

El sistema de contribuciones medioambientales: la experiencia francesa

Isabelle Gaetan

Jefe de Misión Francesa ante el CIAT

Debemos luchar por constatar en primer lugar si hay una política: tras la ausencia de toda política medioambiental, los agentes económicos (consumidores y productores) hacen caso omiso de sus actos sobre el medio ambiente.

Al ser esto cierto, si desde hace muchos años el Estado es perfectamente consciente de esta situación y de hecho interviene a favor de la protección del medio ambiente, la utilización del sistema de fiscalización como herramienta ecológica no es la opción más lógica.

En efecto, frente a la ineludible verdad de los daños, diversos instrumentos de intervención permiten regular y hacer respetar el uso de los recursos naturales. El Estado puede así apoyarse en herramientas de sensibilización (como la información), o en herramientas reglamentarias (como la interdicción o la normativización) o en herramientas económicas (como la subvención o el permiso de emisión).

¿Entonces por qué escoger el sistema de contribuciones como vector promocional del medio ambiente?

Optar por herramientas como la reglamentación tiene el inconveniente que no son medidas fiscales propiamente y se caracterizan por ser centralizadas, generales, rígidas y poco flexibles, haciendo que no sean adaptables a situaciones particulares. En cambio las medidas fiscales pueden ser de carácter más descentralizado y por lo tanto más flexibles.

En este contexto, el recurso de los instrumentos fiscales parece constituir una vía útil para influir en la sociedad orientando a la elección de los actores económicos a través de los premios, de reducir ciertas distorsiones orientadas hacia la energía y transportes, de internalizar las externalidades (principio del contaminante-pagador), reforzando la eficiencia de las medidas tomadas.

Los principios del sistema de contribuciones medioambientales francés

El medio ambiente tiene hoy su sitio en el tributo francés. Este reconocimiento "oficial" le permite al legislador adoptar medidas discriminatorias con el fin de limitar los ataques al medio ambiente actuando de modo incitativo o penalizando para compensar los daños o modificar los comportamientos.

1) Preservar el medio ambiente

Incitar

Las medidas incitativas pretenden, por naturaleza, reducir el consumo de un recurso natural aumentando su precio.

El mecanismo de incitación permite entonces influir en los comportamientos para prevenir el daño ecológico incorporando a su precio una incitación que recurre a prácticas más respetuosas del medio natural.

No se trata aquí de reparar sino de evitar, tanto como se puede, de causar un daño a los recursos naturales.

La incitación tiene una virtud doble: ella orienta al consumidor hacia productos menos contaminantes y puede conducir a los productores que hay que ver de nuevo y modificar sus principios de fabricación.

En Francia, las medidas incitativas se dirigen a los individuos y a las administraciones locales y conciernen a dos principales dominios: el automóvil y el hábitat.

Para el automóvil, se trata principalmente de un dispositivo de "bonus-malus" ("bonificación/ malus o plus/menos) con el fin de incitar a la adquisición de vehículos que emiten poco de CO₂. Nacido en 2007 (LFR para 2007 art.63 63), "bonus" es aplicable a la compra de vehículos que emite al máximo 130gCO₂ (125gCO₂/km desde el 01/01/2010). Es comprendido entre 200 € y 5 000 € según el nivel de emisión. El "malus" se aplica sobre las compras de vehículos que emiten más de 160gCO₂ (155gCO₂/km desde el 01/01/2010) por importe que va de 200 € a 2 600 €.

Respecto al hábitat, se trata de incitar a la adquisición de viviendas nuevas más adelante que la reglamentación térmica gracias a la concesión de un préstamo a tasa cero y, para las antiguas viviendas, de incitar a los propietarios a hacer trabajos de renovación térmica por la concesión de un préstamo a tasa cero menos restrictiva en cuanto a sus condiciones de aplicación y gracias a un crédito de impuesto " desarrollo duradero " (arte 200 quater de CGI).

Reorientarse: la teoría del « dividendo doble »

Un argumento fuerte en materia de prevención reside en la teoría del dividendo doble. En primer lugar, se trata de inducir que el sistema de contribuciones es un medio eficaz y eficiente de reducción de los daños. Este primer postulado es completado por un segundo dividendo correspondiente a los beneficios recaudados de los ingresos presupuestarios generados por la tarifa.

Se trata aquí de reorientar la deducción hacia una afectación que toma en cuenta el cumplimiento de bien-estar-colectivo. Muy utilizado en Estados Unidos, prospera bastante poco en Francia.

Casi el único ejemplo de "eco tarifa" en Francia es la tarifa general sobre las actividades contaminantes (TGAP). Creada en 1999, tiene una finalidad medioambiental fuerte, aunque resultando de la unificación de tarifas existentes, y concierne particularmente a la tasación de los desechos, emisiones en el aire y productos fitosanitarios.

2) Cuidar el medio ambiente

La aplicación del principio "contaminante-pagador"

Este principio reconocido en lo sucesivo como un pilar del sistema de contribuciones medioambientales descansa en el principio que los ataques medioambientales engendran costos directos no sostenidos por contaminante pero por alguien más; ellos pues son externalizados.

El ejemplo característico de externalización reside en la contaminación del aire que aumenta los casos de asma cuyo costo de la salud es sostenido por la colectividad.

El objetivo "contaminante-pagador" de una medida permite integrar los costos "externos" en el precio para acercarse a un precio real.

