

NECESITAMOS UNA REFORMA FISCAL GUIADA POR CRITERIOS IGUALITARIOS Y ECOLOGISTAS (*)

Jorge Riechmann

"El sistema fiscal es siempre una imagen especular de la ideología estatal dominante. Hoy la política fiscal ha degenerado en una mezcla de hipócritas tácticas de apaciguamiento y arte de prestidigitación."

Joachim Möller y Barbara Wais.

En todas las sociedades industriales avanzadas, el Estado desempeña un primerísimo papel en la vida económica: el sector público supone entre dos quintas partes y la mitad del PIB. En España el gasto público suponía a finales de los ochenta el 41% del PIB, muy por debajo de la media de la CE (el 49%).

Con la política presupuestaria y fiscal (con los presupuestos generales del Estado y las contrataciones públicas, con los programas de inversiones y los incentivos fiscales, con los impuestos, las tasas y los aranceles), los poderes públicos disponen de formidables herramientas de intervención que pueden ponerse al servicio de objetivos democráticamente determinados. Desde un punto de vista ecologista igualitario o ecosocialista, son objetivos prioritarios la reducción del abismo económico y social entre el Norte y el Sur del planeta, la reducción de las desigualdades sociales (incluyendo las derivadas del sexismo y la división sexual del trabajo) y una reconstrucción ecológica de la sociedad industrial que permita la transición a un modo de producción ecológicamente sostenible.

Las decisiones tomadas en los ámbitos presupuestario y fiscal determinan lo que se recauda y para qué, lo que se gasta y en qué, qué deudas sociales y ecológicas se echan sobre los hombros de los más desfavorecidos y las generaciones futuras, qué comportamientos se favorecen y cuáles se desincentivan, qué transformaciones estructurales de la economía se ponen en marcha... En economías mixtas como las existentes en las modernas sociedades

industriales, con sectores de mercado importantes, los instrumentos económicos como impuestos, tasas, subvenciones o incentivos fiscales modelan en buena medida el marco de acción y las reglas del juego para los agentes económicos: y pueden hacerlo en sentido beneficioso para el medio ambiente y para la sociedad. Esta es la razón por la cual necesitamos una reforma general del sistema tributario guiada por criterios sociales y ecológicos.

Sólo los ricos pueden permitirse un Estado pobre. El Estado democrático ha de desempeñar algunas funciones económicas esenciales: señaladamente la planificación a medio y largo plazo de la vida económica, el suministro de bienes públicos (sanidad, educación, o un medio ambiente sano, aunque por descontado ninguno de estos ámbitos sea competencia exclusiva del Estado) y la redistribución de la riqueza en un sentido progresivo. En el futuro, las tareas inaplazables de regeneración ecológica y reequilibrio Norte-Sur no harán esas funciones menos necesarias, sino más. Por consiguiente, si bien desde una perspectiva ecologista igualitaria o ecosocialista sin duda hace falta reorientar y reformar el Estado Social en aspectos importantes e incluso esenciales, también tenemos que oponernos con todas nuestras fuerzas a su desmantelamiento -que fundamentalistas neoliberales proponen desde muchas tribunas públicas e intentan desde muchos gobiernos.

En este texto no tengo la ambición de adelantar un proyecto concreto de reforma tributaria guiada por criterios sociales y ecológicos (como ya existen en otros lugares, por ejemplo los propuestos en Alemania por los Verdes y el Partido Socialdemócrata): en el estadio actual de la discusión en España ello sería prematuro, y por otra parte un proyecto tal, para elaborarse en serio, requeriría la colaboración de un equipo interdisciplinar de expertos en diversas materias. Mi pretensión es más simple: delimitar los términos del debate sobre tasas e impuestos ecológicos (que serían uno de los instrumentos más importantes de la reforma tributaria por la que aquí se aboga), indicar ciertas vías de avance y disipar algunos malentendidos. Para empezar por lo último, señalo que en mi opinión:

* las tasas e impuestos ecológicos no son la panacea universal para curar a nuestro maltrecho planeta, sino una herramienta de política ambiental entre otras;

* como las demás herramientas de política ambiental, tienen ventajas y desventajas, que han de sopesarse cuidadosamente caso por caso; como todos los impuestos, tienen efectos distributivos que ponen inmediatamente sobre el tapete las cuestiones de justicia y equidad;

* no basta con que una autoridad fiscal o algún experto diga "este impuesto es ecológico" para que efectivamente lo sea. En este terreno como en otros, la teoría humptydumptyana del significado es falsa: no es ecológico lo que yo digo que es ecológico por ser yo quien soy. Subrayar este punto resulta esencial porque ha habido ya intentos de ennoblecer con el adjetivo "ecológico" tributos que nada tienen que ver con la preservación de la integridad de la biosfera, y en la situación actual de crisis fiscal del Estado esos intentos proliferarán.

* Pero las tasas e impuestos ecológicos son una herramienta imprescindible en la tarea de reconstrucción ecológica de la sociedad industrial que los ecologistas en general, y los ecosocialistas en particular, nos proponemos.

Sentadas estas cautelas y precauciones, vamos al grano.

Sobre la inverosimilitud del ecocapitalismo y la necesidad de no quedarse cruzado de brazos

Hay razones de peso para pensar que una economía "sostenible" o ecológicamente compatible (en el sentido fuerte de la expresión, y pensando en el largo plazo y en el planeta entero) no puede ser una economía capitalista. Ello tiene que ver con la dinámica expansiva consustancial al capitalismo, y con la imposibilidad física de un crecimiento indefinido de la producción material dentro de una biosfera finita; se ha argumentado muchas veces, y aquí no me extenderé en este punto.

Es cierto que la relación entre economía y naturaleza está mediada tecnológicamente: el metabolismo entre humanidad y naturaleza se lleva a cabo a través de una "tecnosfera", un aparato productivo planetario cuya naturaleza, extensión y eficiencia determina en buena medida el impacto humano global sobre la biosfera. La desconexión entre crecimiento del consumo de energía y crecimiento del PNB observada en las economías capitalistas avanzadas a partir de la primera "crisis del petróleo" en 1973 muestra la existencia de considerables márgenes de mejora en la eficiencia global de la tecnosfera capitalista (y muestra también, dicho sea de paso, la eficacia del "lenguaje de los precios" para lograr esas mejoras). Tras examinar recientemente la cuestión de la posibilidad de un "ecokeynesianismo" en los países del Norte, Enric Tello concluía:

- "1. Existe un margen de reforma posible dentro del sistema capitalista, que sin permitir superar su conflicto básico con la naturaleza puede permitir amortiguarlo y ganar tiempo.
2. Igual que sucedió con el viejo keynesianismo en relación con la cuestión social, este diseño de reforma sólo se formula y tiene viabilidad para los aproximadamente mil

millones de personas que vivimos en los países del Norte. 3. No es la única opción posible, sino sólo una de las posibles. Choca con muchos intereses concretos de determinados sectores y empresas. Choca también contra la orientación general de la actual reestructuración económica mundial, porque va a redopelo de la extraordinaria movilidad y volatilidad internacional del capital, y fuerza a una configuración a escala plurinacional" (1).

Por eso, mejorar la eficiencia energética y reducir el uso de materias primas es imprescindible tanto si se intenta lograr la estabilidad del capitalismo avanzado en unos niveles "aceptables" de destrucción ambiental (y tal será la estrategia de los gestores del sistema), como (desde nuestra óptica) si queremos lograr los márgenes de libertad que nos permitan encauzar la transición hacia un modo de producción diferente. Conviene no olvidar, sin embargo, que la continuación del crecimiento global de la producción material puede fácilmente neutralizar tales avances (y de hecho esa es una tendencia observable en los países que hasta la fecha han aplicado una política ambiental más rigurosa, como Alemania, Holanda o Japón). Por eso, no hay que hacerse ilusiones exageradas sobre las posibilidades de "ecologizar" (en sentido fuerte) los mercados capitalistas (2).

Pero "no hacerse ilusiones" no significa que tengamos que renunciar a toda intervención en el aparato económico de nuestras sociedades mientras llega el día de la Gran Revolución. Nos veda esa opción quietista tanto la inverosimilitud de una Gran Revolución (el pensamiento revolucionario ha de abandonar la espera del Juicio Final, deshacerse de milenarismo, señalaba Manuel Sacristán hace casi tres lustros (3)), como la urgencia y la gravedad de la situación presente. El funcionamiento normal de nuestras economías industriales está infligiendo a la biosfera daños enormes, en buena medida irreparables (4). La necesidad de "internalizar" todo cuanto sea posible estas "externalidades", de comenzar a pagar esta "deuda ambiental", de aminorar en lo posible la destrucción y reparar en lo posible lo dañado, es imperiosa. Si hoy no actuamos en tal sentido, estaremos simplemente trasladando los enormes costes a las generaciones futuras, a los más desposeídos en el mundo actual, y al resto de las especies vivas del planeta.

Las propuestas de una fiscalidad ecológica consecuente son, claro está, propuestas reformistas. Podríamos afirmar con Hans Peter Dreitzel que "a la vista de los procesos con que nos enfrentamos, de una política así sólo cabe decir que sería tan absolutamente necesaria como totalmente insuficiente" (5). Pero se trata también, creo, de una de esas políticas reformistas que tocan tan directamente el "núcleo duro" del capitalismo -basta pensar en que las mayores empresas del mundo son las compañías petrolíferas y automovilísticas- que ponen muy inmediatamente a la orden del día la cuestión del cambio de sistema.

También -y eso es lo malo- por la intensidad y la violencia de las respuestas que suscitarían en amplios sectores de la clase dominante y los poderes económicos (6). Por otro lado, aconseja no menospreciar las medidas reformistas la consideración siguiente: un enfoque del "cuanto peor, mejor" es radicalmente falso -también en lo referente a la crisis ecológica y a su percepción social. Un agravamiento de los problemas no provocará necesariamente una mayor respuesta social, y provocará probablemente lo contrario: mayor impotencia, pasividad y desmovilización. El ensayo del sociólogo y psicoterapeuta Hans Peter Dreitzel antes citado es bastante convincente al respecto.

Tenemos que actuar con tanta urgencia, el ritmo de la degradación y la destrucción es tan rápido, que no podemos renunciar a medidas programáticas como los llamados "impuestos verdes". Si se impusieran, básicamente lo que habríamos logrado con ello sería ganar tiempo: una economía más eficiente tendría un impacto menor sobre el medio natural. El problema de fondo, lo repito, seguiría planteado: el capitalismo, es destructivo de la biosfera; la expansión material de la economía, aunque esta trabaje con mayor eficiencia, ha de encontrar un final; a largo plazo, la crisis ecológica global sólo podrá resolverse -si es que podemos pensar en términos de "resolución"- con un cambio radical del modo de producción. (Solo que no podemos pensar esta revolución según un modelo "insurreccional" sino como un proceso largo y complejo, más al modo gramsciano que al leninista.) Pero necesitamos desesperadamente ganar tiempo. Necesitamos desesperadamente eliminar los clorofluorcarbonados, reducir las emisiones de gases de "efecto invernadero" y frenar la erosión de los suelos fértiles. Son metas que no pueden esperar, sin que ello quiera decir que no tengamos que plantearnos al mismo tiempo las metas a medio y largo plazo.

Inconmensurabilidad económica y política ecologista

La crítica ecológica de la economía convencional ha puesto de manifiesto que "las evaluaciones de las externalidades son tan arbitrarias que no pueden servir de base para políticas medioambientales racionales" (7). Esto es, los costes externos (tanto sociales como ambientales) son en buena medida invalorables en términos crematísticos (8): tal es la tesis de la inconmensurabilidad económica, que no puedo exponer aquí en toda su complejidad argumentativa, pero que me parece bien fundada. Quizá el lector o lectora llegue al mismo convencimiento si reflexiona un instante sobre las "externalidades" producidas por la energía nuclear o las que resultarían del cambio climático global inducido por el "efecto invernadero". ¿De qué manera valorar en términos monetarios la extinción de una

especie, de alguna de esas que se están extinguiendo al alucinante ritmo de cuarenta mil cada año, según los expertos del PNUMA? (9). La asignación de valoraciones monetarias a bienes y "males" (daños) ecológicos basadas en los postulados de la economía convencional -muy particularmente en la aceptación acrítica de las preferencias individuales- se enfrenta a multitud de problemas teóricos y prácticos, que llevan a economistas con sensibilidad ecológica bien informados a afirmar que "ni es posible valorar realmente los efectos sobre el medio ambiente o los beneficios que éste produce ni, por otro lado, se podría resolver nada aunque se consiguieran ciertas valoraciones" (10).

Pero, si la tesis de la inconmensurabilidad económica es cierta, ¿supone eso la inviabilidad de los incentivos económicos como herramientas de política ambiental? Claro que no. Es fundamental tener presente que las valoraciones monetarias no son necesarias en las prohibiciones o prescripciones de producción (y prohibir la fabricación y comercialización de cierto producto es sin duda una manera de valorarlo). Y sobre todo hay que tener en cuenta que en general los estímulos económicos de todo tipo pueden también vincularse a magnitudes físicas, y en particular existen métodos para determinar los tipos impositivos en un sistema de tributos ecológicos que no dependen de la imperfecta "internalización" de los costes externos. Un ejemplo es el enfoque de "precios para alcanzar estándares" de Baumol y Oates: la idea es que los objetivos o estándares de calidad ambiental se determinan políticamente, y a continuación se fijan los tipos impositivos de los tributos ecológicos de tal modo que se puedan alcanzar esos objetivos (11).

