

Análisis de los tributos e ingresos verdes del municipio de Yumbo - Valle del Cauca, Colombia, evaluados desde la perspectiva de la política pública ambiental y la política fiscal*

Analysis of taxes and green revenues of the municipality of Yumbo - Valle del Cauca, Colombia, evaluated from the perspective of environmental public policy and fiscal policy

Análise dos impostos e receitas verdes do município de Yumbo - Valle del Cauca, Colombia, avaliados sob a perspectiva da política pública ambiental e da política fiscal

Julián Andrés Gómez Sánchez

Universidad de Manizales, Colombia

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0328-8949>

DOI: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cc21.ativ>

Recibido: 10 Marzo 2020

Aceptado: 14 Octubre 2020

Publicado: 18 Diciembre 2020

Orlando Posada Orrego^a

Universidad del Valle, Colombia

orlando.posada@correounivalle.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1574-7823>

Jenny Marcela Ramírez García

Universidad de Manizales, Colombia

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2115-3685>

Resumen:

El objetivo del presente artículo consiste en explicar la función paliativa de los tributos verdes en relación con el deterioro ambiental, tomando como caso de análisis el municipio de Yumbo, Valle del Cauca. La pregunta que guía la investigación es: ¿la ejecución de políticas públicas en materia ambiental y fiscal permite que las autoridades y ciudadanía del municipio de Yumbo conviertan el manejo de los tributos e ingresos medioambientales en una alternativa que mitigue la contaminación ambiental durante el período 2015 al 2019? Se utilizó una metodología de carácter cualitativo, descriptivo y documental, en correlación con los métodos de investigación deductivo y analítico. Se determinó que el municipio de Yumbo destinó un promedio anual de 1,36% del total de su presupuesto a la mitigación de la contaminación ambiental. Se concluye que los tributos verdes creados para la financiación de la gestión del medio ambiente son insuficientes para disminuir la contaminación y, en consecuencia, el país está lejos de cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Código JEL: H23

Palabras clave: Instrumentos de política ambiental, política fiscal, tributación ambiental.

Abstract:

The aim of this article is to explain the mitigation function of green taxes in relation to environmental deterioration, taking the municipality of Yumbo - Valle del Cauca as a case of analysis. The question that guides the research is: does the implementation of public policies on environmental and fiscal matters allow the authorities and citizens of the municipality of Yumbo to turn the management of environmental taxes and revenues into an alternative that mitigates environmental pollution for the period 2015 - 2019? A qualitative, descriptive and documentary methodology was used, in conjunction with deductive and analytical research methods. It was determined that the municipality of Yumbo allocated an annual average of 1.36% of its total budget to mitigating environmental pollution. It is concluded that the green taxes created to finance environmental management are insufficient to reduce pollution and, consequently, the country is far from meeting the Sustainable Development Goals.

JEL Codes: H23

Keywords: Environmental policy instruments, fiscal policy, environmental taxation.

Notas de autor

^a Autor de correspondencia. Correo electrónico: orlando.posada@correounivalle.edu.co

Resumo:

O objetivo deste artigo é explicar a função paliativa dos impostos verdes em relação à deterioração ambiental, tomando como caso de análise o município de Yumbo, Valle del Cauca. A questão que norteia a pesquisa é: a implementação de políticas públicas em matéria ambiental e fiscal permite às autoridades e aos cidadãos do município de Yumbo transformar a gestão de impostos e receitas ambientais em uma alternativa para mitigar a poluição ambiental durante o período de 2015 para 2019? Utilizou-se uma metodologia qualitativa, descritiva e documental, em correlação com os métodos de pesquisa dedutivo e analítico. Foi determinado que o município de Yumbo disponibilizou uma média anual de 1,36% do seu orçamento total para mitigar a poluição ambiental. Conclui-se que os impostos verdes criados para financiar a gestão ambiental são insuficientes para reduzir a poluição e, conseqüentemente, o país está longe de cumprir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Códigos JEL: H23

Palavras-chave: Instrumentos de política ambiental, política fiscal, tributação ambiental.

Introducción

Desde 1972 Colombia ha participado de agendas políticas sobre la mitigación ambiental, en las cuales han reconocido los impactos del hombre sobre el medio natural, y ha procurado crear políticas orientadas a contribuir con las posibles soluciones, sin evidenciar resultados al respecto. En este sentido, Jaramillo y Villa (2003) con sus planteamientos de estructuras lógicas ambientales precisan que “no basta con reconocer las externalidades negativas que recaen sobre el medio ambiente, sino también evaluar la pertinencia y los resultados de las medidas adoptadas para proteger la integridad del sistema ambiental y lograr un desarrollo sostenible” (Jaramillo y Villa, 2003, p. 84).

Colombia no es ajena a encaminarse a proteger el derecho fundamental de los seres humanos contemplados en la Constitución Política sobre las condiciones de vida adecuadas y la garantía de un estado de bienestar. En este mismo sentido, la política pública ambiental y la política fiscal empleada por el Estado para la conservación y protección del medio ambiente ha tomado gran importancia, toda vez que el sistema tributario colombiano ha planteado nuevas figuras fiscales como los impuestos verdes planteados en la reforma tributaria (Ley 1819 de 2016).

