

Una perspectiva de la fiscalización ambiental en materia regulatoria para Colombia desde la organización para la cooperación y el desarrollo económico (OCDE)⁶

A perspective of environmental enforcement in regulatory matters for Colombia from the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)

Por: Javier Andrés Castillo⁷
Rubén Darío Díaz Mateus⁸

Resumen

El presente artículo investigativo tiene como objetivo evaluar los efectos de los Lineamientos fiscales ambientales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en la implementación de reformas tributarias en Colombia, donde la coherencia de las observaciones de los estándares en el desempeño de los impuestos ambientales a causa de la importancia que han adquirido en las recomendaciones de la OCDE a los países que son miembros o están en proceso de pertenecer en los planes de reforma fiscal permitirán una mayor integración institucional. Con este tipo instrumento se busca una mejor calidad ambiental al menor costo, generando una reducción en el impacto negativo a los recursos naturales; razón por la cual, Colombia ha venido tomando medidas y reformas tributarias, enfocadas en impuestos ambientales bajo lineamientos y recomendaciones de la OCDE para un mejor desempeño con los recursos naturales. En consecuencia, Colombia incorpora políticas fiscales ambientales frágiles y aun tratando de implementar las observaciones no supere los estándares de la OCDE; por consiguiente, su fin ha sido solo recaudatorio y no existe evidencia que su fin sea para la mitigación de daños ambientales o distorsión de otros impuestos sociales.

Palabras claves: Impuestos ambientales, reformas tributarias ambientales, lineamientos, externalidades, recursos naturales, Colombia, OCDE.

Abstract

This investigative article aims to evaluate the effects of the Environmental Fiscal Guidelines of

the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) in the implementation of tax reforms in Colombia, where the consistency of the observations of the standards in the performance of Environmental taxes due to the importance that they have acquired in the ODCE recommendations to the countries that are members or are in the process of belonging to the tax reform plans will allow a greater institutional integration. With this type of instrument, a better environmental quality is sought at the lowest cost, generating a reduction in the negative impact on natural resources; For this reason, Colombia has been taking tax measures and reforms, focused on environmental taxes under the guidelines and recommendations of the OECD for a better performance with natural resources. Consequently, Colombia incorporates fragile environmental fiscal policies and even trying to implement the observations it does not exceed the OECD standards; therefore, its purpose has been only for tax purposes and there is no evidence that its purpose is to mitigate environmental damage or distort other social taxes

6.- Artículo producto del proyecto de investigación Formativa del Semillero de Gestión Ambiental y Social (GEAMSO) adscrito al grupo de investigación en Estudios de las Organizaciones y el Emprendimiento GESOE de la Facultad de Ciencias Administrativas y Contables de la Universidad de La Salle.

7.- Administrador de Empresas de la Facultad de Ciencias administrativas y Contables de la Universidad de La Salle. Correo: jcastillo46@unisalle.edu.co

8.-Economista de la UPTC, Magister en Desarrollo Sostenible de la Universidad de Manizales; Magister en Fundamentos de Economía de la Universidad Santiago de Compostela (DEA -España), Doctorando en Agrociencias de la Universidad de La Salle. Docente investigador del Programa de Contaduría Pública, integrante del grupo de investigación en Estudios de las Organizaciones y el Emprendimiento GESOE de la Facultad de Ciencias Administrativas y Contables de la Universidad de La Salle. Correo electrónico: rudiaz@unisalle.edu.co

Keywords: Environmental taxes, environmental tax reforms, guidelines, externalities, natural resources, Colombia, OECD.

Introducción

En el plano internacional, se evidencia una relación creciente de los impuestos ambientales como parte integral del crecimiento económico en las economías desarrolladas y ha adquirido importancia fundamental en la presencia de los planes de reforma fiscal en los países más desarrollados (ODCE, 2013). Así, los impuestos han sido una referencia de política tributaria para mitigar conductas negativas en términos de los problemas ambientales, como ejemplos están, las emisiones de gases de la actividad industrial, que generan contaminación del aire; los residuos sólidos como envases, baterías y desechos de construcción, entre otros, pueden contaminar el suelo y el agua. Por tanto, no solo inducen una reducción de la contaminación producida, sino que además tienen el potencial de aportar ingresos tributarios adicionales para el gobierno. A su vez, los recursos obtenidos con la aplicación de estos gravámenes pueden utilizarse para reducir otros impuestos distorsivos del sistema tributario, como aquellos que recaen sobre los salarios o sobre la inversión (reciclaje de ingresos). (CEPAL, 2017).

En los países desarrollados de la OCDE los ingresos de tributos ambientales evidencian una notable estabilidad en el tiempo, aunque con una tendencia declinante desde el 2000 (cuando el promedio de esos países era del 1,83% del PIB hasta llegar al 1,56% del PIB en 2014. En términos relativos, estos tributos han representado entre el 5% y el 6% de los ingresos tributarios totales en el mismo período, también con un gradual declive en los últimos años. (CEPAL, 2017).

En América Latina se han desarrollado algunos impuestos para atender objetivos con lo relacionado a lo ambiental, pero aun así no tiene un sentido estricto en los sistemas tributarios (Lorenzo, 2016). La tributación relacionada con el medio ambiente es distinta en cada país Latinoamericano, por ejemplo, en el caso de

Chile el 1.23% y México (menos del 0,1%) y Colombia 1.20 % en el año 2014, en los cuales estos conceptos son poco significativos en términos del PIB, además de ser pertenecientes a la OCDE quienes hay que sumarles altibajos en años posteriores (CEPAL, 2017).

En caso de Colombia, se encontraba en proceso de adhesión a la OCDE desde el 29 de mayo de 2013, durante la Reunión del Consejo de la OCDE a Nivel Ministerial decidió iniciar las conversaciones de adhesión con Colombia con el fin de tener asesorarse para reformar políticas fiscales y con estas incentivar al crecimiento económico en busca de inversión, buscando otra salida que no sean recursos o materias primas puesto que estas se pueden acabar. Consigo traería mejoras sociales, reduciría los elevados niveles de desigualdad, crearía empleos formales, reducir daños ambientales, entre otros. (OCDE, 2015).

