

**Consejo de medio ambiente de la UE
Reunión informal
París, 15 de julio de 2000**

Presentación

**Informe de la AEMA
Impuestos medioambientales
– Evolución reciente**

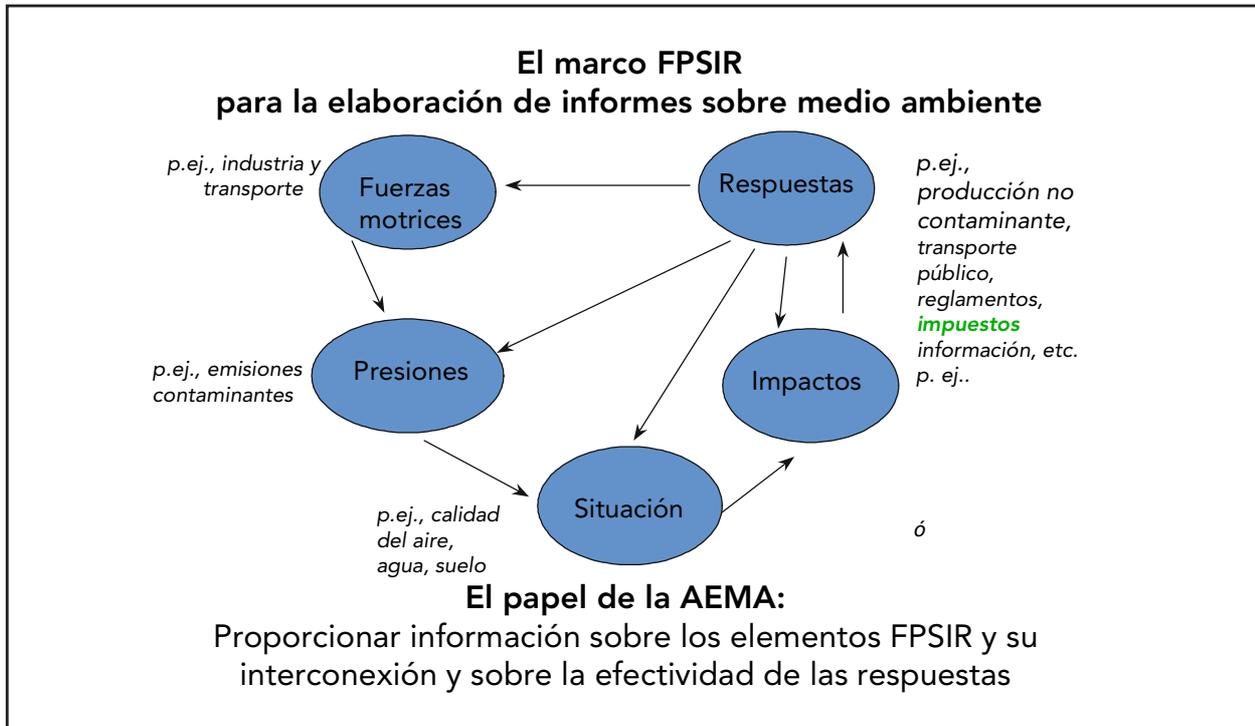
**Domingo Jiménez-Beltrán
Director Ejecutivo
Agencia Europea de Medio Ambiente,
Copenhague**

Agencia Europea de Medio Ambiente



1. ¿Por qué este informe de la Agencia?

- Elaborar un informe sobre ‘la situación actual y en un futuro previsible del medio ambiente teniendo en cuenta la dimensión socioeconómica’ y ‘situar el medio ambiente en el contexto del desarrollo sostenible’ implica un análisis continuo de la cadena **F – P – S– I– R**.



- Los instrumentos económicos y fiscales forman parte de la ‘caja de herramientas’ de las políticas actualmente en vigor. Pero siguen considerándose herramientas ‘difíciles’.



- En 1996 se puso en marcha una primera evaluación a petición de la Comisión de Medio Ambiente del Parlamento Europeo. El presente informe constituye una actualización de la misma.

