

Gestión fiscal verde, un concepto emergente en respuesta a los retos ambientales y climáticos

La protección del medio ambiente y la sostenibilidad han hecho emerger nuevas categorías como la fiscalidad verde o ambiental, la ecofiscalidad, los impuestos ecológicos o ambientales; en sentido amplio, la política fiscal verde o ambiental. El reto ahora es evitar que naufraguen como ocurrió con los esfuerzos que se emprendieron en las postrimerías del siglo pasado para buscar un capitalismo verde o limpio



16

Mtro. Franklin Martin Ruiz
Gordillo, Socio Director
de Legal Compliance
and Business Integrity



**Legal
Compliance**
& Business Integrity

EL PANORAMA

Durante los últimos años, se han incrementado los desastres naturales en todo el mundo: incendios en Australia y California, inundaciones en Yakarta y Filipinas, terremotos en Turquía y Siria, olas de calor en Pakistán y Europa. De acuerdo con el Índice de Riesgos Naturales en el Mundo, elaborado por diferentes institutos, centros de investigación y universidades, entre 2000 y 2020, América Latina fue la segunda región del planeta más propensa a desastres naturales, ya que en dicho periodo presentó huracanes, inundaciones, terremotos y sequías.

Hace menos de un año –el 25 de octubre de 2023 para ser precisos–, el huracán Otis, de categoría 5, impactó con gran fuerza los municipios de Acapulco y Coyuca de Benítez, en el estado de Guerrero, devastando el puerto turístico de Acapulco en México, lo que atrajo la atención nacional e internacional. Los costos humanos y económicos de esta clase de fenómenos son descomunales: desde 1995, se contabilizan cerca de 600 mil personas fallecidas y 4 mil millones heridas, desplazadas o necesitadas de ayuda de emergencia en todo el mundo; tan solo en 2023, el impacto económico ascendió a más de 190 mil millones de dólares.

¿De qué manera puede apoyar el sector fiscal público y privado a prevenir y atender estos riesgos globales, naturales, ambientales y climáticos? ¿Qué es la gestión fiscal verde?, ¿cuáles son sus antecedentes y contenidos? ¿Qué países han implementado este concepto emergente en sus políticas tributarias de gobierno y cómo lo han hecho? ¿Qué está haciendo México al respecto? ¿Cuáles son los retos y perspectivas a futuro? Estas son algunas de las interrogantes que se abordarán en esta colaboración, que busca contribuir a la transformación de la gestión fiscal en vista de los desafíos y retos globales que plantea el siglo XXI; en este caso, la sostenibilidad ambiental, especialmente ante el cambio climático, que pone en riesgo la existencia misma de la humanidad y su entorno, la naturaleza.

FISCALIDAD VERDE

Como se sabe, la tributación es una práctica que se remonta a épocas primitivas y de la antigüedad clásica, con la figura del tributo; sin embargo, no es hasta finales del siglo XIX, cuando se desarrolla en Francia la Escuela de la Finanzas Públicas, que nace el Derecho Fiscal. A partir de este, se crea un marco jurídico que garantiza el financiamiento del gasto público y la certidumbre, para las y los contribuyentes, respecto al poder impositivo del Estado, basado en los principios de legalidad, proporcionalidad, equidad y destino al gasto público para dejar atrás la incertidumbre, la arbitrariedad y los abusos del soberano.

Con el paso del tiempo, y a la luz de los cambios socioculturales y económicos políticos globales, dichos principios de la fiscalidad se han robustecido y ampliado a partir de la aparición o efervescencia de diversos temas; entre ellos, la preocupación por reducir las desigualdades sociales y económicas; la agenda de género en pro de los derechos de las mujeres y la igualdad; la digitalización de procesos para mejorar la eficiencia operativa y la recaudación; los derechos humanos y su principio pro persona como nuevo criterio de interpretación en materia tributaria; y la protección del medio ambiente, que busca promover conductas ambientalmente responsables a través de mecanismos económico-tributarios. Son estas solo algunas de las tendencias que están revolucionando la fiscalidad en nuestro país y en el mundo.

Precisamente, la protección del medio ambiente y la sostenibilidad han hecho emerger categorías como la fiscalidad verde o ambiental, la ecotasa, la ecofiscalidad, los tributos verdes, los impuestos ecológicos o ambientales; en sentido amplio, la política fiscal verde o ambiental.

