



Congreso Nacional del Medio Ambiente

CUMBRE DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

Miguel Buñuel González

Presidente

EnvEco Consulting S.R.L.

Mesa Redonda 6: La fiscalidad como herramienta de la gestión ambiental. El caso de los residuos, la energía solar y el transporte

Madrid, 30 de noviembre de 2006

Fiscalidad medioambiental y municipios

Miguel Buñuel

Presidente ejecutivo

EnvEco Consulting

Consultora de Economía, Energía y Medio Ambiente
(www.enveco.es)

¿Qué son los tributos medioambientales?

- Tributos que generan un incentivo que redunde en la consecución del fin ambiental perseguido (reducción de la contaminación, etc.)
- Se excluyen de la etiqueta de “ambientales”, “ecológicos” o “verdes” los tributos meramente recaudatorios cuyos ingresos se destinan a fines ambientales
- El tributo ecológico *ideal* no produce una recaudación cero
 - Se gravan conductas toleradas y no prohibidas
 - Por tanto, puede utilizarse como recurso local

Justificación económica de los tributos ambientales (I)

- Arthur C. Pigou (1920): los impuestos y subvenciones permiten interiorizar las externalidades
- Hagamos que los precios sean los correctos (es decir, que incluyan los costes medioambientales) y conseguiremos que las cantidades sean correctas también

Justificación económica de los tributos ambientales (II)

- Ventajas económicas de los tributos ambientales:
 - Minimizan el coste de alcanzar los objetivos ambientales (igualan el coste marginal de reducir la contaminación entre fuentes de emisión)
 - Llevan a la práctica el *principio de quien contamina paga* (OCDE)

Justificación económica de los tributos ambientales (III)

- Ventajas económicas de los tributos ambientales (continuación):
 - Generan ingresos. Usos: medioambientales, aumento general de la recaudación, devolución por transferencia, reducción de otros impuestos (*reforma fiscal ecológica*)
 - Proporcionan mayores incentivos a la innovación tecnológica que los enfoques meramente normativos

Impuestos medioambientales

- Han de recaer sobre actividades contaminantes (atmósfera, agua, residuos, ruido, etc.)
- Su cuantía debe estar en función del daño medioambiental
 - No debería utilizarse regímenes de estimación objetiva
- La materia imponible está parcialmente ocupada por las CC.AA.

Tasas ordinarias por prestación de servicios medioambientales (I)

- La cuantía de cada una de estas tasas «*en general* [...] no podrá exceder, *en su conjunto* del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida [...] Para la determinación de dicho importe se tomarán en consideración los costes directos e *indirectos*, inclusive los de carácter financiero, amortización del inmovilizado y, en su caso, los necesarios para garantizar el mantenimiento y *un desarrollo razonable* del servicio o actividad por cuya prestación o realización se exige la tasa» (art. 19.2 y 3 LTPP)
- Se trata de un criterio relativamente flexible, que no impide establecer factores de *progresividad medioambiental*:
 - Exigir a quienes más contaminen una cuota que exceda del coste individual del servicio, bonificando a quienes mantengan su actividad contaminante dentro de unos límites reducidos

Tasas ordinarias por prestación de servicios medioambientales (II)

- Factores de *progresividad medioambiental* (cont.):
 - Costes directos e *indirectos*: nada impide que el coste *medioambiental* se introduzca en la memoria económico-financiera que justifique el importe de la tasa
 - También es posible prever un *desarrollo razonable* del servicio para conseguir unos niveles elevados de protección medioambiental, que disuadan de realizar las actividades contaminantes relacionadas con el servicio
 - Sin necesidad de estas técnicas, se producirá un efecto desincentivador en la medida en que –por ejemplo– la recogida y tratamiento de residuos más contaminantes requieren un mayor coste y justifican un incremento de las tasas
 - La mera proporcionalidad entre los residuos generados y la tasa de recogida de basuras puede constituir un incentivo de carácter medioambiental
 - Ejemplo: tasa por recogida selectiva de basuras implantada por Torrelles de Llobregat

