



ENVIRONMENTAL TAX STUDIES FOR THE ECOLOGICAL TRANSITION. COMPARATIVE ANALYSIS ADDRESSING URBAN CONCENTRATION AND INCREASING TRANSPORT CHALLENGES

Obra colectiva

Marta Villar Ezcurra (Ed.)

Carmen Cámara Barroso (Coord.)

Civitas-Thomson Reuters

Pamplona, 2019, 523 páginas

La obra que comentamos constituye un compendio de estudios tributarios ambientales que aportan ideas y propuestas para alcanzar una transición ecológica. De manera que, si bien las medidas financieras y tributarias, junto a otros instrumentos de mercado, adquieren un papel central en el libro, en realidad son un medio para alcanzar un fin específico: la transición ecológica. De ahí la importancia que tiene precisar, nada más comenzar la obra, qué se entiende por ella.

En este sentido, destaco y comparto la amplia dimensión que aquí se le otorga a la noción de “transición ecológica”, ya que no sólo se trata de hacer más ecológico el sistema de producción y consumo actual, sino que también implica avanzar hacia un nuevo modelo económico-social y repensar la relación entre cultura y medio ambiente. Todo ello se explica de manera concisa, clara y excelente en la introducción de la obra (pp. 29-35), en donde su directora se ocupa de definir los objetivos y conceptos comunes a todos los capítulos y de organizar los diferentes trabajos para preparar y motivar al lector. Es por ello que recomiendo tenazmente examinar el punto introductorio del libro antes de adentrarse en cualquiera de sus capítulos.

Entre los principales desafíos que plantea la transición ecológica se encuentran los impactos ambientales y climáticos derivados del aumento de la concentración urbana en las grandes las ciudades y del transporte masivo de bienes y personas. Coincido completamente con la importancia que se les otorga a estos desafíos, ya que no sólo están relacionados entre sí, sino que también están vinculados al constante y exponencial incremento de la población mundial. Ello dota de mayor urgencia su tratamiento y resolución.

La perspectiva holística del concepto de transición ecológica nos conduce a políticas públicas ambientales que exigen cambios en el comportamiento humano. Y si de modificar conductas se trata, los mecanismos de mercado, con las medidas financieras y tributarias a la cabeza, tienen mucho que aportar.

Durante los últimos cincuenta años la preocupación por el deterioro ecológico, especialmente el cambio climático, ha llevado a considerar diversas medidas para revertir sus consecuencias. Dentro del amplio espectro de posibilidades con que cuentan los Estados para proteger al medio ambiente, las medidas financieras y tributarias han ido cobrando un protagonismo cada vez mayor. Los informes de la OCDE demuestran que en los últimos veinticinco años la mayoría de sus Estados miembros ha implementado un proceso de reforma fiscal ecológica. Todo ello ha llevado a comprobar que el Derecho tributario es un mecanismo jurídico eficaz para proteger el medio ambiente.

Dejando de lado el inusitado protagonismo que adquirió el Covid-19 en el último año, podemos afirmar que el cambio climático es uno de los desafíos más importantes y urgentes de resolver para la comunidad internacional. Pero aun cuando la crisis sanitaria actual parece desvinculada de la crisis climática, hay recientes estudios que permiten trazar causas y consecuencias comunes o asociadas entre ellas. Un ejemplo de esta vinculación es que aproximadamente el 15% de las muertes totales en el mundo por esta pandemia puede atribuirse a una exposición prolongada a la de contaminación atmosférica. También se ha comprobado en 2020 que la ocupación humana de espacios silvestres y la destrucción de ecosistemas son responsables del 23% de las emisiones de gases de efecto invernadero globales y que ello, a su vez, puede incrementar las posibilidades de padecer zoonosis. Esto dota de mayor utilidad y actualidad a esta obra que, si bien se publicó antes que se desatara la pandemia actual, muchos de sus trabajos tienen impacto en cuestiones ambientales directamente vinculadas a ella.

Otras de las grandes virtudes de esta obra es la de haber condensado de manera coordinada y concatenada sus treinta capítulos, elaborados a partir de un objetivo común anticipado en la introducción, en los que se discuten los aspectos teóricos y prácticos de los instrumentos económicos para alcanzar la transición ecológica. La manera de darle orden a esta obra ambiciosa colectiva fue organizando sus capítulos en cinco partes, cuya temática va de las cuestiones más generales a las más específicas.

La primera parte se compone de siete capítulos y se enfoca en la manera de alcanzar la transición energética a través de los instrumentos económicos.

El capítulo 1 (Weishaar: 37-49), analiza la regulación de los bonos verdes para la transición ecológica y concluye que, si bien son instrumentos de inversión que están creciendo rápidamente y cuentan con una gran capacidad para financiar objetivos ambientales, todavía son insuficientes para apoyar la transición ecológica.

