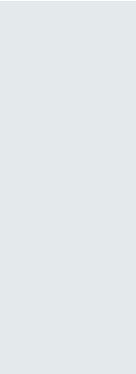


economics for energy



Impuestos ambientales y Reformas Fiscales Verdes en Perspectiva

Alberto Gago y Xavier Labandeira

Rede, Universidade de Vigo, y Economics for Energy

Resumen

En este artículo nos ocupamos de revisar los fundamentos, diseño y aplicación de los impuestos ambientales y las reformas fiscales verdes. En un mundo cada vez más preocupado por problemas ambientales de gran alcance, como el cambio climático, creemos que se trata de figuras útiles y con recorrido en la configuración de las políticas ambientales y tributarias de los países avanzados.

1. ¿Por qué impuestos ambientales?

Hace dieciséis años publicábamos en la *Revista Valenciana de Hacienda Pública*, bajo el título 'Instrumentos Fiscales para las Políticas de Medio Ambiente', el primero de una numerosa serie de trabajos sobre impuestos ambientales y reformas fiscales verdes. Queremos iniciar así este pequeño artículo para avisar al lector de las pocas novedades que encontrará aquí respecto a lo escrito por nosotros en este dilatado período (véase, a modo de resumen, Gago y Labandeira, 1999). También para volver la vista atrás y ver cuánto han cambiado las cosas desde entonces. A principios de los noventa la tributación ambiental era casi una excentricidad en España, y debíamos dedicar buena parte de nuestros esfuerzos a explicar qué era y qué no era un impuesto ambiental, por qué eran instrumentos eficientes para las políticas ambientales y qué experiencias incipientes en otros países podíamos importar al nuestro. Hoy casi cualquier ciudadano sabe lo que es un impuesto ambiental y, aunque bajo nuestro punto de vista este instrumento no ha alcanzado en España el desarrollo necesario y de una forma adecuada, abundan las aplicaciones en los distintos niveles jurisdiccionales.

En este trabajo queremos presentar una visión global, aunque superficial por lo limitado del espacio, sobre los impuestos ambientales y las reformas fiscales verdes. A este efecto, comenzaremos definiendo estos tributos, señalando pautas para su diseño y motivando, desde un punto de vista económico, su uso. El cambio climático y las posibilidades que abre el gravamen de los gases de efecto invernadero (GEI) para las reformas fiscales verdes centrarán la siguiente sección, con una pequeña reflexión sobre su utilidad en situaciones recesivas como la actual. Un último apartado se ocupará de retos y oportunidades para la tributación ambiental.

Conviene, quizás, comenzar indicando que la imposición ambiental es uno de los pocos instrumentos fiscales inventado por los economistas, con un potencial indudable pero a la vez con demandas importantes sobre la profesión. Éstas tienen que ver con la necesaria combinación de conocimientos sobre técnicas y diseño fiscal, teoría de la imposición y estudios empíricos *ad hoc* sobre los efectos de estos impuestos. Pero no solo, también se ha demostrado necesario que los economistas realicen un esfuerzo especial para la difusión de las características y ventajas de estos instrumentos entre el público general.

Un impuesto ambiental es un tributo más, con elementos y características comunes de estos instrumentos. Dichos elementos permiten clasificar a los tributos según el cómputo de su base imponible (impuestos directos sobre emisiones o impuestos sobre productos potencialmente contaminantes), la estructura de sus tipos impositivos (fijos o variables) y el destino de la recaudación (afectación o no). En todo caso, huelga decir que un impuesto ambiental lo es por sus efectos de ingreso público: no tiene sentido definir como ambiental a un impuesto por el destino de su recaudación (Gago y Labandeira, 2001). Aunque algo obvio hoy, algunas administraciones españolas no fueron conscientes de este hecho durante mucho tiempo.

