

“PRECIOS, TARIFAS Y FISCALIDAD PARA LA SOSTENIBILIDAD”.

Resumen primera sesión “Perspectiva General”.

Durante la primera sesión se habló de una visión general sobre el papel que puede y debe jugar la política fiscal en la búsqueda de un modelo de producción y consumo más sostenible. La necesidad y urgencia de tomar medidas para corregir los males ambientales (externalidades) no se pone en duda. Lo que sí incitó el debate fueron las consecuencias que tiene la política fiscal para la sostenibilidad tanto por la eficacia que se les supone para el control de las externalidades, como por las consecuencias de carácter redistributivo y recaudatorio que deberíamos tener en cuenta si queremos que esta fiscalidad no profundice las dinámicas más regresivas en términos de reparto de la renta.

Se anunció de forma reiterada que la fiscalidad medioambiental es uno de los instrumentos que se pueden utilizar para reorientar o restringir la actividad económica. No se trataba en este curso de otro tipo de medidas también eficaces, tales como las acciones voluntarias, el gasto público, o las regulaciones estatales en el consumo de ciertos bienes. A pesar de ello, sí se apuntó, la necesidad de coordinar todos los instrumentos e, incluso, de primar algunos que presentan mayor eficacia a la hora de frenar estas externalidades.

Las siguientes líneas tratan de ser un resumen crítico de las distintas aportaciones que fueron apareciendo en la sesión. Un resumen que en su lado crítico bebe, desde la fiscalidad ecológica, de dos fuentes esenciales, el trabajo de Michael Jacobs, “La Economía Verde” y el trabajo de Joan Martínez Alier y Jordi Roca Jusmet, “Economía Ecológica y Política Ambiental”.

La fiscalidad medioambiental.

La fiscalidad medioambiental entra dentro de lo que la literatura denomina instrumentos o incentivos de mercado. Se entiende bajo esta perspectiva que el mercado asigna recursos escasos en función de los precios relativos y que estos son indicadores de escasez y de los propios costes de producción del bien. Por lo tanto, el aumento de los precios de ciertos bienes o las tarifas (entendidas como precio que establece el sector público por el consumo de un bien) vendría a hacer más visible esta escasez o estos mayores costes de producción (la internalización de las externalidades), y se levantaría de esta forma el velo que recubre desde hace décadas la explotación de algunos recursos que mantienen un precio por debajo del coste real que supone su explotación.

Eso sí, los precios no vienen determinados únicamente por el coste de producción del bien o por su escasez, sino por otros factores que tienen que ver, entre otros elementos, con las propias estructuras del mercado (número y tamaño de empresas, información,...), o las capacidades de negociación de los diferentes agentes económicos y sociales que operan en él. Es decir, el aumento de costes de producción se traslada en mayor o menor porcentaje a precios finales dependiendo también de otros elementos. Así, por ejemplo, existe la posibilidad de variar la estructura de costes internos en las empresas, es decir, asumir mayores costes de utilización de un recurso reduciendo otros costes como los financieros, laborales, servicios externos,...lo que conllevaría un efecto "nulo" en el coste por unidad de producto y, por lo tanto, en los precios.

Precisamente, la eficacia de esta medida depende del efecto que sobre la demanda tenga este hipotético crecimiento del precio (coste) del producto. Este efecto se mide a través de la elasticidad-precio que tenga un bien o servicio (en función de la mayor o menor elasticidad bien, el aumento del precio

tendrá un impacto mayor o menor en la demanda de dicho bien). Naturalmente, la elasticidad-precio de un bien depende:

1. Si el bien es de primera necesidad o es un bien de lujo. Normalmente, los bienes de lujo tienen mayores elasticidades-precio que los bienes de primera necesidad. La pregunta en este sentido es qué se considera un bien de lujo y de primera necesidad.
2. De la existencia y disponibilidad de bienes sustitutivos o, mejor dicho, de la capacidad de satisfacer las necesidades que genera (satisfactores) este bien por otros caminos (podría darse el caso incluso que la necesidad fuera prescindible para el individuo).
En caso de no existir estos bienes sustitutivos, estaríamos ante un bien con una curva de demanda más inelástica y, por lo tanto, el aumento de precios surtiría menores efectos en términos de demanda del bien.
3. Del horizonte temporal. Normalmente, los bienes presentan curvas más elásticas a medio y largo plazo, sobre todo, porque el mercado provee de bienes sustitutivos que, conforme aumenta coste y el precio del bien, se hace más factible (se rentabiliza) su producción y comercialización. De la misma forma, la demanda, sobre todo a medio y largo plazo, en el seno de las empresas o los hogares, puede variar al introducirse innovaciones tecnológicas que aumenten la productividad respecto de este bien o recurso (factores de eficiencia).