El capítulo 2 (Dayanç Kuzeyli: 51-67), estudia la tributación como una medida preventiva para la protección ambiental como marco para el diseño de un impuesto al carbono y concluye que la tributación ambiental es el instrumento legal más efectivo para fomentar la innovación, desalentar la contaminación y contribuir a la sustentabilidad ecológica.

El capítulo 3 (Ravazzi, Camporeale, Castaldi, Grassi, Iannotti, Lucaroni y Molocchi: 69-79), confecciona un catálogo italiano de subsidios perjudiciales y beneficiosos para el medio ambiente y concluye que su elaboración es un ejercicio que debe realizarse anualmente para evaluar la cantidad, calidad y eficiencia de los subsidios, con el objeto de proteger el medio ambiente. Esta tarea periódica es la manera más efectiva para controlar y reducir los subsidios ambientalmente negativos.

El capítulo 4 (Marchenko: 81-95), investiga sobre la tributación energética en Francia y concluye que su papel para proteger el medio ambiente es muy limitado e incipiente en dicho país, ya que el principal tributo energético (Impuesto interno al consumo de productos energéticos) cuenta con una presión fiscal insuficiente y no considera el daño ambiental causado y aún existen beneficios fiscales que perjudican la transición energética.

El capítulo 5 (Dellatte, Rudolph y Lerch: 97-112), se enfoca en el nuevo sistema chino de comercio de emisiones y concluye que es muy prometedor, pero aún tiene un largo camino por recorrer para ser sustentable y poder vincularse a otros mercados internacionales como el europeo. De todas formas, los autores destacan que es el sistema que más posibilidades tiene actualmente en la región del este asiático.

El capítulo 6 (Kandel y Sawada: 113-129), estudia la inversión ambiental y asistencia extranjera en ciertos países asiáticos y concluye que la ayuda financiera debe ser otorgada en forma de préstamos, pero con la posibilidad de transformarlos en ayudas si los países receptores cumplen con las metas ambientales. Esto evitará que éstos distribuyan los fondos de manera diferente a las expectativas de los países donantes y que la tecnología que los donantes entregan a los receptores no responda a sus necesidades.

El capítulo 7 (Ge, Zhang, Long y Yang: 131-150), valora la relación que existe entre los impuestos ambientales, la calidad ambiental, el desarrollo económico y las emisiones contaminantes de las provincias chinas y concluye que los tipos de gravamen en general reflejan la capacidad de carga ambiental, las emisiones contaminantes y el desarrollo económico y social establecido por la normativa ambiental, pero aún son demasiado bajos en ciertas áreas con emisiones contaminantes elevadas.

La segunda parte cuenta con ocho capítulos y se dedica a afrontar la transición ecológica en base a una perspectiva urbana, a los fines de identificar y promover las conductas más efectivas para desarrollar ciudades inteligentes.

El capítulo 8 (List y Ariatti: 151-163), evalúa la sinergia que existe entre los ciudadanos, las autoridades y la empresa a través de la tributación ambiental para alcanzar auténticas ciudades inteligentes y concluye que es necesario implementar proyectos ambientales que otorguen publicidad a las ciudades y potencien el compromiso ético, ambiental y social de sus ciudadanos a través de incentivos fiscales.

El capítulo 9 (Grau Ruíz: 165-181), analiza la eficiencia de los incentivos fiscales para un mejor rendimiento ambiental de la vivienda sustentable y concluye que para alcanzar dicha eficiencia toda contribución individual para la sustentabilidad ecológica debería ser identificada y constatada a través de certificados o etiquetados ecológicos.

El capítulo 10 (Cobos Gómez: 183-199), apunta a las medidas tributarias para alentar ciudades ambientalmente amigables desde la perspectiva del Impuesto a la Renta en España y concluye que, si bien este tributo no tiene una esencia ecológica, nada impide que se le incorporen elementos que sí la tengan para incentivar conductas ambientales o desalentar comportamientos contaminantes.

El capítulo 11 (Cámara Barroso: 201-216), relaciona los residuos de envases desechables, en especial las tazas de café, con el principio “quien contamina paga” y concluye que los impuestos aplicados a estos residuos de un solo uso son instrumentos jurídicos

eficaces y adecuados para modificar el comportamiento de los consumidores a la hora de reducir la contaminación generada por el plástico.

El capítulo 12 (Bisogno: 217-231), investiga sobre los impuestos sobre las bolsas de plástico en Italia y concluye que, si bien se reguló un impuesto indirecto para desalentar su uso, el tributo no se ajusta a las pautas de la reciente estrategia europea para gravar estos residuos, ya que la presión fiscal no es lo suficientemente disuasoria y la recaudación no se destina a ninguna finalidad ambiental.

