

**ANÁLISIS ECONÓMICO DE LOS ECOIMPUESTOS.
ESPECIAL REFERENCIA A UNA «ECOTASA» TURÍSTICA
EN ANDALUCÍA.**



JUNTA DE ANDALUCIA

CONSEJERÍA DE TURISMO Y DEPORTE

EDITA:
JUNTA DE ANDALUCÍA
CONSEJERÍA DE TURISMO Y DEPORTES

ISBN: 84-699-6797-5

DEPÓSITO LEGAL: SE-3501-2001

Director:

Dr. José Emilio Villena Peña
Catedrático de Economía Aplicada

Autores* :

Dr. José Juan Benítez Rochel
Dr. Pedro Raya Mellado
Dr. José Emilio Villena Peña

Colaborador* :

Dr. Daniel Muñoz Aguilar

Mayo 2001

* Profesores del Departamento de Economía Aplicada (Política Económica) de la Universidad de Málaga.

SEGUNDA PARTE

LOS ECOIMPUESTOS EN LA UNIÓN EUROPEA

2.1. El planteamiento teórico que subyace en el concepto de ecoimpuesto.

La *tendencia* que prevalece, en la mayor parte de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), es la de ir integrando los impuestos medioambientales en el sistema fiscal general para dar una respuesta adecuada al problema de las externalidades. Esta tendencia se manifiesta en un *doble sentido*: a) sustituyendo los ingresos obtenidos a través de impuestos distorsionadores del sistema de asignación de los recursos, tales como los que recaen sobre el trabajo, por otros gravámenes medioambientales; y b) eliminando los impuestos y los subsidios perjudiciales para el medio ambiente, que han sido muy abundantes durante todo el periodo de desarrollo industrial en la mayor parte de los países —hoy día— avanzados¹.

Los países de la Unión Europea (UE) no son una excepción y buscan medios financieros para atender las actividades relacionadas con la protección del medio ambiente u otros objetivos, como la reducción de las cargas impositivas que recaen sobre el factor trabajo. En este sentido, la Comisión Europea (1996) considera esa posibilidad, al proponer impuestos medioambientales que recaigan fundamentalmente sobre el consumo energético. No obstante, la extensión de esta propuesta a todo el ámbito comunitario puede adolecer de dos *inconvenientes*: en primer lugar, el nivel de los impuestos de los productos energéticos es muy elevado en algunos países de la UE; y, por otro lado, sería

¹ Véase J. Klarer, J. McNicholas y E. Knaus (1999).

necesario que todos los países miembros tuvieran una fiscalidad similar respecto a estos productos, debido a los posibles problemas de competitividad que se pueden plantear en el corto plazo, dada la gran importancia de los *inputs* energéticos en la actividad económica, en general, y en el proceso industrial, en particular.

2.1.1. Concepto.

El *primer problema* que nos encontramos deriva de la necesidad de conceptualización de los términos utilizados para la denominación de estos impuestos ambientales. La literatura económica los designa con múltiples acepciones: impuestos ambientales, impuestos verdes, impuestos ecológicos, ecoimpuestos, ecotasas, etc. Los Estados Miembros de la UE dan diferentes significados a términos similares y ni siquiera la propia Comisión Europea ofrece una definición precisa englobándolos en una denominación genérica de «impuestos y gravámenes medioambientales»². En este informe utilizaremos —en general— la palabra ecoimpuestos³.

El *concepto de ecoimpuesto* —según los Organismos Internacionales⁴— está referido a «un impuesto cuyo hecho imponible es una unidad física (o una aproximación de la misma) que ha demostrado un

² Véase Comisión de las Comunidades Europea (1997b).

³ Siempre que se cumplan algunas características que veremos a continuación.

⁴ Véanse OCDE (1997a) y Comisión Europea (1997b).

efecto específico negativo en el medio ambiente»⁵. Algo más explícito son A. Gago y X. Labandeira (1999) cuando manifiestan que «puede definirse el impuesto ambiental como un pago obligatorio que deben realizar los agentes que emiten sustancias contaminantes (a partir o no de un determinado nivel mínimo), siendo calculado por la aplicación de un tipo impositivo (fijo o variable) a una base imponible relacionada con el nivel de descargas al medio natural». Estas definiciones —como bien señalan los autores anteriores— obvian cualquier finalidad sobre los ingresos obtenidos, pues un tributo no puede ser calificado como ambiental —simplemente— porque señale que los fondos obtenidos van a dedicarse a la realización de proyectos para la mejora del medio ambiente. En ese caso, casi la totalidad de los impuestos podrían calificarse como ecológicos, ya que las actuaciones en materia de medio ambiente son llevadas a cabo con los ingresos obtenidos por los impuestos generales.

Por otra parte, como afirma A. Vaquera (1999, pág. 122), indicar al medio ambiente como materia imponible parece una incongruencia, dado que se relaciona con bienes a los que no podemos atribuir una clara titularidad; es decir, en general, se tratan de bienes públicos. Lo que sí hay que considerar, por tanto, es la incidencia que los seres humanos ejercen sobre el hecho imponible. A este respecto, este autor distingue dos posibles situaciones: «En el primer caso, nos encontramos con aquellos supuestos de fabricación, extracción o comercialización de

⁵ En este sentido, EUROSTAT (1999b) considera que la información estadística procedente de las Contabilidades Nacionales y de la descripción que los textos legales hacen de los distintos gravámenes es relevante para poder identificar a los ecoimpuestos.

bienes que generan situaciones de riesgo con un gran índice de posibilidades de generar un efecto negativo en la naturaleza; de esta forma, se podrá influir sobre dichas conductas previamente a que se manifieste el daño ... Con la segunda modalidad, se intentaría minimizar las consecuencias de una específica degradación medioambiental ya ocasionada, buscando desalentar la repetición de tales actuaciones; para ello se gravarían las emisiones de contaminantes y el almacenaje o el abandono de residuos perjudiciales para la naturaleza». Y, en este mismo sentido, la organización Ecologistas en Acción señala que para considerar a un impuesto como ecológico debe existir «una relación clara y directa entre el hecho imponible sobre el que queremos incidir (emisiones contaminantes, uso de un determinado recurso, ...) y la base imponible. **La recaudación de dinero no es la finalidad de un impuesto ecológico; su objetivo es “extrafiscal”: incentivar cambios de comportamiento⁶».**

⁶ El subrayado está en el original. En “Propuestas de Ecologistas en Acción sobre la ecotasa”, <http://www.nodo50.org/ecoland/ecotasa.htm>. Y los redactores prosiguen más adelante: la cuantía de estos impuestos y tasas debe calcularse con el ya mencionado objetivo de modificar comportamientos y consumos antiecológicos, pero para ello es imprescindible garantizar que existen alternativas a los mismos.

Actividades contaminantes que podrían ser objeto de la aplicación de ecoimpuestos

- Emisiones al aire medidas o estimadas.
- Emisiones al agua medidas o estimadas.
- Productos energéticos:
 - Utilizados en el transporte.
 - Para uso en instalaciones.
- Transporte:
 - Por kilómetros recorridos.
 - Tasas anuales.
 - Otros (impuestos sobre ventas).
- *Inputs* agrícolas (fertilizantes, pesticidas ...)
- Residuos:
 - Recogida y tratamiento de residuos en general.
 - Productos individuales (materiales de empaquetaje, baterías, neumáticos, aceites lubricantes, etc.)
- Agotamiento del ozono estratosférico (CFCs, halones).
- Ruido.

Citado por S. SPECK y P. EKINS (2000).

El recuadro adjunto es una muestra de algunas actividades que por sus características contaminantes podrían ser objeto de la aplicación de impuestos con una finalidad medioambiental. Según la Comisión Europea —en sintonía con otros Organismos Internacionales— los ecoimpuestos se podrían clasificar en *cuatro campos* principales: «los impuestos energéticos (especialmente sobre los carburantes) y los que

recaen sobre los transportes, sobre la contaminación y sobre los recursos naturales»⁷.

Las dos grandes categorías de ecoimpuestos

La Agencia Europea de Medio Ambiente (1996) señala que —según la experiencia— los impuestos ambientales pueden ser de naturaleza variada, pero pueden agruparse en *dos grandes categorías*: 1) las exacciones sobre *emisiones* a la atmósfera, al agua o al suelo, que están directamente relacionadas con la contaminación real o estimada que se provoque, y sobre los ruidos, que se establecen preferentemente en el campo de la aviación; y 2) las exacciones sobre *productos*, que se aplican a las materias primas y productos intermedios tales como: abonos y pesticidas, y productos de consumo tales como baterías, neumáticos, envases no retornables y embalajes.

En definitiva, los ecoimpuestos son tributos relacionados principalmente con estos tipos de actividades, con el objetivo de reducir su impacto y mejorar el medio ambiente. En este sentido, los impuestos ecológicos son el instrumento que permite cumplir con la finalidad que establece el artículo 2 del Tratado de la UE donde se dice que una de las

⁷ Recogido en Comisión Europea (2000h, pág. 13). Véanse —también, a este respecto— Comisión Europea (1997b) y J. Barde y J. Owens (1996).

principales misiones de la Comunidad es el logro de un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente.

Por otra parte, los principios de cautela, prevención y de que ‘quien contamina, paga’, una vez que se ha realizado un daño, complementan el campo donde se deben circunscribir la aplicación de los ecoimpuestos. Según la Comisión Europea, estos gravámenes —expresados en porcentaje de los ingresos públicos procedentes de los impuestos y de las cotizaciones a la Seguridad Social— no han aumentado la carga fiscal en los países comunitarios, manteniéndose prácticamente estables, durante los últimos 20 años, en torno al 7 por ciento de los ingresos fiscales y en su mayor parte proceden de los campos de la energía y el transporte.

2.1.2. Objetivos.

Sin embargo, el dato anterior no debe llevarnos a equívocos, pues la finalidad de los ecoimpuestos difiere de la de los *impuestos tradicionales*. Estos últimos pretenden obtener ingresos en función de unos ciertos niveles de carga fiscal, y procuran que su interferencia en los mecanismos de asignación del mercado sea mínima. Los *ecoimpuestos*, por el contrario, sí procuran interferir en los mecanismos de asignación del mercado y no en aumentar los ingresos recaudados. Es más, algunos impuestos diseñados con una pretendida finalidad medioambiental, pueden no ser adecuados desde un punto de vista ecológico, si mantienen o incrementan la recaudación. En este sentido, el nivel de recaudación podría servir como indicador de la bondad del ecoimpuesto. Un

nivel importante de recaudación indicaría que nos estaríamos alejando del óptimo ecológico, que vendría determinado por el nivel de recaudación cero, ya que —de otra forma— habría que aceptar que los mecanismos de asignación del mercado no están siendo suficientemente afectados por la existencia del ecoimpuesto.

La Comisión Europea (2000h) se expresa de una forma clara en este mismo sentido, cuando afirma: «Para que un impuesto ecológico sea eficaz tiene que tener un efecto disuasorio sobre las actividades perjudiciales para el medio ambiente y, por consiguiente, reducirá su propia base impositiva con lo que los ingresos no supondrán gran cosa». Por otra parte, la comunicación anterior señalaba —también— la necesidad de ajustar periódicamente la tarifa del impuesto para corregir los efectos de la inflación global, el crecimiento de los ingresos y las fluctuaciones de los precios —antes de impuestos— de la actividad perjudicial. Y es más, si en realidad se desea reducir la demanda de una actividad o producto perjudicial, o frenar su avance, «su precio después de impuestos deberá aumentar más que los ingresos y la inflación global»⁸.

De igual forma se manifiesta la OCDE (1994a, pág. 67) al afirmar que «los ingresos que pueden aportar los impuestos medioambientales sobre algunas materias primas o productos contaminantes están en función de la sensibilidad de la oferta y la demanda en relación al precio. Cuanto mayor sea la eficacia del impuesto, es decir, cuanto más contribuya su aplicación a limitar la producción y consumo del bien gravado, menos importante serán los ingresos provenientes de aquél».

⁸ Esto requeriría ajustes fiscales periódicos, con las consiguientes dificultades políticas que ello conllevaría, o un mecanismo de ajuste automático.

Con lo cual, «podrá decirse que los ingresos [fiscales] son inversamente proporcionales a la eficacia de un impuesto medioambiental ... De hecho, el impuesto es pagado y los ingresos recaudados en la medida en que el bien continúa siendo producido y consumido».

Los Organismos Internacionales y los ecoimpuestos

Los Organismos Internacionales coinciden en que la finalidad de los ecoimpuestos, a diferencia de la de los otros tributos tradicionales, es la modificación de los mecanismos del mercado y las conductas, y no la de incrementar los ingresos fiscales. Es más, el objetivo último de un ecoimpuesto debe ser la recaudación cero.

2.1.3. El doble dividendo.

Los impuestos a la producción provocan distorsiones en el sistema de asignación de los recursos y, por lo tanto, tienen un coste desde el punto de vista del óptimo social. Sin embargo, en presencia de fallos del mercado, los ecoimpuestos podrían tener la capacidad de reducir el coste social que implicaría —en otros supuestos— las transferencias de recursos desde el sector privado al Estado. En los últimos tiempos,

algunos autores⁹ —que han tratado este tema desde una óptica medioambiental— han puesto un especial énfasis en las diferencias entre los ecoimpuestos y los que no poseen este carácter. Los impuestos que se establecen únicamente con fines recaudatorios provocan necesariamente distorsiones que los ecoimpuestos podrían mitigar.

Además de proporcionar una mejora sobre el medio ambiente, mediante la reducción de las actividades contaminantes, proveen recursos financieros que pueden destinarse a otras actividades beneficiosas desde un punto de vista social, pues pueden permitir destinar la recaudación a reducir otros impuestos, a incrementar el gasto público o —incluso— a indemnizar a las víctimas de la contaminación¹⁰. En este sentido, la propia Comisión Europea (1997c) señala —refiriéndose a los países que tienen solicitada su entrada en la UE— que el aumento de los ingresos fiscales que obtengan mediante la aplicación de los nuevos impuestos medioambientales, si lo dedican a reducir otros impuestos, o a proyectos medioambientales, es una elección que deberán hacer los países candidatos¹¹.

Por ello, algunos autores defensores de la aplicación de impuestos ecológicos hablan de que los mismos proporcionan un *doble dividendo*: de una parte permiten alcanzar un objetivo medioambiental y,

⁹ Véase, por ejemplo, D. Fullerton y G. Meltcalf (1997) y A. Bovengerg (1998). Una buena recopilación de la literatura económica —al respecto— puede encontrarse en L. Goulder (1995).

¹⁰ Desde el punto de vista de los países de la OCDE, es interesante el trabajo dirigido por A. Majocchi (2000).

¹¹ Pero en esos países —precisamente— por el mayor deterioro de su medio ambiente deberían dedicar una parte de esos nuevos recursos a inversiones medioambientales. Lo cual complementaría otras posibles ayudas procedentes del Banco Europeo de Inversiones o del Programa PHARE.

por otra parte, obtener —además— otros tipos de beneficios. La idea es que las personas deberían pagar más por las cosas que son negativas para el medio ambiente y menos por las que no son dañinas para el mismo¹².