2. ¿Por qué se presenta ahora?

- El informe de la AEMA de junio de 1999 “El medio ambiente en la Unión Europea en el umbral del Siglo XXI’ abogaba por la integración; según el informe, no habrá progresos generales sin que cambien las políticas socioeconómicas y sectoriales.

Tal como se señaló entonces:

Esta es mi impresión:

La situación y las tendencias aún no son buenas (argumentos)

- Pese al relativo éxito de las políticas medioambientales, especialmente a nivel comunitario, no se ha producido:
 - una mejora general de la calidad medioambiental,
 - y, aún menos, progresos hacia el desarrollo sostenible.
- A partir de ahora, los progresos hacia el desarrollo sostenible, e incluso hacia la calidad medioambiental, no provendrán directamente de las políticas ambientales,

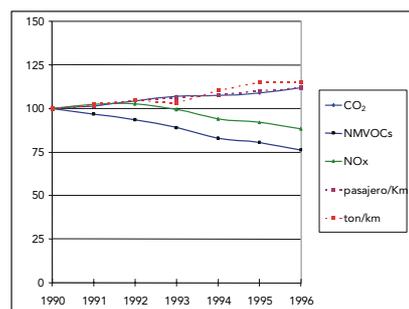
SINO de las políticas socioeconómicas, guiadas por políticas medioambientales (sostenibilidad) ampliadas y reforzadas.

- Y al analizar sectores como el del transporte, el informe de la AEMA de mayo de 2000 sobre el transporte y la integración del medio ambiente ‘¿Vamos en la dirección correcta? – TERM 2000’ muestra claramente que la situación es cada vez más insostenible:

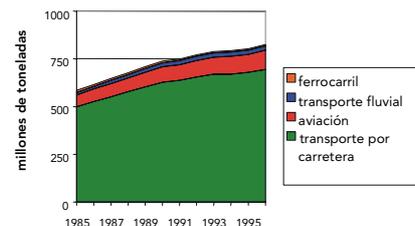
El crecimiento más rápido y los cambios en el medio de transporte (prioridad de vehículos a motor) mantienen una relación directa con ciertas presiones medioambientales (ruido, fragmentación del espacio, emisiones de GEI, medio ambiente urbano ...). Acoplamiento de las presiones ambientales con el desarrollo.

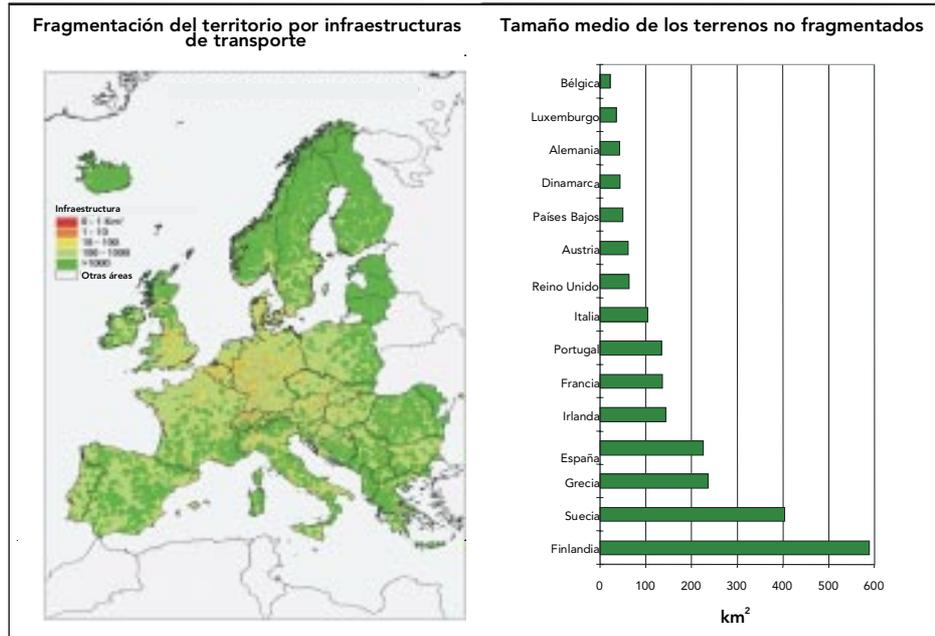
Resultados medioambientales

- Tendencias de emisiones (1990=100)



