

Instrumentos de política fiscal para incentivar la economía circular

Emilio Cerdá Tena

Departamento de Análisis Económico y Economía Cuantitativa

Universidad Complutense de Madrid

Instrumentos para incentivar la economía circular

- **Regulatorios**, tales como permisos, restricciones o prohibiciones.
- **Económicos**, como impuestos, subsidios o mecanismos comerciales.
- **Informativos**, como campañas de información o etiquetados de productos.

Resumen de los diferentes instrumentos a aplicar para la economía circular (Del Río et al, 2021)

- Regulaciones y estándares.
- Información a los consumidores y a los gestores empresariales.
- Provisión pública.
- Uso del sistema de precios a través de medidas fiscales.
- Promoción de la cooperación y el *networking*.
- Desarrollo de plataformas de intercambios circulares.
- Apoyo a las inversiones en I+D.
- Apoyo financiero y técnico directo para las empresas.
- Eliminación de barreras administrativas.
- Instrumentos específicos para las pymes.

Instrumentos de política fiscal en España

- Sergio Sastre Sanz (2019). *Instrumentos fiscales para una Economía Circular en España*. Documento de Trabajo 10/2019. Instituto de Estudios Fiscales.
- Gemma Patón García (directora), Rodolfo Salassa Boix (coordinador) (2021). *Tendencias actuales en Economía Circular: Instrumentos Financieros y Tributarios*. Thomson Reuters-Aranzadi.
- José Francisco Sedeño López (2022). *Fiscalidad de la Economía Circular: Situación actual y propuestas de reforma*. Tirant lo blanch.

Instrumentos de política fiscal: PRIMER PASO

- Eliminación de subvenciones perjudiciales para el medio ambiente (*European Environment Agency, 2019*).
- Se han hecho numerosos intentos para eliminar progresivamente tales subvenciones, con éxito modesto.
- Un reto recurrente consiste en acordar un criterio común para definir qué se entiende por subvención perjudicial para el medio ambiente (*European Environment Agency, 2022*).

Instrumentos de política fiscal que propone la Ellen MacArthur Foundation (2015)

- Reducción del IVA o de los impuestos especiales para productos y servicios circulares.
- Desplazamiento de la carga tributaria desde el trabajo hacia los recursos.

En el Pacto Verde Europeo

Se afirma que, a nivel nacional, se creará el contexto para reformas fiscales de gran calado que supriman las subvenciones a los combustibles fósiles, desplacen la carga tributaria desde el trabajo hacia la contaminación y tengan en cuenta las consideraciones sociales.

En la Unión Europea

- La vieja idea de trasladar los impuestos al trabajo al medio ambiente para apoyar los objetivos de sostenibilidad no se ha hecho realidad en la UE.

Entre los años 2002 y 2019,

- la presión fiscal se desplazó del trabajo al medio ambiente (contaminación y uso de recursos) en 12 Estados miembros (el incremento de los ingresos por impuestos al trabajo , en cambio anual porcentual medio, fue menor que el correspondiente a los impuestos ambientales).
- En los otros 15 Estados ocurrió lo contrario: en 4 de ellos los impuestos ambientales disminuyeron y en 11 (entre ellos España) el incremento de los ingresos por impuestos laborales superó a los correspondientes a los impuestos ambientales

(European Environment Agency, 2022).

Plan de Acción para la Economía Circular de la UE de 2020

En el apartado 6.2 se dice que la Comisión Europea seguirá impulsando la aplicación a mayor escala de instrumentos económicos bien diseñados, como la fiscalidad ambiental, en particular los impuestos sobre vertido e incineración, y permitirá a los Estados miembros utilizar tipos del IVA para promover actividades de economía circular destinadas a los consumidores finales, como por ejemplo, servicios de reparación.

Marco Fiscal para la Economía Circular (Milios, 2021)

- Se dirige a cada una de las etapas del ciclo de vida:

PRODUCCIÓN

USO DEL PRODUCTO

GESTIÓN DE RESIDUOS

con una intervención política diferente

Etapa de producción

- Impuesto a recurso natural virgen que se utiliza como materia prima.