El doble dividendo y la reforma fiscal

El atractivo político de la reforma fiscal relacionada con los ecoimpuestos está muy ligado a la capacidad de lograr el «doble dividendo», como manifiesta la Agencia Europea de Medio Ambiente (1996) al afirmar que «si los ecoimpuestos están bien diseñados e implementados podrían ofrecer un doble dividendo a los políticos, mediante la consecución de mejoras en: a) el medio ambiente, b) la innovación y la competitividad, c) el empleo, y d) el propio sistema fiscal». No es de extrañar —por tanto— el poder de atracción que está despertando, en la actualidad, la posibilidad de establecer ecoimpuestos, desde la perspectiva fiscal.

Los *instrumentos* disponibles para la defensa del medio ambiente *no son neutrales* desde el punto de vista de los resultados económicos. Los costes de la reducción de los niveles de contaminación dependerán del instrumento utilizado. Los instrumentos tradicionales como las

¹² Idea recogida en Comisión Europea (1997c)

regulaciones o la negociación con los productores no generan ingresos y, por lo tanto, el coste social de la intervención medioambiental será mayor que cuando se realiza mediante ecoimpuestos. El incremento de los tipos impositivos de los ecoimpuestos permitirá reducir —aún más— dicho coste social, dado que los ingresos aumentarán, pero esto sólo será factible hasta alcanzar el umbral que representa el nivel de maximización de los ingresos. Desde ese punto de vista, todo nuevo incremento de los tipos impositivos reducirá los niveles de los ingresos. En ese caso, el coste social de la intervención medioambiental sería más elevado.

En nuestra opinión, eso no quiere decir que no deba hacerse, pues la sociedad puede preferir —en un momento dado— seguir reduciendo los niveles de contaminación de un agente peligroso para el medio ambiente, aunque el coste sea elevado, puesto que el objetivo no es conseguir los mayores ingresos fiscales, sino maximizar el bienestar social.

2.1.4. El criterio de eficiencia como objetivo económico.

De acuerdo con lo que ya se ha expuesto, una de las metas de la Unión Europea es la de conseguir un crecimiento económico sostenible y para ello la Comisión Europea (1996, pág. 10) se ha manifestado sobre la necesidad de encontrar soluciones para los problemas medioambientales en el contexto de un análisis coste-eficiencia; es decir, conseguir los objetivos medioambientales con el mínimo coste posible. En este sentido, se puede leer en el citado informe que «la fiscalidad,

puesto que afecta al precio de los bienes, es uno de los instrumentos que puede ser más útil para la consecución de un uso más equilibrado de los recursos naturales escasos e internalizar los costes externos que se puedan generar». Así, por ejemplo, los impuestos sobre la energía promueven un uso más eficiente de recursos que son escasos, al crear incentivos, tanto en los productores, como en los consumidores para utilizar combustibles más limpios y el desarrollo de nuevas tecnologías ahorradoras de esos recursos escasos y que proporcionen recursos alternativos. En este sentido, La Comisión Europea (1997b, pág. 5) reconoce «la enorme mejora en la eficiencia energética conseguida en los países de la UE gracias a la elevación de los precios y los impuestos sobre la energía. La búsqueda de equipos, productos, transportes y viviendas más eficientes desde el punto de vista del consumo energético prosigue. La Comisión Europea ha mostrado que los altos precios de la energía se corresponden con un mayor progreso tecnológico. La economía más sana de la Unión Europea, Alemania, tiene los precios energéticos más altos y también un alto crecimiento económico. Los consumidores están cambiando sus hábitos desde los productos con más *inputs* energéticos hacia los que usan menos energía, y se reducen los costes y la polución. Por este camino doblamos el dividendo medioambiental».

Pero, en líneas generales, para que se cumpla el criterio económico de eficiencia debería —asimismo— cumplirse que la carga fiscal marginal (adicional) sobre un determinado tipo de contaminación sea igual al daño medioambiental marginal (adicional) asociado.

¿Es posible eliminar totalmente la contaminación?

Es especialmente importante realizar un análisis riguroso, que partiendo de posibles escenarios, establezca los costes y los beneficios que se obtendrán con el establecimiento de un ecoimpuesto, pues —como señala N. G. Mankiw en su manual *Principios de Economía*— «eliminar toda la contaminación es imposible. El intento de eliminarla toda cambiaría radicalmente muchos avances tecnológicos que nos permiten disfrutar de un elevado nivel de vida. Pocas personas estarían dispuestas a aceptar una mala nutrición, una asistencia médica inadecuada o una vivienda de mala calidad con el fin de que el medio ambiente estuviera lo más limpio posible.

Los economistas sostienen que algunos ecologistas van en contra de su propia causa, al no pensar en términos económicos. Un medio ambiente limpio es un bien como otros. De hecho, es un bien de lujo: los países ricos pueden permitirse un medio ambiente más limpio que los pobres y, por lo tanto, normalmente tienen una protección más rigurosa del medio ambiente».

Por ello es importante centrarse en los sectores donde los niveles de contaminación son peligrosos y no experimentar intentando afectar con ecoimpuestos a todos los sectores económicos, aunque alguno de estos sean poco contaminantes y tengan una gran incidencia en la actividad económica y en el empleo¹³.

¹³ Véase, al respecto, J. Barde (1997), quien previene sobre la cautela con la que deben ser usados, ya que su aplicación —en algunos países— es demasiado reciente como para conocer sus efectos.

En este sentido, la valoración de la eficiencia de los ecoimpuestos conlleva un alto grado de dificultad en numerosos países. El escaso nivel de desarrollo socioeconómico de muchos de ellos, les lleva por el camino del desarrollo industrial a toda costa. Por otra parte, si los impuestos medioambientales sobre la contaminación son más elevados en los países desarrollados, buena parte de la producción considerada peligrosa para el medio ambiente se traslada hacia otros países con una fiscalidad más tolerante, cuando es bien sabido que los daños medioambientales no tienen fronteras. De todas formas, desde el punto de vista del consumo de recursos escasos, las actuaciones fiscales de los países desarrollados pueden ser muy provechosas, dado que éstos son quienes mayor proporción de recursos naturales consumen y quienes pueden desarrollar las tecnologías que luego pueden aplicarse en otros lugares del mundo.

Finalmente, debemos señalar que la concepción tradicional de los impuestos parece exigir el cumplimiento de un principio fiscal de neutralidad; sin embargo, desde el punto de vista de la *eficiencia económica*, la neutralidad puede entenderse de una forma distinta a la interpretación que los juristas hacen de ella, puesto que podríamos entender por *neutralidad económica* que la recaudación impositiva se realice con el mínimo coste posible, tanto administrativo —derivado de la necesidad del cumplimiento exigible a los contribuyentes— como de las distorsiones introducidas en el proceso económico. Mientras que, desde un

punto de vista jurídico, el concepto de neutralidad suele ir ligado con la uniformidad en la imposición: que productos y servicios similares no tengan una fiscalidad diferente.

Sin embargo, los ecoimpuestos precisan ir en contra de este principio de neutralidad jurídica. A los ecoimpuestos *se les exigen que no sean neutrales*, puesto que sus objetivos no son recaudatorios, sino de protección del medio ambiente y para ello deben cambiar los comportamientos de los agentes económicos en relación con la contaminación. Lo cual no deja de ser interpretativo. Podría afirmarse que este tipo de impuestos no interfieren con el principio de neutralidad, si la perspectiva es de carácter económico y se le exige eficiencia en la consecución de los objetivos, que en su caso son estrictamente proteccionistas con el medio ambiente.

2.1.5. Ventajas atribuidas a los instrumentos fiscales.

Los instrumentos económicos tienen la ventaja de *reconocer* implícitamente *que las empresas son diferentes*, siendo —por tanto— más flexibles que las normas reguladoras. Éstos ejercen una influencia sobre los precios y las cantidades producidas, pudiendo conseguir los objetivos medioambientales de una forma más rápida y eficiente. Según la Comisión Europea (2000h), permiten —a corto plazo— reducir las emisiones contaminantes donde es más barato, ya que cada empresa conoce el valor de su propia contaminación y, por lo tanto, las empresas reducirán sus emisiones contaminantes siempre que el coste de dicha

reducción sea menor que el canon a pagar por no hacerlo¹⁴. A largo plazo, los instrumentos fiscales proporcionan los incentivos para que las empresas inviertan en mejoras tecnológicas que redunden en una mayor calidad medioambiental. La normativa sobre medio ambiente ha estado basada tradicionalmente en la fijación de valores límites para contaminar. De esta forma, se crean derechos para contaminar y las empresas no tienen incentivos para reducir esas cantidades máximas precisamente fijadas. Por otra parte, habría que reconocer —además— que es prácticamente imposible que una normativa reguladora sea capaz de diferenciar las enormes posibilidades de contaminación en la que pueden incurrir empresas muy diferentes, así como el esfuerzo que cada una de éstas tendrían que realizar para invertir en la consecución de tecnologías más limpias.

La *incertidumbre* ofrece otra de las razones para utilizar los instrumentos que actúan sobre las fuerzas del mercado, pues éstos tienen la capacidad de revelar informaciones que para el legislador pudieran pasar inadvertidas. Lo cual no quiere decir que los instrumentos fiscales vayan a eliminar la incertidumbre, ya que los resultados del establecimiento de un ecoimpuesto no podemos conocerlos hasta pasado un tiempo. En este sentido, es una premisa importante que los *mercados* funcionen correctamente, sean *competitivos* y reaccionen a las variaciones de los precios. Cuanto más competitivos sean los mercados, mayores serán las posibilidades de éxito de los instrumentos de carácter económico. Pero, todos sabemos que los mercados no son tan perfectos,

¹⁴ Véase —asimismo— M. Hoel (1998).

ni funcionan con esos niveles de competencia requeridos, por lo que — en algunos casos— la combinación de distintas medidas puede ser una solución más adecuada.

En este sentido, los *instrumentos reguladores* siguen siendo necesarios en los casos donde la incertidumbre es muy acusada y en los que los posibles daños sobre el medio ambiente puedan ser especialmente graves, o muy costosa su solución posterior. De todas formas, con independencia de los mecanismos adoptados, el proceso económico hace necesario un diseño de la política medioambiental que no distorione el proceso de la actividad económica imponiendo costes suplementarios e innecesarios.

En resumen, en circunstancias normales, los *instrumentos económicos*, en general, y los fiscales, en particular, *deberían ser preferidos* —según J. Klarer, P. Francis y J. McNicholas (1999)— *por las siguientes cuestiones*:

- Son claves para el logro de un *desarrollo económico sostenible*. Estos instrumentos permiten integrar los aspectos medioambientales en una estructura favorecedora de incentivos económicos que posibiliten un cambio en la asignación de los recursos a favor de las actividades menos nocivas para el medio ambiente.
- Posibilitan la *internalización de los costes sociales*, reflejando el coste de la contaminación en los precios de los bienes y servicios. En ausencia de estos, los precios de mercado serían menores y se producirían distorsiones en el sistema económico.

- Son *más eficientes*, desde el punto de vista de los costes, que los instrumentos medioambientales tradicionales. Los instrumentos fiscales —si están bien diseñados— pueden conseguir —cada vez— mayores niveles de reducción de la contaminación, siempre que las empresas vean posibilidades de seguir reduciendo sus costes productivos.
- Facilitan el cumplimiento del *principio comunitario* que establece que *quien contamina, paga*.
- Permiten *incrementar los ingresos* para inversiones medioambientales o para realizar otros gastos públicos. En la actualidad, la tendencia en los países desarrollados se dirige hacia una reforma fiscal que posibilite que los ingresos obtenidos mediante ecoimpuestos sirvan para compensar las reducciones de otros impuestos en los Presupuestos Generales de los Estados.
- Son compatibles con las tendencias actuales de *reforma de los sistemas fiscales*. En este sentido, pueden contribuir al logro de objetivos políticos globales, tales como: dotar de mayor efectividad a las intervenciones gubernamentales, reducir los costes de las mismas, estimular las inversiones privadas y reducir las distorsiones en el sistema fiscal.
- Tienen un efecto positivo sobre la *innovación y la competitividad*. Al elevar los precios de las actividades contaminantes, los ecoimpuestos favorecen el desarrollo y el comercio de tecnologías más eficientes. Las empresas que operan con tecnologías más limpias y eficientes, también

lo suelen hacer con menores costes e incrementan —por tanto— sus niveles de competitividad.

- Ayudan a las empresas y a los consumidores a tomar *decisiones a largo plazo*, mostrando a los agentes económicos el coste de la polución y el consumo de recursos no renovables, de forma que éstos pueden establecer planes que minoren el daño ecológico y ahorren dinero a largo plazo.
- Son adecuados como instrumento de reducción de la denominada '*polución difusa*'; es decir, aquélla que tiene un origen en varias fuentes alternativas, tales como: emisiones de vehículos, desechos químicos en la agricultura, desechos de embalajes, etc. Este tipo de contaminación puede ser controlada, con menores costes, con los instrumentos de carácter económico que con los de carácter tradicional.

2.2. La Unión Europea y los ecoimpuestos.

La Comisión Europea se ha manifestado claramente en favor de los instrumentos fiscales para el logro de los objetivos de la política medioambiental y ha instado a los países miembros al uso preferente de los mismos, lo cual ha comenzado a ocurrir en los últimos años¹⁵. Y, por otra parte, ha considerado —asimismo— importante precisar el marco jurídico aplicable a los Estados miembros para la implantación de ecoimpuestos.

¹⁵ Según la Agencia Europea de Medio Ambiente (1996), a mediados de los noventa, el uso de este tipo de instrumentos se había incrementado —aproximadamente— en un 50 por ciento en el conjunto de los países de la OCDE.

2.2.1. Contexto jurídico.

Las *bases jurídicas* de la *política medioambiental comunitaria*¹⁶ se establecen, de forma explícita, en el Acta Única Europea, aprobada el 17 de febrero de 1986, en la que se introduce un nuevo Título VII sobre Medio Ambiente. Los artículos 130R, 130S y 130T van a definir los principios reguladores de este tipo de política, que tiene un carácter supranacional, aunque matizado por el trasfondo del principio de subsidiaridad. Posteriormente, con las firmas de los Tratados de Maastrich, el 7 de febrero de 1992, y Ámsterdam, el 2 de octubre de 1997, quedan sentadas las bases de la normativa comunitaria en materia ambiental.

En este sentido, el *artículo 2* del Tratado de la Unión Europea establece que «tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria, un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente»; y en el *artículo 3* se señala que para alcanzar estos fines, la Comunidad llevará a cabo —entre otras— una política de medio ambiente. Los *objetivos fundamentales* de la misma —señalados en el *artículo 130R*— son: «la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente; la protección de la salud de las personas; la utilización prudente y racional de los recursos natu-

¹⁶ Sobre los aspectos jurídicos de la tributación ambiental en la Unión Europea, pueden consultarse E. Alonso (1993), P. Herrera y F Serrano (1994), R. Martín Mateo (1989) y R. Martín Mateo (1997), entre otros.

rales; y el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente».

Por otra parte, se marca el *fin fundamental* de alcanzar un *nivel de protección elevado*, teniendo en cuenta la diversidad de situaciones que existe entre los distintos países miembros. Para ello, la Comunidad «se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente de la misma, y en el principio de que quien contamina, paga»¹⁷. Y lo que es importante, «las exigencias de la protección del medio ambiente deberán de integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la Comunidad». Aunque, la política medioambiental tiene un carácter supranacional, se les faculta a los Estados miembros a utilizar cláusulas de salvaguardia por motivos medioambientales no económicos, con carácter provisional y sometidas a un procedimiento comunitario de control.

