
Impuestos y Medioambiente: un binomio para reflexionar

Antonio Narváez Luque y Alberto Antonio Rodríguez Rodríguez

Resumen: En los últimos años, los impuestos medioambientales han aumentado su relevancia a nivel recaudatorio, posicionándose como una de las herramientas tributarias que se espera sea utilizada en mayor medida por los estados desarrollados. Este tipo de tributos logran, fundamentalmente, dos objetivos: por un lado, mejorar el saldo del importe recaudado por las Administraciones; y, por otro, desincentivar actividades contaminantes.

En este artículo se desarrolla un sumario análisis de la situación actual de la tributación medioambiental en España y Andalucía, acompañado de una reflexión en clave exterior, dada su relevancia en otros estados, y su indubitada conexión con la economía real.

Palabras clave: Impuestos; medio ambiente; impuestos ecológicos

Códigos JEL: K2.

1. Introducción

Los impuestos medioambientales es un concepto utilizado para referirse a aquellos tributos que se utilizan como herramientas por las administraciones públicas, en aras a coadyuvar a generar conductas protectoras del medioambiente.

En España no se ha llevado a cabo una verdadera reforma de la denominada «fiscalidad verde», en la que se reflexione y consideren todas las figuras impositivas que recaen sobre las actividades contaminantes y las energías.

No obstante lo anterior, sí se vienen estableciendo en la última década diversos «tributos verdes», de escasa relevancia recaudatoria si se comparan con otros impuestos, pero con un claro objetivo de gravar aquellas conductas y actuaciones que pueden dañar el medioambiente.

Como consideración inicial, debemos señalar que los impuestos medioambientales o ecológicos, en su sentido estricto, copan las últimas posiciones en materia recaudatoria, como posteriormente se expondrá. Sin embargo, no debe despreciarse su impacto en la recaudación y en la economía real, por una doble razón, si vamos más allá de la mera lectura de la estadística.

En primer lugar, existen múltiples figuras impositivas que, de alguna forma, también gravan actuaciones y conductas que afectan al medioambiente. En este sentido, se puede aludir desde el Impuesto sobre el Valor Añadido (tributo que recae sobre el consumo, graduándose

distintos tipos de gravamen, en función del bien o servicio objeto de disfrute), al Impuesto sobre Hidrocarburos, o a otros cánones y tasas que recaen sobre distintas actividades.

Por otra parte, existe un auténtico mosaico impositivo configurado entorno a la «fiscalidad verde», con competencias tributarias tanto para las Administraciones centrales como para las autonómicas y locales. En uso de la facultad normativa se han establecido algunas figuras que se concretan a continuación, y que se entroncan en los denominados «impuestos verdes».

A este respecto cabe tener en cuenta que la labor legislativa en esta materia no ha resultado exenta de dificultades, por cuanto son múltiples las dudas estructurales. En este sentido, se han planteado desde cuestiones sobre la competencia o no de una determinada Administración para establecer un tributo, hasta argumentos relativos al solapamiento impositivo (doble imposición) que puede existir cuando se devengan dos tributos a causa de una determinada actuación u operación económica.

Todo ello quizás explique el parco desarrollo de la fiscalidad verde en la actualidad.

En el presente artículo solo reflexionaremos sobre los impuestos con carta de naturaleza «ecológica», si bien no debe despreciarse el impacto recaudatorio del resto de figuras que, indirectamente, recaen sobre conductas relacionadas con el medioambiente.

2. Los impuestos ecológicos de carácter autonómico en Andalucía

A modo de sinopsis, y centrándonos en la Comunidad Autónoma de Andalucía, los principales tributos ecológicos son:

- El impuesto sobre la emisión de gases a la atmósfera, el cual grava determinadas emisiones de sustancias con la finalidad de incentivar conductas más respetuosas con el aire, así como la mejora de su calidad.
- El impuesto sobre vertidos a las aguas litorales, el cual grava el hecho de verter determinadas sustancias nocivas a las aguas, promoviendo el buen estado químico y ecológico de las aguas litorales.
- El impuesto sobre depósito de residuos peligrosos, el cual grava las operaciones de depósito de residuos peligrosos con la finalidad de incentivar conductas que favorezcan la protección del entorno natural.
- El impuesto sobre las bolsas de plástico de un solo uso, el cual grava el suministro de bolsas de plástico de un solo uso por un establecimiento comercial.