Tasas ordinarias por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público

- El art. 20.2 TPP prevé que el importe de la tasa, calculado en la memoria económico-financiera, contemple el deterioro del dominio público derivado de la utilización privativa o el aprovechamiento especial
 - Sólo cuando no se haya hecho así existirá obligación por parte del sujeto pasivo de reintegrar el coste total de los gastos de reconstrucción o reparación, al margen del importe de la tasa
- El hecho imponible de estas tasas se funda en la provocación de costes, que pueden consistir en gastos soportados por las arcas públicas o *en restricciones del disfrute de bienes o servicios soportadas por el resto de los ciudadanos*
 - La contaminación especial del dominio público puede integrar el hecho imponible de estas tasas
- El art. 19.1 TPP señala que el importe de estas tasas «se fijará *tomando como referencia* el valor de mercado correspondiente o el de la utilidad derivada»
 - En la determinación del valor de mercado han de influir las consecuencias medioambientales del uso o aprovechamiento de los bienes
 - Tal camino –aún por explorar– debería recorrerse para introducir en estas tasas elementos incentivadores que estructuren las tarifas en función del impacto medioambiental del uso privativo o el aprovechamiento especial

Tasas por tolerancia (I)

- Posibilidad de establecer tasas por la tolerancia administrativa de actividades lícitas, pero indeseables, por un impacto medioambiental negativo que no recae sobre bienes de dominio público
- En esta figura –denominada por la doctrina alemana *tasas por tolerancia* y por otros autores tasas por molestias y riesgos permitidos– la actividad administrativa queda reducida a la autorización de las correspondientes actividades, lo cual supone un *coste despreciable*
- En estos casos debería aplicarse la regla de cuantificación supletoria prevista en el art. 19.2 LTPP: «en general [...] el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate, o, en su defecto, del valor de la prestación recibida»
 - El *valor de la prestación recibida* es el valor de la autorización, y esta equivale al coste económico que supondría prescindir de la actividad autorizada (si se trata de una actividad contaminante, al coste de evitar la contaminación)

Tasas por tolerancia (II)

- Ejemplo: “Ordenanza de la tasa fiscal (*sic*) reguladora de emisiones de CO₂ y SO₂” (“tasa verde”) del Ayuntamiento de Cerceda
- Si no se admitiesen estas ideas, sería posible conseguir un resultado similar al de las auténticas tasas de tolerancia mediante *tasas de vigilancia* en las que se desarrollara efectivamente un servicio de control de gran calidad y elevado coste, utilizando además criterios de progresividad medioambiental para la determinación de la cuota individual, sin superar, en conjunto, el coste del servicio
- Las tasas por tolerancia –subsidiariamente, por vigilancia– presentan una mayor potencialidad medioambiental que aquellas basadas en el aprovechamiento especial del dominio público municipal, pues la intervención por razones medioambientales puede dar lugar a una tasa por el otorgamiento de la correspondiente licencia, pero no a una tasa por utilizar terrenos que no son del Ayuntamiento
 - Ámbito idóneo para la exigencia de este tipo de tasas por parte de los municipios: tramitación de licencias de actividades clasificadas

Uso de tasas locales medioambientales actualmente

- Ejemplos de tasas con contenido ambiental: alcantarillado, depuración y tratamiento de aguas, etc.
- Su eficacia como instrumentos ambientales se ve limitada por varias razones:
 - Carácter voluntario de su exacción
 - Exigencia de una actuación administrativa de la cual la tasa es contraprestación
 - Limitación del importe de la tasa al coste del servicio
 - Elemento clave para evitar la limitación: la memoria económico-financiera

