

IMPUESTOS AMBIENTALES SOBRE LA CONTAMINACIÓN DEL AIRE Y EL CAMBIO CLIMÁTICO: UN ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS IMPACTOS DISTRIBUTIVOS PARA ESPAÑA

Xaquín García-Muros; Mercedes Burguillo; Mikel Gonzalez-Eguino y Desiderio Romero-Jordán

1 La contaminación del aire y el cambio climático

Según la organización mundial de la salud (OMS) en 2050 la primera causa de mortalidad prematura en el mundo será la contaminación del aire. El aire que respiramos costó la vida de 3,7 millones de habitantes en 2012. En términos comparativos, la contaminación del aire causa más muertes al año que los accidentes de coche (1,4 millones de muertes en 2010), que el alcohol (3,3 millones de muertes en 2012) y más de la mitad que el tabaco (5,6 millones de muertes en el mismo año).

Las emisiones que contaminan el aire que respiramos y las causantes del cambio climático están estrechamente relacionadas, ya que las fuentes de emisiones habitualmente son las mismas. Por esto, reducir las emisiones que producen la contaminación del aire, también significa reducir las emisiones causantes del cambio climático o de carácter global. Los problemas relacionados con la contaminación del aire suelen ser percibidos de manera más cercana por la ciudadanía, especialmente en términos de salud. Así, debido a la falta de medidas para frenar las emisiones que provocan el calentamiento global, la reducción de la contaminación del aire se presenta como una alternativa viable.

La distribución de los costes derivados de las políticas de mitigación puede dificultar su aceptación e implementación. Habitualmente se considera que los impuestos sobre el carbono y otros gases de efecto invernadero tienen efectos regresivos, es decir, que sus costes son sufragados por los estratos sociales más pobres. En cambio, hay menos evidencias sobre la regresividad de los impuestos a la contaminación del aire. El objetivo de este “policy briefing” es exponer los resultados del trabajo García-Muros et al (2014) que analiza los efectos regresivos de un impuesto a la contaminación del aire en comparación con un impuesto a la contaminación de carácter global. La finalidad de este estudio es comprobar si las medidas contra la contaminación del aire son viables cuando tenemos en cuenta sus efectos distributivos.

El análisis se basa en la simulación de un impuesto sobre los productores según sus emisiones. Dicho análisis se ha llevado a cabo en dos etapas: en una primera fase los cambios en precios provocados por el impuesto son analizados a través de un modelo input-output (IO). En una segunda fase, a través de un modelo de microsimulación, se han evaluado los impactos distributivos de los impuestos. Los cuales se han diseñado de tal manera que ambos escenarios internalizan el mismo coste externo. En el escenario de un impuesto a la contaminación global (en adelante, ICG), se considera un impuesto equivalente a 25€ por tonelada de carbono. En cambio, para el impuesto sobre la contaminación del aire (en adelante, ICA) se han usado los costes externos calculados por Markandya et al. (2010), adaptándolos para conseguir una internalización similar a la del escenario ICG. Los contaminantes del aire tenidos en cuenta son: NH₃, NO_x, SO₂, NMVOC, and PM₁₀.

2 Efectos distributivos de los impuestos a la contaminación del aire vs a la contaminación global

Factores Clave

- *Los impactos distributivos de los impuestos ambientales son claves para su viabilidad política.*
- *El efecto de los impuestos ambientales en el bienestar es reducido, especialmente cuando se reciclan los ingresos.*
- *Los impuestos sobre los contaminantes del aire resultan más regresivos que aquellos que gravan las emisiones de carácter global.*
- *Los impactos distributivos de los impuestos a la contaminación del aire puede mermar su aceptabilidad.*
- *Reciclar los ingresos impositivos vía cotizaciones incrementa el carácter regresivo de los impuestos.*

IMPUESTOS AMBIENTALES SOBRE LA CONTAMINACIÓN DEL AIRE Y EL CAMBIO CLIMÁTICO: UN ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS IMPACTOS DISTRIBUTIVOS PARA ESPAÑA

La regresividad o progresividad de un impuesto ambiental depende principalmente de dos variables: (i) las fuentes de emisiones y (ii) el patrón de consumo de los hogares según su renta. Si la fuente de emisiones está relacionada con la producción de bienes más consumidos por los hogares de rentas bajas, el impuesto tenderá a ser regresivo, en caso contrario el impuesto será progresivo.

