

Alberto Gago Rodríguez

Universidade de Vigo

Xavier Labandeira Villot

Universidade de Vigo

José M. Labeaga Azcona

Universidad Nacional de Educación a Distancia

Xiral López Otero

Instituto de Investigaciones Mariñas - CSIC

1. Introducción

Para luchar contra el cambio climático, la mayoría de los países del mundo se comprometieron, mediante el Acuerdo de París, a mantener el incremento de la temperatura media global por debajo de 2° C en relación a los niveles preindustriales, así como a hacer esfuerzos adicionales para lograr que dicho aumento no supere 1,5° C. Estos objetivos exigen reducciones significativas y relativamente rápidas de las emisiones de gases de efecto invernadero en las próximas décadas, y, para lograrlo, los decisores políticos disponen de distintos instrumentos regulatorios, entre los que destacan las denominadas aproximaciones económicas a la política ambiental. En el caso de la política climática, estas aproximaciones económicas toman generalmente la forma de impuestos ambientales en el ámbito energético (objetivo de este trabajo, si bien las discusiones compensatorias son extensivas a cualquier medida de política climática) o mercados de derechos de emisión, como el existente en la UE desde principios de siglo.

Un impuesto ambiental es el pago obligatorio que deben efectuar los agentes que emiten sustancias contaminantes, y se calcula aplicando un tipo impositivo fijo o variable sobre una base imponible relacionada con el nivel de sustancias emitidas. Para que tenga esta naturaleza, ha de conseguir afectar al comportamiento de los agentes de forma que se logren reducir las emisiones, con independencia del destino que se le dé a la recaudación obtenida. Estas figuras presentan una serie de ventajas

que las convierten en instrumentos especialmente adecuados para lograr reducciones significativas en las emisiones de gases de efecto invernadero necesarias para cumplir los objetivos del Acuerdo de París y evitar así importantes impactos del cambio climático. Así, desde una perspectiva estática, permiten lograr un determinado objetivo de reducción de emisiones al mínimo coste, ya que actúan como un precio por contaminar, de forma que el mayor esfuerzo de reducción lo llevarán a cabo aquellos agentes a los que les resulte más barato. Por otra parte, desde un punto de vista dinámico, suponen un incentivo continuo a la reducción de emisiones, ya que incitan a los agentes a llevar a cabo inversiones en tecnologías y procesos de producción menos contaminantes que les permitan reducir sus pagos impositivos en el futuro. Además, estos impuestos generan importantes ingresos para el sector público, a diferencia de otros instrumentos de política ambiental, como las regulaciones, los subsidios o los acuerdos voluntarios. Son, por ello, instrumentos ideales para promover la transición a sociedades descarbonizadas.

De todos modos, a pesar de sus ventajas y del amplio apoyo académico e institucional que recibe, en la actualidad la fiscalidad energético-ambiental en la mayoría de los países tiene un nivel muy por debajo del que sería necesario para conseguir reducciones significativas de las emisiones de gases de efecto invernadero, debido a que existen una serie de barreras que dificultan e incluso impiden su aplicación. Estas barreras incluyen posibles impactos negativos sobre la competitividad, problemas de aceptación

social o límites institucionales, pero destacan especialmente sus posibles impactos distributivos regresivos sobre los hogares. En el caso del cambio climático, la magnitud de los efectos exigirá la implantación de importantes medidas correctoras que, a su vez, ocasionarán relevantes impactos distributivos. En este contexto, para lograr una transición exitosa hacia una economía descarbonizada, será fundamental identificar y compensar dichos impactos regresivos.

2. Impactos distributivos de la fiscalidad energético-ambiental

Ante la introducción de un impuesto energético-ambiental, los diferentes grupos socioeconómicos reaccionarán de forma distinta, debido a disparidades en sus condiciones de vida, niveles de renta y preferencias. En general, los hogares de baja renta suelen consumir más productos intensivos en energía para satisfacer sus necesidades básicas, con posibilidades de sustitución limitadas, por lo que, aunque los hogares más ricos consumen más energía en términos absolutos, los costes de la energía suponen una mayor proporción del gasto en los hogares de renta baja, de forma que la carga fiscal que soportarán será relativamente mayor. Además, estos hogares tienen menor capacidad para endeudarse, por lo que es más probable que dispongan de bienes duraderos que consumen energía antiguos y poco eficientes.

