

La reforma fiscal verde: objetivos, logros y aplicación

.....
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS
DEL SECTOR EXTERIOR
.....

La «ecologización» de los sistemas tributarios en los países desarrollados es un fenómeno relativamente reciente, que comienza a calar en las agendas reformadoras a partir de los años ochenta. Sin embargo, exceptuando Dinamarca, Países Bajos y Suecia, el resto de países de la OCDE han protagonizado tímidas reformas hasta el momento, que se justifican más por motivos recaudatorios que por una verdadera preocupación medioambiental.

La gama de instrumentos que se viene utilizando para la protección del medio ambiente es muy variada, aunque destacan fundamentalmente dos herramientas: la regulación y los impuestos ambientales. El presente artículo analiza el campo de actuación de estos últimos, estudiando los principios y objetivos que les guían así como sus efectos económicos. Concluye el artículo con un breve panorama sobre la situación actual de la imposición ambiental en la OCDE.

Palabras clave: contaminación, degradación del medio ambiente, política del medio ambiente, reforma fiscal, tributos, externalidades, protección del medio ambiente, ecología, OCDE.

Clasificación JEL: H20, Q28, Q38.



COLABORACIONES

1. Introducción

El desarrollo de las sociedades industriales ha ido parejo a una contaminación ambiental que sólo empieza a ser objeto de atención a finales de los años ochenta. La preocupación por el efecto invernadero, los vertidos industriales incontrolados o el crecimiento imparable de los desechos sólidos han ido adquiriendo un protagonismo hasta ahora desconocido en las agendas reformadoras de los países desarrollados. Este interés se ha manifestado en varios informes de la OCDE (1) y está recibiendo una atención creciente a nivel comunitario como se refleja en el Libro

Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo o en el Tratado de Amsterdam.

La praxis internacional para la conservación medioambiental se ha centrado tradicionalmente en dos instrumentos: la regulación y los impuestos ambientales, observándose un predominio de estos últimos desde los años noventa. Si bien la imposición ambiental no constituye una novedad *per se* dentro del análisis económico, ya que los impuestos representan una vía tradicional para internalizar las externalidades negativas, sí que resulta singular su protagonismo actual, al convertirse en un elemento original de las reformas fiscales iniciadas a mediados de los ochenta. Varios son los motivos que justifican el éxito de los impuestos ambientales en los últimos años: primero, al tratar a los sujetos pasivos de forma diferenciada permiten minimizar los costes tota-

(1) OCDE (1989): «Water resource management-integrated policies». OCDE (1991): «Politique de l'environnement: comment appliquer les instruments économiques?».

CUADRO 1
INSTRUMENTOS UTILIZADOS EN LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL

Estrategias basadas en la información	Información pública Análisis del ciclo de vida de los recursos ambientales (renovables, no renovables) Contabilidad medioambiental Elaboración de informes Auditoría ecológica Etiquetado de productos Normas de responsabilidad civil
Instrumentos basados en los incentivos	Supresión de subvenciones a actividades contaminantes Impuestos medioambientales Evaluación del impacto ambiental
Normativas basadas en las directivas	Niveles de emisión Licencias y permisos Prohibiciones

Fuente: Agencia Europea del Medio Ambiente (julio 2000).

les del control de la contaminación; segundo, constituyen un ejemplo claro de imposición indirecta, eje de buena parte de las reformas fiscales actuales; tercero, su aportación recaudatoria no es en absoluto despreciable, máxime en aquellos países que han apostado por auténticas reformas fiscales verdes como Suecia, Dinamarca o Países Bajos y por último, gozan de un elevado consenso político y social que facilita enormemente su implantación.

El objetivo del presente artículo es sintetizar la problemática de la reforma fiscal verde y ver cuál es su estado de situación en los países de la OCDE. Para ello, en la primera parte del artículo, nos centraremos en el debate regulación versus imposición para la conservación ambiental. Seguidamente, se analizará la «ecologización» de los sistemas fiscales, viendo sus fundamentos teóricos y su aplicación práctica. Finalizaremos con una recapitulación de los aspectos más destacados.

2. La praxis internacional para la protección del medio ambiente

La gama de instrumentos para la conservación del medio ambiente es muy variada como refleja el Cuadro 1. No obstante, la diversidad de instrumentos utilizados pueden aglutinarse en dos grandes modalidades: la regulación y los impuestos ambientales.

Hasta hace pocos años, la mayor parte de los países utilizaban instrumentos legales y normativos para la protección medioambiental, siguiendo un esquema regulatorio del tipo mandato-control-sanción. Esta regulación pretendía responder no sólo a criterios de eficiencia económica, sino tam-

bién de equidad intergeneracional al preservar los recursos no renovables. Sin embargo, el continuo deterioro ambiental ha evidenciado los límites de este enfoque, límites que pueden explicarse por los elevados requisitos informativos que exige, los cuantiosos costes administrativos que acarrea y la ausencia de regulaciones diferenciadas entre los contaminadores que anula toda posibilidad de discriminación.

