

QUINA ÉS L'ESTRATÈGIA FISCAL PER AL MEDI AMBIENT?

André Autrand

Técnic de la Comissió de les Comunitats Europees

L'acord polític adoptat en el Consell de Ministres d'Economia i Hisenda de 24 de juny de 1991 respecte a l'aproximació de les taxes d'impostos indirectes (IVA i accises) significa un pas decisiu per al desplegament del mercat interior. El seu reflex més espectacular fa referència a l'IVA, la taxa normal del qual ha de ser del 15% com a mínim a tots els països de la Comunitat a partir de 1993; les taxes màximes d'IVA, al seu torn, s'han de suprimir en aquella data.

Ja no hi ha cap dubte que, gràcies a aquest acord, el primer de gener de 1993 la supressió de les fronteres fiscals serà una realitat. La fiscalitat serà present, doncs, a partir de la data d'aquest gran venciment.

Tanmateix, respecte a la fiscalitat aquest acord també conté els elements que fan referència a la protecció del medi ambient.

Efectivament, la fiscalitat europea cada vegada tendeix a tenir més en compte les preocupacions ecològiques.

És una nova tendència que progressa sistemàticament i que recentment ha estat objecte d'una primera iniciativa relativa a les orientacions proposades per la Comissió respecte al CO₂.

Per tal d'exposar les seves línies principals, convé que primer examinem el marc en què es duu a terme l'aplicació de la fiscalitat sobre el medi ambient per tal de tractar després les grans línies de les iniciatives empreses per la Comissió en aquest sentit.

I. Àmbit d'aplicació de la fiscalitat per a la protecció del medi ambient

1. Redescobriments de l'element fiscal

¿Per què aquesta moda a favor de l'aplicació de la fiscalitat?

La possibilitat d'aplicació dels elements econòmics i fiscals en l'àmbit del medi ambient és una novetat dels debats actuals.

Això s'explica, indubtablement, a causa de la sensació que l'eficàcia de l'acció reglamentària tendeix a ser sufocada per la multiplicació i les modificacions constants de les diverses normes. També s'explica pels dubtes que hi ha respecte a l'ús dels drets de pol·lució.

Els promotors de l'aplicació de l'impost afirmen que permet actuar sobre els preus: mitjançant l'augment del preu dels productes contaminants o la disminució del dels productes nets es podrien modificar els comportaments. És, doncs, una manera d'actuar a la vegada universal i descentralitzada; es considera més eficaç que els mitjans reglamentaris.

S'haurien d'haver esgotat tots els recursos de la resta de maneres d'actuar a favor del medi ambient, cosa que és lluny de la realitat. Pensem per un moment en les demores importants pel que fa a la reducció de la contaminació en el sector dels transports urbans o en el dels residus, en els quals Europa encara no ha fet tots els progressos possibles.

Pensem igualment en els mitjans que resulten d'una taxació econòmica millor de certes operacions com ara l'eliminació de residus.

2. *¿Què podem esperar de l'element fiscal?*

La fiscalitat ofereix mitjans d'actuació diversos, particularment els d'incentiu fiscal, però ha de respectar les exigències del mercat interior.

a) Privilegiar els incentius fiscals

Si es decideix explorar la via de la fiscalitat, és primordial examinar l'aplicació de totes les gammes d'elements fiscals. Cal una acció conjunta per a les taxes, per a l'establiment de la taxa i per al seu càlcul.

Això no obstant, té una importància primordial concedir en aquest àmbit un lloc privilegiat als incentius fiscals, les experiències més recents dels quals han demostrat que poden ser molt eficaços. Així doncs, a causa dels avantatges fiscals autoritzats en la majoria dels països de la Comunitat, el consum de benzina sense plom ha passat del 3% l'any 1987 al 35% aproximadament del consum total de benzina a la Comunitat l'any 1990, i aquest percentatge continua augmentant avui dia.

b) Coherència amb el mercat interior

Qualsevol acció empresa en aquest terreny en el si de la Comunitat ha de tenir en compte les experiències comunitàries en matèria de fiscalitat, començant per aquelles vinculades a l'acord polític pres el 24 de juny de 1991 respecte a la supressió de les fronteres fiscals.

