

Legislación

Agencia Europea de Medio Ambiente. «El Tributo Ambiental. Aplicación y efectividad sobre el Medio Ambiente» (1997)

I. EL INFORME COMPLETO ESTÁ ESTRUCTURADO DEL SIGUIENTE MODO:

PREFACIO

RESUMEN DE CONCLUSIONES

INTRODUCCIÓN

¿POR QUÉ UTILIZAR IMPUESTOS AMBIENTALES?

TIPOS DE IMPUESTOS AMBIENTALES

¿QUIÉN UTILIZA IMPUESTOS AMBIENTALES?

¿FUNCIONAN LOS IMPUESTOS AMBIENTALES?

APLICACIÓN: OBSTÁCULOS Y SOLUCIONES

RECOMENDACIONES PARA ACTIVIDADES E INVESTIGACIÓN
EN EL FUTURO

ANEXO I. TENDENCIAS GENERALES DE LA FISCALIDAD

ANEXO II. DETALLES RESUMIDOS DE LOS IMPUESTOS EXAMINADOS

ANEXO III. ALGUNOS IMPUESTOS AMBIENTALES NO ENERGÉTICOS

II. RESUMEN DE CONCLUSIONES

Conclusiones principales

1. *Aunque el 5.º Programa de Acción Ambiental de la U.E. de 1992 recomendó un mayor uso de instrumentos económicos como los tributos ambientales, desde entonces su utilización ha registrado escasos avances a nivel de la U.E. Sin embargo, al nivel de los Estados miembros ha tenido*

lugar un continuo aumento del uso de impuestos ambientales en relación a la pasada década, que se ha acelerado en los últimos 5-6 años. Esto se aprecia especialmente en los países escandinavos, pero también en Austria, Bélgica, Francia, Alemania, los Países Bajos y el Reino Unido.

2. *En el presente informe se identifican y examinan estudios de evaluación de 16 impuestos ambientales. Aun con las limitaciones de dichos estudios, parece que estos tributos han sido eficaces desde el punto de vista ambiental (es decir, han alcanzado sus objetivos ambientales) y ello a un coste razonable. Entre los ejemplos de tributos de éxito especial destacan los asociados al anhídrido sulfuroso y a los óxidos de nitrógeno en Suecia, a los residuos tóxicos en Alemania, a la contaminación del agua en los Países Bajos y a los tributos diferenciales a la gasolina mezclada y a la gasolina diesel «más limpia» en Suecia.*
3. *La mayoría de los obstáculos a la aplicación, especialmente a los impuestos a la energía, como la repercusión negativa sobre la competitividad, sobre el empleo (especialmente en sectores o regiones específicas) y sobre los grupos de renta baja, pueden superarse mediante:*
 - *un diseño minucioso*
 - *la utilización de los impuestos ambientales y de las rentas obtenidas como parte de paquetes de medidas programáticas y de reformas fiscales verdes;*
 - *aplicación gradual;*
 - *amplias consultas e información.*

Como ha demostrado la experiencia reciente en los países escandinavos, puede conseguirse una mitigación de las repercusiones negativas potenciales mediante las medidas citadas. La competitividad general de los países puede mejorar mediante impuestos bien diseñados que puedan incentivar la innovación y estimular el cambio estructural, aunque éste último tiene carácter especulativo.

4. *A medida que las preocupaciones ambientales pasan de las emisiones y problemas en el punto de origen, como las emisiones industriales de conducciones y chimeneas, a incluir fuentes de contaminación más difusas y móviles como los residuos sólidos, o de los sectores agrícolas y de transporte, hay un mayor margen de uso de tributos, así como de otros instrumentos basados en el mercado, tanto al nivel de los Estados miembros como de la Unión Europea.*
5. *Si se diseñan y aplican bien los tributos ambientales para sacar partido de las ventajas citadas, se pueden conseguir mejoras en cuatro ámbitos clave de la política pública:*

- *el medio ambiente;*
- *la innovación y la competitividad;*
- *el empleo, y*
- *el sistema fiscal.*

Estas son las conclusiones principales de un informe sobre los impuestos ambientales de la Agencia Europea del Medio Ambiente (AEMA), solicitado por el Parlamento Europeo. En el informe se ofrece una visión del conjunto de la problemática principal del impuesto ambiental, con especial atención a su eficacia medioambiental y a los obstáculos políticos a su aplicación. En él se ofrecen ejemplos de impuestos ambientales únicamente a título ilustrativo; pueden obtenerse exámenes de carácter global de la OCDE (1995).