Este impuesto puede ser aplicado en diferentes etapas del proceso de producción:

- a) En la etapa de extracción del recurso.
- b) A la entrada del material en el primer uso industrial.
- c) En la etapa del consumo final del producto, con contenido material incorporado.

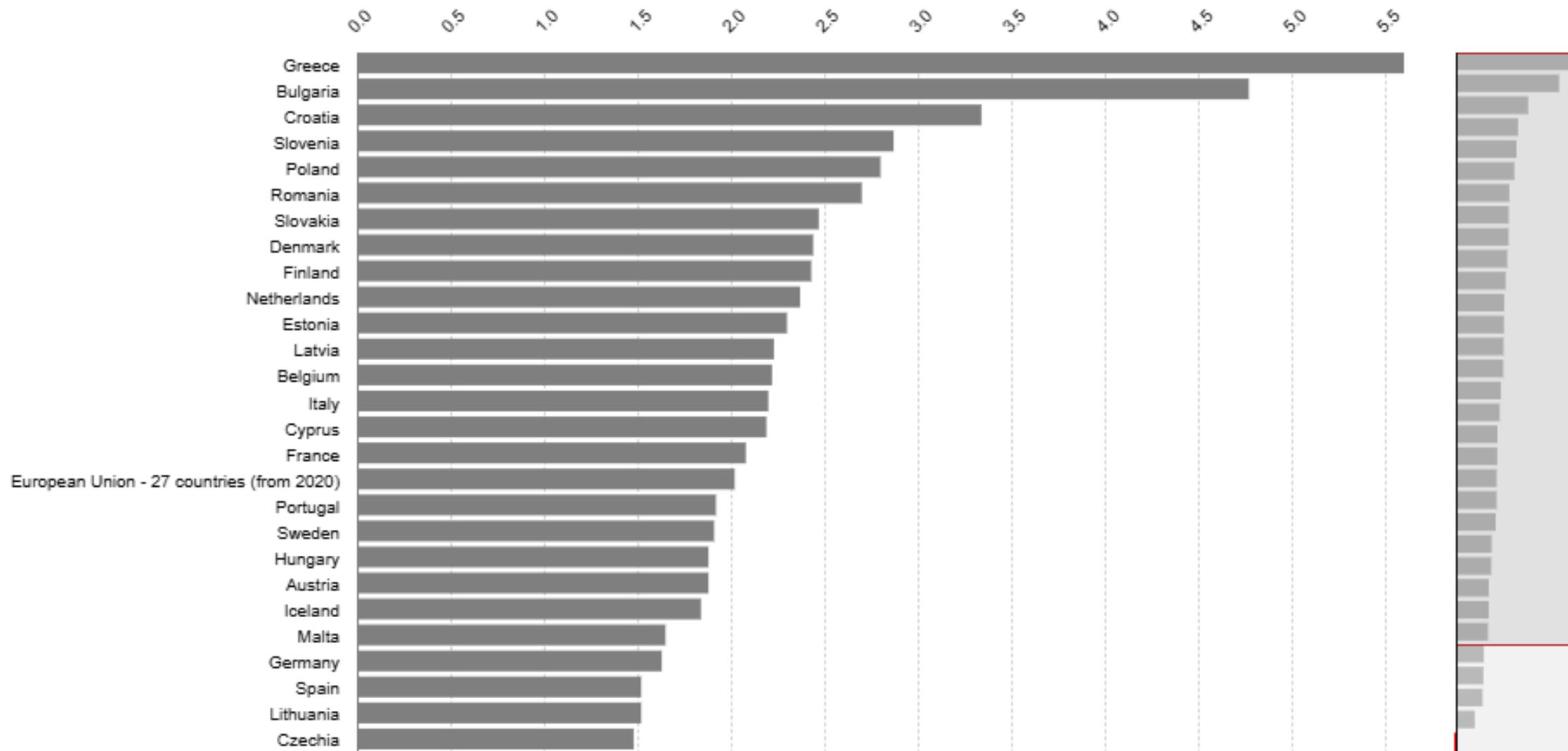
Razones ambientales para un impuesto a un recurso natural

