

La aplicación práctica de impuestos ambientales sobre actividades contaminantes se ha multiplicado desde los años noventa haciendo mejorar el comportamiento ambiental de las empresas. Su importancia recaudatoria es también relevante, al suponer hoy en torno a un 6% de la recaudación total de las economías europeas. Foto: Vicente González.

Xavier Labandeira

Catedrático de Economía de la Universidad de Vigo.

Gonzalo Sáenz de Miera

Doctor en Economía Aplicada por la Universidad Autónoma de Madrid.

Fiscalidad verde y sectores difusos

Durante los últimos años, la fiscalidad ambiental o verde ha pasado de ser un ejemplo de manual académico a jugar un papel relevante en las políticas ambientales y energéticas de un buen número de países avanzados. En el contexto actual, dada la configuración de las políticas energéticas y ambientales, creemos que la fiscalidad ambiental tiene una especial utilidad en el campo de los denominados sectores difusos. Es por ello que nos interesamos especialmente en el sector transporte y en el papel que los tributos ambientales aplicados en este campo pueden jugar en procesos de reforma fiscal de mayor calado.

La creciente concienciación ambiental de la sociedad desde mediados del siglo XX y la existencia de compromisos internacionales vinculantes en esta materia han determinado la aparición de las políticas públicas ambientales, que a su vez se han ido modificando a lo largo de los años para mejorar su efectividad, eficiencia y viabilidad. La denominada imposición ambiental, ecológica o verde, inicialmente sólo una idea teórica de manuales y profesores de economía, ha jugado así un papel creciente dentro de las políticas ambientales correctoras en el mundo desarrollado. Esto se debe fundamentalmente a que, en relación con otras alternativas de política ambiental, permite introducir un coste por contaminar como mecanismo para garantizar flexibilidad y eficiencia en la consecución de los objetivos ambientales. Los impuestos ambientales emulan así el comportamiento del mercado, pero precisamente para corregir sus fallos, al hacer que los distintos agentes (productores y consumidores) consideren los recursos ambientales como escasos y con valor económico.

FUNDAMENTOS, DISEÑO Y APLICACIONES DE LA IMPOSICIÓN AMBIENTAL

Los mercados competitivos constituyen un sistema muy eficaz y eficiente para la gestión de recursos económicos. Esto es así gracias a los precios, que permiten el intercambio de información entre agentes a un coste bajo. Los precios casan las preferencias de los consumidores con los costes de producción de las empresas, creando un conjunto de incentivos adecuados para los diferentes agentes. Por supuesto, los mercados desregulados generan numerosos problemas, entre ellos el deterioro ambiental descontrolado. El fallo del mercado frente al medio ambiente tiene que ver, básicamente, con diseños institucionales que permiten que los agentes contaminen sin que se compense (como en el resto de actividades económicas) a los afectados. Cuando esto sucede, existe una externalidad negativa que impide, entre otras cosas, que los mercados asignen adecuadamente los recursos.

La imposición ambiental se encuadra dentro de las políticas ambientales correctoras, esto es, de las que pretenden abordar desde la intervención pública el problema de la externalidad ambiental. Las políticas ambientales se han ido configurando en varias generaciones durante los últimos cincuenta años: a) las denominadas regulaciones de mandato y control, desde la década de los sesenta del pasado siglo; b) los instrumentos económicos o de mercado, donde se encuentra la imposición ambiental, visibles en la práctica de las políticas treinta años después; y c) las aproximaciones voluntarias (o no mandatorias), generalizadas en los últimos años y en las que no entraremos en este trabajo.

Las regulaciones de mandato y control no sólo fueron las primeras en aparecer sino que también mantienen su preponderancia dentro de las políticas de reducción de emisiones. Consisten básicamente en el establecimiento de normas que los contaminadores están obligados a cumplir ("mandato") y que buscan garantizar una reducción de emisiones. Generalmente, estas normas establecen límites al volumen de emisiones, o especifican las características de productos intermedios y/o finales, así como de los procesos técnicos de producción y descontaminación. Además, existe un sistema de monitorización que controla a los contaminadores ("control") y que, en caso de incumplimiento, da lugar a sanciones económicas y/o penales.

