

EL FUTURO DE LA IMPOSICIÓN AMBIENTAL

Xavier LABANDEIRA

Universidade de Vigo

Es realmente difícil comentar a Agnar Sandmo en un artículo sobre imposición ambiental como el que precede. En primer lugar, porque se trata de una autoridad en el tema, autor de trabajos seminales que fueron publicados en un momento en que los impuestos ambientales apenas estaban en la agenda académica, y mucho menos en la de las políticas públicas (Sandmo, 1975; 1976). En segundo lugar, porque estamos ante un economista público integral. Alguien que cuando entra en el detalle de la tributación ambiental, como ha demostrado en su monografía sobre el asunto (Sandmo, 2000), no olvida en ningún momento la fotografía general del sector público y sus necesidades de gasto e ingreso. Y, finalmente, porque ha conseguido sintetizar en unas pocas páginas, de forma fundamentada y a la vez relevante desde un punto de vista práctico, las principales cuestiones que centran el debate actual sobre la utilidad y el recorrido de la tributación ambiental en los sistemas fiscales contemporáneos.

Con esas premisas, voy a comenzar resumiendo y comentando ocasionalmente (precisamente a causa de ellas) algunos de los apartados del artículo de Sandmo. A continuación, enumeraré un conjunto de temas que me parecen especialmente interesantes para tratar el papel actual (escala) y potencial (alcance) de la tributación ambiental en nuestros sistemas fiscales. En todo caso, me gusta especialmente la idea que motiva a Sandmo en esta ocasión: ¿por qué los impuestos ambientales, ideales sobre el papel, no han tenido un mayor protagonismo en los sistemas tri-

butarios? ¿Cómo es posible que las crecientes políticas públicas en este campo, respuesta a los grandes desafíos ambientales a que nos enfrentamos, no lleven a la generalización y extensión de su uso? Mis preferencias son interesadas: éste es un tema que me ocupó a mediados de los noventa, en la realización de mi tesis doctoral, y que ha gobernado buena parte de mi investigación desde entonces.

El artículo comienza así marcando diferencias entre la imposición indirecta tradicional y la que tiene objetivos correctores. La restauración de la eficiencia, ilustrada de una forma simple, sirve para introducir la historia de la tributación ambiental como un camino hacia análisis complejos (del primer al segundo óptimo, del equilibrio parcial al general) y de un creciente papel en la praxis política. A continuación, el artículo aborda un sinnúmero de cuestiones teóricas y prácticas relacionadas con los impuestos ambientales. ¿Cómo tratar el impacto financiero de estos tributos frente al objetivo de reducción de emisiones?, ¿cómo identificar un impuesto como ambiental?, ¿cómo definir bases imponibles, sobre producto o sobre actividades?, ¿qué se debe esperar de los impuestos ambientales para la configuración de un sistema fiscal óptimo?, ¿en qué medida los objetivos de eficiencia chocan con efectos distributivos indeseables y cómo afecta esto a la cuestión precedente?, ¿cuán sólida y válida es la denominada teoría del doble dividendo de la imposición ambiental?, ¿qué utilidad pueden tener los tributos ambientales en conjunción

con las regulaciones ambientales convencionales?, ¿es posible que los impuestos ambientales interactúen negativamente con los incentivos intrínsecos existentes para la protección del medio ambiente?, ¿cómo la aparición de problemas ambientales globales hace más compleja la aplicación de estos instrumentos en la práctica? y, como colofón, ¿qué nos dicen las aproximaciones de política económica sobre las dificultades para la introducción y extensión de estas figuras en la práctica?

En conjunto, creo que se trata de una selección temática bien escogida y relacionada, muy completa, y que pivota en torno a los fundamentos de la imposición ambiental y las imperfecciones que surgen al querer trasladarla a la práctica. El mensaje final es comedido y constructivo: la imposición ambiental es uno de los pocos instrumentos fiscales inventado por economistas, con un potencial indudable, pero a la vez con demandas importantes sobre la profesión. En primer lugar, porque, para responder a muchas de las preguntas planteadas con anterioridad, es imprescindible la realización de estudios empíricos ad hoc sobre los efectos de estos tributos. En segundo lugar, porque es necesario un esfuerzo para la difusión de las características y ventajas de estos instrumentos entre el público general. Por último, el trabajo destila una posición que huye de maximalismos: que un tributo ambiental no grave la base adecuada, no tenga el tipo adecuado o no contribuya a una mejora significativa de la eficiencia del sistema fiscal no han de ser argumentos decisivos contra su aplicación en la práctica.