La fundamentación económica de la imposición ambiental tiene que ver con la corrección de la externalidad, por un lado, y con las ventajas de usar instrumentos que descentralizan las decisiones de descontaminar en los agentes por otro. En el primer caso, los impuestos ambientales son probablemente el ejemplo más claro de la imposición pigouviana en la práctica. Mucho se ha defendido la tributación ambiental en estos términos, aunque la realidad muestra pocos impuestos pigouvianos puros (o de primer óptimo), básicamente por la dificultad de calcular los tipos impositivos que recojan el daño económico de la actividad contaminadora.

Porque, efectivamente, no se requiere un contexto de primer óptimo para recomendar la introducción de impuestos ambientales. Aquí puede observarse una analogía del libre mercado respecto a la opción planificadora (representada por las regulaciones ambientales convencionales en este caso). Los impuestos ambientales, que forman parte de los denominados instrumentos económicos o de mercado para las políticas ambientales, permiten que los agentes se adapten según sus posibilidades de descontaminar: aquellos para los que sea muy caro descontaminar preferirán pagar el impuesto y viceversa. Mediante una descentralización de decisiones se consiguen varios objetivos: un nivel de calidad ambiental a coste mínimo (por la agregación de conductas individuales minimizadoras de coste) y la solución al problema de información asimétrica presente en la política ambiental convencional (el regulador no conoce las posibilidades técnicas y económicas de descontaminación de los agentes y éstos no tienen incentivos a revelárselos).

Pero, además de la denominada eficiencia estática, los impuestos ambientales tienen una gran ventaja sobre otros instrumentos de política ambiental: su incentivo continuo a la adopción de nuevas tecnologías y procesos productivos que lleven a un menor deterioro ambiental en el futuro (eficiencia dinámica). Esto se explica porque el contribuyente quiere pagar menos en el futuro y, por ello, los efectos de arrastre del instrumento son mucho mayores que los de un estándar ambiental convencional.

Si la incidencia impositiva es importante en cualquier tributo, probablemente en este caso aún más. Porque, dependiendo de sobre quién recaiga el impuesto, no solo habrá que fijarse en aspectos distributivos sino en los propios efectos correctores o ambientales. Es así habitual escuchar quejas de que los impuestos ambientales son pagados por los consumidores finales. Sin menoscabar la importancia de éstos (nadie deteriora el medio ambiente por gusto, sino para satisfacer demandas sociales de bienes o servicios), es importante explicitar que la tributación ambiental juega un doble papel: modificando decisiones productivas (a lo largo de una curva de costes marginales de reducción de emisiones) y alterando los precios finales de los productos para 'ponerlos bien'. Una adecuada distribución de responsabilidades de control entre productores (esto es, que no sea posible una traslación hacia adelante sin más) y consumidores (que muchas veces sólo pueden alterar de forma muy limitada su comportamiento) es clave para la correcta definición de los tributos ambientales.

La incidencia también nos lleva a evaluar la equidad de estas figuras, y es probablemente aquí donde puede encontrarse uno de los mayores impedimentos a que se enfrenta hoy en día la tributación ambiental para su implantación y desarrollo. Aunque es verdad que ciertos bienes públicos ambientales son más consumidos por ciudadanos de mayor nivel adquisitivo, probablemente sea más relevante en este aspecto la incidencia distributiva de la tributación ambiental. Aquí son necesarios estudios empíricos ad hoc, ya que por ejemplo esta incidencia parece variar considerablemente según el contexto geográfico y climático (Labandeira y Labeaga, 1998). Sin embargo, sí podemos conjeturar que ciertas reformas fiscales verdes pueden exacerbar los costes distributivos de la imposición ambiental (tributación de bienes necesarios y reducción de impuestos directos), aunque pueden aplicarse mecanismos compensatorios para reducir estos impactos.