El presente artículo trata de los tributos verdes en Colombia evaluados desde la perspectiva de la política pública ambiental y la política fiscal, tomando como caso de análisis el municipio de Yumbo, Valle del Cauca. Para esto, se analizan los desafíos pragmáticos que enfrenta la implementación de los instrumentos económicos en el municipio objeto de estudio, dada la ausencia de una plataforma jurídica–institucional operativa que permita a las autoridades ambientales y fiscales, abordar conjuntamente la elaboración de propuestas integradas de política y de instrumentos económicos orientados a la gestión ambiental nacional.

Cabe agregar que los problemas ambientales abarcan un amplio espectro desde el ámbito global (v.gr. cambio climático, pérdida de biodiversidad, deforestación), hasta el local (v.gr. calidad del aire, manejo de los residuos sólidos de las empresas industriales), y que para el caso de los países en desarrollo como Colombia se observan grandes diferencias entre los problemas de tipo ambiental y las medidas que se toman para solucionarlos.

Es evidente que en los últimos años la calidad ambiental en Colombia ha desmejorado a un ritmo constante y sin precedentes, superando los niveles aceptados de contaminación; así lo confirma el Fondo Mundial para la Naturaleza (2016); en palabras del director del centro de resiliencia de Estocolmo, Johan Rockström: “ya no se puede confiar en la estabilidad planetaria”, afectada por los pobres niveles de calidad ambiental en países en vía de desarrollo. A ello se le suma que cerca de la mitad de los ecosistemas que existen en el país se encuentran en estado crítico o en peligro, a pesar de los esfuerzos del gobierno y de organismos nacionales e internacionales que luchan por contrarrestar los efectos negativos.

Los tributos verdes fueron creados como un instrumento económico para la financiación de la gestión del medio ambiente; por lo tanto, está vigente el debate de la política pública ambiental y su articulación con la política fiscal. Asimismo, vale la pena difundir lo expuesto por Cruz (2017), quien contextualiza que se

está ante otra problemática de afectación directa con la distribución y asignación de los recursos económicos al sector ambiental, pues factores como el entorno macroeconómico inestable de Colombia, asociado a la frecuencia de las crisis financieras internacionales, más el debilitamiento institucional entre otros aspectos, hacen pertinente saber si la agenda política privilegia la visión a largo plazo de lo ambiental.

En este sentido, Paz, Avendaño y Parada (2014, p. 261) precisan que las corrientes de la educación ambiental resolutivas y científicas están acompañadas por acciones, en las cuales, el gobierno en sus diferentes niveles deben diseñar e implementar políticas ambientales, para mejorar las condiciones del medio ambiente. Lo mismo en el ámbito de la economía: se deben formular instrumentos económicos para atenuar los efectos del problema ambiental, que modifiquen las conductas de producción y consumo por otras sustentables. Por esto, el gobierno de Colombia debe implementar políticas como la del tributo ambiental en tanto alternativa fiscal para fortalecer las finanzas públicas con el fin de mitigar la contaminación ambiental.

El estudio de estas políticas se justifica en razón de propiciar no sólo el mejoramiento del medio ambiente sino, además, impulsar la financiación de proyectos conservacionistas y de objetivos de la política macroeconómica del país. Algunas investigaciones previas realizadas por instituciones como la CEPAL, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales, etc., demuestran que se está ante diversos problemas ambientales como contaminación creciente, falta de cultura ciudadana, limitaciones normativas que obedecen a límites territoriales o jurisdiccionales, formulación de soluciones a corto plazo, bajo nivel de participación comunitaria, dificultad de comunicación interinstitucional, entre otras.

De igual manera, es necesario establecer la situación actual del municipio objeto de estudio en algunos aspectos de suma importancia para la sociedad, como es el caso de la contaminación ambiental, dado que por tener vocación industrial se producen externalidades negativas sobre el medio ambiente que obligan al gobierno a implementar y evaluar la política pública ambiental a partir de la praxis de que el medio ambiente es considerado como un bien público y su deterioro no solo tendrá consecuencias físicas sino económicas que afectan el bienestar colectivo.

Ante esta preocupación social por el medio ambiente los poderes públicos han respondido con actuaciones más adecuadas para lograr esta finalidad a través de regulaciones, prohibiciones, sanciones, incentivos, premios, etc. De todas estas posibilidades que se ofrecen, los instrumentos fiscales ambientales permiten controlar y definir las conductas de los agentes económicos con respecto al medio ambiente, siendo estos instrumentos los más utilizados en los últimos años para conseguir la reducción de emisión de residuos contaminantes en el ambiente.

Al concebir el Plan Nacional de Desarrollo se tipificó que las autoridades territoriales necesitan recursos que les permita sufragar una variedad de gastos de funcionamiento, como también existe la necesidad de realizar inversiones y obras de interés común en beneficio de la población; por ello se debe tener claridad de las posibles fuentes de financiamiento, para tener la capacidad de ofertar servicios públicos en condiciones de calidad y de garantizar una adecuada política pública ambiental, tal como lo precisa la Constitución Política de Colombia, dando de esta manera respuesta a las demandas sociales.