Seguidamente, me ocuparé de una serie de asuntos que, o se refieren explícitamente a algunas de las cuestiones abordadas por Sandmo, o presentan nuevos temas que considero relevantes en una discusión actual sobre la tributación ambiental. En relación con los primeros, quizá echo en falta una mayor discusión de las ventajas comparativas de la tributación ambiental en términos de eficiencia estática y dinámica. Es indudablemente deseable que los tipos impositivos ambientales estén vinculados al daño ambiental generado por las emisiones contaminantes, pero su cómputo puede ser difícil o extremadamente costoso en la práctica. Por ello, una aproximación sub-óptima, que marque un objetivo ambiental determinado, puede servirnos de referencia para el diseño de la tributación ambiental sin que ésta pierda su atractivo porque consigue dicho objetivo al mínimo coste (eficiencia estática). Por otro lado, los impuestos ambientales tienen una gran ventaja sobre otros instrumentos de política ambiental: su incentivo continuo a la adopción de nuevas tecnologías y procesos productivos que lleven a un menor deterioro ambiental en el futuro (eficiencia dinámica). Esto se explica porque el contribuyente quiere pagar menos en el futuro y, por ello, los efectos de arrastre del instrumento son mucho mayores que los de un estándar convencional.

Sandmo parece concentrarse, por otro lado, en los efectos de la tributación ambiental sobre los consumidores finales. Sin menoscabar la importancia de éstos (nadie deteriora el medio ambiente por gusto, sino para satisfacer demandas sociales de bienes o servicios), creo que es importante explicitar que la tributación ambiental juega un doble papel: modificando decisiones productivas (a lo largo de una curva de costes marginales de reducción de emisiones) y alterando los precios finales de los productos para «ponerlos bien». Creo que la adecuada distribución de responsabilidades de control entre productores (esto es, que no sea posible una traslación hacia adelante sin más) y consumidores (que muchas veces sólo pueden alterar de forma muy limitada su comportamiento, como

bien señala Sandmo) es clave para la correcta definición de los tributos ambientales.

La interesante discusión sobre los impactos recaudatorios y ambientales de la tributación ambiental (punto III) esconde, en realidad, un debate de gran calado. ¿Es posible tener un impuesto ambiental que no muerda de éxito sin que esto pueda interpretarse como una actuación a la Leviathan por parte de los decisores políticos? Obviamente, la respuesta a esta pregunta es fundamental a la hora de discutir cuestiones clave como el papel de estos impuestos en reformas fiscales. Es obvio que las elasticidades precio explican la mayor o menor reacción al tributo y que hay que ser extremadamente cuidadosos en su cálculo *ex ante*. De hecho, debemos pensar más bien en elasticidades de medio y largo plazo, puesto que una elasticidad de impacto reflejará sólo una capacidad limitada de adaptación al cambio (exagerando los esfuerzos y costes necesarios para conseguir un determinado objetivo ambiental). No obstante, especialmente con problemas ambientales de gran importancia y de difícil solución (por ejemplo, el cambio climático), creo que no sólo llega con esto. Una interpretación simplista, que busque los efectos ambientales de la imposición ambiental en la mera reducción de emisiones, puede ser incorrecta. Creo que es fundamental en estos casos escoger el contrafactual adecuado (qué hubiese pasado sin el tributo ambiental) y medirlo bien.

Otra cuestión que echo en falta tiene que ver con la habitual afectación de la recaudación de este tipo de tributos a ciertos programas de gasto, generalmente de naturaleza ambiental. Es ésta una cuestión de diseño más bien de naturaleza político-económica, muy relacionada con el *marketing* político, pero que tiene importantes efectos de eficiencia y, nuevamente, sobre la propia utilidad de estos instrumentos en procesos de reforma fiscal. Creo que es bastante evidente que debemos huir de estos planteamientos, al menos en las economías avanzadas (donde hay meno-

res restricciones para la obtención de recursos fiscales) y separar las decisiones de ingreso y de gasto público. Quizá sea éste uno de los casos en que los economistas debemos intentar persuadir a los políticos y a la sociedad informando sobre los problemas asociados a la afectación no sólo desde una perspectiva teórica, sino también poniendo ejemplos prácticos (el sobredimensionamiento de las instalaciones depuradoras en Holanda por la afectación de la recaudación de los impuestos sobre los vertidos líquidos).