Como tema relevante en las evaluaciones por parte de la OCDE para los daños ambientales una de las medidas han sido el fortalecimiento o creación de nuevos impuestos ambientales.

Pero al 2018 representan solo el 3,1% del total de los ingresos tributarios, en comparación con el 5,31% de los países de la OCDE y que en años anteriores había superados estos promedios. (OCDE, 2019). De esta manera, Colombia no tiene muchos instrumentos para disminuir actividades que dañan al medioambiente y para generar un mejor desempeño ambiental. En las recomendaciones de la OCDE desde el 2012 se ha evidenciado la fragilidad del marco legislativo que ha limitado el progreso en esta área.

FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

Teoría doble dividendo

Los impuestos ambientales son instrumentos fiscales que impone algunos gobiernos como propósito de reducir la contaminación y cambiar los comportamientos de esas malas prácticas (Casado, 2017). Pero esta recaudación no se tiene un fin específico en algunos casos; en

consecuencia, la teoría del doble dividendo trata, además de ser un beneficio para el medio ambiente en la mitigación de daños, en que sea un recaudo para distorsionar otros impuestos sociales y generen un valor adicional (Labandeira, López y Rodríguez, 2008). El primer dividendo se adquiere de la mejora del medio ambiente por las externalidades negativas (contaminación), el segundo o doble dividendo son los ingresos obtenidos de los impuestos ambientales para emplearlos en otros tributos tradicionales causantes de desequilibrio en la economía nacional (Gonzales y Gallastegui, 2008).

La teoría del doble dividendo comenzó a discutirse al principio por Tullock en 1967, Terkla en 1984, Lee y Miseolek en 1986; sin embargo, este modelo empezó a estudiarse a principios de los años noventa por David Pearce (quien la anuncio por primera vez) a causa del impacto económico por el cambio climático (Galindo, Beltran, Ferrer, & Alatorre, 2017). También cuando comenzaron a establecerse reformas fiscales ambientales en algunos países industrializados, su fin es el de equilibrar cargas de impuestos sociales con la implementación o reciclaje de impuestos ambientales para esas actividades que atentan a la destrucción del medio ambiente (Sánchez, 2011). Asimismo, está relacionado con desalentar esa explotación excesiva de la naturaleza o a quien contamina, de tal forma esa tasa o impuesto ambiental baje esos gravámenes como por ejemplo los laborales (Romero et al., 2015); por esta razón, no solo se lograría bajar la destrucción o contaminación, además se podría reducir esos impuestos que generan una gran carga fiscal, preocupa por la gran desigualdad presentada y pueden ayudar al crecimiento y el empleo (Cardona, 2012).

Con esto, Labandeira, López y Rodríguez (2008) cuando se hacen apreciaciones muy optimistas con respecto a las ganancias de bienestar, es decir, con las ganancias obtenidas de los impuestos ambientales se podría reducir otros impuestos tradicionales y de forma positiva, dándole como termino a un doble dividendo fuerte. Un doble dividendo débil es el impuesto ambiental que se utiliza para nivelar cierta parte de un im-

puesto, o proporcionando prioridad al impuesto que genera más desequilibrio económico (Gonzales y Gallastegui, 2008). Aunque esto depende de las condiciones de cada gobierno, los estudios que se hagan para determinar el doble dividendo han influido en el diseño de impuestos ambientales y que algunos países hagan cambios fiscales hasta llegar a Reforma Fiscal Ambiental o Verde (Labandeira et al, 2008).

Antecedentes de los Impuestos ambientales

La preocupación a nivel mundial por los temas de protección ambiental se ha tenido en cuenta desde 1970 (Calderón, 2016); sin embargo, los impuestos ambientales han tomado relevancia a partir de los años 90. Como se menciona en la Cepal (2017); los países europeos, de acuerdo con las necesidades de cada país, de forma paulatina, han ido adecuando herramientas diseñadas para la protección ambiental. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha tenido en cuenta desde los años setenta la implementación de tasas ambientales, luego en los ochenta impuestos ambientales y en las noventa reformas ambientales (Casado, 2016). Países Europeos y en especial pertenecientes a la OCDE buscaban con esto reducir alteraciones por medio de reformas, impedir la destrucción en el medio ambiente y ayudar a concientizar a la reducción del impacto negativo de las acciones del hombre a la naturaleza, por medio de un valor económico con el principio del que “contamina paga” de Pigou y las externalidades originadas por su mala administración (Fanelli et al. 2015). Para Lorenzo (2016) los países de la Unión Europea fomentaron un modelo de desarrollo económico donde es relevante la pobreza y la preservación del medio ambiente como parte de las reformas en mecanismos sociales.

En el tiempo que comenzó a tomar fuerza los impuestos ambientales, los países europeos y en especial los pertenecientes a la OCDE observaban diferentes opciones y los impuestos más sobresalientes fueron los que grababan emisiones de gases como lo son, los impuestos al carbono, los causantes de desechos o utilización de pesticidas

y fertilizantes artificiales, a los combustibles y vehículos, de explotación de recursos naturales e impuestos sobre la energía (Cepal, 2017). Los impuestos ambientales fueron aplicándose a medida de cada país, por lo que Lorenzo (2016) afirma:

Las autoridades modificaron diversos aspectos relacionados con impuestos que formaban parte de los sistemas tributarios con anterioridad a la introducción de las reformas. En algunos casos, por ejemplo, se modificaban las tasas de determinados tributos, en otros casos se realizaban ajustes en las bases imponibles. Este tipo de acciones apuntan a integrar consideraciones ambientales en el núcleo mismo de los sistemas tributarios de los países. En varios países europeos se utilizaron, por ejemplo, los impuestos sobre los combustibles y los impuestos sobre el consumo de productos energéticos para el desarrollo de las reformas fiscales ambientales, aunque esos tributos integraban los sistemas tributarios de los países desde hacía varias décadas (p, 40).

Con este tipo de desarrollo que tuvo los impuestos ambientales, se impulsó a reglamentar entre los países europeos hasta tener un efecto mundial un factor primordial, la conservación o mitigación de la destrucción del medio ambiente, generando un cambio a nivel social y económico, como consecuencia de las diferentes reformas realizadas en cada región (Fanelli et al., 2015).