El Consejo Europeo tiene la responsabilidad de decidir las medidas a emprender para alcanzar los objetivos fijados en el citado artículo 130R, que deberán tomarse por *unanimidad* en los casos de: «medidas esencialmente de carácter fiscal; medidas de ordenación territorial, de ordenación del suelo con excepción de la gestión de los residuos y las medidas de carácter general, así como medidas relativas a la gestión de los recursos hídricos; y medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energé-

¹⁷ Véase Comisión Europea (1997b).

tico». Por otra parte, el Consejo Europeo podrá definir las materias en las que las decisiones puedan ser tomadas por *mayoría cualificada*¹⁸. Y, sin perjuicio de los programas de acción comunitaria, los Estados miembros deberán financiar y ejecutar las medidas relacionadas con la política de medio ambiente, salvo que —por circunstancias excepcionales— la medida a adoptar implique costes desproporcionados, en cuyo caso el Consejo podrá, con carácter temporal, establecer medidas de apoyo financiero.

Sin embargo, el Tratado no fue concebido teniendo en cuenta la existencia de medidas fiscales de carácter medioambiental, por lo que su evaluación jurídico-económica deberá de ser compleja y relacionada, principalmente, con aspectos tales como: los derechos de aduana (artículos 9 a 12 del mismo), las restricciones cuantitativas a la importación y exportación de mercancías o medidas de efecto equivalente (artículos 30 a 36), la política de transporte (artículo 76), ayudas estatales que falseen la competencia (artículos 92 y 93), y los tributos internos que discriminen los productos de otros Estados miembros o protejan la producción nacional (artículo 95).

Como opina Jos Delbeke¹⁹, «los Estados miembros no deberían usar impuestos medioambientales para discriminar contra los productos de otros Estados miembros o a terceros países, o a favor de los productores nacionales. Los impuestos precisan ser no discriminatorios. Este es un requerimiento básico». Una vez solventado este problema, nos

¹⁸ Puede consultarse —al respecto— Comisión Europea (2000i).

¹⁹ Presidente de la Unidad de Cambio Climático de la Dirección General de Medio Ambiente de la Unión Europea. La cita está recogida de Comisión Europea (1997b, pág. 4).

encontramos con otro no menos importante en el ámbito comunitario: el de las ayudas estatales.

2.2.2. El problema de las subvenciones en el ámbito de la Unión Europea.

Este tipo de instrumento ha sido muy utilizado por la política económica, en general, y la política medioambiental, en particular. Desde un punto de vista económico, las subvenciones u otros incentivos para fomentar el recurso a la utilización de tecnologías limpias pueden parecer —en principio— similares al uso de los impuestos contra la contaminación, pero son muy distintos. En ambos casos, se pretende eliminar la diferencia entre los costes sociales y privados derivados de la existencia de contaminación; sin embargo, esto sería cierto si no existieran efectos colaterales en otros sectores económicos. El uso de las subvenciones y primas pueden introducir desequilibrios en la distribución de la renta intersectorial. Estas medidas han sido —tradicionalmente— utilizadas con fines de carácter social, para proteger los niveles de renta de algunos colectivos sociales: por ejemplo, en el sector agrario. Pero su uso para alcanzar los objetivos de la política medioambiental es problemático en los países comunitarios, puesto que pagar por no contaminar va en sentido opuesto al principio de que el que contamina, paga, y —además— puede entrar en colisión con la política de defensa de la competencia.

Aquí radica el principal inconveniente que puede achacársele a estos instrumentos: la política de la competencia es una de las políticas

más antiguas e importantes en el seno de la legislación comunitaria y en cierto sentido posee —generalmente— un carácter prioritario²⁰. Lo cual, no significa que estos instrumentos puedan ser útiles cuando no sea posible o conveniente aplicar el principio de que el que contamina, paga. Por ejemplo, en todos los casos relacionados con la investigación y difusión de nuevas tecnologías no contaminantes. Por lo tanto, en algunos casos, las subvenciones pueden resultar beneficiosas para el medio ambiente —especialmente, cuando sus objetivos son medioambientales— y en otras no —generalmente, cuando los objetivos son de otro tipo—, como puede comprobarse en el cuadro adjunto.

Impacto medioambiental de subsidios: Algunos ejemplos

Tipos de subsidios *Impacto medioambiental*

En la agricultura

<p>Las transferencias generadas como resultado de la política agrícola suponían aproximadamente 333.000 millones de \$ anuales en los países de la OCDE y el 2% del PIB de los mismos, en 1993.</p> <p>El sistema de irrigación ofertado por el gobierno estadounidense cuesta más de 1.000 millones de \$ anuales, de los que sólo se recuperan un 25% a través de tasas. Y un 6% de los agricultores reciben más del 50% de los beneficios.</p>	<p>El impacto global depende de las circunstancias medioambientales y económicas. Algunos componentes de estas subvenciones tienen un impacto negativo en el medio ambiente (por ejemplo, polución por el uso de pesticidas y fertilizantes, erosión, desecación).</p>
---	--

²⁰ Puede consultarse DO C 72 de 10 de marzo de 1994, pág. 3, donde se recogen las directrices comunitarias, sobre las ayudas estatales a favor del medio ambiente, que pueden ser compatibles con las reglas de la competencia en seno de los países comunitarios. Véase —asimismo— Comisión Europea (1997b).

En la industria

<p>El coste neto de las ayudas públicas a las actividades industriales fue de unos 66.000 millones de \$ anuales de media para el periodo 1986-89. Esto significó el 22% del V.A.B. del sector, en los países de la OCDE. Las ayudas a la inversión significaron un 28%, al desarrollo regional el 22%, a la promoción a las exportaciones el 20% y a la I+D un 12% y otras el 18%.</p>	<p>Cuando el procesado de materias primas y el uso de la energía están subsidiados, es probable que se produzca un impacto negativo en lo relacionado con el reciclaje, y muy negativo con respecto de las emisiones y residuos. Aproximadamente, del 50 al 75% del total de las emisiones y de los residuos son generados como consecuencia de estas actividades.</p>
---	--

En el sector energético

<p>Subsidios anuales al carbón por 10.300 millones de \$ en 7 países de la OCDE, en 1991.</p>	<p>Los subsidios al carbón²¹ favorecen el uso de energía 'negra', en lugar de usar energía 'verde'.</p>
---	--

En los transportes por carretera

<p>Según datos de los EE.UU., sólo el 21% de las inversiones en carreteras es pagado por los contribuyentes. Aproximadamente, unos 15.000 millones de \$ en 1991. En otros países, se realizan —asimismo— importantes transferencias de rentas a favor de los transportistas.</p>	<p>Estos subsidios incentivan el tráfico rodado, que es mucho más contaminante que el tráfico por ferrocarril o el marítimo.</p>
---	--

²¹ Véanse D. Pearce (1991) y M. Pearson y S. Smith (1991).

En el sector pesquero

<p>Los subsidios representaban —aproximadamente— unos 50.000 millones de \$ en los países de la OCDE, a principios de los noventa.</p>	<p>Los caladeros están siendo esquilados. Un mayor control en el pasado hubiera permitido mayores capturas en el presente.</p>
--	--

Fuente: OCDE (1997b).

La Comisión Europea (1997c) se ha planteado como objetivo el lograr un cierto equilibrio entre los aspectos medioambientales y los puramente comerciales, de forma que se eviten situaciones de abuso mediante la implantación de impuestos: por ejemplo, el derecho a contaminar de las industrias poderosas mediante el pago de tasas. Por esta razón, la Comisión exige la notificación antes de introducir nuevas cargas medioambientales. Lo cual permite que —desde Bruselas— se estudien las implicaciones que la medida a establecer pueda tener con respecto al derecho comunitario y puedan opinar —asimismo, sobre ella— el resto de los países miembros.

2.2.3. La Reforma Fiscal Verde.

La Reforma Fiscal Verde hay que considerarla en el marco más general de la reforma fiscal puesta en marcha por los Estados Unidos y el Reino Unido en los años ochenta y por el resto de los países europeos en los noventa. Según A. Gago y X. Álvarez (1995), el primer elemento distintivo de este modelo reformista es una alteración en la jerarquía de los principios impositivos en beneficio de la eficiencia, la equidad

horizontal²² y la sencillez. Las soluciones técnicas aplicadas por cada país deriva del criterio anterior y están llevándose a cabo en la práctica totalidad de los países de la OCDE²³. El cuadro adjunto sintetiza bastante bien los criterios de esta reforma.

Características básicas del modelo extensivo de reforma fiscal

Cambio de jerarquía en los principios impositivos

- Atención prioritaria al criterio de eficiencia económica.
- Recuperación del principio de sencillez administrativa.
- Relevancia del principio de equidad horizontal.
- Pérdida de importancia del criterio de equidad vertical.

Soluciones técnicas

- Reducciones en los tipos máximos de IRPF e impuesto sobre sociedades.
- Disminución del número de tramos.
- Máxima extensión de las bases imponibles.
- Eliminación de tratamientos preferenciales.
- Reducción en los sistemas tradicionales de incentivos.
- Mayor proporción de la imposición indirecta.

FUENTE: A. Gago y X. Labandeira (1999).

Éste es el contexto donde hay que situar la aparición de la denominada Reforma Fiscal Verde. Los Ministerios de Hacienda precisan de nuevos tributos que compensen la menor recaudación fiscal por la vía directa, y que ofrezcan —a la vez— una respuesta positiva a algunos de

²² Es decir, que los individuos que son esencialmente iguales paguen los mismos impuestos, frente al criterio de equidad vertical que establece que quienes son esencialmente distintos tengan proporcionalmente distinta carga fiscal. Esta última es el fundamento de los impuestos directos progresivos.

²³ Véase P. Ekins y S. Speck (2000b).

los problemas medioambientales graves existentes en los países más industrializados. Y en lugar de plantearse introducir nuevos ecoimpuestos centrados en problemas específicos, o suprimir subsidios negativos para el medio ambiente, *algunos países comunitarios están dirigiendo su atención hacia una aproximación que considere a los ecoimpuestos en un programa fiscal global que tenga siempre presente la perspectiva medioambiental*. Lo ideal sería hablar —incluso— de *reforma presupuestaria verde*, pues en ella quedaría —asimismo— incluida la vertiente del gasto, lo que sería importante si se desea plantear la necesaria reformulación de los subsidios²⁴.

La reforma presupuestaria verde

Esta reforma es acometida desde tres vertientes: a) eliminando o modificando los subsidios existentes que distorsionan el libre funcionamiento del mercado, o que posean efectos negativos sobre el medio ambiente; b) reestructurando los impuestos, en general; y c) estableciendo nuevos gravámenes, en forma de ecoimpuestos o similares.

Otra aportación de esta reforma fiscal verde es la idea de la constitución de un *fondo medioambiental* que permita destinar los ingresos

²⁴ Véase al respecto los trabajos de Agencia Internacional de la Energía (2000), A. Michaelis (1997), A. Cristofaro (1997) y A. Kraemer y M. Buck (1998), en relación con los subsidios que soportan los sectores energético, transporte y agua. Y, desde un punto de vista más general, el capítulo 4 de Banco Mundial (1997), donde se analiza la relación entre subsidios y medio ambiente.

obtenidos, por la vía del establecimiento de ciertos ecoimpuestos, a la resolución de posibles contingencias. De esta forma, una parte del total de lo recaudado no se integrará en los presupuestos generales, sino que se le establecerá un destino específico, generalmente, con propósitos medioambientales.

Así, por ejemplo, **Austria** aprobó —en 1996— un programa de *impuestos energéticos* que eleva los gravámenes que recaen sobre el consumo de gas natural y electricidad; y los ingresos generados son destinados a un fondo especial, con la finalidad de poner en marcha programas de ahorro energético. Por otro lado, los nuevos impuestos sobre los combustibles para automóviles son destinados a la creación de infraestructuras para el transporte público.

En el caso de los países nórdicos ocurre algo similar respecto del impuesto sobre los *óxidos de nitrógeno* (NO_x). En **Suecia**, los ingresos obtenidos son reembolsados a las empresas en función de su producción energética, de esta forma, las que sean más eficientes recibirán más fondos que lo que tuvieron que pagar por el impuesto. Este gravamen está presidido por el principio de la neutralidad impositiva; es decir, que el saldo global de este fondo medioambiental debe ser nulo. Se establece así un incentivo para que las empresas inviertan en nuevas tecnológicas ahorradoras de energía, ya que, si lo hacen, serán subvencionadas por aquellas otras que son menos eficientes. Otro caso a citar es el de los impuestos que recaen en las emisiones de *dióxido de azufre* (SO₂) en **Suecia**, **Noruega** y **Dinamarca**, donde los ingresos obtenidos son destinados —parcialmente— a programas de inversión en reducción de

este tipo de emisiones²⁵. Sin embargo, **Suecia** tiene previsto un nuevo incremento de las cargas fiscales que recaigan sobre la producción de energía eléctrica en centrales nucleares, con la finalidad de mejorar las posibilidades de creación de empleo. La *ventaja principal* de este instrumento es la de crear incentivos en las empresas para invertir, buscando ser cada vez más eficiente desde el punto de vista del consumo energético y, como vemos en el caso reciente de Suecia, con otro tipo de finalidad. El inconveniente está —sin embargo— en que no proporciona recursos a la política medioambiental.

Por lo que respecta a la *reforma presupuestaria verde*, aquella que implica la realización de cambios en la estructura impositiva del país²⁶, **Suecia** ha sido —también— uno de los primeros países europeos en abordarla. A principios de los noventa, introduce ecoimpuestos sobre la energía, las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) y de dióxido de azufre (SO₂), y sobre el uso de agua y la generación de residuos, con la finalidad de reducir alrededor de 4,3 puntos los tipos impositivos del Impuesto sobre las Rentas de las Personas Físicas y las contribuciones a la Seguridad Social. El alcance de esta reforma supone —en los momentos actuales— alrededor del 1,9 por ciento del total de sus ingresos fiscales.

En 1993, **Bélgica** aumenta los impuestos energéticos para reducir las contribuciones de las empresas a la Seguridad Social en un 1,5 por ciento.

²⁵ Ejemplos recogidos de S. Speck y P. Ekins (2000).

²⁶ Esta finalidad había sido comentada —con anterioridad— en el contexto de lo que se suele denominar la obtención de un «doble dividendo».

Por su parte, **Dinamarca** estableció una nueva fiscalidad sobre el consumo de electricidad, el consumo de agua y los automóviles, en 1993, sobre las emisiones de CO₂ y SO₂, en 1995, y nuevos recargos sobre las familias y las empresas industriales, en 1998, y ello con la finalidad de reducir los gravámenes que recaen sobre la renta personal y las contribuciones a la Seguridad Social, por una parte, y para crear incentivos para las inversiones en reducción del consumo energético, de otra. El alcance de estas medidas representa un 2,5 por ciento del total de los ingresos fiscales de este país.