Aspectos esenciales

¿POR QUÉ UTILIZAR TRIBUTOS AMBIENTALES?

Las principales razones para el uso de impuestos ambientales son:

- Son instrumentos especialmente eficaces para la *internalización de las externalidades*, es decir la incorporación directa de los costes de los servicios y perjuicios ambientales (y su reparación) al precio de los bienes, servicios y actividades que los producen; y para contribuir a la aplicación del principio de «pago por el contaminante» y a la integración de las políticas económica y ambiental;
- Pueden *proporcionar incentivos* para que tanto consumidores como productores cambien de comportamiento en la dirección de un uso de recursos más «eco-eficiente»; para estimular la innovación y los cambios estructurales; y para reforzar el cumplimiento de las disposiciones normativas;
- Pueden *aumentar la renta fiscal*, que puede utilizarse para mejorar el gasto en medio ambiente; y/o para reducir los impuestos sobre el trabajo, el capital y el ahorro.
- Pueden ser instrumentos de política especialmente eficaces para abordar las prioridades ambientales actuales, a partir de fuentes de contaminación tan difusas como las emisiones del transporte (incluido el transporte aéreo y marítimo), los residuos (p. ej., envases, baterías) y agentes químicos utilizados en agricultura (p. Ej., pesticidas y fertilizantes).

TIPOS DE TRIBUTOS AMBIENTALES

Para facilitar la medida de la efectividad de los tributos ambientales, se han clasificado en tres tipos principales, según sus principales objetivos programáticos:

1. *Tasas de cobertura de costes*. —p. ej., creadas para cubrir los costes de los servicios ambientales y las medidas de control de la contaminación, como el tratamiento de aguas (tasas de usuario) y que pueden utilizarse para gastos ambientales conexas [tasas identificadas («earmarked»)].
2. *Impuestos incentivo* —creados para cambiar el comportamiento de los productores y/o consumidores; y
3. *Impuestos ambientales de finalidad fiscal* —creados principalmente para aumentar la recaudación.

En muchos casos, puede observarse en la práctica una mezcla de estas tres funciones. El desarrollo del tributo ambiental ha ido en general desde las tasas de recuperación de costes de los años 60 y 70, a combinaciones de tributos ambientales como incentivo y de finalidad fiscal en los 80 y 90, y a su integración más reciente en las «reformas fiscales verdes», en las que los tributos a las cosas «malas» como la contaminación sustituyen a algunos tributos a los «bienes» como el trabajo.

¿QUIÉN UTILIZA TRIBUTOS AMBIENTALES?

Las tendencias actuales relativas a los tributos ambientales (que aquí se dividen en impuestos a la energía y otros impuestos ambientales) pueden resumirse del siguiente modo:

- Los *impuestos ambientales*, (impuestos no a la energía, según la clasificación de la DG XXI de la Comisión Europea), representaron *únicamente el 1,5% de los impuestos totales de la U.E.* en 1993; sólo en algunos países, los impuestos ambientales representan una proporción mayor (5,2% en los Países Bajos; 4% en Dinamarca); sin embargo, los impuestos clasificados como *impuestos a la energía* representaron una proporción mayor (*el 5,2% de media para el conjunto de la U.E.*) y hasta alrededor del 10% en Portugal y Grecia y el 6-7% en Italia y el Reino Unido);
- Las tendencias generales de la fiscalidad desde 1980 muestran un aumento de los impuestos a la renta del trabajo y una disminución de los impuestos al capital, mientras que la cuota de los *impuestos ambientales* y a la energía *permaneció relativamente estable*, con un ligero aumento de éstos últimos;
- Aunque se han realizado pocos avances en la aplicación de impuestos ambientales a nivel de la U.E., *se han registrado progresos considerables a nivel de los Estados miembros*, especialmente en los países del norte de Europa.
- Varios países están aplicando actualmente impuestos ambientales en «*reformas fiscales verdes*,» utilizando los nuevos ingresos fiscales para reducir otros impuestos, como el impuesto de la renta.

¿FUNCIONAN LOS IMPUESTOS AMBIENTALES?