Se resaltan esas reformas aplicadas en algunos países de la OCDE como Finlandia en 1991, fue pionero en implementar un impuesto al carbón y de forma progresiva impuestos de desechos contaminantes. Noruega en 1992 trajo el doble dividendo generado por impuestos para la conservación de medioambiente y con el tiempo redujeron en impuestos a la renta con el impuesto hacia el CO2. Por su parte Suecia bajo impuestos en la renta mediante dos bases gravámenes entre el CO2 y SO. Dinamarca en la reforma tributaria entre 1993-1994 imponiendo los impuestos ambientales a hogares y luego a las empresas como a la energía y CO2. Por último, Holanda por medio

del inicio a su reforma fiscal verde en 1995 creando tributos al consumo de energía, los residuos, aguas subterráneas y el uranio (Cepal, 2017).

Impuestos ambientales

Una carga fiscal podría ayudar en la prevención de desastres ambientales causados por la incidencia económica que ha tenido la explotación desmesurada de la naturaleza y de esto se encargan los impuestos ambientales; por consiguiente, los impuestos ambientales es esa fracción, carga imponible y/o valor económico por usar los recursos naturales con fines económicos; de tal manera que eviten conductas antinaturales causadas por la producción y el consumo López-Guzmán, Lara, Fuentes y Veroz, 2006; Balsalobre, Alvarez-Herrázn y Baños, 2016).

Los impuestos ambientales son un instrumento con el que ha contado el estado para reducir el impacto generado en la explotación de los recursos naturales y así mismo ayuda a incrementar ingresos que podrían aportar a la reducción de otras cargas fiscales y aumentar en la inversión social (Cepal, 2017), con esto, el estado tendría más control de forma oportuna, en los intereses y malas prácticas de esos agentes (como consumidores y productores) interesados en activos ambientales con el cual se podría controlar o modificar su comportamiento, generando la capacidad de mejorar el manejo de los recursos e innoven (Lorenzo, 2016; López-Guzmán et al. 2006).

Así mismo, es un mecanismo fundamental para crear impuestos de política social y ambiental, que tengan objetivos en común como la protección del medio (Cepal, 2017), así como comenta Fanelli et al. (2015) este debería ser un impuesto netamente positivo social, y no ocasione alteraciones nuevas sino las reduzca o que no sean ejecutadas dichas malas prácticas.

Uno de sus principales objetivos ha sido, no solo el generar más dinero al estado, sino mejorar la calidad ambiental y social por medio de un tributo acorde a las necesidades de la región, pero sin afectar el presupuesto público y por consiguiente

sea ese ente público quien participe en el cambio de las conductas causantes de externalidades negativas (Balsalobre et al., 2016). Es por esto su implementación, por un lado, permitiría el aumento de ingresos tributarios y por otro la disminución de otros impuestos como los establecidos en el caso de la canasta familiar, inversiones y salarios; por lo general, los gobiernos a la hora de pensar en la obtención de más presupuesto son los primeros en los que se evalúan crear o aumentarles (Cepal, 2017).

Con los impuestos ambientales se podría tener un mayor presupuesto para el medio ambiente, de modo que, sería un tributo para el que más contamina y la carga a los impuestos tradicionales sería menor (Casado, 2016; Espitia et al., 2017). Así mismo, se podría calcular (asignándole un valor económico) el impacto ambiental y esas actividades que fomentan la destrucción y contaminación, además de rectificar el actuar de las empresas o agentes para lograr disminuir problemas ambientales (Casado 2016), y que conlleve a un mejor manejo de las externalidades (Cepal, 2017).

Pero el manejo de las externalidades ambientales se apoya en las reformas ambientales, pues estas se establecen en esos defectos y alteraciones del mercado, que poco se ven reflejados en los precios y encamina a un daño ambiental, con este, los gobiernos pueden acogerlo como una medida para cuidar el medio ambiente y tributo sea motivo de frenar o disminuir ese impacto que deja la contaminación (López-Guzmán et al. 2006). Es por eso, que son necesarias políticas y en cierta manera reformas, aunque sin una apropiada implementación podrían causar dificultades en la hora del diseño y aplicación, ya que si no se toman en cuenta se podrían tener resultados adversos (Lorenzo 2016), en los cuales se obtendrán subsidios imperfectos que llevan por saciar una necesidad del mercado a la destrucción. (Fanelli et al. 2015; Casado, 2016). También una mala política ambiental, podría tener una interpretación inadecuada y originaria más explotación de los recursos ambientales, pues se está pagando para hacerlo y sería mejor en unos casos, prohibir la determinada actividad.

Los problemas en donde más se han priorizado los impuestos ambientales han sido en los combustibles fósiles, contaminación de suelos, recursos hídricos, energía, emisiones de gases y extracción de recursos naturales (Cepal, 2017). Se podría focalizar en los problemas como, por ejemplo: la tala indiscriminada de árboles, consumo desmesurado de agua potable, vehículos con alto grado de consumo de combustible, energía de hogares, emisiones de chimeneas industriales, contaminación por residuos sólidos, etc. Esto ha llevado a que en el futuro no se tengan bosques, se destruyen los páramos, se contaminen ríos, se contamine el aire, etc.; el costo de este sea muy alto y más difícil de recuperar si se sigue aplazando medidas que de alguna manera, frene el daño ambiental provocado por el hombre a su entorno (Espitia et al., 2017). La economía y el cuidado ambiental no tiene estrecha relación, la economía depende de la explotación de recursos ambientales para que esta se mantenga, que los estados tomen medidas para no acabarlos y si protegerlos.

La OCDE

La OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico) es una organización dedicada a analizar lo relacionado con lo económico, social, y ambiental, fijando estándares y comparando comportamientos de políticas públicas para así consolidar parámetros entre los países de este selecto grupo (OCDE, 2019). Los países que actualmente integran la OCDE son: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Colombia, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Corea, Letonia, Luxemburgo, México, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, República de Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos. Está conformado Consejo de OCDE quien está compuesto por un miembro de cada país miembro, un representante de la comisión europea y es prescindido por el secretario general de la organización, de acuerdo con las comisiones especializadas quienes discuten diversos ámbitos de políticas públicas y nuevas ideas que luego toma decisiones en consenso (Cancillería, 2020).