En los últimos años, otros países comunitarios están —también— siguiendo esta misma línea de actuación. Así, **Holanda** establece, en 1996, una nueva fiscalidad sobre la energía y las emisiones de CO₂, con la intención de reducir los impuestos sobre las rentas personales y los beneficios de las empresas, y las contribuciones empresariales a la Seguridad Social, por un montante de aproximadamente un 0,8 por ciento del total de sus ingresos fiscales, en 1998.

El **Reino Unido** estableció un impuesto sobre residuos en 1996, y ha aprobado una nueva carga fiscal sobre la energía para 2001, así como otros recargos para 2002. Los fondos obtenidos serán dedicados —principalmente— a reducir las cotizaciones sociales de las empresas²⁷.

Asimismo, **Finlandia** estableció, en 1997, gravámenes sobre las emisiones de CO₂ y la existencia de basureros, con la intención de reducir los impuestos sobre la renta personal y las contribuciones empresariales a la Seguridad Social, por un montante que representa

²⁷ Con estas medidas persiguen ganar competitividad frente a las empresas de otros países, mediante la reducción de los costes laborales.

aproximadamente un 0,5 por ciento del total de los ingresos fiscales en la actualidad.

Por último, **Alemania** estableció, en 1999, nuevas cargas sobre los combustibles derivados del petróleo y la electricidad, con la finalidad de reducir las contribuciones a la Seguridad Social de los trabajadores²⁸; y, en una segunda etapa (2000 a 2003), estos impuestos se irán incrementado de forma paulatina²⁹; e **Italia** gravó las emisiones de CO₂, con la misma finalidad y un importe de alrededor de 600 mil euros. Por su parte, **Francia** tenía previsto el establecimiento de otro ecoimpuesto sobre la energía y las emisiones de CO₂, que afectaría a más de 40.000 factorías, para financiar el programa de introducción de la jornada de 35 horas semanales. De esta forma, pretendía obtener los ingresos necesarios para subvencionar a las empresas que así lo hicieran³⁰. El Gobierno francés había previsto que entrara en vigor el 1 de enero de 2001 y recaudar por este concepto, en dos años, unos 315.000 millones de pesetas. Pero, una reciente decisión del Consejo Constitucional de ese país —el 26 de diciembre de 2000— derogaba la Ley de ampliación de este ecoimpuesto, por no cumplir con la finalidad invocada; es decir, la de reducir el efecto invernadero³¹.

²⁸ Éstas pasaron de un 20,3% a un 19,5%, en 1999, y de esta última cifra a un 19,3% en 2000.

²⁹ Desde 12,7 a 20,5 euros el megavatio hora.

³⁰ Está previsto una subvención a las empresas de 610 euros por cada trabajador que reduzca su jornada laboral.

³¹ El Consejo Constitucional francés alega que el citado ecoimpuesto pretendía gravar la producción de energía eléctrica sin distinguir su origen. Así, por ejemplo, se dice: «Que teniendo en cuenta el origen de la producción eléctrica en Francia —el 80 por ciento es de origen nuclear—, el consumo de electricidad contribuye muy poco a la emisión de óxidos carbónicos».

Se trata de una reforma a la que —en estos últimos años— se han ido sumando algunos países comunitarios, con el beneplácito de la propia Comisión (1997c) que viene recomendando —a los países miembros— la adopción de ecoimpuestos energéticos que reduzcan la polución, con la finalidad —a su vez— de reducir las cargas impositivas que recaen sobre el factor trabajo y estimular así la creación de nuevo empleo³².

El profesor Alberto Gago ha declarado que, si en España se aplicase una reforma fiscal verde similar a la existente en los países nórdicos, la recaudación —por estos conceptos— podría alcanzar la cifra del billón de pesetas³³.

**El Consejo Constitucional francés y el ecoimpuesto
para financiar la jornada de 35 horas**

Esta decisión del Consejo Constitucional francés puede crear un precedente en otros países, en contra del exceso de celo de algunos políticos en la búsqueda del ‘doble dividendo’. Los ecoimpuestos deben perseguir la finalidad que el legislador les señala: reducir los niveles de contaminación. No se deben establecer impuestos —la denominación es lo de menos— que digan tener esa finalidad y, sin embargo, sean utilizados —únicamente— para recaudar fondos para otros fines.

³² Desde el punto de vista de los países de la OCDE, puede consultarse A. Majocchi (1996) y C. Carraro y D. Siniscalco (1996).

³³ Opinión recogida en La Gaceta de los Negocios, el 14 de julio de 2000. Donde, se señala —además— que los países de la OCDE obtienen mediante ecotasas —de media— alrededor de un 6,5 por ciento de sus Presupuestos.

2.2.4. La necesidad de un marco comunitario.

La *visión comunitaria* sobre los instrumentos económicos aplicables por la política medioambiental parte —en gran medida— del V Programa de Medio Ambiente y se completa en el recientemente difundido VI Programa. El primero de ellos comenzaba diciendo que para tener precios correctos desde el punto de vista social, el uso de instrumentos económicos y fiscales deberá constituir una parte cada vez más importante del total. La finalidad fundamental es la de ‘internalizar’ todos los costes externos de carácter medioambiental para que los productos ecológicos no tengan una desventaja competitiva en el mercado al lado de los productos que contaminan y producen residuos. Una comunicación de la Comisión Europea (1994) sobre el crecimiento económico y el medio ambiente venía a resaltar que —en las economías de mercado— las señales de precios son fundamentales. Las variaciones de los precios influyen en las decisiones de compra de los consumidores, y determinan la producción, la organización del proceso productivo y el desarrollo tecnológico de las empresas. Por lo tanto, que los precios sean correctos y reflejen todos los costes y beneficios que genera el proceso productivo es esencial para nuestras economías de mercado, y los ecoimpuestos pueden contribuir a ello.

Recientemente, la Comisión Europea (1997b) —en un informe específico sobre los ecoimpuestos— venía a redundar en las mismas premisas, al decir que «el recurso a impuestos y gravámenes ambientales es cada vez mayor por parte de los países miembros, de acuerdo con el V Programa Comunitario de Medio Ambiente y su reciente revisión.

La Comisión apoya esta evolución ya que amplía las perspectivas para poder aplicar una política medioambiental con una mejor relación coste-eficiencia. Sin embargo esta tendencia lleva aparejados también posibles conflictos con otros aspectos de la política comunitaria, en particular con la construcción del mercado único».

El establecimiento de un marco comunitario en relación con los instrumentos medioambientales es —pues— un requisito urgente, ya que permitiría a los Estados miembros tener una mejor perspectiva del camino a recorrer en la implantación de ecoimpuestos sin el temor de perder competitividad en el caso de que éstos actuaran de forma aislada³⁴. La Comisión Europea (2000i) pretende conseguirlo mediante la aprobación de una propuesta que permita el voto por mayoría cualificada en los temas fiscales relacionados con el medio ambiente.

Ese *marco comunitario* se ha ido perfilando —en los últimos años— en torno a las siguientes premisas³⁵:

- a) La necesidad de explorar e incrementar el uso de los *impuestos energéticos y medioambientales*. De todas formas, aunque —en general— los instrumentos fiscales demuestran —en la práctica— tener buena capacidad para alcanzar los objetivos medioambientales, es necesario valorar muy bien los efectos que puedan tener sobre la competitividad y el empleo.
- b) Aunque, la combinación de instrumentos económicos no sea exactamente la misma en todos los países miembros, sí es necesario que

³⁴ Véase P. Ekins y S. Speck (2000a).

³⁵ Véase Comisión de las Comunidades Europeas (1996).

no se produzcan distorsiones en el funcionamiento del Mercado Único.

- c) A pesar de que los Estados miembros son los que mejor pueden valorar los efectos de estos instrumentos económicos y los que mejor pueden establecer los objetivos medioambientales para su propio país, el *carácter transfronterizo* de los temas medioambientales *exige* la existencia de un cierto *marco de actuación a nivel comunitario*. Por ejemplo, en el campo de la fiscalidad sobre los productos energéticos, que es considerada por la Comisión clave para poder reducir las emisiones de CO₂.

2.2.5. Hacia el establecimiento de un ecoimpuesto europeo.

En un *periodo inicial*, la preocupación europea giró en torno al objetivo estratégico de *asegurar el abastecimiento energético*. De hecho, de las tres Comunidades creadas, dos estaban relacionadas con ese objetivo: la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) creada por el Tratado de París en 1951, y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) creada por el Tratado de Roma en 1957³⁶. Sin embargo, tras las crisis energéticas de 1974 y 1979, se produce un *viraje* en la escala de prioridades de la Comunidad Europea prevaleciendo los *criterios de ahorro energético*. La *nueva estrategia* de la *política energética* quedaba establecida en una Resolución inicial

³⁶ Como es sobradamente conocido, la tercera era la Comunidad Económica Europea creada, asimismo, mediante el Tratado de Roma.

del Consejo³⁷, cuya filosofía ha sido completada en algunas directivas posteriores, durante los años ochenta³⁸, que tratan de reducir la contaminación atmosférica en los países de la Unión Europea.

Según A. Vaquera³⁹ (1999), «el origen más próximo de las propuestas comunitarias relativas a la limitación de las emisiones de CO₂ en relación con la fiscalidad, se sitúa, a nuestro parecer, en el Consejo de Energía y Medio Ambiente de 29 de octubre de 1990, en el que se decidió estabilizar las descargas en el territorio de la Comunidad para el año 2000 en la cuantía de 1990, para lo cual se declaran precisas todas las medidas al alcance de los poderes públicos, como son las tributarias». Es más, la Comisión Europea siempre se manifestó a favor de las medidas fiscales, por considerarlas más eficaces para el logro de este objetivo⁴⁰.

Desde esos momentos, la lucha de la Comisión por implantar un ecoimpuesto sobre el consumo de energía —excepto las renovables— y las emisiones de dióxido de carbono a la atmósfera es casi permanente. En 1991, el Comisario Europeo para el Medio Ambiente, Carlo Ripa di Meana, solicitó la aprobación de un ecoimpuesto —sobre las actividades referidas— de 10 dólares por la cantidad de energía equivalente a

³⁷ Publicada en el DOCE C 153, de 9 de julio de 1975.

³⁸ Las fundamentales son la Directiva del Consejo 84/360/CEE (DOCE L 188, de 16 de julio de 1984) en la que se establecen las bases de la lucha contra la contaminación atmosférica producida por la actividad industrial, y la Directiva del Consejo 88/609/CEE (DOCE L 336, de 7 de diciembre de 1988) en la que se limitan las emisiones a la atmósfera de determinadas sustancias tóxicas.

³⁹ El texto de este autor es una buena fuente en relación con la problemática jurídica de los ecoimpuestos.

⁴⁰ Véase B. Fernández de Bo (1993).

un barril de petróleo⁴¹. La Comisión pretendió llegar a la Cumbre de Río con una postura unitaria, que forzara a los Estados Unidos y a Japón a tomar medidas similares⁴². Sin embargo, esto no pudo ser así y dicha Cumbre —por diversos motivos, éste entre otros— terminó siendo un fracaso. Los compromisos alcanzados fueron tan débiles que —incluso— los suscribió España, país que ha liderado el veto al ecoimpuesto europeo. Pero, no sólo los países más industrializados se negaron a reducir sus emisiones de forma drástica, sino que los países exportadores de petróleo —muchos de ellos, no tan ricos—, nunca vieron con buenos ojos el establecimiento de ecoimpuestos en los países industrializados, con el objetivo de reducir un consumo que es la base de sus exportaciones⁴³.

La *primera propuesta* formal para el establecimiento de este *ecoimpuesto* fue formulada por la Comisión Europea (1992b), como un impuesto indirecto, similar a los impuestos especiales, aplicable en todo el territorio de la Comunidad⁴⁴, que incide en la extracción, fabricación

⁴¹ Los Verdes Europeos solicitaban —por aquel entonces— que la medida alcanzara los 20 dólares.

⁴² La Comisión en una Comunicación dirigida al Consejo, el 8 de febrero de 1990, hablaba de la necesidad de aplicar un tributo a las emisiones de CO₂, con una perspectiva de largo plazo y la necesidad de que éste no fuese estrictamente comunitario. De hecho, el proyecto de este tributo especificaba en el artículo 1.2 que su entrada en vigor quedaba supeditada «a la puesta en marcha, por parte de otros países miembros de la OCDE, de un impuesto parecido (el subrayado es nuestro) o de medidas con una repercusión financiera equivalente a las que se mencionan en la presente Directiva».

⁴³ Esto explica la oposición a estas medidas —entre otros— de Argelia, Ecuador, Indonesia, Irak, Irán, México, Nigeria y Venezuela en la Cumbre de Río.

⁴⁴ Aunque, con algunas excepciones territoriales. Por ejemplo, en el caso de España, las ciudades de Ceuta y Melilla.

o importación de ciertos combustibles⁴⁵, carburantes⁴⁶ y la energía eléctrica y el calor generados por centrales eléctricas de capacidad superior a 10 megavatios. La *cuantía del impuesto* se establecía en función de dos supuestos: el relativo a la energía, en función del valor energético de los productos mencionados con anterioridad y el de las emisiones de CO₂ a la atmósfera, en función de su volumen⁴⁷.

En los años posteriores, el debate ha sido intenso y los países comunitarios han sido incapaces de llegar a un acuerdo para establecer un ecoimpuesto con unos parámetros comunes.

En cualquier caso, la experiencia demuestra que los niveles totales de contaminación no se han reducido. Así, por ejemplo, la lluvia ácida que afecta a Suecia no procede de sus centrales eléctricas, sometidas a ecoimpuestos, sino de las vetustas centrales eléctricas de los antiguos países del Este que no lo están. En este sentido, la polémica se ha centrado entre los países más desarrollados⁴⁸ y los menos ricos de Europa⁴⁹, más el Reino Unido⁵⁰.

⁴⁵ Según el artículo 3 quedaban incluidos: el lignito, la hulla, la turba, el gas natural, los alcoholes etílicos y metílicos obtenidos por destilación de los anteriores, y cualquier otro que se emplee como combustible, incluidos los hidrocarburos que no sean usados como carburantes.

⁴⁶ Todos los comprendidos en el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos.

⁴⁷ Los tipos impositivos variaron en una nueva propuesta de Directiva realizada en 1995.

⁴⁸ Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Italia y Luxemburgo han sido defensores de la aplicación del ecoimpuesto comunitario.

⁴⁹ Entre los que se encuentran España, Grecia, Irlanda y Portugal.

⁵⁰ Que siempre mantuvo una postura ambigua: se ha mostrado de acuerdo en la necesidad de reducir las emisiones de CO₂, pero se ha manifestado contrario a que el establecimiento de un nuevo tributo sea el mejor instrumento para conseguirlo.

Ecoimpuestos y competitividad

En los últimos tiempos ha existido la preocupación en los países europeos por no imponer ecoimpuestos en ciertas actividades económicas, que no se establezcan también en el resto de los países de su entorno comercial, por la repercusión que los impuestos —en general— tienen en los costes empresariales y las posibles pérdidas de competitividad de las empresas afectadas, que buscan —entonces— trasladarse a otros países. En definitiva, se produce un traslado de actividad económica, desde los países con legislaciones más rigurosas en materia medioambiental, hacia los países más permisivos.

