

ECO-IMPUESTOS PARA CHILE*

Bert De Wel
Saar Van Hauwermeiren

INTRODUCCION

En esta breve exposición quisiéramos dar una introducción al impuesto ecológico y también el punto de vista del Instituto de Ecología Política sobre los eco-impuestos en Chile.

En general un impuesto es una herramienta económica que influye en la gente en sus decisiones respecto al mercado. Este instrumento tiene un impacto sobre las decisiones económicas que toman toda la gente todos los días, como comprar y vender. Entonces, ¿por qué puede ser interesante introducir un impuesto ecológico al lado de los impuestos ya existentes?

Para explicar esto explicaremos primero el contexto económico chileno. En segundo lugar situaremos los diferentes instrumentos que utilizan los gobiernos en su política ambiental. Tercero, analizaremos el impuesto ecológico, que es uno de estos instrumentos del gobierno, y finalmente vamos a discutir qué relevancia práctica tiene un eco-impuesto para la economía chilena.

El actual panorama económico se puede aclarar con el concepto de DEUDA ECOLÓGICA. Fundamentalmente significa que no valoramos en forma «justa» las cosas que tomamos de la naturaleza, y de la tierra.

Dos ejemplos pueden clarificar este concepto:

Primero, el precio de un plaguicida está determinado por los costos de desarrollo, de producción y de venta juntamente con la demanda y oferta de este producto. El uso por los campesinos depende de este precio según su poder comprador. Pero existen costos que no son cubiertos por este precio. Por ejemplo, ¿quién paga los gastos médicos de los temporeros intoxicados que trabajan con estos productos? y ¿quién paga por las malformaciones de sus niños y por los abortos provocados por estar en contacto con los plaguicidas? También puede preguntarse quién paga por la pérdida de especies en la flora y fauna o por el desequilibrio del control biológico que aumenta la resistencia de especies dañinas por el uso de los plaguicidas, lo que obliga a aplicar cada día mayores cantidades de plaguicidas. Además, existen también los costos de la contaminación de ríos y suelos. Se puede decir entonces que los productores y usuarios de plaguicidas tienen una deuda ecológica con su país.

Un segundo ejemplo es el siguiente: Chile tiene muchos recursos naturales, como el sector forestal. El precio que recibe Chile por sus exportaciones de madera, astillas o pulpa para papel depende de la demanda y oferta en el mercado mundial. Estos precios no cubren todos los costos de la tala y venta de los árboles y sus productos derivados. Las

* IEP, Santiago de Chile.

empresas forestales y los importadores de madera chilena no pagan por las pérdidas en el ecosistema, tampoco por la erosión y los aluviones causados, tampoco por la pérdida de biodiversidad y la destrucción del paisaje, y tampoco por la destrucción de los hogares de vida de la gente que vive en los bosques. Todos estos costos forman la deuda ecológica que tienen los países importadores y las empresas forestales con Chile y su población.

¿EL QUE CONTAMINA PAGA?

Por esto es deber del gobierno resolver este problema de la DEUDA ECOLÓGICA. El slogan dice: «el que contamina paga», pero, ¿cómo puede el gobierno lograr este objetivo? Tradicionalmente el gobierno usa diversos instrumentos en su política ambiental.

El primer instrumento es la información y la educación social. Estas campañas de información y educación hacen que la gente y las empresas empiecen espontáneamente a adoptar comportamientos más ecológicos. Con esto queremos decir que ellos comienzan a tomar en cuenta los costos ambientales de su comportamiento. Un ejemplo es una campaña para estimular la separación de la basura doméstica. El problema de esta estrategia está en que un comportamiento positivo para el medio ambiente supone, muchas veces, gastos individuales superiores a los de un acto que perjudica el medio ambiente. Por otro lado, los beneficios de un comportamiento positivo son colectivos, para todos. Además, los costos para el medio ambiente se pagan en el presente, mientras que los beneficios se cobran en un futuro a veces lejano. Estos problemas hacen que la información ambiental es más una opción a largo plazo y no tiene que ser percibida como la única, sino en el marco político de otras medidas.

El segundo instrumento ambiental que tradicionalmente usa el gobierno consiste en las leyes y disposiciones para reglamentar el ámbito ambiental. Un ejemplo es el caso de los plaguicidas cancerígenos que simplemente se necesita prohibir como se hizo con el DDT.