Este organismo internacional desde su conformación en 1961 asesora en políticas públicas a su mejoramiento, fijando estándares con experiencias y hechos reales y así dar recomendaciones enfatizando y centralizando sus esfuerzos a los diferentes cambios para mejoras en lo económico, social y ambiental (Cancillería, 2020). De los temas más estudiados como antes se mencionada ha sido la parte social y ambiental desde una perspectiva económica, es por esto, el tema de políticas ambientales es uno de los más relevantes para la OCDE que ha tenido como fundamento impulsar la prevención de daños a los recursos naturales provocada por la economía acelerada de los países desarrollados y en vía de desarrollo, estos son los impuestos ambientales (Casado, 2016).

En el tema ambiental recomiendan los impuestos ambientales a mejorar (si es el dado caso que no los tengan el comenzar a crearlos) y para la OCDE (2010 citado en Cepal, 2017, p. 86) son “cualquier pago obligatorio y sin contrapartida cobrado por el Gobierno general sobre bases fiscales consideradas de relevancia medioambiental particular. Esto incluye impuestos, tasas y cargos que recaen sobre los productos energéticos, los vehículos automotores, los residuos sólidos y líquidos, las emisiones gaseosas medidas o estimadas, y los recursos naturales”. Esto con el fin de atacar la destrucción del medio ambiente e implementación de esta clase de impuestos para alivianar la alta carga fiscal de otros impuestos como por ejemplo los laborales o sociales (Lorenzo, 2016).

Con el tiempo la OCDE ha recopilado datos de las diferentes experiencias de los países que han aplicado tributos o han ejecutado reformas con la cual ya tienen temas a evaluar, la Cepal (2017) comenta: Los impuestos deben tener como objetivo a quien contamina o la conducta que da origen a la contaminación, y deben contemplar pocas exenciones. El impuesto debe tener un alcance similar al del daño ambiental y una entidad comparable. El impuesto debe ser creíble y predecible para tener efecto sobre la conducta. Los recursos generados deben ayudar en la consolidación fiscal. Los aspectos distributivos

se deben tratar con instrumentos adicionales. Se requiere coordinar con otros países y proveer apoyo para la competitividad durante la transición. Se debe comunicar al público claramente la política de tributación ambiental. En muchos casos es necesario combinar los impuestos ambientales con otras políticas. (p. 87).

METODOLOGÍA

Se revisa artículos teóricos, investigativos y de antecedentes sobre impuestos ambientales o verdes, basados en los lineamientos de la OCDE, recomendaciones a países pertenecientes al grupo, experiencias exitosas en tributación política ambiental o de tributación ambiental en Colombia. La metodología empleada es la descriptiva analítica, recopilando información de la literatura científica en el formato de Resumen Analítico Especializado (RAE) de las bases de datos de la Universidad de la Salle como Ebsco (1), Scielo (1), Dialnet (), Dotec (1), bases de datos libres y trabajos de otras universidades (7). Además, fuentes externas como la Cepal (7), OCDE (6) y la base de datos Start y Pinedatabase (perteneciente a la OCDE) con las que se consolidaron datos (en tablas y graficas) y posterior a esto se analizaron.

ANÁLISIS DE RESULTADOS

Aproximación a los impuestos ambientales: Colombia en la OCDE 2011-2018

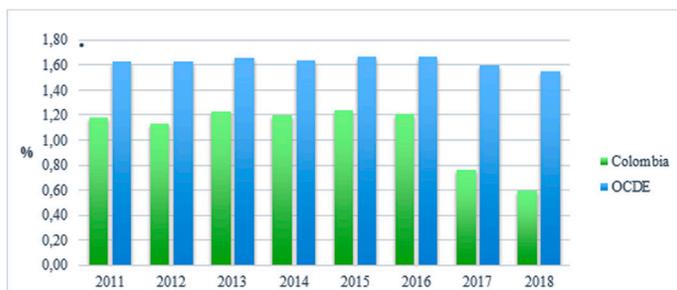
En el 2011, el presidente Juan Manuel Santos dio a conocer el interés de Colombia en adherirse a OCDE con el fin de tener reconocimiento ante inversionistas extranjeros (Vargas-Álzate, 2016), luego al año 2012 (en este mismo año se había aplicado una reforma tributaria pero muy poco en cuenta temas ambientales), comenzó a evaluar la OCDE sobre las políticas públicas colombianas y como mejorarlas, por tal motivo se dieron prioridades para trabajar bajo lineamientos en temas de impuestos, empleo, medio ambiente, inversión, entre otros (Cancillería, 2020). Con esto se manifestaron estrategias de crecimiento verde y crecimiento económico, pues deben ir

de la mano para la conservación del medio ambiente, indicando como una alternativa para la protección, reducción de daño o externalidades causadas por la explotación de los recursos naturales los impuestos ambientales (OCDE, 2013). Cabe resaltar que esto se fundamenta bajo las experiencias exitosas de países de la OCDE, con quienes recopila datos y se basa para dar sus lineamientos, tanto en temas sociales (pobreza, desempleo, economía, etc.) y ambientales (conservación e impuestos) (Cepal, 2017).

Por tal motivo, la OCDE (2013) en una observación sugería a Colombia superar los promedios del grupo comparando, en el caso de impuestos ambientales, los ingresos derivados del total recaudado o sobre el PIB de algunos países pertenecientes seleccionados para estudios. En el año 2011 hasta el 2018 los ingresos tributarios derivados de impuestos ambientales en porcentaje del PIB de Colombia como muestra la Grafico 1. ha estado por debajo del promedio de la OCDE determinando poco ingreso de tributos de este tipo y una débil política fiscal ambiental.

Figura 1.

Ingresos tributarios de impuestos ambientales en porcentaje del PIB de Colombia y la OCDE.



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); OECD. Stat 2020.