En concordancia con lo anterior, resulta ser principio rector para Colombia las bases legales que reglamentan la aplicabilidad de los tributos verdes en los gobiernos subnacionales tomando protagonismo en sus acciones. Algunas normas al respecto son la Ley 2811 de 1974, la cual implementó el Código de Recursos Naturales de Colombia; la Constitución Política de 1991 en sus artículos 58, 79, 80, 95, 287 y 338, los cuales evidencian algunos derechos que tienen que ver directamente con la parte ambiental en cuanto a calidad de vida, a partir de cumplir con algunos deberes formales y sustanciales de contribuir vía impuestos en la mitigación ambiental. La Ley 99 de 1993, la cual crea y regula las Corporaciones Autónomas Regionales, además, contribuye con la creación del Ministerio del Medio Ambiente colombiano y se reorganiza el sector público en lo propio al medio ambiente. Finalmente, en 2016 se da la reforma tributaria estructural con la

Ley 1819 que marcó un hito histórico, pues incluye y define dos impuestos verdes que empezaron a regir a partir de 2017: el impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas e impuesto nacional al carbono.

El análisis de la presente investigación está soportado en la teoría neoinstitucional y la teoría del impuesto, complementado con un enfoque normativo y positivo a partir de realidades pragmáticas propias del municipio de Yumbo. En este mismo orden, el diseño metodológico empleado es descriptivo, cuantitativo y documental, con el que se pretende además analizar el impacto financiero de los impuestos verdes en el municipio objeto de estudio.

El artículo se estructura en tres secciones además de esta introducción. En la primera sección se aborda el diseño metodológico, el universo y la muestra del estudio. En la segunda sección se presenta la descripción, el análisis y la discusión de los resultados. Y en la tercera sección se presentan las conclusiones.

Metodología de la investigación

En consonancia con el planteamiento del problema, la investigación se inscribe dentro de un estudio cualitativo pues se enfoca en comprender los fenómenos, explorándolos desde la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con su contexto, cuya finalidad es la generación de conocimiento a partir de una revisión de literatura de tipo académico, como también de un marco normativo que reglamentan la política pública ambiental y la política fiscal verde.

Antes de sumergirse en cuestionamientos al cumplimiento del objetivo general se precisa que según las fuentes, se trató de un proyecto documental y de campo lo que permitió profundizar, ampliar y/o enriquecer los conocimientos sobre las acciones del gobierno en la mitigación de la contaminación ambiental. En esa misma línea, para generar información se aplicó una encuesta cuya técnica correspondió a preguntas cerradas.

En armonía con lo anterior, y con el propósito de hacer más fecunda la interpretación de contenido, se abordó un público de diversos perfiles y saberes profesionales como: funcionarios públicos, académicos, veedores, políticos y ciudadanos todos con la connotación de ser expertos en la temática ambiental, ver tabla 1.

TABLA 1
Caracterización de los actores que participaron en la encuesta

Cargo	Tamaño Población	Nº de seleccionados	Porcentaje
Alcalde	1	1	3,03
Honorables concejales	15	5	15,15
Dir. Secretaría Hacienda Pública	1	1	3,03
Dir. Tesorería General	1	1	3,03
Dir. Secretaría de Educación	1	1	3,03
Dir. Secretaría de Infraestructura	1	1	3,03
Empleados Públicos UMATA	5	3	9,09
Secretaría Medio Ambiente	7	5	15,15
Dir. Contraloría General	1	1	3,03
Dir. Procuraduría General	1	1	3,03
Universidad del Valle (Contador)	3	3	9,09
Universidad del Valle (Técnico Ambiental)	2	2	6,06
Veeduría Ciudadanas	3	3	9,09
Partidos Políticos - No Curul	2	2	6,06
CVC - Funcionarios Directivos	17	3	9,09
Total de seleccionados y encuestados		33	100,00

Fuente: laboración propia.

Después de las consideraciones anteriores, se asumió un alcance descriptivo cuyo propósito consistió en detallar el surgimiento, el desarrollo y la explicación de los tributos verdes, igualmente se buscó especificar las

acciones gubernamentales para mitigar el deterioro ambiental en el municipio de Yumbo, Departamento de Valle del Cauca, Colombia.