No obstante, los economistas siempre han defendido el uso de los denominados instrumentos económicos de política ambiental. Frente a las regulaciones de mandato y control, estos mecanismos proporcionan flexibilidad a los contaminadores a través de la introducción de precios por contaminar y emulan así el funcionamiento del mercado. Esto se observa en la reacción de los contaminadores, que se enfrentan a curvas de costes marginales de reducción de las emisiones (CMR) que representan las opciones de descontaminación de más barata a más cara (véase la figura 1). En general, podemos suponer que existe abundante heterogeneidad entre los contaminadores respecto a sus CMR (agentes 1 y 2 en la figura), tanto por variabilidad tecnológica

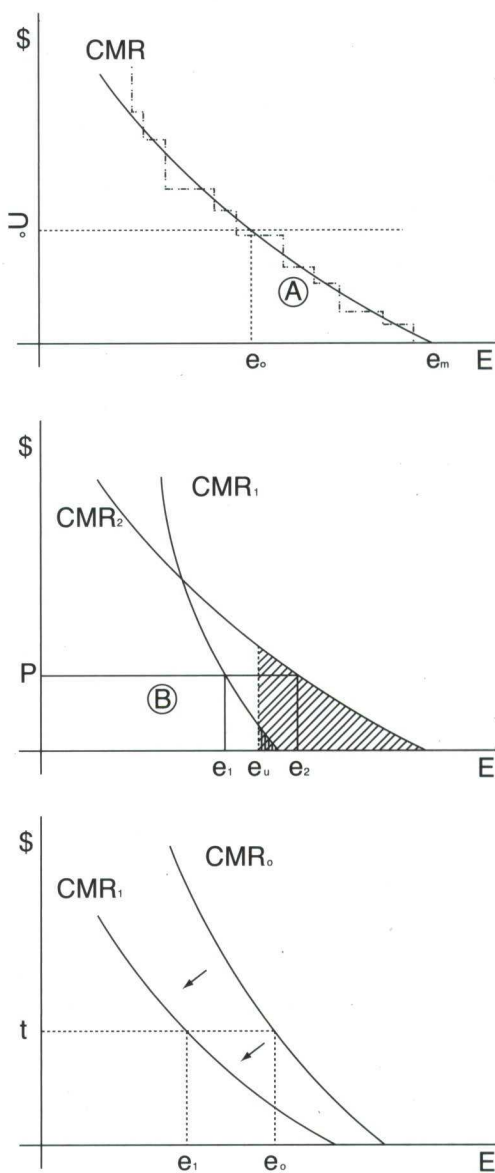
intrasectorial (relacionadas, por ejemplo, con la obsolescencia técnica de ciertas plantas) como por la presencia de importantes diferencias intersectoriales (por ejemplo, entre productores de electricidad y cemento en el caso de las emisiones de dióxido de carbono). Puesto que estas curvas son desconocidas para los reguladores por la presencia de información asimétrica (el contaminador prefiere no compartir su información con el regulador por temor a una regulación más estricta), la aproximación regulatoria convencional ha de basarse habitualmente en estándares de mandato y control iguales para todos los contaminadores. En la figura se puede observar cómo estos estándares de emisiones (eu) llevan a unos costes totales de reducción (áreas rayadas) mayores que los mínimos necesarios para conseguir el objetivo ambiental marcado por los estándares (dos veces eu).

Los mecanismos de mercado permiten, frente a los estándares convencionales, solucionar este problema a través del establecimiento de un precio (mediante un impuesto ambiental o a través de la creación de un mercado de permisos comercializables para emitir). El precio por contaminar consigue que todos los contaminadores igualen su coste marginal de reducción entre sí, al precio p , puesto que se prefiere descontaminar a pagarlo cuando los costes están por debajo de éste, y se consigue así minimizar los costes de la política ambiental (con emisiones de e_1 y e_2). Así los precios permiten solucionar el problema de información asimétrica porque implícitamente se revelan las curvas de costes de reducción de cada contaminador, y se consigue la reducción de emisiones al mínimo coste (eficiencia estática). Asimismo, estos instrumentos promueven el desarrollo tecnológico, ya que los contaminadores quieren pagar menos en el futuro y por tanto tienen incentivos para que sus CMR se desplacen a la izquierda a través de inversiones o mejoras en las tecnologías y procesos (parte inferior de la figura 1), lo que se conoce como eficiencia dinámica.

Si bien mercados de comercio de emisiones e impuestos ambientales comparten las ventajas de los instrumentos económicos, su funcionamiento y en ocasiones sus efectos son distintos. En

el caso de los impuestos, el regulador marca el precio por contaminar y son los contaminadores los que, en su adaptación a éste, determinan la cantidad de emisiones. En los mercados ocurre lo contrario, el regulador marca el nivel global de emisiones (los permisos) y de las interacciones entre agentes surge el precio. Es por ello que, en presencia de incertidumbre sobre los costes marginales de descontaminar, un impuesto es preferible para controlar el nivel de costes y un mercado para controlar el nivel de contaminación.