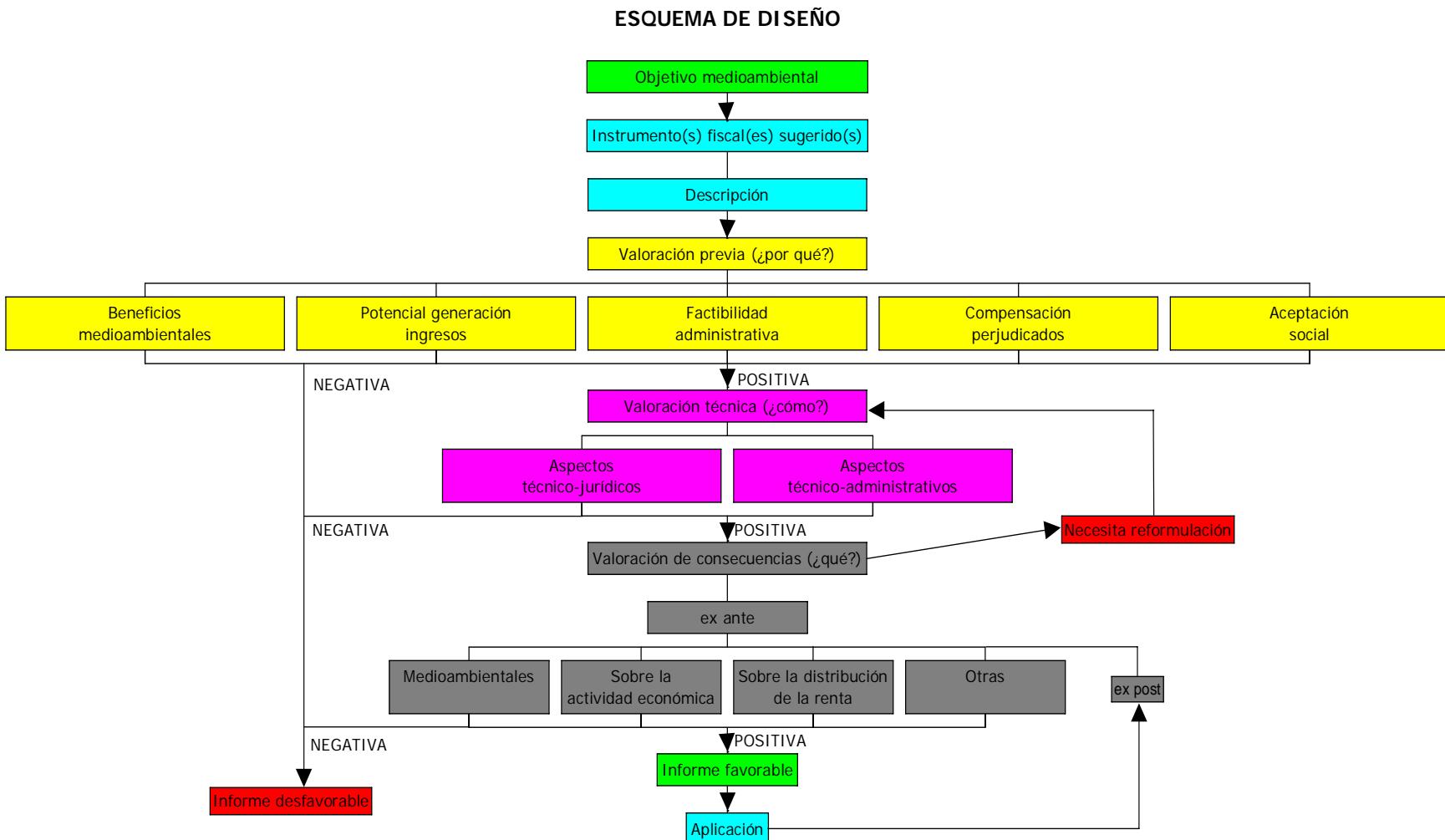
Contribuciones especiales

- Limitaciones:
 - “Beneficio o aumento de valor” (29.1 LHL): no se prevén contribuciones por gastos especiales
 - “Limitados a sufragar los gastos de la obra o el servicio (ampliación) por cuya razón se hubiesen exigido” (29.3 LHL): parece que no se prevé el mero mantenimiento del servicio
- Oportunidades:
 - Demostrar el beneficio que supone el menor riesgo de que se produzcan daños ambientales

Otros instrumentos económicos alternativos: sistemas de depósito-reembolso

- Pago de un depósito al adquirir un producto, por éste o (comúnmente) por su envase, que es reembolsado cuando el producto o envase es devuelto para su reutilización o reciclaje
- Son equivalentes a un impuesto cuyos ingresos se devuelven íntegramente a los agentes gravados que cumplen con el propósito del mismo

Proceso de adopción



Experiencias novedosas (I)

- Torrelles de Llobregat: tasa por recogida selectiva de basuras:
 - Las basuras se depositan delante de la puerta de la casa o del establecimiento comercial, entre 20:00-22:00
 - A partir de 22:00 empieza la recogida puerta a puerta
 - La materia orgánica y el papel/cartón se recogen gratuitamente
 - La fracción inorgánica debe ser entregada obligatoriamente en unas bolsas estandarizadas
 - El Ayuntamiento vende estas bolsas a través de comercios colaboradores por 0,60 €/unidad, que incorpora una parte de la tasa de basuras
 - Los grandes generadores de materia orgánica deben alquilar anualmente para esta fracción contenedores que pagan en función de su tamaño y periodicidad de recogida

Experiencias novedosas (II)