El tiempo pasó y los objetivos propuestos en la Conferencia de Río, a alcanzar por parte de los países de la Comunidad Europea en el año 2000, parecían muy alejados de la realidad; así que la Comisión propuso un nuevo proyecto de Directiva, el 10 de mayo de 1995⁵¹, con la pretensión de forzar la consecución de un ecoimpuesto en la Comunidad, mediante un proceso de avance individual, según el cual los países que estaban de acuerdo podrían dar un primer paso. La *característica* más importante de esta *nueva Directiva* es —por lo tanto— el mayor grado de flexibilidad que se ofrece a los países miembros para la

⁵¹ COM (95) 172 final.

implantación del gravamen⁵², que se manifiesta en aspectos tales como: la supresión de la condición de reciprocidad, que estaba presente —como condición— en el primer Proyecto y que imposibilitaba avanzar en el seno de la Unión Europea, al elevar la responsabilidad a un ámbito mayor, el de la OCDE o el de las Naciones Unidas; la supresión de la mención acerca de quienes habrán de ser los sujetos pasivos del mismo, dejando a los Estados miembros esa posibilidad; y el establecimiento de un periodo transitorio, entre 1996 y 1999, para intentar la armonización de este tributo a partir del año 2000.

Otras características —asimismo— importantes son:

- Las *mercancías gravadas* son prácticamente las mismas, con unas pequeñas diferencias: se incluye el gas utilizado en los altos hornos (con anterioridad excluido) y se excluyen —explícitamente— a los alquitranes (antes incluidos) y las energías ecológicas (solar, eólica, geotérmica, marina o procedente de la biomasa, no mencionadas en el proyecto anterior).
- El artículo 6 incluye a este tributo en el ámbito de los *Impuestos especiales*⁵³.
- Se fijan los *tipos impositivos* en función de unas cifras que actúen como metas a conseguir en el momento de la armonización. Y dichos tipos *se clasifican* en dos grupos: uno,

⁵² Esta característica ha sido resaltada por la mayoría de los autores consultados, de los que citamos —a título de ejemplo— el interesante trabajo de C. Kok (1995).

⁵³ Directiva 92/12/CEE.

con carácter general y otro especial para la electricidad y los hidrocarburos.

* Régimen general:

- a) Emisiones de CO₂ a la atmósfera: 9,37 euros⁵⁴ por cada tonelada.
- b) En función del valor energético del producto sometido a gravamen: 0,7 euros por cada gigajulio.

* Régimen especial:

- a) Para la electricidad producida en centrales hidroeléctricas: 2,53 euros por megavatio hora. Para la electricidad producida en otros tipos de plantas: 7 euros por megavatio hora.
- b) Para los hidrocarburos ligeros, por cada 1.000 litros:
 - Gasolina: 44,87 euros.
 - Gasóleos: 51,4 euros.
 - Queroseno: 48 euros.
- c) Para los hidrocarburos pesados, por cada 1.000 kilogramos.
 - Fueloil pesado: 57,37 euros.
 - Coque de petróleo: 51,2 euros
- d) Gases procedentes del petróleo, por cada gigajulio: 1,3 euros.

⁵⁴ En el proyecto de Directiva —como es lógico— se establecían los tipos en ecus.

La *postura española* ha sido vetar el establecimiento de este ecoimpuesto, desde 1991, y no ha cambiado con la llegada al Gobierno del Partido Popular, quedando *sustentada* en las mismas *bases*: 1) los países del sur, menos desarrollados, consumen menos energía y contaminan menos, ¿por qué han de pagar —entonces— lo mismo que los más industrializados? y 2) estos países —entre los que se encuentra España— precisan alcanzar mayores niveles de crecimiento económico, para llegar a los niveles medios de renta de los países del norte y reducir —además— sus niveles de desempleo.

En términos generales, la preocupación por el *efecto inflacionista* del gravamen ha sido argumentada desde los círculos económicos e industriales: no debe olvidarse que la demanda de los productos gravados es relativamente insensible a las variaciones de precios; es decir, que —ante un alza de los precios— difícilmente los consumidores pueden reducir los niveles de consumo en el corto plazo⁵⁵. En este sentido, algunos autores han señalado que el resultado de la aplicación del ecoimpuesto, no puede ser otro que una elevación de los precios de los productos gravados y un aumento de la recaudación fiscal⁵⁶. En línea con esta argumentación, otro punto fuerte de la crítica al gravamen

⁵⁵ Como veremos en la cuarta parte del presente informe, el largo plazo suele jugar a favor de un aumento en el valor de las elasticidades, tanto en la oferta como en la demanda, porque las empresas precisan tiempo para realizar las inversiones necesarias para modificar su producción y los consumidores lo precisan —también— para modificar sus pautas de consumo. Véase V. Antón y A. Bustos (1993).

⁵⁶ Véanse —a modo de ejemplo— las opiniones de J. Pérez Arráiz (1996, pág. 138), A. Cornwell y J. Creedy (1997, pág. 89) y A. Vaquera (1999, pág. 251), entre otros. Para el primero de éstos, el fin ecológico hubiera quedado más claro, si la Propuesta llevara aparejada la existencia de distintos tipos de gravamen para las distintas fuentes de energía, como ocurre en el caso de los carburantes, pero no en el de la electricidad, donde sólo se tiene en cuenta el caso de la obtenida mediante centrales hidroeléctricas.

se ha centrado en la carencia de objetivos claros sobre el destino medioambiental de los fondos recaudados, quedando patente el fin recaudador perseguido por los Ministerios de Hacienda de los países miembros⁵⁷, y no los objetivos medioambientales planteados por los correspondientes Ministerios de Medio Ambiente.

Los *efectos redistributivos* de algunos ecoimpuestos son claros. Al tratarse de bienes de primera necesidad (electricidad, carburantes, agua ...), las personas con niveles más bajos de renta soportan proporcionalmente más la carga del impuesto⁵⁸.

La preocupación por la inflación y el desempleo ha estado, asimismo, presente en los argumentos de España para vetar la implantación de una medida de este tipo⁵⁹. El Vicepresidente español Rodrigo Rato declaró recientemente a la prensa que «la ecotasa europea no es una medida razonable ni racional ... ya que no diferencia entre países con diferentes tipos de problemas». En un país como España, con un nivel de inflación superior en 2 puntos a la media europea, la implanta-

⁵⁷ Baste recordar el enfado del Ministro de Finanzas alemán, Hans Eichel, tras el veto de España a la propuesta de ecoimpuesto comunitario, declarando —no hace mucho— a la prensa: «No entiendo la postura española y no soy el único» (recogido en el diario El Mundo el 26 de mayo de 1999). Asimismo, en otro titular de prensa se podía leer: «La actitud del vicepresidente Rodrigo Rato de rechazar la armonización de impuestos sobre la energía enfureció ayer a varios ministros de Hacienda de la UE. Los ministros de Holanda y Bélgica propusieron, ya abiertamente, excluir a España del proyecto, al igual que queda fuera el Reino Unido en otras materias. Si todos los países no quieren participar, hagámoslo en un grupo más pequeño, propuso el holandés Gerrit Zalm. Varios países quieren avanzar, si no es posible a Quince, se puede hacer a velocidad variable», señaló el nuevo titular belga, Didier Reynders» (recogido en el diario El Mundo el 13 de julio de 1999).

⁵⁸ En este sentido A. Gago y X. Labandeira (1999) proponen algunas alternativas para paliar estos efectos redistributivos negativos. Entre las que destacamos: la selección de aquellos que tengan una relación más directa con la capacidad de pago de los contribuyentes, el establecimiento de compensaciones económicas a los afectados o la reducción de otros impuestos. Véase —asimismo— A. Gago y X. Labandeira (1998).

⁵⁹ Véase A. Luke (1992).

ción del ecoimpuesto europeo podría significar una subida adicional del Índice de Precios de Consumo (IPC) en 0,8 puntos, lo cual —según el Gobierno— «supondría un golpe para la competitividad y el nivel de vida de los españoles ... así que no se muestra partidario ni de la ecotasa ni de una armonización en la imposición de carburantes, como en estos momentos la formula la Unión Europea»⁶⁰.

Sin embargo, la reducción de los impuestos directos en España, y la consiguiente minoración de los ingresos presupuestarios por estos conceptos, está haciendo que algunos técnicos del Ministerio de Hacienda consideren la capacidad recaudatoria del ecoimpuesto europeo. En los últimos meses, España ha señalado a la Comisión Europea su disposición para apoyar la propuesta de eliminar el derecho de veto en materia fiscal, con lo que una futura decisión para aprobar el ecoimpuesto europeo podría tomarse por mayoría cualificada. «La entrada de las ecotasas, pese a su fuerte impacto en la inflación, supondría un gran alivio para Hacienda. El aumento de recaudación gracias a las ecotasas rondaría los 200.000 millones extras al año. Es más, la prometida rebaja del IRPF realizada por el presidente del Gobierno, José María Aznar, podría encontrar un gran alivio con la entrada de este nuevo impuesto... El catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Internacional de Cataluña, Juan Corona, asesor habitual del Gobierno, destaca que

⁶⁰ Recogido en la prensa, el 25 de mayo de 1999, antes de una reunión del ECOFIN. Sobre el efecto inflacionista de este impuesto, A. Gago y X. Labandeira (1999, pág. 65) señalan: «Tal modificación de precios se explica por el necesario carácter corrector de los impuestos ambientales, aunque la consideración de los costes sociales de la actividad económica puede llevar a tensiones y espirales inflacionistas en el corto plazo. En una situación en la que el control de los precios constituye un objetivo básico de la política económica, parece conveniente introducir los impuestos ambientales de forma gradual y evitar su traslación abusiva a precios». Sobre el tema de la armonización fiscal de los tributos ecológicos, véanse —asimismo— J. Gil (1995) y A. Yábar (1997).

España sabe que no puede mantener su oposición a la armonización fiscal, donde están las ecotasas y que, además, ‘el Gobierno pese al impacto inflacionista, debe optar por mantener la recaudación bajo control’.⁶¹

Posturas a favor y en contra del ecoimpuesto europeo	
Posturas a favor	Posturas en contra
Comisión Europea Agencia Europea de Medio Ambiente Grupos ecologistas Países más desarrollados de Europa	La industria Los países menos desarrollados de Europa El Comité Económico y Social de la UE.
Razones alegadas a favor	Razones alegadas en contra
Reducir la demanda de energía procedente de combustibles fósiles no renovables.	Incremento de la inflación. Pérdidas de empleo. Pérdidas de competitividad. No se garantiza la reducción de CO ₂ en la atmósfera.

Como puede comprobarse *el debate sigue abierto* y no han cambiado las posturas sobre el mismo. Quizás por ello, algunos países comunitarios caminan por su propia cuenta en materia de ecoimpuestos y la Comisión (2000h) propone que «el Consejo estudie las repercusio-

⁶¹ Reproducido del diario Expansión el día 1 de abril de 2000. En este mismo artículo, se podía leer que la Comisión Europea tiene en su agenda una serie de decisiones que significarán subidas de impuestos para España. Entre ellas destaca la armonización del IVA, que puede situar a este impuesto alrededor del 20 por ciento, frente al 16 por ciento actual y la equiparación de los impuestos especiales (sobre hidrocarburos, alcohol y tabaco). España, que disfruta de tipos impositivos relativamente bajos, puede ser uno de los países que más noten el impacto de estas decisiones.

nes positivas y negativas sobre el medio ambiente de los sistemas fiscales nacionales, teniendo en cuenta los trabajos ya realizados en la Comunidad» y aclara que «este estudio debería ser lo más completo posible, e incluir los efectos directos e indirectos, explícitos e implícitos, previstos y no previstos de subvenciones, impuestos, y diferencias entre exenciones y deducciones fiscales. Los resultados permitirían a los Estados miembros compartir información sobre ‘la mejor práctica’ en cuanto a las políticas fiscales nacionales, e identificar los elementos de los sistemas nacionales que tengan grandes repercusiones medioambientales, tanto positivas como negativas. Esto contribuiría a establecer prioridades para la elaboración de reformas fiscales coherentes con la protección del medio ambiente».

Finalmente, los profesores A. Gago y X. Labandeira han estimado los efectos que el ecoimpuesto europeo sobre las emisiones de CO₂ del sector energético⁶² tendría sobre los precios y los ingresos fiscales en España. Y como puede comprobarse en el cuadro 2.1, serían importantes —en un primer momento— ya que supondrían entre un 3 y un 4 por ciento de las facturas del gas, la electricidad y el transporte privado. Por su parte, los ingresos fiscales se aproximan a los 160.000 millones de pesetas, alrededor de un 6,7 por ciento de la recaudación del IVA, lo cual viene a demostrar —según los autores— la enorme dependencia energética del sistema económico vigente. La recaudación proviene —fundamentalmente— del sector del transporte, tanto público como privado, lo que pone de relieve —a su vez— la gran rigidez de la demanda de los carburantes.

⁶² Este sector produce más del 85 por ciento del total de este tipo de emisiones en España.

Cuadro 2.1
Efectos del Impuesto sobre las emisiones de CO₂

	Cambio en precios (%)	Cambio en demanda (%)	Ingresos fiscales ¹ Millones de pesetas	Emisiones ² de CO ₂ Toneladas
Alcohol	0,3033	1,75	2.984 (1,9)	3.520 (-3)
Comida y bebida	0,3490	-0,78	19.253 (12,3)	-206.000 (173)
Vestido y calzado	0,2275	-0,58	4.338 (2,8)	-45.750 (38)
Electricidad	3,8456	-4,25	20.271 (12,9)	-1.215.399 (1.019)
Gas natural y manufacturado	3,2066	8,92	2.981 (1,9)	213.130 (-179)
Transporte privado	2,7991	-2,37	88.631 (56,5)	-2.873.969 (2.411)
Transporte público	1,1990	-15,66	8.682 (5,5)	-2.671.602 (2.240)
Otros bienes no duraderos	0,1550	-0,16	9.699 (6,2)	-21.378 (18)
TOTAL	—	—	156.839 (100)	-6.817.448 (5.717)
% SOBRE	—	—	6,7 Ingresos IVA	-3,00 CO ₂ - Energía

FUENTE: A. Gago y X. Labandeira (1999, pág. 88). 1. Entre paréntesis, el porcentaje sobre la recaudación total del impuesto. 2. Entre paréntesis, los beneficios ambientales (a partir del tipo impositivo) en millones de pesetas de 1994.

Por otra parte, estos mismos autores han realizado otra simulación sobre los efectos de la aplicación de un impuesto sobre las emisiones de SO₂ en España, que gravaría —asimismo— el consumo de combustibles fósiles por parte del sector eléctrico. Los resultados obtenidos muestran una subida de 1,5 pesetas el Kwh (lo que representaba el 7,5 por ciento en el precio de la electricidad para consumidores resi-

denciales); una reducción de la demanda de electricidad de residentes de 4.589,3 Gwh (13,1%); una reducción de las emisiones de SO₂ del sector de 89.930 toneladas (-7,3%) y una recaudación fiscal de 42.306 millones de pesetas.

Las *principales diferencias* entre estos dos posibles impuestos, ya vigentes en varios países europeos, si se establecieran en España son: en primer lugar, que el impuesto sobre las emisiones de CO₂ es mucho más general, con unos efectos sobre la demanda menores en el corto plazo, pero una recaudación más importante; sin embargo, el impuesto sobre las emisiones de SO₂ es más específico, afecta más al precio de la electricidad y, por consiguiente, reduce más la demanda del sector y recauda menos⁶³.