Figura 1. Instrumentos de mercado vs. regulaciones convencionales



Fuente: Elaboración propia

Entrando en cuestiones de diseño práctico, un impuesto ambiental es un pago obligatorio por parte de un agente (individuo o empresa) relacionado con la descarga de sustancias contaminantes al medio ambiente y cuyo objetivo es limitar el deterioro del medio natural. Este pago fiscal por contaminar sustituye al precio ausente que origina la externalidad, lo que incentiva tanto la introducción de medidas correctoras por parte del contaminador (movimiento a lo largo de su curva de costes marginales de reducción) como la incorporación del coste total (o social) de producción en el precio del producto o servicio vinculado a la externalidad.

Como en todo impuesto, la recaudación se obtiene de multiplicar un tipo impositivo, idealmente relacionado con el daño ambiental ocasionado por la unidad de contaminación gravada, por una base imponible. La base imponible se calcula preferiblemente de forma directa, a través de medición de las descargas contaminantes, aunque en ocasiones la viabilidad administrativa se ve potenciada por sistemas de estimación indirecta de esas emisiones a partir de consumos. En cualquier caso, ha de quedar claro que un impuesto es ambiental por sus efectos correctores por el lado del ingreso público, no por la posible afectación de su recaudación a fines ambientales (en caso contrario cualquier impuesto podría ser ambiental, independientemente de su naturaleza).

Las anteriores componentes permiten clasificar los impuestos ambientales. Según sus tipos impositivos, los impuestos pueden ser proporcionales (lo único que garantiza la minimización de costes para alcanzar un cierto objetivo ambiental), progresivos o regresivos, según nivel de emisiones. Una base imponible de medición directa lleva a los impuestos sobre emisiones, preferibles desde una óptica puramente ambiental porque permiten atacar directamente el problema considerado. Bases imponibles de estimación indirecta, por ejemplo a partir de consumos de productos contaminantes, pueden ser menos deseables desde el punto de vista ambiental, pero más aplicables en la práctica.

Una última distinción se refiere a los impuestos ambientales con recaudación afectada y no afectada.

Durante los últimos años la fiscalidad ambiental o verde ha pasado de ser un ejemplo de manual académico a jugar un papel relevante en las políticas ambientales y energéticas de un buen número de países avanzados

tada. Es, en este campo, muy común la afectación de la recaudación a gasto público ambiental con lo que se pretende acentuar su perfil ambiental y facilitar así su aceptación social. Sin embargo, los problemas asociados a la afectación no son pocos: no es posible un uso de la recaudación con otros fines (por ejemplo de reforma fiscal) y los vínculos entre políticas singulares de ingreso y gasto público pueden crear importantes ineficiencias (demasiado o insuficiente nivel de gasto ambiental, por ejemplo).

La aplicación práctica de impuestos ambientales se ha multiplicado desde los años noventa. Prácticamente todas las áreas de interés para las políticas ambientales cuentan con experiencias fiscales: aguas, atmósfera y residuos sólidos. Su importancia recaudatoria es también relevante, al suponer hoy en torno a un 6% de la recaudación total de las economías europeas. Indudablemente esto tiene que ver con la importancia de los tributos energéticos que, si bien inicialmente respondían a razones fundamentalmente recaudatorias, han llevado, indirectamente, a comportamientos ambientales más favorables y han ido transformándose para considerar más explícitamente los aspectos ambientales en su diseño.

LA INSOSTENIBILIDAD DE LOS SECTORES DIFUSOS EN ESPAÑA

Dentro del contexto europeo, España se encuentra en una encrucijada energética en la que

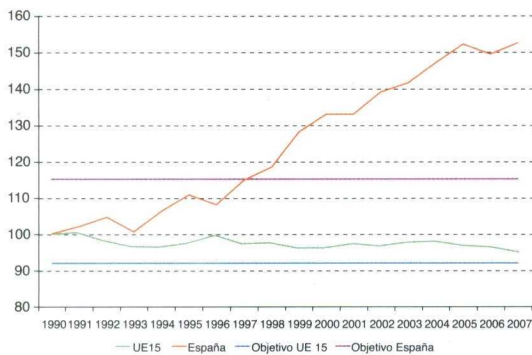


En España, el sector transporte es uno de los principales consumidores de energía de la economía y ha registrado una tendencia de crecimiento insostenible en los últimos años. Foto: Vicente González.

