

3.4.1 MESURES FISCALS

Les polítiques econòmiques són el reflex del model de desenvolupament. Així, el sistema fiscal descansa sobre la generació de renda i sobre la riquesa, sense consideració d'altres recursos que no passen pels mecanismes de mercat. Sobre aquesta base, el procés de creixement dels recursos públics ha tendit a incentivar l'ús dels recursos naturals i desincentivar la contractació de ma d'obra.

També és cert que malgrat aquesta estructura de base, a partir dels anys 60 es van començar a desenvolupar figures tributàries de caràcter ambiental per afavorir canvis de comportament, primer van ser les mesures amb finalitat exclusivament financera per anar, progressivament, cap a objectius més ambiciosos. Caldria esmentar entre les primeres les taxes per prestació de serveis, com la recollida d'escombraries o el clavegueram, i entre les segones, les anomenades ecotaxes, com la imposició sobre l'energia o sobre determinats productes considerats contaminants en la fase de consum o deposició final.

Segons l'Agència Europea del Medi Ambient la imposició ambiental, sense la inclusió dels impostos energètics, representava l'any 1993 només l'1,5% del total d'imposició de la Unió Europea, destacant alguns països amb proporcions superiors, com els Països Baixos i Dinamarca amb el 5,1% i el 4% respectivament.

Cara als propers anys, es recomana un major ús de les taxes ambientals, tot i que les figures tributàries ambientals són només un dels diferents tipus d'instruments econòmics que es poden aplicar. La consideració ambiental també pot ser incorporada a les figures impositives tradicionals mitjançant la diferenciació impositiva o els subsidis.

Tipus de instruments econòmics amb caràcter ambiental

Impostos i taxes	Impostos sobre emissions Taxes sobre serveis prestats Impostos sobre productes Taxes administratives
Diferenciació impositiva	
Subsidis	Subvencions Préstecs Deduccions impositives
Sistemes de dipòsit retornable	
Creació de mercats	Permisos transferibles Intervencions sobre el mercat Assegurances de responsabilitat
Incentius al compliment	Multes Primes

També es reconeix com un dels factors explicatius de les externalitats ambientals, el deteriorament dels hàbitats o l'extinció de les espècies, la manca de drets de propietat ben definits, ja que la seva manca de definició comporta l'accés indiscriminat al recurs i el seu exhauriment. L'assignació de drets suposa un altre forma d'internalització de les externalitats que repercuteix directament sobre l'usuari del recurs. En alguns casos la privatització del recurs pot ser una correcció adequada, en altres pot ser la propietat pública, però resulta especialment atractiva l'opció de l'assignació col·lectiva, de propietat comunal, la qual compta amb exemples històricament molts arrelats.

El desenvolupament dels instruments econòmics específics de caràcter ambiental a Catalunya i a Espanya és limitat. Estan força esteses les taxes per prestació de serveis a tots els municipis de Catalunya, com també, en menor grau, la taxa de clavegueram. També hi ha implantat el cànon de sanejament, que vindria a tenir la característica d'impost sobre les emissions. Pel contrari, la imposició sobre productes específics està poc desenvolupada a Espanya, i a Catalunya en particular.

Més prometedors des de la perspectiva de l'aplicació poden ser altres instruments econòmics no impositius que garantirien que certes pràctiques fossin ambientalment més correctes. Entre aquests, cal destacar les penalitzacions o primes concretes, i la creació de mercats o els sistemes de dipòsits. Pel que fa al primer tipus, s'està desenvolupant a Catalunya una sensibilització de les companyies d'assegurances al voltant de la responsabilitat ecològica. L'obligatorietat de pòlisses d'assegurances per determinades activitats de risc i el disseny de primes segons les garanties ecològiques de l'activitat, per exemple, existència de plans de gestió sostenible o de plans d'emergència, pot ser estesa a molts sectors i activitats.

El sistema de dipòsits, com a garantia o aval, per a l'ús adequat d'un determinat producte, sembla també un instrument a considerar en el futur. Hi ha a Catalunya l'experiència de les fiances imposades a les activitats extractives que sembla que han estat prou efectives.

Els subsidis i la diferenciació fiscal en les figures impositives que tenen com objectiu la conservació de la biodiversitat, no han estat gaire desenvolupats. Com a precedent es podria citar la Llei 16/1985 del Patrimoni Històric Espanyol, la qual estableix una línia de protecció fiscal que no ha estat incorporada de forma anàloga en la normativa relativa als espais naturals o a les espècies.