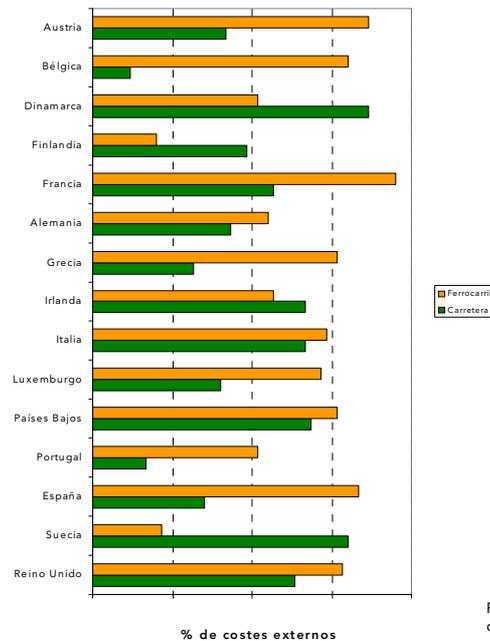
- Emisiones de CO₂





No hay precios 'justos', dado que las externalidades sólo se internalizan en parte.
 (Externalidades medioambientales: 4% del PIB de la UE. Volumen de negocios de la industria automovilística de la UE en 1998: 3,8% del PIB).

Porcentaje de costes externos y de infraestructura cubiertos por los ingresos procedentes del transporte (1991)

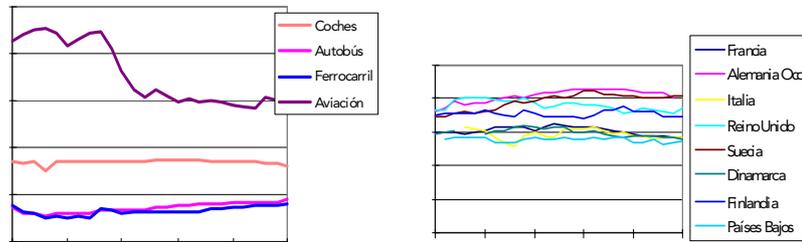


Fuente: AEMA, 1999b, con datos de UIC, 1994 y CEMT, 1998

El resultado final es que no ha habido aumento de la efectividad en los últimos 30 años, 'pese a todas las mejoras tecnológicas'.

Eficiencia energética del transporte de viajeros (MJ/viajero-km)