tiene que elegir una dirección a seguir que le permita simultanear tres objetivos: la competitividad de su economía, la lucha contra el cambio climático, y la seguridad de suministro, con la reducción de la dependencia energética de combustibles fósiles del exterior. El compromiso en materia de cambio climático más cercano al que se enfrenta España es el cumplimiento del Pro-

to de Kioto, que limita el crecimiento de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) a un 15% en el periodo 2008-2012 frente a 1990. A este respecto, la evolución de las emisiones en España pone de manifiesto las dificultades para el cumplimiento de dicho objetivo, y contrasta con la tendencia registrada por la UE 15 de continuo acercamiento al suyo (figura 2).

Figura 2. Evolución de las emisiones de GEI en España vs. UE 15 (Índice base 1990)



Fuente: EUROSTAT.

Junto al Protocolo de Kioto, otros objetivos ambientales y energéticos que marcarán la agenda española en el medio y largo plazo son los establecidos bajo el denominado “objetivo 20/20/20”: 20% reducción de emisiones de GEI de forma vinculante, 20% de participación de energías renovables de forma vinculante y 20% de mejora de la eficiencia energética. El objetivo de reducción de emisiones se ha distribuido por Estado miembro para los sectores difusos¹, de forma que España deberá reducir sus emisiones difusas en un 10% en 2020 respecto a los niveles de 2005.

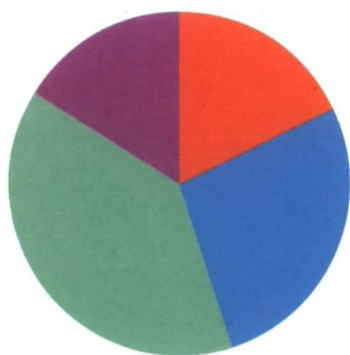
Cuando se habla de actuaciones para alcanzar objetivos de reducción de emisiones o mejora de la eficiencia energética se suele centrar la atención en sectores industriales. Sin embargo, si se quieren alcanzar los objetivos planteados –tanto el Protocolo de Kioto como el objetivo

20/20/20– habrá que realizar también grandes esfuerzos en los sectores difusos. Son responsables de alrededor de la mitad de las emisiones globales de GEI de la economía europea y española, siendo especialmente destacable la contribución del sector transporte dentro de estos. Tal y como se aprecia en la figura 3, el sector transporte tiene un peso muy elevado en dichas emisiones, alrededor de un tercio del total. Este sector también ha contribuido de forma importante al continuado crecimiento de las emisiones de los sectores difusos en España, cuya evolución las aleja del objetivo europeo de reducción del 10% para 2020. Así, el sector transporte, se constituye como un elemento fundamental para reducir las emisiones en los sectores difusos, aquellos que están teniendo más dificultades para entrar en una senda sostenible, y que además no están inmersos en un mercado de comercio de emisiones.

Figura 3. La relevancia de las emisiones de sectores difusos

Desglose sectorial de las emisiones en la UE 15 en 2007

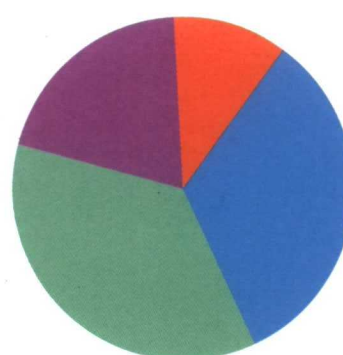
Sector industrial y constructivo 16%	Otros (residencial, comercio) 18%
---	--------------------------------------



Sector transformación energética 39%	Transporte 27%
---	-------------------

Desglose sectorial de las emisiones en España en 2007

Sector industrial y constructivo 20%	Otros (residencial, comercio) 11%
---	--------------------------------------



Sector transformación energética 36%	Transporte 33%
---	-------------------

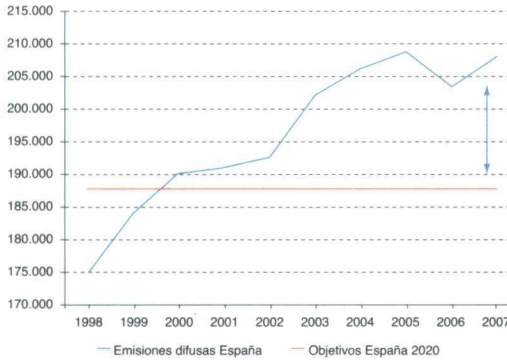
Fuente: EUROSTAT.

