

LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE MEDIANTE INSTRUMENTOS ECONÓMICOS. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO
Bogotá, 19 de Octubre de 2016**

**ANA YABAR STERLING
Catedrática de Economía Aplicada
Universidad Complutense de Madrid**

Conceptos introductorios ⁽¹⁾

- En muchos países del mundo, la protección del medio ambiente es un objetivo político y social
 - En el caso de la UE, es objetivo muy relevante
- A conseguir dicha meta se ordena la política ambiental
 - Concepto de política ambiental (en la UE): conjunto de medidas encaminadas a subsanar o prevenir los daños al medio físico o a los recursos naturales, reducir el riesgo de tales daños o fomentar el uso más eficiente de dichos recursos, incluidas las medidas destinadas al ahorro de energía y a la utilización de fuentes de energía renovables

Conceptos introductorios ⁽²⁾

- Para alcanzar metas ambientales, en muchos países se utilizan IEPA - instrumentos económicos (*o de mercado*) -
 - Concepto de IEPA: herramientas de carácter económico al servicio de la política ambiental que ejercen sus efectos una vez introducidos en el ordenamiento jurídico mediante normas vinculantes
- IEPA habitualmente utilizados:
 - Tributos ambientales; Ayudas y subvenciones a favor el medio ambiente; Sistemas de depósito y reembolso; Créditos blandos; Seguros por daños al medio ambiente y Creación de mercados (mercados de emisiones, agua, etc.)

Conceptos introductorios ⁽³⁾

- Hay que distinguir nítidamente los IEPA de los instrumentos de protección ambiental “regulatorios” (o de *mandato y control*) que tienen aún mayor implantación y que desde la década de los 60 del S. XX se utilizan en países de la OCDE
 - Concepto: normas de derecho administrativo que imponen obligaciones de “hacer” o de “no hacer”, generalmente ligadas a estándares, que dan lugar a multas y sanciones por incumplimiento

Conceptos introductorios (4)

- Similitudes y diferencias entre estos dos grandes tipos de herramientas de protección del MA:
 - no difieren ni en sus objetivos, ni en el tipo de política ambiental a la que sirven (correctora, preventiva o estructural)
 - ambos requieren normas jurídicas para entrar en vigor, pero generan diferentes grados y niveles de compulsión sobre los administrados

Conceptos introductorios (5)

- Similitudes y diferencias.... (cont.):
 - Responden al principio “Quien contamina, Paga” pero los IEPA son más flexibles y se adaptan mejor
 - Es muy distinta la vía utilizada para alterar las conductas de los contaminadores: el tradicional comportamiento maximizador de los contaminadores es muy relevante en IEPA
 - Son diferentes los costes de gestión, los mecanismos internos y procedimientos de aplicación, en ambos tipos de instrumentos

Especial referencia a los IEPA ⁽¹⁾

- Los IEPA ejercen sus efectos a través del mercado y con el concurso de la voluntad del propio administrado, que puede solicitar o no la ayuda, pagar un mayor o menor tributo según el nivel de contaminación generado...
 - El defectuoso cumplimiento de un impuesto ambiental vigente (ej.) desencadena el ejercicio del poder sancionador de la administración tributaria, sin alterar su naturaleza de IEPA

Especial referencia a los IEPA ⁽²⁾

- Cuando el contaminador persigue el máximo beneficio propio (o la máxima utilidad), en presencia de IEPA y aún sin ser consciente estará actuando a favor del MA también
- En general, los IEPA se consideran más eficaces que los *regulatorios* para:
 - la prevención del daño ambiental
 - contribuir al cambio estructural de comportamientos de la colectividad y a la sostenibilidad

Especial referencia a los IEPA ⁽³⁾

- Admiten cobros o menores gastos (subvenciones, créditos blandos, bonificaciones y diferenciación de impuestos) a favor de quienes invierten en tecnologías más limpias o contaminan menos
 - Modulan y adaptan el principio “Quien contamina, Paga” a los objetivos ambientales y realidades concretos
 - Es más difícil que el contaminador, en presencia de un IEPA, considere más barato pagar (la sanción administrativa en un instrumento regulatorio) que dejar de contaminar o contaminar menos