La imposibilidad de evaluación de los costes externos no representa un problema más que para aquellos economistas convencidos de la viabilidad de una disciplina académica llamada Economía Ambiental (constituida en los años sesenta y setenta), capaz de racionalizar esa ecologización perfecta de los mercados capitalistas que nosotros descartamos de antemano como imposible. Libres de ese compromiso, bien cabe considerar, todo lo exentos de prejuicios que podamos y con un criterio fundamentalmente práctico, el interés de los incentivos económicos y los costes fiscales para la urgente tarea de una reconstrucción ecológica de la economía. Pues tal reconstrucción de cualquier economía de mercado (capitalista o no) exigirá ineludiblemente una alteración del patrón de precios relativos de todos los bienes, para lo cual serán necesarias - entre otras- herramientas fiscales: lo veremos con detalle más adelante.

Dicho de otro modo: creo que no nos interesa demasiado saber si hacer cierto tipo de encuestas permitiría averiguar las preferencias individuales de la gente (Contingent Valuation) para asignar legítimamente valores a ciertos bienes

ambientales, y más bien estoy convencido de la endeblez teórica de tal propósito; sino que nos interesa investigar la posibilidad y conveniencia de actuar políticamente sobre economías de mercado con herramientas como impuestos y subvenciones para alcanzar objetivos políticos ecologistas (o ecosocialistas, si es que puedo expresar aquí mi preferencia individual propia). El punto de partida es político: nuestro objetivo no es perfeccionar los mercados, sino detener la destrucción de la naturaleza y avanzar hacia la emancipación social. Sabemos que los mercados no existen de manera natural, sino que son organizados y construidos social y políticamente.

Acaso convenga insistir en este punto. No podemos partir del mercado capitalista como un hecho intocable y ver qué niveles de salud humana, calidad de vida y protección de la biosfera son compatibles con él. Exactamente eso es lo que hace la mainstream economics, y también ese intento de remozarla ecológicamente que es la economía ambiental ortodoxa (marginalista): pero hay que darle radicalmente la vuelta a semejante planteamiento, ponerlo de cabeza. Tenemos que partir de ciertos estándares imprescindibles de salud humana, calidad de vida y protección de la biosfera (definidos colectivamente en un proceso político democrático) y ver cuánto del actual mercado capitalista y la actual estructura de propiedad y poder es compatible con ellos. Los "instrumentos de mercado" de política ambiental, como impuestos verdes o licencias de emisión negociables, serán nada más que herramientas al servicio de esos objetivos colectivamente determinados. En este sentido, cualquier política ecológica sería pasa por recuperar la primacía de lo político y limitar la autonomía de lo económico.

Se argumentará quizá que el factor más importante de "internalización" de estos costes externos sociales y ambientales son las luchas populares, y esto es cierto. Sin duda la prioridad del movimiento ecologista será luchar contra las incineradoras de basuras e incrementar los costes de la incineración por medio de la presión popular hasta tal extremo que la haga política y económicamente inviable (el paralelismo con la energía nuclear sería ilustrativo); y la prioridad no será introducir, en una situación como la actual, tasas ecológicas sobre la recogida de basuras. Pero pensemos en el momento siguiente: se ha conseguido eliminar la incineradora e implantar un sistema intensivo de recogida selectiva de basuras domésticas (en cinco o seis contenedores diferentes por hogar, o quizá nueve, como en Viena), con el objetivo de reciclar su práctica totalidad. Ahora hay que conseguir la adhesión de ciudadanos y ciudadanas al nuevo sistema. Habrá que combinar medidas (educativas, por ejemplo) y acaso entre ellas estuviese indicada una fuerte tasa ecológica sobre la basura no seleccionada.

Quizá pueda verse mejor este punto si se reflexiona un instante sobre la cuestión siguiente. Al principio económico de la interiorización (aproximada, "política") de los costes externos en los precios de bienes y servicios tendríamos que añadirle el principio político-social, seguramente más importante, de la participación de los afectados: ninguna vía más eficaz para "internalizar externalidades" que garantizar que quienes sufrirán las consecuencias de las decisiones sobre la producción puedan participar de forma efectiva en la toma de esas decisiones. Pero, del mismo modo que los costes externos son en última instancia invalorable, esa plena participación de los afectados es imposible: ni las generaciones futuras, ni las personas demasiado alejadas en el espacio, ni las demás especies animales y vegetales pueden participar en tomas de decisión que sin embargo en muchos casos les afectan decisivamente. La conclusión que hay que extraer no es la renuncia al principio de participación de los afectados, sino su relativización y su traslado desde el ámbito de las teorizaciones éticas al de las prácticas políticas.

La cuestión que está en la raíz de los problemas ecológicos, lo que verdaderamente importa a la hora de pensar en las soluciones, es el control sobre los medios de producción, y en particular el control sobre las decisiones (hoy mayormente privadas) de inversión y de innovación tecnológica. Así lo ha mostrado persuasivamente Barry Commoner en su libro En paz con el planeta (12). Pero precisamente así es como hay que ver los impuestos verdes: como una herramienta para el control social no dirigista sobre las decisiones privadas que determinan la producción y el consumo.

¿Qué tipo de economía para una sociedad ecosocialista?

Hay otra razón importante para que los ecologistas de izquierda nos interroguemos sobre cuestiones como la de una fiscalidad ecológica, y es que a mi juicio no podemos seguir pensando en la eliminación de la circulación monetaria y de todo sector mercantil como un objetivo socialmente deseable. Dicho al revés: opino que en cualquier sociedad ecosocialista viable que podamos imaginar, seguirá habiendo dinero, producción de mercancías y un sector de la economía regido por relaciones mercantiles. Con más generalidad, en la economía de cualquier sociedad coexisten mecanismos de planificación, mercado y reciprocidad, y es el predominio de uno de ellos, así como su respectiva magnitud e interrelación mutua, lo que en definitiva determina el régimen económico imperante en esa sociedad (capitalismo liberal, capitalismo monopolista, planificación centralizada e imperativa de tipo soviético, socialismo de mercado, etc). Esto se opone a la mayoría de las concepciones marxistas

clásicas sobre la sociedad deseable (socialista/ comunista). Así, por ejemplo, Ernest Mandel escribía a comienzos de los sesenta en su muy difundido Tratado de economía marxista:

"Lo primero que se necesita es asistir a la extinción de la economía monetaria gracias a la producción de una abundancia de bienes y servicios, antes de que pueda manifestarse plenamente la revolución psicológica, antes de que pueda desarrollarse una nueva conciencia socialista en lugar de la mentalidad egoísta del antiguo hombre. En la época de la sociedad de transición, y con mayor motivo en la URSS, 'las supervivencias capitalistas' no son lo que determina un deseo de enriquecimiento individual, sino más bien la realidad cotidiana de una distribución racionada por el dinero. (...) Los marxistas consideran que la abundancia es una condición necesaria al advenimiento de una sociedad socialista plenamente desarrollada" (13).

Tales consideraciones (14) pertenecen al tipo de ilusiones que los marxistas no podremos permitirnos nunca más. En este sentido, acaso la principal enseñanza de la crisis ecológica global, de la que somos cada vez más conscientes desde finales de los años sesenta, sea que el supuesto de abundancia en el que se fundamentaba la concepción marxista clásica de la sociedad comunista es por completo irreal; en el mundo real, las sociedades reales obrarán en condiciones de escasez y no de abundancia. Si abandonamos la ilusión de una economía de la plétora, del cuerno de la abundancia, nos despediremos también de la idea de que determinados bienes escasos como la energía o el agua potable vayan alguna vez a ser gratuitos. En una sociedad ecosocialista, tendrán precio; operará un sistema de precios (15).

El debate sobre los impuestos verdes

La idea de "internalizar las externalidades" (en mejor castellano: interiorizar los efectos externos), o sea de reabsorber los daños provocados a terceros por la actividad económica privada, se remonta al menos al economista inglés Arthur Cecil Pigou (16), quien en 1920 propuso neutralizar o interiorizar mediante impuestos los costes "externos" de la producción y el consumo privados. Esta idea fue objeto de debates académicos, pero apenas tuvo consecuencias prácticas en la política ambiental. Durante los años setenta muchos países exploraron más bien los instrumentos legales y normativos (normas de emisión, valores límite, reglamentación de las actividades productivas más peligrosas, inclusión del delito ecológico en el código penal, etc) como instrumentos de una insuficiente política ambiental, mucho más orientada a la reparación que a la prevención. Se introdujeron las primeras tasas "ecológicas" -como los cánones de saneamiento de las aguas aplicados en Holanda desde 1970 o en la RFA desde 1976-, pero una golondrina no hace verano. En la discusión económico-

ecológica de la primera mitad de los ochenta, la cuestión de una fiscalidad ecológica fue marginal: se dedicó, por ejemplo, mucha más atención a la cuestión de las licencias de emisión negociables (que no abordaremos en este artículo).

CUADRO 1: SISTEMA DE TASAS E IMPUESTOS ECOLOGICOS PROPUESTO POR <i>DIE GRÜNEN</i> EN 1989		recaudación estimada (en millones de marcos)

1.	Elevación del impuesto sobre la gasolina (primera fase: 0'5 marcos/litro)	25.000
2.	Impuesto sobre la energía primaria	
25.000	(carbón, petróleo, gas, electricidad nuclear)	
3.	Tasa sobre contaminantes atmosféricos	
8.500	(CO ₂ , NO _x , partículas)	
4.	Tasa sobre residuos industriales	
8.600		
5.	Tasa sobre envases y envoltorios	
2.000		
6.	Tasa sobre productos químicos básicos	
3.900		
7.	Tasa sobre el nitrógeno (que encarece los abonos nitrogenados)	
1.500		
8.	Tasa sobre extracción de aguas subterráneas	
1.400		
9.	Canon sobre aguas residuales (endurecimiento del ya existente)	
3.000		
10.	Tasa sobre el tráfico de vehículos pesados	
4.000		
TOTAL:		
		82.900

A título de comparación: la recaudación del IVA en la RFA ascendía en 1989 a unos 110.000 millones de marcos

Sólo en la segunda mitad de los ochenta la introducción de "impuestos verdes" ha ido siendo cada vez más defendida como una privilegiada herramienta de política ecológica por parte de partidos verdes y rojiverdes, así como de asociaciones ecologistas y ambientalistas, y también de sectores del establishment. En la RFA, por ejemplo, y después de las propuestas pioneras de Die Grünen (los Verdes) desde 1982, un manifiesto electoral del SPD que proponía "ecoimpuestos" a comienzos de 1989 ocasionó un vivo debate social y propuestas de otros "ecoimpuestos" por parte de cristianodemócratas y liberales. Asimismo, hay pocas dudas de que los dirigentes de la CE intentarán

responder al incremento de la devastación ecológica que producirá la creación del Mercado Unico en 1993 predominantemente con cambios tecnológicos estimulados por instrumentos de tipo económico y fiscal. De este modo, el V Programa de Medio Ambiente de la Comisión Europea, presentado en el verano de 1992, no escatima propuestas de impuestos, tasas, peajes e incentivos fiscales.

En general, la fiscalidad ecológica se presenta como una de las herramientas utilizables dentro de un abanico más amplio de medidas transformadoras (17), pero muchas veces se tiende a considerarlos la herramienta principal (quizá no en sentido absoluto, aunque sí al menos como una prioridad política esencial en este momento histórico). Buena muestra de ello es el siguiente paso de El estado del mundo 1991 del washingtoniano Worldwatch Institute:

"El instrumento más poderoso para remodelar las economías nacionales hacia una actitud ecológica preservadora tal vez sea la fijación de impuestos. Fijar impuestos sobre las actividades que contaminan, agotan o de algún otro modo degradan los sistemas naturales es un modo de asegurar que se tienen en cuenta los costes ecológicos en las decisiones privadas. (...) Recaudando una gran proporción de ingresos públicos por estos 'impuestos verdes' y reduciendo los impuestos sobre la renta u otros para compensar, los gobiernos pueden ayudar a hacer que las economías se pongan en marcha rápidamente por un camino preservador. (...) Los impuestos pueden ayudar a alcanzar los objetivos ecológicos de manera eficiente, ya que ajustan los precios y dejan que el mercado haga el resto" (18).

No debe minusvalorarse o malinterpretarse la posición anterior: al fin y al cabo, la clave económica del capitalismo keynesiano o de Welfare State ha sido precisamente la política fiscal, ¡y no es poco lo que separa al capitalismo keynesiano del anterior capitalismo liberal decimonónico! Pero para situar en su justo marco una valoración tan optimista del papel de una fiscalidad ecológica a mi juicio hay que subrayar que:

(A) Otro tipo de medidas (normativo-legales, como por ejemplo la prohibición pura y simple de fabricar ciertos productos u ofrecer ciertos servicios; y socioculturales, como por ejemplo medidas educativas e informativas, orientadas a cambiar los valores y las conductas de la gente) seguirán teniendo una enorme importancia en cualquier transición hacia una sociedad ecológicamente compatible. Veamos un par de casos. Cuando tengamos que habérmolas con productos muy peligrosos (plutonio o dioxinas, por ejemplo) no hay ni que pensar en regulaciones dinámicas por medio de impuestos, sino en estrictas reglamentaciones. Por otra parte, para el extenso ámbito de los productos contaminantes susceptibles de ser almacenados, seguramente una normativa que instaurase un sistema de depósitos reembolsables (esto es, que obligase a los

productores a hacerse cargo de sus propios productos una vez concluida su vida útil, devolviendo entonces a los consumidores una cantidad de dinero que estos habrían pagado adicionalmente en la compra con este fin) haría más por la reutilización y el reciclaje que la mayoría de los incentivos fiscales imaginables. De hecho, esta filosofía de cerrar los ciclos productivos lleva camino de imponerse en los países capitalistas avanzados: en la RFA, por ejemplo, el gobierno introdujo en 1989 una normativa semejante (Zwangspfandregelung) sobre los envases plásticos de un solo uso para bebidas, con el efecto de la fulminante desaparición del mercado de estos envases. Y un proyecto de ley (Elektronikschrrottverordnung) hecho público en 1992 por el ministro de medio ambiente democristiano Klaus Töpfer prevé que a partir de 1994, quien venda nuevos equipos electrónicos estará obligado a aceptar y reciclar las viejas máquinas de los clientes. En general, tenemos que pensar en conjuntos complejos y coordinados de medidas de diversa índole.

