

Seminario sobre Impuestos Pigouvianos y Fiscalidad Ecológica

IV Seminario de Economía Pública (Curso 2008-2009)

FISCALIDAD DEL AGUA: CASOS PRÁCTICOS EN ESPAÑA

Ponencia realizada por José María Ortiz Báñez



La Ecología es ...

- 1.- la ciencia que estudia las relaciones de los seres vivos entre sí y con su entorno.*
- 2.- La parte de la sociología que estudia la relación entre los grupos humanos y su ambiente, tanto físico como social.*
- 3.- La Ecología se define como la defensa y protección de la naturaleza y del medio ambiente.*

(Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española)



La Canción de Partir

¿Cómo podemos explicar la energía de Partir?.

Cuando un volante gira,

Si algo es lanzado contra él,

Será lanzado a una gran distancia.

Los remolinos de agua aparecen en las corrientes rápidas

Y las rizadas olas son como espirales.

Si una hoja cae sobre su superficie,

Desaparece de la vista inmediatamente.

(De “Las canciones de los ocho senderos”, atribuidas a Tang Meng-hsien)



¿ Por qué los remolinos de agua solamente giran hacia la derecha ?

Aparte de otras explicaciones, es por el efecto Coriolis: una fuerza ficticia debida a la rotación de la Tierra, de oeste a este.

Sin embargo, esto es verdad en el hemisferio Norte, porque en el hemisferio Sur es al revés.



Estructura de contenidos

I.- Encuadre metodológico de Fiscalidad Ecológica.

II.- El caso del canon para el saneamiento del agua en España.

III.- El caso andaluz del Impuesto sobre Vertidos de Aguas al Litoral (IVAL).

IV.- Valoraciones finales.



I.- Encuadre metodológico de Fiscalidad Ecológica

La Fiscalidad Ecológica se refiere al ordenamiento de las medidas fiscales que se establecen en orientación al logro de unas finalidades ecológicas.

En especial, se dedica a las finalidades en materia de agua, con un marcado carácter público, ante las importantes necesidades de reparación medioambiental, dentro de las circunscripciones españolas.

Prácticamente, implanta un enfoque de valoración ambiental desde la perspectiva del ingreso público, mediante la aplicación de cánones e impuestos.



II.- El canon para el saneamiento de agua en España

Aplicado en Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, Murcia, La Rioja y Valencia, con finalidades afines de carácter disuasorio y financiero.

Por un lado, se orienta hacia la desincentivación de las actividades contaminantes del agua (la obtención de un primer dividendo).

Por otro lado, se aplica para financiar la instalación de infraestructuras hidráulicas y el mantenimiento de sus servicios públicos, destinados a la depuración de aguas vertidas al territorio (la afectación de un segundo dividendo).

II.- El canon para el saneamiento de agua en España

Recae en general sobre las personas físicas y jurídicas que realizan un consumo de agua, adelantando con ello que efectuarán un vertido real o estimado de aguas residuales, o incluso de productos residuales. Aparte, se consideran también obligados por la prestación de abastecimiento de agua (caso particular de Castilla-La Mancha).

Por tanto, en todo caso, los sujetos pasivos del canon son los consumidores de agua.

II.- El canon para el saneamiento de agua en España

Devengado al momento del suministro, consumo o vertido de agua, en cantidades de agua consumida y llegándose incluso a diferenciar la base imponible según consumo doméstico, industrial o comercial.

En general, la base imponible del canon se mide en términos de metros cúbicos consumidos.

II.- El canon para el saneamiento de agua en España

Calculado en tantos de euro, a tipo de gravamen fijo o variable, respectivamente por abonado y año, o según los metros cúbicos consumidos, si consideramos el caso ejemplar de Murcia.

Cobrado en algunos casos junto al recibo del suministro de agua, pudiendo así minimizar la refractariedad de los contribuyentes a pagar una cuota tributaria que, mayoritariamente, está destinada a cubrir los costes de gestión pública.

II.- El canon para el saneamiento de agua en España

Ejemplarmente, en el caso de Murcia:

la gestión del canon se implanta con la finalidad de garantizar la depuración de las aguas residuales y en intención a reducir el déficit hídrico regional.