En calidad de ejemplo en este dominio, los cánones percibidos sobre el agua o el tratamiento de la basura son los más convincentes.

Las condiciones del sistema de contribuciones medioambiental

Reformas fiscales neutras en términos de recetas

Las reformas fiscales medioambientales son generalmente puestas en ejecución en un contexto de neutralidad presupuestaria, es decir a presión fiscal constante. Así como lo precisaba el ministro de la Ecología, de la Energía, del desarrollo duradero y del mar, en 2010, el sistema de contribuciones medioambientales no se inscribe en Francia en una lógica de rendimiento sino es necesario procurar que las nuevas medidas fiscales no aumenten el nivel global de las deducciones obligatorias. A este título, el Ministro se comprometía a que los 3 mil millones de euros de ingresos fiscales suplementarios percibidos sobre el período 2009-2011 sean compensados íntegramente en forma de nuevas deducciones fiscales.

Finalmente, es necesario en este dominio guardar al espíritu que la implantación de un sistema de contribuciones ecológico conservando un nivel constante de deducciones obligatorias es un elemento importante en la aceptación de los actores económicos.

La toma en cuenta de la elasticidad de los precios

Un elemento indispensable para una buena política fiscal medioambiental consiste en asegurarse de la elasticidad de los precios del mercado. En efecto, para que el precio tenga una influencia sobre un comportamiento, hace falta que el consumidor tenga la elección; lo que implica que él dispone de soluciones alternativas. Si ya tributa sobre productos tasados, y no dispone de ninguna otra solución alternativa, él no cambiará su comportamiento.

El ejemplo característico es el del coche. En ausencia de transportes públicos o de infraestructuras dedicadas (vías reservadas para las bicicletas por ejemplo), el aumento del premio de la esencia será casi neutro, el conductor no tendrá otra elección sino de tomar su vehículo.

El lazo necesario tarifa-daño

Un segundo elemento que importa en la eficacia de una medida es la de establecer el lazo entre la tarifa y el daño; en otras palabras es la causalidad. Una medida es mejor aceptada entre más concreta es. Para

esto, conviene operar una Internalización de costos medioambientales. Lo que implica como principal dificultad es que a veces es muy difícil estimar este valor económico.

Finalmente, conviene procurar que el costo de la tarifa sea superior al causado respecto a la reglamentación; a falta del cual, aquel perdería su efecto disuasivo.

La evaluación indispensable

Hablar de sistema de contribuciones del medio ambiente sin medir su impacto parecería no tener sentido. Sin embargo, la medida y la evaluación de este sector es compleja incluso a veces imposible.

Ciertas medidas se prestan mejor a evaluación que otras. Como ejemplo, Francia pudo evaluar, gracias al eco préstamo en tasa cero, que los contribuyentes franceses comprometieron más de 80 000 operaciones de renovación térmica por importe total de trabajos de 1,6 mil millones de euros.

También, los efectos del "bonus-malus" ecológico sobre las ventas de vehículos son importantes: la parte de mercado de los vehículos que emiten menos de 130gCO₂/km pasó del 30,4 % en 2007 al 55,5 % en 2009; lo que representa proporcionalmente, un 83 %. La parte de mercado de los vehículos que emitían más de 160gCO₂/km disminuyó en el 63 % sobre el mismo período.

Los límites del sistema de contribuciones medioambiental

a) el derecho internacional o europeo

Ni los acuerdos internacionales, ni el derecho internacional o europeo se oponen a la utilización del sistema de contribuciones en el dominio del medio ambiente.

Ellos imponen sin embargo límites que aprecian la obligación de asegurar que estas medidas no pretendan adoptar un tratamiento que no sería equitativo entre las empresas nacionales y extranjeras.

Bajo el punto de vista europeo, los límites puestos están relacionados al no replanteamiento de las normas adoptadas por la Comunidad en materia de sistema de contribuciones.

b) la competitividad

En ausencia de tributación medioambiental mundial, lo que sería la mejor respuesta al problema de la competitividad, conviene procurar que la elección de una nueva tributación no amenace la competitividad de las empresas del país concernido o para introducir distorsiones de competencia.

Diversas respuestas pueden ser aportadas para paliar este escollo. La respuesta puede residir en una contrapartida en forma de gastos públicos (compensación por el Estado) o en forma de exoneración sectorial (lo que es por ejemplo el caso de TIPP).

c) la crisis económica

Sería poco realista pasar bajo silencio la realidad económica frente a la voluntad medioambiental. Una política fiscal medioambiental tiene un costo que los Estados deben estar dispuestos a asumir. La sola voluntad no es suficiente.

d) la lentitud para cambiar las costumbres

Finalmente, pero la utilización de este vocablo aquí no tiene sentido de exhaustividad, las medidas tomadas en asignatura medioambiental chocan contra el tiempo. Cambiar las costumbres toma tiempo.

El futuro del sistema de contribuciones medioambiental en Francia

Francia no es el mejor alumno de Europa en la asignatura medioambiental.

Ella ha sido sin embargo uno de los precursores instituyendo desde 1966 los cánones sobre el agua e instituyendo en 1999 TGAP. Su principal punto débil reside en la tributación de las energías.

Ella persigue sin embargo sus esfuerzos para promover y desarrollar su sistema de contribuciones medioambiental.