

## **FISCALIDAD AMBIENTAL**

### **(Notas de la Reunión de GTPES del 22 de abril de 2008)**

*Exposición de presentación sobre Fiscalidad Ambiental de Xavier Labandeira. Introducción del debate de Antonio Carbajal.*

La presentación de los ponentes trató varios apartados: a) los fundamentos económicos de los tributos ambientales, incluyendo razones para su aplicación y cuestiones de diseño; b) la experiencia con impuestos ambientales y reformas fiscales verdes en España y en los países de nuestro entorno; y c) interacciones con otros instrumentos y el futuro de estas figuras.

A continuación se resumen algunas de las cuestiones que fueron apareciendo en el debate, agrupadas por áreas y ordenadas en relación con la propia presentación. Se omiten expresamente los nombres de los autores de dichas intervenciones:

#### **1) Fundamentación y diseño de impuestos ambientales**

El problema de que un impuesto ambiental solo sirva para recaudar, y no para reorientar las actuaciones tiene que ver con un tipo demasiado bajo que no incentiva las inversiones. En el caso del SO<sub>2</sub>, comparemos el impuesto en Galicia de 30 €/t con los 3000 €/t de Suecia, pero devolviendo la recaudación al sector, pero por kWh producido.

La experiencia dice que hay pocos Ministerios de Hacienda a los que les gustan los impuestos medioambientales. No les interesa el objetivo disuasorio. Les suele interesar más el aspecto recaudatorio. En España pasa lo mismo. En Dinamarca y Noruega si han funcionado porque los Ministerios si creían en el carácter orientador de los mismos. El diseño del impuesto es vital. Sólo cuando la autoridad de Hacienda ha intervenido en el mismo ha funcionado.

Si se quiere la integralidad (orientar políticas medioambientales y recaudar al mismo tiempo) exige que el diseño se haga pensando en los dos aspectos conjuntamente.

El impuesto debe ser aceptable política y socialmente. Hay que tener cuidado con el diseño. Un impuesto puede morir de éxito, pero el Ministerio de Hacienda quiere estabilidad recaudatoria.

Hay que proponer un esquema fiscal estable. Un impuesto sobre consumo de agua puede ser eterna y ser también estable. No todos los impuestos medioambientales deben morir de éxito. Se puede pensar en bases imponibles estables y duraderas. Véase el caso de las basuras y del CO<sub>2</sub>. Y con volúmenes importantes. No vale la crítica de que no son ambientales. Están jugando un papel importante. No hay que renunciar a otros impuestos sobre otro tipo de bienes. En Irlanda se ha conseguido eliminar las bolsas de plástico.

El traslado de los costes es importante para darle la señal al consumidor. Necesitaríamos conocer la elasticidad de la demanda. La elasticidad varía por sectores. Las elasticidades son bajas a corto plazo, pero no en el largo, y los impuestos consiguen su objetivo en el largo.

Un impuesto no va a generar una revolución tecnológica. Pero, aunque no sea suficiente, si está dando una señal, es interesante. No va a llegar al umbral de la rentabilidad, pero puede tener un poder orientador, y también disuasorio de usar la tecnología incorrecta.

Diferencias entre deseos de proteger el medio ambiente y disposición a pagar: en el Ecobarómetro ¿Estaría Ud. dispuesto a que la subieran los impuestos para luchar contra el cambio climático? Dicen que sí el 30 %, lo cual no es despreciable. La gente tiene que conocer que la tarifa debe reflejar los costes, y que si lo que uno no paga es porque lo pagan los demás. La gente debería conocer los costes, y eso vale para todo. La información es la clave para que ese 30 % se eleve.

La aceptación de los impuestos tiene que ser político social. Si la oposición critica, entonces ya no se suben las tarifas...

La filosofía de los impuestos es buena, pero a veces choca contra otras cosas, como por ejemplo contra los sistemas de protección social. Si cambiásemos costes sociales por costes ambientales podríamos poner en peligro la protección social. Para conseguir la aceptación social hay que garantizar la neutralidad, es decir, poner y quitar y no solo quitar, como se hace en los periodos electorales.

La finalidad de los impuestos debe ser morir de éxito, y no recaudar. El comercio de emisiones deja otros problemas medioambientales sin gravar, por ejemplo inundar un valle, generar residuos, etc. Esas cosas no deberían ser gratis. Hay que buscar formas de internalizar todas ellas.

También hay un problema por las políticas contradictorias como por ejemplo subvencionar el carbón, y al mismo tiempo gravar el CO<sub>2</sub>.

Hay que tener cuidado con las interacciones entre instrumentos e impuestos. Debe haber normativas y obligaciones que a veces son mejores instrumentos que la fiscalidad. Hay que utilizar todos los instrumentos disponibles, impuestos, cánones, subastas en que luego el 20 % vaya a políticas climáticas, etc.

No es malo que los impuestos medioambientales también sean recaudatorios, y no sólo sirvan para la reorientación de comportamientos.

Cuidado con el diseño, hay que tener cuidado con la regresividad, la progresividad, la competitividad, etc.

La fiscalidad verde debe apuntar en la dirección de morir de éxito. Si la recaudación no es estable, no debería ser un problema. El de Hacienda que se preocupe de sincronizar... La fiscalidad verde no debería ser eterna.

Es difícil pensar en una reforma fiscal verde que pueda llegar a su objetivo. Si sube su aceptación se reduce su eficacia. La función de bienestar difiere del interés del regulador.

## **2) Algunos impuestos ambientales en España**

Los impuestos ambientales hasta la fecha no han sido medioambientales y no han alcanzado ningún objetivo. Ej.: el impuesto medioambiental de Galicia no tiene nada que ver con el coste de reducción: sólo tiene un objetivo recaudatorio.