En consecuencia, siguen ciertas finalidades financieras de recaudación, articuladas a los objetivos ambientales y económicos del territorio.

En el momento de realizar este informe, se habían implantado 38 depuradoras, que entre todas tienen una capacidad de 450.000 m³/día.

II.- El canon para el saneamiento de agua en España

Ejemplarmente, en el caso de Murcia:

la Agencia responsable de gestionar la aplicación de canon es ESAMUR, adscrita a la Consejería de Agricultura y Agua.

El objeto de ESAMUR se especifica distinguiendo entre servicios gerenciales para las instalaciones hidráulicas y servicios administrativos para la gestión del canon de saneamiento.

II.- El canon para el saneamiento de agua en España

Ejemplarmente, en el caso de Murcia:

el sujeto pasivo es cualquier consumidor de agua, sobre el que se adelanta el gravamen de la producción de aguas residuales, vertidas al sistema de alcantarillado, ya sean ocasionadas por el metabolismo humano o por actividades domésticas pecuarias, industriales y comerciales.

II.- El canon para el saneamiento de agua en España

Ejemplarmente, en el caso de Murcia:

el cómputo de la base imponible se hace en cantidades de metros cúbicos consumidos, por término medio, devengadas al momento del consumo de agua.

la tarifa se compone de un tipo de gravamen fijo y variable, diferenciando los usos domésticos de los usos no domésticos (que son ajustados con un coeficiente corrector).

III.- El Impuesto sobre Vertidos de Aguas al Litoral (IVAL): el caso de Andalucía

Aplicado en la región andaluza con una única finalidad claramente disuasoria, afín al objetivo de evitar la contaminación del litoral marítimo, efectuada por una variedad de vertidos contaminantes.

Por tanto, el impuesto se presenta en términos de un primer dividendo, desde un área de aplicación regional y para preservar el litoral marítimo, que es un patrimonio natural común de afectación global.



III.- El Impuesto sobre Vertidos de Aguas al Litoral (IVAL): el caso de Andalucía

Recae sobre las personas físicas y jurídicas que realizan vertidos al litoral, en cumplimiento de la aplicación de “quien contamina, paga” y sin diferenciación según la capacidad de pago.

Sin embargo, ante la posibilidad de traslación del impuesto, es imposible determinar sobre quiénes recae de manera efectiva.



III.- El Impuesto sobre Vertidos de Aguas al Litoral (IVAL): el caso de Andalucía

Calculado en base al cómputo de unidades contaminantes, considerándose hasta 38 parámetros distintos, con distinta importancia en la práctica y según tres unidades físicas (grados centígrados para medir la temperatura del agua, mili siemens por centímetro para medir la conductividad de los sólidos disueltos y miligramos por litro para medir el resto de sólidos).

Por tanto, en la práctica, ante la variedad de parámetros gravados, el impuesto supone un importante ámbito de aplicación, incluyendo empresas con distintas estructuras de mercado.



III.- El Impuesto sobre Vertidos de Aguas al Litoral (IVAL): el caso de Andalucía

No desprende ningún mínimo exento de la base imponible, que pudiera introducir cierta progresividad en la aplicación del impuesto, y sigue la aplicación de dos métodos para estimar la obligación tributaria (el método indirecto y el método directo).

En especial, el método de estimación “directa” computa la base imponible vinculándola al volumen anual del vertido “autorizado y calculado” por la Consejería de Medio Ambiente.



III.- El Impuesto sobre Vertidos de Aguas al Litoral (IVAL): el caso de Andalucía

Cuantificado a tanto de 10 euros por unidad contaminante, en aplicación de un tipo impositivo único, convirtiendo al IVAL en un impuesto proporcional de tipo único.

Mediante un coeficiente multiplicador, la cuota tributaria del impuesto está modulada distinguiendo la fuente del vertido, su zona de destino y el tipo de conducción por el que se realiza.