No cabe duda que la eficacia del aumento de precios y costes sobre la demanda de un bien necesita del desarrollo de otras medidas que ayuden a aumentar esta elasticidad. En este sentido es importante el desarrollo de otros instrumentos no estrictamente fiscales, como pueda ser la política de gasto público o ciertas regulaciones restrictivas en el uso de ciertos bienes. El ejemplo más socorrido es el del transporte privado. Se puede aumentar el precio del combustible y con ello podemos hacer (más) visible la escasez del

recurso y sus costes reales de producción, pero la eficacia de la medida dependerá de la existencia de una buena red de transporte público, de ciertas restricciones a la circulación de vehículos en ciudades, o de una mayor concienciación en el uso de otros medios de transporte. Esto es una obviedad, pero merece la pena recordarlo.

Todo indica que el efecto de la fiscalidad medioambiental en términos de reducción de la demanda no es muy elevado, si bien, las externalidades serían muy superiores si no existiese la misma. Por lo tanto, sí muestra resultados importantes como medida de contención y, por lo tanto, de aumento de la eficiencia en la utilización de ciertos bienes.

Ya hemos visto que el reflejo en costes y precios de la escasez de un bien o de las externalidades negativas que provoca, supone una restricción en la utilización de dicho bien, que será mayor o menor en función de la estructura de mercados, o de la elasticidad-precio del bien. Nos quedaría añadir que la demanda del bien también depende de la elasticidad-renta, es decir, de los efectos en la demanda producen las variaciones de renta, no tanto por el crecimiento de los precios del bien, como, sobre todo, por el crecimiento de la renta de los individuos a medio y largo plazo. Así, algunos bienes y servicios considerados negativos por su consumo energético, por sus emisiones o por su escasez (el coche de gran cilindrada, el campo de golf, o la piscina), y cuyos elevados precios sitúan su consumo en los tramos medio y altos de renta, pueden ver aumentado su consumo a medio plazo en base al propio crecimiento de la renta de los individuos (a no ser que los precios consigan situarlos nuevamente en tramos superiores de renta).

En resumen, todo indica que es un instrumento que debe utilizarse, y que tiene un impacto positivo en términos de sostenibilidad, ya que levanta el velo en los costes reales de producción en la explotación de algunos recursos, y conlleva una mejora de la eficiencia en su utilización. Sin embargo, su eficacia puede verse limitada si no viene acompañada de otras medidas sinérgicas.

La Reforma Fiscal Verde.

¿A que nos estamos refiriendo cuando hablamos de una Reforma Fiscal Verde o Ecológica? Obviamente, se está refiriendo a un cambio en la estructura fiscal existente que dé más peso a los impuestos ecológicos (energías no renovables, emisiones de carbono, residuos,..), si bien, cierta ortodoxia plantea la reforma en base a primar unos impuestos (los verdes) en detrimento de otros (los llamaremos, los clásicos, sobre todo el impuesto sobre la renta y las cotizaciones sociales). Concretamente se plantean algunos “principios” de partida:

1. Los impuestos directos gravan “bienes” sociales y los impuestos medioambientales gravan “males” sociales (la búsqueda del doble dividendo).
2. Los impuestos directos introducen distorsiones en el mercado y sitúan la economía en puntos de equilibrio no eficientes.
3. La carga fiscal actual es muy importante y un aumento de esa presión fiscal sería poco “atractiva” en términos políticos y sociales, por lo tanto, se impone el principio de neutralidad.
4. Este principio de neutralidad conlleva el aumento o la aparición de imposición medioambiental corregida por una disminución en los impuestos directos (renta y cotizaciones sociales) que gravan esos “bienes sociales”.