Seguro que no se ha conseguido nada. Pasa lo mismo con el canon de vertido ¿Qué puedo hacer con la carga térmica? Hasta ahora los impuestos han sido recaudatorios y no han servido para reducir la contaminación.

Se intenta vender como ambientales impuestos energéticos (recaudatorios). Ej.: Uso hidroeléctrico del agua en Galicia. Sólo se aplica sobre las presas hidroeléctricas y no sobre las privadas (el borrador). Este impuesto tiene aceptación, pero a pesar de ello...

### **3) La fiscalidad ambiental aplicada específicamente al sector energético**

Deberíamos hablar de impuestos energéticos y no en impuestos ambientales. Aquí hemos venido a hablar de política energética.

La electricidad todavía no tiene internalizados todos los costes medioambientales. El impuesto debería ser por tecnologías. La tendencia es a gravar las tecnologías de costes variables menores.

Hay que internalizar todos los costes.

Las exenciones fiscales a las renovables también son una forma de promoción.

En el caso de la electricidad, la gente piensa que no es responsabilidad suya. Es necesaria la información. La gente no sabe que un coche eléctrico también contamina. Es necesario hacer un verdadero esfuerzo de comunicación.

La gente no piensa que la electricidad va a faltar. Es cierto que es necesaria más comunicación.

La sensibilización social no es eterna.

### **4) El futuro del comercio de emisiones**

La experiencia reciente con el comercio de emisiones dice que está tocado. Ha sido un negocio tremendo. Las empresas se van a embolsar entre 5 y 10.000 millones de euros en la segunda fase.

La dificultad es diseñar un mecanismo eficiente. No parece probable que en el 2013 se introduzca un impuesto y especialmente un impuesto de carbono.

No está claro que los impuestos sean mejores que el comercio de derechos. Si hay subasta en el comercio de emisiones, entonces el mecanismo ya se parece bastante a un impuesto.

La seguridad del inversor es importante. Lo que va a pasar es que no nos aprovechamos de la mejora tecnológica. Si lo importante es la cantidad de contaminación, lo que puede pasar es que nos quedemos en reducciones insuficientes.

¿En el caso de la subasta, qué se hace con la recaudación? Si se le da al mismo sector se facilita la aceptación de ese impuesto. Con eso se consigue la pandereta (versus el palo o la zanahoria).

El consumidor no está pagando todo el CO<sub>2</sub> porque el objetivo de reducción es insuficiente. Hay que completar el comercio de emisiones con medidas de “comando y control” (orden y mando... y control), por ejemplo prohibir las bombillas incandescentes, o la utilización de electrodomésticos no eficientes, etc.

#### **4) Windfall profits y otros problemas en el sector eléctrico**

Los incentivos dependen del coste marginal, independientemente de lo que se haya dado gratis. Esto se tiende a confundir.

Cuando se aplican medidas regulatorias pueden aparecer distorsiones que habrá que corregir con medidas transitorias, (pero no vamos a dejar de regular por las distorsiones...).

Los periodos transitorios deben permitir llegar al mercado libre. Hay que intentar evitar el uso del palo y la zanahoria al mismo tiempo.

Veamos el ejemplo del impuesto andaluz sobre los residuos de El Cabril. El coste se reparte por kWh, y no por lo que se lleva allí, es decir, que no fomenta para nada la minimización de los residuos. El impuesto no tiene ninguna intención de mejorar el medio ambiente.

En la misma línea, si se grava el consumo de gasolina o electricidad, no se está ayudando al cambio tecnológico, solo se impacta en la demanda (si es elástica). Hay otras medidas mejores que un impuesto. En el caso de la electricidad, un impuesto es tontería mientras la tarifa no incluya todos los costes.

No está claro el concepto de windfall profits en el sector eléctrico. Hay quien cree que no existen y que no los ve por ninguna parte. Se nos pide que no confundamos la ventaja de una tecnología, por ejemplo no emitir CO<sub>2</sub>, con un windfall profit.

Toda actuación pública genera windfall profits o loses. Por ejemplo, el AVE sube el precio de los pisos. En el tema energético también, cuando sube el petróleo también hay windfall profits. La regulación es así.

Diferencia entre eficiencia y equidad. El mercado es eficiente, pero si hay empresas que se forran el político no lo aceptará.

El comercio de emisiones es mucho más eficiente que un impuesto y si alguien se forra mejor, porque se facilitará que más gente se apunte y que el mecanismo se universalice.

Los mercados han nacido localmente y luego se han universalizado.

#### **5) Otros sectores**

En el caso del transporte es obligatoria la internalización de costes.

Hacen falta medidas disuasorias, por ejemplo usar el coche solo 6 días de cada 7

Respecto a los sectores difusos, podemos observar como la industria está reduciendo emisiones, pero al ciudadano el cuesta más.

Hay ejemplos de éxito, por ejemplo el agua, el ciudadano se ha convencido y ha reducido el consumo. Ha pasado igual con los residuos. El ciudadano colabora con el reciclado.

Sectores difusos son todos los que no están bajo la Directiva. Harían falta análisis serios de elasticidad de la demanda. Es necesario hacer un gran esfuerzo para mejorar la eficiencia energética.

En los sectores difusos hay medidas de coste nulo o negativo para reducir emisiones. La vía no es el impuesto o la fiscalidad. Hay medidas que no se están acometiendo y que serían mucho más baratas.

El cambio de cristales a cristales dobles sería barato. El Código Técnico de la Edificación ha llegado tarde.