

Ideas para una fiscalidad ecológica: 1

Qué es y por qué necesitamos una fiscalidad ecológica

Miguel Ángel Mayo

El presente artículo es el primero de una serie que mientras tanto irá publicando en los próximos meses y en los que nuestro colaborador Miguel Ángel Mayo analizará en profundidad un tema que consideramos importante y de estricta actualidad: la fiscalidad ecológica.

* * *

“La fiscalidad ambiental es un instrumento para incentivar cambios de comportamiento.” Esta es la primera frase que debería aparecer en cualquier artículo relacionado con la tributación ecológica. Un tipo de fiscalidad, pues, que debe minimizar la idea de impuesto y maximizar la idea de finalidad.

El camino es claro: los impuestos ambientales, así como una eficaz reforma ecológica del resto de la fiscalidad, han de ser un instrumento hacia la sostenibilidad ambiental de nuestra sociedad. En efecto, estos impuestos deben contribuir a la puesta en práctica del principio “el que contamina, paga”, y a la armonización de las políticas económicas y ambientales. La nueva política fiscal ecológica ha de tener como objetivos avanzar hacia la equidad y la sostenibilidad, redistribuir la renta a favor de los más pobres, penalizar las actividades más insostenibles y promover nuevos sectores más intensivos en empleo y más sostenibles como la eficiencia energética, las energías renovables, el transporte público, el reciclaje, la educación, la sanidad y una nueva cultura del agua. En suma, una reforma fiscal ecológica bien concebida debe servir para aumentar el empleo y reducir el consumo de energía y recursos naturales. Sobre estos pilares (y dejando ahora al margen problemas como el afán recaudatorio, las injerencias política, el fraude de ley y, sobre todo, las conductas destinadas a aprovechar la normativa ecológica en beneficio propio), tenemos que rediseñar la fiscalidad ecológica. O, lo que es lo mismo, “los impuestos del futuro”.

Historia de la fiscalidad ecológica

El término “medio ambiente” fue utilizado por primera vez por el naturalista francés Étienne Geoffroy (1772-1844) para referirse al entorno físico que rodea a los seres vivos. Desde un punto de vista jurídico, el Derecho del Medio Ambiente vendría a ser el conjunto de normas que regulan los efectos de la actividad humana en la conservación y protección de la vida en la Tierra, ya que, evidentemente (aunque luego la realidad asombra), el ser humano debería priorizar en su actuación la conservación del medio ambiente en el que habita. Sin embargo, no fue hasta la década de los setenta del siglo pasado cuando surgió la preocupación legal por el medio ambiente. Así, el 1970 fue declarado “Año de protección de la Naturaleza”. Posteriormente, en 1972 se estableció un programa específico de las Naciones Unidas para el medio ambiente (PNUMA) y se celebró la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano donde se proclamó lo siguiente: “El hombre es a la vez obra y artífice del medio que le rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente (...) El hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto lo rodea. Los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma”.

Ese mismo año, en nuestro país se aprobó la Ley 38/1972, de 22 de noviembre, de Protección del Ambiente Atmosférico, en la que se reconocía expresamente que “la degradación del medio ambiente constituye, sin duda alguna, uno de los problemas capitales que la Humanidad tiene planteados en esta segunda mitad del siglo”.

A raíz de aquel intenso 1972, el proceso de reconocimiento y concienciación internacional fue imparable: se estableció la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1983); se aprobó la resolución 1990/41, de 6 de marzo, de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, vinculando la conservación del medio ambiente con aquellos Derechos; se celebró la Cumbre para la Tierra de Río de Janeiro (1992) con el objetivo de conjugar la protección medioambiental con el desarrollo económico y social, y así un largo etcétera.

En los cuarenta largos años que han transcurrido desde la década de los setenta, el Derecho Internacional del Medio Ambiente ha experimentado una evolución a raíz del proceso de globalización. En los setenta se aplicaba una protección vertical sobre el medio ambiente, defendiendo determinados sectores como el suelo, la atmósfera, las aguas dulces, el medio marino, etc. Ya en los años ochenta, se optó por una regulación horizontal que establecía qué hacer con los residuos, con independencia del sector en que éstos se produjeran. Y desde los años noventa, hemos asistido a la globalización de

unos problemas medioambientales que nos afectan a todos (deslocalización); al fin y al cabo, con independencia de que los gases de efecto invernadero se emitan en Shanghai, Bruselas, Sidney, Laos o Nueva York, sus consecuencias las sufrimos todos los habitantes del planeta porque la atmósfera no entiende de fronteras.

Sin duda, el economista británico Arthur Cecil Pigou –autor del concepto de “externalidad” formulado en la obra *Economía del bienestar* (1920)– fue el padre de los impuestos ecológicos. Además, conviene recordar el famoso y ya citado principio de “quien contamina, paga”: recomendación que fue introduciéndose en el argot europeo y que se formuló en 1972, en el seno de un Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

La tributación medioambiental, tal y como la conocemos en la actualidad, surgió a comienzo de los años noventa en diversos países escandinavos preocupados por las emisiones a la atmósfera de dióxidos de carbono y de azufre. En 1993, la OCDE comenzó a marcar unas líneas básicas sobre fiscalidad y medio ambiente de forma que, hoy en día, casi todos sus Estados miembros disponen de esta imposición ambiental.