- Todos los modos (media de 8 países comunitarios)
- Turismos

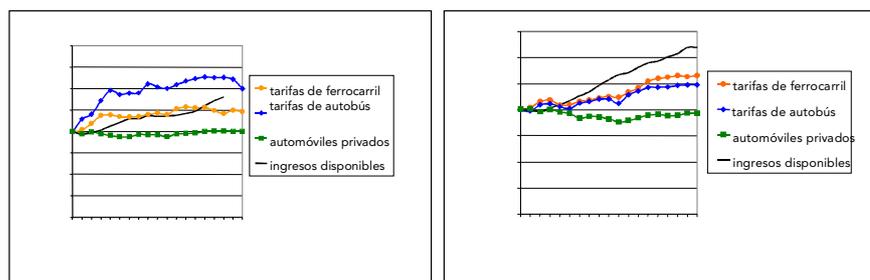


- La percepción general es que, aunque la mayoría de las políticas sectoriales de la UE (y los servicios de la CE correspondientes) tienen la voluntad e intentan aplicarse la etiqueta de la ‘sostenibilidad’, hay muy pocas políticas en proceso de **revisión plena** (véase el informe para la Cumbre de Helsinki) conforme a lo que exige realmente el paradigma de sostenibilidad (que las actividades sigan normalmente). Y, curiosamente, es la **sostenibilidad medioambiental, no la sostenibilidad socioeconómica**, la que parece más avanzada desde el punto de vista de la conceptualización, la comparación de prácticas, la responsabilidad y la viabilidad.
- Además hay pruebas crecientes de que existen unos ‘**imperativos**’ que es preciso establecer para avanzar en la integración (y la consiguiente calidad medioambiental) y en el desarrollo sostenible, según se señala en el informe de la AEMA de 1999 ‘Efectuar un seguimiento de los progresos hacia la integración – Contribución a la evaluación global de la CE del Quinto Programa de acción en materia de medio ambiente’, y el trato fiscal equitativo es uno de ellos.

Y las tendencias de los precios apuntan a la dirección equivocada.

Indicadores de precios Cambios reales en los precios del transporte

- Dinamarca
- Reino Unido



Algunos criterios para evaluar la integración de los sectores económicos en el mercado

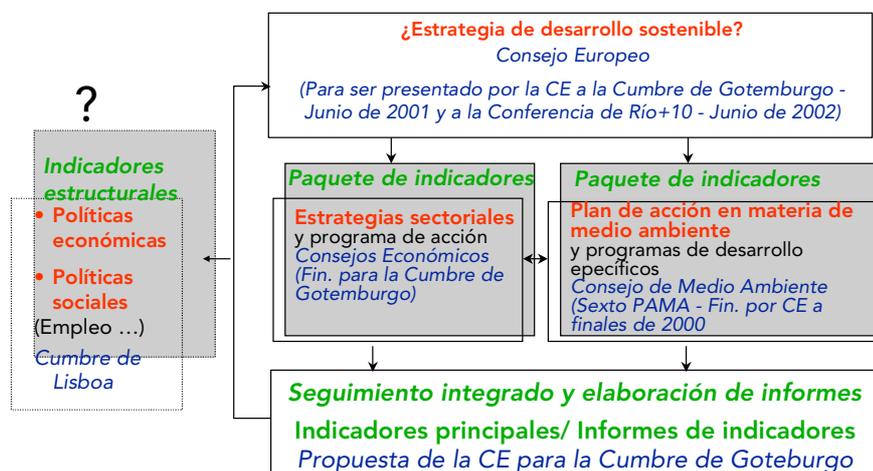
1	¿Se han cuantificado los costes/beneficios económicos ?
2	¿Se han internalizado los costes medioambientales en precios de mercado a través de instrumentos basados en el mercado?
3	¿Se han reciclado directamente los ingresos procedentes de esos instrumentos basados en el mercado para maximizar el cambio de comportamiento ?
4	¿Se han reciclado directamente los ingresos procedentes de esos instrumentos basados en el mercado para fomentar el empleo ?
5	¿Se han retirado o reorientado las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente y las exenciones fiscales?
6	¿Hasta qué punto se han introducido incentivos que fomenten los beneficios medioambientales ?

- **En una economía de mercado**, los progresos realizados en la identificación/evaluación de las externalidades (**tanto las relacionadas con la calidad medioambiental como las relacionadas con el uso no sostenible de los recursos**) y en la aplicación de políticas adecuadas en materia de precios y fiscalidad (**impuestos y subvenciones**) **con objeto de fijar precios justos e internalizar costes son una señal de referencia de los progresos hechos hacia la integración y el desarrollo sostenible en una economía de mercado.**
- Ha llegado el momento de llevar a cabo un seguimiento de la situación y abogar por que se realicen progresos a escala de la UE:
 - Conforme al Tratado de Amsterdam y a la ‘iniciativa de Cardiff’ (sostenibilidad en una vía más rápida), los sectores y el desarrollo en general deben responder ante el Consejo Europeo en lo que respecta a la sostenibilidad.
 - Muchos Estados miembros están revisando sus políticas fiscales (entre ellos, Francia, Alemania, Italia, Reino Unido).
 - La CIG propone la ampliación de las decisiones por mayoría cualificada a algunas políticas básicas y prioritarias, que posiblemente incluyan la fiscalidad.
 - Y la CE está elaborando una ‘Estrategia de sostenibilidad’ y un ‘Sexto Programa de acción en materia de medio ambiente’, como acompañamiento de las estrategias sectoriales.