- Cerceda: “tasa fiscal (*sic*) reguladora de emisiones de CO₂ y SO₂” (“tasa verde”):
 - Hecho imponible: «la actividad Municipal, técnica y administrativa, tendentes a verificar si se dan las condiciones necesarias para autorizar la continuación de las actividades» que generan dichas emisiones
 - Cuota tributaria: 0,06 € por Tm de CO₂ y SO₂ al año
 - Dado que el devengo se produce el uno de enero, es de suponer que la tasa se liquida atendiendo al volumen de toneladas de CO₂ y SO₂ que se autoriza a emitir a lo largo del año, lo cual reduce los efectos incentivadores
 - El importe de la tasa debería justificarse en la memoria económica, lo cual habrá resultado difícil para un pequeño municipio
 - Conclusión: ya existen *tasas por tolerancia de emisiones atmosféricas*

Experiencias novedosas (III)

- Cerceda: “precio público” por emisión de ruidos y malos olores:
 - La ordenanza no lo vincula a una licencia administrativa, sino a «la emisión de ruidos por encima de 30 decibelios emitidos desde los centros de trabajo» y por «el desprendimiento de malos olores y otras incomodidades (*sic*), que por su intensidad altere al vecindario, provenientes de centros de trabajo»
 - El *precio público* «no se aplicará a las personas físicas»
 - Cuotas:
 - Ruidos: 120,20 €por cada emisión que sobrepase 10 decibelios de la fracción anterior y dos minutos de duración. El doble de las anteriores cuando se repitan varias veces en la misma semana y el triple cuando sea en el mismo día
 - Desprendimiento de malos olores y otras incomodidades: 60,10 €cuando no sobrepase una hora; más de una hora 602 €y 1.202 €diarios cuando se prolonguen más de un día

Experiencias novedosas (IV)

- Cerceda: “precio público” por emisión de ruidos y malos olores (continuación):
 - Esta tasa o “precio público” no constituye un modelo de rigor jurídico, pero sería posible construir un tributo similar con una estructura mucho más depurada atendiendo a aquellas emisiones de ruidos que no constituyeran una infracción
 - La mayor dificultad radicaría en justificar el importe de la tasa a través de la memoria económico-financiera

Conclusiones

- La fiscalidad medioambiental es un instrumento económico fundamental de la política de medio ambiente, pues:
 - permite minimizar los costes de alcanzar los objetivos medioambientales,
 - a la vez que llevar a la práctica el *principio de quien contamina paga*,
 - generar ingresos que pueden utilizarse para reducir otros tributos distorsionadores de la actividad económica, y
 - producir mayores incentivos a la innovación tecnológica que los enfoques meramente normativos
- Aunque su uso en el ámbito local es bastante reducido, nuestro marco legal actual ofrece oportunidades desaprovechadas para aplicar la fiscalidad medioambiental, principalmente tasas medioambientales
- La mayor dificultad en la creación de verdaderas tasas medioambientales puede radicar en justificar adecuadamente el importe de las tasas a través de las correspondientes memorias económico-financieras

Bibliografía

- Miguel Buñuel González, “Capítulo II: Marco general económico de la tributación medioambiental: concepto, justificación y base imponible,” en Miguel Buñuel González (director), *Tributación medioambiental: teoría, práctica y propuestas*, Colección Economía y Empresa, Madrid: Civitas, 2004, pp. 43-62.
- Miguel Buñuel González, “Capítulo XII: Recomendaciones para el uso de instrumentos fiscales con fines medioambientales: una propuesta preliminar para España en el ámbito estatal,” en Miguel Buñuel González (director), *Tributación medioambiental: teoría, práctica y propuestas*, Colección Economía y Empresa, Madrid: Civitas, 2004, pp. 421-453.
- Miguel Buñuel González y Pedro M. Herrera Molina, “España (Texto Base),” en Miguel Buñuel González, Pedro M. Herrera Molina y Gabriela González García (coordinadores), *Modelo de código tributario ambiental para América Latina*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, pp. 15-25.
- Miguel Buñuel González, “Teoría de la imposición ambiental,” en A. Gago Rodríguez y X. Labandeira Villot (directores), *Energía, fiscalidad y medio ambiente en España*, Colección de Estudios de Hacienda Pública, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2002, pp. 85-100.
- Miguel Buñuel González, “El uso de instrumentos fiscales en la política del medio ambiente: teoría, práctica y propuesta preliminar para España,” *Papeles de Trabajo sobre Medio Ambiente y Economía* 1/2002, Madrid: Fundación Biodiversidad, pp. 1-47.

Datos de contacto:

Dr. Miguel Buñuel, Presidente ejecutivo
EnvEco Consulting, S.R.L.
C/ Mar de Kara, 7 – 1ºB
28033 Madrid
Tfno.: 91 381 62 67 / 676 35 15 17
mbunuel@enveco.es
www.enveco.es