



OJALÁ SE CUMPLIERA CON EL CONCEPTO “EL QUE CONTAMINA PAGA”

Por: Germania Montás Yapur

En el libro “economía del bienestar” (1920) de Arthur Pigou, se recogen muchos de los fundamentos respecto a la intervención del Estado en la solución de problemas que el mercado no resuelve. Entre ese tipo de problemas están incluidos los relacionados con actividades que producen externalidades negativas, es decir, aquellas que generan perjuicios sobre terceros.

Entre sus propuestas está la de aplicar a estas actividades tributos, que denomina correctivos, con el fin de establecer “restricciones extraordinarias” a las industrias, bienes o personas que causan un efecto perjudicial sobre terceros no beneficiados por la actividad, y que hacen que la sociedad pague un “costo marginal social” superior al “costo marginal privado”.

De acuerdo con Pigou, ese exceso de costo o una aproximación de éste, debe ser la base sobre la cual recaiga este tipo de impuestos, como forma de que el productor asuma el costo total de su actividad incluyendo el efecto sobre la sociedad.

Por tanto, no se trata de gravar una actividad por su utilidad o su ingreso, tampoco gravar un producto por su precio; sino de identificar cuál es la base imponible correcta para que aquel que provoque mayor daño (es decir, genere mayor externalidad negativa) sea el que más pague respecto a dicho daño o el costo de su remediación.

Sin embargo, en la búsqueda de ingresos tributarios, la figura de este tipo de contribución se ha distorsionado estableciendo su diseño enfocado en recaudar más sin tomar en consideración que se puede estar afectando al que menor perjuicio causa, lo que es una desviación del objetivo de este tipo de tributos. Si bien hay que reconocer que existe la necesidad de generar ingresos para financiar proyectos que contribuyan al desarrollo y bienestar social, no exime el admitir que en muchos casos el uso de estos impuestos se ha desvirtuado de su objetivo original.

Aunque en RD existen impuestos selectivos al consumo sobre varios bienes con externalidad negativa, en este artículo nos enfocaremos en la relativamente reciente aprobación de la “Contribución especial para la gestión integral de residuos” creada en la Ley No. 225-20 y modificada en la Ley No. 98-25.

De acuerdo con el artículo 36, se crea esta contribución obligatoria para toda persona jurídica o entidad que reporte ingresos a la DGII, a ser pagada anualmente y cuyos montos van desde RD\$ 3,000 a RD\$ 675,000 de acuerdo con los ingresos obtenidos en el ejercicio fiscal. Esto “con el objetivo de crear un fondo para mitigar los efectos negativos de la actual disposición de los residuos y desarrollar un sistema integral de gestión de los mismos”.



En el párrafo IV del referido artículo se establece que los recursos generados por esta contribución estarán destinados “para solventar el pago de las operaciones de las Estaciones de Transferencias, de los Rellenos Sanitarios, de los gestores de las Plantas de Valorización de Residuos Sólidos Urbanos (RSU), de los proyectos integrados, gastos de administración y operación del Fideicomiso y otros proyectos afines a la Gestión Integral de Residuos Sólidos”.

Resulta contradictorio que la contribución se determine en función del ingreso anual, que no tiene relación directa con la generación de residuos, pese a que la propia ley en el considerado noveno destaca el “lograr una estricta aplicación del principio de “quien contamina paga”.

Nos encontramos ante un tributo del tipo contribución especial destinado a financiar actividades en beneficio de la sociedad, pero cuyo diseño es incorrecto, ya que no grava en mayor medida a quienes generan más desechos sólidos, sino a quienes perciben mayores ingresos. Ello evidencia la necesidad de un diseño más especializado que establezca una base imponible vinculada efectivamente al nivel y la peligrosidad de los residuos producidos, de modo que la carga recaiga principalmente sobre quienes ocasionan un mayor impacto ambiental.

Normativas europeas establecen que los países miembros deben buscar medios que permitan que las personas físicas y jurídicas asuman el coste real de la gestión de los residuos que generan. Esto ha hecho que varios países modifiquen sus tasas e impuestos en busca de reflejar con mayor certeza la generación de residuos por persona o negocio.

Por ejemplo, en Madrid el monto a pagar se calcula en base al valor catastral del inmueble junto a una tarifa por generación de residuos diferenciada por tipo de negocio o actividad, cuyos datos surgen de estudios que estiman los residuos generados en las distintas zonas de la ciudad, así como el nivel de separación y reciclaje. En Barcelona, para los negocios y actividades distintas a usos residenciales la tarifa se establece en base a estudios que han medido la generación de residuos por tipo de actividad.

En Costa Rica, en cantones (equivalentes a municipios) como San José y Moravia la tarifa se establece en base al tipo de usuario, residencial o comercial, el peso de los residuos generados, en base a estudios que estiman los volúmenes de generación, composición y categorización de residuos, y el costo efectivo del servicio más un margen para mejoras en el servicio.

En Lima (Perú), si bien el método para establecer la tarifa es más indirecto ya que lo hace en base a los metros construidos, la cuota es diferenciada según el tipo de uso del local (residencial, industrial, comercial, restaurantes, etc.), bajo la premisa de que ciertos tipos de actividades producen más residuos que otros.

Otro factor importante es el tema de la fiscalización, del cumplimiento correcto de la ley en lo que se refiere a la recaudación, pero también al uso del dinero recaudado. Es por ello que, en la gran mayoría de los casos, este tributo recae completamente sobre los ayuntamientos (municipios) que atienden los temas propios de su demarcación.

En el caso dominicano, ante la falta de capacidades técnicas de los ayuntamientos para atender estos temas, la ley ha dividido las funciones, dejando en manos de estos lo que se refiere a la recogida de los residuos, limpieza de los espacios públicos, entre otras cosas menores; mientras crea un nuevo fideicomiso público-privado que se encargará de temas más complejos como el cierre de vertederos a cielo abierto, el manejo de lo



concerniente a las estaciones de transición, rellenos sanitarios, plantas de valorización, entre otros.

Si bien la figura del fideicomiso público-privado financiado con dinero de los contribuyentes puede hacer sentido como una estructura de transición, el objetivo final debería ser que órganos de la estructura del Estado sean fortalecidas y creadas las capacidades necesarias para que en un futuro cercano se encarguen de estas funciones que les competen.

Es una realidad que el tema de los residuos sólidos requiere atención; sin embargo, cuando se establecen este tipo de contribuciones sin el diseño apropiado, los ciudadanos perciben que es un impuesto más que no se relaciona con la causa del perjuicio social y por tanto no cumple con el propósito de incentivar el tomar medidas correctivas para mejorar procesos productivos con miras a reducir los residuos que generan. De esta forma estamos lejos de cumplir con el lineamiento de que “el que contamina paga”.

Reseña del Articulista:

Germania Montás Yapur. Economista. Ex subdirectora de la DGII. Docente postgrado PUCMM. Extensa experiencia en el ámbito de la tecnología de la Información. Socia de Boneta Consulting, SRL