En el cuadro 1 se resumen los resultados de la revisión y valoración cuantitativa del pequeño número de estudios de evaluación existentes sobre impuestos ambientales. Las conclusiones principales son las siguientes:

- Los impuestos evaluados mostraron *beneficios ambientales* y, en la mayoría de los casos, parecen *eficaces en relación con los costes*, dentro de las limitaciones de la evaluación efectuada.
- *Ejemplos* de impuestos especialmente efectivos son los impuestos suecos a la contaminación del aire; los holandeses a la contaminación del agua; y la taxa sobre el óxido de nitrógeno y los regímenes de diferenciación fiscal para combustibles de automoción en Suecia.
- En general, los impuestos con finalidad de incentivo son eficaces desde el punto de vista ambiental cuando el impuesto es *suficientemente elevado para estimular las medidas de control de contaminación*.
- Una contribución considerable a la efectividad ambiental de las tasas para recuperación de costes es la que proporciona el *uso de las rentas fiscales para los gastos ambientales conexos*.
- Los impuestos pueden surtir efecto en períodos de tiempo relativamente cortos (2-4 años), y por consiguiente pueden compararse favorablemente con otros instrumentos de política ambiental, aun cuando los impuestos a la energía (como en algunas jurisdicciones) pueden tardar de 10 a 15 años en producir efectos de incentivo sustanciales.
- No es fácil evaluar un impuesto y su repercusión ambiental. A menudo, los impuestos forman parte de un *paquete de medidas políticas difíciles de diferenciar*, por ello, no siempre puede identificarse con claridad la efectividad del impuesto «per se».

Además, los impuestos pueden tener múltiples efectos ambientales y beneficios secundarios que podrían mejorar la política en cuatro ámbitos esenciales: el entorno, la innovación y la competitividad, el empleo y el sistema fiscal.

OBSTÁCULOS POLÍTICOS

La introducción de impuestos ambientales, y en particular a la energía, encuentra varios e importantes obstáculos de carácter político, como por ejemplo:

- La supuesta repercusión en la *competitividad*, y a menudo en el empleo, especialmente en algunos sectores/regiones.
- La supuesta repercusión en los *grupos de renta baja* (es decir, que los pobres paguen proporcionalmente más que los ricos).
- Los supuestos conflictos entre los impuestos nacionales y la reglamentación de la U.E., o del comercio mundial.

Cuadro 1

RESUMEN DE UNA VALORACIÓN¹
DE ALGUNOS IMPUESTOS AMBIENTALES

<i>Instrumento</i>	<i>Efecto ambiental</i>	<i>Efecto de incentivo</i>	<i>Observaciones sobre la efectividad general</i>
<i>Impuestos ambientales de carácter fiscal</i>			
Impuesto sobre el sulfuro (S)	+++	+++	El contenido medio de sulfuro de los combustibles disminuyó considerablemente (40%) en 2 años y por consiguiente se obtuvieron considerables reducciones de las emisiones de S. Aun siendo un impuesto ambiental de carácter fiscal, tuvo un fuerte efecto de incentivo, probablemente en razón del tipo impositivo elevado.
Impuesto sobre el CO ₂ (N)	?/+	?	Cambio en la calefacción de edificios de combustibles fósiles a bio-combustibles en 2 años; mayor competitividad de la producción combinada de calor y energía.
Impuesto sobre el CO ₂ (S)	++	?	Análisis parciales indican algunos efectos como la reducción del 3-4% de las emisiones totales de CO ₂ en 2-3 años con una tendencia creciente.
Impuesto sobre vuelos	+	?	Cierta incidencia en la aceleración de la sustitución de las cámaras de combustión en algunas líneas aéreas y en las emisiones en general en 1-3
Tasa por residuos (DK)	+	?	La evaluación prosigue; aumento drástico de reutilización de residuos de demolición del 12-82% en 6-8 años; y disminución de la producción de residuos; el tipo impositivo casi duplica el coste de la eliminación de residuos.
<i>Impuestos con finalidad de incentivo</i>			
Diferencial impositivo sobre el combustible sin mezcla (S)	+++	+++	El diferencial impositivo contribuyó de manera significativa a la eliminación del plomo en 5-7 años; aparentemente, el diferencial cubrió los costes adicionales de la producción de combustible sin plomo; fuerte
Diferencial impositivo sobre el diesel «más limpio» (S)	+++	+++	El diferencial impositivo determinó un aumento drástico de la cuota de mercado del combustible «más limpio» que cumplía con estándares ambientales más estrictos. Las rebajas impositivas de estos combustibles proporcionan un fuerte incentivo al reducir los costes de producción a un nivel inferior al de los combustibles normales.
Impuesto por residuos tóxicos (D)	++	++	Reducción de la producción de residuos de al menos un 15% en 2-3 años. En consecuencia se redujeron las capacidades previstas para incineración.
Impuesto por por No _x (S)	+++	+++	El diseño y el tipo del impuesto proporcionaron un incentivo para las medidas de control de la contaminación en las plantas obligadas, contribuyendo a la reducción de emisiones No _x en un 35% en 2 años; consolidación positiva de la política de permisos.
Impuesto por	+	?	Uno de los factores, en el contexto de la política de reforma agrícola, que contribuyó a un menor uso de fertilizantes artificiales en 5-10 años.
Impuesto por contaminación del agua (F)	+	+ 0	El sistema de exención de impuestos y los contratos sectoriales pueden haber tenido cierta repercusión ambiental positiva en 10-12 años; los ingresos por la tasa son modestos.
Impuesto por contaminación del agua (D)	+	+	Repercusión positiva en las solicitudes y emisiones de permisos de baja contaminación. Los anuncios previos contribuyeron a acelerar la construcción de infraestructuras de tratamiento de aguas residuales.