La figura 1 muestra el impacto en el bienestar de los hogares por grupos de renta. El primer decil (1) representa a los hogares con menos renta, mientras que el último (10) representa a los hogares con más renta. Los impactos distributivos han sido medidos en términos de variación equivalente (VE), expresados en términos porcentuales según la renta de los hogares. Los resultados

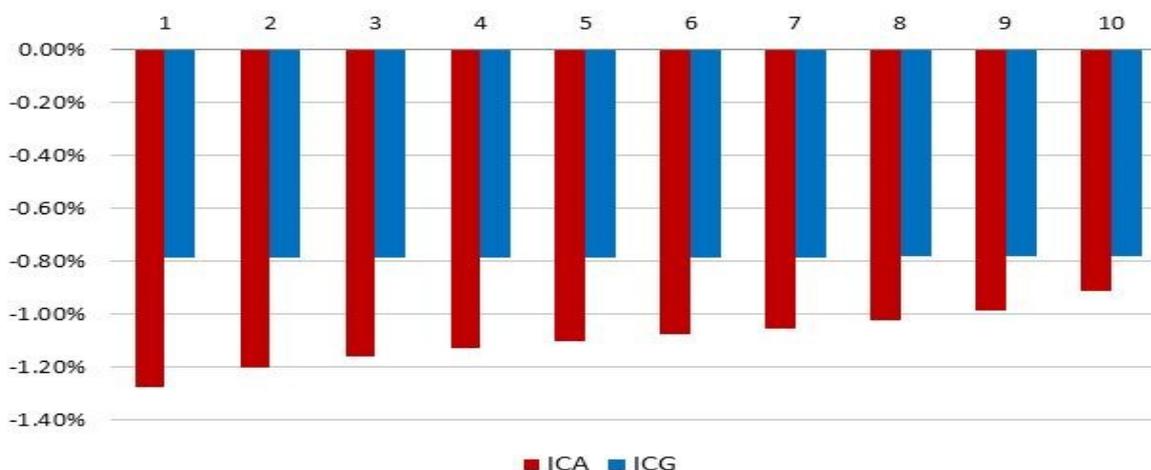


Figura 1: Distribución de la pérdida de bienestar (%VE), por decil de renta.

muestran que el coste medio para los hogares es de 138,17 € en el escenario ICG y 182,8 € en el escenario ICA. Es decir, el coste es un 31% mayor en el escenario ICA.

La figura 1 muestra que los impactos en el bienestar son menores al 1,05% para todos los deciles de renta en términos de variación equivalente. A su vez los impactos en el bienestar son menores para todos los deciles en el escenario ICG. Esto se debe a que el escenario ICA afecta a sectores de bienes intermedios y por lo tanto el incremento de precios en los bienes finales será mayor.

En cuanto al impacto distributivo, se observa que el escenario ICG no tiene efectos regresivos; de hecho su distribución es casi perfectamente proporcional, pues el impacto es similar para todos los deciles de renta. Por otro lado, en el escenario ICA los deciles



de renta más bajos pierden una proporción mayor de su renta que los más ricos. Así, el primer decil (1) pierde alrededor de 1,27% (VE), mientras que el último decil (10) tan solo pierde 0,91% (VE). Claramente, un impuesto sobre la contaminación del aire es más regresivo que un impuesto sobre el CO₂. Como ya se ha mencionado, los patrones de consumo son claves para explicar y entender los anteriores resultados. En España los hogares con renta más baja dedican alrededor de un 24% de sus gastos a alimentación y un 47% al hogar, mientras que estas partidas tan solo suponen el 12% y el 27% respectivamente para los hogares más ricos. En cambio, los gastos relacionados con el transporte pasan de un 3% en los hogares de renta baja a un 18% en los hogares con más ingresos. La energía y la alimentación son dos de las principales fuentes de emisiones de contaminantes

del aire, lo cual explica la regresividad del escenario ICA. Se puede resumir, que los impuestos sobre los contaminantes del aire son más regresivos que los impuestos a la contaminación global debido a que los primeros incrementan el coste de bienes de primera necesidad, consumidos principalmente por hogares más pobres. Los posibles efectos regresivos de un impuesto sobre el CO2 son compensados ya que los hogares más ricos consumen bienes que también son grandes fuentes de emisiones, como el transporte.

