



La fiscalidad como herramienta ambiental

Algunos municipios del país han comenzado a aplicar impuestos ambientales para tratar de modificar conductas. Estos gravámenes pueden constituir una herramienta fundamental para hacer valer el principio de “quien contamina paga”, pero todavía son poco utilizados.

¿Es la fiscalidad una vía para paliar problemas ambientales? Lo cierto es que la fiscalidad ambiental se contempla como una herramienta con muchas posibilidades y a la vez infrautilizada, al menos en España, que permite reducir los costes de alcanzar los objetivos ambientales. Es considerado un instrumento económico al servicio del medio ambiente, con el que se trata no sólo de gravar determinadas conductas negativas, sino de incentivar otras positivas con rebajas fiscales. Además puede servir para impulsar la innovación tecnológica y permite llevar a la práctica el principio de *“quien contamina paga”*.

En España ya están en marcha algunas experiencias. Varias Comunidades Autónomas tienen normas que gravan ciertas actividades, referidas la mayoría a residuos y contaminación atmosférica. También los municipios han empezado a implantar normas imaginativas enfocadas a

disuadir o a premiar conductas. Torrelles de Llobregat, Barcelona, es uno de ellos, pues aplica un nuevo impuesto enfocado a la reducción, al reciclaje y a la mejora de la selección de residuos en origen. Las basuras se depositan delante de la puerta de la casa o del establecimiento comercial. La materia orgánica y el papel/cartón se recogen gratuitamente, mientras que la fracción inorgánica debe ser entregada obligatoriamente en unas bolsas estandarizadas por el Ayuntamiento, que se venden en comercios colaboradores a 60 céntimos la unidad. Eso sí, paralelamente, se ha implantado una bonificación del 10 por ciento en la tasa anual de basuras, para quienes lleven al punto limpio residuos urbanos voluminosos que no se recogen a domicilio. El sistema funciona con un carné que se sella cada vez que se llevan residuos y el descuento se aplica cuando se producen doce entradas en seis meses.



Existen otros casos como este. Y no son nuevos. Miguel Buñuel, profesor de Economía Aplicada en la Universidad Autónoma de Madrid y presidente ejecutivo de EnvEco Consulting, mostraba en CONAMA 8 cómo esto de la fiscalidad verde lleva cierto tiempo inventado y citaba a Arthur Pigou, que en 1920 avanzaba que los tributos ambientales permiten internalizar externalidades, esto es: "aquellos efectos sobre terceros que no son tenidos en cuenta por el mercado, por ejemplo, el productor y el consumidor de un producto contaminante no tienen en cuenta el perjuicio que la contaminación produce en terceros, por lo que el precio del producto sólo refleja los costes y beneficios privados y no los costes sociales. La solución consiste en hacer que los precios tengan en cuenta los costes sociales producidos por la contaminación, añadiendo al precio de mercado un impuesto unitario".

Esta circunstancia se da de una manera clara en el sector del transporte, especialmente en España, donde, según Santos Núñez, gerente de Medio Ambiente de Renfe Operadora, "quien contamina paga... muy poco". Según explicaba, "los costes externos generados por el sistema de transportes que no se repercuten en las cuentas de resultados de quienes los originan afectan, sobre todo, a los ámbitos del cambio climático, contaminación atmosférica, ruido y accidentes". Y en concreto, el sector de la carretera genera la mayor parte de los costes externos, 544.415 millones de euros, seguido por el aéreo, con 90.914 millones y el ferrocarril, con 7.828 millones. Comparados los costes externos por cada viajero: los automóviles generan tres veces más costes externos que los ferrocarriles y dos más que el autobús o el avión. Y si se compara por mercancías, entonces las diferencias son mucho mayores: una relación de uno a cinco entre ferrocarril y carretera, y de quince a uno entre aviación civil y ferrocarril. Estos contrastes afectan a las condiciones de competencia en el mercado, pero desde el punto de vista ambiental la conclusión, según Núñez, es que "la participación del cambio climático en los costes externos del transporte en España, supera en seis puntos a la media europea. Y eso en el país que según los estudios científicos, será el más afectado por esa situación". ¿Qué se está haciendo en otros países europeos? Como explicaba el gerente de Medio Ambiente de

Renfe: "Los vehículos pesados están viendo incrementar sus tasas de carretera, en Suiza, Austria o Alemania. Además existen peajes para el acceso de automóviles a los centros urbanos en Londres y Estocolmo. Y se espera que sea incluido el transporte aéreo para aviones en el sistema fiscal europeo de combustibles".

Para Buñuel, los tributos ambientales tienen varias ventajas frente a los enfoques meramente normativos: "Llevar a la práctica el principio de *quien contamina paga*, generan nuevos ingresos para la Administración, que pueden destinarse tanto a usos ambientales como a otros: los ingresos generados por los tributos medioambientales pueden usarse, por ejemplo, para disminuir los impuestos sobre los salarios". También proporcionan mayores incentivos a la innovación tecnológica, "porque las normas sólo incentivan la instalación de las tecnologías necesarias para cumplir con ellas, pero si los tributos se pagan por las emisiones que no se han reducido, se tiene un buen motivo para buscar innovaciones tecnológicas que permitan reducir aún más las emisiones y hacerlo a un menor coste", aseguraba Buñuel.