- Preocupación por el agotamiento del recurso.
- Corrección de externalidades ambientales que se producen en la etapa de extracción del recurso.
- Intento de reducir las cantidades futuras de residuos y emisiones.
- Manera de estimular la utilización de materiales secundarios y reciclados, en lugar de recursos vírgenes.

Razones de tipo económico

- Desde el punto de vista de eficiencia económica, el principal objetivo de los impuestos fiscales es recaudar ingresos suficientes sin distorsionar demasiado las actividades económicas.
- En la práctica, esto implica que los bienes cuya demanda es relativamente precio-inelástica deben gravarse más que los bienes con mayor elasticidad-precio.
- La demanda de recursos naturales y materiales vírgenes tiende a ser precio-inelástica, especialmente en el corto plazo.
- Existe un fallo de mercado, ya que las fuerzas de mercado por sí solas no pueden proporcionar suficientes bienes ambientales de calidad.
- Otras regulaciones ambientales, como medidas de comando y control, son menos eficientes que los instrumentos económicos para corregir fallos de mercado.

TOTAL IMPUESTOS AMBIENTALES Unión Europea, año 2022 (en % de PIB)



Impuestos ambientales, año 2022

- A nivel de Unión Europea: 5,02% de los ingresos totales procedentes de impuestos y contribuciones sociales.
- En España, el 4,05% (el tercero con menor valor de toda la UE).

Recaudación impuestos ambientales (2022)

Unión Europea	320.823,83 millones de euros
España	20.529 millones de euros

	Energía	Transportes	Contaminación y recursos
Unión Europea	77,42%	18,73%	3,84%
España	80,65%	14,67%	4,69%

Etapa del uso del recurso

- En esta etapa se propone una reducción del IVA para reutilización/reparación.
- El objetivo de esta reducción consiste en aumentar la asequibilidad y disponibilidad de los servicios de reparación e impulsar la adopción de la reutilización como una opción importante en las decisiones de los consumidores sobre sus productos viejos.
- Un tipo de IVA reducido podría incrementar la capacidad de las tiendas locales para ofrecer servicios de reparación y mantenimiento, lo cual está en línea con el objetivo de incrementar la eficiencia de los recursos en la economía.

El Plan de Acción de la UE para la Economía Circular de 2015

- En su apartado 2 sobre consumo considera que “una vez se ha adquirido un producto, su vida útil puede ampliarse a través de la reutilización y la reparación, evitando el despilfarro. La reutilización y la reparación son sectores intensivos en mano de obra y, por tanto, contribuyen a las acciones de la UE en materia social y de empleo”.
- Las pequeñas y medianas empresas (pymes) proporcionan servicios intensivos en trabajos como reparación y reequipamiento. Actualmente, en la UE, las pymes representan el 99,8% del número de empresas (siendo la gran mayoría microempresas, es decir, con menos de 10 empleados), proporcionando el 64,4% del empleo total de las empresas y generando el 51,8% del valor añadido empresarial (JRC, 2023).

Tipos reducidos de IVA para reparación y reutilización también pueden abordar externalidades

- Mediante la prolongación de la vida útil de productos se pueden alcanzar importantes ahorros en el uso de materiales y energía, y compensar parcialmente la nueva producción de bienes de consumo.
- Además, a nivel de la UE, los tipos reducidos no se espera que tengan impacto negativo en el funcionamiento del mercado interno.
- Ejemplo: en enero de 2017, en Suecia el IVA fue reducido del 25% al 12% para la reparación de textiles, calzado, productos de cuero y bicicletas. Además, hubo una deducción del 50% de los costes laborales para reparación y mantenimiento del hogar

