



OPCIONES DE POLÍTICA LEGISLATIVA Y RECOMENDACIONES GENERALES DE CARA A LA REFORMA DE LA FISCALIDAD MEDIOAMBIENTAL

Pedro González-Gaggero
Socio EY Abogados

Establecimiento sistema de fiscalidad medioambiental en España

- La fiscalidad ambiental, como todo conjunto de normas, debería tender a la sistematicidad (ser completo, coherente, “sistemático”).
- Estar sostenido sobre un conjunto de principios generales de amplia aceptación, y dirigirse al cumplimiento de unos determinados objetivos.
- El panorama actual en España, tanto a nivel estatal como autonómico, dista mucho de constituir un “sistema” normativo en sentido estricto.
- Tenemos acumulación de normas de diversas naturaleza y objetivos, aprobadas por motivos coyunturales, sin coherencia interna, etc.
- Hay que ser consciente de la complejidad de la materia, los diversos intereses en presencia, las dificultades derivadas del reparto competencial. Ello no implica dar la tarea por imposible.
- En este marco, lo primero que tendríamos que asumir es que el establecimiento de un sistema de fiscalidad ambiental ha de ser el resultado de la toma de decisiones en materia de política legislativa. Estas decisiones configuran sistemas diversos en los distintos países.
- Tratamos de recapitular estas opciones, revisando tanto aspectos de fondo, como metodológicos, técnico-tributarios, etc.

1. Elección del tipo de instrumento normativo:

- Fiscalidad, regulaciones, incentivos, mecanismos de mercado.
- Ventajas de la fiscalidad medioambiental: flexibilidad y mantenimiento del incentivo tecnológico.
- Propuesta: “mix” de instrumentos.

2. Coordinación entre los instrumentos:

- Propuesta: no sólo evitar doble imposición (por ejemplo, impuestos y mercados de emisión), sino asegurar coherencia interna.

3. Auténticos contenido y finalidad ambiental:

- Orientaciones OCDE: elementos estructurales del tributo (hecho imposible, BI, tipo, beneficios, alcance geográfico, etc.) estén orientados el comportamiento contaminante y sean proporcionados al valor económico estimado del mismo.
- Propuesta: definir adecuadamente nuevas figuras y reconfigurar o eliminar las existentes que no cumplan con estos parámetros.

4. Complejidad del sistema:

- Tensión entre enfoque purista (gravar todos los impactos) y la necesidad de simplificar y reducir cargas admvas para AAPP y contribuyentes.
- Propuesta: tratar de armonizar ambos objetivos, valorando cuidadosamente la solución adecuada para cada impacto ambiental.

5. Determinación y distribución del esfuerzo tributario total:

- España viene recibiendo recomendaciones constantes para que aumente el nivel de recaudación a, al menos, la media UE.
- “Reforma fiscal verde”: reducción correlativa gravamen factor trabajo.
- Propuesta: equilibrar varios criterios de repercusión en los sectores (medioambientales, técnico-trib, equidad, competitividad)

6. Ámbito ambiental autónomo o “ambientalización” del sistema tributario en su conjunto.

- En la actualidad, ni existe un verdadero ámbito medioambiental en el sistema impositivo ni éste está “ambientalizado” en su conjunto.
- Propuesta: combinar ambos enfoques: establecer un sistema de fiscalidad ambiental, pero introducir incentivos en otros impuestos.

7. Determinación de la fase del proceso de producción, venta o consumo en la que se establece el gravamen.:

- OCDE recomienda que los impuestos graven la fase final de la producción, el consumo o las rentas, tratando de evitar en lo posible gravámenes de fases intermedias que pueden resultar distorsionadores.
- Propuesta: gravar, siempre que sea posible, en fase de consumo (neutralidad, transparencia y desincentivo al consumo)

8. Consideraciones técnico-tributarias:

- Propuesta: definición adecuada de los aspectos técnico-tributarios de los impuestos (por ejemplo, evitar doble imposición, respeto a las reglas de territorialidad, etc.).

9. Protección de la competitividad de las empresas afectadas:

- Propuesta: uso conjunto de instrumentos: ajustes en frontera, protección a los consumidores intensivos, aplicación paulatina o diferida de las nuevas medidas, etc.

10. Afectación o no de la recaudación:

- Afectación presenta ventajas (asegura recursos para la protección del medioambiente, mejora aceptación social y eficacia impuestos, etc.)
- Sin embargo, poco respaldo doctrinal. OCDE y FMI no la recomiendan
- Propuesta: no exigir afectación estricta, pero sí algún tipo de correlación a alto nivel con programas de protección medioambiental.

11. Reparto competencial, armonización y unidad de mercado:

- En principio, la competencia para atacar un impacto ambiental debería ser coherente con el alcance de dicho impacto.
- Por otro lado, la descentralización de España y la escasa actuación del Estado han llevado a una proliferación de impuestos de las CC.AA.
- Propuesta: respetando la autonomía de CC.AA. (y en su caso, EE.LL.), asegurar un mayor nivel de protección de la unidad de mercado: mayor uniformidad en impuestos sobre daños que exceden de la C.A. (estatales con cesión de competencias); armonización en los que no exceden.
- Instrumentos: negociación en CPFF / soluciones a l/p a nivel normativo

12. Buenas prácticas en materia de política legislativa:

- Existe amplia literatura doctrinal sobre los motivos que típicamente llevan a los impuestos medioambientales a fracasar en sus objetivos.
- Propuesta: adopción de buenas prácticas:
 - ✓ Análisis previo expertos;
 - ✓ Proceso participativo: han de estar presentes desde una fase muy inicial los agentes públicos y privados más relevantes (sectores económicos afectados de forma directa e indirecta; otras AAPP con competencias concurrentes, etc.)
 - ✓ Proceso transparente;
 - ✓ Búsqueda de consensos parlamentarios amplios;
 - ✓ Comunicación y pedagogía a los destinatarios;
 - ✓ Normas con vocación de permanencia (predictibilidad, seguridad jurídica). Programa de objetivos medioambientales y de recaudación. Mecanismos de actualización de los impuestos.