Situar el desarrollo sostenible en la vía rápida

La iniciativa del Consejo Europeo de Cardiff.

El modelo de ‘dos corredores’



3. ¿Qué es lo que se ha hecho hasta ahora?

Mi impresión es que no se ha hecho mucho, pero que hay grandes expectativas debido a la existencia de un número cada vez mayor de iniciativas y experiencias. Ahora bien, una vez más, en política fiscal (al igual que en las políticas sectoriales) parece que hay una tendencia a no efectuar grandes cambios en el sentido de una ‘política fiscal sostenible’. En muchos casos, el éxito parece depender de una decidida voluntad política y un buen diseño y planificación, así como de la inclusión en el proceso del Ministerio de Hacienda o las autoridades fiscales. Y, una vez más, esto es un argumento a favor de la celebración de un macro Consejo de Economía y Finanzas y Medio Ambiente

4. La lógica de la evaluación. ¿Por qué los impuestos medioambientales?

- Sostenibilidad aplicada también a la fiscalidad.
- Respuesta a principios bien establecidos y aceptados de internalización de costes:
- ‘El principio de que quien contamine paga’

‘Principio de que quien contamine paga’

(Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo, 1992)

‘Las autoridades nacionales procurarán fomentar la internalización de los costes ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, asumir los costes de la contaminación, teniendo también en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales.’

- Principio de responsabilidad del usuario
(Conclusión del Consejo de Medio Ambiente de 12 de diciembre.
Plataforma comunitaria para la CNUMAD, Río 92)

Principio de responsabilidad del usuario

'Con objeto de garantizar la necesaria redistribución de los recursos económicos para alcanzar el desarrollo sostenible, todos los costes sociales y medioambientales deberán integrarse en las actividades económicas, de modo que se puedan internalizar las externalidades medioambientales. Esto significa **que los costes medioambientales y otros costes asociados a la explotación de los recursos naturales de manera sostenible y soportados por el país proveedor deberán reflejarse en las actividades económicas.** Entre las medidas empleadas para conseguirlo podrían incluirse los instrumentos económicos y fiscales.'

- Objetivos principales

¿Por qué los impuestos medioambientales?

1. Internalización de los costes externos
2. Eficiencia estática y dinámica
3. Aumentar los ingresos para fines medioambientales
4. Crear beneficios medioambientales y económicos
5. Integrar las exigencias medioambientales en las políticas sectoriales ('iniciativa de Cardiff')

- Bien integrados finalmente en las propuestas comunitarias

Los impuestos medioambientales...

...son herramientas fundamentales '... cuando se trata de fijar correctamente los precios y generar unos incentivos basados en el mercado, o un comportamiento respetuoso con el medio ambiente...' (V PAMA, 1992)

' Como demuestra la experiencia de los países que han establecido unilateralmente un impuesto sobre las emisiones de CO₂, el efecto en las energías renovables es sumamente positivo.' [Segunda Comunicación de la CE bajo el CMCC (Convenio Marco sobre el Cambio Climático de los Naciones Unidas), 1998]

' Fijación de precios justa y eficaz basada en el principio de que quien contamina paga, incluida la fiscalidad justa de los combustibles para todos los modos de transporte, y evolución hacia una fiscalidad variable de los automóviles para que los ciudadanos conozcan mejor los costes de sus viajes...' (De Cardiff a Helsinki y más allá, 1999)

- Y exigido por los expertos según sea necesario y factible

'No tan difícil'

'Estas tendencias perjudiciales (en el uso de la energía, la generación de residuos, el transporte por carretera y la agricultura intensiva) no pueden invertirse con tímidas medidas marginales. Hemos de establecer objetivos definidos para transformar nuestra sociedad en los próximos 10 o 20 años y buscar apoyo del conjunto de la sociedad para llevar a cabo los cambios necesarios. Los impuestos y las cargas pueden desempeñar un papel esencial a la hora de modificar los precios relativos y de ofrecer señales claras '