Pero las leyes se respetan difícilmente por-

que el hombre no da prioridad a las exigencias del medio ambiente y a veces está involucrado mucho dinero. También las sanciones pueden ser relativamente ligeras y el sistema jurídico no lograría ubicar todos los actos delictivos.

La reglamentación física, como las normas de comportamiento, de instalación y de producto tienen también otros problemas. El carácter estático de dictar una orden o fijar un valor límite, no estimula las acciones favorables al medio ambiente, ni el desarrollo de técnicas cada vez más limpias. Asimismo, se exigen esfuerzos constantes por parte del gobierno, ya que las medidas legales deben ser adaptadas continuamente al estado de la técnica.

Otro tipo de instrumento, al lado de los instrumentos tradicionales, como campañas educativas y normas, con los que cuenta el gobierno para solucionar la DEUDA ECOLÓGICA son las herramientas económicas. Los eco-impuestos pueden representar el cobro de la DEUDA ECOLÓGICA.

Estos instrumentos económicos se orientan al sistema del mercado. Es aceptado por la mayoría de los economistas que el mercado tiene fallos. Los instrumentos económicos, entonces, se basan en el hecho de que el precio logrado en el mercado no tiene en cuenta todos los costos. Los actores económicos sólo piensan en el corto plazo, en ganancias inmediatas. Nadie se preocupa de la supervivencia en el futuro, ni de las desigualdades sociales.

Además, para muchos recursos naturales simplemente no se necesita pagar, porque ellos son bien de uso libre, como por ejemplo el aire.

La corrección de algunos de estos fallos del mercado es más fácilmente aceptado que la corrección de otros. Por ejemplo, en un libre mercado no le conviene a un empresario construir su propio camino desde su empresa al puerto, el gobierno lo hace para él. Sin embargo, éste es en realidad un importante costo de producción que el empresario no paga sino que lo hace toda la comunidad.

Estos gastos sociales se llaman los efectos externos. Se trata de algunos costos de consumo y de producción que no son expresados en los precios. Otro ejemplo de estos

efectos externos es el daño a las casas o las disminuciones en la producción agrícola por la lluvia ácida. El gobierno tiene la responsabilidad de solucionar estos problemas, llamados efectos externos.

Prácticamente, en la vida real, es muy difícil determinar y calcular todos estos costos. Por eso es importante atribuir en todo caso los costos mayores y más evidentes a los primeros responsables. El impuesto ecológico puede ser la solución para internalizar y atribuir estos costos parcialmente. De esta manera podemos incentivar un comportamiento ecológico.

¿DE QUÉ MANERA UN IMPUESTO PUEDE SER ECOLÓGICO?

Se pueden distinguir tres maneras para implementar impuestos ecológicos.

Primero, es muy importante analizar los impuestos actualmente vigentes y evaluar éstos por sus efectos sobre el medio ambiente. Por ejemplo, el gobierno concede ventajas fiscales, como exenciones de impuestos o subsidios, para estimular ciertos sectores de la economía. Esto se encuentra, por ejemplo, en los sectores forestales y mineros. Pero, esta política del gobierno resulta también muchas veces en una sobreexplotación de los recursos que no es sustentable en el largo plazo. Entonces, es importante ecologizar el sistema tributario actual.

Segundo, hay impuestos ambientales que tienen como objetivo recaudar fondos adicionales para la política ambiental del gobierno. Estos se necesitan para gastos especiales en el marco del medio ambiente. Como recaudar fondos es el primer objetivo, el enfoque de estos impuestos es sólo en productos y actividades que no tienen alternativas, como por ejemplo el uso de agua. Los actores económicos por eso nunca pueden evitar completamente el impuesto. Entonces, desestimular y racionalizar el masivo consumo de agua por medio de un impuesto o una tasa es bueno para el medio ambiente y los fondos generados pueden ser utilizados para solucionar problemas ambientales específicos.

En tercer lugar, hay impuestos ecológicos

que tienen como primer objetivo influir en el comportamiento económico de la gente para lograr los objetivos ambientales. El enfoque del impuesto es en productos que sí tienen alternativas no-contaminantes. Por eso el impuesto hace los productos no-contaminantes más atractivos porque éstos son más baratos. Cuando el producto no-contaminante es también lo más barato, se espera que la gente va a comprar este producto.