Análisis de los resultados

La intervención del Estado para garantizar la salud es una constante en las agendas del gobierno nacional y municipal, por consiguiente, afirma Mendezcarlo, Medina y Becerra (2010) que:

El desarrollo de la sociedad bajo el actual modelo económico ha traído enormes avances en todos los campos del conocimiento, pero también, ha tenido impactos desastrosos en la naturaleza. ... El derroche de recursos sin un criterio sustentable es un factor que genera contaminación y afecta la salud de los habitantes, por la cual paga toda la sociedad. (Mendezcarlo, Medina, & Becerra, 2010, p. 1)

En ese orden de ideas, se infiere la necesidad de acciones tributarias materializadas en impuestos y contribuciones que estén articulados al Principio Pigouviano¹: “quien contamina paga”, y cuyo propósito esté orientado a contrarrestar los efectos de la contaminación. Dichos instrumentos fiscales son claves para que los gobiernos corrijan las distorsiones en los sistemas de precios por la presencia de externalidades negativas. Dichas acciones se fundamentan en el siguiente argumento:

La generación de contaminación en sus diversas formas, el calentamiento global y el cambio climático auguran un futuro no prometedor, sino de pocas expectativas para la subsistencia de las diversas formas de vida en la tierra incluyendo las del ser humano; por lo anterior, se hace necesario la búsqueda de una conciliación de gestión e innovación entre las metas de desarrollo mundial con las capacidades del medio ambiente, de tal forma que se garantice coexistencia de un crecimiento económico con una mejora integral de la población actual y futuras generaciones. (Mendezcarlo, Medina & Becerra, 2010, p. 3)

Se arguye por tanto que se está ante un modelo de desarrollo económico que no ha resultado ser productivo y armónico con el medio ambiente, ha primado un sistema capitalista que a su vez ha generado distorsiones en el mercado, desigualdad social y lesiones al medio ambiente.

Por consiguiente, resulta ser principio rector en los impuestos verdes en el mundo desincentivar las actividades contaminantes y, al mismo tiempo, generar ingresos que permiten corregir otras imperfecciones del sistema tributario. En ese mismo sentido, el éxito de cualquier reforma fiscal verde dependerá de la efectividad y eficiencia de la política ambiental. Por lo tanto, si existe un mayor Índice de Rendimiento Ambiental (EPI por sus siglas en inglés), significa que la acción del Estado a través de sus políticas tiende a mejorar, lo que conlleva a facilitar la detección de problemas, rastrear tendencias, destacar los éxitos y fracasos de las políticas, identificar las mejores prácticas y optimizar los beneficios de las inversiones en gestión ambiental, tal como lo confirman las investigaciones de la Universidad de Yale, USA, en referencia al presente tema de investigación (Yale Environmental Index, 2018).

En relación con el desempeño ambiental y la recaudación en Colombia se precisa que este es un país en vías de desarrollo que no le ha dado suficiente importancia a la conservación del medio ambiente. Sin embargo, es claro que si bien es un tema que está articulado a las políticas públicas de cualquier estado, éste es garante de cumplir con la nación, con el acuerdo de París y con la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y el medio ambiente, a partir de la aplicabilidad de instrumentos económicos que ayuden a disminuir el alto índice de contaminación ambiental (Cortés, 2006).

En concordancia con el objetivo planteado, se reconoce que la asignación de un precio al impuesto al carbono y a las bolsas plásticas en Colombia, es una de las mejores opciones para mitigar la contaminación ambiental, por lo tanto, se valora y valida la implementación de una reforma fiscal estructural con componentes ambientales. Asimismo se considera imprescindible fomentar acciones a fin de reducir las emisiones y externalidades negativas, como también contribuir al desarrollo sustentable.

Percepción del cumplimiento de la gestión de la política ambiental y fiscal en el municipio de Yumbo

Se realizó un análisis cualitativo de los datos luego de un trabajo de campo que permitió conocer la forma en que se lleva a cabo la acción de las políticas propias de esta investigación, además del efecto e incidencia de los impuestos verdes en el municipio objeto de estudio. Al analizar los resultados de la encuesta aplicada, la cual fue validada como herramienta útil para obtener información de los diferentes actores públicos, se tienen algunos resultados y opiniones fruto de la investigación.

Como primera instancia, el manejo que le ha dado la administración municipal a la acción y ejecución de la política pública ambiental es deficiente, a pesar de que existe una evolución importante en la conciencia ambiental. Dicho manejo se argumenta en la desarticulación con lo planteado en los planes de desarrollo municipal. En este sentido, en los informes emitidos por la Contraloría Departamental sobre el estado de los recursos naturales y del medio ambiente en Yumbo, referentes a un ambiente sano y sostenible, se encontró que se privilegian inversiones cuya viabilidad sea sustentable con beneficios colectivos, amigables con el medio ambiente y que pueda mantenerse en el tiempo, pero que en el fondo no garantizan en su totalidad la acción completa para mitigar los altos índices de contaminación en este municipio de categoría uno, y con una importante presencia de industrias. Reza la Contraloría en sus diferentes informes sobre la gestión ambiental del municipio objeto de estudio, que es preocupante el impacto que ha generado el calentamiento global en el mundo, específicamente en el municipio de Yumbo, observándose la escasez del agua en las cuencas propias de la región. Es por esto que se recomienda a la administración municipal de Yumbo, generar políticas públicas claras que trasciendan en el tiempo y no generar políticas programáticas a corto plazo.