Una evaluación de la OECD/ECLAC (2014), reafirmando lo anterior, que los ingresos por impuestos ambientales eran bajos, ya que en el año 2013 el porcentaje de ingreso del PIB en impuestos ambientales era del 1.23 % en Colombia, el promedio de los países de la OCDE era del 1.63 %. En el año 2014, Colombia disminuyó al 1.20 %, entre el año

2015 y 2016 hubo un pequeño aumento, pero en los siguientes años estuvo por debajo del 1% (2017 con 0.76% y 2018 con 0.60 %). De manera más detallada se evidencia en la Tabla 1 y comparado con otros los promedios de la OCDE y otros países.

Tabla 1.

Ingresos tributarios derivados de impuestos ambientales en porcentaje del PIB de países seleccionados de la OCDE.

País	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Alemania	2,18	2,12	2,06	1,99	1,92	1,87	1,63	1,79
Austria	2,54	2,53	2,51	2,52	2,51	2,47	2,52	2,43
Bélgica	2,27	2,15	2,07	2,07	2,08	2,16	2,22	2,20
Chile	1,09	1,15	1,15	1,23	1,21	1,23	1,25	1,33
Colombia	1,18	1,13	1,23	1,20	1,24	1,21	0,76	0,60
OCDE	1,63	1,63	1,65	1,64	1,67	1,67	1,60	1,55
Dinamarca	4,14	4,04	4,05	4,02	3,99	3,91	3,72	3,63
España	1,71	1,73	1,97	1,88	1,94	1,87	1,84	1,84
Estados Unidos	0,79	0,78	0,76	0,74	0,73	0,71
Finlandia	3,05	3,01	2,96	2,93	2,90	3,08	2,96	2,93
Francia	2,19	2,21	2,29	2,25	2,26	2,30	2,34	..
Italia	3,07	3,50	3,46	3,60	3,42	3,50	3,33	3,31
México	-0,79	-1,12	-0,34	0,10	1,37	1,56	1,17	0,96
Países Bajos	3,46	3,27	3,32	3,39	3,42	3,43	3,34	3,34
Portugal	2,33	2,17	2,22	2,28	2,43	2,59	2,59	2,60
Reino Unido	2,44	2,43	2,45	2,44	2,41	2,39	2,36	2,30
Suecia	2,37	2,37	2,34	2,18	2,19	2,22	2,13	1,85

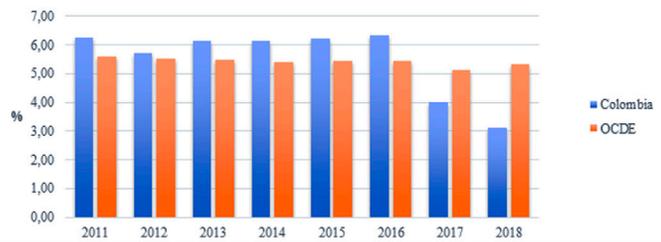
Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); OECD. Stat 2020.

Al no superar los promedios de la OCDE por parte de Colombia en la Grafica 2 de ingresos tributarios derivados de impuestos ambientales en porcentaje del PIB se evidencia que es el país con más bajo porcentaje entre estos años. Aunque Chile y México

hallan recaudado más que Colombia, los países suramericanos están por debajo de los otros países seleccionados y los promedios de la OCDE.

Figura 2.

Ingresos tributarios de impuestos ambientales en porcentaje del PIB de Colombia y algunos países de la OCDE. Nota: Estados Unidos no presentaba datos, por esto no fue añadido en la gráfica.

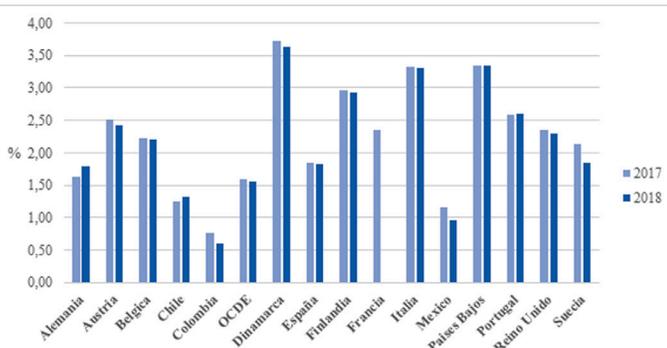


Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); OECD. Stat 2020.

Un panorama diferente para Colombia en el Grafico 3 en ingresos tributarios derivados de impuestos ambientales en porcentaje de la recaudación total, esta nos muestra la porción de este tipo de tributo siendo más significativa que al medirlo por el PIB, muestra como Colombia a comparación al promedio de los países de la OCDE lo supera hasta el año 2016, aunque en años posteriores estuvo por debajo a pesar de la implementación de nuevos impuestos ambientales como el de las bolsas plásticas y carbono.

Figura 3.

Ingresos tributarios de impuestos ambientales en porcentaje de la recaudación total de Colombia y la OCDE.



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); OECD. Stat 2020.

Aun así, países como Dinamarca, Finlandia, Países Bajos y Reino Unido entre los años 2011 al 2014, pioneros en este tipo de impuestos y con quienes se han analizado para los lineamientos que se basan la OCDE para las observaciones están muy por encima en el tema de ingresos por impuestos ambientales y en contraste Estados Unidos en el último lugar de los países analizados como se muestra en la Tabla 2 de forma más detalla con más países de la OCDE.

La OECD/ECLAC (2014) alentaba para que Colombia promoviera un mayor uso de los impuestos ambientales y eliminara gradualmente los subsidios y las exenciones tributarias perjudiciales para el medio ambiente, mitigando al mismo tiempo cualquier efecto negativo sobre los grupos pobres y vulnerables.

En el figura 4 el comparativo entre los Ingresos tributarios derivados de impuestos ambientales en porcentaje del PIB y el porcentaje de extrema pobreza calculada del coeficiente de Gini después de impuestos y transferencia desde el año 2011 hasta el 2018 en Colombia el porcentaje del PIB en los impuestos ambientales se ha venido manteniendo estable hasta el 2017, en el 2018 cayó al 0,76%, pero la pobreza extrema ha venido a la baja, evidenciando que no hay ninguna consecuencia de efectos negativos en los grupos pobres y vulnerables.

Figura 4

Ingresos tributarios derivados de impuestos ambientales en porcentaje del PIB y el porcentaje de extrema pobreza en Colombia.



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); OECD. Stat 2020.

