

## INTRODUCCIÓN

El origen del presente trabajo es una tesis doctoral defendida el 14 de enero de 2009, que fue aprobada por unanimidad con mención honorífica y suficiente para obtener el grado académico, que otorga el programa de posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). El trabajo de investigación estuvo bajo la vigilancia y permanente tutoría de la destacada jurista, doctora Gabriela Ríos Granados, catedrática e investigadora adscrita al Instituto de Investigaciones Jurídicas, miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) y autora de diversas obras en materia de tributación ambiental.

Lograr que la investigación tuviera carácter multidisciplinario fue posible gracias a las aportaciones de estudiosos de la economía, como la doctora Irma Manrique Campos, del Instituto de Investigaciones Económicas, miembro del SNI, con una amplia producción bibliográfica sobre los efectos económicos de las contribuciones, y el doctor Américo Rufino Saldívar Valdés, docente del posgrado en Economía, con investigaciones y publicaciones en materia económico-ambiental, ambos de la UNAM.

Importantes también, fueron las aportaciones que hizo a la investigación la doctora María Antonieta Martín Granados, directora de la Facultad de Contaduría y Administración, con quien comparto además profesión de origen, y gran conocedora del impacto financiero, contable y jurídico de las contribuciones. Otro jurista igualmente importante en la elaboración del trabajo fue el doctor Juan Manuel Ortega Maldonado, investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Morelos, experto en derecho fiscal y autor de diversas obras jurídicas.

Como podrá deducirse, por los antecedentes y diversidad de influencia disciplinar que presento, el punto de partida de la obra son las reformas realizadas en 1999 a los artículos 4o. y 25 de la Constitución federal, ya que generaron bases y compromiso para la implementación de políticas públicas sobre el control del medio ambiente. Fue a partir de la modificación a los artículos constitucionales como se adecúa el texto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA).

Las reformas tuvieron como fuente formal, tratados internacionales, tales como el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

(ACAAN), que surgió paralelo al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Adicional a las reformas en comento y a los compromisos contraídos con América del Norte, existe otro elemento determinante en la decisión de escribir sobre el tema: la cada vez mayor conciencia sobre las secuelas del deterioro ambiental. Los tres aspectos en conjunto forjaron un contexto jurídico y la apreciación de un entorno de menor rechazo social a la implantación de tributos ambientales.

No obstante, es poco lo que se ha logrado y modesta la parte de responsabilidad que se ha asumido como país, pese a que en el territorio nacional es frecuente la presencia de desastres, resultado del calentamiento global. Es común observar que la preocupación que dicen sentir las autoridades de los tres órdenes de gobierno, por el deterioro del medio ambiente y sus consecuencias, sólo forma parte del discurso político. Queda la sensación, también, de que el sector privado únicamente se preocupa por el desarrollo económico de su empresa, sin importar que en el proceso deteriore al medio ambiente. Ha sido sólo gracias al activismo de la sociedad civil, que a través de organizaciones no gubernamentales (ONG), y académicos con líneas de investigación sobre el medio ambiente, que la ecología se ha mantenido como parte de la agenda pública nacional.

Al ampliar el análisis a un contexto latinoamericano es fácil observar cómo los escenarios presentes en México son semejantes al resto de los países de la región. Por tal motivo, la transformación productiva con sustentabilidad y la reorientación de los modelos de crecimiento demandan ser una constante en todos ellos. Bajo esta premisa, se deben adoptar medidas que incentiven y/o corrijan determinadas conductas y actitudes de la sociedad en relación con su entorno, ya que las políticas públicas vigentes para la protección del medio ambiente han representado una solución sólo parcial. Existen instrumentos de control ambiental, como los tributos, que según la experiencia de países como España, Suecia y otros, constituye un recurso de gran eficacia que incentiva a quienes tradicionalmente contaminan, a utilizar alternativas de producción menos agresivas, para el entorno natural.

