp. 315-349.
- GUDYNAS, Eduardo, «Economía, procesos productivos e instrumentos económicos en el desarrollo sustentable», en *Temas Clave*, N° 8 [Centro Latinoamericano de Economía Social - CLAES], 1999.
- CEPAL - Serie Medio Ambiente y Desarrollo. Reflexiones para el Diseño Futuro de la Política Ambiental [www.edac.cl].
- SAMUELSON, Paul, *Economía*, McGraw-Hill, Madrid, 1999, pp. 13-16.
- COASE, Ronald H., «The Problem of Social Cost», en William BREIT and Harold M. HOCHMAN (eds.), *Readings in Microeconomics*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1968.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, *Instituciones de Derecho Ambiental*, La Ley, Madrid, 2001, pp. 826-853.

□ **¿Qué se debe investigar cuando una sociedad anónima abierta quiere comprar o vender acciones?**

Se debe analizar si existe o no alguna limitación estatutaria o en los convenios suscritos por la sociedad a la cual se desea comprar o vender las acciones.

Referencias normativas:

Ley General de Sociedades, Ley N° 26887: artículos 93, 249 y 254.

Reglamento de Inscripción y Exclusión de Valores Mobiliarios en la Rueda de Bolsa de Valores de Lima, Resolución N° 125-98-EF-94/10: artículos 1 y 5 literal d) y e).



✓ **Solución**

Ante la posibilidad de una transferencia de acciones en una sociedad anónima abierta, se debe revisar si existe algún tipo de limitación, ya sea a nivel estatutario o a nivel de convenios suscritos con terceros.

Además, considerando que una sociedad anónima abierta es un tipo societario que se constituye por acciones u obligaciones convertibles e inscritas en el Registro Público del Mercado de Valores, se debe tener en cuenta que las acciones de dichas sociedades anónimas abiertas se transan en la mayoría de los casos en el mercado bursátil, razón por la cual es necesario acercarse a la Comisión Nacional Supervisora de Empresa y Valores (Conasev), a efectos de pedir un registro del accionariado de la empresa a la cual se desea comprar o vender dichas acciones.

Resulta necesario recurrir a la Conasev, toda vez que aunque el representante legal de la sociedad a la cual se quiere comprar las acciones señale que todo está regulado bajo ley y que la transferencia de sus acciones se dan con-

forme con el acuerdo de la mayoría de sus socios; nada de ello será cierto hasta que efectivamente se corroboré la libre transferencia de acciones. En la Conasev se brinda ese tipo de información porque en su entidad se inscribe de forma obligatoria lo siguiente:

- Copia simple de la escritura pública de constitución y un ejemplar actualizado del estatuto de la emisora debidamente suscrito por su representante legal. Si hubiere algún aumento de capital o modificación estatutaria en proceso de inscripción, deberá presentarse copia del acuerdo certificada por notario.
- Copia simple de la escritura pública, el contrato de emisión o instrumento legal equivalente, donde consten las condiciones o características de los valores, siempre que no aparezcan en el estatuto social. Entre las características deberá incluirse necesariamente la cantidad de valores, el importe total, la fecha de emisión, el valor nominal, derechos y obligaciones que estos