Es necesario hacer constar que el Estado ha creado a través de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, los Impuestos sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica y el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos en instalaciones centralizadas, lo cual ha supuesto que el Impuesto sobre depósito de residuos radiactivos creado por la Comunidad Autónoma Andaluza en 2003 haya quedado sin efecto desde el pasado 1 de enero de 2013.

La introducción de estos impuestos se fundamenta en la utilización de los recursos sin poner en peligro la satisfacción de las necesidades de las generaciones venideras.

Asimismo, junto con su carácter disuasorio, las citadas figuras impositivas también presentan una finalidad recaudatoria, como se indicaba en la propia Ley 18/2003, de 29 de diciembre, al disponer que «la recaudación que proporciona esta clase de mecanismos compensa el impacto en los recursos naturales que originan las conductas humanas, contribuyendo, de este modo, a sufragar las acciones

incluidas en las políticas medioambientales concretas, ya sean proyectos, ayudas o fondos destinados a situaciones de emergencia».

3. Relevancia de los impuestos ecológicos en el marco del sistema tributario andaluz

Tanto a escala autonómica como estatal, la contribución de los impuestos ecológicos a las arcas públicas resulta reducida; en este sentido, considerando los datos estadísticos facilitados por la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía, respecto al ejercicio 2013, su contribución apenas supone el 0,07% de los recursos tributarios de la Junta de Andalucía, tal y como se desprende del cuadro 1.

En cuanto a la evolución durante el último lustro, se observa una paulatina reducción, que se acentúa durante el ejercicio 2013, hasta situarse en algo menos de 10 millones de euros, frente a los 15 millones de euros recaudados en el año 2009 (cuadro 2).

Esta contribución también resulta reducida si nos centramos en el esquema recaudatorio de las figuras tributarias propias (esto es, con competencia normativa plena de la Administración Autonómica). Como puede observarse, la contribución de estos impuestos, por ejemplo, supone un 1,6% del total ingresado por este tipo de tributos de naturaleza propia, frente al 24,7% que supone el Impuesto sobre Depósitos Bancarios, que ocupa la primera posición de esta clasificación; todo ello según se desprende del cuadro 3.

De entre los impuestos ecológicos, el que recae sobre las emisiones de gases a la atmósfera tiene una mayor importancia, frente a los impuestos sobre las Bolsas de Plástico y de Depósitos de Residuos Peligrosos, cuya contribución apenas supone un 0,1% de la total recaudación de los tributos propios.

4. Una mirada al exterior: reflexiones de la Comisión Europea

Tanto la OCDE como la Agencia Europea del Medio Ambiente vienen insistiendo en los últimos años en que la fiscalidad ambiental debe jugar un papel clave en las políticas ambientales, pues mediante este tipo de fiscalidad se logran los siguientes objetivos:

- Se incrementa la capacidad recaudatoria de las Administración y, por tanto, el importe de recursos a destinar a políticas medioambientales.

- Se incentivan cambios de comportamiento social que coadyuvan a la protección del medio ambiente.

En este sentido, recientemente la Comisión Europea (2014) ha mostrado mediante un estudio, cómo la política medioambiental puede incentivar el crecimiento económico mediante el refuerzo de una fiscalidad más ecológica, resaltando las ventajas de trasladar la presión fiscal sobre el trabajo hacia el uso de los recursos y la contaminación.

En cuanto a cifras, este estudio sobre el potencial de una fiscalidad más ecológica, basado en datos de doce Estados miembros, llegaba a estimar que mediante el desplazamiento de la tributación del trabajo hacia la contaminación (incrementando, por ejemplo, los tributos que gravan las causas que contaminan la atmósfera y el agua), en 2016 se generarían ingresos por valor de 35.000 millones de euros y de 101.000 millones en 2025, y que estas cifras serían aún mayores si se tomaran medidas para eliminar subvenciones perjudiciales para el medio ambiente. Dependiendo del Estado miembro, los ingresos potenciales en 2025 supondrían entre el 1 % y el 2,5 % del PIB anual.