Con la información, conocimientos y experiencias exitosas de países como los anteriormente mencionados, a disposición de la comunidad internacional, surge una pregunta: ¿cuál es el impedimento para la implantación de tributos ambientales en México?, y ¿por qué no hacerlo en el ámbito local? Como se podrá observar durante el desarrollo del tema, el primer obstáculo es de orden jurídico. El municipio, como célula base de la organización jurídica, política y social en México, históricamente ha sido objeto de carencias de índole financiera, debilidad política y jurídica frente a los otros órdenes de gobierno, que han impedido el funcionamiento autónomo

y libre que en derecho le corresponde. La circunstancia anterior ha intensificado el debate sobre la necesidad de reformas a la Constitución, adicionales a las realizadas en 1999, con el fin de impulsar al municipio como un auténtico orden de gobierno.

Aun con la actual distribución de potestades jurídicamente reconocidas a los tres órdenes de gobierno, debe existir corresponsabilidad mediante una correcta asignación de funciones, que permita a cada orden de gobierno, asumir la parte que le corresponda, con objetivos sociales específicos y medibles, como la incorporación de los tributos ambientales en la ley de ingresos correspondiente. Sin embargo, aun cuando el instrumento económico ha permitido a otros países, cambios de actitudes en los ciudadanos y sus medios de producción, se debe ser cuidadoso, para evitar que el medio ambiente continúe en una posición marginal y subordinado a las políticas públicas de carácter económico, carentes de contenido social.

Por consecuencia, la protección al ambiente y el buen uso de los recursos naturales debe apoyarse en trabajos de investigación transdisciplinarios, coordinados por centros de investigación e instituciones de educación superior, con criterios de aplicación transversal e integrada como política pública, en los programas de gobierno. En el caso de México, este reconocimiento debe expresarse en el Plan Nacional de Desarrollo y en los correspondientes planes estatales y municipales, donde los grandes temas ambientales, respetando las particularidades regionales, se traduzcan en proyectos locales —una de las propuestas del trabajo de investigación que da origen a esta obra— para el cuidado ambiental y el uso sustentable del capital natural de los territorios.

Otra de las propuestas del presente trabajo es la procuración de los fondos necesarios en el proceso de preservación y rescate de los recursos naturales, por constituir la primera parte de la solución integral del problema ambiental de México y los demás países de la región. El ecotributo, como generador de recursos financieros y promotor de cambio de actitudes, debe implementarse bajo criterios que permitan a las instituciones públicas, la sociedad y la economía, dar cumplimiento al “principio del causante”, es decir, que “quien contamina paga”, corresponsabilizando a todos, pero de manera diferenciada.

Un objetivo del ecotributo —adicional al estrictamente recaudatorio— es el reducir los pasivos ambientales acumulados, en beneficio de la presente y futuras generaciones, con líneas de acciones claras, medibles y debidamente consensuadas. En el caso de México, la adopción de estos instrumentos continúa siendo una asignatura pendiente, que se solventará mediante una reforma hacendaria que incorpore como objetivo prioritario al medio

ambiente, con una clara definición del orden de gobierno que se responsabilizará de su implantación. También se deben implementar programas para conscientizar al ciudadano, con un modelo de educación que incorpore asignaturas con sentido ambiental, para generar cambios de actitud en hábitos de consumo.

La obra presenta como viable la implantación de tributos ambientales en el municipio, por ser el orden de gobierno que tiene mayor contacto con el ciudadano; el primero en recibir la demanda de soluciones a este tipo de problemas; al que el ciudadano puede vigilar en relación con el destino de la recaudación; exigir equidad en la aplicación del tributo, eficiencia administrativa en su aplicación, transparencia en su manejo y simplicidad en su recaudación. El proceso, como es natural, debe contemplar alternativas compensatorias o de mitigación, además de una permanente sensibilización de los habitantes del municipio sobre su responsabilidad con el entorno, mediante campañas de socialización de costos, beneficios y efectos.

Un beneficio adicional, que se logra con la implantación de tributos ambientales en el ámbito local, es el fortalecimiento de la hacienda pública municipal. Para ello, la entidad municipal debe previamente contar con la capacidad jurídica para instaurar políticas públicas de control ambiental, incorporando las bases para su aplicación, con respeto absoluto a la distribución de competencias, propio de las relaciones intergubernamentales de modelos de estado federal como el mexicano. Tema de permanente debate, al interior de los órganos que forman el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), y uno de los grandes objetivos, que quedaron plasmados en la convocatoria a la Primera Convención Nacional Hacendaria, bajo los siguientes términos: “definir las facultades tributarias y con ello decidir quién legisla, quién administra y recauda, y quién recibe los frutos de las contribuciones”.