Cuando, al lado de productos contaminantes existen productos o tecnologías alternativas, no-contaminantes, el productor y el consumidor pueden elegir si contaminan o no. Eso quiere decir que ellos pueden elegir si pagan o no el impuesto ecológico.

Los fondos se pueden utilizar para sufragar los gastos de la política ambiental. Sin embargo, estos fondos corren el riesgo de disminuir cada vez más en el tiempo, debido al cambio de los comportamientos. Por eso, obtener financiación no puede ser el primer objetivo. Esta es la gran diferencia con el segundo enfoque que solamente sirve para alimentar el tesoro público y para invertir curativamente en proyectos de restauración del deterioro ambiental. Al contrario, este último tipo de impuesto ecológico tiene como objetivo ser una medida preventiva para resguardar el medio ambiente.

Esta última propuesta nos parece lo más deseable y educativa, por su carácter de «incentivo». Visto como un impuesto para consumidores, el impuesto ecológico obliga al consumidor a reflexionar todo el tiempo sobre el consumismo, instituido por las empresas como algo evidente.

El comportamiento de los productores puede ser influido de dos maneras: directamente e indirectamente. Directamente por un impuesto sobre sus actividades contaminantes e indirectamente por un impuesto en los productos finales, para los consumidores. ¿Cómo funciona esta manera indirecta? De manera indirecta el impuesto está recaudado en productos y servicios que son muy dañinos para el medio ambiente. El costo para el medio ambiente aparece de esta manera directamente para el consumidor quien estará desalentado para comprar más de estos productos. Si el impuesto es suficiente-

mente alto, y la gente realmente cambia su comportamiento el productor también estará desalentado para producir estos productos que nadie quiere comprar.

LAS CONSECUENCIAS PRACTICAS DE INSTALAR UN IMPUESTO ECOLÓGICO EN CHILE

Por último vamos a tratar las consecuencias prácticas que se pueden encontrar instalando impuestos ecológicos. Lo hacemos con algunos ejemplos.

Primero el caso de los plaguicidas. Un impuesto ecológico puede ser un instrumento interesante para sintonizar su uso a los costos reales para la gente y la naturaleza.

El objetivo de un impuesto ecológico sobre plaguicidas es disminuir su uso y estimular el uso de alternativas no-contaminantes. La manera más simple de lograr este objetivo es imponer un impuesto al precio de venta del plaguicida.

¿En qué cantidad necesita subir el precio? El impuesto necesita ser suficientemente alto para lograr un cambio en el comportamiento de los compradores. Además, el impuesto tiene que subir gradualmente en relación con la nocividad del producto.

Si el impuesto es demasiado bajo, el usuario no cambia su comportamiento sino que simplemente paga más, lo que en fin significa más ingresos para el gobierno.

Si el impuesto es suficientemente alto, vale la pena para los usuarios buscar alternativas. Esto alterará la producción haciéndola bajar, y por fin la empresa, si quiere continuar produciendo, necesita encontrar productos no-contaminantes.

Probablemente cuando se instala un eco-impuesto sobre plaguicidas los ingresos de los agricultores van a disminuir. Se puede preguntar si esto significa que se necesita compensar estas pérdidas. Pensamos que no, porque los fondos recaudados del impuesto necesitan ser usados para estimular la investigación en una agricultura alternativa no-contaminante. Esta investigación subsidiada necesita lograr que los agricultores puedan ofrecer productos biológicamente sustentable tan baratos como los anteriores. Existen ejemplos hoy de alternativas, como

el control integral de plagas y la agro-ecología. El problema es que todavía este tipo de investigaciones no reciben el apoyo científico que reciben los plaguicidas en las empresas multinacionales. Además estas empresas controlan también las investigaciones en las universidades. Con los ingresos del impuesto sobre los plaguicidas esto puede cambiar.

El uso eficiente de los fondos recibidos de los impuestos significa que un impuesto ecológico no producirá pérdidas de empleo o de poder de competencia internacional. Hay tres razones. Primero, los mercados del norte, que empiezan con su proteccionismo ecológico, no pueden rechazar estos productos verdes.

Segundo, las medidas para proteger el medio ambiente y la gente, «normalmente» son autorizados en el GATT.

Tercero, ¿qué puede ser más importante que la salud de su propio pueblo? Este incluye temporeros sanos que trabajan en un ambiente sano, y chilenos que comen frutas y verduras sanas. Además, de esta manera la flora y la fauna chilena está mejor protegida.