III.- El Impuesto sobre Vertidos de Aguas al Litoral (IVAL): el caso de Andalucía

En concreto, se distinguen las fuentes de vertidos con un origen industrial, aparte de los cometidos por refrigeración o por aguas residuales, y además de los procedentes de piscifactorías; según el destino de los mismos sean zonas litorales constituidas en estuarios y aguas limitadas o en espacios naturales y zonas sensibles. De los posibles tipos de conducción, en todos ellos se prima el grado de dilución del vertido para determinar el coeficiente multiplicativo del impuesto.



III.- El Impuesto sobre Vertidos de Aguas al Litoral (IVAL): el caso de Andalucía

En la práctica, los datos de cuota líquida muestran una recaudación del impuesto que resulta poco significativa.

Las deducciones establecidas de la cuota líquida no han supuesto beneficios fiscales suficientes para el control, la prevención y la corrección de la contaminación hídrica, por parte de los sujetos pasivos que, mayoritariamente, no han sido incentivados a cometer las mejoras necesarias en sus infraestructuras y bienes que equipo, para posteriormente solicitar y obtener certificados de idoneidad medioambiental.



III.- El Impuesto sobre Vertidos de Aguas al Litoral (IVAL): el caso de Andalucía

En términos cuantitativos, la recaudación del impuesto ascenderá a 3.465.828 € durante 2009, según las cifras del presupuesto público andaluz.

Supone un volumen de recaudación con una importancia relativamente menor, al compararse con el resto de tributos ecológicos en Andalucía:

<i>Impuesto por Emisiones de Gases a la Atmósfera (IEGA).....</i>	<i>11.700.566 € (29,6%)</i>
<i>Impuesto por Depósitos de Residuos Radioactivos (IDRR)</i>	<i>3.627.678 € (95,5%)</i>
<i>Impuesto por Vertidos de Aguas al Litoral (IVAL)</i>	<i>3.465.828 € (100%)</i>
<i>Impuesto por Depósitos de Residuos Peligrosos (IDRP)</i>	<i>937.383 € (370%)</i>

(Fuente: Consejería de Economía y Hacienda)

VI.- Valoraciones finales

En cuanto a los resultados del IVAL...

consideramos, a nuestro juicio, que es una medida fiscal con problemas de eficacia en la práctica, por las siguientes razones:

- el ordenamiento del impuesto no sostiene la necesaria armonización fiscal a niveles supraregionales, por la naturaleza del objeto tributario (el litoral marítimo).*
- los sujetos pasivos no corrigen su comportamiento medioambiental en virtud de los beneficios fiscales fijados, ni ante la posibilidad de trasladar el impuesto a terceros no identificados, en el caso de poderse fijar precios particularmente.*
- La adecuada gestión del impuesto cuenta con carencias en sistemas precisos de medición, además de complicados cálculos de cómputo que sólo se pueden aplicar en la práctica con estimaciones aproximadas.*



VI.- Valoraciones finales

En cuanto a los resultados del canon para el saneamiento del agua...

-consideramos, a nuestro juicio, que es una medida fiscal adecuada para medir la importancia del agua como recurso escaso y dado bajo ciertos condicionantes climáticos desfavorables, justificando con ello la regulación pública del uso del agua.

-Parte significativa de esta regulación pública debe estar relacionada con el saneamiento del agua y, en general, con su calidad; distinguiendo el caso especial de la agricultura.

-No es recomendable la afectación del canon a financiar el establecimiento de instalaciones depuradoras o su mantenimiento, ante la posibilidad de poderse fijar unilateralmente recurrentes costes indebidos; aparte de que sí haya parte de la recaudación del canon comprometida a tal finalidad.

-Destacamos el caso de Murcia como ejemplo interesante de mejora y recuperación medioambiental. En la práctica, mediante el canon parece que se están obteniendo buenos resultados en oxigenar el agua del Segura y sus afluentes, recuperando fauna y flora, además de eliminar malos olores.



VI.- Valoraciones finales

En definitiva, a partir de los resultados obtenidos, tras la aplicación de las medidas expuestas, apuntamos al planteamiento de propuestas de mejora medioambiental que vengan de...

-la integración de las figuras tributarias que, de manera parcial e imprecisa, gravan las aguas residuales,

-la gestión conjunta de los tributos ecológicos, por parte de agentes especializados y con participación de los responsables de la Hacienda autonómica y de Medio Ambiente.