La obra presenta en su primer capítulo, una exploración general de los tributos ambientales, identificando y analizando en detalle sus fortalezas y las áreas de oportunidad de su implantación; la pertinencia de su inserción en el ámbito del diseño institucional de políticas públicas transversales; se estudian también, los principios constitucionales y económicos que dan soporte a la legislación tributaria en México, en relación con el medioambiente y la economía, para concluir con el análisis de los elementos cualitativos y cuantitativos de los tributos.

En el segundo capítulo se examinan las experiencias de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que adicionalmente lo son de la Unión Europea (UE), como España y Suecia, con su Reforma Fiscal Verde, así como Estados Unidos de

Norteamérica y algunos países de América Latina y el Caribe; en relación con México, se presentan las disposiciones aplicables, consideradas tributario-ambientales. El capítulo concluye ponderando la participación ciudadana como elemento esencial, en la implementación de políticas públicas ambientales y la importancia que tienen los estudios de opinión como referente para la toma de decisiones, ya que permiten conocer anticipadamente las reacciones que tendrán los ciudadanos ante la implantación de instrumentos económicos para el control ambiental.

En el capítulo tercero se examina el estado que guardan las relaciones fiscales intergubernamentales en Latinoamérica, y la ubicación del municipio en la estructura del modelo federal mexicano, estudiando su situación con la finalidad de presentarlo como una buena opción para la implantación de contribuciones ambientales, previa integración en las leyes de hacienda e ingresos municipales. Se realiza también, una exploración del municipio partiendo de un breve esbozo de su etimología, conceptualización, naturaleza jurídica e historiografía. El capítulo concluye con el análisis de los problemas más comunes que presenta la gestión financiera del municipio en relación con la planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control del gasto.

Para concluir la exploración del objeto de estudio, en el capítulo cuarto se presenta un estudio de caso. Con una investigación de campo se pretende comprobar una de las hipótesis originalmente planteadas para observar el grado de conciencia que existe sobre la problemática ambiental y la actitud que adopta el ciudadano cuando se le plantea la necesidad de su participación activa en la solución de problemas específicos; por ejemplo, el pago de tributos ambientales.

El estudio parte de un diagnóstico al área objeto de estudio, que en este caso fue la zona metropolitana de Guadalajara, en un barrio con alta incidencia de problemas ambientales conocido como “Miravalle”. Se hizo una extensa revisión documental que permitió conocer el grado de deterioro del medio ambiente en la zona, y se delimitó la muestra, marcando con esto el inicio del trabajo de campo. A la segunda fase del estudio de caso correspondió la elaboración y diseño del cuestionario que sirvió como herramienta técnica de recolección de datos, optando por la encuesta —entrevista puerta a puerta— en la cual se captó la información requerida a los ciudadanos.

La tercera fase consistió en la encuesta a 200 habitantes de la zona. Para ello se contó con la colaboración de estudiantes previamente capacitados, que fueron los responsables de las entrevistas. Su responsabilidad consistió en la supervisión y coordinación del trabajo antes, durante y después del

levantamiento. Por último, con los resultados obtenidos de la encuesta se procedió a su validación, interpretación y análisis, plasmando en gráficos los resultados obtenidos.

Los métodos de investigación utilizados fueron el método hipotético deductivo, así como el descriptivo y casual. El diseño de la investigación parte del trabajo de gabinete, ya que se ordenaron las lecturas de bases de datos de universidades de diferentes partes del mundo; libros, artículos, ensayos, revistas especializadas en tributación y medio ambiente, así como información obtenida de fuentes primarias, propias de la legislación mexicana, tales como Constitución federal y de las entidades federativas, con sus respectivas leyes reglamentarias; disposiciones administrativas; planes nacionales y locales de desarrollo; leyes de ingresos y presupuestos de egresos. Los dos últimos documentos, relacionados con los tres órdenes de gobierno. En relación con el estudio de caso —capítulo cuarto— la investigación de campo inició con el diagnóstico y elaboración del diseño muestral, mediante un diseño de submuestreo aleatorio estratificado, que constó de dos etapas de selección y una partición del universo.