(B) La eficacia de las medidas "ecofiscales" depende en buena medida de la adecuación de las medidas de acompañamiento de tipo político-institucional que se adopten. Por ejemplo, para la maduración tecnológica y la difusión de las energías renovables sería tan importante su abaratamiento por vía fiscal con respecto a los combustibles fósiles y la electricidad nuclear, como el aumento de los fondos destinados a la investigación y el desarrollo en este sector, la obligación de emplear tales energías por parte de las entidades públicas (lo que generaría de inmediato un mercado capaz de asegurar su definitiva maduración), la creación de instrumentos flexibles de financiación para los sectores de menor poder adquisitivo... etc. No estará de más recordar que los mercados no existen de forma natural, sino que se construyen en procesos históricos, a veces troquelados por la voluntad de agentes político-sociales. En efecto:

(C) Muchos de los elementos determinantes en el largo plazo (como las grandes infraestructuras de transporte y aprovisionamiento energético, el urbanismo o la forma del progreso técnico en la agricultura) dependen en buena medida de decisiones y comportamientos relativamente independientes de los incentivos económicos. Aquí existe un espacio posible para la autonomía de lo político, que puede crecer o menguar de acuerdo con decisiones que están tomándose constantemente (las megatecnologías centralizadas cierran más opciones futuras que las tecnologías descentralizadas a pequeña escala, etc).

(D) Por último, y como se ha señalado, "ni siquiera una internalización de los efectos externos hecha a conciencia podría garantizar un comportamiento de la economía que evitara la desestabilización de los sistemas ecológicos [por la dinámica expansiva consustancial al capitalismo. J.R.]. La internalización va

siempre ligada al control de los logros y no puede sustituir al esfuerzo de investigación de los objetivos ecológicos" (19).

Una precisión terminológica: tributos, impuestos, tasas...

La terminología fiscal española no recoge con suficiente nitidez algunas distinciones que nos interesan. La categoría más general es la de tributo (muchas veces se emplea "impuesto" como sinónimo). Las tres especies de ese género que nos interesa distinguir son:

(A) impuestos en sentido propio (en alemán Steuern, en inglés taxes, en francés impôts o taxes) son tributos (directos o indirectos) exigidos sin contraprestación y destinados a cubrir los gastos generales del Estado; no pueden ser asignados a un objetivo preciso (20).

(B) Las tasas (alemán Gebühr, inglés levy, francés droit o redevance) obedecen al principio de la prestación y la contraprestación (21), con el fin de cubrir (parcial o totalmente) el coste de un determinado servicio público. Se grava así a los usuarios de un determinado servicio público, en principio por una cuantía que no exceda el beneficio que el particular recibe, para cubrir al menos una parte del coste del servicio: este tipo de tasas son algo a medio camino entre un precio y un tributo.

(C) Sobre todo, en castellano no podemos distinguir bien la categoría (B) de aquellos otros tributos que, aunque también llevan en sí mismos la indicación de un fin, no pueden ser destinados a los Presupuestos Generales del Estado (alemán Sonderabgabe, inglés levy, francés prélèvement), sino que son asignados a un fin determinado. Nosotros los llamaremos también tasas.

Así, el Estado puede disponer discrecionalmente de los tributos recaudados como impuestos, mientras que los recaudados como tasas o bien obedecen al principio de la prestación y contraprestación (gravando a los usuarios de un determinado servicio público para cubrir al menos una parte del servicio), o bien tienen carácter finalista: están asignados a un fin determinado. Por ejemplo, en Dinamarca los ingresos obtenidos por un recargo en el precio de los carburantes se usan para la creación de empleo.

Veamos algunos ejemplos de tasas ecológicas. El partido verde alemán de Baden-Wurtemberg propuso la implantación de una fuerte tasa ecológica sobre el transporte de mercancías por carretera, cuyo producto se emplearía para ampliar

y mejorar el transporte por vías férreas y fluviales. En España, el grupo parlamentario de Izquierda Unida propuso en el Congreso de los Diputados una Tasa de Aplicación Ecológica de cinco pesetas por litro de carburante, destinando los ingresos a un plan extraordinario de transporte público, medidas de ahorro y eficiencia energética e I+D de energías renovables. En Noruega existe ya una tasa sobre abonos nitrogenados y pesticidas, con la que se recaudan fondos para programas de agricultura preservadora (22).

Una fiscalidad ecológica no debería emplear exclusivamente las tasas o los impuestos, sino combinar adecuadamente ambos tipos de tributos. Ambos tienen ventajas e inconvenientes. En abstracto, las tasas ecológicas tienen sobre los impuestos la ventaja de que los fondos recaudados se destinarían íntegramente a algún fin concreto de protección del medio ambiente: ello aumentaría la eficacia ecológica del tributo y su legitimidad social. Además, en la misma medida en que tenga éxito la función reguladora de comportamientos de un tributo ecológico, fracasará su función recaudatoria: ello puede plantear más problemas de estabilidad presupuestaria en el caso de los impuestos que en el de las tasas. Pero las tasas también presentan inconvenientes: hacen más difícil controlar el nivel de la presión fiscal y mantener la neutralidad fiscal cuando se introducen nuevos tributos (en caso de que se considere deseable mantener esta neutralidad); disminuyen la libertad de acción de los poderes públicos (lo cual no siempre es un inconveniente, pero puede serlo cuando hay que hacer frente a imprevistos, por ejemplo) al asignar los recursos presupuestarios rígidamente; rompen la unidad de los presupuestos generales del Estado y crean "presupuestos paralelos" y "cajas B" que pueden ser difíciles de controlar democráticamente.

En un caso concreto: un tributo que grave consumos indeseables ecológicamente (por ejemplo, una mayor tributación del consumo de gasolinas y combustibles para aviones) se justificaría por su función reguladora o disuasoria, pero la financiación de los servicios alternativos (en este caso, transporte público eficiente y bajo ciertos supuestos gratuito) no debería depender de los ingresos generados por el tributo ecológico sobre los automóviles y aviones, sino de políticas presupuestarias generales. Es decir, en este caso probablemente un impuesto fuese preferible a una tasa.

La panoplia de instrumentos de política ambiental

Grosso modo, la actuación pública interesada en disuadir de comportamientos, o alentar conductas, acordes con la protección ambiental, dispone de tres grandes

conjuntos de medidas: (A) medidas legales (leyes y reglamentos), (B) medidas sociales (fomento de la autoorganización social, información y educación, acuerdos voluntarios) y (C) medidas presupuestarias y fiscales (instrumentos de política económica, fiscal y presupuestaria).

Aunque los tres conjuntos de medidas son necesarios para proteger el medio ambiente, ninguno de ellos, por separado, puede desempeñar eficazmente esa tarea. En cualquier caso, siempre hará falta combinar las medidas legales con medidas sociales y económicas. ¿Pero de qué tipo? Se diría que el conjunto de medidas menos problemático es el segundo: todos y todas estarán de acuerdo fácilmente en que una educación ambiental en sentido amplio (es decir, no restringida a los sistemas de educación formal como la escuela o la universidad, sino entendida como una pedagogía social "capilarizada" extendida a todo el cuerpo social y practicada por múltiples canales, incluyendo los medios de comunicación de masas) es un elemento imprescindible para cualquier estrategia de protección ambiental. Sin un cambio de valores que afecte a la sociedad entera, tanto a nivel individual como colectivo, será imposible aproximarnos a ese estado de "paz entre los seres humanos y la naturaleza", a esa "reconciliación entre la tecnosfera y la biosfera" tan urgentemente necesaria. Y la educación ambiental, en el sentido amplio antes precisado, es una herramienta necesaria para ese cambio valorativo.

No conviene, sin embargo, hacerse demasiadas ilusiones: la conciencia ecológica no se transforma de manera inmediata en acción ecológica, en comportamiento influido por criterios ecológicos. Esto, que es de sentido común, lo han probado también diversos estudios sociopsicológicos. Una de las razones de que suceda así es que a menudo un comportamiento favorable al medio ambiente acarrea más costes personales que un comportamiento irresponsable, mientras que los beneficios del comportamiento ecológicamente consciente no suelen ser individuales, sino colectivos. En general, puede afirmarse que las relaciones entre los valores y las actitudes generales, por un lado, y la conducta por otro, no suelen ser muy intensas (23). Un investigador, en el curso de un estudio sobre conservación de energía, constató que los comportamientos frecuentes correspondían mejor a los incentivos económicos, mientras que los actos importantes y poco frecuentes reflejaban dimensiones de valor (24). Por eso es tan importante que la estructura de los incentivos económicos y los costes fiscales oriente hacia conductas ecológicamente correctas, es tan importante la cuestión del marco en el que se desarrolla la acción -pues las "reglas del juego" social pueden incentivar ciertos comportamientos y desanimar otros.

Consideremos a continuación el primer conjunto de medidas: las de carácter legal. El Estado ha intentado influenciar el comportamiento de los ciudadanos con respecto al medio ambiente por medio de prohibiciones y prescripciones. Según el contenido de estas exigencias jurídicas, se las puede clasificar en tres grupos (25): (I) Normas de comportamiento (entendiendo "comportamiento" en un sentido amplio). Pueden concernir tanto a individuos (recogida selectiva de basuras, limitaciones de velocidad de los vehículos) como a empresas (esencialmente, normas sobre emisiones contaminantes: por ejemplo, peso máximo de materias oxidables que pueden arrojarse a un río, o máxima cantidad de dióxido de azufre que puede expulsarse a la atmósfera). (II) Normas de instalación: especifican los procesos de producción y las técnicas anticontaminantes de que deben servirse las unidades productivas, y los mínimos de seguridad ambiental que deben respetar (por ejemplo, tal equipamiento para desulfurar las emisiones gaseosas). (III) Normas de producto, que fijan las características que deben poseer los productos perjudiciales para el medio ambiente, en el tiempo de su uso y/o de su conversión en desecho: son, por ejemplo, las prohibiciones de comercialización o las normas sobre contenidos máximos (por ejemplo, contenidos máximos de metales pesados en los alimentos, de fosfatos en los detergentes, etc).

Sin embargo, las medidas legislativas, aunque sin duda necesarias, fracasan a la hora de proteger el medio ambiente. ¿Por qué es así? El jurista Ramón Martín Mateo, autor del más completo Tratado de derecho ambiental existente en España, lo expresa en una frase punzante: el enorme rigor y escaso pragmatismo de la normativa ambiental queda atemperado por su general incumplimiento (cito de memoria). Reinhard Merkel ha hablado en este sentido de la legislación ambiental como una legislación-placebo. En uno de los ensayos publicados en su libro Mediocridad y delirio, el poeta y ensayista alemán Hans-Magnus Enzensberger se preguntaba a qué se debía la simultaneidad de dos hechos en apariencia contradictorios: la existencia de una normativa ambiental severa en la RFA y la impunidad de que gozan los industriales alemanes, ninguno de los cuales va a la cárcel por sus delitos ecológicos. El problema, dice Enzensberger atinadamente, no es la falta de leyes, incluso de buenas leyes: es que las leyes en materia ambiental tienen la estructura de un queso de Gruyère. Disponen de agujeros a través de los cuales "se cuele" la aplicación de la norma, cuyas sanciones quedan reducidas sólo a improbables supuestos (en definitiva, a aquellos que contaminen sin permiso de la autoridad; pero la autoridad suele ser sumamente generosa a la hora de conceder permisos para contaminar).

El ejemplo de Holanda ilustra el fracaso parcial de las medidas legales para la protección del medio ambiente. Una larga cita del folleto sobre los ecoimpuestos

del Grupo Verde en el Parlamento Europeo antes citado nos eximirá de mayores comentarios:

"Se considera generalmente a Holanda uno de los países precursores de la CE en el plano del medio ambiente. El examen de un instrumento legal de reglamentación aparentemente perfecto, la autorización o licencia, nos permitirá demostrar que incluso tal instrumento de reglamentación teóricamente 'ideal' es un fracaso, es un país por otro lado tan cuidadoso del medio ambiente. La concesión de una autorización constituye una forma particular de exigencia jurídica. Se trata de una herramienta frecuentemente utilizada en Holanda. Parece representar una forma particularmente severa de reglamentación. En efecto, si cualquier producción nueva se subordina a la concesión de una autorización previa bajo exigencias ambientales muy precisas, teóricamente no podría existir empresa alguna que tuviese incidencia ambiental negativa. Pero, incluso si la concesión de una autorización constituye en cierto sentido una intervención más directa en el proceso de producción [...], no afecta a la actividad económica en sí misma que está en el origen de la contaminación. [...] Incluso si la totalidad del proceso de producción y de consumo se somete a reglamentación legal, ello no implica la existencia de un mecanismo de decisión que genere decisiones correctas. Por otra parte, los estudios han mostrado que el número de empresas que operan sin autorización apropiada sigue siendo preocupante. En ciertas regiones de Holanda, ¡ascienden al 75%! [Aquí podemos nosotros precisar lo siguiente: en 1976 se estimó que sólo la cuarta parte de las empresas holandesas afectadas tenían una autorización o licencia de producción válida, ¡a pesar de que la ley que regulaba este procedimiento estaba en vigor desde 1952! J.R.] Una medida vale lo que vale su eslabón más débil. En el caso de las medidas legales, tal eslabón débil es sin duda la aplicación. Este aspecto lo ilustra claramente el ejemplo de las autorizaciones de funcionamiento (así como el incumplimiento sistemático de las limitaciones de velocidad). Se perciben fácilmente las razones que subyacen al problema de la aplicación:

- negativa a conceder la prioridad a las exigencias ambientales
- magnitud eventual de los costes
- imposibilidad física (imposibilidad de medir las emisiones de cada unidad familiar; sistema jurídico que no permite sancionar las infracciones; imposibilidad de obtener pruebas)
- sanciones demasiado leves" (p. 18-19).