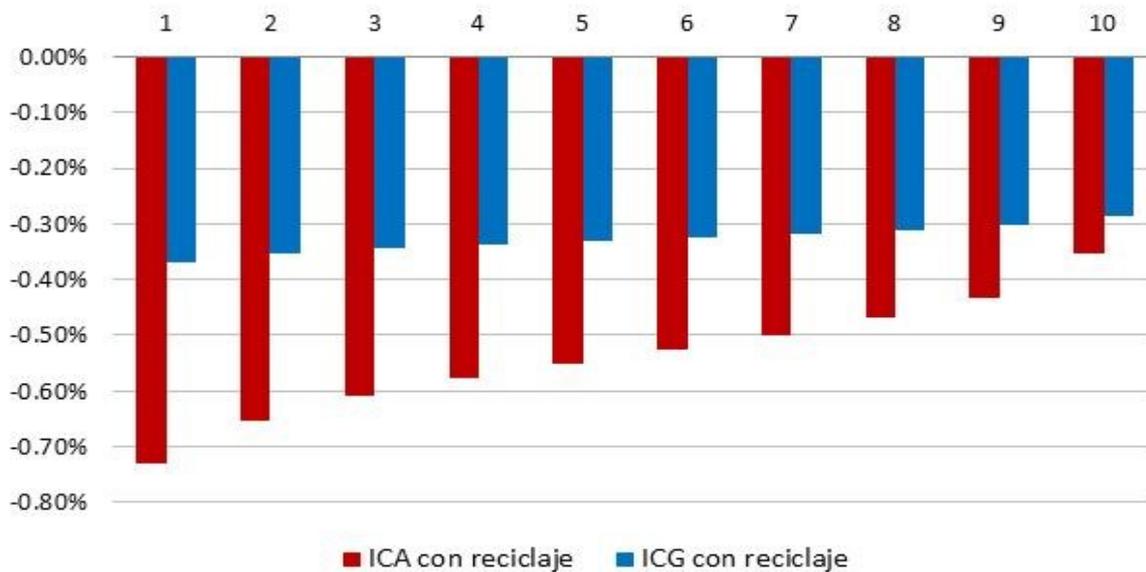


Figura 2: Distribución de la pérdida de bienestar (%VE) tras el reciclaje de los ingresos, por decil de renta.

La figura 2 muestra la pérdida de bienestar por decil de renta después del reciclaje de ingresos. Parece claro que la pérdida de bienestar es menor tras la reducción de las cotizaciones a la seguridad social. Por ejemplo para el escenario ICG la pérdida de bienestar es ahora menor al 0,5% para todos los grupos de renta.

En cuanto a la distribución de la pérdida de bienestar, el reciclaje de ingresos potencia los efectos regresivos de ambos impuestos. La figura 2 revela que bajo el escenario ICG las diferencias entre los hogares ricos y pobres, aunque siguen siendo reducidas, se han incrementado. A su vez, en el escenario ICA también se han profundizado las diferencias entre deciles respecto al escenario sin reciclaje, evidenciando el efecto regresivo de la reducción de las cotizaciones a la seguridad social. Este efecto se debe a que los hogares más ricos consumen una mayor proporción de bienes procedentes de sectores intensivos en mano de obra, especialmente sectores relacionados con el ocio y la cultura.

3 El uso de los ingresos derivados de los nuevos impuestos

Los impactos distributivos también dependen del uso que el Estado haga de los ingresos derivados del nuevo impuesto. Puesto que uno de los principales problemas a nivel social y económico en España es la tasa de paro, una interesante vía para reciclar los ingresos generados es reducir las cotizaciones a la Seguridad Social pagadas por las empresas. Así la reforma impositiva que se propone permitiría reducir las emisiones y a su vez potenciar el empleo.

" Los impuestos sobre los contaminantes del aire resultan más regresivos que los que gravan las emisiones de carácter global".

La reducción en las cotizaciones favorece especialmente a sectores intensivos en mano de obra, ya que ven sustancialmente reducidos sus costes de producción. Mientras la carga del impuesto ambiental continúa estando en sectores intensivos en

energía, los sectores más limpios e intensivos en mano de obra se verán beneficiados por la rebaja fiscal.

4. Conclusiones e implicaciones políticas

La contaminación del aire y el cambio climático son dos problemas relevantes e interrelacionados con importantes implicaciones medioambientales, económicas y sociales. Los impactos distributivos de las políticas dirigidas a paliar dichos problemas son claves para su viabilidad política. Nuestros resultados muestran que los impuestos sobre los contaminantes del aire resultan más regresivos que aquellos que gravan las emisiones de carácter global, fenómeno que se debe a que los impuestos a la contaminación del aire afectan a bienes de primera necesidad, como la alimentación. En cualquier caso, parece evidente que el efecto que estos impuestos tienen sobre el bienestar es reducido, más aun cuando se lleva a cabo un reciclaje de los ingresos percibidos.

De lo anteriormente presentado se pueden extraer las siguientes implicaciones políticas: (i) aunque los impuestos a la contaminación del aire pueden ser más fácilmente implementados, sus impactos distributivos pueden aminorar la aceptabilidad de estas políticas. (ii) El uso de los ingresos derivados del impuesto para sufragar reducciones en las cotizaciones sociales no logra reducir los impactos regresivos de la imposición ambiental, sino que los incrementa. (iii) Dado que la regresividad de los impuestos ambientales en España parece reducida, otros diseños de reformas fiscales podrían compensar a los hogares más perjudicados por los impuestos ambientales.

"En 2050 la primera causa de mortalidad prematura en el mundo será la contaminación del aire".

REFERENCIAS:

- García-Muros, X., M. Burguillo, M. González-Eguino and D. Romero-Jordán (2014) Local air pollution and global climate change taxes: a distributional analysis. BC3 Working Paper Series 2014-1. Basque Centre for Climate Change (BC3). Bilbao, Spain.
- Markandya, A., Bigano, A., Prochina, and Roberto (2010): The Social Cost of Electricity. Scenarios and Policy Implications. Fondazione Eni Enrico Mattei, Milan.