Por tanto, como ha declarado en varias ocasiones la propia Comisión, las reformas fiscales de carácter medioambiental tienen un potencial para duplicar prácticamente los ingresos que aportan actualmente a las arcas nacionales, lo que no solo sería beneficioso para nuestro entorno, sino que daría margen para reducir la fiscalidad sobre el trabajo (favoreciendo la creación de empleo) o disminuir el déficit.

Resultará interesante ver si durante los próximos años la fiscalidad ecológica va ganando peso o se repliega, así como su correlación con el crecimiento económico, en un lapso temporal donde las presiones de los Estados para lograr un ordenado y sostenible crecimiento económico no cesarán.

Referencias bibliográficas

JUNTA DE ANDALUCÍA (2014): «Informe de Recaudación de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía».

COMISIÓN EUROPEA (2014): «Study on Environmental Fiscal Reform Potential in 12 EU Member States».

Cuadro 1: Recaudación tributaria en Andalucía. 2012 y 2013

	2013	% s/total	2012	% s/total	% 13/12
IMPUESTOS DIRECTOS					
Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones	344.791.980	2,54	318.965.357	2,52	8,10
Impuesto sobre el Patrimonio de las Personas Físicas	95.250.544	0,70	78.265.233	0,62	21,70
Impuesto sobre Depósitos Bancarios	148.704.362	1,10	7.441.646	0,06	1898,27
Tarifa Autónoma del IRPF	4.188.948.159	30,90	4.295.122.770	33,90	-2,47
TOTAL	4.777.695.045	35,24	4.699.795.007	37,10	1,66
IMPUESTOS INDIRECTOS					
Transmisiones Patrimoniales	730.709.848	5,39	679.425.676	5,36	7,55
Actos Jurídicos Documentados	279.420.446	2,06	322.251.603	2,54	-13,29
Impuesto s/ Juego del Bingo	75.972	0,00	0	-	-
Impuesto Actividades de Juego No Presenciales	6.953.640	0,05	10.877.348	0,09	-36,07
Impuesto Valor Añadido	4.723.277.510	34,84	4.075.997.840	32,17	15,88
Impuestos Especiales de Fabricación	2.136.793.820	15,76	1.955.798.550	15,44	9,25
Impuesto s/ Determinados Medios de Transporte	32.726.664	0,24	44.017.415	0,35	-25,65
Impuesto s/ Ventas Minoristas Hidrocarburos	256.960.693	1,90	266.670.016	2,10	-3,64
Impuestos Ecológicos	9.681.470	0,07	14.305.481	0,11	-32,32
Impuestos Extinguidos	0	-	0	-	-
Canón de Mejora	74.210.116	0,55	54.850.329	0,43	35,30
TOTAL	8.250.810.178	60,85	7.424.194.258	58,60	11,13
TASAS, PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS INGRESOS					
Tasas Fiscales sobre el Juego	168.267.454	1,24	168.558.453	1,33	-0,17
Tasas Consejerías y Agencias administrativas	64.046.214	0,47	97.629.681	0,77	-34,40
Precios Públicos Consejerías y Agencias administrativas	123.117.637	0,91	124.184.127	0,98	-0,86
Otros Ingresos	174.245.373	1,29	154.745.359	1,22	12,60
TOTAL	529.676.679	3,91	545.117.618	4,30	-2,83
TOTAL RECAUDACION	13.558.181.902	100	12.669.106.883	100	7,02

Cifras en euros

Fuente: Junta de Andalucía (2014).