Estudios cuidadosos (como la tesis doctoral del investigador holandés Aalders en 1984) concluyen que los únicos efectos derivados del sistema holandés de licencias y autorizaciones se originan a través de "efectos sociales indirectos" (por ejemplo, modificación de percepciones y actitudes) y del estímulo de la consulta informal entre industriales y autoridades. Pero una estrategia que combine las medidas legales con la presión popular y "ecologista de base" seguramente puede producir frutos mucho más interesantes, según muestra la historia del control de los residuos tóxicos en EEUU entre 1976 y 1988 (26).

Hay, además del problema de la aplicación ya mencionado, otras limitaciones propias de las medidas legales. Una de ellas es su carácter estático: a menudo las normas se limitan a imponer una obligación o una prohibición, o a establecer un valor límite. Pero tales medidas estáticas, según se ha señalado, no incitan a las

empresas a ser más cuidadosas con el medio ambiente, a innovar continuamente investigando y adoptando técnicas menos contaminantes.

Además de estimular el conservadurismo tecnológico más que la innovación, en general la aplicación de medidas legales suele ser más cara que los instrumentos económicos de política ambiental equivalentes, pues deja mucho menos margen para la opción individual de los agentes económicos. Ciertos estudios de caso señalan que los instrumentos económicos pueden tener una eficiencia económica de hasta el doble que las medidas legales, es decir, con el mismo desembolso se obtendrá el doble de protección ambiental (27).

Otro gran problema es que las medidas legales permiten reaccionar ante la contaminación, pero no actuar sobre ella. Se concentran en la reducción final (end of the pipe), no en la reducción en origen. Intentan controlar, no evitar la contaminación. Lo que en realidad ocurre es que las empresas tienen el "derecho" a contaminar el medio ambiente, mientras no sobrepasen los límites fijados (y si los sobrepasan, en general les resulta más barato pagar las multas de escasa cuantía que modificar sus procesos de producción) (28).

Por último, no hay que subestimar la dificultad que los controles y sanciones ofrecen para la Administración, ya que exigen el trabajo de un numeroso equipo de funcionarios altamente calificados, y a menudo la utilización de procedimientos técnicamente complejos. La lentitud de los procesos judiciales y administrativos constituyen muchas veces un obstáculo de gran calibre para la eficacia de estas políticas.

Discutidas sumariamente las medidas legales y las sociales, nos queda considerar el tercer grupo de medidas de política ambiental: las medidas económicas (un subgrupo de las cuales son las tasas e impuestos ecológicos). Pues bien: la experiencia acumulada hasta la fecha, así como ciertos argumentos que expondremos después, indican que en la tarea de "ecologizar" con rapidez ciertos aspectos del funcionamiento de las economías de mercado, estos incentivos económicos son comparativamente más útiles que las otras herramientas de política ambiental. Tal es la conclusión a la que llega, por ejemplo, el investigador holandés Hans Bressers tras un minucioso estudio sobre "Instrumentos de política ambiental en la práctica holandesa" (recordemos que la política ambiental de Holanda es la más avanzada de la CE y una de las más avanzadas del mundo):

"Holanda ha usado cierto número de incentivos económicos en su política ambiental. En general, tales incentivos han dado buenos resultados, si se los compara con los otros instrumentos. De hecho, son las diferenciaciones aplicadas en cánones, tasas e

impuestos las que explican los éxitos de la política ambiental holandesa. Uno de los puntos fuertes de los incentivos económicos es que no operan simplemente como mecanismos económicos, sino que también aumentan los efectos de las consultas entre gobierno e industria" (29).

Ello se echa de ver bien, por ejemplo, en los tributos sobre la calidad del agua holandesa. La Ley Antipolución de las Aguas Superficiales entró en vigor en 1970, delegando la tarea de asegurar la calidad de las aguas a las autoridades provinciales y locales, y capacitándolas para imponer las tasas necesarias para cubrir los costes anuales asociados con una buena gestión de las aguas. En poco tiempo, las tasas aumentaron hasta un nivel en que reducir significativamente los niveles de contaminación orgánica era más barato que seguir contaminando. Los resultados fueron notables: de 1970 a 1980, la contaminación orgánica procedente de fuentes industriales se redujo en dos tercios, y la investigación posterior probó que la práctica totalidad de esa reducción era imputable a las tasas ecológicas (mientras que el sistema de licencias y autorizaciones introducido al mismo tiempo que las tasas ecológicas surtía poco efecto). Hans Bressers atribuye parte del éxito de esta tasa ecológica a un efecto indirecto: el drástico cambio que indujo en las relaciones entre los organismos gestores del agua y los industriales, incentivando más la cooperación que la confrontación entre unos y otros. Más adelante se introdujo también una tasa sobre la contaminación con metales pesados, la cual, pese a su escasa cuantía, logró también (mediante efectos directos e indirectos) una reducción del 50% del contenido en metales pesados de las aguas residuales industriales entre 1975 y 1980 (30).

Otro interesante ejemplo holandés es la gravación fiscal diferenciada de automóviles "sucios" y "limpios". Reduciendo los impuestos sobre los coches menos contaminantes y aumentándolos sobre los más contaminantes hasta el nivel en que los precios de venta al público se equilibraban (la CE, temerosa de "distorsiones en la competencia", impidió hacerlo hasta el nivel de una política ambiental merecedora de tal nombre: aquel en que los coches "limpios" son significativamente más baratos que los "sucios"), se consiguió que en el mercado de los coches pequeños (dos tercios del mercado total del automóvil) el porcentaje de coches "limpios" aumentase en pocos años del 37 al 70% (31).

Un importante ejemplo es la tasa japonesa sobre el dióxido de azufre de elevada cuantía, que financiaba un fondo especial para pagos compensatorios a enfermos pulmonares o sus familiares. Ya en 1989 esta tasa pudo ser suprimida por innecesaria: para ahorrar costes, las centrales térmicas habían reducido sus emisiones de SO₂ muy por debajo de los estrictos valores límite permitidos (32).

Un último ejemplo holandés: una tasa regulativa introducida para asegurar que la gasolina sin plomo se hallase disponible por todo el país, y que hizo a la gasolina sin plomo más barata que la que llevaba plomo, desterró a la gasolina con plomo de las gasolineras holandesas en dos meses. En el nivel comunitario, gracias a los incentivos fiscales concedidos en la mayoría de los Estados de la CE a la gasolina sin plomo, el consumo de este carburante ha pasado de representar el 3% del total de carburantes para automóviles en 1987 al 35% en 1990 (sólo tres años).

No debe pensarse que los instrumentos económicos de política ambiental se reduzcan a los tributos. Una modulación ecológica del gasto público tendría por lo menos la misma importancia que una fiscalidad ecológica bien diseñada para la transición hacia una economía ecológica. Repárese como caso particular en lo siguiente: en las economías industriales modernas el volumen que alcanzan las subvenciones públicas es enorme. En la RFA, por ejemplo, las subvenciones federales, de los Länder, municipales y de la CE ascendieron en 1989 a 80.000 millones de marcos: el 3'8% del PNB y cinco veces la suma de las inversiones medioambientales (que fueron de 16.400 millones de marcos en 1988). Si se vinculase la concesión de estas subvenciones a exigentes criterios ecológico-sociales, su eficacia para la reconstrucción ecológica de la economía sería enorme.

Sin embargo, en el resto de este artículo me limitaré a los problemas que plantea una fiscalidad ecológica, dejando de lado los demás instrumentos económicos para la protección del medio ambiente.

En defensa de una fiscalidad ecológica

El objetivo teórico de las tasas e impuestos verdes es contribuir a internalizar las externalidades (como dicen en su jerga profesional los economistas) o, con otras palabras: lograr que los costes para el medio ambiente pasen a formar parte de los costes de producción y de consumo -y modificar, de ese modo, las pautas de producción y los hábitos de consumo de un modo beneficioso para el medio ambiente. Nosotros, de manera más modesta y pragmática, defenderemos que su objetivo -para una política ecologista lúcida- es actuar sobre la estructura de precios relativos de modo que se estimule una primera reestructuración de la economía en un sentido ecológicamente preservador. El lenguaje de los precios tiene que hacerse ecológicamente más veraz, para poder orientar adecuadamente las conductas de productores y consumidores. Esto no significa que necesariamente haya de aumentar la presión fiscal (al introducir las nuevas tasas e

impuestos ecológicos, podrían rebajarse o suprimirse otros tributos): pero hay que anticipar que, con una reforma tributaria como la que defiendo, aumentarían los costes económicos generales, o por mejor decir, aflorarían los costes que hoy desplazamos hacia el Tercer Mundo, las generaciones futuras y el resto de las especies vivas. No puede resolverse gratis la crisis ecológica global (33).

Los objetos de imposición son fundamentalmente el consumo de recursos naturales (suelo, materias primas, energía), la emisión de contaminantes, el volumen de desechos, así como ciertas materias o productos ecológicamente problemáticas (maderas tropicales, abonos nitrogenados, cloro, metales pesados, etc). Todos los tributos correspondientes podrían agruparse bajo el concepto unificador de impuestos sobre la entropía propuesto por Hermann Scheer. "Si los precios de los artículos estuvieran más cerca del coste ecológico de su producción, mediante subsidios revisados y sistemas de impuestos, el mismo mercado guiaría a los consumidores hacia formas de consumo menos nocivas. Los artículos desechables y envasados subirían de precio en relación con los productos duraderos y menos envasados; los alimentos locales no procesados bajarían de precio en relación con los productos preparados traídos desde lejos en camión" (34).

Los impuestos y tasas ecológicas tendrían que ser tributos incitativos o reguladores, esto es, su objetivo primordial es encauzar y acelerar la transformación de las pautas de producción y los hábitos de consumo, hacia una sociedad ecológicamente compatible, y con un mínimo coste social. Por consiguiente, su objetivo no es la recaudación de fondos. (Notemos, por tanto, que el canon para el saneamiento de las aguas holandesas que antes examinamos no era un tributo ecológico en sentido propio, pues su objetivo era la recaudación de fondos para la gestión de las aguas y no la modificación de las conductas contaminantes, aunque este último "objetivo inesperado" se consiguió también -por fortuna- en grado apreciable.) Sin embargo, cuando un tributo tiene por objeto la recaudación de fondos para algún objetivo concreto de protección ambiental, también puede considerársele ecológico. Lo ideal es la combinación de los dos efectos: regulación de las conductas, destinando los fondos recaudados por el tributo a la protección ambiental. Ello lleva a los Verdes alemanes a preferir, en general, las tasas ecológicas a los impuestos (35).

También la Estrategia Mundial para la Conservación en los años noventa, elaborada por UICN, PNUMA y WWF, señala que una vez establecido el compromiso para un cambio esencial en las actitudes y en las prácticas humanas, "será posible obtener los fondos para invertir en el cuidado del planeta. Entre las fuentes de esos fondos figuran las transferencias de presupuestos militares, los

impuestos a las emisiones de carbono y otras sustancias, y los impuestos al comercio de ciertos productos básicos, cuidadosamente diseñados" (36).

Para lograr la función reguladora deseada, a menudo el incremento de los precios finales tendría que ser muy grande. Así, se ha calculado que para reducir el uso de pesticidas a la mitad sería necesario un impuesto del orden del 200% del precio actual de los pesticidas; esto es, su precio se triplicaría (37). Pero en otros casos, modificaciones más pequeñas obtendrían efectos apreciables. En el Reino Unido, un impuesto de no mucha cuantía sobre la gasolina con plomo hizo aumentar la proporción de gasolina sin plomo utilizada del 4% al 30% en menos de un año (entre abril de 1989 y marzo de 1990) (38).

En todo caso, hay que tener en cuenta que han de existir alternativas reales de comportamiento para que el tributo tenga realmente una función reguladora; y, por eso mismo, el nivel de imposición reguladora que ha fijarse para obtener los efectos deseados depende en buena medida de la panoplia de medidas de acompañamiento a las puramente fiscales. Con otras palabras: los cambios reales de comportamiento dependen de la elasticidad o inelasticidad de la demanda; pero esta elasticidad puede modificarse mediante las medidas de acompañamiento que complementan a las tributarias. Será ese conjunto de medidas (que atañen a la investigación tecnológica y los caudales a ella destinados, la difusión de información, la definición de normas técnicas y niveles de calidad, el papel de los entes públicos en el afianzamiento de los nuevos mercados, la creación de formas adecuadas de financiamiento, etc, en suma, una gran cantidad de medidas políticas) el que determine en última instancia la calidad de la respuesta a los precios "ecológicos" (39).

Ciertos estudios econométricos indican que la mano de obra sustituye a la energía cuando los precios de ésta aumentan (40). Por consiguiente, cabe pensar un impuesto ecológico sobre la energía debería ser creador de empleo (además de racionalizador del consumo).