Respecto a la tributación medioambiental en España, tenemos por un lado los impuestos de ámbito nacional con trascendencia medioambiental, como los que gravan los hidrocarburos o la electricidad; y por el otro, existe otra —y complementaria— fiscalidad verde regulada por las administraciones autonómica y local en virtud del art. 136 de la Constitución, que les otorga competencia para legislar sobre tributos propios medioambientales (ámbito donde casi todas las comunidades han creado una desigual suerte de cánones, impuestos, ecotasas y tarifas que gravan el uso del agua, los residuos, la emisión de gases, los vertidos, etc., a veces con mejor, y a veces con peor fortuna, en palabras de los numerosos activistas y grupos ecologistas existentes).

Por una parte, el punto de partida está claro: una definición de medio ambiente como espacio en el que vivimos, y la necesidad de conservación del mismo compartida por todos (si bien el gran problema con el que nos encontramos ahora es una normativa medio ambiental fraccionada, desigual, poco coordinada y eminentemente insuficiente). Por otra parte, el punto final debería ser aún más claro: enviar un mensaje claro a todos los agentes sociales, complementando el conjunto de políticas encaminadas a la sostenibilidad ambiental y a la equidad social con el fin de reducir —e incluso eliminar— las actividades más insostenibles y promover las más ecológicas. En definitiva, una normativa ambiental donde la gestión de los elementos naturales sea pública y una ley de fiscalidad ecológica que penalice las actividades que supongan el deterioro del medio ambiente.

Necesidad de unos impuestos ambientales

El déficit fiscal de algunas Comunidades Autónomas, unido a la imposibilidad de establecer tributos no cedidos con una importante recaudación (IVA, IRPF), ha supuesto en algunas ocasiones el establecimiento de tasas medioambientales sobre las que sí tienen competencias. Esto es lo que se definiría como un uso recaudatorio del impuesto medioambiental, es decir, justamente lo contrario de lo que el impuesto ecológico debería perseguir. Si actuamos de esta manera, no sólo estaremos burlando la finalidad del impuesto, sino que su imposición perderá toda legitimidad y con ello estaremos sentenciando de muerte la verdadera y necesaria fiscalidad ecológica que todo país precisa para crecer de forma sostenible en el tiempo.

En primer lugar, los impuestos ambientales son necesarios para “internalizar los costes de las externalidades”. Dicho con palabras más sencillas: gravar mediante impuestos los efectos negativos de actividades que no son pagadas ni por los productores ni por los consumidores, como el cambio climático, la contaminación atmosférica, las mareas negras, etc. Si no se gravan esas actividades con un tributo, se sobreconsumirá esa actividad insostenible, mientras que si se introduce un impuesto, el consumo se desplazará hacia otras alternativas y sostenibles. Además, el impuesto recaudado se destinaría a sufragar los gastos ambientales originados por esas actividades. El principal problema surge aquí en cuantificar la externalidad (por poner unos ejemplos: ¿cuál es el coste de una especie, de un biosistema, del calentamiento global?). Nuestro principal problema de cálculo debe de ser nuestra principal ventaja hacia la correcta fiscalidad ecológica. El valor de tales bienes es tan alto que todos los esfuerzos fiscales, normativos y de concienciación nos han de parecer poco a la hora de establecer los tributos que definan una correcta fiscalidad ecológica.

En segundo lugar, los impuestos ecológicos deben de ser pagados por aquellos que contaminen. Por consiguiente, aquellos que no lo hagan y que decidan realizar actividades alternativas que no dañen el medio ambiente, los podrán evitar. De este modo, se consigue la doble finalidad de reducir la contaminación y de financiar las acciones dirigidas a reparar el daño ocasionado por la contaminación.

En resumen, la fiscalidad medioambiental supone el traslado de una gran proporción de la fiscalidad desde las actividades que generan valor añadido a las que sustraen valor, como son las que tienen un uso extensivo de la energía y de recursos y que generan residuos y contaminación. Y se propone ofrecer incentivos tanto a los consumidores como a las empresas productoras para que modifiquen su comportamiento en la dirección de un uso más eficiente de los recursos, además de estimular la innovación y los cambios

estructurales y reforzar el cumplimiento de la normativa de protección del medio ambiente.

Necesidad de una armonización fiscal ecológica

Pero ¿qué está ocurriendo realmente? ¿Por qué, ante unos principios tan universalmente aceptados acerca del medio ambiente y unas herramientas tan bien definidas bajo el principio “quien contamina, paga”, la fiscalidad ecológica aún no resulta todo lo eficaz (y universalmente aceptada) que debería ser?

Sin duda, nos encontramos ante numerosas e importantes barreras tanto políticas como económicas a la hora de introducir los impuestos ambientales: pérdida de competitividad de algunos sectores (unida a la pérdida de empleos en ese sector o región); un mayor impacto sobre los grupos de menores ingresos que pagan proporcionalmente más; existencia de grupos de presión mucho más influyentes en contra del impuesto ambiental que los grupos de presión favorables al mismo; y una larga lista de trabas a la implementación de una fiscalidad ecológica que realmente responda a la idea definida al comienzo de este artículo, esto es, que sea “un instrumento para incentivar cambios de comportamiento”.

El avance es difícil y el trabajo a realizar para definir y diseñar una fiscalidad ecológica óptima será un proceso largo y tortuoso; es por ello por lo que todos hemos de poner parte de nuestro esfuerzo en él, porque de su éxito depende tanto un crecimiento económico sostenible como la conservación del medio ambiente. La suerte está echada: o cambiamos de conducta o cambiamos de planeta.

[Miguel Ángel Mayo es colaborador de *mientrastanto.e* y coordinador en Cataluña del Sindicato de Técnicos de Hacienda (Gestha)]⁴

23/12/2013