El capítulo 13 (Pedroso: 233-248), indaga sobre la capacidad de los tributos ambientales para enfrentar los derrames de partículas de plástico durante su producción y transporte y concluye que más allá que existen muchas complicaciones para gravar estas actividades, se pueden encontrar diversas posibilidades para internalizar los costes ambientales que ellas generan.

El capítulo 14 (Verrigni: 249-263), se interesa por el régimen tributario de los jardines históricos de Italia bajo una perspectiva de revalorización cultural, económica y ambiental y concluye que la normativa no establece prácticamente medidas financieras para modificar conductas para beneficiar a estos jardines ni destina el dinero suficiente para su restauración y mantenimiento.

El capítulo 15 (Giorgi: 265-281), se focaliza en un análisis tributario para el crecimiento sostenible de Italia y concluye que más allá de que los distritos creativos pueden ser muy eficaces para la sustentabilidad urbana, en el ámbito europeo no existe una adecuada relación entre las políticas innovadoras, las ambientales y las tributarias. A estos fines, se propone reducir la carga tributaria de aquellos que donan dinero para desarrollar la sostenibilidad de ciertas áreas urbanas.

La tercera parte cuenta con ocho capítulos y está centrada en el uso de instrumentos económicos para alcanzar la transición ecológica en el ámbito del transporte y la contaminación aérea que deriva de éste.

El capítulo 16 (Gençsü, Runkel, Van Der Burg, Worrall, Whitley y Zerkawy: 283-297), analiza los subsidios para los combustibles fósiles en Europa y concluye que su eliminación viene rezagada en muchos países europeos. Es por ello que recomiendan realizar un esfuerzo conjunto en la UE para monitorear el destino de esos subsidios y reducirlos progresivamente juntamente con la aplicación de beneficios fiscales que favorezcan a sectores de transporte altamente contaminantes como la aviación.

El capítulo 17 (Alfano y Tomo: 299-313), estudia y compara las experiencias tributarias italianas del Impuesto sobre las emisiones de ruidos de la aviación civil (Lazio y Campania) y la Contribución por la congestión del tráfico (Milán) y concluye que, si bien ambos gravámenes tienen un gran potencial para desalentar las conductas contaminantes, su recaudación debería tener fines medioambientales.

El capítulo 18 (Puig Ventosa, Campos Rodrigues y Chifari: 315-336), evalúa los impuestos españoles autonómicos sobre la contaminación atmosférica y concluye que existe una gran heterogeneidad entre las comunidades autónomas a la hora de gravar los gases de efectos invernadero, conceder beneficios fiscales y liquidar el gravamen. Todo ello, junto a la baja presión fiscal de la mayoría de estos tributos, atenta contra la lucha efectiva para desalentar la contaminación atmosférica en toda España.

El capítulo 19 (Fernández de Buján y Arranz: 337-348), estudia el futuro de la tributación de los vehículos en España en base a una perspectiva ambiental y concluye que para desalentar efectivamente el uso de medios de transporte contaminantes es necesario reemplazar el Impuesto a los Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM) y el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (IEDMT) por un nuevo impuesto ambiental que grave específicamente las emisiones de carbono de cada vehículo.

El capítulo 20 (Moreno Inocencio: 349-361), propone beneficios fiscales para los vehículos eléctricos en España y concluye que el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos (IVMDH) debe ser reformulado. Sus fallas se explican en el hecho que se está destinando parte de sus recursos a financiar servicios generales; su recaudación debería financiar gastos directamente vinculados a la protección ambiental y su hecho imponible debería dirigirse a desalentar determinados hidrocarburos.

El capítulo 21 (Pinzón Ortiz: 363-379), explica la ausencia de instrumentos tributarios en el sector energético para promover medios de transporte menos contaminantes en la Ciudad de México y concluye que las reformas normativas estructurales del último tiempo no fueron satisfactorias en materia de transporte, ya que sigue siendo ineficiente, caótico y muy contaminante. Para ello propone regular nuevos impuestos ambientales que apoyen financieramente al transporte público y desalienten el uso del transporte privado.

El capítulo 22 (Cañal García: 381-396), se enfoca en la tributación en España sobre los vehículos contaminantes y concluye que para un adecuado desarrollo de una política ambiental en el sector del transporte es necesario que el IVTM se armonice para que en todos los municipios paguen más aquellos vehículos que más contaminan. Esta medida debe combinarse con incentivos fiscales para los vehículos que menos contaminan y con otros impuestos que graven a los combustibles más contaminantes.

El capítulo 23 (Corti Varela: 397-411), relaciona el cambio climático, los envíos internacionales y las medidas de mercado y concluye que los envíos internacionales deben estar presente en los instrumentos de mercado diseñados para luchar contra el cambio climático. Para ello destaca las posibilidades que ofrece el marco normativo del Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París para firmar acuerdos internacionales y ayudar a descarbonizar el mar.

