

AYUDAS PÚBLICAS EN LA PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL. EL CASO DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS

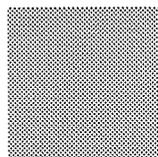
ASUNCIÓN ARNER GÚERRE
DEPARTAMENTO DE ESTRUCTURA E HISTORIA Y ECONOMÍA PÚBLICA
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

Las ayudas públicas constituyen uno de los instrumentos económicos de política ambiental más ampliamente utilizado, a la vez que, cuestionado por su inadecuación al principio de quien contamina paga. En este sentido, a nivel comunitario, se establecen los criterios bajo los que las ayudas respetarán este principio. Por último, se analiza el caso particular de las ayudas en la gestión de residuos.

Palabras clave:

Protección medioambiental, ayudas públicas, residuos, recuperación

Ayudas públicas en la protección medioambiental. El caso de la gestión de residuos



Asunción Arner Güerre

1. Introducción

Las funciones que el medio ambiente presta al sistema económico y el inadecuado funcionamiento del mercado con respecto a los bienes ambientales y la protección del entorno, bien porque son de libre disposición o porque dan lugar a importantes efectos externos, justifican la intervención pública en esta materia con el objeto final de maximizar el bienestar de la sociedad y salvaguardar los intereses de las generaciones futuras.

A la vez que se redefine el enfoque de la política ambiental sobre bases más preventivas y una responsabilización conjunta de todos los sectores de la sociedad, los instrumentos tradicionales de regulación se muestran ineficientes para encauzar tales cambios. Así, las regulaciones se complementan con instrumentos económicos que pretenden influir en la conducta de los agentes contaminantes con respecto al medio ambiente generando incentivos en la dirección socialmente deseada, mediante cambios en los costes relativos -tanto monetarios como psicológicos- a los que se enfrentan (Barberán, 1996:17).

Las ayudas públicas constituyen junto a impuestos, depósitos reembolsables y opciones negociables los instrumentos de mercado más significativos utilizados tradicionalmente. Las ventajas que presentan estos instrumentos en términos de eficiencia económica, incentivos a la innovación o la captación de recursos financieros, en algunos casos, han llevado a que se recomiende su utilización en los últimos tiempos por la OCDE y la Unión Europea¹. Asimismo, se

¹Un análisis exhaustivo de las características de los distintos instrumentos económicos puede verse, por ejemplo, en OCDE (1989) y Franco Sala (1995: capítulos 4-8).

valora su adecuación al principio de que quien contamina paga, principio generalmente aceptado en el desarrollo de las políticas públicas medioambientales, que en el caso de las ayudas públicas constituye la principal objeción en su aplicación.

2. Las ayudas públicas como instrumento de política ambiental

El concepto de ayudas financieras, como instrumento de política ambiental, se refiere a distintas formas de ayuda cuyo objeto es incentivar a los agentes económicos a modificar su comportamiento para reducir la degradación ambiental o financiar las medidas necesarias para ello. Así, pueden distinguirse las siguientes clases de ayudas financieras:

a) subvenciones: se conceden por unidad reducida de vertido², para equipos anticontaminantes, para cambios en los procesos de producción o para investigación y desarrollo entre otros fines.

b) créditos blandos: son préstamos en condiciones más ventajosas que las del mercado que se conceden, fundamentalmente, a la inversión.

c) las ventajas fiscales³ incluyen la posibilidad de amortización acelerada de equipos y las exenciones fiscales a la adquisición de tecnologías limpias, tecnologías de reciclado, etc. Las exenciones son susceptibles de incluirse con relación a distintos impuestos: deducción del IVA en la adquisición de equipos, desgravaciones del impuesto de sociedades por inversiones destinadas a la protección ambiental, o la supresión de aranceles a la importación de equipos antipolución.

Las ayudas resultan eficaces en la medida que facilitan la adaptación de los contaminadores a una situación más respetuosa con el medio ambiente. No obstante, se apunta como objeción que las subvenciones a la reducción de la contaminación pueden actuar de incentivo a la entrada de nuevas empresas en esa industria, luego aunque individualmente las empresas reduzcan sus vertidos, globalmente en la industria al poder aumentar el número de empresas aumentaría la contaminación (Pearce y Turner, 1995:147-149). Con

² El análisis de la determinación de la subvención óptima puede verse en Franco Sala (1995:114-115).

