

RECENSIÓN:
**“FISCALIDAD AMBIENTAL, RESPONSABILIDAD SOCIAL Y
DESARROLLO SOSTENIBLE EN AMÉRICA LATINA.
PROPUESTAS PARA PERÚ. AUTORA: GEMMA PATÓN GARCÍA.
EDITORIAL: THOMSON REUTERS. CENTRO
INTERNACIONAL DE ESTUDIOS FISCALES. EDICIÓN 2016.
ISBN 978-612-4293-44-3. 280 PÁGINAS”**

Autora de la recensión: Ana María Fernández Gómez del Castillo, Profesora Derecho Financiero y Tributario, Universidad CEU San Pablo Andalucía
amfernandez@ceuandalucia.es

En este nuevo libro la Doctora Patón García complementa y perfecciona el trabajo que viene realizando desde hace varios años en el ámbito de la fiscalidad medioambiental, que sin duda la sitúa como una merecida referencia para los estudiosos del Derecho.

Es necesario comenzar destacando que cuando uno avanza en las primeras páginas del estudio realizado por la Profesora Patón, se advierte no solamente el trabajo de campo, en investigación y análisis alcanzado, sino además el enorme logro al conseguir plantear soluciones eficaces para un contexto como es el peruano, desde la perspectiva de la fiscalidad ambiental.

El recorrido, necesario, que realiza la autora en su obra es indispensable para alcanzar el objetivo de la misma, que es el planteamiento de soluciones. Su estudio, a veces multidisciplinar, nos anima a otros a seguir estudiando esta rama del Derecho escuchando lo que dicen otras.

La autora parte del estudio de los fundamentos y objetivos del Derecho tributario medioambiental, trasladándonos también las tendencias de las principales políticas internacionales y analiza las perspectivas de la fiscalidad ambiental en América Latina. Una vez realizado este esbozo, se adentra en un pormenorizado estudio no solamente económico, sino también del marco constitucional, legal e institucional de la protección ambiental en el Perú, haciendo una especial mención al sector minero en su economía.

Podríamos decir que el tercer avance en este estudio es el aporte de la fiscalidad ambiental en América Latina, analizando el modelo de código tributario medioambiental para América Latina, y en concreto en el Perú, junto con la valoración de la figura de la RSE como un instrumento fiscal en

el marco de una economía sostenible, el análisis y estudio de la tributación minera con planteamientos críticos a sobre los convenios de estabilidad tributaria, y la presentación de propuestas y medidas fiscales ambientales en el Perú.

El factor medioambiental está presente en la obra, y, en concreto, los objetivos que se plantean en América Latina son la integración de una política fiscal y ambiental en cuyo seno los instrumentos fiscales implementados con fines ambientales no sean meras iniciativas aisladas, sino que respondan a una línea de acción política e institucional. Defiende la autora que la fiscalidad medioambiental presta un papel de fomento en el aprovechamiento de la sinergia entre las empresas y el Estado, donde el Derecho tributario medioambiental deba orientarse a la aplicación práctica de unos principios jurídicos esenciales como son la prevención, la reducción de la contaminación en la fuente y la precaución, siendo la prevención el principio que debe inspirar y orientar la actuación del Estado.

En la actualidad, los organismos internacionales estimulan las políticas fiscales ambientales como forma óptima de una estrategia de crecimiento económico a largo plazo, y existen numerosas iniciativas, muchas impulsadas por la OCDE, que tratan de coordinar la fiscalidad y el medio ambiente dentro del concepto del desarrollo sostenible. En este sentido, la autora propone la idea de trasladar la mayor carga fiscal de rentas salariales hacia actividades económicas que se consideren menos sostenibles, establecer relaciones entre el comercio y el medioambiente con el fin de promover el desarrollo sostenible y acoger un mayor debate sobre la RSE. Asimismo, analiza cómo la aplicación de tributos medioambientales en América Latina encuentra sus límites en la falta de cobertura del Estado bienestar social o en la necesidad de dotación de infraestructuras. Pese a ello, presenta de manera acertada cómo el concepto de desarrollo sostenible ha propiciado un relanzamiento del instrumento fiscal como una herramienta de protección del entorno natural, extendiéndose la concienciación del impacto social y ambiental cada vez más extendido como límite a los beneficios empresariales bajo el concepto de responsabilidad social corporativa.

Es menester mencionar a este tenor que la aparición oficial de la RSE se produce en el Foro Económico Mundial celebrado en Davos en 1.999, donde se consensuó un importante Pacto Mundial sobre Responsabilidad Social. Podríamos recordar la definición de la RSE, dada por el Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo sostenible, como el compromiso por el cual las empresas se dedican, con un comportamiento ético, a contribuir positivamente al desarrollo para la mejora de la calidad de vida de las comunidades y de la sociedad en general.