Así pues, fórmulas hay. La mayor parte de las competencias sobre las que se podría operar pertenecen a las Comunidades Autónomas, por lo que implantar impuestos fiscales de forma generalizada es difícil. Como puntualizaba Alberto Cornejo Pérez, subdirector general adjunto de Impuestos Especiales y Tributos sobre el Comercio Exterior, del Ministerio de Economía y Hacienda, "el Estado tiene una gran dificultad para actuar en materia de fiscalidad ambiental", porque resulta muy complicada su intervención para anular, sustituir o compensar tributos cuya gestión depende de las Comunidades Autónomas. "Resulta muy difícil, casi imposible, dada la situación política actual", incidió. No obstante, en un repaso a la legislación de ámbito estatal, Cornejo, mostraba la diversidad de opciones que hay. Algunas tan conocidas como el Programa Prever o el *céntimo sanitario*. Otras, menos difundidas, están recogidas en el Impuesto sobre Sociedades, donde se contemplan deducciones para inversiones en energías renovables.

En esa línea, el Impuesto de Actividades Económicas (IAE), prevé una bonificación de hasta

"En España, quien contamina paga... muy poco"

Santos Núñez, gerente de Medio Ambiente de Renfe



un 50 por ciento de cuota para quienes usen en sus empresas energías renovables o planes de transporte más eficientes para sus empleados. Precisamente desde el sector de las energías renovables, Javier Anta, presidente de la Asociación de la Industria Fotovoltaica (ASIF), destacaba “el modélico ejemplo de aplicación de estos instrumentos fiscales en el ámbito municipal de Sevilla: el IBI llega a una reducción del 50 por ciento y el IAE, al 70 por ciento si se cuenta con instalación”.

En España, quizá sea dificultoso mover toda la maquinaria institucional a nivel del Estado, pero las administraciones pequeñas parecen más ágiles. Es el caso de Cerceda, municipio de A Coruña, donde la corporación ha establecido dos tasas interesantes. Como detallaba Buñuel, la primera es la ordenanza de la tasa fiscal reguladora de emisiones de CO₂ y SO₂ (tasa verde), que establece que una cuota de 0,06 euros por Tm de

CO₂ y SO₂ al año. Según Buñuel, este es un ejemplo de las llamadas *tasas de tolerancia*, que aplican la tolerancia administrativa a actividades lícitas, pero indeseables, porque el impacto ambiental negativo no recae sobre bienes de dominio público. La segunda tasa de Cerceda es un gravamen por la emisión de ruidos y malos olores. La ordenanza prevé no sólo una cuota por la intensidad prevista, sino también por el incremento de los niveles, el tiempo de duración y su reiteración. Son ya numerosos los ejemplos de este tipo, aunque no dejan de ser todavía casos más bien aislados. Todavía habrá que esperar para que el uso de estos impuestos ambientales se generalice, como una herramienta más para actuar a favor del medio ambiente.

Esta información ha sido elaborada a partir de la mesa redonda sobre “Fiscalidad como herramienta de la gestión ambiental: el caso de los residuos, la energía solar y el transporte” (MR-6).

Las tasas de residuos

El caso de la gestión de los residuos merece una atención especial. Como indicó el director de Calidad y Medio Ambiente de Ferrovial Servicios, Vicente Galván, entre las fases imprescindibles para su gestión están: la recogida, el traslado a las estaciones de transferencia y el tratamiento, el depósito en vertederos y la vigilancia de éstos. “Este proceso hace necesaria la existencia de unas infraestructuras imprescindibles: contenedores, plantas de clasificación y de tratamiento, camiones, vertederos... además del personal. Todo esto implica costes económicos”, resumió. Por otra parte, existen unos requerimientos legales que hay que cumplir, como el cumplimiento de los porcentajes de recuperación y reducción de vertido. Como destacó Galván, todo ello implica la necesidad de proveer medios materiales, humanos y económicos. “Pero también existen presiones sociales en dos sentidos: la sociedad demanda que las cosas se hagan cada vez mejor, pero nadie quiere tener una instalación de este tipo junto a su casa. Ambas obligan a mejorar las tecnologías y a llevar las instalaciones lejos, donde no hay infraestructuras, lo que encarece el proceso. Todo esto hay que pagarlo y cualquier medida fiscal es impopular”. Como comentó Galván, otros factores a considerar son la desaparición de las ayudas europeas, los planes y programas de gestión de residuos de las comunidades autónomas, el incremento del precio de la energía o el aumento de la producción de residuos en cantidad y diversidad. Todo ello hace imprescindible el continuo avance tecnológico de las instalaciones, lo que, nuevamente, conlleva más inversiones.

Al final queda lo fundamental: ¿Quién debe pagar? “Lo tienen que pagar los usuarios, ya sean los ciudadanos, los comercios o las industrias. Y cómo: de forma directa, con un recibo para cada uno, o de forma indirecta, cobrándoselo sólo a las empresas. Si es así, éstas evidentemente no van a asumir el coste en solitario, sino que lo repercutirán en el precio de sus artículos, ya sean servicios o productos”. ¿Qué modalidades hay para financiar el sistema? Existen distintos tipos de tasas. Las dirigidas a cubrir el coste, total o parcial, del servicio. Y, dentro de éstas, las hay puras o mixtas, tasas dirigidas a pagar varios servicios. “Éstas pueden plantear el problema de que los costes de un servicio determinado se incrementen mucho y haya que decidir subir la parte de basuras, que parece que está lo último y nadie lo quiere tocar”. Otras modalidades son las dirigidas a penalizar la producción, no a pagar lo que cuesta el vertedero. Otra posibilidad es la inclusión en el precio del producto del coste de tratamiento, que los empresarios pueden hacer si están adheridos a algún sistema de gestión de residuos. Y, finalmente están los impuestos ambientales, que ya se están empezando a aplicar, “pero más bien como medidas recaudatorias y desmotivadoras”. Hay diversas posibles soluciones. Incluso diversas denominaciones, tasas, tributos o impuestos, pero a veces no indican lo que se está cobrando. Ninguna, desde el punto de vista estrictamente fiscal o legal, refleja lo que viene detrás”, concluyó.