Cuadro 1 (Continuación)

Instrumento	Efecto ambiental	Efecto de incentivo	Observaciones sobre la efectividad general
<i>Tasas para cobertura de costes: tasas al usuario</i>			
Tasa por contaminación del agua (NL)	+++	+	La tasa creó recursos para un aumento rápido de las instalaciones de tratamiento; aunque el incentivo fiscal fue bajo, el uso de las rentas para ampliar las infraestructuras de tratamiento contribuyó a una mejora sustancial de la calidad del agua en 10-15 años.
Tasa por residuos domésticos (NL)	+++	?/+	Distribución más equitativa de costes de la gestión de residuos domésticos; las tasas variables pueden haber proporcionado un incentivo para la reducción de residuos (10-20% menos residuos ppor capita).
<i>Tasas de recuperación de costes: tasas identificadas (earmarked)</i>			
Tasas por baterías (S)	++	0	La tasa hace factible el reciclado de las baterías de plomo; la tasa de recaudación en 1993 fue del 95% (60% en 1989); el efecto no está claro en relación a otros tipos de baterías.
Tasa por ruido de aeronaves (NL)	+	0	Satisfactoria en términos de obtención de fondos; permitió la recuperación de costes de sólidas medidas de aislamiento alrededor del aeropuerto.
Leyendas:		+ / ++ / +++ 0 ?	= efecto pequeño/intermedio/grande. = efecto nulo o insignificante. = efecto desconocido.

¹ La evaluación del efecto de incentivo se basa en la evidencia hallada en los contribuyentes a los que se anima a reducir la contaminación, en la mayoría de los casos por medio de diferencias importantes entre el tipo impositivo de las medidas de control de la contaminación (o un sustituto). La efectividad ambiental se basa en la evidencia sobre los beneficios ambientales a resultas del impuesto. Los interrogantes indican falta de pruebas.

- *El principio de unanimidad de la U.E.* cuando se vota en relación con medidas fiscales.
- La idea de que los impuestos han de ser *elevados* para que sirvan de algo.
- El supuesto *conflicto* entre el cambio de comportamiento (es decir, menos impuesto) y el mantenimiento de los ingresos.
- *Las subvenciones y disposiciones existentes, etc.*, que tienen efectos negativos para el medio ambiente; y
- *Otras políticas y culturas* que niegan o evitan los impuestos ambientales.

Según este informe, la *mayoría de obstáculos a su aplicación pueden superarse mediante:*

- La supresión de subvenciones y disposiciones negativas para el medio ambiente.
- El diseño minucioso de los impuestos y de las medidas de mitigación.
- El uso de impuestos ambientales y sus rentas como parte de paquetes de políticas y reformas fiscales verdes.
- La aplicación gradual.
- Amplias consultas.
- Información.

Hay que abordar asimismo la compatibilidad y el voto por unanimidad en la U.E. Puede mejorarse la competitividad general de los países mediante impuestos bien diseñados que incentiven la innovación y quizás estimulen el cambio estructural.

RECOMENDACIONES

1. MAYOR USO DE IMPUESTOS AMBIENTALES

Si bien la necesidad de cambiar de pautas de producción y consumo ha ganado una amplia aceptación desde la cumbre de Río de 1992, el informe para el examen del V Programa de Acción Ambiental (5.º PAA) «El Medio Ambiente en la Unión Europea, 1995», publicado a finales de 1995, llegaba a la conclusión de que, tres años después de la publicación del 5.º PAA, «no se han modificado la mayoría de las tendencias de producción y consumo...». Los impuestos ambientales, entre otros instrumentos de política, pueden contribuir a conseguir estos cambios estructurales, corrigiendo las señales de precios y las distorsiones del mercado. Por ello, deberían utilizarse de manera más amplia.