Especial referencia a los IEPA ⁽⁴⁾

- Los IEPA son más eficaces que los regulatorios
 - Ejercen una influencia más directa sobre los equilibrios a los que llegan los mercados (en precios y cantidades), corrigiendo con más rapidez sus “fallos” en presencia de externalidades negativas y positivas
- Son, también, más eficientes económicamente que los regulatorios
 - Alcanzan las metas ambientales con menores costes monetarios para los contaminadores, lo que se traduce en ganancias de bienestar para la ciudadanía

Síntesis de argumentos a favor de IEPA

- En materia de política ambiental la literatura académica argumenta a favor de los IEPA:
 - Crean incentivos para modificar conductas
 - Contribuyen a reducir el déficit público, aportando flexibilidad
 - Promueven el uso óptimo de recursos escasos
 - Impulsan la innovación tecnológica
 - Ponen en práctica los principios de que "quien contamina paga" y ayudan a "fijar precios reales" (más acordes con el coste social de los productos)
 - Facilitan la formulación de normas mejores y más inteligentes
 - Generan ingresos que pueden destinarse a usos colectivos, o reducir los impuestos que distorsionan el mercado

Clases de IEPA ⁽¹⁾

a) Impuestos ambientales

- Objetivo: modificar los precios de los productos gravados y con ello la conducta de los contaminadores (empresas y consumidores) y recaudar ingresos para el sector público
 - Los ingresos pueden afectarse o no a una finalidad o a un fondo ambiental concreto. Los no afectados son más frecuentes
- Será ambiental un impuesto cuya base imponible consiste en una unidad física (o un sustituto de ella) de algún material que tiene un impacto negativo, comprobado y específico, sobre el MA
- Son ambientales los impuestos sobre:
 - La energía y el transporte,
 - Las emisiones a la atmósfera (de gases de efecto invernadero y de otros generadores de contaminación atmosférica local)
 - Otros hechos imponibles específicos (bolsas de plástico...)

Clases de IEPA ⁽²⁾

b) Tasas ambientales

- Objetivo: sufragar (en todo o en parte) los costes de los servicios ambientales y de las medidas de control de la contaminación establecidas por la administración, como el tratamiento de las aguas residuales y el vertido de residuos
- También existen, pero en menor medida, contribuciones especiales destinadas a contribuir a la financiación de infraestructuras con incidencia sobre el medio ambiente como presas y obras hidráulicas, saneamiento....

Clases de IEPA ⁽³⁾

c) Subvenciones e incentivos ambientales

Objetivo:

- fomentar el desarrollo de nuevas tecnologías,
- ayudar a crear nuevos mercados para los bienes y servicios ambientales que incluyan las nuevas tecnologías,
- promover cambios en la conducta de los consumidores por medio de sistemas de compra ecológica y
- proporcionar ayuda temporal a las empresas para que alcancen mayores niveles de protección ambiental

Clases de IEPA ⁽⁴⁾

d) **Derechos de emisión negociables**

Objetivo: reducir las emisiones de CO₂ y otros contaminantes o distribuir el uso de recursos (como las cuotas pesqueras) creando nuevos mercados o alterando los resultados de mercados preexistentes mediante incentivos al comercio

e) **Mecanismos de responsabilidad y compensación**

Objetivo: garantizar compensaciones adecuadas por daños generados al MA por las actividades peligrosas y proporcionar medios de prevención y restitución

- Los seguros por daños al medio ambiente encajan plenamente en este grupo

Clases de IEPA ⁽⁵⁾

La OCDE a principios de la década de los noventa del S. XX y últimamente la CEPAL incluyeron, también, como una categoría de IEPA:

f) Sistemas de depósito y reembolso

- Objetivo: favorecer la recogida y tratamiento de los residuos de envases
- Hoy en día el recurso a éstos es menos frecuente por el predominio de los sistemas integrados de gestión de residuos, por razones de eficacia

Cómo los IEPA ejercen sus efectos (1)

- Algunos, actúan "vía precios". Ejemplo: impuestos, seguros ambientales, subvenciones
 - Impacto: directo sobre los precios de los productos afectados (asociados a la contaminación) elevándolos o reduciéndolos
 - Efectos:
 - Las empresas incididas elevarán los precios de venta de los productos gravados, en un intento de mantener beneficios
 - Los demandantes tenderán a reducir sus compras, en respuesta al alza de precios, lo que tenderá a corregir la sobreproducción
 - Los cambios en los precios relativos favorecerán la demanda de otros productos menos contaminantes