En concepto de la población de Yumbo, el sector público y el sector privado del municipio no le están dando prioridad y jerarquización al logro de una mejor calidad de vida tal como lo contempla la Constitución Política y, por lo tanto, los recursos económicos ambientales se están ejecutando más por un cumplimiento argumentado en las normas, y no por una necesidad de minimizar los índices de contaminación ambiental. Dicha hipótesis se demostró a partir de la asignación de recursos del municipio con destinación a la parte ambiental, que según los últimos cinco años estuvieron representados en una media del 1,36% del total de ingresos presupuestados.

Cabe agregar que los actores que participaron de la aplicación del instrumento metodológico, opinaron que es necesario y pertinente que el estado cree instrumentos económicos con un único propósito y que de manera exclusiva, sean para la mitigación ambiental más que fiscal o recaudatoria. Teóricamente debiera realizarse bajo criterios de neutralidad fiscal (rentas exentas), además de que dichos recursos sean verdaderamente utilizados y visibilizados para la causa. Previamente a la adopción de un instrumento será necesario prever y mitigar la reacción de la comunidad respecto de dicho tributo principalmente a sus contribuyentes. Debido a que, como lo prevé y contempla la CEPAL según Cortés (2006) y Seroa (2001):

Determinados instrumentos fiscales pueden haber adquirido una mala reputación con el público debido a experiencias negativas en el pasado, o incluso por falta de información, lo cual puede dificultar su aceptación y eventual operación. La aceptación pública de distintas opciones de instrumentos también debe ser considerada en la decisión sobre la mejor opción. (Acquatella, 2001)

En cuanto a la aplicación de la reforma tributaria (Ley 1819, 2016) se tienen diferentes percepciones por parte de los actores encuestados: en un primero momento validan estar de acuerdo con dicha reforma, argumentando que ésta garantiza un recaudo económico que permite fortalecer las finanzas públicas de todos los municipios, en la que se incluye al municipio de Yumbo. Esto significa que los recursos contribuirán a la inversión para la mitigación de la contaminación ambiental, además de ello, opinan que es una de las tantas formas efectivas con la que se captarían recursos para contrarrestar el daño ambiental y las externalidades

negativas. Por otra parte, existe desacuerdo con dicha reforma tributaria pues parte de los recursos económicos no repercuten en lo que en principio se dijo por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Durante el 2017 y hasta septiembre de este año se han recaudado más de 700.000 millones del impuesto al carbono, creado inicialmente con el objetivo de ayudar a resolver los problemas ambientales del país. Sin embargo, de ese dinero, que alimentaría el ya desnutrido presupuesto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, no se ha podido usar ni un peso. Un laberinto de trabas que involucran al Ministerio de Ambiente y el Fondo Colombia en Paz (FCP) han impedido que salgan del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, donde reposan –según la entidad– los 476.862 millones de pesos recaudados el año pasado, y los 238.339 millones a septiembre de este año como Presupuesto General de la Nación. (*El Tiempo*, 2018)

En cuanto a la determinación de los resultados de la política pública ambiental y la política fiscal que permitieran caracterizar las finanzas municipales en el tema ambiental de Yumbo, se realizó un análisis del presupuesto de rentas y recursos de capital del municipio entre los años 2013 y 2017. Dichos datos muestran que Yumbo cuenta mensualmente con un presupuesto destinado para mitigar la contaminación ambiental, lo que representa una verdadera utopía de lo que es la realidad ambiental municipal, con el agravante de que los recursos económicos que se destinan para la Secretaría de Medio Ambiente, el 46,4% son propiamente para gastos de nómina –de acuerdo con los informes de gestión del municipio–, esto significa una disminución por parte del gobierno municipal para impactar en la mitigación de la contaminación ambiental, y por otro lado, representa un reflejo mínimo de visibilizar resultados que hagan que los ciudadanos conciban una adecuada gestión de su municipio con un impacto positivo.

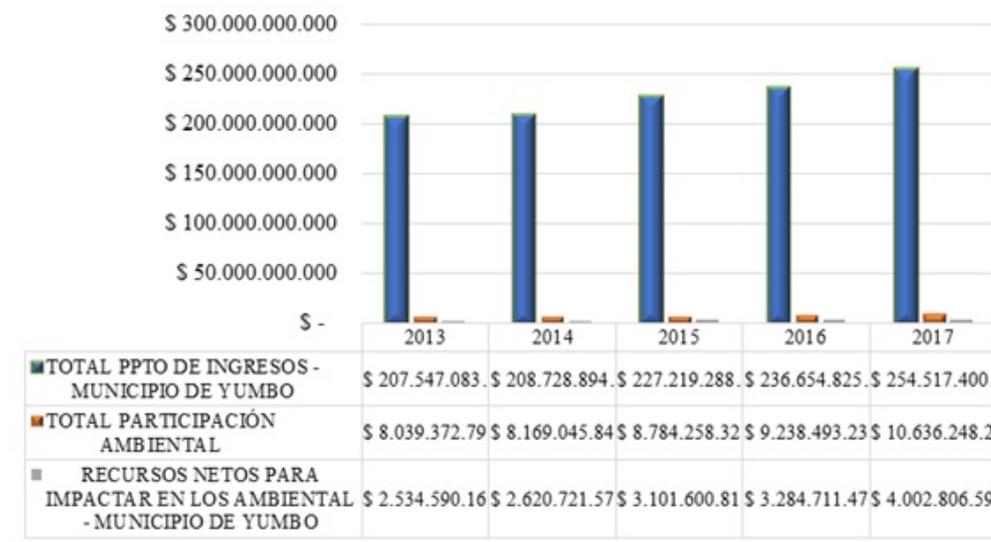


FIGURA 1
Finanzas municipales vs Recursos Netos Ambientales, 2013 a 2017
Fuente: Informes de Gestión de Hacienda Pública del Municipio de Yumbo, Valle.