Manteniéndonos en un marco teórico, es necesario hablar del enganche institucional de este tipo de instrumentos en estructuras multinivel. Nuestro país es, en este sentido, una excepción a la regla porque prácticamente todos los tributos ambientales explícitos se encuentran en administraciones subcentrales (principalmente en las comunidades autónomas). Esto plantea al menos dos preguntas, sobre la adecuada distribución jurisdiccional de estos instrumentos y sobre los mecanismos de coordinación que han de arbitrarse en un contexto federal. La respuesta a la primera es relativamente simple: el tributo deberá estar en manos de la administración en la que se agoten los beneficios y costes ambientales asociados a la actividad económica. De hecho, nuestra ya rica experiencia en este campo pueda contribuir a aplicar lo aprendido a contextos supranacionales en los que diversos estados usan estos mecanismos para un mismo fin (por ejemplo, de nuevo en el caso del cambio climático).

Otra cuestión teórica, relativamente poco tratada en nuestros trabajos anteriores, tiene que ver con la interacción de los tributos ambientales con otros instrumentos de política ambiental. Probablemente nos encontramos aquí ante uno de los temas clave en la regulación ambiental presente y futura. Durante los últimos años hemos observado la multiplicación de instrumentos, especialmente en las nuevas políticas de cambio climático: estándares, impuestos, sistemas de promoción de renovables, acuerdos voluntarios, mercados de derechos de emisión, etc. Esto se explica, obviamente, por la magnitud del problema en cuestión y puede parecer a primera vista como algo positivo ('cuanto más mejor'). Sin embargo, además de la posible multiplicación de los costes administrativos, las interacciones entre instrumentos pueden ser costosas: un impuesto

ambiental que se establezca sobre agentes ya sujetos a un mercado internacional de emisión podría generar, por ejemplo, doble imposición y una menor efectividad ambiental. De nuevo, los economistas debemos ser claros en este aspecto y probablemente recordar más a menudo la máxima de Tinbergen (un instrumento para un objetivo). Esto no quiere decir que la tributación ambiental no pueda jugar un papel complementario con otros instrumentos, tal y como sucede en la UE para los sectores que se encuentran fuera del esquema de comercio de emisiones (ETS).

2. Reformas Fiscales Verdes, Cambio Climático y Crisis

Es muy habitual escuchar a ciertos comentaristas denostar a los impuestos ambientales calificándolos como un método de obtención de ingresos públicos a bajo coste político. La discusión sobre los impactos recaudatorios y ambientales de la tributación ambiental esconde, en realidad, un debate de gran calado. ¿Es posible tener un impuesto ambiental que no muera de éxito, sin que esto pueda interpretarse como una actuación a la Leviathan por parte de los decisores políticos? Obviamente, la respuesta a esta pregunta es fundamental a la hora de discutir cuestiones clave como el papel de estos impuestos en reformas fiscales.

Es obvio que la efectividad ambiental de un tributo ambiental (su éxito) depende de las elasticidades precio a que se enfrente, por lo que hay que ser muy cuidadosos en su cálculo 'ex ante'. De hecho, debemos pensar más bien en elasticidades de medio y largo plazos, puesto que una elasticidad de impacto reflejará solo una capacidad limitada de adaptación al cambio (exagerando los esfuerzos y costes necesarios para conseguir un determinado objetivo ambiental). No obstante, especialmente con problemas ambientales de gran importancia y de difícil solución (de nuevo, el cambio climático), no solo llega con esto. Una interpretación simplista, que busque los efectos ambientales de la imposición ambiental en la mera reducción de emisiones, puede ser incorrecta. Es fundamental, en estos casos, escoger el contrafactual adecuado (qué hubiese pasado sin el tributo ambiental) y medirlo bien. En caso contrario, impuestos muy útiles podrían ser desechados, a pesar de estar consiguiendo cambios importantes en el comportamiento respecto a la senda sin tributación.

Una cuestión muy relacionada con la vertiente de Economía Pública de estas figuras tiene que ver con la habitual afectación de su recaudación a ciertos programas de gasto, generalmente de

naturaleza ambiental. Es este un asunto de naturaleza político-económica, que adelantamos en la sección anterior, muy relacionado con el marketing político pero que tiene importantes efectos de eficiencia y nuevamente sobre la propia utilidad de estos instrumentos en procesos de reforma fiscal. Siempre hemos sido muy críticos con estos planteamientos, al menos en las economías avanzadas (donde hay menores restricciones para la obtención de recursos fiscales) y separar las decisiones de ingreso y de gasto público. Quizá sea éste uno de los casos en que los economistas debemos intentar persuadir a los políticos y a la sociedad, informando sobre los problemas asociados a la afectación, no solo desde una perspectiva teórica sino también poniendo ejemplos prácticos (el sobredimensionamiento de las instalaciones descontaminadoras en ciertos países por la afectación de la recaudación ambiental).