Cómo los IEPA ejercen sus efectos (2)

- Otros actúan "vía cantidades". Ejemplo: el comercio de derechos de emisión
 - Impacto: los precios de los productos afectados se elevarán al aumentar sus costes de producción por los costes (efectivos o no) de los títulos negociables
 - Los aumentos de costes dependen de la contaminación asociada a la producción pero también de los costes marginales de su reducción, no idénticos entre empresas de un mismo sector (función de las opciones tecnológicas disponibles sectoriales y de la posición tecnológica previa de empresa)
 - Son más flexibles y tienen mayor potencial de eficiencia dinámica que los instrumentos regulatorios

Experiencia Internacional con IEPA ⁽¹⁾

- El uso de IEPA para la gestión y protección ambiental es frecuente en la UE. No ocurre lo mismo en USA donde hay escasa experiencia con impuestos ambientales
- Conclusiones de la Comisión Europea (2011) al revisar 110 IEPA en el mundo: un 75% se utilizan en la UE
 - 85 son de naturaleza fiscal (impuestos, cargas, tasas, etc.)
 - Los tributos ambientales gravan, preferentemente, actividades de producción y productos específicos
 - Los principales objetos imponibles no son ni los recursos minerales, ni el agua ni la energía

Experiencia Internacional con IEPA ⁽²⁾

- En la UE, en resumen:
 - Se prefieren los IEPA que actúan "vía precios",
 - Los mercados de emisiones - que ejercen sus efectos "vía cantidades"- son los IEPA preferidos para la reducción y control de las emisiones
 - Los subsidios y otros incentivos tributarios se han orientado a mejorar la eficiencia energética en muchas áreas, incluyendo la edificación, el transporte y los hogares
 - Diversos miembros de la UE ha aplicado esquemas de suplemento de tarifas (*feed in tariffs*) para favorecer el desarrollo de las energías renovables