2.3. La experiencia sobre los ecoimpuestos en los países europeos.

Como hemos apuntado en los epígrafes anteriores, el uso de los instrumentos económicos por parte de la política medioambiental se ha incrementado en los últimos años, tanto en los países de la Unión Europea, como en otros pertenecientes a la OCDE, y por recomendación expresa de los Organismos Internacionales, gracias a una experiencia, en general positiva, en la consecución de los objetivos medioambientales.

En 1997, los países comunitarios —en su conjunto— recaudaron 203.883 millones de ecus, mediante la aplicación de ecoimpuestos.

⁶³ Véanse X. Labandeira (1997) y A. Gago y X. Labandeira (1999).

Aunque, como se puede comprobar en el cuadro 2.2, los impuestos sobre la energía —con una finalidad recaudatoria más poderosa que la medioambiental— representaban algo más de las tres cuartas partes del total y un 5,18 por ciento del total de los ingresos fiscales, incluidas las contribuciones sociales.

Cuadro 2.2				
Ingresos por impuestos medioambientales en la UE, en 1997				
	(1)	(2)	(3)	(4)
Impuestos sobre la energía	157.615	2,21	5,18	77,31
Impuestos sobre el transporte	38.438	0,54	1,26	18,85
Impuestos sobre la polución	7.479	0,10	0,25	3,67
Impuestos sobre recursos	351	0,00	0,01	0,17
Total de ecoimpuestos	203.883	2,85	6,71	100,00
Total de ingresos fiscales ⁶⁴	3.040.155	42,56	100,00	
PIB	7.143.931	100,00		

FUENTE: A. Steurer, T. Jaegers y S. Todsén (2000). (1) Millones de ecus. (2) En % del PIB. (3) En % del total de ingresos fiscales. (4) Estructura de los ecoimpuestos en %

Desde 1980, la importancia de los ecoimpuestos en el conjunto del sistema fiscal comunitario se ha incrementado en 0,9 puntos, presentando una tendencia creciente lenta, pero regular. Los periodos donde ese incremento ha sido mayor fueron los comprendidos entre 1982 y 1986, y entre 1990 y 1994. Y, aunque los datos manejados

⁶⁴ Incluidas las contribuciones fiscales.

llegan hasta 1997, cabe suponer —por las decisiones adoptadas por algunos países europeos, ya comentadas con anterioridad— que también ha sido así en el periodo final de los noventa.

Pero, de todas formas, el camino recorrido por los distintos países europeos no ha tenido el mismo grado de temporalidad —como veremos a continuación, cuando profundicemos acerca de los diferentes tipos de ecoimpuestos establecidos en los países europeos— y, para ello, nos basaremos en los datos aportados por un proyecto denominado «Base de datos sobre ecoimpuestos», dirigido por Stefan Speck y llevado a cabo en el seno del *Foro para el Futuro* de Londres⁶⁵.

2.3.1. Los ecoimpuestos en los países de la Unión Europea.

En los países europeos, los impuestos que tienen una mayor importancia y se han manifestado más estables desde el punto de vista de la recaudación son los que gravan a los productos energéticos, mientras que los que poseen un carácter más estrictamente medioambiental han ido adquiriendo importancia, tan sólo en los últimos años⁶⁶. En el cuadro 2.3 podemos ver la estructura de los ecoimpuestos en los países de la Unión Europea en 1997.

⁶⁵ Con objeto de no ser prolijos en las citas, señalamos que —de forma general— la información sobre los países de la UE procede de S. Speck y P. Ekins (2000) y S. Speck (2000), cuando no sea así citaremos su procedencia, como es usual. Otra fuente de información sobre este tema es R. Gómez-Acebo (1995).

⁶⁶ Clasificar a los ecoimpuestos en estos dos grupos sólo pretende mostrar la importancia que —hoy por hoy— tienen los gravámenes sobre la energía.

Cuadro 2.3				
Ingresos procedentes de impuestos medioambientales, como porcentajes del total de los ingresos fiscales en los países de la Unión Europea, en 1997.				
	(1)	(2)	(3)	(4)
Alemania	4,36	0,97	0,00	5,33
Austria	3,74	1,52	0,04	5,30
Bélgica	3,52	1,91	0,06	5,49
Dinamarca	4,53	4,27	0,69	9,49
España	5,28	0,62	0,06	5,97
Finlandia	4,84	2,16	0,06	7,06
Francia	4,33	0,55	0,70	5,57
Grecia	8,11	1,15	0,00	9,25
Holanda	4,39	3,26	1,76	9,42
Irlanda	4,90	3,94	0,06	8,91
Italia	7,22	1,08	0,00	8,30
Luxemburgo	7,17	0,35	0,00	7,52
Portugal	7,17	2,50	0,00	9,67
Reino Unido	6,30	1,63	0,13	8,05
Suecia	5,23	0,68	0,01	5,92
UE	5,18	1,26	0,26	6,71
FUENTE: A. Steurer, T. Jaegers y S. Todsén (2000). (1) Impuestos sobre la energía. (2) Impuestos sobre el transporte. (3) Impuestos sobre la polución y sobre el uso de recursos no renovables no energéticos. (4) Total de ecoimpuestos.				

Los impuestos sobre la *energía*, con más de 150 mil millones de ecus, son —con diferencia— los que reportan la mayor cantidad de ingresos a los países comunitarios, y —también— aquellos cuya recaudación ha crecido más. Así, en 1997, recaudaron 7,9 mil millones de

euros más que en 1996, lo que representó un incremento del 5,7 por ciento.

Por otra parte, destaca el papel bastante marginal de los impuestos sobre la *polución*, lo que es lógico, ya que —como se comentó— su objetivo no es recaudar, sino evitar la contaminación, representando tan sólo un 0,26 por ciento del total de los ingresos fiscales. Sólo en los casos de Holanda (1,76%), Francia (0,7%) y Dinamarca (0,69%) se puede apreciar una contribución mínima, siendo en el resto de los países prácticamente inapreciable.

En cuanto a la totalidad de los ecoimpuestos, los países con menores contribuciones relativas de la fiscalidad ambiental son Austria (5,30%), Alemania (5,33%), Bélgica (5,49%), Francia (5,57%), Suecia (5,92%) y España (5,97). Por el contrario, los países con mayores porcentajes en la recaudación por ecoimpuestos son Portugal (9,67%), Dinamarca (9,49%), Holanda (9,42%) y Grecia (9,29%).

Pero, estos datos se refieren a su importancia relativa respecto del total de ingresos fiscales. Es lógico, por tanto, que esos porcentajes sean menores en algunos países debido a su mayor presión fiscal y viceversa. Por ello es conveniente considerar estos datos teniendo en cuenta los porcentajes que los ecoimpuestos representan en el total del PIB de los respectivos países, ya que, de otra forma, podríamos llegar a resultados engañosos.

Un ejemplo clarificador puede ser el de los casos de Portugal y Grecia, donde los ecoimpuestos representan un 9,67% y un 9,25% respectivamente del total de sus ingresos fiscales, muy similar a Dinamarca (9,49%), pero la importancia que representan estos gravámenes

se ve acrecentada en los casos de Portugal y Grecia, por la menor importancia del resto de los tributos, ya que su recaudación por ecoimpuestos sólo representa un 3,1 y un 1,9 por ciento de sus respectivos PIB, mientras que en el caso de Dinamarca supone un 4,4 por ciento.

Dinamarca y Holanda son los únicos países en los que los impuestos sobre la energía representan menos del 50 por ciento del total de los ecoimpuestos.

2.3.2. Los gravámenes sobre los carburantes.

Éstos tienen una larga tradición en los países europeos. Por ejemplo, en Dinamarca se aplicaron por primera vez en 1917 y en Noruega en 1931. Tras las crisis del petróleo, a finales de 1973 y en 1979, los países comunitarios establecieron los denominados impuestos especiales con la intención de desalentar el consumo de determinadas sustancias (carburantes, alcohol, tabaco ...). Con el paso del tiempo, estos tributos se han convertido en una importante fuente de ingresos para los Estados miembros. Pero desde el punto de vista ambiental, no todos los países gravan de igual forma a los productos que hemos denominado carburantes: gasolina con plomo, gasolina sin plomo y gasóleo.

Como puede comprobarse —en el cuadro 2.4— existen grandes diferencias en los tipos impositivos que soportan dichos carburantes en los países comunitarios. La tributación más elevada corresponde al Reino Unido.

Cuadro 2.4					
Impuestos especiales soportados por los carburantes. En euros por kilolitro. Datos de 2000					
	Gasolina con plomo	Gasolina sin plomo	Gasóleo	Gases licuados por tonel.	Queroseno
Alemania	614,0	562,0	378,0	352,0	562,0
Austria ¹	479,6	407,7	282,7	261,6	2802,7
Bélgica ¹	551,8	493,6	290,0	-	551,8
Dinamarca	606,0	518,0	346,0	393,0	284,0
España¹	404,8	371,7	269,9	795,2	291,8
Finlandia ¹	596,0	520,0	280,0	-	280,0
Francia	627,0	586,0	389,0	107,0	324,0
Grecia ¹	343,0	295,0	250,0	102,0	250,0
Holanda	647,0	578,0	334,0	104,0	334,0
Irlanda	459,0	374,0	325,0	52,0	325,0
Italia ¹	574,0	528,0	386,0	305,0	323,0
Luxemburgo	424,0	372,0	253,0	102,0	295,0
Noruega ¹	628,0	531,0	458,0	-	-
Portugal	486,0	349,0	246,0	100,0	295,3
Reino Unido	879,0	782,0	766,0	240,0	876,0
Suecia ¹	494,0	421,0	242,0	17,0	242,0
Suiza ¹	500,0	450,0	-	-	-

FUENTE: S. Speck (2000), varios países. 1. Datos de 1999.

Si se aceptara la propuesta de la Comisión Europea (1997d) de armonización de la fiscalidad de los carburantes y se estableciera un gravamen mínimo de 500 euros por kilolitro para las gasolinas y de 393

euros por kilolitro para los gasóleos, como en su momento se propuso, muchos países tendrían que subir sus impuestos. En el caso de la gasolina con plomo, esta subida afectaría a 7 países (Austria, España, Grecia, Irlanda, Luxemburgo, Portugal y Suecia), y muy especialmente a España, que es el que más se aleja de la cifra de referencia. En el caso de la gasolina sin plomo, generalmente sometida a una menor fiscalidad, la propuesta afectaría a 8 países: los anteriores más Bélgica. Por último, en el caso de los gasóleos, esta medida afectaría a 14 de los 15 países miembros, tan sólo el Reino Unido sobrepasaría la cifra mínima de referencia.

El cuadro 2.5 muestra de una forma más expresiva las grandes diferencias que existen en la fiscalidad de los carburantes entre los países comunitarios. Se ha establecido un índice 100 para el Reino Unido —país con la máxima fiscalidad— y podemos observar el porcentaje que los tipos impositivos de los demás países representan con respecto a éste. En cuanto a la *gasolina con plomo* —la más peligrosa para el medio ambiente— España (46%) es uno de los países comunitarios con menor fiscalidad, junto con Grecia y Luxemburgo, y con respecto a la *gasolina sin plomo*, 5 países quedan por debajo de la barrera del 50 por ciento (Grecia, Irlanda, Luxemburgo, Portugal y España)⁶⁷. Y, por último, en el caso de los *gasóleos* vuelven a ser los mismos países los más alejados del índice establecido para el Reino Unido.

⁶⁷ Quitando a Luxemburgo —país excesivamente pequeño y peculiar desde el punto de vista fiscal— los otros países son los menos desarrollados económicamente de la Unión Europea.

<p align="center">Cuadro 2.5 Comparación de los impuestos sobre carburantes en relación con el país de mayor tributación (Reino Unido = 100). En porcentajes</p>			
	Gasolina con plomo	Gasolina sin plomo	Gasóleo
Alemania	70	72	49
Austria	55	52	37
Bélgica	63	63	38
Dinamarca	69	66	45
España	46	48	35,2
Finlandia	73	72	42
Francia	72	75	51
Grecia	39	42	33
Holanda	75	76	45
Irlanda	52	48	42
Italia	66	69	53
Luxemburgo	48	48	33
Portugal	55	45	32
Reino Unido	100	100	100
Suecia	68	66	48
FUENTE: S. Speck y P. Ekins (2000).			

El cuadro 2.6 nos muestra —por su parte— las *variaciones* en los *tipos impositivos* sobre los *carburantes* que se han producido en los

países comunitarios en los últimos 4 años. Algunos países —Bélgica, Grecia y Portugal— denotan una reducción en sus tipos impositivos, en parte, como consecuencia de las variaciones en los tipos de cambio de sus monedas respecto del euro⁶⁸ y, en parte, para compensar las subidas de los precios del petróleo. Sin embargo, el Reino Unido ha subido espectacularmente los tipos impositivos sobre los carburantes⁶⁹ y Alemania, Dinamarca y Holanda, de una forma notable, que no puede ser explicada únicamente por las variaciones al alza de los tipos de cambio de sus monedas.

Por otra parte, la mayoría de los países han incrementado la fiscalidad que soportan los gasóleos, ya que —generalmente— han tenido unos tipos impositivos menores que otros carburantes. Esto ha ocurrido de dos formas: un grupo de países ha subido el tipo impositivo sobre el gasóleo, este es el caso de Alemania, Finlandia, Francia, Grecia y Suecia, y otros que han reducido los tipos impositivos para los carburantes en general, lo han hecho en menor medida para el gasóleo: es el caso de Bélgica, Irlanda y Portugal.

⁶⁸ Esto es así, de una parte, porque las cifras en valores absolutos se refieren a valores nominales no estandarizados y, de otra, porque los países de la zona euro sólo tienen tipos fijos en los dos últimos años del periodo considerado y Grecia en ninguno.

⁶⁹ El Gobierno británico decidió subir los tipos impositivos en un 3% anual desde 1993 hasta 2002, cifra que pasó a ser de un 5% anual posteriormente. Sin embargo, en los momentos actuales, existen múltiples presiones políticas, especialmente del Partido Conservador, que introdujo —en 1993— los incrementos en los tipos impositivos, para reducirlos.

Cuadro 2.6					
Porcentaje de cambio en los tipos de los gravámenes sobre los carburantes en los países de la UE entre 1997 y 2000.					
	Gasolina con plomo	Gasolina sin plomo	Gasóleo	Gasóleo industrial	Fuel-oil pesado
Alemania	10,5	11,6	18,7	49,2	16,0
Austria	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
Bélgica	-4,5	-3,3	-0,6	-0,6	-66,9
Dinamarca	13,5	16,2	7,6	13,3	14,3
España	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
Finlandia	3,2	4,0	6,0	27,8	42,0
Francia	2,0	2,3	9,7	2,8	6,9
Grecia	-16,3	-9,3	0,5	0,5	-6,7
Holanda	11,6	12,7	10,4	62,5	96,4
Irlanda	4,4	-13,8	-0,3	-5,2	-5,2
Italia	-0,5	1,3	3,1	3,1	35,4
Luxemburgo	5,5	6,4	-0,6	-0,6	-0,6
Portugal	-3,2	-25,3	-7,4	-7,4	-55,6
Reino Unido	43,7	43,7	41	43,8	61,6
Suecia	-0,7	-0,7	8,0	-0,7	1,4
FUENTE: S. Speck y P. Ekins (2000).					