También Colombia se enfrenta a muchos problemas ambientales, que se ven agravados por el aumento de la minería. Mientras que las emisiones de CO2 son relativamente bajas debido a la enorme dependencia

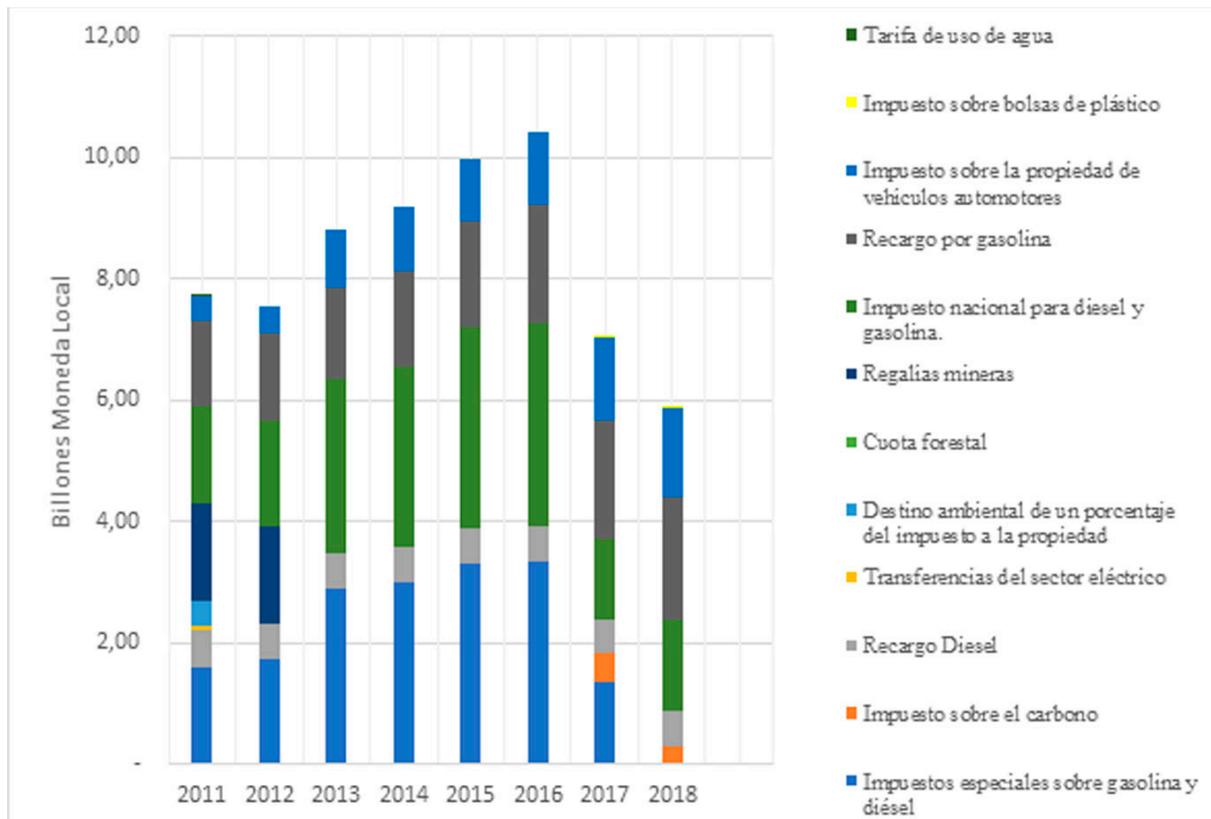
de la energía hidroeléctrica, la conservación de la gran biodiversidad del país se encuentra amenazada por la expansión de la industria minera. Esta actividad, en particular la contaminación del agua o del suelo, entre otros (OECD/ECLAC, 2014). Por tal motivo, OECD/ECLAC (2014) proponía en esta evaluación ampliarse la aplicación de impuestos ambientales con lo siguiente:

- “i) la reestructuración de los tributos sobre combustibles y vehículos teniendo en cuenta la contribución de estos a las emisiones de gases de efecto invernadero y los contaminantes atmosféricos locales; ii) la supresión de exenciones fiscales al combustible para el transporte y a la prospección minera y petrolera; iii) la introducción de impuestos

especiales sobre los productos energéticos utilizados en instalaciones fijas, y iv) la imposición de gravámenes a los productos agroquímicos” (p. 52).

En la figura 5 se presenta como los ingresos tributarios ambientales en Colombia del 2011 al 2012 descendió, según los datos reportados por la OCDE no se reportaron ingresos en transferencias del sector eléctrico, destino ambiental de un porcentaje del impuesto a la propiedad y tarifas del uso de agua. Los impuestos y recargos de Diesel y gasolina se presentaron año tras año de forma muy representativa en el recaudo de impuestos, pero disminuyeron a pesar de las recomendaciones que proponía la OCDE en el 2014.

Figura 5. Ingresos tributarios derivados de impuestos ambientales en Colombia.



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); OECDStat 2020.

Para reformas fiscales futuras la OCDE (2013) y la OECD/ECLAC (2014) planteaba a Colombia elevar los ingresos y adoptara impuestos que causaran menos distorsión (por ejemplo, mediante un aumento de los impuestos ambientales y sobre la propiedad), veía que había oportunidades para fortalecer los impuestos ambientales como parte de una reforma tributaria para obtener ingresos adicionales, promover crecimiento económico y disminuir la desigualdad. Esto con el fin de garantizar que los impuestos produzcan menos distorsiones y se recauden con mayor eficacia, pues habría margen para aumentar los impuestos ambientales y sobre la propiedad, ya que el sistema fiscal se caracteriza bases tributarias estrechas, un alto gasto tributario, una evasión fiscal elevada y un efecto distributivo bajo.

Como recomendaciones en la reforma tributaria del año 2016 se crearon dos nuevos impuestos, uno de recaudo por bolsas plásticas y el otro al carbono. Para la OCDE (2017) fue una acertada medida en lidiar con los desafíos medioambientales y estos serían asignados principalmente atendiendo problemas ambientales específicos. El recaudo de estos impuestos solo represento 0.3% en el 2017 y en el 2018 el 0.2%, la diferencia es que el impuesto sobre el carbono disminuyo de un año al otro y el impuesto sobre las bolsas plásticas aumento su recaudo.