La introducción gradual de cada uno de los impuestos y tasas ecológicas a lo largo de un período de tiempo suficiente (entre cinco y quince años, por ejemplo) permitiría efectuar a personas e instituciones los ajustes necesarios de modo paulatino, y evitaría los desajustes económicos bruscos. Los países que no desearan aumentar la presión fiscal podrían reducir otros impuestos (sobre la renta, o sobre el valor añadido, por ejemplo) en proporción a los nuevos ingresos añadidos. Podría jugarse también con la introducción de beneficios fiscales (desgravaciones) para los procesos respetuosos con el medio ambiente, suprimiéndolos sistemáticamente para los procesos destructivos. En general, lo

que debería acometerse es una reforma del sistema fiscal en su conjunto, ajustando todas las cargas tributarias para mantener o mejorar una fiscalidad progresiva (41).

Conviene subrayar que la fiscalidad ecológica desafía ciertos principios político-económicos que idealmente rigen la imposición en las sociedades capitalistas modernas. Me refiero, en concreto, a los principios de evitar el dirigismo fiscal (es decir, las intervenciones estatales por vía fiscal en el mercado capitalista), minimizar las intervenciones tributarias en la vida privada y en la libre disponibilidad económica de los individuos y mantener la "neutralidad fiscal" (en el sentido de que los tributos sean neutrales ante productos de naturaleza semejante y ante los procedimientos de producción). Como es obvio, las tasas e impuestos ecológicos no respetan tales principios, ya que su objetivo consiste precisamente en influenciar los comportamientos de productores y consumidores; pretenden eliminar del mercado ciertos productos, alterar ciertos procesos productivos y desterrar determinadas prácticas de consumo; se trata por consiguiente de una intervención pública para transformar el mercado capitalista. De forma general, los tres principios que antes mencioné son conservadores del actual sistema económico y las presentes estructuras de propiedad. Cualquier intento de transformar social que se proponga emplear - entre otras herramientas- el instrumento tributario chocará necesariamente contra ellos.

Notemos que hay dos enfoques posibles de los impuestos y tasas ecológicas: un enfoque restringido, recaudando una cantidad modesta de ingresos destinados a un programa ambiental o algún otro propósito concreto, que es el que se da ya en la actualidad en bastantes países de la OCDE (entre los que no se encuentra el nuestro); y un enfoque generalizado, en el que se propone una reforma total del sistema impositivo, ganando los impuestos sobre las emisiones contaminantes y el empleo de materias primas y energía un gran peso en detrimento de otros tipos de impuestos. El volumen de recursos que generaría esta segunda opción sería enorme (seguramente superior al 10% del PNB (42)) durante algún tiempo, hasta que se avanzase en el camino de una reestructuración ecológica de la economía, y los efectos estructurales alcanzarían gran amplitud.

Finalmente, hay que mencionar que ciertos impuestos no ecológicos podrían desempeñar un importante papel en la transición hacia una economía ecológica. Así, puede pensarse en:

* un impuesto sobre las exportaciones excesivas para favorecer la desvinculación parcial del mercado mundial;

* reducciones especiales en el IVA para los bienes y servicios consumidos localmente, lo que favorecería el desarrollo de economías locales autocentradas;

* impuestos a la especulación que tan espectacularmente aumentó durante los años ochenta, reduciendo en igual medida la capacidad de maniobra de los gobiernos y los bancos centrales nacionales. Recientemente, incluso el gobernador del Banco de España Luis Angel Rojo "destacó la posibilidad de aplicar impuestos a los movimientos de capital a corto plazo en el ámbito internacional, para frenar así la especulación" (EL PAIS, 25.2.93).

* La posibilidad de pagar una parte de los impuestos y tasas municipales en tiempo en vez de en dinero (es decir, con trabajo en tareas de interés para la comunidad) tendría también efectos benéficos.

Fiscalidad ecológica y justicia social

Para sus más ilusionados promotores los impuestos verdes, "destinados a hacer que los precios reflejen mejor el auténtico coste, ayudarían a asegurar que el precio lo pagan los que producen el daño al medio ambiente y no el conjunto de la sociedad" (43). Aquí, de nuevo, hay que rebajar un poco el entusiasmo. Una cosa son las grandes maravillas que corean los propagandistas de los mercados immaculados y la competencia perfecta y otra bastante distinta lo que sucede en la vida real. En situaciones monopolísticas o cuasimonopolísticas, por ejemplo, cualquier impuesto ecológico repercutiría simplemente en el conjunto de los consumidores del bien o servicio en cuestión, sin posibilidad de opción alternativa.

De manera general, los impuestos directos (como el impuesto sobre la renta personal, el impuesto de sociedades, el impuesto de sucesiones, etc) pueden modularse de manera progresiva (de manera que los ricos paguen una parte proporcionalmente más alta), pero sólo admiten cierta modulación ecológica en casos excepcionales (mediante exenciones fiscales, por ejemplo); por el contrario, los impuestos indirectos (como el IVA, los impuestos sobre consumos especiales, etc) pueden modularse en función de la compatibilidad ecológica del hecho que se grava, pero son ciegos a las diferencias de renta. Los ecoimpuestos -como los impuestos indirectos en general- discriminan mal entre ricos y pobres. En general, por tanto, la progresividad se conseguirá por medio de impuestos directos y los impuestos ecológicos serán indirectos. Un sistema fiscal socialmente justo y ecológicamente compatible incluirá ambos tipos de

impuestos, sabiamente combinados. En España, actualmente, es excesivo el peso de los impuestos indirectos y las cotizaciones sociales en relación con el de los impuestos directos (44).

Por todo ello es inaceptable una transición total de un sistema de impuestos sobre la renta y el capital a un sistema de impuestos ecológicos indirectos, lo que recoge el Worldwatch Institute:

"A fin de contrarrestar cualquier efecto regresivo, habría que bajar los impuestos sobre la renta en el caso de las personas más pobres, quienes, por ejemplo, soportarían precios más elevados de combustible para calefacción. Los pagos gubernamentales podrían compensar a los muy pobres, quienes tal vez no paguen ahora ningún impuesto sobre la renta pero podrían experimentar costes de vida más elevados bajo un código fiscal ecológico. Además, los ingresos por impuestos verdes disminuirían al alejarse los esquemas de producción y consumo de la actividad taxada, por lo que no constituirían una fuente de ingresos tan constante como los impuestos sobre la renta. Por todas estas razones, lo mejor parece ser una combinación de impuestos" (45).

La cuantía de los nuevos impuestos y tasas ecológicas ha de calcularse con el objetivo de disuadir eficazmente de los comportamientos y consumos antiecológicos; pero tienen que ofrecerse al mismo tiempo alternativas a estos comportamientos y consumos. La introducción gradual de impuestos y tasas ecológicas ha de ser simultánea a la mejora de la infraestructura social y ecológica, para garantizar que la sociedad en su conjunto, y especialmente los grupos de bajos ingresos, no sufran merma en su calidad de vida. Por ejemplo, la introducción de los impuestos sobre la energía tienen que coincidir con la mejora de las redes de transporte público (en especial ferrocarriles y tranvías), la construcción de un parque público de viviendas de alquiler energéticamente eficientes, y subvenciones para abaratar los aparatos domésticos y los sistemas de calefacción energéticamente más eficientes, así como para mejorar el aislamiento térmico de los hogares.

Hay una solución obvia para evitar efectos regresivos al introducir nuevos impuestos indirectos, como son los impuestos ecológicos: hacer que sustituyan total o parcialmente a otros impuestos indirectos (como por ejemplo el IVA), que en las economías capitalistas modernas proporcionan un gran porcentaje de la recaudación fiscal total. Por ejemplo, en España el Estado recauda a comienzos de los noventa unos seis billones de pesetas anuales por impuestos directos (y de ellos, unos 5 billones corresponden al IRPF), y aproximadamente 5 billones por impuestos indirectos (de ellos, unos 3 billones corresponden al IVA): el margen para sustituir unos impuestos indirectos por otros sería muy grande. En general, los impuestos sobre el consumo, y en especial el IVA,

pueden modularse ecológicamente: IVA cero para los bienes y servicios ecológicamente benignos, tipos altos para lo que sea ecológicamente dañino.

En definitiva, la fiscalidad ecológica es una cuestión de clase, y las clases populares harán bien en oponerse a cualquier reforma tributaria -ya se presente como "ecológica" o no- que no considere explícitamente una mejora de su situación. Como bien ha advertido Albert Recio,

"las propuestas de desarrollo compatible con el medio ambiente pueden ser una simple cobertura ideológica para hacer aceptable a grandes estratos de la población nuevos sacrificios de distinto tipo: desde el paro y las reducciones salariales generadas por nuevos procesos de reestructuración en las industrias afectadas por problemas ecológicos hasta las restricciones en el acceso igualitario a los recursos. En tanto se mantengan fuertes diferencias en la distribución de renta, cualquier racionalización vía precios (peajes, aumentos de precios, etc) implica que son los menos pudientes los que cargan con la racionalización, mientras que los más poderosos pueden mantener inalterado su nivel de depredación ecológica" (46).

Sólo habría que matizar el juicio anterior del siguiente modo: en algunos casos, la discriminación entre rentas altas y bajas ya está incluida en el bien o "mal" gravado: por ejemplo, los tributos sobre bienes de lujo como segundas o terceras residencias. Análogamente, un impuesto general sobre la energía tendrá efectos en general regresivos (afectará proporcionalmente más a las rentas bajas), pero los impuestos sobre la gasolina tienen efectos en general progresivos (afectan proporcionalmente más a las rentas altas). En general, los impuestos indirectos sobre bienes de lujo no son regresivos (sí los que afectan a bienes básicos). Por tanto, la consideración caso por caso de los distintos impuestos o tasas ecológicas que se propongan es imprescindible. En otras situaciones, una fiscalidad ecológica puede modularse bien para discriminar a diversos tipos de consumidores. Es el caso de un canon ecológico sobre el agua, por ejemplo: tendría que incluir un segmento que gravase los vertidos contaminantes (metales pesados, por ejemplo) y que sólo afectaría a las industrias (pues los hogares no suelen contaminar sus aguas residuales con mercurio o plomo); y otro segmento que gravase el consumo de agua con progresividad, es decir, mínimamente un primer nivel de consumo social y ecológicamente aceptable, y a partir de ahí mayor gravación para consumos mayores (de modo que se penalizaría el sobreconsumo).

Fiscalidad ecológica y competitividad internacional

La necesidad de mantener la competitividad en los mercados internacionales es aducida frecuentemente como un argumento para, o bien negar la viabilidad de

una fiscalidad ecológica en un solo país o un grupo de ellos, o bien afirmar que las mejoras ambientales tendrían que hacerse en detrimento de los salarios de los trabajadores. Veamos este argumento expresado en toda su crudeza:

"Si no se desea renunciar a unas preferencias específicas nacionales o a nivel de la CE [se refiere a preferencias por un medio ambiente más sano], que se traducen en precios más altos en relación con el extranjero, los costes internos deben aumentar menos a fin de poder mantener la competitividad internacional. Para ello existen dos posibilidades. Primera, el incremento mínimo de los salarios (todos los demás costes, como materias primas o costes de capital, vienen fijados por el mercado mundial), y segunda, un mayor incremento de la productividad" (47).

Como la posibilidad de limitar la movilidad de los capitales o de imponer algún tipo de barreras al libre comercio ni siquiera le pasa por la cabeza a nuestro ecoliberal autor, su conclusión es que hace falta (en ausencia de grandes incrementos de productividad) que los trabajadores se aprieten el cinturón. Nuestra conclusión es distinta. Seguramente los trabajadores, como otros ciudadanos, tendrán que ir aprendiendo a vivir de modo más austero, pero no por estos motivos. Razonar sobre la competitividad en los mercados internacionales más bien debería llevarnos a reconocer una desvinculación parcial del mercado mundial como condición necesaria para una ecologización estructural de la economía. Pero, sin ir tan lejos de un solo paso, están disponibles instrumentos proteccionistas como el siguiente: el sobreprecio generado por los impuestos ecológicos (u otros) se resta del precio de las exportaciones y se suma al de las importaciones, con lo que los términos del intercambio internacional no varían. Es el mismo mecanismo del IVA deducible en las fronteras (de una Comunidad Europea ecologizada, por ejemplo). En general, es necesario someter el libre comercio a criterios ecológicos y sociales.

Hay que indicar, además, que existen sectores enteros en los cuales pueden aplicarse medidas de ámbito nacional sin repercusiones (o con repercusiones positivas) sobre la competitividad internacional: basuras y residuos, contaminación acústica, urbanismo y edificación ecológica. Por último, incluso en las condiciones actuales existe un considerable margen de acción a favor del medio ambiente sin dañar seriamente la competitividad internacional, como lo prueba la muy diversa fiscalidad que afecta en los diferentes países industrializados a la energía (EEUU tiene unos precios de la energía mucho más bajos que los de Alemania o Japón sin ser por ello más competitivo) o a la gasolina y el gasóleo (que soporta diez veces más impuestos en Italia que en EEUU).

Ahora bien: el aspecto internacional más peligroso y preocupante de las medidas de fiscalidad ecológica, desde una perspectiva emancipatoria, es el que tiene que

ver con la tendencia a que, a medida que se haga más caro "producir limpio" en los países del Norte, los residuos tóxicos y las industrias más contaminantes sean "exportadas" al Sur. Procesos en tal sentido engranan a la perfección con la lógica del sistema, se dan ya en la actualidad y reciben incluso una cínica legitimación por parte de las elites gobernantes (48). Serán inaceptables las propuestas de reforma fiscal en sentido ecológico que no tengan en cuenta de manera central esta dimensión Norte/ Sur de los problemas ecológicos.