Todo lo anterior tiene mucho que ver con el título de este apartado: la reforma fiscal verde. Este modelo reformista que monopolizó nuestro trabajo durante bastante tiempo, tanto en la descripción de sus fundamentos y operativa como en la realización de estudios empíricos para nuestro país. En realidad, la reforma fiscal verde constituye una reinterpretación del modelo reformista extensivo, que se ha venido aplicando en los países avanzados desde hace casi treinta años. En este caso, los aumentos recaudatorios provienen fundamentalmente de la tributación energético-ambiental, por lo que su interés se multiplicó con la irrupción del problema del cambio climático. Ahora, una nueva base imponible relacionada con las emisiones de GEI, potencialmente muy grande y estable, permite la aplicación de reformas de esta naturaleza.

Mucho se ha escrito sobre la teoría del doble dividendo, que sostiene la aplicación de reformas fiscales verdes. El denominado doble dividendo 'fuerte' (beneficios ambientales y fiscales positivos y simultáneos) de una reforma fiscal verde se ha demostrado más la excepción que la regla. Muchos han subrayado las dificultades teóricas para determinar su materialización, siendo ésta una razón más para la realización de estudios empíricos ad hoc. No obstante, hay un cierto consenso académico sobre la deseabilidad de reciclar, a través de una reducción de impuestos distorsionantes, los ingresos obtenidos con los instrumentos de política ambiental.

¿Tienen los tributos ambientales y las reformas fiscales verdes algún papel que jugar en un contexto recesivo como el que estamos viviendo? En un reciente trabajo (Del Río y Labandeira, 2009) exponemos que el uso de los impuestos ambientales en el marco de una reforma fiscal verde puede verse reforzado en una situación crítica como la actual. Varias son las razones para

ello: la preferencia por instrumentos coste-eficientes, la bajada en los precios de los productos energéticos primarios, el interés en paquetes contracíclicos con un coste recaudatorio asumible o la deseable promoción del desarrollo y difusión de nuevas tecnologías. Todo lo precedente lleva a que una reforma fiscal verde, con impuestos ambientales y reducción de impuestos distorsionantes, sea especialmente útil hoy en día. Y puesto que el problema del cambio climático podrá abordarse fundamentalmente a través de un cambio tecnológico que permita la descarbonización de nuestras economías, puede ser recomendable dirigir parte de la recaudación ambiental conseguida con una reforma fiscal verde a la subvención al desarrollo y difusión de nuevas tecnologías. Sin olvidar que la tributación ambiental genera de por sí incentivos al abandono de las tecnologías y procesos contaminantes.

3. Retos y Oportunidades de la Imposición Ambiental

Nuestro recorrido se aproxima a su final y pretendemos que el cierre se centre en el recorrido de estas figuras en el futuro más próximo. Y para ello vamos a referirnos a los residuos sólidos, al transporte y a los aspectos internacionales de estas figuras. Hemos dejado fuera, conscientemente, la descripción de experiencias (en España y el mundo) o la evolución cuantitativa de estas figuras. Sería demasiado redundante y poco útil entrar, una vez más, en cuestiones ya abordadas por nosotros y por muchos otros en los últimos años.

Uno de los campos con una clara potencialidad es el de los residuos sólidos. Es evidente que nuestras sociedades multiplican, de forma recurrente, la producción de residuos y que, por ello, debemos abordar el problema antes de que no sea gestionable. La tributación puede jugar un papel aquí, más allá de la recuperación de costes por la prestación de servicio (tasas de recogida). El problema es cómo, porque será fundamental que los incentivos lleguen a los productores de residuos (algo que no ocurre con el sistema habitual de reparto de las tasas de recogida). Nuevos desarrollos tecnológicos (pesado individual de residuos) pueden aparecer en los próximos años: mientras tanto las posibilidades se restringen al prepago del impuesto con bolsas de uso obligatorio.