¹ Se consideran sectores difusos a: sector transporte; sector residencial, comercial e institucional; agrario; y gestión de los residuos. Los sectores difusos no están sometidos al régimen europeo de comercio de derechos de emisión como es el caso de los sectores industriales con más de 20 MW térmicos: gene-

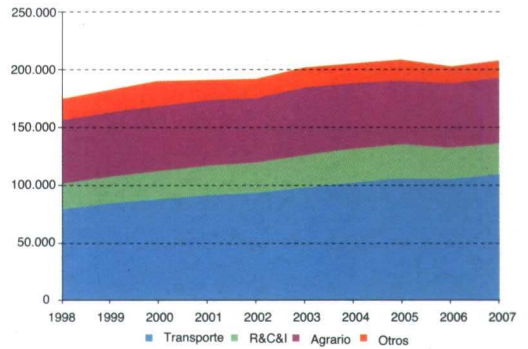
ración eléctrica, cerámica, siderurgia, calcio, cemento, papel, refinería de petróleo y vidrio. Los sectores bajo el régimen de comercio de derechos de emisión tienen un objetivo global de reducción de emisiones a nivel europeo del 21% para 2020.

Figura 3. (cont.) La relevancia de las emisiones de sectores difusos

Evolución de emisiones de los sectores difusos frente al objetivo español



Desagregación sectorial de las emisiones difusas en España



Fuente: Observatorio Español de la Sostenibilidad de España, Agencia Ambiental Europea y elaboración propia.

En España, el sector transporte es uno de los principales consumidores de energía de la economía y ha registrado una tendencia de crecimiento insostenible en los últimos años. Así, de 1990 a 2008, el consumo de energía del sector transporte ha aumentado en torno a un 73%, aumentando su peso frente al resto de sectores de la economía y alcanzando en 2008 casi un 40% del total del consumo final, frente al 34% de la industria y el 26% de usos diversos. En cuanto al reparto modal del transporte, la carretera es con diferencia el modo predominante, hasta el punto de alcanzar en el periodo 2000-2007 unas cuotas medias de participación de más del 80% en pasajeros y mercancías, con un crecimiento durante el periodo reciente muy similar al experimentado por el conjunto del transporte.

Por modos de transporte, el principal crecimiento del consumo energético lo ha registrado el sector aéreo, con un 138% entre 1990 y 2007. No obstante, su reducido peso en el consumo total de energía final del sector, apenas un 7%, limita su impacto sobre el global del consumo energético y las emisiones. El transporte por carretera ha sido el principal

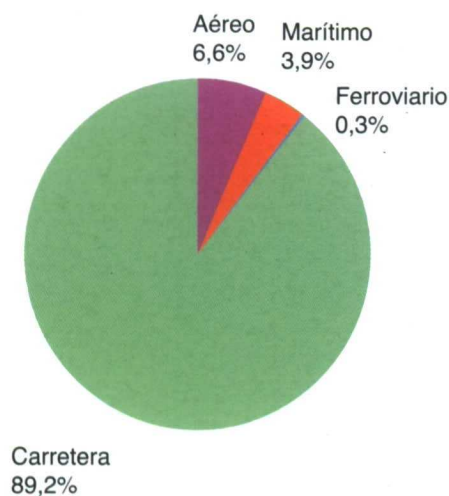
responsable de crecimiento del consumo energético del sector, con un aumento en ese periodo y un peso en el consumo total de energía del 90%. Esto se explica por el fuerte incremento de renta de la economía española y por la tendencia hacia una configuración urbana más dispersa.

El elevado crecimiento del consumo energético del sector transporte ha tenido su reflejo en el aumento de las emisiones de GEI del sector, un 95% superiores en 2007 respecto a los niveles de 1990 y muy por encima del crecimiento registrado por el conjunto de la economía española en ese periodo (52%). La figura 4 recoge información sobre las emisiones por modo de transporte. Estos datos ponen de manifiesto, una vez más, cómo la evolución del sector transporte sigue una tendencia de fuerte crecimiento de las emisiones, que hace necesario el desarrollo de medidas eficaces si no se quiere incumplir los objetivos en esta materia.