Además, a esta idea que ve los impuestos directos como mecanismos que gravan “bienes” sociales, que distorsionan el mercado y que además estarían en niveles de máximos, habría que añadir otras dos, una que relativiza la importancia de la imposición directa en términos distributivos, y otra que no tiene en cuenta los efectos recaudatorios de la imposición ecológica dentro de

una reforma fiscal verde y que, por lo tanto, podría limitar en el futuro las posibilidades de gasto público.

Naturalmente, estos principios son más que cuestionables. La idea de una elevada presión fiscal, la “maldad” de la imposición sobre el ahorro o la renta, o la idea de la inutilidad de los impuestos directos como mecanismos redistributivos (por innecesarios o ineficaces) no esconde nada más que una defensa del mercado como redistribuidor de rentas y, en este caso, buscaría una transferencia de rentas hacia las empresas y los tramos de renta más elevadas. Es evidente, además, que los impuestos ecológicos no tienen como objetivo la redistribución de la renta, ni la recaudación, sino el cambio de comportamiento en términos productivos y de consumo hacia ciertos bienes.

Por lo tanto, estas ideas básicas que suelen acompañar a la llamada Reforma Fiscal Verde, la sitúan claramente dentro de dinámicas redistributivas regresivas en términos de renta, con efectos limitados en términos recaudatorios generales y también con efectos más que cuestionables en términos productivos. Concretamente:

1. Aumento de los impuestos indirectos dentro del sistema fiscal. Más allá que se pueda escalar la carga impositiva por consumos, no se tiene en cuenta los niveles de renta y, por lo tanto, siempre suponen más carga para las rentas más bajas. Este efecto podría minorarse si se redujesen otros impuestos indirectos como por ejemplo el IVA en artículos básicos, si bien, la capacidad de modificación de este impuesto depende en gran medida de las instituciones europeas. Es necesario resaltar que las posibilidades de conseguir cierta progresividad en los impuestos indirectos son muy limitadas.
2. La reducción de los impuestos directos. La reducción de los tipos máximos, lo que conlleva un trasvase de rentas hacia los ingresos más elevados, o de la reducción de las cotizaciones sociales, lo que, obviamente, supone un aumento del excedente empresarial (aumento

de su participación en el PIB) en un sistema fiscal donde las rentas procedentes de sociedades mercantiles no tienen ninguna progresividad. Las necesidades de redistribución de renta (los instrumentos más potentes siguen siendo los impuestos directos y el gasto público, a pesar de la existencia de bolsas de fraude que, en todo caso, no ponen en cuestión el sistema sino la gestión que se hace del mismo desde el poder político) en las economías occidentales siguen siendo un elemento básico. Debe tenerse en cuenta el aumento de los niveles de pobreza y de exclusión social en nuestras economías.

3. La reducción de los costes laborales, además, supone una reducción del precio de la mano de obra frente al precio del capital, o lo que es lo mismo, un incentivo a los procesos productivos intensivos en mano de obra y un desincentivo a la inversión en mejoras tecnológicas (sustitutivas de mano de obra). Esta relación, obviamente, también podría conllevar efectos no sólo redistributivos, sino medioambientales (más capacidad contaminadora de las industrias menos intensivas en capital).
4. Se trata de impuestos que, por regla general, tienen escasa capacidad recaudatoria. Si bien, el impuesto medioambiental no tiene este objetivo como elemento esencial, es claro que, dentro de un panorama de neutralidad debe recaudar lo suficiente para mantener la capacidad financiera del Estado y, por lo tanto, sus políticas de gasto (especialmente el gasto social).

Igualmente, los análisis econométricos sobre las consecuencias de una reforma fiscal verde en términos de PIB y empleo, muestran cierta bondad, sobre todo, cuando se reducen las cotizaciones sociales (doble dividendo fuerte). Cabe preguntarse si este incremento de PIB puede conllevar repercusiones negativas en términos medioambientales, sobre todo, en consumos energéticos y aumento de residuos.

La fiscalidad en España.