Etapa final del ciclo de vida del producto

- En esta etapa se propone un impuesto sobre la jerarquía de residuos, que consiste en un impuesto progresivo desde vertedero (el más alto), a reciclaje (el más bajo), y cero para cualquier nivel por encima del reciclaje.
- Puesto que un impuesto sobre vertederos (bastante general en la UE, con buenos resultados) hace que no sea rentable la eliminación de residuos en vertederos, un impuesto similar, pero proporcionalmente menor, sobre incineración de residuos con aprovechamiento de energía desviaría residuos desde incineración hacia reciclaje. Finalmente, un impuesto sobre el reciclaje de residuos haría la preparación para la reutilización y la reutilización de productos en su vida final una opción más deseable desde el punto de vista económico.

Impuesto sobre la jerarquía de residuos

- Para que funcione se tiene que cumplir la condición de que el impuesto sea lo suficientemente elevado para compensar costes de otras opciones de tratamiento de residuos.
- Además, las condiciones ambientales y sociales deben ser tenidas en cuenta a la hora de diseñar la arquitectura impositiva en un contexto de sostenibilidad.

Conjunto de las tres etapas

- Ningún impuesto único puede generar un nivel óptimo de los impactos, desde la extracción hasta la eliminación de residuos, por lo que serían necesarios varios instrumentos de política diferentes para internalizar completamente las externalidades.
- Se considera imperativo complementar el impuesto a las materias primas y al IVA reducido para los servicios de reparación/reutilización con un impuesto que tenga en cuenta las externalidades al final de la vida de los productos.

Conjunto de las tres etapas

- Los impuestos ambientales, en general, se considera que son menos distorsionantes para la economía que los impuestos sobre el trabajo y sobre la renta. Además, sus costes administrativos y sus costes de transacción también son menores, y las pérdidas de eficiencia por los impuestos ambientales son mucho menores que las de los impuestos sobre el trabajo (Milios, 2021).
- En cualquier política pública, los elementos de diseño constituyen el menor nivel de detalle y tienen una importancia decisiva, ya que el éxito de un instrumento determinado depende de la elección de los elementos de diseño (Del Río et al., 2021).

Referencias

CERDÁ, E. (2024), Instrumentos económicos para incentivar la economía circular, Cuadernos de finanzas sostenibles y economía circular, 4: 22-29.

DEL RÍO, P., KIEFER, C.P., CARRILLO-HERMOSILLA, J., KÖNNÖLÄ, T. (2021), The Circular Economy: Economic, Managerial and Policy Implications, Springer.

ELLEN MACARTHUR FOUNDATION (2015), Delivering the Circular Economy. A Toolkit for Policymakers.

EEA (2019), Paving the way for a circular economy: insights on status and potentials, EEA Report No 11/2019.

EEA (2022), The role of (environmental) taxation in supporting sustainability transitions. Briefing No 22/2021.

GACERE (2022), Circular Economy and Extended Producer Responsibility, Webinar Report, UNEP.

JRC (2023), Annual Report on European SMEs 2022/2023, European Commission.

LAUBINGER, F., BROWN, A., DUBOIS, M., BÖRKEY, P. (2021), Modulated fees for Extended Producer Responsibility schemes (EPR), OECD Environment Working Papers No. 184, OECD Publishing, Paris.

MILIOS, L. (2021), “Toward a Circular Economy Taxation Framework: Expectations and Challenges of Implementation”, Circular Economy and Sustainability, 1: 477-498.

OECD (2016), Extended Producer Responsibility: Updated Guidance for Efficient Waste Management, OECD Publishing, Paris.

SEDEÑO, J.F. (2022), Fiscalidad de la economía circular. Situación actual y propuestas de reforma, Tirant lo Blanch, Valencia.

SÖDERHOLM, P. (2011), “Taxing virgin natural resources: Lessons from aggregates taxation in Europe”, Resources, Conservation and Recycling, 55: 911-922.