En definitiva, el diagnóstico que se puede realizar del análisis de la experiencia reciente en el sector transporte parece mostrar unas tendencias de fuerte incremento del consumo y de las

emisiones de GEI, y predominio del transporte por carretera, origen de la gran mayoría del consumo energético y de las emisiones del sector. En este contexto, el sector transporte debe constituirse como uno de los ejes principales de las políticas públicas si se pretende alcanzar los objetivos de política económica (competitividad), ambiental (emisiones) y energética (seguridad de suministro). En particular, el segmento sobre el que habrá que redoblar esfuerzos es el transporte por carretera, modo hacia el que se ha tendido a inclinar la balanza en el transporte europeo y español.

Figura 4. Distribución de las emisiones de GEI por modo de transporte en España



Fuente: MARM.

FISCALIDAD AMBIENTAL EN EL TRANSPORTE Y REFORMAS FISCALES VERDES

En las secciones anteriores, hemos observado cómo los impuestos ambientales constituyen una alternativa eficiente y cada vez más testada de política ambiental. También hemos indicado cómo la importancia y progresión de las emi-

siones del sector transporte durante los últimos años (particularmente en el caso español, muy por encima de la media europea) justifican una atención especial. A ello se unen las dificultades para la aplicación de otros instrumentos económicos, como los mercados de permisos de emisiones, que ya existen para otros sectores. La no cobertura regulatoria de un sector de tanta importancia obviamente generaría problemas de eficiencia y justicia.

De cara a avanzar hacia la sostenibilidad del transporte existen multitud de políticas: desde instrumentos fiscales (véase abajo), a regulaciones de mandato y control. Entre éstas últimas destacan las normas tecnológicas, con límites de emisiones por kilómetro recorrido o el desarrollo de vehículos cada vez menos dependientes, incluso independientes, de los combustibles fósiles para su funcionamiento (como los vehículos eléctricos). En cualquier caso, como avanzamos en el segundo apartado, las políticas ambientales basadas en precios han de definirse aquí fundamentalmente a través de alternativas fiscales.

Hasta hoy la imposición ambiental sobre el transporte se ha centrado en la titularidad de los vehículos, tanto en el acto de compra como recurrentemente por posesión, y en el uso de carburantes. Dentro de los impuestos asociados a la titularidad del vehículo se encuentran aquellos que gravan la adquisición del vehículo y los que se establecen sobre su propiedad. Estos tributos, aunque gravan un bien que genera externalidades negativas, no tienen relación con el uso del vehículo, por lo que su efectividad ambiental es reducida dado el vínculo existente entre distancia recorrida y emisiones. No obstante, en los últimos años en algunos países (incluyendo España), el diseño de estos impuestos está incorporando aspectos relacionados con el nivel de emisiones de los vehículos, mejorando así su comportamiento corrector.

Por su parte, la tributación de los carburantes tiene efectos positivos sobre la eficiencia energética, al incentivar la reducción del consumo energético por distancia recorrida. En el caso

del cambio climático, su efectividad ambiental es elevada, dada la relación lineal entre el consumo de carburantes y las emisiones del principal GEI. Como se ha visto a lo largo del artículo, los impuestos ambientales, en particular un impuesto sobre el dióxido de carbono (CO_2), pueden jugar un papel importante para abordar la insostenibilidad del sector transporte, contribuyendo a alejarlo de una senda de continuo crecimiento de sus emisiones y a reducir su intensidad de CO_2 . Es, además, un campo en el que los impuestos ambientales pueden introducirse en un esquema de reforma fiscal verde (RFV), del que nos ocuparemos más adelante.

La experiencia internacional muestra diversos ejemplos de desarrollo y aplicación de este tipo de instrumentos. La aplicación más reciente e interesante para su posible consideración en nuestro país es la francesa, donde se acaba de introducir un impuesto sobre las emisiones de CO_2 ocasionadas por el uso de combustibles fósiles. Este tributo tiene un tipo impositivo de 17€ por tonelada emitida en 2010, que se incrementará progresivamente hasta alcanzar los 100€ por tonelada en 2030, y se aplica sobre ciudadanos y a empresas de sectores, como el transporte, no sujetos al mercado europeo de derechos de emisión. Su efecto recaudatorio será neutro, por lo que busca sólo introducir efectos incentivos de índole ambiental, al reintegrarse los ingresos fiscales a los ciudadanos mediante un cheque verde cuyo valor estará en función de la renta y del grado de accesibilidad al transporte público.