Estas deficiencias en la regulación ambiental impulsaron, a principios de la década pasada, la utilización de los tributos con vocación medioambiental, dando lugar a la denominada «ecologización» de los sistemas fiscales que ha ido instaurándose, con mayor o menor intensidad, en los países desarrollados.

Pasamos por lo tanto a analizar la fundamentación de la imposición ambiental, los principios en los que se sustenta y los objetivos que la guían.

3. La reforma fiscal verde: justificación, principios y objetivos

Por reforma fiscal verde se entiende la asociación entre cambios tributarios y protección ambiental. Este binomio se enmarca en un enfoque más amplio de reforma fiscal cuyos elementos definitorios son la reducción de la imposición directa, la suavización de la fiscalidad que penaliza el empleo y la consecución de equilibrios financieros, compensando la pérdida recaudatoria de la imposición directa con impuestos indirectos, potenciando así los tributos ambientales.

La idea básica que subyace en toda reforma fiscal verde es la del «doble dividendo» que compatibiliza los beneficios ambientales (al reducirse las



COLABORACIONES

externalidades negativas) con las mejoras impositivas (al disminuir los excesos de gravamen).

La evidencia empírica muestra cómo los impuestos ambientales son más adecuados que la regulación para la protección ambiental y ello por varias razones: primero, porque constituyen una solución óptima a un fallo de mercado ya que internalizan los efectos externos negativos; segundo, porque crean beneficios medioambientales y económicos; tercero, porque constituyen una fuente de ingresos fiscales para compensar, al menos parcialmente, el deterioro medioambiental y finalmente porque integran las exigencias medioambientales dentro de las políticas sectoriales como evidencia la «iniciativa de Cardiff» en el ámbito comunitario.

Los objetivos que persigue cualquier reforma fiscal verde pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

1. Asegurar que los impuestos, disposiciones fiscales y ayudas financieras existentes en los ámbitos de la energía, transporte, agricultura y manufacturas no afecten negativamente al medio ambiente.

2. Reestructurar los impuestos vigentes con el propósito de cambiar los precios relativos de los bienes y servicios vía diferenciación impositiva, a través de la aplicación de impuestos más elevados para las actividades y productos relativamente más contaminantes. El distinto tratamiento impositivo aplicado a la gasolina con o sin plomo constituye un buen ejemplo de esta diferenciación y una práctica muy extendida en la OCDE.

3. Introducir nuevos impuestos ambientales que deberían gravar los productos contaminantes en sus fases de producción o consumo.

Puesto que el eje sobre el que se sustenta la reforma fiscal verde es la aplicación de impuestos ambientales, resulta inmediato plantearse cuáles son los principios que deben regir la fiscalidad ambiental, máxime si uno de los objetivos prioritarios de cualquier reforma tributaria es la minimización de los excesos de gravamen (2). En este sentido, una apropiada elección de los impuestos

(2) El exceso de gravamen se define como el exceso de carga por encima de la recaudación, debido al efecto sustitución del impuesto.

Aceites lubricantes.....	Finlandia, Holanda
Baterías.....	Bélgica, Canadá, Dinamarca, Portugal, Suecia
Bolsas de plástico.....	Islandia, Italia
Envases no retornables de bebidas.....	Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Noruega
Fertilizantes.....	Austria, Finlandia, Suecia
Materiales vírgenes o sin refinar.....	Dinamarca
Neumáticos.....	Austria, Canadá, Portugal
Papel no reciclado.....	Bélgica, Francia
Pesticidas.....	Bélgica

Fuente: «La reforma fiscal verde», GAGO y LABANDEIRA (1999).

ambientales debe sustentarse en los siguientes criterios:

1. Buscar su efectividad ambiental o dicho de otra forma, que el impacto de los instrumentos fiscales se aproxime lo más posible a los objetivos perseguidos.

2. Conseguir su eficiencia económica, es decir, analizar el grado en que tales instrumentos economizan recursos económicos (uso de capital, trabajo, materias primas y energía).

3. Analizar su impacto distributivo sobre la renta y sobre los niveles nacionales y sectoriales de producción y empleo, sobre la competitividad y la localización industrial.

4. Examinar su grado de aceptabilidad, de forma tal que provoque el mínimo rechazo entre los agentes económicos directa o indirectamente afectados.

La diversidad de impuestos ambientales es cada vez mayor, formando parte del instrumental tradicional los tributos sobre envases no retornables, sobre fertilizantes y pesticidas, sobre residuos sólidos y líquidos o sobre emisiones de óxidos de azufre y de carbono a la atmósfera. Este último impuesto sobre las emisiones de CO₂, instrumentado normalmente a través del consumo de combustibles fósiles, constituye un elemento fundamental en las discusiones sobre política ambiental y fiscal que mantienen los países de la OCDE desde comienzos de los años noventa.