DISCUSIÓN

Los lineamientos fiscales ambientales de la OCDE en la implementación de las reformas desde el 2012 en Colombia, se han basado en las experiencias exitosas de países que pertenecen a este reconocido grupo y ha mostrado interés en pertenecer.

Por esto, se han hecho diferentes investigaciones y estudios en los cuales Colombia a mostrado bajos indicadores en el recaudo por parte de los impuestos ambientales y la OCDE ha hecho indicaciones para poder alcanzar al promedio de los países adheridos. También el daño ambiental es evidenciado en las evaluaciones de la OCDE y como una medida para mitigar más daños es la modificación o implementación de impuestos ambientales con

el cual, se obtendría un doble dividendo, reduciendo los daños ambientales, externalidades y/o disminuyendo otros impuestos de impacto social.

La creación de nuevos impuestos y disminución de subsidios a factores que afecten el medio ambiente han sido la base de las recomendaciones dadas por la OCDE, por ejemplo, en el 2013 la OCDE evidencio una nueva reciente reforma de regalías, pero en la base de datos de la OCDE no se ven reflejadas desde el 2012 con las cuales se buscaba fortalecer las políticas ambientales para velar porque los proyectos mineros cubran los costos ambientales y no supongan una amenaza a la biodiversidad. También recomendaron impuestos ambientales que causen menos distorsión en temas sociales o doble dividendo y que no generen más pobreza como han señalado autores como Galindo et al. (2017) que podría ser causa de la aplicación de este tipo de impuestos (además de la eliminación de subsidios) y con los datos recolectados se evidencian que los impuestos ambientales han tenido altibajos los índices de pobreza han disminuido, determinando que las indicaciones de la OCDE no han afectado.

Bajo las observaciones de OCDE para mitigar daño del medio ambiente, nuevos impuestos ambientales se crearon en Colombia de la reforma tributaria del 2016 como el impuesto sobre el carbono y las bolsas plásticas. Aunque estos nuevos impuestos ambientales no aumentaron el recaudo, por el contrario, las cifras en los años siguientes de la reforma disminuyeron en el total ingresos de impuestos ambientales luego de la implementación.

A pesar de la creación de nuevos impuestos o tasas ambientales a partir del 2012, estos son más para satisfacer directrices y poder ingresar a la OCDE para generar reconocimiento e inversión extranjera que por propósito de mejora ambiental o un doble dividendo, pues los impuestos de propósitos ambientales en Colombia han sido creados más para recaudación que para la mitigación de daños ambientales o las externalidades en la explotación de los recursos naturales. Aunque haya tratado de seguir directrices por la OCDE, la fragilidad en política fiscal ha hecho que los impuestos ambientales

no sean con el fin de la disminución de daños ambientales o para ayudar a la carga de otros impuestos sociales (doble dividendo), sumándole que están por debajo de los promedios y solo han sido tributos sin destino alguno.

Además, otro dato de la información recolectada de Colombia y algunos países seleccionados de la OCDE, los países Latinoamericanos ricos en recursos naturales como lo son México, Chile y Colombia no superan promedios del porcentaje del PIB en impuestos ambientales de la OCDE, muy diferente panorama a los países europeos quienes tienen recursos más limitados como Dinamarca o Países Bajos pioneros en este tipo de tributos.

CONCLUSIÓN

Al Identificar los lineamientos fiscales ambientales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a partir de la formulación e implementación conceptual y metodológicamente para identificar sus beneficios y costos, se ha determinado que los lineamientos dados por la OCDE a Colombia de impuestos ambientales se han enfatizado en la recaudación para la mitigación de los daños ambientales o ayudar a la carga de otros impuestos sociales (doble dividendo) con base en la experiencia exitosa que han recopilado de varios años de los países pertenecientes a este grupo. Esto es por el interés que mostro Colombia de querer adherirse a este grupo en el año 2012 una serie de observaciones fueron dadas por la OCDE, en las cuales, las más resaltadas fueron implementadas en la reforma

tributaria del 2016 con nuevos impuestos de bolsas plásticas y del carbono; además, este tipo de tributo no ha afectado otros factores como el de la pobreza al ser ejecutados.

Pero luego al analizar las reformas tributarias desde el 2012 a partir de los ingresos de los impuestos ambientales en Colombia, de manera descriptiva para definir elementos de comparación con la OCDE, los esfuerzos de Colombia por mejorar los estándares el tema de los impuestos ambientales en los datos recolectados si se medía por el PIB de ingresos de impuestos ambientales nunca estuvo cerca del promedio de la OCDE entre el 2012 y 2018. Algo diferente se vio cuando se midió en porcentaje del total recaudado de los impuestos superando los promedios de la OCDE, pero en el año de la reforma tributaria y posteriores, quedo por debajo a pesar de la implementación de nuevos tributos.

Comparando los efectos de los Lineamientos fiscales ambientales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en la implementación de reformas tributarias desde el 2012 para la formulación de futuras políticas fiscales en Colombia, las recomendaciones se basan año tras año para que Colombia se fortalezca más en su frágil política ambiental, cumpla con el objetivo de este tipo de recaudo y en las reformas se tenga en cuenta los impuestos ambientales, pues algunos autores citados en el artículo concluyen que si se puede tener un crecimiento económico de la mano con la protección o previniendo la destrucción del medio ambiente.