Quizá hay que mencionar, no obstante, que las limitaciones socio-económicas para el uso de tipos impositivos muy elevados (especialmente importantes en el caso del transporte en nuestro país) junto a la persistencia de ciertas externalidades ambientales no relacionadas con el cambio climático y a la caída recaudatoria esperable por el cambio en el parque automovilístico, pueden recomendar nuevas alternativas. Entre ellas destaca el impuesto sobre el uso de los vehículos, que presenta varias ventajas: a) la posible cobertura de un amplio número de externalidades (incluyendo congestión), b)

el mantenimiento de la capacidad recaudatoria sobre el sector del transporte, y c) la discriminación respecto a las emisiones contaminantes según el tipo de vehículo.

Para finalizar, una reflexión sobre las denominadas reformas fiscales verdes. La base y justificación de una reforma fiscal verde es obviamente la tributación ambiental. Un buen número de países han incorporado ya impuestos ambientales, bien de forma parcial (ver atrás) o sistémica. En el segundo caso, que conforma las RFV, su fundamento se encuentra en la teoría del doble dividendo por la presencia de un problema ambiental de gran escala (el cambio climático) que convive con una fuente estable y continua de ingresos fiscales por el gravamen de GEI.

El debate académico, teórico y empírico, sobre la existencia de un doble dividendo de la tributación ambiental se ha trasladado rápidamente a los decisores políticos en un número de países europeos. La RFV es, en realidad, una variante europea del modelo extensivo de reforma fiscal aplicado en el mundo occidental desde la segunda mitad de la década de los ochenta. El punto de partida del modelo extensivo es la búsqueda de sistemas fiscales más eficientes y sencillos, sin una reducción de la recaudación, mediante el empleo de impuestos directos menos altos y más extensos y un mayor peso de la imposición indirecta general sobre ventas. Tomando como referencia este esquema, la principal novedad de la RFV es la idea de asociar regulación ambiental y cambio fiscal mediante el uso de impuestos energético-ambientales para compensar los cortes realizados en la imposición directa (principalmente imposición sobre la renta, aunque también cotizaciones sociales), manteniendo la recaudación. La imposición ambiental puede considerarse un instrumento óptimo para promover este cambio porque, además de ser coherente con los principios fiscales dominantes ya citados, los beneficios adicionales que este intercambio puede generar son considerables en el caso del cambio climático.

Dentro de las experiencias europeas con las RFV se pueden distinguir dos generaciones. Así, las

Los tributos energéticos, si bien inicialmente respondían a razones fundamentalmente recaudatorias, han llevado, indirectamente, a comportamientos ambientales más favorables y han ido transformándose para considerar más explícitamente los aspectos ambientales en su diseño

aplicaciones de Suecia, Noruega, Dinamarca, Holanda y Finlandia parten de una filosofía común y aplican básicamente el mismo conjunto de soluciones. Esta primera generación de RFV incluye un grupo de impuestos ambientales potentes (sobre las emisiones de CO₂ o, en todo caso, muy relacionados con el sector energético) que forman el núcleo de la reforma, compensando habitualmente las reducciones aplicadas sobre los tipos impositivos sobre la renta personal. Los impuestos ambientales que permiten el cambio fiscal son generalmente simples y se tiende a una reducción del número de figuras, produciéndose una incorporación simultánea de consideraciones ambientales a la imposición energética tradicional. También abundan las exenciones a sectores industriales con el objetivo de evitar pérdidas de competitividad, en un contexto de políticas de cambio climático no universales (ver el apartado siguiente). Por ello, la imposición ambiental y las primeras RFV gravan básicamente a los consumidores finales, y las reformas presentan un saldo distributivo potencialmente negativo.

Una segunda generación de RFV, puesta en práctica desde comienzos de siglo en Alemania, Austria o Reino Unido, se concentra preferentemente en reducir las cotizaciones sociales pagadas por los empleadores, en ocasiones limitadas a determinados segmentos del mercado laboral. Es ahora habitual utilizar impuestos energéticos para conseguir los aumentos recaudatorios, con el objetivo principal de limitar el aumento del consumo y producción de bienes tan relacionados con el cambio climático. Es también común en estas experiencias el diseño de paquetes distributivos compensatorios sobre los grupos o sectores afectados, al ser los efectos distributivos adversos (incrementando la regresividad con el gravamen

de bienes necesarios y reduciendo la progresividad al bajar los impuestos convencionales) una evidente restricción para la aplicación de la RFV.