A més, aquesta és la raó per la qual es consideren cada vegada més aquestes qüestions a escala comunitària, per tal d'evitar des de dalt els riscos de «divisió» del mercat interior.

Efectivament, els Estats membres no perdran la llibertat d'acció, tal com estipula el principi de subsidiarietat. Podran, com feien abans, crear o mantenir taxes sobre els productes contaminants.

Així doncs, el fet que hi hagi aquesta o aquella taxa en un país i no en un altre no ha de comportar-ne el control, en el moment en què aquests productes travessin la frontera, diferentment del que passa actualment.

Això sembla evident, però es tracta d'una condició important, que ha de comportar unes exigències concretes en el futur.

3. *Les condicions d'aplicació de l'element fiscal*

El desenvolupament de l'aplicació de la fiscalitat en el terreny del medi ambient ha de tenir en compte tant els aspectes polítics com els aspectes econòmics de la qüestió.

a) Els aspectes polítics

Els aspectes polítics ens remeten a la coneguda sensibilitat de l'opinió pública en matèria fiscal, sobretot quan es tracta de nous impostos.

Des d'aquest punt de vista, la imposició no és un mètode com qualsevol altre i hi ha sempre el risc que sigui acollida malament.

Podem afegir que la proposta de creació d'un impost constituiria una intervenció totalment nova i inèdita de la Comissió en l'àmbit de la fiscalitat, la qual cosa advoca per una aproximació progressiva i decidida.

b) Els aspectes econòmics

Les iniciatives en aquest terreny han de tenir en compte la situació econòmica a la Comunitat. S'han de considerar els efectes sobre la competitivitat internacional de la indústria comunitària. En el cas d'un impost nou sobre el CO₂ és evident que certes indústries, com ara la de l'alumini, la de l'acer, la química o la del paper seran, a causa del volum del seu consum energètic, les primeres afectades.

Sobre això cal posar en relleu que cap dels grans membres de la Comunitat no ha previst crear una taxa sobre el CO₂, tot i la mobilització internacional sobre l'efecte hivernacle.

També hi ha un segon aspecte important que cal tenir en compte: la necessitat de no sancionar les regions de la Comunitat menys afavorides durant el procés de desenvolupament econòmic.

II. Les iniciatives comunitàries

1. A més del CO₂, també hi ha les decisions del Consell i les accions en preparació de la Comissió

a) Les decisions del Consell

Per iniciativa de la Comissió, el Consell ja ha inclòs en les seves decisions en matèria fiscal certs elements que fan referència al medi ambient.

Abans hem citat la diferència fiscal en benefici de la benzina sense plom adoptada pel Consell en l'acord polític de 24 de juny de 1991. Aquesta mesura permet afavorir (al voltant de 50 ecus/1000 l o, per ser més exactes, 6 pessetes/l) aquest carburant menys contaminant, que contribueix a la reducció de les emissions nocives de gas.

Durant aquest mateix Consell ECOFIN, els ministres van declarar que, a més de les modificacions de les taxes d'accises que es duran a terme en el futur, s'inspiraran en les taxes-objectiu proposades per la Comissió. Aquestes taxes, superiors a les taxes mínimes, en certa manera són el blanc, és a dir, els nivells de convergència a termini mitjà.

Així doncs, la taxa objectiva per a la benzina ha estat determinada per la Comissió d'acord amb les emissions de CO₂ que provoca el consum d'aquest carburant.

Aquest element constitueix una innovació, ja que és la primera vegada que el problema de l'efecte hivernacle s'ha tingut en compte en la fiscalitat a escala comunitària.

b) La proposta de la Comissió en matèria de biocarburants

La Comissió Europea va fer el 19 de febrer de 1992 una proposta per implantar un avantatge fiscal en benefici dels carburants d'origen agrícola o vegetal, anomenats «biocarburants».

Aquesta proposta té per objecte establir, a escala comunitària, una reducció del 90% com a mínim de les taxes d'accises aplicades als «biocarburants».