El uso de impuestos ambientales puede ampliarse de tres maneras principales:

- Su *ampliación* a más países europeos.
- Aumentando su *armonización y compatibilidad* a nivel de la U.E.
- *Creando nuevas bases fiscales*, cada vez más basadas tanto en los materiales de producción como en las emisiones, y ampliadas a bases fiscales nuevas o aumentadas, como los recursos hídricos, minerales, sustancias químicas peligrosas, transporte (por aire y marítimo), el uso de la tierra y el turismo. Los flujos de recursos físicos por la economía, como la energía, los minerales y los beneficios del uso de la tierra, podrían dar lugar a considerables rentas fiscales para reformas fiscales verdes.

2. DISEÑO Y APLICACIÓN MINUCIOSOS

Los beneficios de los impuestos ambientales y su potencial de uso son considerables, pero son precisos un diseño y aplicación minuciosos para materializar estos beneficios en la práctica. El cuadro del final, sin pretender ser exhaustivo, resume algunos aspectos para la aplicación eficaz de los impuestos ambientales.

3. UNA MAYOR Y MEJOR EVALUACIÓN

Si bien la evaluación teórica de la fiscalidad ambiental es un ámbito bien elaborado, siguen siendo comparativamente escasas las evaluaciones precisas de la experiencia práctica en estos impuestos. Por consiguiente, los procesos de toma de

decisiones pueden verse lastrados por una falta de información de retorno sobre el rendimiento de las diferentes opciones de políticas. La mejora de esta situación supone mayores esfuerzos de evaluación, mayor disponibilidad de datos fiables, y mecanismos de evaluación incluidos en el paquete de medidas políticas. La OCDE ha reconocido la necesidad de integrar la evaluación en el diseño del impuesto, y ha acordado directrices metodológicas para la evaluación de instrumentos económicos (OCDE 1996, en prensa).

4. MÁS INVESTIGACIÓN: ESPECIALMENTE DE LOS PAQUETES DE MEDIDAS POLÍTICAS Y LAS EXTERNALIDADES

A menudo, los impuestos ambientales funcionan mejor cuando forman parte de un programa de medidas políticas orientadas a abordar (uno o varios) problemas ambientales, pero entonces es compleja la interacción de los diversos instrumentos de las políticas. Un mejor análisis y comprensión de estas cuestiones podría ser extremadamente útil para la futura formulación de políticas. Sería especialmente útil la creación de un marco que aborde la aplicabilidad potencial de los diferentes instrumentos de políticas según una tipología de problemas ambientales.

Por último, para mejorar el diseño de los impuestos ambientales, es necesaria la investigación en ámbitos como los modelos económicos y la evaluación de las externalidades, en particular en relación con los aspectos de la distribución.

Está clara la necesidad de nuevas investigaciones, pero lo que se sabe es suficiente para justificar un desarrollo ulterior de políticas sobre los impuestos ambientales.

LISTA DE COMPROBACIÓN PARA LA APLICACIÓN CON ÉXITO DE IMPUESTOS AMBIENTALES

- Estudios previos que investiguen los efectos potenciales del paquete fiscal/de políticas, en particular el cálculo de los costes de las medidas de control de la contaminación en cada sector, las repercusiones desde el punto de vista de la equidad, y los costes y beneficios de la mejora de la ecoeficiencia.
- Participación mayor de las autoridades impositivas/fiscales.
- Amplias consultas de los afectados y del público.
- Anuncios de los impuestos ambientales.
- Su introducción en el marco de un paquete de medidas políticas complementarias.
- Aplicación gradual del impuesto.
- Reciclaje de los ingresos a:
 - *los contribuyentes, por ejemplo en relación a medidas ambientales, por medio de rebajas o incentivos a la inversión, facilidades de información y formación;*

- *sectores conexos (por ejemplo, destino de parte de los ingresos de un impuesto a los desechos al sector de desechos);*
- *reducir otros impuestos como el impuesto sobre la renta.*
- Aumentar el efecto de incentivo por medio de:
 - *un aumento gradual de la señal de precio real durante períodos prolongados;*
 - *una reducción gradual de las exenciones.*
- Medidas de evaluación incorporadas en el sistema fiscal.