

La reforma para las autonomías: los impuestos medioambientales

CLARA JIMÉNEZ Y VICTORIA VON RICETTI, socia y abogada del área de Fiscal de Pérez-Llorca, respectivamente

Resulta interesante destacar que la Comisión de Expertos aborda su examen distinguiendo dos grandes bloques, a los que literalmente se refiere como “impuestos medioambientales” y “otros impuestos aparentemente medioambientales”. Sin duda, la propia clasificación de estos impuestos en las dos categorías indicadas permite anticipar cuál es la opinión de los sabios en este punto: los IM deben responder auténticamente a esa finalidad y eso no sucede en la actualidad. Muchos de los tributos medioambientales vigentes son de ámbito autonómico e incluso local y gran parte de los mismos resultan inadecuados para conseguir fines medioambientales.

La reciente publicación del Informe de la Comisión de Expertos (CE) para la Reforma del Sistema Tributario Español ha reabierto, una vez más, el debate sobre la conveniencia de un sistema tributario descentralizado como el que actualmente existe en España. Si bien tal cuestionamiento se ha planteado para todos aquellos ámbitos en los que las comunidades autónomas tienen competencias tributarias, ha sido en materia de impuestos medioambientales (IM) y de imposición patrimonial donde más rotundamente se ha propuesto la necesidad de una reorganización de los variados impuestos autonómicos vigentes y de una centralización impositiva. Analizamos, a continuación, el caso de los IM.

La CE introduce esta cuestión señalando que en España todavía no ha tenido lugar una *reforma fiscal verde*, como sí ha sucedido en otros países europeos. Aunque reconoce que se han tomado medidas en este sentido, considera que las mismas han sido fragmentarias y limitadas como consecuencia de la estructura territorial española -que permite la coexistencia de tributos estatales, autonómicos y municipales -.

Una verdadera ‘reforma fiscal verde’ que tuviera efecto ambiental por la modificación de conductas e impacto recaudatorio, señala la CE, debería fundamentarse en una profunda modificación de la fiscalidad de la energía. Para ello, las bases imponibles deberían fijarse a partir (i) de las emisiones potenciales de dióxido de carbono y (ii) del contenido energético de los correspondientes productos. Pues bien, establecidos los principios que deberían aplicar en la fiscalidad sobre la energía para conseguir de manera efectiva objetivos medioambientales, la CE analiza detalladamente si el vigente panorama impositivo medioambiental respeta dichos principios.

En este sentido, resulta interesante destacar que la CE aborda su examen distinguiendo dos grandes bloques, a los que literalmente se refiere como “impuestos medioambientales” y “otros impuestos aparentemente medioambientales”. Sin duda, la propia clasificación de estos impuestos en las dos categorías indicadas permite anticipar cuál es la opinión de los sabios en este punto: los IM deben responder auténticamente a esa finalidad y eso no sucede en la actualidad. Muchos de los tributos medioambientales vigentes son de ámbito autonómico e incluso local y gran parte de los mismos resultan inadecuados para conseguir fines medioambientales.

La corrección de externalidades negativas en el medio ambiente no puede corregirse con impuestos regionales porque aquellas exceden de su ámbito territorial. Y lo único que ha generado la aprobación de impuestos medioambientales por parte de las comunidades autónomas ha sido un “evidente caos legislativo”. Por todo ello, la recomendación en materia de IM puede resumirse en la centralización, racionalización y simplificación del actual sistema impositivo sobre la energía. Por una parte, por lo que se refiere a los impuestos medioambientales, se recomienda modificar impuestos ya existentes como el Impuesto sobre Hidrocarburos, el Impuesto sobre el Carbón y el Impuesto sobre la Electricidad. Se propone unificar otros impuestos como el Impues-

En España todavía no ha tenido lugar una ‘reforma fiscal verde’, como sí ha sucedido en otros países europeos

¿Cómo puede compatibilizarse esta centralización impositiva y el mantenimiento de la financiación de las CCAA?

to sobre residuos nucleares, el impuesto sobre el transporte y los tributos estatales sobre el agua. Se plantea también la creación de otros gravámenes como las tasas por el uso de las infraestructuras de transporte y las tasas de congestión para grandes ciudades como Madrid o Barcelona.

Por otra parte, respecto a los *otros impuestos aparentemente medioambientales*, la CE propone eliminar tributos autonómicos cuya finalidad medioambiental se presenta como dudosa - Canon Eólico, Impuesto sobre el Agua Embalsada, Impuesto sobre Grandes Superficies Comerciales e Impuesto sobre Emisiones de Dióxido de Carbono-. Recomienda extender a todo el territorio nacional tributos autonómicos considerados adecuados para cumplir la función medioambiental como los cánones de vertidos, el impuesto sobre depósitos de residuos y el impuesto sobre emisiones atmosféricas distintas del dióxido de carbono.

Asimismo, plantea el mantenimiento de la territorialización de otros impuestos autonómicos como el impuesto sobre bolsas de plástico desechables. La pretensión de racionalizar y simplificar la tributación sobre la energía se presenta, aparentemente, como una recomendación que debería satisfacer a todos los sujetos afectados; tanto las administraciones públicas como los contribuyentes deberían verse, en principio, beneficiados por una reforma de este calado. Sin embargo, el dilema se plantea cuando tal racionalización y simplificación pasa por una centralización impositiva como la que propone la CE.

¿Cómo puede compatibilizarse esta centralización impositiva y el mantenimiento de la financiación de las CCAA? La CE también aborda esta cuestión, concluyendo que debería ampliarse la capacidad de las Comunidades Autónomas respecto a la posibilidad de establecer copagos en servicios públicos dentro de unos límites mínimos establecidos por la administración central para todas las CCAA y debería mantenerse un alto grado de centralización en la gestión tributaria, ampliándose la coordinación *ex ante* respecto a la capacidad de las CCAA para el establecimiento de nuevos impuestos.

La realidad es que cualquier modificación del actual sistema de tributación de la energía siguiendo las recomendaciones de la CE afectaría de manera directa a la financiación de las CCAA provocando, seguramente, una disminución de sus recursos. Por ello, es más probable que las CCAA rechacen las recomendaciones propuestas en esta materia y que el Gobierno deba negociar con las mismas cualquier tipo de reforma.

En cualquier caso, tendremos que esperar a que el Gobierno valore el Informe de la CE y decida qué recomendaciones hace suyas. Está previsto que la propuesta de ley se presente en el Congreso en el mes de junio. Hasta entonces y, mientras la reforma fiscal no se apruebe, tendremos que seguir conviviendo con un sistema de imposición medioambiental integrado por más de 20 tributos diferentes.

Es más que probable que las comunidades autónomas rechacen las recomendaciones propuestas en esta materia y que el Gobierno deba negociar con las mismas cualquier tipo de reforma. En cualquier caso, tendremos que esperar a que el Gobierno valore el Informe de la Comisión de Expertos y decida qué recomendaciones hace suyas. Está previsto que la propuesta de ley se presente en el Congreso de los Diputados en el mes de junio. Hasta entonces y, mientras la reforma fiscal no se apruebe, tendremos que seguir conviviendo con un sistema de imposición medioambiental integrado por más de 20 tributos diferentes.