Impuestos y tasas sobre la energía

Según se ha puesto de manifiesto, el factor determinante de los comportamientos de ahorro y eficiencia energética son los precios altos de la energía, con mucha preeminencia sobre todos los demás factores (subsidios al ahorro industrial de energía probados en diversos países, por ejemplo). No existirá posibilidad de una reconstrucción ecológica de la economía sin precios energéticos considerablemente más altos que los que nos hemos acostumbrado a pagar en los años de la borrachera del petróleo (49). Hay que decirlo otra vez: esos precios no nos están diciendo la "verdad ecológica" (ni sobre el carácter no renovable de los combustibles fósiles, ni sobre el "efecto invernadero", por ejemplo).

Los impuestos sobre las emisiones de carbono entraron en vigor en Finlandia y Holanda a comienzos de 1990, y durante 1991 en Suecia (véase cuadro 2; sin embargo, la cuantía de estos impuestos es aún insuficiente para producir cambios importantes en el uso de la energía.) Actualmente está en discusión la adopción de impuestos energéticos dentro de la Comunidad Europea: la Comisión ha sugerido un impuesto inicial de 3 dólares por barril de equivalente de petróleo, que ascendería gradualmente hasta 10 dólares en el año 2.000 (pero un estudio de la propia Comisión indicaba que tal impuesto no sería suficiente para estabilizar las emisiones de CO₂ en el año 2000 a los niveles de 1990, objetivo comunitario en sí mismo muy insuficiente ante los tremendos riesgos entrañados por el "efecto invernadero" y las desigualdades mundiales en el empleo de energía).

CUADRO 2:
LA REFORMA FISCAL DE 1990 EN SUECIA

En 1990-91, Suecia llevó a cabo una reforma fiscal importante que por primera vez tenía en cuenta objetivos ambientales. Sin aumentar la presión fiscal (el porcentaje de impuestos sobre el PIB se mantuvo en el 56% aproximadamente), se redistribuyó una masa monetaria muy importante (el 6% del PIB) de unos tributos a otros. Los impuestos directos disminuyeron en beneficio de los indirectos, y éste es un aspecto regresivo de la reforma que hay que censurar. Así, la recaudación por IRPF bajó

del 22'5 al 19'5% del PIB, y el impuesto sobre sociedades del 2'8 al 1'9% del PIB. Por el contrario, aumentó el IVA (del 7'6 al 9'8% del PIB), y se introdujeron una serie de impuestos y tasas ecológicos que son los que nos interesan aquí:

- Un impuesto de 250 coronas por tonelada de carbono en los combustibles fósiles (se recaudaron 13.800 millones de coronas en 1992).
- Una tasa de 30.000 coronas por tonelada de SO₂ (se recaudaron 1.150 millones de coronas en 1992). Los diferentes combustibles se gravan según su contenido en azufre, y con los fondos recaudados se subvencionan dispositivos de desulfuración.
- Una tasa de 40.000 coronas por tonelada de óxidos de nitrógeno, estimándose la base imponible por medición directa de las emisiones en las 250 mayores instalaciones del país. Lo recaudado mediante la tasa se redistribuye entre estas instalaciones proporcionalmente a las cantidades de energía producida.
- Reforma de los tributos que afectan a los automóviles, de acuerdo con sus características energéticas y ambientales.
- Tasas sobre los envases para bebidas, los abonos, los pesticidas, las pilas, las baterías y las chatarras de automóviles y electrodomésticos.

FUENTE: Jean-Philippe Barde, Économie et politique de l'environnement (PUF, Paris 1992), p. 294.

La modalidad concreta de este impuesto energético europeo ha sido objeto de un vivo debate, en el que sectores de los movimientos ecologistas europeos participan con posiciones diferentes. El temor es que si se grava el contenido en carbono de cada fuente de energía (lo que parece aconsejable para actuar en contra del "efecto invernadero"), ello redundaría en un inaceptable subsidio encubierto de la energía nuclear. La gran asociación alemana BUND (que agrupa a la friolera de 180.000 miembros) aboga por un impuesto sobre la energía primaria del que sólo estarían exentas las energías renovables (empezaría a un nivel de dos pfennig -centavos de marco- adicionales por kwh y aumentaría progresivamente hasta el nivel de 5-10 pfennig adicionales por kwh; las estimaciones indican que esto llevaría a disminuir el consumo energético en un 50% a medio plazo). Por el contrario, la Sociedad Sueca para la Conservación de la Naturaleza (Svenska Naturskyddföreningen, que agrupa a 140.000 socios) defiende un impuesto sobre las emisiones de CO₂ en la línea del que ya existe en Suecia (ver cuadro 2), combinado con un conjunto de medidas (tanto económicas como administrativas) en contra de la energía nuclear. Los argumentos de las dos partes son complejos y elaborados, pero en mi opinión la razón se inclina del lado de los promotores de las tasas sobre energía primaria (entre los que se encuentran, en nuestro país, organizaciones como GREENPEACE, AEDENAT, y otras).

Recientemente la Agencia Internacional de la Energía ha propuesto un impuesto internacional sobre las emisiones de dióxido de carbono (50\$ por tonelada de carbón, 8\$ por barril de petróleo); y tanto la Comisión de la CE como el Grupo Verde en el Parlamento Europeo se han decantado por un impuesto mixto sobre

las energías no renovables que gravaría tanto el contenido en energía primaria como las emisiones de dióxido de carbono. El Grupo Verde, en particular, propone un impuesto que alcanzaría en el año 2.000 la cuantía de 75 ECUS por tonelada de equivalente de petróleo y 50 ECUS por tonelada de carbono.

**CUADRO 3:
IMPUESTOS Y TASAS ECOLÓGICAS
EN OTROS SECTORES QUE EL ENERGÉTICO
(ENUMERACION INCOMPLETA)**

1. TRANSPORTE. El sector del transporte, uno de los que ha sufrido un desarrollo ecológicamente más perverso en las últimas décadas (estancamiento del transporte de viajeros y mercancías por ferrocarril; crecimiento explosivo del transporte por carretera; crecimiento excesivo del transporte aéreo), debería ser objeto preferencial de una fiscalidad ecológica. La gasolina ya soporta tributos en la práctica totalidad del mundo: pero su función ha sido hasta la fecha exclusivamente recudatoria. Ya existen impuestos sobre la tonelada de mercancías por kilómetro transportada por carretera en diez estados de EEUU, Suecia y Nueva Zelanda. En 1993 el gobierno alemán ha introducido una tasa-peaje por la utilización de las autopistas, similar a la que ya existe en Suiza desde hace años. En algunas ciudades (Estocolmo, por ejemplo), existen tasas sobre la circulación en automóvil privado por los centros urbanos (y se estudia su implantación en otras ciudades como Madrid o Hamburgo). Desde 1996, los holandeses que viajen en automóvil en horas punta (entre seis y diez de la mañana) por la gran conurbación del Oeste de Holanda pagarán un impuesto adicional de circulación. Los Verdes austriacos han propuesto cambiar la gravación fiscal de los vehículos de motor del modo siguiente: impuesto igual al consumo medio de combustible multiplicado por la potencia del motor (con lo que se estimularía la construcción de motores de baja potencia y alto rendimiento). El ruido producido por los aviones se grava en Japón, Holanda y Suiza. Se han sugerido también gravar con impuestos o tasas el aparcamiento urbano, el combustible de los aviones (que en la actualidad soporta una fiscalidad escandalosamente baja) y la utilización de los aeropuertos.

2. AGRICULTURA Y GANADERIA. Una fiscalidad ecológicamente orientada sería una herramienta útil para reducir sistemáticamente los cultivos superintensivos, primando los extensivos y la agricultura biológica. Se trataría de tasas o impuestos sobre los abonos nitrogenados, los pesticidas (¡sólo el 1% de los pesticidas vertidos llega a las plantas!) o -mas en general- los fitosanitarios. En Austria, por ejemplo, existe desde 1986 un impuesto sobre los abonos químicos que los verdes austriacos proponen triplicar (para que ejerza un efecto disuasor del sobreconsumo que no se da en los niveles actuales). También se han introducido tributos sobre abonos químicos y pesticidas en Finlandia, Noruega, Suecia y Dinamarca. En Alemania los Verdes y el SPD han propuesto

gravar con una tasa las explotaciones ganaderas con más de cierto número de reses por hectárea; y se ha propuesto también gravar con impuestos la importación de piensos para ganado procedentes del Tercer Mundo.

3. EMISIONES CONTAMINANTES. Muchos países han introducido ya tributos que gravan las emisiones contaminantes al agua y la atmósfera. Así, por ejemplo, Suecia castiga con impuestos y tasas las emisiones de dióxido de carbono, dióxido de azufre y óxidos de nitrógeno (ver cuadro 2). Finlandia y Noruega también gravan las emisiones de CO₂ y SO₂.

4. RESIDUOS. Siendo los objetivos prioritarios la evitación, la reutilización y - sólo en tercer lugar- el reciclaje de los desechos, la introducción de cánones por la recogida y tratamiento de desechos -tanto basuras domésticas como residuos industriales- podría, dentro de un conjunto de otras medidas, hacernos avanzar por el buen camino. En Austria existen ya tasas ecológicas que gravan los residuos (40 chelines por tonelada de basuras domésticas, 200 chelines por tonelada de residuos especiales), pero su nivel es muy inferior al necesario para que ejerciesen una función reguladora (se ha calculado que si se tienen en cuenta los costes de almacenamiento a largo plazo y los costes externos de la incineración, los costes de tratamiento de las basuras domésticas se multiplican al menos por 20 y los de los residuos especiales se multiplican al menos por 100). En Francia, a comienzos de 1992 se ha introducido una tasa de 20 francos por tonelada de basuras domésticas, cuyos ingresos constituirán un "fondo de modernización de la gestión de residuos" (se generarán unos 350 millones de francos cada año). En Suiza, la introducción de una tasa por bolsa de basura doméstica reducirá -según se calcula- el volumen de basuras domésticas en un 30%. En Finlandia, una tasa sobre los envases desechables para cerveza y bebidas introducida en 1990 ha sido tan eficaz que prácticamente ha retirado tales envases del mercado. Los aceites pesados están gravados en Alemania, Francia, Finlandia, Italia, Noruega y Holanda. Los Verdes alemanes elaboraron en 1986 un proyecto de Ley de Tasas sobre Residuos Especiales. También se ha propuesto gravar los envases de plástico no biodegradables, los escombros de construcción, los aceites pesados...

5. RECURSOS NATURALES Y MATERIAS PRIMAS. En EEUU existe un impuesto sobre los productos químicos básicos, con el que se nutre un fondo (Superfund) para la descontaminación de vertederos químicos ilegales. En Alemania se ha propuesto repetidamente una tasa sobre el terreno de construcción, tasas sobre productos químicos básicos (cloro, mercurio, cadmio, cromo, plomo...) y gravar con impuestos la importación de maderas tropicales. Greenpeace ha propuesto una tasa ecológica para encarecer la utilización de pulpa de madera virgen (en lugar de papeles o trapos viejos) en la fabricación de papel.

6. TURISMO. Seguramente serían aconsejables contribuciones municipales que gravasen hoteles, apartamentos turísticos, segundas residencias, etc., para equilibrar los daños ecológicos y el aprovechamiento sólo estacional de las infraestructuras municipales.

¿Cómo emplear los fondos recaudados mediante impuestos y tasas ecológicas?

Los recursos recaudados mediante un impuesto ecológico sobre la energía (u otros impuestos y tasas ecológicas) podrían destinarse a alguno, varios o todos los objetivos siguientes:

* Compensaciones para los grupos con bajos ingresos. Un impuesto que gravase el consumo de energía perjudicaría a los más necesitados (por ejemplo, acrecentaría sus gastos en calefacción, que suponen entre el 60 y el 80% del consumo de energía final en las viviendas de los países industrializados (50)). Para contrarrestar estos efectos perversos -el mercado es ciego ante la injusticia social- la acción política sería indispensable. Por ejemplo, un porcentaje suficientemente alto de los ingresos obtenidos mediante un impuesto energético podría dedicarse a la construcción de un parque público de viviendas de alquiler energéticamente eficientes (lo que incluye, entre otras cosas, buen aislamiento y calefacción eficaz) reservadas a las personas más desfavorecidas. Pueden pensarse también en subsidios (inversamente proporcionales a los ingresos de sus destinatarios) para mejorar el aislamiento de viviendas o el cambio de aparatos de calefacción por otros con mejor rendimiento energético. Son concebibles muchas combinaciones de utilización de los ingresos generados por impuestos y tasas ecológicas para fines sociales y ecológicos.

* Subvenciones para abaratar los aparatos y sistemas energéticamente más eficientes. En Suiza (donde el gobierno ha puesto en marcha un programa de acción llamado "Energía 2000" que se propone entre otras cosas estabilizar el consumo de energía eléctrica en el año 2000), Hans Jürg Leibundgut sugiere que emplear los recursos generados por un aumento del 5% en las tarifas eléctricas en subvencionar los aparatos energéticamente eficientes (y hacerlos de este modo supercompetitivos) sería una manera mucho más segura de estabilizar o disminuir el consumo nacional de electricidad que incrementos mucho mayores de las tarifas (de hasta el 30 o el 40%) con intención reguladora, por la inelasticidad de la demanda de energía eléctrica (51).

* Mejora de las infraestructuras ecológicamente deseables (por ejemplo, las redes de transporte público, en especial tranvías y ferrocarriles).

* Creación de un Fondo Europeo para el Medio Ambiente (propuesta que se ha hecho ya recurrentemente).

* Creación de un fondo internacional para paliar los eventuales daños derivados de cambios climáticos globales originados por la acción humana (calentamiento debido al "efecto invernadero").

* Contribución a un fondo internacional para el medio ambiente (como el propuesto por el asesinado primer ministro indio Rajiv Gandhi en 1989 y aprobado por el director del PNUMA -Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente- Mustafá Tolba) del que se beneficiarían las naciones pobres que carecen de capital para proyectos ambientales (52).