En el Cuadro 2 se enumeran algunos de los impuestos ambientales más utilizados en diversos países de la OCDE para ilustrar la variedad de alternativas que permiten tales tributos.



COLABORACIONES

La conclusión inmediata es que los tributos ambientales no constituyen una novedad en los países de la OCDE, que se encuentran geográficamente bastante diseminados y que ofrecen al gestor gubernamental un abanico muy amplio de posibilidades.

4. Los efectos de la imposición ambiental

Antes de pasar a analizar la puesta en práctica de la reforma fiscal verde en la OCDE vamos a señalar los efectos microeconómicos y macroeconómicos de la imposición ambiental, así como los aspectos distributivos de la «ecologización» de los sistemas fiscales. Nótese que todos estos efectos están íntimamente relacionados entre sí y que tienen una gran relevancia para la definición de las políticas fiscales y ambientales.

Efectos microeconómicos de la imposición ambiental



COLABORACIONES

Por efectos microeconómicos de la imposición ambiental se entienden los cambios de comportamiento que se derivan del uso en las políticas ambientales de instrumentos correctores vía precios. Las modificaciones de comportamiento están relacionadas con la incidencia legal del impuesto y con la traslación de la carga impositiva.

Cuando el objetivo del impuesto sea reducir el consumo de un cierto producto contaminante, los cambios de comportamiento serán mayores cuanto mayor sea la traslación a precios del impuesto y cuanto más elevada sea la elasticidad precio de la demanda. A su vez, la elasticidad precio de la demanda dependerá del mayor o menor número de bienes sustitutivos y del horizonte temporal considerado. Por ejemplo, un impuesto que grave las emisiones contaminantes del sector eléctrico llevará a un incremento del precio de la electricidad, impulsará un menor consumo eléctrico por la existencia de sustitutivos como el gas natural y la reacción será mayor en el largo plazo al ser posible una renovación de la maquinaria utilizada.

Por lo tanto, los efectos sobre el comportamiento de los agentes serán adecuados cuando el impuesto incremente el precio de un bien conta-

minante con alta elasticidad precio. Por ello es conveniente que el impuesto se aplique lo más cerca posible del producto cuyo precio se pretende modificar y que su campo de acción sea específico y sostenido en el tiempo para potenciar su sustitución.

Si el objetivo del impuesto es incentivar el desarrollo y la adopción de tecnologías limpias, su éxito dependerá de las posibilidades de desarrollo y disponibilidad de dichas tecnologías, del diseño impositivo y de las posibilidades de traslación de la carga fiscal. Normalmente se preferirán impuestos con tipos elevados que incentiven el comportamiento deseado minimizando las posibilidades de traslación impositiva.

En cualquier caso, el encarecimiento de los productos a causa de la imposición ambiental incentivará la búsqueda de tecnologías más limpias para que los productores no pierdan cuota de mercado.

Efectos macroeconómicos de la imposición ambiental

La imposición ambiental puede generar también efectos macroeconómicos. Por ejemplo es posible que se produzcan incrementos en el nivel general de precios inducidos por el carácter corrector de los impuestos ambientales. Por ello es conveniente una introducción gradual de los tributos ambientales evitando su traslación completa a precios finales.

Pero la imposición ambiental puede también afectar a la senda de crecimiento de la economía por los cambios provocados en la competitividad y en el empleo. De ahí que los reguladores hayan actuado con cautela, minimizando los riesgos económicos de la imposición ambiental a través de exenciones y compensaciones a sectores intensivos en emisiones contaminantes, al tiempo que las medidas fiscales modifiquen los hábitos de consumo con mayores efectos ambientales.

Aspectos distributivos de la imposición ambiental

En la medida en que la imposición ambiental eleva el precio de bienes y servicios de primera

CUADRO 3
TRIBUTOS Y CANONES AMBIENTALES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA ESPAÑOLA

Administración Central	Cánones de utilización de bienes de dominio público hidráulico y marítimo terrestres Cánones de control de vertidos a los dominios hidráulico y marítimo Canon de regulación Tarifa de utilización del agua Impuestos sobre hidrocarburos y matriculación
Comunidades Autónomas.....	Impuesto sobre contaminación atmosférica: Comunidad de Galicia (1995) y Castilla- La Mancha (2001) Impuesto sobre instalaciones con incidencia en el medio ambiente: Comunidades de Baleares (1991) y Extremadura (1997). Ecotasa turística: Comunidad de Baleares (2001). Canon de saneamiento: Comunidades de Asturias (1994), Baleares (1991), Galicia (1993), La Rioja (1994), Madrid (1984), Navarra (1988) y Valencia (1992). Canon del agua: Cataluña (1999). Canon de contaminación: Comunidades de Murcia (1994), Canarias (1991) y Andalucía (1994).
Corporaciones Locales	Tasas de alcantarrillado y recogida de basuras. Precios públicos por el suministro de agua. Otros tributos locales.