2.3.3. Otros gravámenes relacionados con la energía⁷⁰.

Nos referimos aquí, a los gravámenes que soportan productos derivados del petróleo, pero con un uso industrial o de calefacción. La

⁷⁰ Véase S. Smith (1998).

primera característica que se observa es que los tipos impositivos aplicados difieren enormemente entre los países comunitarios (Cuadro 2.7). Los combustibles para *uso industrial* mantienen unos tipos impositivos especialmente altos en Austria, Dinamarca, Grecia, Italia y Portugal, mientras que los países que los tienen más bajos son Bélgica, Finlandia, Holanda y Luxemburgo. Por su parte, España se encuentra en una situación intermedia a este respecto. Mientras que los combustibles destinados a *calefacción* son especialmente elevados, en el caso del queroseno lo son en los mismos países con altos tipos impositivos para la industria, más España; y en el de los *gases licuados procedentes del petróleo*, Dinamarca, España e Italia soportan la mayor fiscalidad y el resto una fiscalidad moderada, aunque con diferencias entre ellos.

Pero la fiscalidad sobre los carburantes no para aquí, porque —desde 1997— algunos países han introducido *nuevos impuestos sobre la energía*, con la finalidad de penalizar el consumo de productos que puedan emitir CO_2 a la atmósfera (Cuadro 2.8).

Italia ha establecido un impuesto de este tipo sobre las gasolinas, como parte de la reforma fiscal verde iniciada en 1999 y que se prolongará con subidas paulatinas hasta 2003. Los ingresos obtenidos se destinarán —según lo previsto— en un 60% a reducir las cotizaciones sociales de las empresas, un 31% a medidas compensatorias y el otro 9% a la financiación de proyectos medioambientales y de ahorro energético.

Noruega —sobre las gasolinas y los gasóleos— y **Suecia** —sobre todos los carburantes para uso de transporte— son los países que

tienen establecidos los tipos impositivos más elevados. Mientras que en los casos de **Dinamarca**, **Finlandia** y **Holanda** los tipos impositivos

Cuadro 2.7							
Gravámenes soportados por otros productos energéticos. En euros por kilolitros. Datos de 2000.							
	Gasóleo industrial	Gasóleo calefacción	Fueloil pesado ¹	Gases licuados uso industrial	Gases licuados uso calefacción	Queroseno uso industrial	Queroseno calefacción
Alemania	61,4	45,0	17,9	38,3	38,3	-	-
Austria	282,7	69,0	36,3	261,6	43,6	282,7	282,7
Bélgica	18,6	5,2	18,6	37,2	-	18,6	-
Dinamarca	232,0	232,0	261	292	297	297	232,0
España	78,7	78,7	13,4	57,5	291,8	-	144,6
Finlandia	18,3	18,3	-	-	-	18,3	18,3
Francia	79,0	79,0	23,0	39,4	-	22,2	77,8
Grecia	250,0	127,0	18,4	0,3	13,6	250,0	250,0
Holanda	13,1	13,1	15,2	15,6	15,6	13,0	13,0
Irlanda	47,4	47,4	13,5	35,9	35,9	31,8	31,8
Italia	116,0	386,0	46,0	-	186	-	323,0
Luxemburgo	18,6	5,2	6,2	37,2	-	18,6	-
Noruega	-	-	23,3	-	-	-	-
Portugal	246,0	75,0	12,5	100,0	7,5	295,3	103,8
Reino Unido	50,0	50,0	45,0	-	-	50,0	-
Suecia	86,0	86,0	91,0	17,0	17,0	86,0	86,0

FUENTE: S. Speck (2000), varios países. 1. Por toneladas.

—por este concepto— se mantienen en unos niveles más moderados. Lo que —de todas formas— se puede apreciar es que los países escandinavos parecen haber tomado la iniciativa y otros les están siguiendo.

Este es —también— el caso del **Reino Unido**, cuyo Gobierno tiene previsto establecer un impuesto para evitar el cambio climático, en abril de 2001, y ha estimado recaudar por este concepto unos 1.600 millones de euros, que piensa destinar —prácticamente— a las mismas finalidades que el proyecto italiano.

Cuadro 2.8					
Impuestos medioambientales sobre el CO₂ soportados por los carburantes. En euros por kilolitro. Datos de 2000					
	Gasolina con plomo	Gasolina sin plomo	Gasóleo	Gases licuados por tonel.	Queroseno
Dinamarca	-	-	36	40	36
Finlandia	40,2	40,2	45,2	-	45,2
Holanda	11,8	11,8	13,1	15,6	12,7
Italia	7,2	20,0	-	-	-
Noruega	115,0	115,0	58	-	-
Suecia	99,0	99	122	129	122
FUENTE: S. Speck (2000), varios países.					

Los gravámenes ambientales para contener el cambio climático no sólo afectan a los carburantes, sino que los *combustibles para uso industrial o doméstico* están asimismo gravados en los países anterior-

mente considerados. En este caso, como puede verse en el Cuadro 2.9, Suecia es el país que de nuevo tiene una fiscalidad más elevada, en la casi totalidad de los productos, salvo en la electricidad, que soporta un impuesto específico sobre su producción en centrales nucleares, que —además— se ha ido elevando en un 23% anual en los últimos 4 años.

Cuadro 2.9										
Impuestos medioambientales sobre el CO₂ soportados por otros productos energéticos. En euros por kilolitro. Datos de 2000										
	Gasóleo industrial	Gasóleo calefacción	Fueloil pesado ¹	GLP industrial ¹	GLP calefacción ¹	Queroseno industrial	Queroseno calefacción	Carbón ¹	Gas natural ²	Electricidad ³
Dinamarca	36,0	36,0	43,0	40,0	40,0	36,0	36,0	32,0	0,03	0,013
Finlandia	45,4	45,4	54,0	-	-	45,4	45,4	44,1	0,017	0,007
Holanda	13,1	13,1	15,2	15,6	15,6	13,0	10,5	11,0	0,01	0,01
Noruega	58,0	58,0	58,0	58,0	58,0	58,0	58,0	58,0	0,08	
Suecia	122,0	122,0	130,0	129,0	129,0	122,0	122,0	106,0	0,091	0,003

FUENTE: S. Speck (2000), varios países. 1. Por toneladas. 2. Por m³. 3. Por kWh.

2.3.4. Los tributos relacionados con las emisiones de residuos.

Un análisis de este tipo de tributos es difícil por la heterogeneidad existente en los países europeos y porque en muchos casos son competencia de las autoridades municipales. Sin embargo, destacaremos

algunos aspectos que hemos considerado relevantes⁷¹. En primer lugar, en relación con los *residuos domésticos*, la finalidad ambiental exigiría la diferenciación de las bases imponibles en función de la cantidad y los tipos de residuos; y dada la dificultad de esta tarea, el planteamiento general es similar al de las tasas pagadas por el consumo de agua potable. En la actualidad, este tipo de tasas tiene una finalidad estrictamente recaudatoria: para la financiación del servicio.

En segundo lugar, en relación con otros tipos de emisiones y almacenamientos de *residuos no domésticos*, algunos países —principalmente nórdicos— están estableciendo algunos tipos de gravámenes sobre los mismos. La región de **Flandes en Bélgica, Dinamarca, Finlandia y Noruega** tienen establecidas tasas para los vertederos y por las tareas de incineración de basuras, distinguiendo según posean o no sistemas de recuperación de energía. Por su parte, **Austria, Finlandia, Holanda, Reino Unido, Suecia y Suiza**, poseen un canon por tonelada de residuos generados por las empresas que oscila entre 3,2 y 29,7 euros.

2.3.5. Los ecoimpuestos que recaen en actividades del sector agrario.

No son muy usuales en los países europeos. La agricultura es una actividad subvencionada y con un tratamiento fiscal generoso por motivos sociales. Sin embargo, algunos países europeos han empezado a

⁷¹ A este respecto puede consultarse J. Frías (1996), entre otros.

establecer tributos que recaen sobre el uso de ciertos pesticidas y fertilizantes químicos, por sus repercusiones negativas en el medio ambiente. Los *pesticidas* —según productos— están gravados en **Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia**. La finalidad ambiental de los mismos consiste en la lucha contra los problemas de acidificación, de mejora de las aguas subterráneas y marino-costeras, la mejora de la calidad de las tierras y la biodiversidad. Con respecto a los fertilizantes químicos, algunos productos están gravados en **Austria, Dinamarca, Finlandia, Holanda y Suecia**. La finalidad ambiental consiste en los mismo objetivos señalados para el uso de los pesticidas.

2.3.6. Otros tributos con una finalidad relacionada con el medio ambiente.

La existencia de otros ecoimpuestos y tributos con una finalidad ambiental es —asimismo— muy compleja, dado la variedad de casos, en el ámbito de los países de la Unión Europea. Por ello, sólo citaremos algunos ejemplos de figuras que podrían ser consideradas como ecoimpuestos, puesto que poseen una finalidad más ecológica que recaudatoria⁷².

Alemania ha establecido una serie de ecoimpuestos sobre las baterías y sobre productos de vajillas y vasos de papel y plástico (0,25). **Austria** para envases de bebidas (0,3), lámparas eléctricas (0,7), y refrigeradores y frigoríficos (72,7). **Bélgica** para baterías (0,5), envases

⁷² Las cifras que aparecen entre paréntesis, se refieren a euros por unidades de producto, salvo que se especifique otra cosa.

para bebidas (0,37), cámaras desechables (7,49), envases de disolventes de 5 litros (0,62), envases para colas (0,62 por cada 10 litros), envases de pesticidas (0,62 por cada 5 litros). La totalidad de los ecoimpuestos quedan limitados a un máximo de 12,4 euros por envase. **Dinamarca** es el país que posee una mayor variedad de ecoimpuestos sobre productos peligrosos para el medio ambiente, citamos sólo a título de ejemplo, los siguientes: baterías (0,8 a 4,8 euros en función del tipo), bolsas de plástico no reutilizables para comercios (1,34 euros hasta 5 litros de capacidad y 2,95 euros para tamaños superiores), envases para basura (0,25 a 3,2 euros según tamaño), neumáticos (1,07), CFCs y halones (4 euros por kilogramo), aceites lubricantes (0,27 euros por litro), disolventes con cloro (0,27 euros por kilo), extracción de materias primas (0,7 euros por m³), vajillas y vasos de plástico (1/3 de su precio de venta), lámparas eléctricas (0,07), lámparas de vapor (1), productos de PVC (según producto). **España** no ha utilizado aún estos instrumentos, salvo en el caso de los aceites lubricantes (0,036 euros por kilo). **Finlandia** grava los envases de bebidas no reutilizables (0,67 euros por litro) y los reutilizables (0,17 euros por litro), neumáticos para automóviles (2,1) y otros tipos (42), aceites lubricantes y otras grasas (0,04 euros por kilo) y productos petrolíferos (0,37 euros por tonelada). **Francia** posee ecoimpuestos sobre los aceites lubricantes no reutilizables (22,9 euros por tonelada), envases no reciclables (0,0015 a 0,0045 según tamaño) y sobre la tala de bosques (0,2 a 0,6 por m², según casos). **Grecia, Luxemburgo y Portugal** no poseen este tipo de ecoimpuestos e **Irlanda**, tampoco, pero tiene previsto el establecimiento de un gravamen sobre las bolsas de plástico. **Italia** sí posee algunos

ecoimpuestos sobre baterías (según contenido y tamaño), bolsas de plástico con contenido de polietileno (10% del precio de venta), aceites lubricantes (0,03 euros por kilo), contenedores de cristal, metal o plástico (0,01 euros hasta los 300 cm, 0,02 euros hasta 700 cm y 0,05 euros hasta 1000 cm). En el caso de **Holanda** existen ecoimpuestos para botellas de cerveza (0,07 euros las de 0,33 cl y 0,23 euros las de mayor capacidad), otras botellas de bebidas (0,23 euros las de litro y 0,45 las de 1 a 2 litros), y para el exceso de estiércol por hectárea (0,11 euros por kilo para cantidades entre 125 y 200 kg/ha y 0,22 euros por kilo para cantidades superiores a 200 kg/ha). **Noruega**, al igual que otros países nórdicos, utiliza —en gran medida— el recurso a estos ecoimpuestos, a título de ejemplo citaremos los casos de: envases de cristal para bebidas (0,49), envases de plástico para bebidas (0,29), envases de cartón para bebidas (0,12), otros envases (1); aceites lubricantes (0,14 euros por litro), almacenamiento de vehículos nuevos (159) e inservibles (184); y productos con contenidos en cloro (6,1 euros por kilo). Finalmente, en el caso de **Suecia**, tampoco hemos encontrado referencias de ecoimpuestos sobre productos, salvo en el caso de los disolventes orgánicos (1,24 euros por kilo, pero subirá a 1,86 a partir del año 2003).

2.3.7. Los tributos relacionados con los vehículos de motor.

Los impuestos relacionados con los vehículos de motor ocupan el segundo lugar en recaudación en los países de la Unión Europea. En este caso, existen múltiples diferencias entre los países comunitarios y,

por tanto, es difícil señalar algún tipo de patrón; además, no es el objeto de este informe el relatar todas las posibles situaciones con respecto a los impuestos que tengan una dudosa finalidad ambiental, aunque contribuyan —en gran medida— a la contaminación atmosférica⁷³. Simplemente, resaltamos su gran importancia como instrumento que proporciona abundantes ingresos fiscales.

Algunos Estados miembros están revisando la estructura de los tributos que recaen sobre los vehículos de motor, para introducir en las bases imponibles de éstos, algunos elementos relacionados con el medio ambiente⁷⁴. Así, por ejemplo, en **Alemania** la base imponible de los tributos que pagan anualmente los vehículos de motor depende de la cilindrada, de los caballos de potencia y de las emisiones de gases a la atmósfera. En **Dinamarca** depende del tipo de combustible que utilicen y en el **Reino Unido** se establece un nuevo impuesto sobre los vehículos de motor que dependerá de las emisiones de CO₂ desde marzo de 2001.

Por otra parte, la ‘euroetiqueta’ (*eurovignette*) está establecida en 8 países europeos, para los camiones y autocares que excedan de un cierto tonelaje: generalmente 12 toneladas. Estos países imponen unas tasas anuales en función de algunos criterios que pueden ser: número de ejes, kilómetros recorridos, usos de tipos de carreteras (por ejemplo, secundarias o autopistas), paso por ciudades congestionadas, etc. Por

⁷³ Véase Agencia Internacional de la Energía (1993) y J. Estaire (1991).

⁷⁴ A este respecto, puede consultarse el trabajo de G. Koopman (1995) y desde una perspectiva más amplia OCDE (1997c).

supuesto que estos tributos deben ser abonados tanto por los vehículos nacionales como por los extranjeros.

En el caso de **Bélgica**, se paga en función del número de ejes del vehículo y oscila entre 750 y 1.250 euros anuales. En **Dinamarca**, entre 740 y 1.233 euros, según el mismo criterio. En **Portugal**, se paga en función del número de ejes, el peso y la suspensión. En **Francia** el criterio es la distancia recorrida: 0,14 euros por kilómetro. Al igual que **Italia**, donde la tarifa oscila entre 0,10 y 0,15 euros por kilómetro, en función de las distancias recorridas. En el caso de **Austria**, el criterio es temporal (5,8 euros diarios, 32 euros semanales, 121,4 euros mensuales o 1.213 euros anuales, según dato de 2000). En **Noruega** se establece en función de que estos vehículos circulen por las ciudades de Bergen, Oslo y Trondheim. En el **Reino Unido** se está pensando en una tasa al estilo de la noruega y en **Alemania** y **Suiza** se introducirá la ‘euroetiqueta’ a partir del año 2002.

