

La hora de la reforma fiscal verde

Alberto Gago Rodríguez
Xavier Labandeira Villot

Hace ya más de quince años que un conjunto de países nórdicos iniciaron sus primeras reformas fiscales verdes (RFV). En esencia, una RFV es un proceso de cambio fiscal generado por la irrupción de impuestos ambientales, cuya recaudación se utiliza para reducir impuestos convencionales que afectan negativamente a las decisiones de producir, ahorrar y consumir. Frente a esos impuestos sobre bienes, los impuestos ambientales gravan un mal (la contaminación) y además resultan muy atractivos desde un punto de vista económico porque solucionan un fallo de mercado (la inexistencia de un precio por contaminar) de una forma eficiente y generan incentivos continuos a las mejoras tecnológicas de naturaleza ambiental. Este doble beneficio hizo que las aplicaciones de RFV se extendiesen en los años de cambio de siglo a los principales países del continente europeo (incluyendo Alemania y Reino Unido), también porque se trataba de una solución muy vinculada a los movimientos de reforma fiscal imperantes desde finales de los setenta en el mundo desarrollado.

Tanto el diseño como los resultados de las RFV aplicadas hasta hoy muestran una cierta heterogeneidad. Lo habitual es, sin embargo, una RFV estructurada en torno a la imposición energética y sobre las emisiones de dióxido de carbono (CO₂), que realiza compensaciones con impuestos sobre el trabajo en busca de más empleo y deja exentos a los sectores industriales sujetos a mayor competencia internacional. La imposición energético-ambiental permite atacar el problema ambiental más relevante en la actualidad, el cambio climático (y colateralmente otros daños asociados a la combustión de productos fósiles), a la vez que garantiza una recaudación estable y abundante. Esto no quiere decir que la RFV sea irrelevante desde un punto de vista ambiental sino que sus efectos son de medio plazo, fomentando el cambio tecnológico y el ahorro, dada la gran dependencia fósil de nuestro modelo de sociedad y desarrollo. De hecho, la evidencia empírica existente indica que las RFV han sido exitosas ambientalmente, en casos reduciendo emisiones y en casos rompiendo sus tendencias alcistas.

Y esto es precisamente lo que necesita España en la actualidad. Después de diez años de parálisis regulatoria y acomodo de los agentes económicos, la herencia recibida por el gobierno en 2004 es pesada y difícil de manejar. Las emisiones españolas de CO₂ se encuentran hoy rondando el 150% de los niveles de 1990, muy lejos del límite establecido por la distribución comunitaria de reducciones para cumplir con el Protocolo de Kioto que, de forma excepcional, permite al Estado Español incrementar sus emisiones medias en el ya muy próximo período 'de cumplimiento' (2008-2012) un 15% respecto a 1990. Simultáneamente, la comunidad científica comienza a apuntar que España será uno de los países de nuestro entorno

más susceptibles a sufrir los efectos del cambio climático, dada su extensión costera, su ubicación geográfica y los ya incipientes fenómenos de desertificación.

Pero una RFV no sólo es necesaria y conveniente en España por razones ambientales. La creciente evidencia existente para la economía española sobre estos asuntos indica que sus efectos son en general positivos (véase por ejemplo <http://www.rede.uvigo.es>): es posible reducir emisiones con tipos impositivos ambientales asumibles (por tanto, sin grandes efectos en precios), es posible moderar los efectos económicos de la RFV con una reducción de la fiscalidad del trabajo y, a diferencia de lo que ocurre en otros territorios, es posible aplicar este esquema con un coste distributivo (en regresividad) prácticamente nulo. Si a esto unimos los riesgos económicos y la injusticia de aplicar políticas intensas sobre un conjunto limitado de sectores, como ocurre con el actual mercado europeo de comercio de emisiones que sólo cubre el 40% de las emisiones de CO₂, o de estrategias de esperar y ver a las que ya estamos tan acostumbrados (es mucho más costoso reducir la misma cantidad de emisiones en un período corto de tiempo), parece poco deseable y sostenible mantenerse ajeno a esta opción tributaria por más tiempo.

Es pues el momento de una reforma fiscal verde en España que bien podría comenzar con una subida gradual, pero significativa, de la imposición energética. España se encuentra por debajo de la media europea en carga fiscal energética, a distancia abismal de ciertos países como Reino Unido (considerando explícitamente la distinta capacidad económica), por lo que hay margen de actuación. Recorrido fiscal que también sería deseable por otros motivos, principalmente por la fuerte dependencia energética externa española. En particular, una adaptación ambiental de los impuestos especiales energéticos sería la opción más deseable para instrumentar la subida impositiva, por ejemplo haciéndolos converger hacia gravámenes sobre las emisiones de CO₂. Como opción de reciclaje de la recaudación adicional parece recomendable seguir las pautas comunes de las RFV ya aplicadas y concentrar los esfuerzos, al menos en un primer momento, en la reducción de las cotizaciones empresariales de la seguridad social.

No obstante, este debate no debe olvidar el espacio fiscal que han ido ocupando las comunidades autónomas mediante el uso de tributos ambientales de distinta naturaleza a lo largo de los últimos veinticinco años. La RFV puede ser la oportunidad para ordenar y clarificar la asignación jurisdiccional, en ocasiones inadecuada, además de involucrar y dotar de recursos a las administraciones autonómicas (dada la actual cesión total o parcial de los impuestos energéticos).

Los autores son profesores de Economía Pública y Ambiental de la Universidade de Vigo