Fuente: «La fiscalidad como instrumento para la protección del medio ambiente»; F. PANIAGUA SOTO. *Papeles de Economía Española* número 87 (2001).

necesidad como el agua o la electricidad es necesario instrumentar medidas que minimicen o eliminen los efectos regresivos de la imposición ambiental. La reducción de estos efectos distributivos negativos puede conseguirse por varias vías: actuando sobre la estructura interna de los impuestos ambientales para potenciar los impuestos donde exista una estrecha relación entre el pago fiscal y la capacidad económica del contribuyente; otorgando compensaciones directas a los afectados vía transferencias directas de renta o reducción en el pago de otros impuestos y finalmente instaurando compensaciones indirectas o genéricas, que graven las actividades contaminantes y subvencionen las alternativas limpias.

5. Evidencia empírica de la imposición ambiental en la OCDE

A lo largo de los noventa el uso de tributos ambientales se ha generalizado en el área de la OCDE. De acuerdo con un estudio realizado por Barde y Opschoor en 1994, entre 1987 y 1993 el número de instrumentos ambientales aumentó entre un 25 por 100 y un 50 por 100 según el país analizado. El crecimiento más importante se concentró en los tributos sobre productos (pesticidas, fertilizantes, envases no retornables o baterías de mercurio por citar los más relevantes) y en los impuestos sobre la energía (carbono, sulfuro, etcétera).

Sin embargo los tributos ambientales siguen mostrando una escasa capacidad recaudatoria. Por

ejemplo, en 1995 la recaudación impositiva de tipo ambiental ascendió al 2,5 por 100 del PIB en la OCDE y a algo menos del 7 por 100 de los ingresos impositivos totales. No obstante, un análisis desagregado por países revela una gran heterogeneidad de resultados. Dinamarca, Países Bajos y Suecia se hallan a la cabeza de la imposición ambiental por ser los únicos países que han emprendido una auténtica reforma fiscal verde.

Si nos ceñimos al caso español, el Cuadro 3 ofrece un panorama sobre los tributos ambientales aplicados en los distintos niveles administrativos. Esta información permite concluir que los impuestos con vocación ambiental se basan fundamentalmente en los cánones sobre el agua y los impuestos sobre hidrocarburos y matriculación de vehículos.

En las corporaciones locales, la situación no es distinta que en la Administración Central, a pesar de que aun careciendo de capacidad legal para crear impuestos propios, las corporaciones locales tienen margen de maniobra para dotar a las tasas de un carácter ambiental explícito y establecer recargos sobre los impuestos autonómicos de esta naturaleza. Aun así, una crítica generalizada a todos los niveles administrativos es que los impuestos ecológicos tienen una motivación esencialmente recaudatoria.

6. Conclusiones

La «ecologización» de los sistemas tributarios es un fenómeno reciente en la mayoría de los paí-



COLABORACIONES

ses desarrollados y que cobra desigual intensidad en el área de la OCDE. Exceptuando países como Dinamarca, Países Bajos y Suecia, cuyos gobiernos han liderado una reforma fiscal verde integral, articulada en torno a la eliminación, modificación o introducción de nuevos impuestos, disposiciones fiscales y ayudas financieras, el resto de países desarrollados han emprendido reformas fiscales con una vocación ambiental limitada. La motivación de los impuestos ambientales obedece más a objetivos recaudatorios que de protección medioambiental. En este sentido, el camino por recorrer es sin duda alguna muy largo y exige, en el marco de la Unión Europea, avances sustanciales en el campo de la armonización fiscal que incentiven una base medioambiental común.

Bibliografía

1. AGENCIA EUROPEA DE LA ENERGIA: Consejo de medio ambiente de la UE: reunión informal, París, 15 de julio de 2000.
2. ALVAREZ, S y ALVAREZ, T: *Impuestos medio ambientales y control de la generación de residuos: ¿hacia una reforma fiscal verde?*; documento de trabajo 176/99 (Universidad de Oviedo).
3. GAGO, A y LABANDEIRA, X. (1997): *La imposición ambiental: fundamentos, tipología comparada y experiencias en la OCDE y España*, Hacienda Pública Española 141/142.
4. GAGO, A y LABANDEIRA, X. (1999): *La reforma fiscal verde: teoría y práctica de los impuestos ambientales*, ed. Mundi Prensa.
5. PANIAGUA SOTO, F. J. (2001): «La fiscalidad como instrumento económico para la protección del medio ambiente», *Papeles de Economía Española*, número 87.



COLABORACIONES