³ Estos incentivos, mediante sesgo del sistema de fiscalidad directa, presentan el carácter de ayudas financieras más que el de impuestos (OCDE, 1993:36).

respecto, a las ayudas por equipos anticontaminantes sería sólo por motivos de imagen, obtención de beneficios por incrementos en la productividad, presión pública u obligación legal lo que impulsa-se a su utilización (Franco Sala, 1995:120).

Por otra parte, pueden no ser eficientes al limitar la elección del modo de reducir la contaminación, si se subvencionan ciertos equipos o tecnologías y otros no. Se objetaría también el gasto de recursos públicos que suponen. Favorecerían, sin embargo, el desarrollo tecnológico al incrementar la demanda de tecnologías limpias.

A la vez que se justifica la utilización de ayudas financieras para la protección del medio ambiente, deben valorarse aquellas subvenciones a la extracción de recursos naturales que las políticas nacionales han implantado, como las subvenciones al carbón y otros tipos de energía, o a la extracción de madera, que claramente actúan en la dirección opuesta a conseguir una mejora ambiental.

Las ayudas financieras siendo un instrumento reiteradamente utilizado en política ambiental constituyen un instrumento muy cuestionado. Las ayudas financieras pueden transferir los costes de los contaminadores a los contribuyentes, en el caso habitual de que se satisfagan con fondos públicos, mostrándose contrarias al principio de quien contamina paga. Este principio económico, en sentido amplio, supone que los agentes económicos internalicen todos los costes de utilización o de degradación de los recursos medioambientales, siendo un principio rector de las políticas medioambientales en el ámbito de la OCDE y la Unión Europea.

A nivel comunitario se admite su utilización, constituyendo una excepción a la prohibición de ayudas estatales, en la adaptación de las empresas a las obligaciones de protección del medio ambiente, sobre la base de que asumir acciones de carácter preventivo genera beneficios externos significativos para toda la sociedad.

En diciembre de 1993, la Comisión adoptó, una serie de nuevas directrices en materia de medio ambiente sobre cuya base juzgará las ayudas públicas para la protección del medio ambiente⁴. El objetivo es garantizar que las ayudas públicas con fines medioambientales cumplan el principio de "quien contamina paga" y, a la vez, que sean coherentes con el mercado interior y con las políticas de competencia de la Unión Europea.

⁴ DOCE C 72, de 10 de marzo de 1994.

Las ayudas estatales que se vienen concediendo en favor del medio ambiente se clasifican en las siguientes categorías:

- Incentivos para la inversión: se contemplan como tales las ayudas a empresas para facilitar la adaptación a nuevas normas, superar el alcance de las normas, o aquellas que se basan en acuerdos suscritos con empresas. Se especifica en este apartado también aquellas ayudas a la inversión en ámbitos en los que la actuación medioambiental es prioritaria *pero beneficia principalmente a la colectividad* y no al inversor, por lo que *las medidas se adoptan de forma colectiva*. Sería el caso de la gestión de residuos y del reciclado.

Bajo el criterio de que los costes subvencionables deberán limitarse estrictamente al coste financiero adicional necesario para alcanzar los objetivos medioambientales, se establecen los límites a subvencionar dependiendo de la finalidad de la inversión, las características de las empresas y de las regiones en que se realizan.

- Ayudas para medidas horizontales de apoyo: se refieren a ayudas en los ámbitos de investigación y desarrollo de tecnologías menos contaminantes, información técnica, servicios de asesoramiento y formación de personal, auditorías medioambientales en las empresas; e información y sensibilización del público.

Así, se contemplan ayudas para campañas de sensibilización medioambiental y de información específica, por ejemplo, sobre recogida selectiva de residuos, ahorro de recursos naturales o productos no contaminantes.

- Ayudas de funcionamiento en forma de desgravaciones de impuestos y exacciones medioambientales y subvenciones. Estas ayudas constituyen una excepción al principio por el que no se aprobarían aquellas ayudas de funcionamiento que eximan a las empresas de los costes debidos a la contaminación.

Se contempla que la introducción de impuestos o exacciones medioambientales puede dar lugar a ayudas estatales, ya que algunas empresas no pueden soportar la carga financiera adicional y soliciten una desgravación temporal para evitar la desventaja con aquellos competidores de países en que no existan tales tributos.

Asimismo, en el tratamiento de residuos se contemplan subvenciones para la cobertura, total o parcial, de los costes de funcionamiento de las instalaciones de eliminación o reciclado de residuos, depuración de aguas, etc., que pueden correr a cargo de organismos cuasipúblicos que cobran a los usuarios por el servicio prestado. Estos servicios se ajustarían al principio de "quien contamina

paga", pero se considera que "quizás sea preciso aplazar el pago íntegro por los usuarios o conceder subvenciones cruzadas, especialmente durante el período transitorio entre los procedimientos tradicionales de eliminación y las nuevas técnicas de reciclado".