Creemos que, dentro del cambio del enfoque contractual tradicional que ha experimentado la empresa en el ámbito internacional donde aquélla no se considera como un ente abstracto, sino como una institución social con personalidad jurídica propia, la RSE podría ser entendida como una actitud, una forma de gestionar, que se incorpora al proceso productivo de la empresa. Esto es, podríamos decir que consistirá en cómo las empresas tienen en cuenta el desarrollo y, por lo tanto, el largo plazo. La RSE considerará cinco aspectos fundamentales (respeto a los derechos humanos y derechos laborales, impacto ambiental, participación ciudadana, relaciones ante proveedores y rendición de cuentas) y tienen que estar todos los elementos para que haya responsabilidad social, pues de lo contrario podría tratarse de una buena empresa, pero no de una empresa responsable. Se aprecia de lo mencionado que la fiscalidad no se incluye como aspecto fundamental en la valoración de la RSE. Incluso muchas empresas transnacionales no ven contradicción alguna en adoptar políticas de RSE y al mismo tiempo intentar minimizar el pago de sus obligaciones tributarias.

No obstante, esta aclaración conceptual, es menester mencionar que la fiscalidad puede incidir de distinta forma en la RSE pues existen prácticas que podemos considerar como socialmente responsable. Por un lado, la utilización de los incentivos fiscales, directos e indirectos, para fomentar las prácticas empresariales hacia la RSE tanto en su vertiente social como ambiental. Este objetivo extra fiscal se puede alcanzar, fundamentalmente, por dos vías: bien mediante la introducción de figuras tributarias que graven aquellas conductas que se desea de desincentivar, o de forma positiva, mediante la introducción de incentivos fiscales que permitan desgravar por la realización de las conductas que se fomentan. (por ejemplo, en exenciones, tipos de gravamen reducidos, bonificaciones o deducciones, siendo estas figuras las que mejor responden al fomento de la responsabilidad social frente a los gravámenes fiscales). Por tanto, aun cuando las legislaciones fiscales no suelen recoger incentivos específicos que tengan por objeto promover de forma directa la RSE, existen diversos beneficios fiscales que pueden tener una incidencia significativa en la promoción o el fomento determinados aspectos de la responsabilidad social. No obstante, opina la autora que la presencia de disposiciones jurídico fiscales que incentiven la RSE debe mostrarse en sentido regresivo e ir desapareciendo paulatinamente a medida que se adoptan conductas proclives a la protección social y medioambiental por las empresas.

Entre las propuestas sobre incentivos fiscales en materia de RSE ambiental, la autora considera que el establecimiento de un beneficio fiscal debe presuponer razones de interés general, y no sólo que se beneficie a un grupo, porque si no se estaría actuando en contra del principio de justicia tributaria basada en la igualdad pues los contribuyentes no beneficiados que tendrían que pagar mayores impuestos para compensar la menor recaudación derivada del

beneficio fiscal. Además, es necesario entender que el beneficio fiscal debería modularse en función de que la inversión aplicada por la empresa se destine a actuaciones que puedan ser calificadas dentro del concepto de sostenibilidad y que coadyuven al desarrollo económico y social de la zona donde se destine la inversión. (Un tema controvertido es la posibilidad de deducirse los gastos de los proyectos en RSE en el impuesto sobre la renta de las compañías. La jurisprudencia en el Perú al final se apoya en el principio de casualidad del gasto, debiendo demostrar las sociedades que se tratan de gastos razonables y que tienen una relación con las actividades que realiza la empresa).

Y, por otro lado, como la asunción de buenas prácticas tributarias al objeto de reducir los riesgos fiscales, financieros y reputacionales de las empresas y, fortalecer las relaciones de cooperación y coordinación con las Administraciones tributarias, a través, por ejemplo, de la exigencia de los informes de responsabilidad social en material tributaria.

Sin duda alguna, una de las propuestas aplaudidas en esta investigación es el planteamiento de revisar el régimen jurídico especial aplicable a los contratos de estabilidad firmados por numerosas empresas en el Perú, en el sentido de reconducir los estímulos fiscales a las empresas de acuerdo a criterios ambientales (pues este régimen no guardaba una vinculación concreta a actuaciones o proyectos de RSE), exigiéndose una actuación responsable de su inversión que promueva la conservación del entorno natural.

Amén de lo mencionado, es digno de reseñar la excelente y clara introducción del sistema tributario peruano realizada, donde la autora analiza cómo, pese a las mejoras de control realizados por la SUNAT, los problemas del mismo residen, además de los escasos CDI suscritos, por el número reducido de contribuyentes pagadores (evasión fiscal y beneficios fiscales injustificados) y de la propia estructura jurídica de sus tributos (tasas elevadas de impuestos en comparación con la tendencia internacional). Si bien las perspectivas económicas son favorables para el Perú en los próximos años, la consolidación fiscal que se precisa para poder implementar tributos de perfil ambiental al modo y manera de una reforma fiscal verde, según el concepto que conocemos bajo la teoría del doble dividendo, no es posible aún. La decisión de introducir un tributo ambiental pasa por adoptar actuaciones políticas concretas, avanzar en la política de concienciación ciudadana y en el fomento a la eco innovación, tal y como defiende la autora.