* Contribución a un fondo internacional para el ecodesarrollo de los países más pobres, lo que supondría empezar a restituir la "deuda ecosocial" que han contraído los países más industrializados con respecto a los más pobres, transfiriendo riqueza del Norte al Sur. Se ha calculado que una tasa extra de 10 dólares por tonelada de carbono emitida en los países industrializados (salvo la URSS y Europa Oriental) generaría 25.000 millones de dólares al año, que podrían destinarse a este "fondo ecosocial" mundial. En 1986, Alexander King (del Club de Roma) señalaba que "podemos reconvertir parte de los recursos proporcionados por los impuestos sobre el consumo de combustibles para reducir el peligrosamente alto nivel de endeudamiento en el que han caído tantos países en vías de desarrollo" (53).

Es hora de concluir, y creo que nuestra conclusión puede ser la siguiente: los impuestos y tasas ecológicas no son la panacea que nos salvará de la gran catástrofe, pero sí que constituyen una herramienta -entre otras- de política ambiental que no debe faltar en la caja de herramientas de la izquierda ecologista. Una versión "ecoliberal" o "ecokeynesiana" de los impuestos verdes, en ausencia de contrapoderes sociales capaces de orientar los cambios hacia una verdadera reconstrucción ecológica de la economía, seguramente sólo conducirá a un capitalismo algo menos destructivo para el medio ambiente y -acaso- socialmente más injusto.

NOTAS

(*) Agradezco los comentarios críticos de Enric Tello y Albert Recio a un primer borrador de este texto. Los documentos aportados por el servicio de documentación del Area de Medio Ambiente de Izquierda Unida fueron también una valiosa ayuda. Una versión anterior, con el título de "Tasas e impuestos verdes: una herramienta de política ecologista", se publicó en mientras tanto 49 (Barcelona 1992).

(1) Enric Tello: "El capitalisme verd, i més enllà". Intervención dentro del foro de debates provisionalmente llamado "La Balsa", el 14.3.92, en la Facultad de Económicas de la Universidad de Barcelona.

(2) En tales ilusiones o exageraciones incurren no sólo instituciones como el Banco Mundial o la Asociación Europea de Economistas Ambientales, sino también sectores del movimiento ecologista/ambientalista. Así, por ejemplo, en una entrevista reciente Lester R. Brown, del Worldwatch Institute, declaraba: "Necesitamos la mejor estimación que pueda hacerse de estos costes, ya sea el de la lluvia ácida, del calentamiento global, de la pérdida de especies o de todo lo asociado con la actividad económica. Una vez estimados, los podemos reintroducir en la economía como impuestos ecológicos. Así reduciríamos las actividades que destruyen el planeta... Estos impuestos permitirían que el mercado continúe funcionando y nos beneficiáramos de su propia eficacia" (entrevista en El correo del sol, octubre de 1991). A lo largo de este artículo espero mostrar cómo, aunque es bastante lo que puede esperarse de los impuestos y tasas ecológicas, seguramente no puede esperarse tanto.

(3) "Milenarismo es creer que la Revolución Social es la plenitud de los tiempos, un evento a partir del cual quedarán resueltas todas las tensiones entre las personas y entre éstas y la naturaleza, porque podrán obrar entonces sin obstáculo las leyes objetivas del ser, buenas en sí mismas, pero hasta ahora deformadas por la pecaminosidad de la sociedad injusta". Manuel Sacristán, "Comunicación a las Jornadas de Ecología y Política de Murcia", mientras tanto 1, Barcelona 1979, p. 19.

(4) Los intentos de estimación cuantitativa de tales daños, por otra parte sesgados sin duda en sentido optimista y en cierta medida irrelevantes pues muchos daños son invaluable, ponen los pelos de punta. Si en los años setenta la OCDE, en un cálculo para el conjunto de los países industrializados, llegaba a la conclusión de que suponían aproximadamente el 3% del PNB, las estimaciones más cuidadosas hacen subir significativamente esa cifra. Según estudios de la CE, sólo el coste de los daños causados por el actual sistema de transporte basado en el automóvil privado asciende al 5% del PIB, con tendencia rápidamente en ascenso (EL PAIS, 29.4.92). Lutz Wicke, investigador de la Oficina Federal de Protección del Medio Ambiente de la RFA, calculaba en 1986 que los perjuicios anuales causados al medio ambiente natural en la RFA superaban el 6% del PNB. Otro estudio (publicado en 1991 por el Instituto de Medio Ambiente y prognosis de Heidelberg) calculaba tales daños en el año 1989, estimando que ascendían como mínimo al 10% del PNB germano-occidental -¡siendo la RFA un país relativamente avanzado entre los europeos en lo que hace a sus políticas ambientales! Véase Udo E. SIMONIS, "La modernización ecológica de la sociedad industrial", en Revista internacional de ciencias sociales 121 (septiembre de 1989), p. 380; y THE GREENS IN THE EUROPEAN PARLIAMENT, "Introduction à l'écotaxe", Green Papers 1, Bruxelles 1991, p. 29. Por supuesto, el problema no se limita a las economías capitalistas avanzadas: "Los dirigentes chinos evalúan hoy en un 15% de la renta nacional el coste de la degradación del medio ambiente de su país" (Por una alternativa verde en Europa -manifiesto ecosocialista, mientras tanto 41, Barcelona 1990, p. 81.)

(5) Hans Peter Dreitzel: "Miedo y civilización", Debats 35/36, marzo-junio 1991, p. 6. El ensayo de Dreitzel, que explora la cuestión de por qué las catástrofes producen parálisis social antes que respuestas adecuadas, y por qué la consciencia de los problemas ambientales no se traduce directamente en comportamiento ecológicamente orientado, merece un estudio detenido. Remito

también a mi artículo "Límites, inconsistencias y bloqueos. Notas sobre algunas dimensiones paíquicas de la crisis ecológica", mientras tanto 56 (diciembre 1993-enero 1994), p. 37-63.

(6) A comienzos de los noventa, la discusión en la Comisión Europea de un impuesto energético que gravaría con tres dólares el barril de equivalente de petróleo, y se incrementaría progresivamente hasta los diez dólares en el año 2000, ha provocado airadas respuestas de las compañías petrolíferas occidentales, la OPEP y la industria pesada europea. Cf. por ejemplo EL PAIS, 27.9.91; 22.10.91; 22.9.92; 15.3.93.

(7) Joan Martínez Alier: "La valoración económica y la valoración ecológica como criterios de la política medioambiental", Archipiélago 8, Pamplona 1992, p. 11. Una versión más elaborada de este artículo en José Manuel Naredo y Fernando Parra (comps.): Hacia una ciencia de los recursos naturales, Siglo XXI, Madrid 1993, p. 29-56.

(8) La matización que introduce el "en buena medida" va en el sentido siguiente: los efectos más directos son también los más valorables, pero la arbitrariedad de esta evaluación crece rápidamente a medida que los efectos son más indirectos o lejanos en el futuro. Puede verse una muy sensata meditación al respecto en Alfons Barceló, "Los costes sociales y ecológicos del crecimiento económico", mientras tanto 45, Barcelona 1991, p. 51-54. También, del mismo autor, "Notas sobre ecologismo y cuestiones energéticas", mientras tanto 54, Barcelona 1993, p. 123-130.

(9) Intentan responder a esta cuestión François Lévêque y Mathieu Glachant en un artículo reciente (Mundo científico 122, vol. 12, p. 279-287) que constituye una buena introducción a los métodos de los valoradores de externalidades. Un manual estándar en castellano es Valoración económica de la calidad ambiental de Diego Azqueta Oyarzún (McGraw-Hill, Madrid 1994). Pueden consultarse también el capítulo 3 de Économie et politique de l'environnement de Jean-Philippe Barde (PUF, Paris 1992) y los capítulos 6, 16 y 17 del excelente The Green Economy de Michael Jacobs (Pluto Press, London 1991).

(10) Carlos Castilla Gutiérrez: "¿Puede la valoración del medio ambiente resolver el problema de su gestión eficaz", ponencia en las III Jornadas de Economía Crítica, Barcelona, febrero de 1992, p. 2.

(11) W.J. Baumol y W.E. Oates: "The Use of Standards and Prices for the Protection of the Environment". Swedish Journal of Economics, 1971, p. 42 y ss.

(12) Barry Commoner: En paz con el planeta. Crítica, Barcelona 1992.

(13) Ernest Mandel, Tratado de economía marxista. Ediciones Era, Méjico 1969 [1962], vol.2, p. 260.

(14) Consideraciones que Mandel, bajo el impacto de la crisis ecológica, ha rectificado posteriormente: su modelo actual de una sociedad socialista es mucho más asumible por ecosocialistas bien informados. Véase su artículo "Economía y filosofía política del socialismo" en El socialismo del futuro 3, Madrid 1991, p. 47-58.

(15) Lester R. Brown y sus colaboradores trazan los rasgos imprescindibles de cualquier sociedad ecológicamente compatible en su "Esbozo de una sociedad ecológicamente compatible" (mientras tanto 49, Barcelona 1992), y más por extenso en el libro La salvación del planeta (Eds. Apóstrofe, Barcelona 1992). En sus "Acotaciones al debate sobre proyectos económicos alternativos" (mientras tanto 47, p. 21-35), Albert Recio da algunos elementos de reflexión a mi juicio insoslayables para abordar el debate sobre proyectos económicos alternativos en la época posterior al derrumbe de las economías de planificación central imperativa de cuño soviético.

(16) Arthur C. Pigou: The Economics of Welfare. London, 1920.

(17) Por ejemplo, el Worldwatch Institute propone en el último capítulo de su anuario El estado del mundo 1991 (CIP/ Ediciones Horizonte, Madrid 1991) la siguiente panoplia de acciones transformadoras: (a) Reducción drástica de la carga de la deuda externa de los países más pobres. (b) Impuestos verdes (en el marco de una más amplia remodelación del sistema fiscal). (c) Alejar los incentivos gubernamentales de las prácticas ecológicamente nocivas, encaminándolos hacia prácticas ecológicamente preservadoras (ejemplo: supresión de los subsidios gubernamentales para pesticidas). (d) Reforma de los programas de ayuda al desarrollo. (e) Reforma del Banco Mundial. (f) Creación de fondos internacionales para el medio ambiente. (g) Reestructuración del comercio mundial. (h) Obligatoriedad de las inversiones de compensación por daños al medio ambiente.

(18) Lester R. Brown y otros: La situación en el mundo 1991, Ediciones Apóstrofe/ CIP, Madrid 1991, p. 286-287.

(19) Gerhard Maier-Rigaud, "Incentivos económicos y fiscales para alcanzar objetivos de medio ambiente", en el dossier Incentivos económicos y fiscales para alcanzar objetivos de medio ambiente, correspondiente a la audiencia de la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Protección del Consumidor del Parlamento Europeo en Bruselas, el 21 y 22 de junio de 1990. Publicado por la Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, octubre de 1990, p. 20.

(20) Según la Ley General Tributaria española del 28.12.63, "Impuestos son los tributos exigidos sin contraprestación, cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica, que ponen de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo, como consecuencia de la posesión de un patrimonio, la circulación de los bienes o la adquisición o gasto de la renta." Además de la mencionada ley, los otros textos legales españoles que vienen al caso son: Ley de Reforma del Sistema Tributario del 11.6.64, modificada por la Ley 13/ 1985 del 25.5.85; y Real Decreto 1091/ 1988 del 23.9.88, que aprueba el texto refundido de la Ley General Presupuestaria. Puede consultarse también la Introducción a la Hacienda Pública de Juan F. Corona, Juan C. Costas y Amelia Díaz (Barcanova, Barcelona 1988), p. 121.

(21) Según la Ley General Tributaria española, "tasas son aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización del dominio público, la prestación de un servicio público o la realización por la Administración de una actividad que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto".

(22) A finales de los ochenta, el volumen total de tasas sobre el medio ambiente ascendía en 14 países de la OCDE al modestísimo nivel del 0'1% de su PNB. Cf. J.B. Opschoor y H.B. Vos, The Application of Economic Instruments for Environmental Protection in OECD Member Countries, Publicaciones de la OCDE, París 1989.

(23) Lennart Sjöberg: "Comportamientos humanos y cambios en el medio ambiente planetario: perspectivas psicológicas". Revista internacional de ciencias sociales 121, Barcelona 1989, p 447. He ahondado en este asunto en mi artículo "Límites, inconsistencias y bloqueos. Sobre algunas dimensiones psíquicas de la crisis ecológica", mientras tanto 56 (diciembre 1993-enero 1994), p. 37-63.

(24) C. Palmburg: "Social habits and energy consumption in simple-family homes", Energy 11 (1987), p. 643-650.

(25) Véase Jean-Philippe Barde, Économie et politique de l'environnement (PUF, Paris 1992), p. 228-229; así como The Greens in the European Parliament: Introduction à l'écotaxe, Bruxelles 1991

(26) Andrew Szasz: "Lecciones estratégicas de las guerras de los residuos tóxicos". Ecología política 2, Barcelona 1991, p. 57-72.

(27) Sighard Wilhelm: Ökosteuern. Beck Verlag, München 1990, p. 19-20.