Aquesta iniciativa es basa en una anàlisi positiva de la viabilitat econòmica dels biocarburants i ofereix avantatges vinculats a altres polítiques comunitàries, en el primer lloc de les quals es troba la política de medi ambient.

— Aspectes econòmics

Les evolucions recents vinculades als mercats industrials nous, tant per a la benzina com per al diesel, i a la baixa dels preus agrícoles prevista pel projecte de reforma de la política agrícola comuna (PAC) ofereixen unes perspectives econòmiques favorables als biocarburants.

A més, de les anàlisis macroeconòmiques sobre els efectes d'una política que estimuli fiscalment els biocarburants es desprèn una tendència general segons la qual una orientació en aquest sentit implicaria avantatges en termes econòmics.

— Vincles amb la PAC

Des que la Comunitat s'enfronta amb els excedents de producció en augment, ha iniciat una política per tal de trobar noves sortides en el sector no alimentari, principalment mitjançant la reforma de la PAC. En aquest context, un incentiu suplementari, en forma de reducció de la imposició dels biocarburants, hauria de permetre un desenvolupament creixent dels usos no alimentaris de l'agricultura.

— Vincles amb la política energètica

L'estímul per afavorir els biocarburants procedeix igualment de consideracions relacionades amb la política energètica de la Comunitat, principalment pel que fa al balanç energètic dels productes esmentats, com també a la seva contribució a la seguretat de proveïment.

— Vincles amb la política de protecció del medi ambient

Aquesta anàlisi demostra que els biocarburants presenten avantatges nets en matèria d'emissions gasoses: reducció del CO₂ (gas causant de l'efecte hivernacle) i del SO₂ (agent de la pluja àcida).

La contribució dels biocarburants a la reducció de les emissions de CO₂ és particularment notable, perquè afecta el sector dels transports.

Aquest sector origina aproximadament el 25% de les emissions de CO₂ a la Comunitat i totes les previsions demostren de segur que aquest percentatge creixerà en el futur, sobretot a causa de l'augment esperat del trànsit rodat.

Per aquest motiu, aquest sector sempre ha estat considerat per la Comissió un terreny vast per als esforços de reducció de CO₂.

— Avantatge fiscal proposat

Aquesta proposta intenta reduir almenys del 90% els drets d'accises aplicables a tots els carburants d'origen agrícola sense fer distinció segons l'origen d'aquests car-

burants, ni segons l'origen del producte agrícola fet servir per a la seva producció, com tampoc segons la naturalesa d'aquest producte.

S'aplica:

- A l'etanol d'origen agrícola (bioetanol) o, més generalment, d'origen vegetal que s'utilitzi directament o en la fabricació d'ETBE.
- Al metanol d'origen agrícola o, de manera més general, d'origen vegetal que s'utilitzi directament o en la fabricació de MTBE.
- Als olis vegetals purs.
- Als olis vegetals modificats químicament, entre els quals es troben els esters d'oli vegetal, anomenats igualment «diesters».

El benefici fiscal afecta tots els usos que es poden fer dels carburants, sense cap límit. També afecta els biocarburants que fan servir tant els cotxes particulars com els vehicles comercials, les flotes, els transports comuns, etc.

Aquesta mesura és un exemple concret d'una iniciativa fiscal amb relació a la protecció del medi ambient.

c) Altres treballs de la Comissió

Afecten el sector dels transports, on s'han de tenir en compte els criteris mediamambientals (com ara el gas contaminant i el soroll) per tal de calcular les taxes de circulació anuals sobre els cotxes o els camions.

2. *Els debats relatius a una taxació eventual del CO₂*

La comunicació de la Comissió de 14 d'octubre de 1991¹ esmenta la idea d'una taxació eventual del CO₂.

a) Context

El text de la Comissió dóna prioritat a les mesures no fiscals com ara la reglamentació, la substitució d'energies, la informació o la investigació.