(Sr. Derek Osborne, Presidente de la mesa redonda de presentación del informe 'No tan difícil: instrumentos económicos para fomentar el desarrollo sostenible en una economía modernizada', de la Mesa redonda del RU sobre desarrollo sostenible)

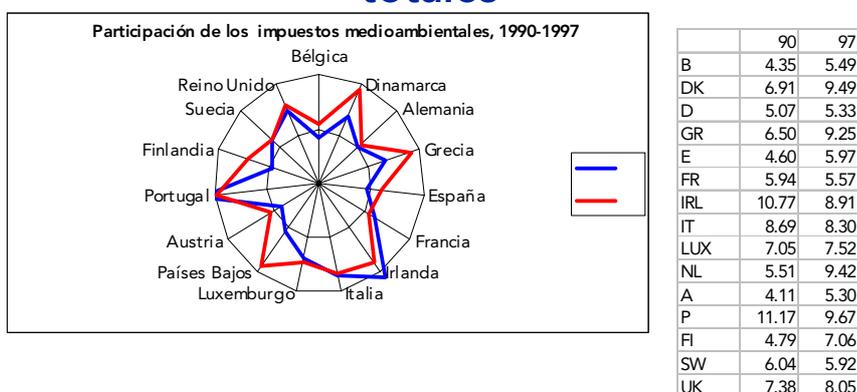
'Queremos rescatar más instrumentos de este tipo del tópico del 'muy difícil'

(Baronesa Young of Old Scone, Presidenta del subgrupo de instrumentos económicos de la Mesa redonda, en la presentación del mismo informe)

1. ¿Quién los utiliza?

- El uso de impuestos medioambientales está creciendo en los Estados miembros. Aumenta el número de aplicaciones, de bases impositivas y de sujetos pasivos. En el año 2001, ocho Estados miembros aplicarán impuestos sobre las emisiones de CO₂. El nivel de imposición de la energía está aumentando y hay más impuestos sobre productos (baterías, embalajes, neumáticos, etc.). Los impuestos medioambientales producen más ingresos.

Participación de los impuestos medioambientales en los ingresos fiscales totales



- La participación de los impuestos sobre la contaminación, distintos de los que gravan la energía o el transporte es pequeña, pero va en rápido aumento.....

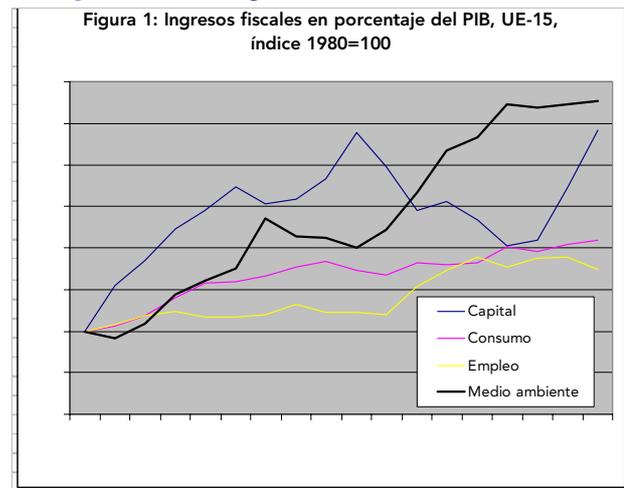
Ingresos de los impuestos medioambientales como porcentaje de los ingresos totales y las cotizaciones sociales, 1990 y 1997

15 de la UE	1990	1997	variación (%)
Impuestos energía	4,71	5,18	10,1
Imp. transporte	1,29	1,26	-2,2
Imp. contaminación	0,16	0,25	50,8
Imp. medio ambiente	6,17	6,71	8,6

- Los Estados miembros aplican reformas fiscales ecológicas

Ocho Estados miembros aplican actualmente reformas fiscales ecológicas. Los ingresos procedentes de la fiscalidad ambiental crecen y la participación de los impuestos medioambientales está aumentando con más rapidez que la de los impuestos que gravan el trabajo (en porcentaje del PIB).