(28) Como cabría esperar tras las razones anteriormente expuestas, el balance de la protección legal del medio ambiente en su conjunto es bastante negativo. Entre 1973 y 1991, la CE adoptó cuatro programas de acción sobre el medio ambiente y aprobó 445 medidas legislativas: pero la degradación ecológica aumentó constantemente en este período. Si nos fijamos en España, la situación no es más halagüeña. Seguimos sin una Ley General del Medio Ambiente, ni perspectivas de que se apruebe. Y aunque el llamado "delito ecológico" fue introducido en el Código Penal con la reforma parcial de 1983 (artículo 347 bis; el nombre de "delito ecológico" es inadecuado por exagerado: en este artículo del Código Penal sólo se habla de emisiones y vertidos, de modo que en realidad lo único que se penaliza son ciertas formas de contaminación ambiental), se trata en buena medida de un "delito sin culpables": en sus ocho años de existencia, el 347 bis sólo ha producido unas 11 sentencias condenatorias en toda España, según el fiscal del Tribunal Superior de Justicia de Valencia Antonio Vercher (EL PAIS 25.10.91). Carlos Martínez, abogado de la asociación ecologista madrileña AEDENAT, señala que con la cuantía de las penas previstas -de un mes a seis meses de arresto mayor y de 175.000 a cinco millones de pesetas de multa-, "el único elemento disuasorio de verdad es que la imagen pública de la empresa contaminante resulte afectada si el caso llega a la prensa" (EL PAIS 25.10.91). El abogado madrileño Jesús Benítez asegura que el 90% de los casos son sobreesidos "porque las pruebas aportadas no son consideradas suficientes o porque no se ha podido demostrar riesgo para el medio ambiente o las personas" (EL PAIS 25.10.91). El fiscal general del Estado, Leopoldo Torres, dirigía en el otoño de 1990 una circular a todos los fiscales de España en la que ponía de relieve la "insuficiencia" de las penas de arresto y multa previstas para el delito ecológico, las cuales no se corresponden con la capacidad económica de algunas de las empresas contaminantes, "que incluyen el coste de las sanciones entre sus costes industriales" (EL PAIS, 29.9.90). En cuanto a los estudios de impacto ambiental de las grandes obras públicas (obligatorios en España desde que en 1988 entró en vigor la correspondiente directiva de la CE), la abogada ambientalista de ADENA Cristina Alvarez señala que "lo que está ocurriendo en España es lamentable. Se cumple con la formalidad, pero no con el espíritu de la directiva comunitaria, y se empiezan los estudios de impacto por las conclusiones. Además, apenas existe participación pública en el proceso" (EL PAIS 1.11.91). Jordi Castañer, de la consultoría de ingeniería ambiental Epypsa, afirma que estos informes "son muy pobres y un mero trámite, en los que se manipulan los datos para que salgan los resultados esperados" (EL PAIS 1.11.91). Estudios sobre los sistemas de informes de impacto ambiental llevados a cabo en otros países (Holanda, por ejemplo) llegan a conclusiones similares: los informes sirven en general "para hacer más aceptables a la opinión pública los planes propuestos", pero tienen poco o ningún éxito en reforzar los criterios ecológicos dentro de los procesos de toma de decisiones (según el investigador holandés Hans Bressers).

(29) Hans Bressers (centrum voor schone technologie en milieubeleid): "Environmental policy instruments in Dutch practice". En el dossier Incentivos económicos y fiscales para alcanzar objetivos de medio ambiente, correspondiente a la audiencia de la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Protección del Consumidor del Parlamento Europeo en Bruselas, el 21 y 22 de junio de 1990. Publicado por la Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, octubre de 1990, p. 91.

(30) Por el contrario, los resultados obtenidos por el canon de vertidos español (creado por la Ley de Aguas de 1985 y puesto en marcha en 1987) son decepcionantes. Una aplicación laxa ha conducido a que sólo paguen el canon (ya de por sí insuficiente) el 48% de las industrias y el 23% de los ayuntamientos. El director general de calidad de aguas del MOPT declara que "como nuestra dotación de guardas es ridícula, todo se convierte en un juego del ratón y el gato entre infractores y policías. (...) El canon es una figura paniaguada que en la práctica no sirve para casi nada" (EL PAIS, 8.3.92). En Cataluña, de las más de 180.000 empresas adheridas a la patronal Fomento del Trabajo Nacional, sólo unas 5.000 han presentado la prescriptiva declaración de carga contaminante (EL PAIS, 23.6.93). Así, este tributo no cumple ninguna función disuasoria, ni tampoco consigue recaudar fondos para el saneamiento ambiental de las zonas dañadas. Los tributos ecológicos son papel mojado si no se aplican, como es natural; y en su aplicación entran en juego factores de cultura cívica y política que escapan a un análisis economicista reductivo.

(31) Es verdad que para un ecologista consecuente no existen más automóviles "limpios" que los que no se emplean -el transporte "limpio" es el ferrocarril y la bicicleta-, pero ello no mengua el interés que ofrece el experimento holandés a la hora de calibrar la potencialidad de los impuestos y tasas ecológicas: muestra lo persuasivo que puede ser el lenguaje de los precios.

(32) Ernst U. von Weizsäcker: Erdpolitik (segunda edición). Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt 1990, p. 155. (Hay traducción castellana: Política de la Tierra, Sistema, Madrid 1994.)

(33) De todas formas, una presión fiscal baja no es ningún valor en sí mismo salvo para la derecha sociopolítica. La presión fiscal en España es reducida (suponía a finales de los ochenta menos del 35% del PIB, la más baja de toda la OCDE excepto Turquía; alcanzó el 36'8% del PIB en 1992, pero sigue estando muy por debajo del 45% de promedio en la CE), pero está repartida injustamente: aunque el sistema fiscal es formalmente progresivo, la realidad recaudatoria es regresiva por el efecto del fraude y por el elevado peso relativo de los impuestos indirectos y las cotizaciones sociales. Un sistema tributario realmente progresivo, donde quienes más tienen sean quienes más paguen, ha de incrementar el peso relativo de los impuestos directos, garantizando su progresividad real.

Así, las rentas salariales -en las cuales prácticamente no hay fraude- proporcionaban más de tres cuartas partes de la recaudación final del IRPF a comienzos de los noventa, a pesar de que sólo representan la mitad de la renta interior bruta. El elevado nivel de fraude fiscal en las rentas empresariales, profesionales o de la propiedad, y en el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), hurtan hasta el 40% de la recaudación potencial en el IRPF y el IVA, con perniciosos efectos regresivos: los pobres subvencionan a los ricos, y a mayor nivel de ingresos más fraude. En agosto de 1994 el presidente del Instituto de Estudios Fiscales, Juan Antonio Garde Roca, desveló que según sus informes el fraude fiscal asciende anualmente al menos al 5'5% del PIB (es decir, más o menos la cifra del déficit público), correspondiendo la mayor parte de lo hurtado al IVA (EL PAIS, 30.8.94). Según el director de la Agencia Tributaria, Abelardo Delgado, "no hay seriedad en la contabilidad por parte de empresarios y profesionales, y hay una ética mercantil que ha llegado a cotas muy bajas. (...) Sectores enteros permanecen estructuralmente al margen de los circuitos tributarios" (EL PAIS, 2.9.94). Sonroja enterarse de que en este país los empresarios declaran unas rentas medias inferiores en un 40% a las de los asalariados (EL PAIS, 14.7.93).

Las grandes bolsas de fraude, que estafan a todos los ciudadanos y muy especialmente a los asalariados, se hallan en el sistema financiero (banca, seguros, bolsa, operaciones internacionales), en el sector inmobiliario y en las actividades empresariales y profesionales. Por eso la lucha contra el fraude fiscal ha de ser una de las prioridades esenciales de cualquier política tributaria eficaz y justa.

(34) Alan Durning: "¿Cuánto es suficiente?", capítulo 9 de La situación en el mundo 1991, p. 267. No obstante, hay que tener en cuenta que la modificación de ciertos precios no cambia automáticamente la estructura del consumo: ello depende en buena medida de la elasticidad o inelasticidad de la demanda. Por ejemplo, si sube el precio de la gasolina y los automóviles, pero al mismo tiempo el transporte público sigue siendo muy deficiente y el automóvil privado conserva su carácter de objeto compulsivo de adoración cuasierótica, es posible que se reduzcan antes otros consumos que el de viajes en automóvil privado. Esto, que en economía se conoce como "efecto Giffen", obliga a ser cautelosos a la hora de anticipar los efectos finales de la variación de un precio.

(35) Heiner Jüttner: Umweltpolitik mit Umweltabgaben: ein Gesamtkonzept (segunda edición). DIE GRÜNEN, Bonn 1992.

(36) Cuidar la Tierra -estrategia para el futuro de la vida, UICN/PNUMA/WWF, Gland, Suiza 1991.

(37) Dieter Taufel y otros: "Ökosteuern als marktwirtschaftliches Instrument im Umweltschutz: Vorschläge für eine ökologische Steuerreform", Umwelt und Prognose Institut, Heidelberg (April 1988).

(38) La situación del mundo 1991, p. 287.

(39) Cf. Jean-Charles Horcade: "La gestion des problèmes d'environnement à dimension transnationale; nécessité et limites des instruments économiques", en el dossier Incentivos económicos y fiscales para alcanzar objetivos de medio ambiente.

(40) José Goldemberg y otros, Energie pour un monde viable, La Documentation Française, Paris 1990, p. 153. Se apoyan en E.R. Berndt, "Aggregate energy, efficiency and productivity measurements", Annual Review of Energy 3 (1978), p. 225-273.

(41) Una propuesta de reforma global en este sentido, de la pluma de dos economistas verdes alemanes, es "Öko-soziale Steuerreformen" de Joachim Möller y Barbara Wais (en PROJEKTGRUPPE GRÜNER MORGENTAU (Hrsg.), Perspektiven ökologischer Wirtschaftspolitik, Campus Verlag, Frankfurt-New York 1986, p. 522-539). Cf. también Jüttner, op. cit.

(42) Las cifras de ingresos por los sistemas de impuestos verdes propuestos en la discusión alemana de 1988-89 se movían entre 50.000 y 210.000 millones de marcos. Esta última cifra equivale al 10% del PNB de la RFA en 1988. (A título de comparación: la recaudación del IVA en la RFA a finales de los ochenta ascendía a unos 110.000 millones de marcos). Véase Horst Zimmermann: "Das Doppelgesicht der Ökosteuern", Frankfurter Allgemeine Zeitung 23.11.91, p. 13; y Heiner Jüttner, op. cit., p. 93-115.

(43) La situación en el mundo 1991, p. 272.

(44) Las cotizaciones sociales, como "impuestos sobre el trabajo", desincentivan el empleo; de modo regresivo, recaen sobre todo en los asalariados perceptores de rentas medias y bajas; y alientan la ilusión ideológica de que la Seguridad Social es esencialmente lo mismo que un seguro privado generalizado. Creo que habría que estudiar con atención la idea de financiar los gastos públicos en salud mediante los impuestos sobre el consumo, y las prestaciones sociales sustitutivas del salario (pensiones, subsidio de desempleo, etc) mediante el impuesto progresivo sobre la renta personal (IRPF). Ahora bien: esto es bastante diferente de la reducción o sustitución de las cotizaciones sociales de los empresarios que ha sido objeto de debate en España durante el verano de 1994, y que es una medida regresiva, en la línea de otras medidas de desfiscalización de las rentas del capital puestas en práctica en los últimos años.

(45) La situación en el mundo 1991, p. 288.

(46) Albert Recio: "Ecología política: ¿de la contestación al poder?", Papeles para la paz 37, Madrid 1990, p. 177.

(47) Gerhard Maier-Rigaud, "Incentivos económicos y fiscales para alcanzar objetivos de medio ambiente", p. 43.

(48) En un informe confidencial que se filtró a la prensa, el economista jefe del Banco Mundial Lawrence Summers argumentaba la lógica económicamente impecable de trasladar las industrias sucias y la basura tóxica al Tercer Mundo, donde los costes salariales son bajos y la vida humana vale poco. Cf. The Economist, 8.2.92 y 15.2.92.

(49) Hay que tener presente que a comienzos de los años noventa los precios reales (o sea, descontada la inflación) de las principales fuentes de energía, incluida la electricidad, se sitúan en buena parte por debajo del nivel de finales de los años sesenta. Los precios nominales de importación del carbón y del petróleo, así como los de los productos derivados del petróleo, están por debajo del nivel de 1974. Es decir, productores y consumidores están recibiendo, vía precios, señales absolutamente contrarias a los objetivos de una política ecosocial.

(50) José Goldemberg y otros: Energie pour un monde viable, p. 87.

(51) Gerhard Girschweiler: "Der grosse Wurf gelingt nur bei fünf Prozent teurerem Strom", Energie Umwelt 4 (Dezember 1991), Zürich.

(52) En septiembre de 1989 se acordó la creación del primer fondo internacional para el medio ambiente, todavía muy modesto, y con la oposición sólo de EEUU entre las principales naciones industrializadas. Este fondo se dedicará a cuatro áreas clave: protección de la capa de ozono, limitación de las emisiones de gases de "efecto invernadero", preservación de la biodiversidad y protección de los recursos acuíferos internacionales. Véase La situación en el mundo 1991, p. 279.

(53) Alexander King: "La advertencia de la energía", El País 19.3.86, p. 44. Este tipo de propuestas admiten muchas variantes sugestivas. Viçenç Fisas ha propuesto la creación de un Fondo de Ayuda Económica de 2000 millones de dólares anuales para la cooperación con el Magreb, nutrido por las aportaciones de España, Francia e Italia en la proporción de un uno por mil de su PIB, pero ponderado por el nivel de gastos militares de cada país, tanto donante como receptor (Viçenç Fisas: "Un fondo económico de cooperación para el Magreb", El País 21.10.91, p. 48. Con más detalle en el informe CIP número 4, Madrid 1991, y en el libro de Fisas Ecología y seguridad en el Mediterráneo, Icaria, Barcelona 1993). Si el fondo se alimentase con una tasa ecológica sobre las energías no renovables, a los objetivos deseables de cooperación Norte-Sur y de desmilitarización se les añadirían los benéficos efectos en la remodelación ecológica de la economía en los países donantes del fondo.