La fiscalidad verde busca revisar y sustituir el principio de neutralidad fiscal a través de diversas medidas tales como la eliminación de subsidios energéticos, la introducción de impuestos ambientales, los incentivos fiscales, la transición justa y la generación de empleo, que busquen promover y

asegurar la sostenibilidad ambiental, internalizar costos ambientales, mejorar la calidad del ambiente y la eficiencia económica. Cada una de estas medidas fiscales implica, a su vez, cuestiones más específicas y concretas. Así, la eliminación de subsidios energéticos supone, por un lado, reducir aquellos que fomenten un uso ineficiente de los recursos naturales y generen emisiones contaminantes, para destinar los ahorros fiscales obtenidos a programas de eficiencia energética, investigación en energías renovables y proyectos que contribuyan a mitigar el cambio climático y, por el otro, implementar incentivos fiscales para promover el uso de energías renovables y tecnologías limpias (solar o eólica), para permitir la transición hacia una matriz energética más sostenible.

En cuanto a los impuestos ambientales, estos se imponen a actividades ambientalmente perjudiciales, como son las relacionadas con la emisión de contaminantes, la extracción de materiales pétreos del suelo y el subsuelo, la disposición de residuos, entre otras, evitando la evasión fiscal a través de un sistema de concientización, transparencia y sanciones. Respecto a la transición justa y la generación de empleo, se busca que las políticas fiscales ambientales sean equitativas y no afecten de manera desproporcionada a los grupos en situación de vulnerabilidad, que la carga impositiva sea justa y que se implementen políticas de creación de empleo de calidad especializadas en el campo de las energías renovables, promoviendo la transición laboral justa en un marco de igualdad de oportunidades.

Es posible ubicar los antecedentes de este movimiento con el primer gran crítico del capitalismo industrial y de la modernidad capitalista, Karl Marx, quien en sus escritos advirtió de la crisis tanto social como ecológica del sistema económico que descansa en la explotación no solamente de la naturaleza circundante, sino también de la propia naturaleza, la humana, de tal forma que el capitalismo es desigual por excelencia e incompatible con los ciclos de la naturaleza. De acuerdo con sus postulados y los de las generaciones que le siguieron, la búsqueda del plusvalor hace que haya más excedente, y que este se reinvierta para obtener un excedente aún

mayor, con lo que se crea una expansión progresiva de la producción, ejerciendo una presión creciente sobre el entorno para extraer de él las materias primas que exige esta dinámica. El progreso –la fe/esperanza del capitalismo– se basa en la producción y el consumo ilimitados de bienes; sin embargo, el progreso va más rápido que los ciclos de autorreproducción de la naturaleza, con lo cual los recursos renovables se convierten en no renovables. En este progreso se pueden distinguir dos explosiones: la demográfica (los economistas piensan que entre más humanos más producción y consumo) y la del medio ambiente (los economistas ignoran que los recursos son limitados y piensan que, de serlo, pueden sustituirse por otros).

El resultado de este plusvalor (la naturaleza como uso del capital) son varios ecodidios: la explotación de la naturaleza, de la biosfera y de la biodiversidad irreparable e incuantificable; la extinción de especies animales; la contaminación del aire, del suelo, de los ríos y de los lagos, del mar; la tala de bosques y selvas, la deforestación; el aumento de la temperatura en diversas regiones. En suma, un desequilibrio total de este ecosistema del que somos parte.

Inspirados en las ideas precedentes, y en el marco del incremento vertiginoso de los efectos de la contaminación dentro de la Era Industrial –de 1880 a 1900, las emisiones de dióxido de carbono crecieron en 115 gigatoneladas (GtCO₂), al pasar de 220 a 355, mientras que en 1975 se alcanzaron 990 GtCO₂), en los años setenta del siglo pasado surgieron diversos movimientos a nivel internacional, como el ecosocialismo, el Club de Roma, Greenpeace, entre otros, lo cual propició que los países más avanzados e industrializados en conjunto con organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Unión Europea empezaran, primero, a reconocer la necesidad de integrar la protección del medio ambiente en la toma de decisiones políticas y económicas y, después, a implementar reformas fiscales amplias con enfoque ambiental. Algunos de los primeros países en gravar al carbón y en impulsar progresivamente un sistema fiscal armonizado

con el medio ambiente fueron Finlandia, en 1990; Noruega y Suecia, en 1991; Dinamarca, en 1992; Reino Unido y Bélgica, en 1993; Japón, en 1994, y Francia, Alemania e Italia, en 1999.

En la actualidad, no hay país que no reconozca la necesidad de promover la sostenibilidad ambiental y combatir el cambio climático. Ejemplo de ello es la Agenda 2030, firmada por todos los Estados miembros de la ONU, en la cual no hay tema más recurrente y con mayores compromisos que, precisamente, la protección de los ecosistemas:

• **Objetivo 6. Agua limpia y saneamiento.**

Considera mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento, minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo el porcentaje de aguas residuales sin tratar; aumentando el reciclado, la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez, y protegiendo los ecosistemas relacionados al agua, incluidos los bosques, montañas, humedales, ríos, acuíferos y lagos.