Un último tema que me gustaría abordar, antes de abandonar los comentarios explícitos al texto de Sandmo, tiene que ver con el denominado doble dividendo «débil» (Goulder, 1995). Creo que la discusión del artículo se centra en el doble dividendo «fuerte», subrayando las dificultades de su obtención, indicando que ésta es una razón más para la realización de estudios empíricos *ad hoc* y señalando, en todo caso, que ello no debe descartar la puesta en marcha de las reformas fiscales verdes. Creo que, independientemente de la existencia de dos dividendos (ambiental y fiscal) positivos simultáneos, ya hay un cierto consenso académico sobre la deseabilidad de reciclar, a través de una reducción de impuestos distorsionantes, los ingresos obtenidos con los instrumentos de política ambiental.

Quizá por deformación profesional, al ser éstas cuestiones que me han interesado y ocupado últimamente, hay un conjunto de temas con los que me gustaría extender mi comentario. Su inclusión, por tanto, no debe ser interpretada como una crítica al trabajo de Sandmo, sino más bien como una selección y enumeración personal de temas que considero atractivos. En primer lugar, me gustaría, dado que este comentario se publica en una revista española, hablar del enganche institucional de este tipo de instrumentos en estructuras multinivel. España es, en este sentido, una excepción a la regla, porque prácticamente todos los tributos ambientales explícitos se encuentran en administraciones subcentrales

(principalmente en las comunidades autónomas). Esto plantea toda una serie de preguntas sobre la adecuada distribución jurisdiccional de estos instrumentos o sobre los mecanismos de coordinación que han de arbitrase en un contexto federal. De hecho, quizá nuestra rica experiencia pueda contribuir a aplicar lo aprendido a contextos supranacionales en los que diversos estados usan estos mecanismos para un mismo fin (por ejemplo, de nuevo en el caso del cambio climático).

Un segundo asunto tiene que ver con la interacción de los tributos ambientales con otros instrumentos de política ambiental. Sandmo avanza algo sobre esto en su texto (punto VIII), aunque creo que estamos ante uno de los temas clave en la futura regulación ambiental. Durante los últimos años hemos observado la multiplicación de instrumentos, especialmente en las nuevas políticas de cambio climático: estándares, impuestos, sistemas de promoción de renovables, acuerdos voluntarios, mercados de derechos de emisión, etc. Esto se explica, obviamente, por la magnitud del problema en cuestión, y puede parecer, a primera vista, algo positivo («cuanto más mejor»). Sin embargo, además de la posible multiplicación de los costes administrativos, las interacciones entre instrumentos pueden ser costosas: un impuesto ambiental que se establezca sobre agentes ya sujetos a un mercado internacional de emisión podría generar, por ejemplo, doble imposición y una menor efectividad ambiental. De nuevo, los economistas debemos ser claros en este aspecto y probablemente recordar más a menudo la máxima de Tinbergen (un instrumento para un objetivo). Esto no quiere decir que la tributación ambiental no pueda jugar un papel complementario con otros instrumentos, tal y como sucede en la UE para los sectores que se encuentran fuera del esquema de comercio de emisiones (ETS).

Varias son las referencias que Sandmo hace en relación con los aspectos distributivos de la tributación ambiental. Personalmente creo que ahí puede encontrarse uno de los ma-

yores impedimentos a que se enfrenta hoy en día la tributación ambiental para su implantación y desarrollo. Aunque es verdad que ciertos bienes públicos ambientales son más consumidos por ciudadanos de mayor nivel adquisitivo, probablemente sea más relevante en este aspecto la incidencia distributiva de la tributación ambiental. Aquí, de nuevo, son necesarios estudios empíricos ad hoc, ya que, por ejemplo, esta incidencia parece variar considerablemente según el contexto geográfico y climático (Labandeira y Labeaga, 1998). Sin embargo, sí podemos conjeturar que esquemas reformistas derivados de la teoría del doble dividendo pueden exacerbar los costes distributivos de la imposición ambiental (tributación de bienes necesarios y reducción de impuestos directos). Sandmo propone varias alternativas para contrarrestar las disfunciones distributivas, aunque yo me inclino también por la definición de medidas compensatorias independientes del tributo en cuestión; por ejemplo, a través de subvenciones en función de ciertos consumos energéticos.