Sin embargo, el impacto distributivo de los impuestos energético-ambientales también depende de otros factores que no tienen por qué estar relacionados con el nivel de renta de los hogares. Así, un factor muy importante es el producto energético gravado. En este sentido, los impuestos sobre la electricidad son muy regresivos, porque la proporción de gasto en electricidad se reduce con el nivel de renta, así como por la limitada capacidad de los hogares más pobres

para sustituir sus electrodomésticos por otros que sean eficientes energéticamente. No obstante, los impuestos sobre los combustibles de transporte son, en general, menos regresivos, ya que es menos probable que los hogares de baja renta posean un coche, por lo que incluso podrían tener un impacto progresivo. De todas formas, los hogares que viven en zonas rurales, en general, destinan una mayor proporción de su renta a carburantes, debido a la menor disponibilidad de transporte público y a las mayores distancias, por lo que estos impuestos pueden tener impactos importantes sobre la desigualdad regional.

En general, los hogares de baja renta suelen consumir más productos intensivos en energía para satisfacer sus necesidades básicas, con posibilidades de sustitución limitadas, por lo que, aunque los hogares más ricos consumen más energía en términos absolutos, los costes de la energía suponen una mayor proporción del gasto en los hogares de renta baja, de forma que la carga fiscal que soportarán será relativamente mayor.

Otros factores que influyen sobre los patrones de consumo de energía y, por tanto, sobre los impactos distributivos de la fiscalidad energético-ambiental son la ubicación geográfica, el tipo de vivienda o el tamaño del hogar. Así, como se indicó en el párrafo anterior, los hogares rurales, generalmente, realizan mayores desplazamientos y tienen un menor acceso al transporte público, pero también disponen de menos productos energéticos alternativos, por lo que se verán particularmente afectados por los impuestos energético-ambientales. Asimismo, los hogares en lugares con condiciones climáticas extremas, en viviendas antiguas poco eficientes energéticamente y los de mayor tamaño también se verán más afectados por estos impuestos. Por último, el grado de desarrollo del país también influye sobre

los impactos distributivos de la fiscalidad energético-ambiental, ya que los hogares pobres en los países en desarrollo tienden a destinar una menor proporción de su renta a productos energéticos, debido a los problemas de accesibilidad a energía y a los servicios energéticos modernos, por lo que en estos países los impactos pueden ser proporcionales o progresivos, a diferencia de los que ocurre en los países desarrollados, en los que los impactos son principalmente regresivos.

De todos modos, como se indicó anteriormente, los impuestos energético-ambientales permiten generar importantes ingresos públicos, por lo que en la práctica sus impactos distributivos dependerán fundamentalmente de cómo se emplee dicha recaudación para compensar a los hogares más afectados. A continuación se presentan las principales alternativas compensatorias existentes.

3. Alternativas compensatorias

Existen diversas alternativas para compensar los impactos distributivos de la fiscalidad energético-ambiental, entre las que destacan varias categorías no excluyentes: compensaciones sobre precios o mediante transferencias, compensaciones centradas en determinados grupos o generalizadas y compensaciones de corto plazo o de medio/largo plazo.

Una primera opción sería devolver la recaudación de la fiscalidad energético-ambiental a través de reducciones en los precios de la energía. Esta alternativa permite que los hogares se vean compensados por los aumentos en los costes de la energía, pero elimina los incentivos al ahorro y la eficiencia energética, que son el principal objetivo de la política. Por el contrario, si se utilizan transferencias monetarias independientes del consumo de energía, los hogares se verán compensados sin afectar a los incentivos para la descarbonización de la economía. Además, sus costes administrativos son relativamente bajos, ya que se pueden llevar a cabo en efectivo o mediante los sistemas de seguridad social existentes, si bien es importante que su importe se reduzca progresivamente con el tiempo, para que los hogares tengan incentivos a adaptarse a una economía descarbonizada y no las perciban como un ingreso adicional. Alternativamente, se podría reducir la carga fiscal general sobre los hogares, pero hay que

contemplar los impactos distributivos de los impuestos que se reducen.

Con respecto a los grupos de hogares que reciben la compensación, en principio deberían ser únicamente los hogares vulnerables, ya que las compensaciones generalizadas suponen destinar recursos a ayudar también a los hogares más ricos, con el consecuente derroche de recursos públicos. Sin embargo, estas ayudas dirigidas pueden ser difíciles de diseñar en la práctica. Así, si se emplea un determinado umbral de renta para decidir los hogares con derecho a compensación, los hogares

con un nivel de renta cercano a dicho umbral podrían querer reducirlo para poder recibir la ayuda. Además, sería necesario tener información fiable sobre la renta de los hogares y, como se señaló anteriormente, el nivel de renta no es el único factor que determina los hogares más afectados. Para superar estos problemas se podrían utilizar otros criterios adicionales, así como emplear transferencias variables en función del nivel de renta. Sin embargo, esto incrementaría la complejidad del sistema, lo que podría reducir la capacidad de los hogares más pobres para participar. Por tanto, si existen dificultades para determinar los hogares vulnerables, se pueden emplear compensaciones universales que, aunque también compensan a los hogares más ricos, son progresivas, ya que la compensación supone una mayor proporción de la renta en los hogares de renta baja. Además, estas transferencias son más estables políticamente, dado que benefician a todos los hogares, por lo que es más difícil que se eliminen ante un cambio de gobierno.