Un escenario similar podemos proponer para los fertilizantes. Este escenario tiene tres puntos:

Primero, el gobierno necesita sacar los subsidios a los fertilizantes artificiales.

Segundo, se requiere la instalación de un impuesto sobre el uso exagerado de nitratos, fosfatos y otros fertilizantes no-orgánicos.

Tercero, los fondos del impuesto ecológico sobre los fertilizantes necesitan ser invertidos en la investigación y desarrollo de alternativas orgánicas y ecológicas.

Un segundo ejemplo puede demostrar cómo podemos introducir impuestos ecológicos en el sector de los recursos naturales. Este sector es el fundamento de la economía chilena. Pero es claro que la explotación de los recursos naturales se está haciendo para obtener ganancias en el corto plazo, al costo de la sustentabilidad a largo plazo. No se cuentan todos los costos para el medio ambiente y por eso los costos son demasiado bajo, lo que resulta en la explotación demasiado intensiva.

Primero el ejemplo del sector minero. Aquí el problema se encuentra en que no

existe una situación en Chile para poner un impuesto, por razón de que las empresas mineras son estatales. La explotación sustentable depende por eso completamente del manejo responsable del gobierno.

Otro sector importante es el sector forestal. ¿Cómo implantar un eco-impuesto en este sector? Primero hay que terminar con los subsidios a las compañías forestales para plantar pinos y eucaliptos, porque estos monocultivos no son ecológicamente aceptables. Después se necesita instalar un eco-impuesto sobre la exportación de productos de madera. Un impuesto suficientemente alto puede lograr una explotación sustentable a largo plazo asegurando la conservación de los bosques nativos y la biodiversidad.

Ahora, muchos van a decir que esto va a costar mucho bienestar económico. Inicialmente, en el corto plazo, esto es probablemente verdad. Pero en el largo plazo la buena conservación de los recursos naturales será un elemento clave en la supervivencia económica de Chile. La introducción de un eco-impuesto necesita ser acompañada de un cambio profundo en el sector económico diario. Este cambio no consiste en dar los ingresos de los eco-impuestos a la gente que han perdido sus ingresos, porque de esta manera no cambia nada. La solución es similar a la que mencionamos en el parte de los plaguicidas. Se trata de estimular el desarrollo de alternativas prácticas y utilizables por el sector económico no-ecológico. En Chile esto consiste fundamentalmente en dejar el modelo neo-liberal de la economía exportadora. Explicaremos esto con tres puntos.

Primero, no necesitamos solamente prohibir o desestimular el uso de ciertos productos y ciertas maneras de producción no-ecológicas. Además, en el mundo, y también en Chile, se produce demasiado incluso de productos limpios. ¿Cuántas veces

vamos a multiplicar el parque automotriz de Santiago cuando ya es imposible moverse y respirar en el centro? Se puede sentir muy claro todos los días que los indicadores del PIB, que cuentan solo la acumulación material, no son un sinónimo del verdadero bienestar. Por eso, el modelo económico alternativo no se orienta a producir cada vez más y más, en crecer más y más. Un instrumento para la economía alternativa en este ámbito es un eco-impuesto sobre el tránsito en el centro de Santiago. Un impuesto gradual sobre vehículos que entran el centro puede ser la clave del problema del «smok» en Santiago. Con los ingresos del impuesto se puede mejorar el transporte común.

Un segundo ejemplo de cambios que se necesita introducir en la economía con el dinero de los eco-impuestos es el cambio de la orientación de la economía chilena hacia las exportaciones. La política económica chilena está enfocada a atraer inversiones extranjeras y compañías multinacionales. En vez de estimular este tipo de empresas, sobre quienes los chilenos no tienen un verdadero control, la política económica necesita enfocarse a las empresas pequeñas y locales. Se puede estimular estas empresas que cuiden el medio ambiente y la gente con programas de financiación y con ayuda tecnológica.

Por último, para realizar todo esto se requiere estimular la ciencia y tecnología ecológicas. Se necesita desarrollar tecnologías que cuiden y conserven la energía y el uso de recursos naturales, como la reutilización y el reciclaje. El modelo económico necesita ser una economía de paz con la calidad del trabajo como primer objetivo.

Estos últimos ejemplos muestran que el impuesto ecológico sólo puede ser una pequeña pero importante parte de la gran estrategia para una sociedad ecológica y justa para todos.