También son abundantes en el texto las menciones al transporte y al papel de la tributación para la corrección de externalidades ambientales. Creo que, efectivamente, estamos ante uno de los campos en donde el recorrido de la tributación ambiental es mayor, fundamentalmente porque otros instrumentos de mercado tienen bastantes dificultades para su implantación en este caso. Y es quizás aquí donde más claramente se observa la distinción entre la base imponible ideal y la realmente gravada (punto IV en el artículo de Sandmo). En este sentido, pienso que los grandes cambios que se esperan en los próximos años en la configuración del sector (irrupción del coche eléctrico y extensión de modelos híbridos) y la disponibilidad de nuevas tecnologías de localización deben llevarnos a reflexionar sobre la necesidad de un cambio radical en la tributación del transporte. Un nuevo impuesto sobre el uso de los vehículos puede perfectamente sustituir a la tributación sobre matriculación, propiedad y combustibles. Sin embargo, este cam-

bio debería servir para situar al componente ambiental de estos tributos en una posición similar a la de los instrumentos ambientales aplicados en otros sectores. Es claro que una tributación ambiental relativamente muy alta sobre un sector no tiene sentido ni desde el punto de vista de la eficiencia económica ni desde el de la equidad. No obstante, la tributación sobre el transporte no tiene objetivos exclusivamente ambientales, sino que busca también la corrección de otras externalidades negativas (por ejemplo, congestión), la obtención de recursos de un sector con bajas elasticidades precio o la captación de rentas del petróleo, por lo que cualquier cambio de alcance ha de considerar todas esas variables.

Otro apartado del trabajo se dedica a la tributación ambiental en un contexto internacional, lo que obviamente se justifica por el creciente interés en las políticas de cambio climático. De hecho, creo que no es descabellado afirmar que la preocupación por el cambio climático ha potenciado muchísimo el interés académico y político en la tributación ambiental. Esto es así porque, en presencia de incertidumbre, y con las formas que se asumen de las curvas de costes marginales de reducción de emisiones y de costes externos en este caso, son preferibles los instrumentos de precios. También porque la gestión internacional de un sistema impositivo global parece más fácil que la de mercados independientes de comercio de emisiones. Y es precisamente la existencia de un problema de tal magnitud lo que explica el interés por las reformas fiscales verdes, las preocupaciones distributivas y las interacciones, que ya me han ocupado con anterioridad.

Volviendo a lo precedente, creo que es conveniente ocuparse de cómo afecta la presencia de países *free riders* a la definición y gestión de un tributo ambiental sobre un problema global. Está claro que los fenómenos de fuga de emisiones a lugares donde la regulación es más laxa reducen la efectividad y la propia razón de ser de los tributos ambientales. Es por ello necesario reflexionar sobre qué tipo de mecanismos correctores se

pueden introducir en estos casos: exención de ciertos sectores intensivos en emisiones, pero sujetos a competencia internacional, creación de tarifas correctoras en frontera para aquellos productos que se importan de países sin regulación, etcétera.

Me gustaría finalizar mi comentario introduciendo una reflexión sobre el papel que la tributación ambiental puede jugar en un contexto de crisis económica como el que estamos viviendo. En un reciente trabajo (Del Río y Labandeira, 2009), se expone que el uso de los impuestos ambientales en el marco de una reforma fiscal verde puede verse reforzado en una situación crítica como la actual. Varias son las razones para ello: la preferencia por instrumentos coste-eficientes, la bajada en los precios de los productos ener-

géticos primarios, el interés en paquetes contracíclicos con un coste recaudatorio asumible o la deseable promoción del desarrollo y difusión de nuevas tecnologías. Todo lo precedente lleva a que una reforma fiscal verde, con impuestos ambientales y reducción de impuestos distorsionantes, sea especialmente útil en un contexto como el actual. Y, puesto que el problema del cambio climático podrá abordarse fundamentalmente a través de un cambio tecnológico que permita la descarbonización de nuestras economías, puede ser recomendable dirigir parte de la recaudación ambiental conseguida con una reforma fiscal verde a la subvención al desarrollo y difusión de nuevas tecnologías. Sin olvidar que la tributación ambiental genera por sí misma incentivos al abandono de las tecnologías y procesos contaminantes.

BIBLIOGRAFÍA

- DEL RÍO, P., y LABANDEIRA, X. (2009), «Climate change at times of economic crisis», *Working Paper EE 05-09*, FEDEA.
- GOULDER, L. (1995), «Environmental taxation and the double dividend: a reader's guide», *International Tax and Public Finance*, 2 (2): 157-183.
- LABANDEIRA, X., y LABEAGA, J.M. (1998), «Combining input-output and microsimulation to assess the effects of carbon taxation on Spanish households», *Fiscal Studies*, 20 (3): 303-318.
- SANDMO, A. (1975), «Optimal taxation in the presence of externalities», *Swedish Journal of Economics*, 77: 86-98.
- (1976), «Direct versus indirect Pigovian taxation», *European Economic Review*, 7: 337-349.
- (2000), *The Public Economics of the Environment*, Oxford University Press.