La cuarta se organiza en tres capítulos y se ocupa del uso de instrumentos económicos para alcanzar la transición energética, poniendo el foco en las energías renovables y la energía nuclear.

El capítulo 24 (Encinar Arroyo: 413-427), analiza el papel de la tributación ambiental en la producción y el consumo de la energía renovable a partir del sistema eléctrico español y británico y concluye que ambos sistemas son sólidos y fijan beneficios fiscales para cumplir objetivos ambientales europeos. Pero a diferencia del sistema británico, en España la tributación energética parece más destinada a recaudar dinero que a desalentar fuentes energéticas más contaminantes y la carga fiscal se distribuye de manera inequitativa, pesando más sobre los consumidores que sobre los generadores.

El capítulo 25 (Patón García: 429-442), indaga sobre la posibilidad de promover la energía renovable para el desarrollo de ciudades más sostenibles y concluye que, aunque

los términos de “eficiencia energética” y “autoconsumo” tienen diferente significado, el segundo es de vital importancia para conseguir el primero. Es por ello que las instituciones de la UE y sus estados miembros deben redireccionar su política fiscal para rebajar la presión tributaria que afecta el autoconsumo energético.

El capítulo 26 (Díez Moreno: 443-458), profundiza sobre la energía nuclear para el transporte urbano y concluye que ella es de vital importancia para alcanzar la transición energética. Según recientes investigaciones, se trata de una fuente de energía limpia y prácticamente inagotable que puede resolver los problemas de contaminación y transporte en el mundo y brindarnos la victoria en la lucha contra el cambio climático.

La quinta parte del libro se compone de cuatro capítulos e incluye otros desafíos tributarios, económicos y gubernamentales que también se derivan del proceso de transición ecológica.

El capítulo 27 (Pérez Bernabeu: 459-474), se focaliza en la tributación ambiental a la luz de la doctrina de la “expropiación indirecta” y concluye que la ausencia de certeza legal sobre este concepto y la imposibilidad de recurrir al arbitraje internacional, generan preocupaciones sobre la responsabilidad gubernamental ante las regulaciones de interés público. A estos efectos, se brindan propuestas para conciliar el derecho de los estados para regular actividades económicas con la protección de los intereses y derechos de los particulares.

El capítulo 28 (Iacci y Soncini: 475-488), evalúa la relación que existe entre las exenciones fiscales, la economía circular y los tributos locales respecto de las concentraciones urbanas y concluye que existe una falta de coordinación entre la tributación, los beneficios fiscales y los mercados de derechos de emisiones. Las deducciones y exenciones cumplen un papel importante para la protección ambiental y, aunque ya hay muchas en vigor, todavía queda un largo camino por recorrer para poder potenciar la economía circular.

El capítulo 29 (Gorospe Oviedo: 489-506), investiga sobre los alivios fiscales para la vivienda y el transporte colaborativo y concluye que la economía colaborativa puede derivar en cuantiosos beneficios ambientales al aumentar la eficiencia de los recursos y reducir la carga ambiental. Dicha eficacia será aún mayor si alentamos esta nueva forma de hacer economía a través de las medidas económicas, especialmente los beneficios fiscales. El costo financiero de estos beneficios puede ser compensado con impuestos al turismo o a los vehículos más contaminantes.

El capítulo 30 (Steenkamp: 507-523), se aboca al uso de incentivos fiscales para la conservación de la biodiversidad en Sudáfrica y concluye que el farragoso laberinto de normas de ese país obstaculiza el trabajo conjunto entre las autoridades y los particulares para conservar la biodiversidad y sus preceptos omiten valerse de beneficios fiscales para alentar las conductas ecológicas. Es por ello que, uno de los mayores desafíos es que el gobierno sea capaz de resignar recaudación a través de los incentivos fiscales para beneficiar a los particulares que realicen acciones favorables para la biodiversidad.

Luego de repasar el contenido de los capítulos podemos comprobar que el libro se caracteriza por su actualidad, internacionalidad, interdisciplinariedad y rigor científico, ya que aborda una amplia gama de temas interconectados y realizados por profesiona-

les, investigadores y profesores de diferentes áreas científicas, países e instituciones que destacan por su conocimiento en cuestiones ambientales y financieras. No es sencillo aglutinar y coordinar en un solo trabajo treinta capítulos escritos por cincuenta y dos autores, pero ello no ha sido un escollo para este libro y su editora.

En definitiva, estamos frente una excelente obra colectiva, editada por la Dra. Marta Villar Ezcurra, que sin lugar a dudas contribuye al avance de la ciencia y es de lectura obligatoria para quienes pretendan indagar seriamente sobre la articulación entre los instrumentos económicos y la protección ambiental.

Rodolfo Salassa Boix

Universidad de Murcia