En estos momentos la fiscalidad en España, y también en los países de nuestro entorno, presenta globalmente una clara reducción de la progresividad. Esta reducción viene por diferentes vías, como la reducción de tramos y tipos máximos en el impuesto sobre la renta (equidad vertical); el diferente tratamiento fiscal entre fuentes de renta (equidad horizontal) y nula progresividad en su diseño (equidad vertical); el aumento de los impuestos indirectos (suponen un esfuerzo relativo mayor para las rentas más bajas); o la desaparición o minimización de otras figuras impositivas (Patrimonio, Sucesiones y Donaciones,...).

No cabe duda que la recuperación de los niveles de progresividad del sistema vendría dada por la recuperación de los niveles de equidad vertical y horizontal, y por lo tanto, por el aumento de la carga fiscal en ciertas rentas (rentas de capital por ejemplo), la mayor progresividad de las diferentes fuentes de renta (IRPF por ejemplo), junto con la reducción de la imposición indirecta (si bien, es posible recuperar cierta progresividad en el diseño de estos impuestos, gravando bienes de lujo y reduciendo la carga a bienes de primera necesidad por ejemplo).

Igualmente, en estos momentos, los niveles de suficiencia financiera del sistema (necesarios obviamente para mantener nuestro gasto público) están anclados a la imposición directa (se incluye dentro de ésta las cotizaciones sociales). Este hecho limita también una reforma fiscal global si parte del principio de neutralidad, ya que los nuevos impuestos (nuevas figuras o nuevas cargas fiscales de impuestos ya existentes) deberán asegurar la misma cuantía recaudatoria en términos estáticos y dinámicos.

Por último, es difícil hablar de equidad dentro de la fiscalidad medioambiental, entre otras, porque no tiene ese objetivo, ni se diseña bajo ese principio director. Se grava el efecto medioambiental independientemente de los niveles

de renta que lo generen. Ahora bien, aunque de forma limitada, existen posibilidades de mejora de la progresividad global del sistema mediante el propio diseño del impuesto (tramos de consumo exentos), o la utilización del ingreso del impuesto (financiación de gastos sociales o reducción impuestos indirectos de bienes de primera necesidad).

Equidad y sostenibilidad: elementos básicos de cualquier reforma fiscal verde.

Algunos principios que deberían guiar una reforma fiscal ecológica serían:

a. No debería surgir bajo la dictadura de ningún principio de neutralidad. En primer lugar porque existen países, como España, que presenta una presión fiscal por debajo de la media europea (5 puntos) y, por lo tanto, tienen todavía recorrido. Pero, además, porque bajo este principio se pone en duda el excesivo peso del Estado en la economía.

b. En todo caso, si se conciben como impuestos sustitutivos de otros, debe tenerse en cuenta el principio de equidad fiscal. Así, pueden plantearse impuestos ecológicos frente a otros impuestos indirectos (consumo de bienes básicos), pero se debería huir de posibles sustituciones en la fiscalidad directa.

c. Uno de objetivos de los sistemas impositivos es la suficiencia financiera, es decir, el mantenimiento del gasto público socialmente necesario. Por lo tanto, cualquier reforma debe tener en cuenta no sólo las necesidades financieras actuales, sino la evolución futura del ingreso.

d. Aunque debemos limitar el carácter finalista de los ingresos derivados de los impuestos ecológicos, es cierto que una parte importante de su eficacia depende del aumento del gasto público en políticas muy determinadas de infraestructuras de transporte público o de I+D+i.

e. Un tema importante que, sin embargo, apareció de forma muy tangencial en este debate es el ámbito territorial de la reforma fiscal verde. Debe tenerse en cuenta que una parte importante del gasto y el ingreso públicos recae en Comunidades Autónomas y Entidades Locales, si bien, todo indica que por motivos de eficacia y eficiencia, la introducción de impuestos ecológicos debería hacerse en ámbitos territoriales superiores, estatales, europeos o incluso mundiales. En este sentido me gustaría destacar el amplio recorrido que tiene la Unión Europea (¿por qué no una fiscalidad ecológica para financiar los presupuestos europeos?).

Vicente López Martínez
Economista
Gerencia - ISTAS