Los dos grandes problemas ambientales analizados en el Perú son la escasa utilización racional del agua y la necesidad de reducir las emisiones contaminantes a la atmósfera. En Perú el sector del transporte produce gran cantidad de gases a la atmósfera, de ahí que la autora recaiga su atención en la circulación vehicular como principal objeto de imposición, y en las sustancias

contaminantes como elemento de impacto en la atmósfera. Así, se analiza la imposición del vehículo desde la óptica de la imposición directa e indirecta, de la operatividad y de su evolución aplicativa, y el impuesto selectivo al consumo que grava determinados consumos de productos energéticos (gasolina, queroseno, gasoil, hulla y otros combustibles) que no recaen directamente sobre el foco de contaminación. Analiza, asimismo, los beneficios fiscales de los biocarburantes, la política de la misma en la UE y la política de biocombustibles en el Perú, mencionando que la acción política parece ir encaminada hacia el fomento del gas natural para el uso vehicular del cual es excedentaria la economía peruana.

En síntesis, el gravamen de productos derivados del petróleo a través de impuestos ecológicos provoca un encarecimiento de su precio que a juicio de la autora solo puede servir como incentivo para la reducción de su consumo a medio y largo plazo, siempre que se produzca el desarrollo de fuentes alternativas de energía.

Como hemos reseñado, el estudio realiza una parada especial en el sector de la minería, su incidencia y repercusión en la economía mundial y latinoamericana, y en el régimen de estabilidad tributaria que se aplica a las empresas del sector. Este país es uno de los principales productores de minerales en el mundo, y es el máximo la producción de oro, plata, zinc, plomo y estaño en América Latina. El Impuesto a las utilidades (o beneficios de las sociedades), al 30%, es la principal carga fiscal para las compañías mineras. Sin embargo, éstas han recibido también importantes beneficios gracias a los generosos incentivos tributarios otorgados al sector, como son:

- La posibilidad de poderse deducir todos los costes de exploración y desarrollo. En términos contables significa reducir su base de ingresos imposables, al deducir inmediatamente de sus ingresos imposables los gastos de capital en exploración y desarrollo de las minas (mientras que la mayoría de las demás compañías lo hacen sobre la vida esperada de sus activos).
- Las normas sobre depreciación acelerada implican que las compañías mineras podrán recuperar su inversión en cinco años, vía una tasa de depreciación anual de 20%. Esto ha permitido que muchas compañías mineras declaren pérdidas con propósitos contables, año tras año, y, por tanto, eviten pagar impuestos a la renta.

El beneficio legal más significativo, y analizado con notable dedicación por la autora, son los contratos que el Gobierno suscribió con las compañías

mineras¹. Estos contratos fueron firmados como parte de la campaña general del gobierno para promover la inversión extranjera, dando a las compañías garantías de igual tratamiento que a otras empresas nacionales y extranjeras, el derecho a la remisión de ganancias y el derecho a la no discriminación. La quiebra del principio de igualdad y generalidad en este caso, requiere ya de una justificación razonada para admitir esta excepcionalidad en la aplicación de la norma fiscal. De ahí que no pueda estar más certera la autora en plantear la inclusión de beneficios fiscales que incentiven la RSE en estos contratos.

Para finalizar esta reseña, me permito mencionar que pese a que la minería de cualquier índole tiene problemas de adaptación social, pues es vista cada vez más como una actividad que agrede al medioambiente, Europa no es ajena estas tendencias sociales y en estos últimos años ha habido una serie de iniciativas para intentar adecuar la explotación de los recursos mineros a las necesidades medioambientales de las sociedades modernas con objeto de frenar esta tendencia. Defendemos, como la autora, que es posible una minería sostenible, que repercuta parte del beneficio en la recuperación del suelo utilizado y del terreno explotado, además de en la comunidad donde se desarrolle el proyecto minero.

En suma, el libro presenta gran interés y constituye el resultado de una valiosa tarea de investigación que abarca contenidos de sobresaliente relevancia en materia ambiental, así como un pormenorizado análisis comparado de la tributación en el Perú. Es, sin duda alguna, un material de utilidad tanto para los estudiosos de la materia como para el resto de los operadores jurídicos.

¹ En total se han firmado 30 contratos con 20 diferentes compañías mineras, aunque sólo siguen siendo válidos 19 contratos con 12 compañías mineras.