Es importante resaltar que la política fiscal configura el presupuesto del Estado en sus componentes, tanto de ingresos y como de gastos; a la luz de los resultados anteriores se concibe una función de asignación de recursos para el municipio de Yumbo, tanto para el sector de educación y salud, sector agua potable y saneamiento básico, sector medio ambiente y territorio y sector de gestión de riesgo. Pero deja mucho que decir de la nación ya que la función redistributiva que involucra lo ambiental no va de la mano con el sector salud y educación, ya que estos últimos tienen más apoyo y participación.

Ahora bien, tomando como referencia el plan de gobierno de los Alcaldes Municipales de los períodos 2012-2015 y 2016-2019, además del Plan de Desarrollo de Yumbo y los informes de la Contraloría Municipal durante el período objeto de estudio, la gestión desarrollada, la inversión ambiental, el contexto actual del recurso aire, entre otros, buscan como objetivo principal la protección del medio ambiente y los recursos naturales. Sin embargo, en palabras del contralor Rengifo (2016), los hallazgos de las auditorías ambientales

muestran que: “La problemática ambiental en el municipio de Yumbo, se agudiza por la carencia de programas efectivos en materia ambiental”.

Aun así, hay que reconocer que la administración municipal ha ejecutado recursos económicos para los programas de saneamiento ambiental, disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos; divulgación, asistencia técnica y capacitación de recursos humanos; adquisición de infraestructura propia del sector; cambio climático (Adaptación y mitigación del cambio climático), lo que significa, avances paralelos a las metas establecidas en el Plan de Desarrollo de Yumbo del período 2016-2019.

Por lo anterior, se determina que la inversión en el sector medio ambiental ha tenido crecimiento, donde el municipio de Yumbo ha ido cumpliendo con cada uno de los programas propuestos tanto del período anterior como del actual, con porcentajes de ejecución progresivos. En este sentido, resulta oportuno contextualizar que el municipio da cumplimiento a la Ley 99 de 1993 impactando de manera objetiva y en beneficio del colectivo de Yumbo.

En cuanto a la política pública ambiental municipal, el Estado como entidad tiene la necesidad de regular y controlar el uso de los recursos naturales y la calidad del ambiente, a fin de garantizar la sostenibilidad ambiental y la calidad de vida. Es por ello que para materializarlo se establecen las políticas, y dentro de ellas se precisan las políticas públicas ambientales, las cuales integran un conjunto de principios, criterios y orientaciones generales, formuladas de forma estratégica, para la protección del medio ambiente.

Según el acuerdo municipal 002 del 01 de junio de 2016, el municipio de Yumbo cuenta con las siguientes políticas públicas en materia ambiental:

- Política Pública del agua en el municipio de Yumbo
- Política Pública de Educación Ambiental
- Plan integral de Residuos Sólidos – PGIRS
- Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres – PMGRD.
- Programa Agropecuario Municipal

Al analizar los programas de gobierno del período objeto de estudio se encuentra que para el periodo 2016-2019, durante la campaña política se plantearon tres pilares fundamentales: la educación, el deporte y la cultura, por lo tanto, se infieren mínimas propuestas ambientales y así lo confirma el informe de la Contraloría Municipal de Yumbo, además de ello, el análisis versa en programas y acciones que no garantizan una mejor calidad de vida en lo que respecta a lo ambiental tal como lo contempla la Constitución Política de 1991, ni mucho menos se refleja una iniciativa en formular y desarrollar políticas públicas. Lo único que se resalta son líneas de acción “Yumbo sustentable, limpio y resiliente”. Adicionalmente se plantearon programas y proyectos sobre los ríos Cauca y Yumbo que sumadas no son representativas en la mitigación ambiental. Asimismo, el Programa de Gobierno para el período 2012-2015, fue de poca transcendencia en lo que respecta a la mitigación de la contaminación ambiental, se resaltan algunos planes de acción como el uso racional y eficiente del agua; saneamiento y manejo de vertimientos, gestión integral de residuos y sólidos.

Acquatella y Bárcena (2005) precisan que la agenda ambiental se ha tomado como un proyecto a largo plazo pero con acciones en el presente, y que se ha visto afectado por varias causas que han incidido en la política ambiental: inestabilidad macroeconómica, la fragilidad o poco apoyo político (invisibilidad política), lo que se traduce en escasez e inestabilidad de los recursos presupuestarios asignados a dicha área, debilitamiento institucional o la débil institucionalidad establecida para dar respuesta a las necesidades de gestión ambiental y su regulación a nivel nacional.