A més de tenir en compte el CO₂ en les taxes sobre la benzina, la idea sobre la creació d'una taxa eventual sobre el CO₂ i l'energia l'ha avançada la Comissió. Es tractaria de disposar d'un mètode que permetés orientar els consums a favor de les energies menys contaminants per CO₂ i dels equipaments o les tècniques corresponents.

Aquesta idea mereix ser considerada amb la prudència necessària cada vegada que es parla de nous impostos.

Fins avui, la Comissió s'ha limitat a considerar-la una hipòtesi i no ha fet cap proposta formal, ja que el text que ha presentat no és res més que una comunicació. El cert és que si s'adoptés una iniciativa d'aquesta mena, hauria de respectar el principi de neutralitat fiscal.

b) Les modalitats tècniques d'una taxa eventual

Els punts que cal examinar pel que fa a les modalitats tècniques d'un eventual impost nou són els següents:

1. SEC (91) 1744 final.

- Naturalesa de la taxa: taxa de producció o taxa de consum.
- Característiques de la taxa: establiment i taxa.
- Modalitats de la neutralitat fiscal.
- Mesura periòdica d'eficàcia de la taxa.
- Naturalesa de la taxa: taxa de producció o taxa de consum.

Per taxa de producció s'entén una taxa sobre les fases d'extracció, de transformació o de generació² dels productes esmentats (productes petrolers, gas, carbó, electricitat).

Una taxa de producció o accisa correspon a una taxa el pagament de la qual es trasllada a un estadi més proper al consum final del producte de referència (estadi anomenat «situació de consum»).

La resposta a aquesta qüestió varia segons la naturalesa dels diferents productes taxables, és a dir, els hidrocarburs, el carbó i l'electricitat.

Els criteris que han de guiar l'elecció són els següents:

- La necessitat d'un sistema de gestió administrativa al més àgil possible, tant per a les empreses com per a les administracions.
- La coherència i l'adaptació a la necessitat d'un tractament particular per a la indústria.
- El respecte a les exigències del mercat interior i a la integració en el sistema d'intercanvis internacionals.

— Base per a l'establiment de la taxa

L'establiment recomanat per la Comissió serà una base mixta. La meitat correspondrà a les emissions de CO₂ i l'altra meitat al contingut energètic del producte considerat.

Aquestes variables es poden basar en els barems fixos i obligatoris de contingut de CO₂ i del valor tèrmic de les diferents fonts d'energia.

— Tipus de la taxa

Quant als tipus, es poden imaginar moltes opcions que signifiquen graus d'obligacions diferents per als Estats membres.

D'acord amb el caràcter obligatori decreixent per als Estats membres, les opcions considerades són les següents:

- Taxa única obligatòria en tots els Estats membres de la Comunitat.
- Taxa mínima obligatòria.

Aquesta taxa mínima pot ser fixa o elevada progressivament, si s'escau, segons un calendari determinat a priori.

- Taxa-objectiu.

Aquesta «taxa-objectiu» o «taxa-blanc» correspon a una escala de convergència a termini mitjà, cap a la qual els Estats membres han de tendir segons el seu ritme.

2. Aquest terme fa referència a la generació elèctrica, és a dir, a la producció d'electricitat en una central.

- Taxa mínima associada a una taxa-objectiu.

La taxa recomanada per la Comissió, en cas que es creés, seria de tres dòlars americans per barril de petroli l'any 1993 i augmentaria regularment fins a assolir els 10 dòlars a l'horitzó de l'any 2000.

c) Significat del principi de neutralitat fiscal

Vol dir que, en el cas que la Comissió decidís proposar la creació d'un nou impost, també hauria de recomanar que els ingressos que els Estats membres obtinguin per aquest impost es compensin totalment amb les disminucions d'altres impostos o d'altres deduccions públiques en benefici de les empreses o dels consumidors.

Així doncs, els recursos obtinguts per mitjà d'aquestes taxes no es podrien fer servir en programes de subvencions pressupostàries, sigui quin sigui l'objectiu d'aquests programes. En particular, s'exclou la idea, algun cop esmentada, sobre la destinació d'aquests recursos a accions de protecció del medi ambient per mitjà de subvencions.