• **Objetivo 7. Energía asequible y no contaminable.**

Se dirige a facilitar el acceso a la investigación y la tecnología relativas a la energía limpia menos contaminante de combustibles fósiles, ampliar infraestructura y mejorar la tecnología para prestar servicios energéticos sostenibles.

• **Objetivo 9. Industria, innovación e infraestructura.**

Prevé desarrollar infraestructuras sostenibles, y promover una industrialización inclusiva y sostenible con procesos industriales limpios y ambientalmente racionales.

• **Objetivo 11. Ciudades y comunidades sostenibles.**

Busca promover el transporte y la urbanización sostenibles, reducir las muertes causadas por desastres, disminuir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades y aumentar el acceso universal a zonas verdes.

• **Objetivo 12. Producción y consumo responsables.**

Considera la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales; la gestión ecológicamente racional de los productos químicos y los desechos a lo largo de su ciclo de vida, a fin

de reducir su liberación a la atmósfera, el agua y el suelo, y hacer que empresas adopten prácticas sostenibles.

• **Objetivo 13. Acción por el clima.** Medidas relativas al cambio climático, la resiliencia y capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales, y un Fondo Verde para el Clima están previstas en este objetivo.

• **Objetivo 14. Vida submarina.** Entre sus propósitos, están reducir la contaminación marina de todo tipo, proteger ecosistemas marinos y costeros, minimizar los efectos de la acidificación de los océanos, regular la explotación pesquera, conservar al menos el 10% de las zonas costeras y marinas, y prohibir formas de subvenciones a la pesca.

• **Objetivo 15. Vida de ecosistemas terrestres.**

Se enfoca en conservar y usar de manera sostenible los ecosistemas terrestres, impulsar la gestión sostenible de todos los tipos de bosques para poner fin a la deforestación, luchar contra la desertificación, reducir la degradación de los hábitats naturales, conservar ecosistemas montañosos, poner fin a la caza furtiva y al tráfico de especies, aumentar los recursos financieros para conservar de forma sostenible la diversidad biológica y los ecosistemas.

Algunas de las experiencias que se han dado alrededor del mundo a este respecto son las siguientes:

• El Pacto Verde Europeo (PVE), aprobado en 2020, como un conjunto de iniciativas políticas que tienen como objetivo general hacer que la Unión Europea sea climáticamente neutral en el año 2050, para lo cual plantea, entre otros puntos, revisar la directiva vigente sobre fiscalidad de la energía para adaptar la fiscalidad de los productos energéticos a las políticas actuales de la comunidad en materia de energía y clima.

• El Plan de Trabajo Regional del Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (Cosefin), de 2020, en temas de política fiscal verde, que se ubica en el marco de la cooperación con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y se construyó a partir de cinco áreas temáticas, entre las

que destacan incentivos, exoneraciones y otras medidas de políticas fiscales verdes, inversión pública, presupuesto, aseguramiento y mecanismos de financiamiento.

- El Acuerdo de Escazú, primer tratado internacional en materia ambiental de América Latina y el Caribe, adoptado en 2018 por 24 países de la región –entre ellos, México–. Busca garantizar la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso a la información ambiental, la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación.

Algunos países de América Latina que han implementado fiscalidad ambiental son Costa Rica, quien ha desarrollado impuestos medioambientales, como los Timbres de Fauna Silvestre o Pro Parques Nacionales; Brasil, que ha establecido incentivos fiscales para proteger áreas del Bosque Atlántico; Colombia, país que ha incorporado impuestos verdes, como los de aprovechamiento forestal, utilización de aguas y vertimientos puntuales, entre otros, además de que fomenta la economía circular que busca promover la eficiencia en el uso de materiales, agua y energía, considerando la capacidad de recuperación de los ecosistemas; y Chile, que desde 2017 implementó el Impuesto Verde, estableciendo una carga anual a las emisiones al ambiente, buscando la reducción de gases y la descontaminación local.

En lo que respecta a México, han existido avances, aunque insuficientes. A nivel federal, por ejemplo, en 2021 el Senado de la República aprobó la Ley General de Economía Circular, ordenamiento que deja atrás la economía lineal que produce, usa y desecha, buscando mantener el mayor tiempo posible el valor de los productos, materiales y recursos en el ciclo económico para minimizar la generación de residuos y el consumo de materias, a fin de