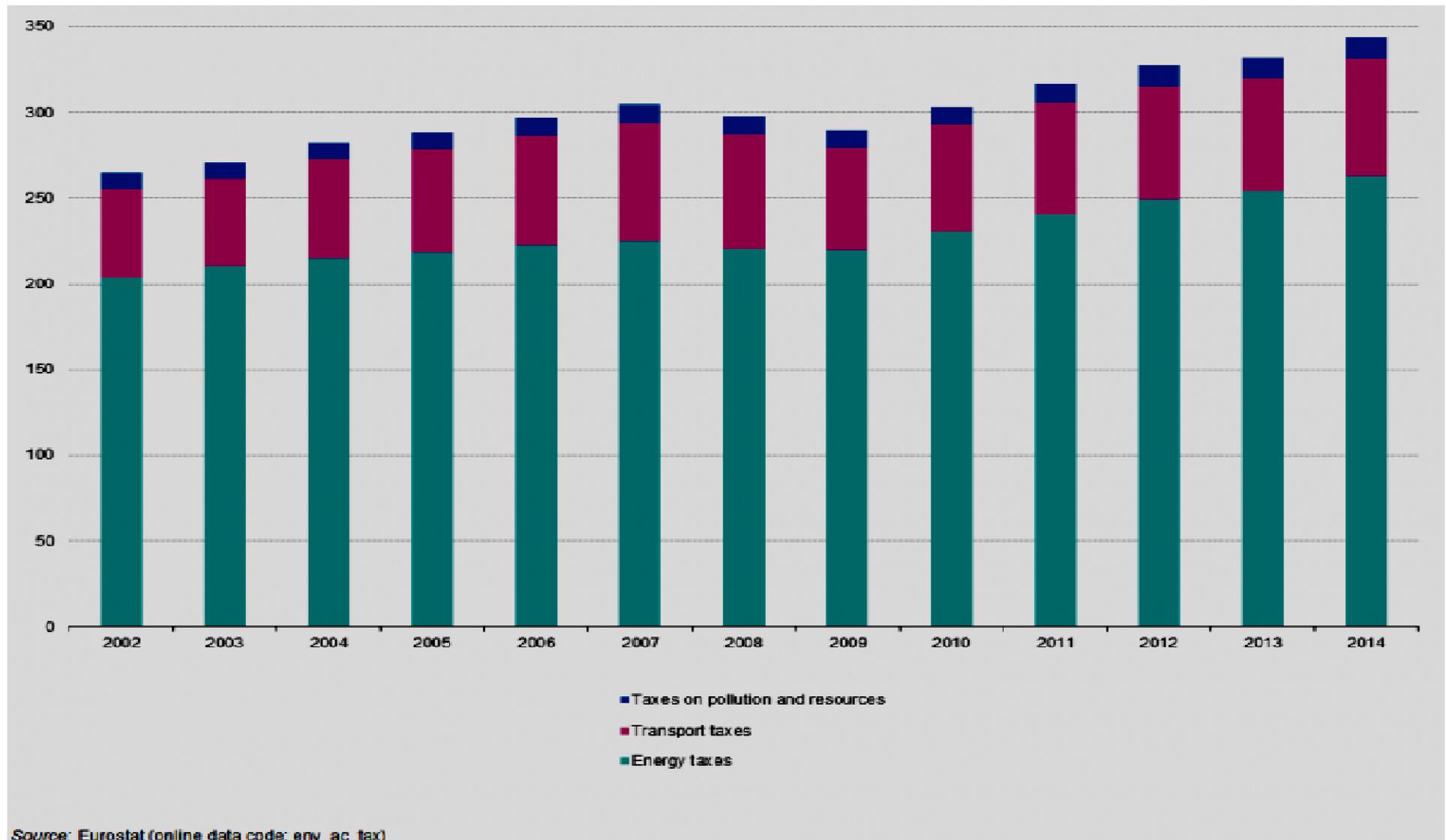
Experiencia Internacional con IEPA ⁽³⁾

- Cuantificando la importancia relativa de los impuestos ambientales en la UE:
 - En 2013, la recaudación total por dichos impuestos = 2,5% del PIB de la UE-28 (Eurostat)
 - En países de la OCDE: la participación es similar (2% - 2,5%)
 - En USA, dicho coeficiente no llega al 1%
- Por países de la UE:
 - Los mayores coeficientes en: Dinamarca (3,9 %), Eslovenia (3,8 %) y Holanda (3,6 %)
 - Los menores coeficientes en: España (1,6 %), Lituania (1,7 %) y Eslovaquia (1,8 %)

Experiencia Internacional con IEPA ⁽⁴⁾

- En la UE-28 (2013):
 - Los impuestos ambientales equivalen al 6,3% de los ingresos totales por impuestos y cotizaciones sociales (en USA: 3,3%)
 - Los impuestos sobre la energía recaudan en torno al 75% del total por impuestos ambientales y los que recaen sobre los combustibles aportan más de las 3/4 partes de dicha suma
 - El 21% es aportado por los impuestos que recaen sobre el transporte (diferentes de los combustibles)
 - El 4% deriva de los impuestos sobre la contaminación y los recursos
 - Las barras del gráfico siguiente son muy reveladoras

Recaudación de impuestos ambientales en la UE-28, por tipos



Experiencia Internacional con IEPA ⁽⁵⁾

- En resumen: es reducida la importancia de los impuestos ambientales, incluso en la UE
 - Más del 93% de la recaudación total de los Estados miembros (UE-28) procede de impuestos tradicionales y cotizaciones sociales
 - El peso relativo de los impuestos ambientales está en torno al 8% en aquellos países que en la década de los noventa del S. XX implantaron una *Reforma Fiscal Ecológica* (Suecia, Dinamarca, en particular)

Experiencia Internacional con IEPA ⁽⁶⁾

- Causas principales:
 - a. La base imponible de los tributos ambientales suele respetar a los grandes contaminadores
 - b. El tipo impositivo se decide por objetivos fiscales más que con fines ambientales, desacreditando su finalidad incentivadora
 - c. Los ingresos pocas veces se destinan a fines ambientales
 - d. Los "impuestos verdes" o se desconocen por la ciudadanía o son marginales
 - e. Los impuestos ambientales no están articulados adecuadamente entre sí, ni con otros instrumentos de política ambiental