Algunes de les poques exempcions i bonificacions amb incidència sobre el manteniment, conservació i millora del medi natural, van associades a la fiscalitat en el món agrari i forestal. La mesura més important en aquest sentit es troba a la Llei 19/1995 de Modernització de les explotacions agràries, que redueix sensiblement l'impost de transmissió de superfícies rústiques de dedicació forestal en funció de la seva inclusió en l'àmbit de plans de protecció del medi natural, de l'existència d'una planificació forestal, etc.

De manera més indirecta, la Llei 30/1994 de Fundacions i d'incentius fiscals a la participació privada en activitats d'interès general, assigna avantatges fiscals

a activitats relacionades amb la defensa del medi ambient o a les aportacions a entitats sense afany de lucre.

En l'esquema de finançament autonòmic, pel període 1997-2001, la Generalitat de Catalunya té cedits diversos impostos (patrimoni, successions i donacions, joc, etc.) i el 30% de l'IRPF, però també disposa de competències normatives sobre els impostos cedits, que tot i ser restringides, permeten una major intervenció en la reconsideració de l'esquema impositiu.

Pel que fa a l'administració local, els recursos municipals estan constituïts pels ingressos tributaris (taxes, IBI, IAE, etc.) i no tributaris (ingressos de dret privat, preus públics, subvencions, participació en els tributs de l'Estat, etc.), segons la Llei 39/1988, Reguladora de las hisendes locals. Les possibilitats d'exempcions relacionades amb la conservació del medi natural són força limitades, tot i que els municipis tenen un cert marge de maniobra per poder incorporar consideracions d'ordre ambiental a l'hora de dissenyar les corresponents ordenances municipals. Un aspecte important a tenir en compte té a veure amb la incidència dels valors cadastrals en la imposició, doncs de forma indirecta els valors cadastrals podrien incorporar fàcilment criteris de caràcter ambiental.

La participació municipal en els ingressos tributaris estatals depèn de tres paràmetres, el nombre d'habitants de dret, l'esforç fiscal i, en un petit percentatge, el nombre d'unitats escolars atribuïbles al municipi. A més, alguns municipis catalans reben una quantitat complementària per la seva condició metropolitana. El sistema de participació, tal com està establert en l'actualitat, no deixa cap opció a la valoració de la contribució ambiental dels municipis i discrimina els municipis menys poblats i amb més patrimoni natural fiscalment no rendible.

De l'estudi de la legislació fiscal es destaca la limitada consideració de la funció ambiental tant en la formulació de la pròpia normativa com després en la seva aplicació.

Pel que fa als drets de propietat, Catalunya disposa d'exemples en els monts comunals o en les àrees de caça, la gestió dels quals queda en mans del col·lectiu beneficiari. Des d'aquesta concepció s'obren noves vies de gestió per a espais naturals singulars i determinats ecosistemes, les iniciatives d'adquisició de sòl en espais ecològicament sensibles en són un primer exemple.

Objectius a assolir:

- Reconsiderar l'actual sistema impositiu en base a la introducció de les variables ambientals en la seva formulació, modificació i aplicació. En aquest sentit, caldrà establir nous instruments econòmics (taxes, sistemes de dipòsit, creació de mercats, etc.) i modular els existents en funció de l'impacte que les diferents activitats tenen sobre la conservació del medi natural.

- Establir criteris objectius per a la valoració fiscal del bens considerats ambientals de manera que s'analitzi la possibilitat d'incorporar els criteris de caràcter ambiental en la determinació dels valors cadastrals i la contribució ambiental dels municipis a l'hora de determinar la seva participació en els ingressos tributaris estatals.
- Cercar i donar suport a l'establiment de mecanismes innovadors de cooperació entre agents privats, i entre aquests i l'Administració, per a la preservació de determinats hàbitats i espècies, mitjançant polítiques de mecenatge, arrendaments a llarg termini, concessions, donacions, adquisició de sòl, etc..
- Estendre les formes d'explotació comunal a altres recursos ambientals a part dels tradicionals (boscos, pastures, aigua, etc.) per afavorir l'ús sostenible de la diversitat biològica i la seva conservació.