reducir el impacto de las actividades humanas en el medio ambiente; sin embargo, dicha norma todavía no tiene el aval de la Cámara de Diputados. La aplicación de este ordenamiento será tarea del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), pero también requiere la participación de las entidades federativas, quienes estarán a cargo de un padrón estatal, mientras que a los gobiernos locales les corresponderá el cobro de contribuciones. La incorporación a este nuevo modelo exigirá estar preparado para los siguientes requisitos, entre otros: presentar ante la Semarnat, para su registro, un Plan de Economía Circular; acompañar un plan de manejo de residuos; contar con un plan de responsabilidad compartida; regular los incentivos fiscales y actividades económicas, los cuales se verían reflejados en las disposiciones fiscales, y establecer sanciones (multas, clausuras temporales o definitivas, totales o parciales, arrestos, reparación del daño, servicio comunitario, o bien, suspensión o revocación de concesiones, licencias, permisos o autorizaciones). Independientemente de ello, la dependencia mencionada implementa los impuestos ambientales (en materia de gasolina y diésel, automóviles nuevos, tenencia vehicular, plaguicidas y carbono),¹ repercutiendo en los precios los costos ambientales negativos de la producción o el uso de bienes, con miras a incidir en el comportamiento de los productores y consumidores, desincentivando el consumo de productos o la realización de actividades que deterioran el ambiente, a la vez que aumenta la recaudación gubernamental, de tal manera que sea posible destinar los recursos obtenidos a promover mejoras en el sector ambiental.

Ante la demora de esta ley, Baja California, Campeche, Coahuila, Estado de México, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas se convirtieron, en 2022, en las primeras entidades federativas en aplicar impuestos verdes en el país:

¹ El total de ingresos tributarios ambientales ha pasado de \$79'317,000 en 1990 a \$2,361'234,000 en 2015, pasando de representar el 7.8% del total de ingresos tributarios a nivel federal a 9.9% en dichos periodos

Tabla 1. Impuestos verdes por entidad federativa, 2023

Entidad	Impuesto
Baja California	Impuesto ambiental sobre la extracción y aprovechamiento de materiales pétreos.
Campeche	Impuesto sobre la extracción de materiales del suelo y subsuelo.
Coahuila	Impuesto por la remediación ambiental en la extracción de materiales pétreos.
Estado de México	Impuesto a la emisión de gases contaminantes a la atmósfera.
Nuevo León	Impuesto ambiental por la contaminación en la extracción de materiales pétreos. Impuesto ambiental por la emisión de contaminantes a la atmósfera. Impuesto ambiental por la emisión de contaminantes en el agua. Impuesto ambiental por la emisión de contaminantes en el suelo y/o subsuelo.
Oaxaca	Impuesto sobre la extracción de materiales por remediación ambiental.
Querétaro	Impuesto por la remediación ambiental en la extracción de materiales. Impuesto por emisión de gases a la atmósfera. Impuesto por la disposición final de residuos de manejo especial y peligroso.
Quintana Roo	Impuesto por la remediación ambiental en la extracción de materiales.
Tamaulipas	Derecho por la emisión de gases a la atmósfera.
Yucatán	Impuestos ecológicos por emisión de gases. Impuesto por emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua.
Zacatecas	Impuestos ecológicos por emisión de gases. / Impuesto por la emisión de gases a la atmósfera. / Impuesto al depósito o almacenamiento de residuos.

Fuente: Dainzú Patiño. “Impuestos verdes: qué son y qué está haciendo México”. Expansión. 12 de enero de 2023

La Ciudad de México es la única entidad que cuenta con una Ley de Economía Circular. Fue publicada a finales de febrero de 2023 y prevé impulsar con incentivos o estímulos fiscales a ciertos sectores productivos, con la finalidad de que, en su ámbito de actividades: **(i)** se evite la destrucción de valor de las cadenas económicas; **(ii)** se incremente la eficiencia para producir más con menos recursos, y **(iii)** se reduzca la huella ecológica, a través de un menor uso de recursos naturales y energía, así como de la disminución de la generación de residuos en los procesos productivos correspondientes.

REFLEXIÓN FINAL

Sin duda, el principal reto de la fiscalidad verde es que no sucumba como sucedió con los esfuerzos por buscar un capitalismo verde o limpio, que en la parte política sirvieron solo para favorecer la proliferación de partidos verdes en las décadas de los ochenta y noventa del siglo pasado en Europa; en

la parte económica, culminaron simplemente con la inclusión de materias como Sociología y Ecología como parte de la formación de las y los economistas, y en la parte jurídica, se conformaron con la incorporación de sanciones por la emisión de gases de efecto invernadero o por maltrato a los animales. En términos generales, tales avances han sido insuficientes para detener el gradual ecocidio, en tanto convierten a la ecología en un aspecto meramente burocrático, como parte de una posición *ecofílica*.

De parte del sector empresarial, este campo emergente obligará a realizar análisis técnico-ambientales para identificar sus riesgos conforme a las obligaciones medioambientales y, con ello, establecer controles internos y de monitoreo apegados al marco metodológico ESG (Environmental, Social and Governance), con objeto de mitigar el impacto ambiental derivado de sus actividades y mantener un cumplimiento para inscribirse en los registros de contribuyentes de impuestos ambientales. •