En todo caso, las medidas presentadas hasta ahora están destinadas a reducir los impactos distributivos sobre los hogares a corto plazo, pero a medio/largo plazo serán fundamentales mayores esfuerzos para descarbonizar la economía, incentivando las energías renovables y la eficiencia energética. Una opción es emplear subvenciones para mejoras en la eficiencia energética de los hogares (electrodomésticos de alta eficiencia, aislamiento térmico de las viviendas, etc.) que posibiliten la reducción de su consumo energético y, en consecuencia, de sus costes.

En todo caso, las medidas presentadas hasta ahora están destinadas a reducir los impactos distributivos sobre los hogares a corto plazo, pero a medio/largo plazo serán fundamentales mayores esfuerzos para descarbonizar la economía, incentivando las energías renovables y la eficiencia energética. Una opción es emplear subvenciones para mejoras

en la eficiencia energética de los hogares (electrodomésticos de alta eficiencia, aislamiento térmico de las viviendas, etc.) que posibiliten la reducción de su consumo energético y, en consecuencia, de sus costes. De todos modos, estas subvenciones deberán dirigirse únicamente a los hogares vulnerables, ya que si son generalizadas es muy probable que tengan un impacto regresivo, ya que es más factible que los hogares de alta renta dispongan de los recursos necesarios para realizar estas inversiones. Como alternativa, las subvenciones se podrían orientar a alternativas empleadas principalmente por los hogares de baja renta, como el transporte público o la renovación de las viviendas sociales.

Finalmente, es necesario señalar tres cuestiones fundamentales para que las compensaciones distributivas funcionen adecuadamente. Por una parte, la denominada visibilidad, es decir, la capacidad de las medidas para ser percibidas por los agentes. Normalmente, los incrementos impositivos tienen una gran visibilidad, por lo que, para lograr incrementar la viabilidad y efectividad de la política, será crucial que los mecanismos compensatorios de sus impactos distributivos también lo sean. Para ello será necesaria una buena estrategia comunicativa que explique los impactos distributivos y las alternativas compensatorias a los hogares. Por supuesto, también es esencial que las compensaciones sean accesibles para la población objetivo (evitando, por ejemplo, la exclusión digital o la falta de acceso a ciertos instrumentos compensatorios) y viables administrativamente. Finalmente, para que los incrementos en la fiscalidad energético-ambiental sean aceptados por los hogares, también es importante que los hogares tengan confianza en el gobierno y en su capacidad para gestionar la recaudación impositiva de forma justa, efectiva y transparente.

4. Conclusiones

Para lograr una transición exitosa hacia una economía descarbonizada, los impuestos

energético-ambientales son una herramienta fundamental debido a sus ventajas frente a otros instrumentos de política climática en materia de efectividad ambiental, eficiencia económica y capacidad recaudatoria. Sin embargo, en la actualidad estas figuras están infrautilizadas debido a una serie de problemas que dificultan su aceptación social, entre los que destacan sus impactos distributivos sobre los hogares. En estas circunstancias, será fundamental evaluar y compensar sus impactos regresivos para conseguir que la necesaria elevación de la fiscalidad energético-ambiental en los próximos años sea viable y justa. Una ventaja de los impuestos ambientales y de otras aproximaciones económicas a la política ambiental es que permiten emplear la recaudación obtenida para mitigar los impactos distributivos negativos. Las principales recomendaciones son así utilizar compensaciones desligadas del consumo energético, de forma que no se eliminen los incentivos de la fiscalidad energético-ambiental al ahorro y la eficiencia energética, y que estén destinadas principalmente, siempre que sea posible, a los hogares especialmente afectados. Además, con el paso del tiempo, estas compensaciones deberían reducirse progresivamente para que los hogares tengan incentivos a adaptarse a una economía baja en carbono, y es importante también que sean salientes y que los hogares tengan confianza en el gobierno. ■

Lecturas relacionadas

- Comité de Personas Expertas para Elaborar el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria, 2022. *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*. Madrid: Ministerio de Hacienda
- Gago, A., Labandeira, X., Labeaga, J. M., López-Otero, X., 2021. «Transport taxes and decarbonization in Spain: Distributional impacts and compensation». *Hacienda Pública Española/ Review of Public Economics*, 238, 101-136.
- Gago, A., Labandeira, X., Labeaga, J. M., López-Otero, X., 2023. «Alternativas compensatorias para la transición energética: lecciones de la crisis de 2022». *Economics for Energy WP 02/23*.