No obstante, uno de los campos en donde el recorrido de la tributación ambiental es mayor, fundamentalmente porque otros instrumentos ambientales de mercado tienen bastantes

dificultades para su implantación. En este sentido, los grandes cambios que se esperan en los próximos años en la configuración del sector (irrupción del coche eléctrico y extensión de modelos híbridos) y la disponibilidad de nuevas tecnologías de localización deben llevarnos a reflexionar sobre la necesidad de un cambio radical en la tributación del transporte. Un nuevo impuesto sobre el uso de los vehículos puede perfectamente sustituir a la tributación sobre matriculación, propiedad y combustibles. Sin embargo, este cambio debería servir para situar al componente ambiental de estos tributos en una posición similar a la de los instrumentos ambientales aplicados en otros sectores. Es claro que una tributación ambiental relativamente muy alta sobre un sector no tiene sentido ni desde un punto de vista de la eficiencia económica ni de la equidad. Sin embargo, la tributación sobre el transporte no tiene objetivos exclusivamente ambientales sino que busca también la corrección de otras externalidades negativas (por ejemplo congestión), la obtención de recursos de un sector con bajas elasticidades precio o la captación de rentas del petróleo, por lo que cualquier cambio de alcance ha de considerar todas esas variables.

Y, finalmente están los desafíos que genera la internacionalización de los tributos ambientales, lo que obviamente se justifica por el creciente interés en las políticas de cambio climático. De hecho, no es descabellado afirmar que la preocupación por el cambio climático ha potenciado tremendamente el interés académico y político en la tributación ambiental frente a otras alternativas regulatorias. Esto es así porque, en presencia de incertidumbre y con las formas que se asumen de las curvas de costes marginales de reducción de emisiones y de costes externos en este caso, son preferibles los instrumentos de precios. También porque la gestión internacional de un sistema impositivo global parece más fácil que la de mercados independientes de comercio de emisiones. Y es precisamente la existencia de un problema de tal magnitud lo que explica el interés por las reformas fiscales verdes, las preocupaciones distributivas y las interacciones, que ya nos han ocupado con anterioridad. En este caso es conveniente reflexionar sobre cómo afecta la presencia de países *free riders* a la definición y gestión de un tributo ambiental sobre un problema global. Está claro que los fenómenos de fuga de emisiones a lugares donde la regulación es más laxa reducen la efectividad y la propia razón de ser de los tributos ambientales. Es por ello necesario reflexionar sobre qué tipo de mecanismos correctores se pueden introducir en estos casos: exención de ciertos sectores intensivos en emisiones pero sujetos a competencia internacional, o creación de tarifas correctoras en frontera para aquellos productos que se importan de países sin regulación. El

debate que estamos observando en Europa después de Copenhague parece conducir a instrumentos fiscales de naturaleza defensiva, lo que nos marca futuras líneas de trabajo y análisis en este campo.

Referencias

Del Río, P. y Labandeira, X. (2009) 'Climate change at times of economic crisis', Working Paper *EE 05-09*, FEDEA.

Gago, A. y Labandeira, X. (1999) *La Reforma Fiscal Verde. Teoría y Práctica de los Impuestos Ambientales*. Mundi Prensa, Madrid.

Gago, A. y Labandeira, X. (2001) 'Turismo y Fiscalidad Ambiental', *Papeles de Economía Española*, 87, 179-186.

Goulder, L. (1995) 'Environmental taxation and the double dividend: a reader's guide', *International Tax and Public Finance*, 2 (2), 157-183.

Labandeira, X. y Labeaga, J.M. (1998) 'Combining Input-Output and Microsimulation to Assess the Effects of Carbon Taxation on Spanish households', *Fiscal Studies*, 20 (3), 303-318.