Experiencia Internacional con IEPA ⁽⁷⁾

- Otros argumentos en contra de los impuestos ambientales:
 - la pérdida de competitividad del país y sus efectos regresivos
 - los prejuicios y altos costes de su aplicación y control de su cumplimiento
 - los impuestos tradicionales pueden incorporar beneficios fiscales o diferenciar sus tipos impositivos para favorecer conductas menos contaminantes
 - la llamada “vertiente subvencional de los tributos” compite en la UE con las subvenciones de carácter ambiental (se prohíben en la UE si se convierten en “ayudas de Estado”)

Experiencia Internacional con IEPA ⁽⁸⁾

- Ayudas ambientales frecuentes en la UE. Se orientan a:
 - Conseguir un elevado nivel de protección ambiental, adaptándose a futuras normas de la UE
 - Apoyar la eficiencia energética, la cogeneración de alta eficiencia y los sistemas urbanos de calefacción y refrigeración energéticamente eficientes
 - Apoyar a los propietarios o arrendatarios: inversiones en eficiencia energética en edificios
 - Fomentar la energía procedente de fuentes renovable (tecnologías nuevas e innovadoras)
 - Apoyar: biocarburantes sostenibles no basados en cultivos alimentarios, saneamiento de terrenos contaminados y reciclaje y reutilización de residuos

Experiencia Internacional con IEPA ⁽⁹⁾

- Existen formas indirectas de subvencionar actividades con efectos adversos para el MA
 - Suelen justificarse para favorecer la distribución equitativa de la renta u otros objetivos económicos o sociales
 - Se trata de los "subsidijs ambientalmente perversos" (*environmental harmful subsidies*)
 - Son frecuentes en la agricultura (en el uso del agua, apoyo a la agricultura intensiva); la pesca; el transporte colectivo de pasajeros y la energía (subvenciones directas al carbón, e indirectas a otros combustibles fósiles)
 - Desde 2011, la UE-28 ha adoptado medidas para eliminarlos

IEPA en Colombia

- Es limitado el uso de IEPA, a pesar de la Ley 99, artículo 1,7 (1993)
 - *El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables*
- La CEPAL ha señalado su opinión favorable a la ampliación del uso de IEPA
 - *para el caso de Colombia, la conveniencia de que las políticas de gobierno fomenten la exploración, ejecución y ejercicio de soluciones adecuadas y eficaces, al menor costo posible*

Ejemplos de IEPA en Colombia ⁽¹⁾

- Tasa por la utilización del agua
 - Se cobra por los diferentes usos del agua y para sufragar gastos de protección y renovación del recurso
- Tasas Retributivas
 - Se cobran por la utilización directa e indirecta de la atmósfera, agua y suelo, por emisiones, vertidos y descargas resultado de las actividades antrópicas o de servicios
- Tasas Compensatorias
 - Pretenden racionalizar el uso de los recursos naturales, como el forestal , gravar a caza y el aprovechamiento de la fauna silvestre

Ejemplos de IEPA en Colombia (2)

- Incentivos tributarios en impuestos tradicionales:
 - En el impuesto sobre las personas jurídicas
 - Con deducciones en la cuota por determinadas inversiones realizadas por empresas para el control y mejora del medio ambiente
 - En el impuesto sobre la renta y otros, a favor de:
 - Importación de maquinaria o equipo
 - Inversiones destinadas a reciclar y procesar residuos sólidos, depurar y tratar aguas residuales, emisiones atmosféricas o residuos sólidos y equipos para el control y monitoreo ambiental
 - Enajenación de inmuebles con función ecológica
 - Reforestación, conservación de los bosques y plantación de especies forestales autóctonas
 - Servicios de ecoturismo
 - Energías alternativas

Ejemplos de IEPA en Colombia ⁽³⁾

- El *Sello Ambiental Colombiano* puede calificarse de “ecoetiqueta”
 - las ecoetiquetas son un tipo de IEPA (según la Resolución 1555 de 20/10/2005)
- Algunos otros ingresos de derecho público no son IEPA (aunque sirvan a “Quien contamina, Paga”):
 - multas por infracciones ambientales
 - tarifas por evaluación y seguimiento ambiental
 - inversión forzosa para entidades o proyectos con licencia que utilicen agua

FIN