2.3.8. El Impuesto sobre el Valor Añadido en actividades estratégicas para el medio ambiente.

La totalidad de los países comunitarios mantienen el tipo impositivo normal, en la aplicación del IVA, para los carburantes y otros productos energéticos, incluidos el gas natural y la electricidad; sin embargo, todos tienen —también— tipos reducidos para la oferta de agua y la recogida de basuras. En algunos países —pocos—, los consumidores están exentos de pagar IVA por el *suministro de agua*, es el caso de Irlanda y el Reino Unido; por la *recogida de basuras* en

Irlanda y por el *transporte de pasajeros* en Irlanda y Dinamarca. Lo cual tiene una cierta lógica, pues de lo que se trata en estos casos es sólo de facilitar y financiar esos servicios.

Cuadro 2.10								
El Impuesto sobre el Valor Añadido y los productos y actividades relacionados con el medio ambiente.								
	IVA normal	Carburantes	Otras energías	Oferta de agua	Recogida de basuras	Transporte de pasajeros	Gas natural	Electricidad
Alemania	16	16	16	7	16	16-7	16	16
Austria	20	20	20	10	10	10	20	20
Bélgica	21	21	21-12 ¹	6	21	6	21	21
Dinamarca	25	25	25	25	25	exento	25	25
España	16	16	16	7	7	7-16	16	16
Finlandia	25	22	22	22	22	8	25	25
Francia	19,6	19,6	19,6	5,5	20,6	5,5	20,6	20,6
Grecia	18	18	18-0 ²	8	8	8	8	8
Holanda	17,5	17,5	17,5	6	17,5	6	17,5	17,5
Irlanda	21	21-12,5 ³	12,5	exento	exento	exento	12,5	12,5
Italia	20	20	20	10	4	10	10	10
Luxemburgo	15	15-12 ⁴	15-12 ⁵	3	3	0-3	6	6
Portugal	17	17	17 ⁶	5	5	5	5	5
Reino Unido	17,5	17,5	17,5 ⁷	exento	0-17,5	exento	5	5
Suecia	25	25	25	25		12	25	25

FUENTE: Comisión Europea (2000j) y S. Speck (2000), varios países. 1. Carbón 2. Carbón y gas natural. 3. Queroseno. 4. Gasolina sin plomo. 5. Gasóleo y queroseno para calefacción. Los Gases Licuados del Petróleo (GLPs) el 6%. 6. Fueloil pesado y queroseno para calefacción el 12% . 7. Los combustibles para calefacción el 5%.

España es uno de los países comunitarios —junto con Portugal, Holanda y Luxemburgo— que mantienen unos tipos impositivos más bajos para el IVA (Cuadro 2.10), lo cual puede ser un problema adicional el día que se plantee seriamente abordar la homogeneización de la imposición indirecta. De hecho, la propuesta de establecimiento de un IVA único, para todo el territorio de la Unión en torno al 20 ó 21 por ciento, supondría un importante aumento de la presión fiscal en nuestro país, y dificultaría aún más la posibilidad del establecimiento del ecoimpuesto sobre la energía que la Comisión Europea viene propugnando.

2.3.9. Los ecoimpuestos en los Países del Centro y Este de Europa.

Una correcta evaluación de la situación medioambiental de estos países es difícil de realizar⁷⁵. Históricamente, las medidas reguladoras han sido abundantes, pero también sabemos que el deterioro medioambiental ha sido grande⁷⁶. Lo cual lleva a pensar que los tributos establecidos en estos países han tenido y tienen —en general— una finalidad recaudatoria y no ambiental.

Nos remitiremos al anexo del presente capítulo para indicar —según la bibliografía consultada— las medidas fiscales que, en línea con la de los países de la Unión Europea, tienen relación con el medio

⁷⁵ Véase el caso de algunos países del Este en S. Zecchini (1996).

⁷⁶ Véase C. Hertzman (1998) y OCDE (1994b).

ambiente y han sido establecidas en los Países del Centro y Este de Europa.

Aquí, nos limitaremos a señalar que los gravámenes más utilizados son los relacionados con el *transporte*, pero —como anteriormente indicábamos— sin que la base imponible de los tributos tenga relación con criterios ambientales. Los pagos por peaje en autopistas o los tributos por las ventas de automóviles no pueden ser considerados como tributos ecológicos. Curiosamente, sólo **Bosnia** y **Croacia** poseen gravámenes sobre los carburantes de forma diferenciada y **Eslovenia** sobre las emisiones de CO₂.

Los tributos sobre *emisiones a la atmósfera* son muy abundantes en estos países, pero con el carácter de tasas baratas (aunque con fines recaudadores) por el derecho a contaminar. La lluvia ácida que soportan los suecos y los alemanes, procedente de las obsoletas centrales térmicas de los países del Este colindantes, así lo atestigua.

Finalmente, los ecoimpuestos sobre *productos* son utilizados profusamente en el caso de **Letonia**, y recomendados por la Comisión Europea para los países en situación de preadhesión, como mecanismo de obtención de un doble dividendo.

2.4. A modo de resumen.

La *tendencia* que prevalece para los ecoimpuestos, en el seno de los países de la OCDE, es la de ir integrándolos en un *sistema fiscal* que permita: a) sustituir los gravámenes distorsionadores del sistema de asignación de los recursos, como son los que recaen sobre el trabajo; y

b) eliminar los subsidios perjudiciales para el medio ambiente, que han sido muy abundantes en la época del desarrollo industrial, tales como los que nos han permitido consumir una energía barata.

Pero no todos los gravámenes sobre actividades sensibles desde un punto de vista ambiental, pueden ser considerados *ecoimpuestos*, ya que para que un tributo lo sea deberá *cumplir algunos requisitos*: 1) ser un gravamen cuya base imponible sea una unidad física (o una aproximación a la misma) que haya demostrado un efecto específico negativo para el medio ambiente; 2) abarcar actividades relacionadas con la fabricación, extracción y comercialización de bienes que generan situaciones de riesgo para el medio ambiente; 3) establecerse sobre actividades cuya demanda no sea muy insensible a las variaciones de los precios, pues —en ese caso—sería más conveniente el establecimiento de otros instrumentos, como —por ejemplo— la regulación, ya que no se puede permitir que nadie ponga en grave riesgo el medio ambiente a cambio del pago de una tasa; y 4) perseguir cambios de comportamiento por parte de los agentes económicos.

Los ecoimpuestos pueden proporcionar un *doble dividendo*, pues —además de favorecer una mejora sobre el medio ambiente, mediante la reducción de actividades contaminantes— proveen recursos financieros que pueden destinarse a otras actividades beneficiosas desde un punto de vista social, pues permiten destinar la recaudación a reducir otros gravámenes, a incrementar el gasto público o a indemnizar a las víctimas de la contaminación. La *idea* es que las personas deberían pagar más por las cosas que son negativas para el medio ambiente y menos por las que no son dañinas para el mismo. Los instrumentos

tradicionales, como las regulaciones o la negociación con los productores no generan ingresos y, por lo tanto, el coste adicional de la intervención medioambiental será mayor que cuando se realiza con ecoimpuestos.

Las *actividades* que son consideradas *susceptibles de aplicación de ecoimpuestos* son —básicamente— las emisiones a la atmósfera de gases nocivos para el cambio climático y la salud de las personas, muy especialmente los halones, en general y los CFCs, en particular; las emisiones al agua de vertidos contaminantes; los productos energéticos procedentes del petróleo y de la energía nuclear mediante fusión; los transportes; los ‘inputs’ agrícolas que degradan el suelo, como los fertilizantes químicos y ciertos pesticidas; todas las actividades industriales generadoras de residuos peligrosos para el medioambiente, como envases de cristal o plástico, baterías, neumáticos, aceites lubricantes, etc.; y actividades molestas, como las que producen alto nivel de ruidos, especialmente los aeropuertos y las autovías.

Desde el punto de vista de la normativa legal, la Unión Europea ha instaurado, en relación con las actividades medioambientales, la prevalencia de los *principios* de cautela, prevención y de que quien contamina, paga. En cualquier caso, los ecoimpuestos, más abundantes en los países desarrollados, *pueden provocar* que buena parte de la producción considerada peligrosa para el medio ambiente, se traslade —simplemente— hacia otros países con una fiscalidad más tolerante, cuando es bien sabido que los daños medioambientales no tienen fronteras. Pero de todas formas, desde el punto de vista del consumo de recursos escasos, las actuaciones fiscales de los países desarrollados pueden

ser muy provechosas, dado que éstos son los que mayor proporción de recursos naturales consumen y quienes pueden desarrollar las tecnologías ahorradoras que luego pueden aplicarse en otros lugares del mundo.

La *ventaja* —más importante— que se les supone a los instrumentos económicos es que reconocen implícitamente que las empresas son diferentes y, por lo tanto, son más flexibles que las normas reguladoras. De esta forma, permiten —a corto plazo— reducir las emisiones contaminantes donde es más barato, ya que cada empresa conoce el valor de su propia contaminación y, por lo tanto, las empresas disminuirán sus emisiones siempre que el coste de dicha reducción sea menor que el canon a pagar por no hacerlo. A largo plazo, los instrumentos fiscales proporcionan los incentivos para que las empresas inviertan en mejoras tecnológicas que redunden en una mejor calidad del medio ambiente.

Por otra parte, habría que reconocer que es prácticamente imposible que una normativa reguladora sea capaz de diferenciar las enormes posibilidades de contaminación en la que pueden incurrir empresas muy diferentes, así como el esfuerzo que cada una de ellas tendría que hacer para invertir en el logro de tecnologías más limpias. Sin embargo, como los resultados del establecimiento de un ecoimpuesto no podemos conocerlo hasta pasado un tiempo, los instrumentos reguladores siguen siendo necesarios en los casos donde la *incertidumbre* sea muy acusada y en los que los posibles daños sobre el medio ambiente sean especialmente graves, o muy costosa su solución posterior.

Pero de la literatura económica se deduce que los *instrumentos económicos* poseen —en general— un *conjunto de ventajas* sobre las normas reguladoras: a) son claves para el logro de un desarrollo económico sostenible; b) posibilitan la internalización de los costes sociales derivados de la contaminación; c) en general, son más eficientes; d) facilitan el cumplimiento del principio comunitario que establece que ‘quien contamina, paga’; e) permiten incrementar los ingresos que pueden destinarse a actuaciones medioambientales o a otros gastos públicos; f) tienen un efecto positivo sobre la innovación; y g) ayudan a los agentes económicos a tomar decisiones a largo plazo.

Las *bases jurídicas* en las que se sustenta la política medioambiental comunitaria se establecen de forma explícita en el Acta Única Europea, aprobada en 1986, donde se definen los principio reguladores. En este sentido, la política medioambiental comunitaria posee un marcado carácter supranacional y queda limitada —paradójicamente— por el trasfondo del principio de subsidiaridad. Las firmas de los Tratados de Maastrich, en 1992, y de Ámsterdam, en 1997, terminan de sentar las bases de la normativa comunitaria a este respecto.

Sin embargo, los Tratados originarios no fueron concebidos teniendo en cuenta la existencia de medidas fiscales de carácter ambiental, por lo que cualquier *evaluación jurídico-económica* deberá ser *compleja* y relacionada —principalmente— con aspectos como: los derechos de aduana, las restricciones cuantitativas a la importación y exportación de mercancías o medidas de efecto equivalente, la política de transporte, las ayudas estatales que falseen la competencia y los

tributos internos que discriminen los productos de otros Estados miembros o protejan la producción nacional.

Otro tema problemático en el seno de la Unión Europea es el del abundante uso que históricamente se ha hecho de las *subvenciones* y las *primas* con fines de carácter social, especialmente, en los sectores energético, industrial y agrario. Pero su uso para alcanzar objetivos de la política ambiental es discutible, puesto que pagar por no contaminar va en sentido opuesto al principio de que ‘quien contamina, paga’ y —además— puede entrar en colisión con la política de defensa de la competencia. Aunque, en algunos casos, como los relacionados con la investigación y desarrollo de tecnologías no contaminantes, este tipo de instrumentos puede ser de utilidad.

De todas formas, la *reducción de los subsidios* hay que considerarla en el marco más general de la reforma fiscal puesta en marcha por los Estados Unidos y el Reino Unido en los ochenta y otros países europeos —especialmente, los nórdicos— en los noventa, que pretende la instauración de nuevos tributos, que compensen la menor recaudación fiscal por la vía directa, además de ofrecer soluciones a algunos de los problemas medioambientales graves existentes en los países industrializados. Esta *Reforma Fiscal Verde* es acometida desde tres vertientes: a) eliminando o modificando los subsidios existentes, b) reestructurando los impuestos, en general, y c) estableciendo nuevos gravámenes en forma de ecoimpuestos o similares.

La finalidad que subyace tras la Reforma Fiscal Verde es la obtención de un *doble dividendo*, tal como hemos considerado con anterioridad.

El *establecimiento de un marco comunitario* en relación con los instrumentos medioambientales parece muy necesario, ya que permitiría a los Estados miembros tener una mejor perspectiva del camino a recorrer sin el temor a perder competitividad, en el caso de actuar de una forma aislada. Hasta el momento, hemos visto que algunos países se han adelantado en el uso de los nuevos instrumentos económicos, pero el carácter transfronterizo de los temas ecológicos exige la existencia de un marco de actuación a nivel comunitario.

Después de un periodo inicial, en el que la preocupación europea giró en torno al objetivo estratégico de asegurar el abastecimiento energético para el desarrollo industrial, la política comunitaria se encamina al establecimiento de un *ecoimpuesto sobre la energía y las emisiones de gases causantes del cambio climático* en todo el territorio de la UE. La falta de acuerdo y la capacidad de veto en los temas fiscales, que tienen los países miembros, ha determinado que algunos de ellos se hayan adelantado, estableciendo unilateralmente medidas de este tipo. España es —desde un principio— uno de los pocos países —junto con Irlanda, Grecia y Portugal— que ha estado en contra del ecoimpuesto europeo, alegando un menor nivel de desarrollo, de contaminación y los posibles efectos macroeconómicos perniciosos sobre los precios y el empleo. Sin embargo, las necesidades de un equilibrio presupuestario y el deseo de reducir los tipos impositivos de los impuestos directos han hecho que responsables del Ministerio de Hacienda no vean ya con tan malos ojos el establecimiento del ecoimpuesto, que podría proporcionar —según algunos cálculos— alrededor de 200.000 millones de pesetas adicionales. La solución podría pasar por un futuro acuerdo en el seno

del Consejo Europeo, donde España renuncie al derecho de veto en materia fiscal y el ecoimpuesto salga aprobado por mayoría cualificada. Pero, para ello, será —asimismo— necesario la aceptación del Reino Unido, lo cual hasta ahora no ha sido fácil, por las reservas que este país siempre ha mantenido, tanto en materia fiscal como laboral.