Cuadro 2: Recaudación tributaria en Andalucía. 2009 -2013

	2013	2012	2011	2010	2009
IMPUESTOS DIRECTOS					
Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones	344.791.980	318.965.357	326.308.224	309.325.244	288.678.283
Impuesto sobre el Patrimonio de las Personas Físicas	95.250.544	78.265.233	1.103.496	1.114.751	4.073.724
Impuesto sobre Depósitos Bancarios	148.704.362	7.441.646	18.957.875	0	0
Tarifa Autonómica del IRPF	3.920.208.849	5.473.554.100	4.617.887.060	3.431.663.798	4.209.373.197
TOTAL	4.508.955.734	5.878.226.337	4.964.256.655	3.742.103.793	4.502.125.206
IMPUESTOS INDIRECTOS					
Transmisiones Patrimoniales	730.709.848	679.425.676	677.616.315	775.459.394	629.875.250
Actos Jurídicos Documentados	279.420.446	322.251.603	360.401.936	516.126.979	658.486.294
Impuesto s/ Juego del Bingo	75.972	0	0	238.382	454.159
Impuesto Actividades de Juego No Presenciales	6.953.640	10.877.348	0	0	0
Impuesto Valor Añadido	4.747.826.290	6.005.497.121	4.076.096.355	1.874.185.600	3.059.691.701
Impuestos Especiales de Fabricación	1.906.661.753	2.430.666.828	2.247.881.560	1.671.216.512	1.663.690.530
Impuesto s/ Determinados Medios de Transporte	32.726.664	44.017.415	61.522.206	90.564.724	102.192.209
Impuesto s/ Ventas Minoristas Hidrocarburos	256.960.693	266.670.016	255.644.857	168.185.465	140.958.162
Impuestos Ecológicos	9.681.470	14.305.481	15.518.143	12.517.512	15.155.502
Impuestos Extinguidos	0	0	0	0	0
Cánon de Mejora	74.210.116	54.850.329	4.039.661	0	0
TOTAL	8.045.226.891	9.828.561.817	7.698.721.032	5.108.494.567	6.270.503.806
TASAS, PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS INGRESOS					
Tasas Fiscales sobre el Juego	168.267.454	168.558.453	185.689.084	239.170.196	251.266.931
Tasas Consejerías y Agencias administrativas	64.046.214	97.629.681	78.882.435	98.859.996	51.810.816
Precios Públicos Consejerías y Agencias administrativas	123.117.637	124.184.127	130.717.994	127.478.686	127.931.506
Otros Ingresos	174.245.373	154.745.359	186.872.281	239.557.487	167.594.472
TOTAL	529.676.679	545.117.618	582.161.796	705.066.365	598.603.744
TOTAL RECAUDACION	13.083.859.304	16.251.905.772	13.245.138.483	9.555.664.726	11.371.232.757

Fuente: Junta de Andalucía (2014).

Cuadro 3: Recaudación por tributos autonómicos propios en Andalucía. 2012 y 2013

	2013	% s/total	2012	% s/total	% 13/12
IMPUESTOS INDIRECTOS					
Impuesto sobre Depósitos Bancarios	148.704.362	24,74	7.441.646	1,60	1898,27
TOTAL	148.704.362	24,74	7.441.646	1,60	1898,27
IMPUESTOS INDIRECTOS					
Impuesto s/ Juego del Bingo	75.972	0,01	0	-	-
Impuesto Actividades de Juego No Presenciales	6.953.640	1,16	10.877.348	2,34	-36,07
Impuestos Ecológicos	9.681.470	1,61	14.305.481	3,08	-32,32
Emisiones Gases a la Atmósfera	4.297.113	0,71	4.634.160	1,00	-7,27
Vertidos a Aguas Litorales	3.330.796	0,55	3.607.930	0,78	-7,68
Depósitos Residuos Radioactivos	1.453.356	0,24	5.154.449	1,11	-71,80
Depósitos Residuos Peligrosos	154.560	0,03	173.927	0,04	-11,14
Bolsas de Plástico	445.646	0,07	735.016	0,16	-39,37
Cánon de mejora	74.210.116	12,35	54.850.329	11,82	35,30
TOTAL	90.921.197	15,13	80.033.158	17,25	13,60
TASAS, PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS INGRESOS					
Tasas Consejerías y Agencias administrativas	64.046.214	10,66	97.629.681	21,04	-34,40
Precios Públicos Consejerías y Agencias administrativas	123.117.637	20,48	124.184.127	26,76	-0,86
Otros Ingresos	174.245.373	28,99	154.745.359	33,35	12,60
Reintegros de Ejercicios Cerrados	39.162.141	6,52	51.872.205	11,18	-24,50
Reintegros del Presupuesto Corriente	49.588.968	8,25	16.246.102	3,50	205,24
Recargos y Multas	62.185.335	10,35	56.953.672	12,27	9,19
Intereses de Demora	12.632.461	2,10	9.518.850	2,05	32,71
Ingresos diversos Recursos Eventuales	10.676.468	1,78	20.154.529	4,34	-47,03
TOTAL	361.409.225	60,13	376.559.166	81,15	-4,02
TOTAL RECAUDACION	601.034.784	100	464.033.970	100	29,52

Cifras en euros

Fuente: Junta de Andalucía (2014).