Crecimiento de los ingresos fiscales en porcentaje del PIB, 1980-1997



Fuente: EUROSTAT

- Progresos en los Estados miembros, pero prácticamente ninguno en la UE

No hay progresos con respecto a las propuestas de 1991/1997 sobre la fiscalidad de la energía. Se ha propuesto un impuesto sobre el queroseno para la aviación y la viñeta comunitaria entró en vigor el 1 de julio de 2000.

6. ¿Funcionan?

Cada vez hay más pruebas de su efectividad medioambiental. Como ejemplos pueden mencionarse los impuestos sobre las emisiones de CO₂, sobre los residuos, sobre el azufre y el plomo en los carburantes.

¿Efectividad de los impuestos sobre el CO₂?

Dinamarca	Los impuestos tienen impacto, pero este es uno de tantos otros factores (p. ej., acuerdos)
Finlandia	Los impuestos son de los más altos de Europa; impacto probablemente modesto
Países Bajos	Impuestos reguladores con escaso impacto en las empresas, y sin impacto significativo en los hogares
Noruega	Impacto en el sector <i>offshore</i> , de servicios, doméstico y de transporte
Suecia	Reducción de impuestos (1992-1994) causante de más de la mitad del aumento de las emisiones en 27 empresas

Fuentes: Århus Universitet/Daamen y Bos (1999)/SEO (1998)

¿Efectividad de otros impuestos?

RU	Según un estudio, el impuesto sobre los vertidos tuvo impacto. Según el informe del Comité, debería incrementarse de 10 a 30 libras 'para lograr su objetivo'
Dinamarca	'El impuesto sobre los residuos ha tenido un impacto significativo en la reducción de los residuos sujetos a impuestos' (residuos de construcción y demolición, mayor fraccionamiento de residuos domésticos y de otro tipo). (Universidad de Århus) El impuesto sobre el azufre ha contribuido a una disminución significativa del contenido de azufre en los carburantes y de las emisiones de SO ₂
RU	La escala móvil de los impuestos sobre el carburante contribuyó a disminuir el consumo de carburante en el transporte

- ¿Qué ocurre con la efectividad?

Las evaluaciones *a priori* muestran que los impuestos pueden ser efectivos; los estudios de evaluaciones a posteriori reflejan experiencias positivas, pero también grandes problemas metodológicos

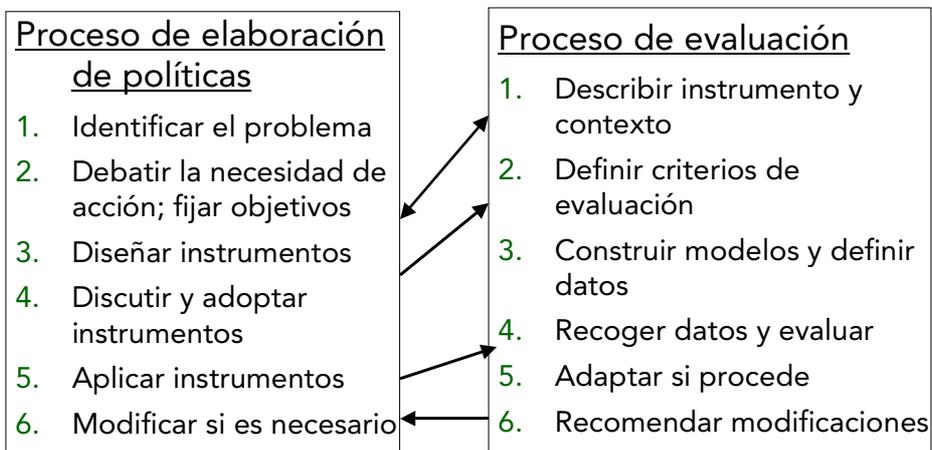
Problemas metodológicos

Desentrañar: ¿Qué habría ocurrido sin emplear (otros) instrumentos



..... así como problemas de disponibilidad de datos. La OCDE ha propuesto un marco de evaluación 'integrado' que pueda aportar datos relevantes con prontitud.