Con este panorama, al evaluar las políticas ambientales y las finanzas del municipio se coincide con la propuesta de Acquatella y Bárcena (2005), pues plantean que los objetivos de la transferencia destinada por el Estado a los municipios como instrumento de gestión ambiental deben ser los siguientes:

- Estimular a los municipios para que realicen actividades que conserven el medio ambiente y promuevan el desarrollo sostenible; y
- Crear mecanismos compensatorios para resarcir a los municipios cuya base tributaria haya resultado reducida por no poder destinar áreas de conservación a actividades productivas.

Ahora bien, el programa de gobierno para el período 2016-2019 planteó que los resultados y las valoraciones se argumentan a partir de una gobernanza íntegra de todos para todos, y para lograrlo se recomienda que todo dirigente mínimamente tenga presente los siguientes componentes de la figura 2.



FIGURA 2
Gobernanza Ambiental
Fuente: laboración propia.

La incidencia de la política pública ambiental es de vital importancia para el municipio. Se demostró que no sólo la tributación es un elemento útil para la consecución de recursos para inversión en proyectos ambientales y mantenimiento de las instituciones, sino que también permite influir en el comportamiento de los agentes contaminadores, esencialmente para lograr la disminución del daño ambiental.

Los resultados anteriores revelan grandes brechas, vacíos y retos en lo ambiental que compete a todos los ciudadanos e instituciones. Es por ello que se precisa conocer a través de esta investigación, como son las finanzas públicas del Municipio de Yumbo y cómo interactúan frente a las políticas públicas y la Constitución Política de 1991, pero que a partir de los resultados se planteen nuevas decisiones que permitan al municipio enfocar de manera eficaz sus políticas, programas e inversiones de desarrollo y protección.

Queda claro que se necesita un firme compromiso político y un aumento significativo de recursos para cubrir los altos índices de contaminación que alberga el municipio, y que el recaudo del impuesto ambiental se debe orientar, en primera instancia a que el Estado dirija una parte a los proyectos netamente ambientales, y otra parte hacia empresas que presenten problemas ambientales y requieran la implementación de Sistemas de Gestión Ambiental.

Conclusiones

De acuerdo con la interpretación de los instrumentos aplicados, se establece que la población percibe, en un alto grado, un descuido generalizado por parte del sector público y sector privado. En cuanto al logro o búsqueda de una mejor calidad de vida, se concluye que ésta se aleja del ideal contemplado por la Constitución Política en garantizar un estado en condiciones de bienestar colectivo.

Los resultados más destacados guardan semejanza con la concepción de un panorama no muy prometedor por parte del municipio de Yumbo para mitigar la contaminación ambiental, argumentado en una

participación económica ambiental que corresponde a una media del 1,36% del total de los recursos presupuestados por el ente territorial. De igual manera, se infiere que los recursos económicos en el campo ambiental se ejecutan para cumplir con la normatividad y en gran medida con el propósito de minimizar los indicios de contaminación ambiental.

En este orden de ideas, como consecuencia de la lectura crítica y objetiva del fenómeno analizado, se deduce que al no contar con autonomía sobre los rubros económicos se afecta la posibilidad real de disminuir el impacto ambiental en el municipio de Yumbo, lo que deriva en una preocupación mayúscula para toda la población en general, incluyendo los actores de la investigación.

A lo largo de los planteamientos hechos, se destaca el principio de Pigou (1920), “quien contamina paga”, principio que se ha convertido en un pilar para justificar la concepción de Estado como institución o aparato coactivo y de poder, consecuentemente a ello, se llega al escenario de materializar el impuesto ambiental a partir de este principio, tomando como argumento la corrección de externalidades negativas producto de la contaminación, de allí la importancia y aporte del autor.

Adicionalmente, se concluye que la política pública ambiental se consolida como una herramienta esencial de la gestión pública a pesar del poco tiempo que lleva y los altos grados de empirismo con que se ejecuta. No se ve configurado en el país un conjunto de iniciativas y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas como lo es la parte ambiental. Se tiene claro que la política pública ambiental en lo conceptual contiene una idea de empoderamiento, inclusión, horizontalidad, planeación y eficacia que realmente están muy lejos de observarse en su ejecución.

La sostenibilidad futura del sistema ambiental y de los nuevos instrumentos fiscales para su gestión, dependerá de las fortalezas y capacidades locales para generar internamente recursos financieros “saludables”, esto es identificar oportunidades de sinergia y formular una agenda de trabajo conjunta con miras a mejorar la integración y la coordinación entre ambas políticas, dado que en la intersección de la agenda fiscal y ambiental se encuentran importantes desafíos de política que la región y el país deben enfrentar.