Aquesta idea comportaria efectivament un augment del gruix total d'impostos, és a dir, un augment de les contribucions obligatòries, la qual cosa significaria un nou obstacle per a l'economia comunitària.

Aquí, per contra, s'ha aplicat el principi de neutralitat fiscal: per tant, la compensació dels ingressos d'aquest eventual nou impost pel retall d'altres taxes (siguin impostos, cotitzacions socials obligatòries o qualsevol altra deducció pública) s'ocuparà d'assegurar que la proposta de la Comissió no impliqui l'augment de les contribucions obligatòries (*overall tax burden*).

La compensació d'aquests ingressos es podria fer de dues maneres:

- Per mitjà de deduccions relatives a altres components de les deduccions obligatòries (fiscals o socials).
- Per mitjà d'incentius fiscals a favor de programes mediambientals o d'eficàcia energètica. Aquests incentius fiscals poden fer referència a tota la indústria i prioritàriament a les que acabem d'esmentar, les quals es troben entre les més exposades a la competència internacional.

D'altra banda, convindria actualitzar els acords contractuals entre els poders públics i la indústria, la qual cosa permetria a algunes empreses o a certs actors industrials ser exonerats d'aquesta taxa com a contrapartida als compromisos subscrits per aquests en matèria de reducció de les emissions de CO₂. Aquests acords contractuals restarien oberts a tots els sectors industrials i d'aquesta manera podrien significar reduccions voluntàries de les emissions de CO₂.

d) Debats en curs

A més del debat del Parlament i del Consell, s'ha d'acordar una concertació amb aquests sectors i, en general, amb la indústria, per tal de trobar els punts d'aplicació concrets d'aquestes mesures d'incentivació fiscal. També convindria, per mitjà d'autèntics contractes amb les empreses, dur a terme programes de reducció progressiva de les emissions de CO₂.

Aquesta idea de concertació amb la indústria és essencial: permetrà progressar de manera concreta, recolzant-se en les idees i les iniciatives de cadascú.

Un altre aspecte que s'ha de tenir en compte és la dimensió internacional del problema de l'efecte hivernacle, un problema mundial que serà examinat en el transcurs de la Conferència de Rio de juny de 1992, on serà important que la Comunitat Europea pugui convèncer els seus grans interlocutors de la necessitat d'una acció comuna.

Com a conclusió, pel que fa a la taxa CO₂, convé recordar que la conseqüència de l'afirmació del principi de neutralitat fiscal és essencial, perquè canvia completament l'òptica d'aquesta qüestió.

No es tracta de proposar una taxa addicional, una nova taxa que significaria simplement incrementar els pressupostos nacionals, com han estat les precedents.

Per contra, es tractaria de proposar una veritable modernització de la fiscalitat favorable al medi ambient. La Comissió oferiria als Estats membres orientacions per a una reforma progressiva i a termini mitjà de la fiscalitat.

Aquesta reforma s'ha d'encaminar de manera que la fiscalitat afavoreixi els comportaments més respectuosos amb el medi ambient, assegurant que el total de les contribucions obligatòries no sigui, tanmateix, augmentat.

Així es presenten les grans orientacions de la Comissió en matèria d'utilització de la fiscalitat en el terreny de la protecció del medi ambient.

En alguns terrenys avançats aquestes orientacions ja han tingut lloc, com en el cas de les taxes dels productes petrolers, on la Comunitat es troba molt avançada en relació amb els seus competidors més grans, i encara més pel que fa als biocarburants.

En d'altres terrenys, com ara la fiscalitat dels transports, els treballs s'han iniciat sobre bases definides, però encara no han culminat.

Quant a l'efecte hivernacle, la Comissió ha iniciat el debat, que s'ha de dur a terme en el Parlament Europeu, en el Consell i amb tots els actors econòmics involucrats, en la perspectiva de la cimera de Rio al juny de 1992 sobre el medi ambient i el desenvolupament.

En el futur convindrà continuar desenvolupant aquests treballs, tenint en compte la protecció del medi ambient i vetllant pel que fa a la competitivitat de la indústria comunitària.