Referencias Bibliográficas

- Abecé de Colombia en la OCDE. (2020). Cancillería de Colombia.
<https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/abece-colombia-la-ocde>
- Acquatella, J., y Bárcena, A. (2005). Política fiscal y medio ambiente. Bases para una agenda común. Cepal.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2430/S053143_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Balsalobre, Daniel., Álvarez-Herranz, A., y Baños, J. (2016). La innovación y la sustitución energética como medidas de corrección medioambiental en países de la OCDE Dialnet.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5313427>
- Calderón, H. R. (2016). Los Impuestos Ambientales. Dialnet.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5002037>
- Cardona, A. (2012). Reformas Fiscales Ecológicas. Archivos de Economía.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/385.pdf>
- Carvajal, A. (2017). El mercado de carbono y los impuestos verdes como instrumentos jurídicos de política económica frente al cambio climático y sus efectos en la industria colombiana. Dialnet.
<https://www.educacion.gob.es/teseo/imprimirFicheroTesis.do?idFichero=NY1Z2ZrKWlY%3D>
- Casado, A. (2016). Impuestos ambientales y Reforma Fiscal Verde. Dialnet.
https://addi.ehu.es/bitstream/handle/10810/18995/TFG_Ander_Casado.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Cepal (2017). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible. Cepal.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41044/10/S1700069_es.pdf
- Database on Policy Instruments for the Environment. (2020). pinedatabase.oecd.
https://pinedatabase.oecd.org/Query_2.aspx?QryCtx=2&isid=f4ccaa6d-e685-4da2-9c7c-6f69e613920c
- Environmentally related tax revenue. (2020). OECD. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=ERTR>
- Espitia, J., Ferrari, C., Hernández, G., Hernández, I., Gonzales, J., Reyes, L., Villabona, J., y Z, G. (2017). Sobre la reforma tributaria que requiere Colombia: Reflexiones y propuestas. Scielo.
<http://www.scielo.org.co/pdf/rei/v19n36/0124-5996-rei-19-36-00149.pdf>
- Fanelli, J. M., Jiménez, J. P., y López, I. (2015). La reforma fiscal ambiental en América Latina. Cepal.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39782/S1501147_es.pdf?sequence=1
- Galindo, L. M., Beltrán, A., Ferrer., y Alatorre, J. E. (2017). Efectos potenciales de un impuesto al carbono sobre el producto interno bruto en los países de América Latina. Estimaciones preliminares e hipotéticas a partir de un metaanálisis y una función de transferencia de beneficios. Naciones Unidas.
<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/41867>

- Gonzales, M., y Gallastegui, M. (2008). La política de mitigación del cambio climático y el doble dividendo: el caso de España. Dialnet.
<https://www.euskadi.eus/web01-a2reveko/es/k86aEkonomiazWar/ekonomiaz/abrirArticulo?idpubl=62®istro=893>
- Hernández, G. (2013). Incidencia de los impuestos a las emisiones en el sector industrial. Revista de Economía del Rosario.
<https://revistas.urosario.edu.co/index.php/economia/article/view/3334/2568>
- Labandeira, X., López, X., y Rodríguez, M. (2008). Cambio climático y reformas fiscales verdes. Dialnet.
<https://labandeira.eu/publicacions/2.pdf>
- López-Guzmán, T., Lara, F., Fuentes, F., y Veroz, R. (2006). La reforma fiscal ecológica en la Unión Europea: antecedentes, experiencias y propuestas. Dialnet.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2332121>
- Lorenzo, F. (2015). La economía política de la reforma fiscal ambiental. Cepal.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39750/S1501146_es.pdf?sequence=1
- Lorenzo, F. (2016). Inventario de instrumentos fiscales verdes en América Latina. Experiencias, efectos y alcances. Cepal.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40833/S1601174_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Nota de la OCDE sobre la ley de financiamiento en Colombia. (2019). OCDE.
http://www.oecd.org/economy/surveys/OCDE_nota_sobre_la_ley_de_financiamiento_en_Colombia.pdf
- OCDE (2013). Estudios económicos de la OCDE Colombia 2013. OCDE.
http://www.oecd.org/economy/surveys/Colombia_Overview_ESP%20NEW.pdf
- OECD (2014). Environmental Performance Reviews: Colombia 2014. Cepal.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36663/1/lcl3768_es.pdf
- OCDE (2015). Estudios económicos de la OCDE Colombia 2015. OCDE.
http://www.oecd.org/economy/surveys/Overview_Colombia_ESP.pdf
- OCDE (2017). Estudios económicos de la OCDE Colombia 2017. OCDE.
<http://www.oecd.org/economy/surveys/Colombia-2017-OECD-economic-survey-overview-spanish.pdf>
- OCDE (2018). Estudios económicos de la OCDE Colombia 2018. OCDE.
<https://www.oecd.org/economy/surveys/Colombia-2019-OECD-economic-survey-overview-spanish.pdf>
- Revenue Statistics - Latin American Countries: Comparative tables. (2020). OECD.start.
<https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=RSLACT>
- Rius, A. (2014). Servicios públicos y reforma fiscal ambiental en América Latina. Oportunidades y desafíos. EBSCO
<https://content.ebscohost.com/ContentServer.asp?T=P&P=AN&K=118302722&S=R&D=a9h&Eb-scoContent=dGJyMMvl7ESep7Y4y9f3OLCmsEiepq5Sr6q4SbOWxWXS&ContentCustomer=dGJyMPGvtki-uqLNMuePfgeyx44Dt6flA>

- Romero, G., Álvarez, A. C., Calderón, S., y Ordoñez, D. (2015). Impactos distributivos de un impuesto verde en Colombia. Dotec. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/439.pdf>
- Sánchez, A. (2011). Reformas Fiscales Verdes y la Hipótesis del Doble Dividendo. Banco de la Republica. <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER-147.pdf>
- Sánchez, C. (2017). Tributación medioambiental en Colombia. Otros impuestos al consumo: carbono, bolsas plásticas, gasolina y acpm. U. Externado de Colombia. <https://doi.org/10.18601/16926722.n11.05>
- Trejo, Y., Ome, A., y Restrepo, J. (2016). La extrafiscalidad con fines ambientales en el impuesto al consumo en Colombia: IVA U. Libre de Colombia. <http://www.unilibrecucuta.edu.co/ojs/index.php/derecho/article/view/119/176>
- Uribe, E. (2014). Reformas fiscales y regulatorias en la gestión y manejo de residuos sólidos: América Latina frente al cambio climático. Cepal. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37394/S1420713_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Vargas-Álzate, L. (2018). Colombia en la OCDE. Las realidades de su adhesión. Konrad Adenauer Stiftung (KAS). <https://www.kas.de/documents/287914/287963/Colombia+en+la+OCDE.+Las+realidades+de+su+adhesi%C3%B3n.pdf/ef89a52d-b539-3e1b-1ebe-e8642fc50a59>