CONCLUSIONES

En este artículo nos hemos ocupado de la imposición ambiental, intentando ofrecer una visión general de por qué son necesarios estos instrumentos, en qué consisten, cómo se pueden aplicar, qué experiencias hay y qué utilidad pueden tener en nuestro país. Somos conscientes de haber realizado una selección parcial de temas. Por ejemplo, no hemos entrado en la tributación ambiental autonómica, dónde más desarrollo está teniendo este tipo de políticas en nuestro país. Nuestra decisión se ha debido a la limitación de espacio y a que pretendíamos dejar clara la fundamentación de estos instrumentos y el posible recorrido de estos mecanismos.

Hemos observado así que los impuestos ambientales pretenden internalizar o solucionar, mediante precios, los efectos ambientales adversos causados por los contaminadores. Esta es y debe de ser su función básica, la mejora ambiental, y no el incremento de ingresos para la Hacienda Pública. Los impuestos ambientales se conforman como un tributo más, siendo recomendable un diseño viable y eficiente: tipos proporcionales y uniformes, bases imponibles relacionadas con consumo de productos y no afectación de la recaudación. Las experiencias con impuestos ambientales son muy ricas, pudiendo aplicarse a prácticamente todo tipo de áreas en la política ambiental contemporánea.

Hemos también discutido la insostenibilidad de nuestro sistema de transporte porque cree-

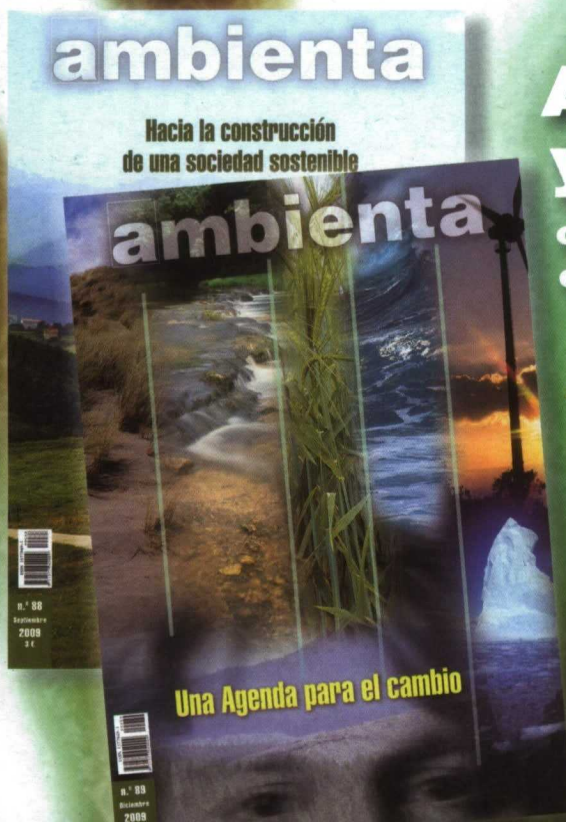
Los impuestos ambientales, en particular un impuesto sobre el dióxido de carbono (CO₂), pueden jugar un papel importante para abordar la insostenibilidad del sector transporte, contribuyendo a alejarlo de una senda de continuo crecimiento de sus emisiones y a reducir su intensidad de CO₂.

mos que es aquí donde más utilidad pueden tener estos instrumentos. En primer lugar, por la rápida progresión de las emisiones durante los últimos años, también por su no sujeción al mercado europeo de comercio de emisión, y por las dificultades para la aplicación de otras políticas de precios.

El uso de impuestos ambientales en el sector transporte no es simple. Muchas son las posibilidades y bastantes las restricciones. Creemos que una combinación de impuestos sobre la propiedad y sobre las emisiones tiene un interés especial. En el medio plazo, no obstante, hay que pensar en nuevas formas de fiscalidad que nos permitan abordar otras externalidades

que no captan adecuadamente los impuestos sobre carburantes y mantener la capacidad recaudatoria.

El artículo se cierra con una reflexión sobre el uso de impuestos ambientales en un contexto de reforma fiscal verde. Es ésta una opción que permite la introducción de los tributos ambientales de la mejor manera posible: mejorando el medio ambiente y minimizando los efectos económicos negativos a través del reciclaje de la recaudación reduciendo otros impuestos. Es obvio que pensamos que una tributación ambiental del transporte ha de seguir este esquema, si bien las consideraciones distributivas han de jugar un papel importante en su aplicación. ♣



Ambienta ya está en la Red

con todos sus contenidos digitalizados

A partir de noviembre podrás disfrutar de la revista *ambienta* también desde tu ordenador

www.revistaambienta.es