Para lograr mitigar la contaminación ambiental en los territorios se deben hacer intervenciones específicas, estrategias acertadas, invertir recursos adecuados y contar con voluntad política por parte de cada una de las instituciones, dado que se está ante problemas globales como la del agotamiento de la capa de ozono, la no protección de las áreas terrestres y marinas, la calidad del agua potable, la contaminación masiva ambiental, el cambio climático y la degradación ambiental, entre otros temas. Es así que se plantea un desafío urgente y crítico para la comunidad global: valorar y considerar la importancia de lo ambiental como también la utilización adecuada y objetiva de los instrumentos económicos que contribuyan a la mitigación de la contaminación.

Resulta oportuno caracterizar el marco normativo nacional, dado que ha permitido sustentar y comprender la creación de tasas e impuestos ambientales, pero asimismo en algunos casos al contrastarlo con la realidad, se precisa que el recaudo es muy bajo para mitigar y contrarrestar la contaminación ambiental, lo cual afecta de manera general a los rubros que componen el presupuesto de las autoridades ambientales.

Referencias

- Acquatella, J., & Bárcena, A. (2005). *Política Fiscal y Medio Ambiente*. Santiago de Chile: Editorial. <https://eco.mdp.edu.ar/cendocu/repositorio/00302.pdf>
- Acquatella, J. (2001). *Aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental en América Latina y el Caribe. Desafíos y factores condicionantes*. Santiago de Chile: Cepal. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5715-aplicacion-instrumentos-economicos-la-gestion-ambiental-america-latina-caribe>
- Cortés, J. R. (2006). Aproximación a un sistema tributario ambiental en Colombia. *Revista Observatorio de Economía Latinoamericana*, 63, <https://www.eumed.net/cursecon/ecolat/co/06/jrcc.htm>.

- Cruz Puentes, D. E. (2017). Análisis del entorno macroeconómico en Colombia y su incidencia en el sector empresarial. *Sinapsis - Revista de investigaciones de la Institución Universitaria EAM*, 9(1), 64-88. <https://biblat.unam.mx/es/revista/sinapsis-revista-de-investigacion-de-la-escuela-de-administracion-y-mercadotecnia-del-quindio-eam/articulo/analisis-del-entorno-macroeconomico-en-colombia-y-su-incidencia-en-el-sector-empresarial-caso-conurbacion-girardot-flandes-ricaurte>
- El Tiempo. (11 de diciembre de 2018). *Impuesto nacional al carbono: ¿qué pasa con la plata?* Bogotá: Diario El Tiempo.
- Fondo Mundial de la Naturaleza. (18 de 11 de 2016). *Dinero*. Recuperado el 16 de julio de 2018, de Sostenibilidad: <https://www.dinero.com/internacional/articulo/informe-planeta-vivo-2016-fondo-mundial-de-la-naturaleza-wwf/239051>
- Jaramillo, C., & Villa, M. (2003). Impuesto Predial: Una propuesta de análisis desde la política ambiental y la hacienda pública. *Ecós de Economía*, 109-129. <http://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/ecos-economia/article/view/1991/1997>
- Mendezcarlo, S. V., Medina, J. A., & Becerra, G. Q. (2010). Las teorías de Pigou y Coase, base para la propuesta de gestión e innovación de un impuesto ambiental en México. Tlatemoani. *Revista Académica de Investigación*, 2, 1-11. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7306141>
- Paz M., L., Avendaño C., W., & Parada, A. (2014). *Desarrollo conceptual de la educación ambiental en el contexto colombiano*. Manizales: Luna Azul.
- Rengifo, J. C. (2016). *Informe del estado de los recursos naturales y del medio ambiente*. Contraloría Municipal de Yumbo, Valle del Cauca. Yumbo: Contraloría Municipal.
- Seroa, D. (2001). *Tributación ambiental, macroeconomía y medio ambiente en América Latina: Aspectos conceptuales y el caso de Brasil*. Santiago de Chile: CEPAL. <https://www.econbiz.de/Record/tributaci%C3%B3n-ambiental-macroeconom%C3%ADa-y-medio-ambiente-en-am%C3%A9rica-latina-aspectos-conceptuales-y-el-caso-de-brasil-motta-ronaldo-ser%C3%B4a/10001647447>
- Yale Environmental Index. (2018). Recuperado en junio de 2018, de <https://epi.envirocenter.yale.edu/2018/report/category/hlt>
- Yumbo, P. O. (s.f.). Municipio de Yumbo. Consultado el 14 de enero de 2018. <http://www.yumbo.gov.co>

Notas

* Artículo de investigación.

- 1 Arthur Cecil Pigou (1877 – 1959), es considerado el fundador de la Economía de Bienestar y principal precursor del movimiento ecologista al establecer la distinción entre costes marginales privados y sociales y abogar por la intervención del Estado mediante subsidios e impuestos para corregir los fallos del mercado e internalizar las externalidades.

Licencia Creative Commons CC BY 4.0

Para citar este artículo: Gómez S., J. A., Posada O., O., & Ramírez G., J. M. (2020). Análisis de los tributos e ingresos verdes del municipio de Yumbo - Valle del Cauca, Colombia, evaluados desde la perspectiva de la política pública ambiental y la política fiscal. *Cuadernos de Contabilidad*, 21. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cc21.ativ>