Marco de evaluación "integrado"



7. Conclusiones

Tendencias recientes	
<u>Informe 1996</u>	<u>Informe 2000</u>
<ul style="list-style-type: none"> • Escasa participación de los impuestos medioambientales en el total de ingresos fiscales • Progresos considerables en su empleo en los Estados miembros • No hay progresos a escala de la UE • ETR en Dinamarca y Suecia; planes avanzados en Noruega y Países Bajos • Datos limitados sobre la efectividad • Efectividad de los impuestos en Suecia (NO_x cargas, diferenciación, impuestos sobre el azufre), NL (impuesto sobre la contaminación del agua) • Falta de estudios de los países del sur de la UE 	<ul style="list-style-type: none"> • Escaso aumento de la participación en los ingresos • Progresos continuos en los Estados miembros • Más bases imponibles • De nuevo, no hay progresos a escala de la UE • ETR también en Finlandia, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Noruega y Reino Unido • Nuevos estudios sobre la efectividad muestran resultados mixtos, y señalan problemas de datos • Efectividad de los impuestos en Dinamarca (impuestos sobre los residuos, CO₂, azufre), Suecia (CO₂), RU (escala móvil para los carburantes, ¿impuesto sobre los vertidos?); falta de 'estudios relativos a los países del sur de la UE'

- **¿Hay esperanzas? ¿Ideas claras de la dirección en que se avanza? ¿Perspectivas?**

Hay señales positivas en los Estados miembros:

- Mayor aplicación de impuestos y ampliación de las bases imponibles
- Una mayoría de Estados miembros están llevando a cabo una reforma fiscal ecológica
- La mayoría de los Estados miembros aplican o tienen previsto aplicar impuestos sobre las emisiones de CO₂ y aumentar el nivel de la fiscalidad de la energía

Pero el ritmo es demasiado lento para mantener las actividades económicas dentro de límites sostenibles

Los principales puntos de apoyo para intensificar los progresos parecen ser los siguientes:

- Avance a escala de la UE en la política de armonización fiscal y establecimiento de una base medioambiental. La falta de avance puede poner en cuestión la credibilidad de la estrategia de la sostenibilidad de la UE.
- Cooperación con las autoridades fiscales de los Estados miembros.
- Adecuado diseño, planificación y desarrollo en la aplicación de los impuestos medioambientales, incluida una mejor información al público y una pronta identificación y mitigación de los efectos potenciales no deseados.
- Conversión de la internalización de los costes medioambientales externos en un indicador clave de los progresos en materia de desarrollo sostenible, en particular a nivel sectorial.

- Y hay algunas buenas noticias

Cobrar, a menos que y recompensar

- *'La UE apoya las exenciones de los impuestos ecológicos'...*
(Reuters, 12 de julio de 2000)
- ... si las empresas prometen tomar medidas para mejorar las normas medioambientales
- Los Países Bajos suben los impuestos y las provisiones fiscales para alternativas sostenibles
 - Dinamarca promete bajar los impuestos sobre el CO₂ si las empresas toman medidas de ahorro de energía
 - RU tiene previsto adoptar ambas medidas en su plan de fiscalidad del cambio climático

- *'Los europeos están dispuestos a pagar por una energía ecológica – informe'*

(Reuters, 13 de julio de 2000)

Más de la mitad de los hogares del Reino Unido, Alemania y Suecia están dispuestos a pagar por una energía 'verde', según señaló ayer la empresa de análisis Datamonitor.

Nuevo informe 'Comercializar la energía ecológica en Europa'.

Permítanme concluir con

Mensaje fina

- SI NO HAY IMPUESTOS ECOLÓGICOS O UNA FISCALIDAD ADECUADA
 - NO SE AVANZA EN LA SOSTENIBILIDAD
- í en una economía de mercado
- LA FISCALIDAD INADECUADA