Se establece, no obstante, que se concederá esa ayuda, siempre que las empresas contribuyan en función de su utilización del sistema o del volumen de residuos que generen. En el caso de residuos industriales o agrarios se analizarán individualmente los casos.

Se incluyen también ayudas para la compra de productos no contaminantes en lugar de productos clásicos más baratos.

3. El caso particular de la gestión de los residuos

El análisis económico de la recuperación⁵ justifica el apoyo a las actividades de recuperación en base a las externalidades positivas que, para la sociedad, generan. Estos efectos externos se miden en términos de los costes de eliminación evitados por la sociedad al desviar de los flujos de eliminación estos residuos. Se exigiría una compensación para internalizar esos efectos externos, determinando así una remuneración de tipo mixto entre la procedente de los productos recuperados y revendidos en el mercado y la remuneración por el servicio prestado. Esta remuneración podría materializarse, por ejemplo, en bajos costes financieros para el desarrollo de esa recuperación adicional u otro tipo de ayuda financiera.

Procurarían, por otra parte, la recuperación las ayudas a empresas que utilizan materiales reciclados en sus procesos de producción.

El reciclaje proporcionaría otros beneficios sociales en términos de la conservación de materiales primarios y energía, así como las emisiones asociadas a otras formas de eliminación. Estos beneficios sociales se contabilizarían gravando las actividades perjudiciales o subvencionando a las que actúan favorablemente como el reciclaje. Se debería valorar, sin embargo, otros costes sociales producidos, por ejemplo, los efectos negativos perjudiciales que pudiera provocar el transporte de los materiales para su reciclaje.

En España, actualmente, la complejidad de la legislación ambiental y el elevado grado de descentralización con respecto a las competencias de medio ambiente, determinan una multiplicidad

⁵ Bertollini (1987)

de modalidades de ayudas públicas que, en general, tienen como denominador común su apoyo en los fondos estructurales comunitarios. A nivel estatal, el Plan Nacional de Residuos Peligrosos⁶ refleja esa interrelación. El cuadro 1 recoge los tipos de ayudas concedidas a la gestión y reciclado de residuos en España.

Se tratan, fundamentalmente, de ayudas a la inversión, únicamente en el caso de los aceites usados se observan subvenciones a la gestión o de funcionamiento, en este caso, por kilogramo de aceite que no se deseche finalmente, estableciéndose para 1996 una cantidad máxima de 400 millones de pesetas (a aplicar en el ejercicio presupuestario de 1996 y 1997).

El Plan Nacional de Residuos Peligrosos (1995-2000)⁷, cuyo objetivo es orientar la actuación del Gobierno de la Nación en materia de residuos peligrosos, se basa en el compromiso global de aportación del 25% de las inversiones públicas previstas en el Plan, estimadas en 180.000 millones de pesetas, con cargo a recursos presupuestarios o mediante la canalización de recursos del Fondo de Cohesión. Se prevé se aplicarán a la prevención, reutilización y reciclaje, construcción de infraestructuras de tratamiento y diagnóstico sectorial y empresarial. Asimismo, contempla la canalización de financiación a bajo tipo de interés para inversiones públicas y privadas, previa conformidad de las Comunidades Autónomas afectadas.

A nivel nacional, se establecen también ayudas a través del Programa Industrial y Tecnológico (PITMA), del Ministerio de Industria y Energía. Actualmente vigente el PITMA II (1995-2000)⁸, cuenta con un presupuesto de 50.000 millones de pesetas. Se contemplan ayudas a inversiones de corrección industrial o minimización para adaptarse a la normativa ambiental; proyectos de innovación y desarrollo tecnológico y actividades de formación e información.

Con respecto a los residuos sólidos urbanos, las ayudas son también ayudas a inversiones para favorecer la recuperación y la implantación de sistemas de gestión de residuos sólidos urbanos⁹.

⁶ BOE 114, de 13 de mayo de 1995.

⁷ BOE 11 de 13 de mayo de 1995.

⁸ BOE 313, de 31 de diciembre de 1994.

⁹ En la Comunidad Autónoma de Aragón se establecen estas ayudas por el Decreto 18/1996, de 20 de febrero (BOA 26, de 4 de marzo de 1996). Según la convocatoria para 1997 se contemplan ayudas para la adquisición de vehículos, contenedores de recogida y equipamiento auxiliar de residuos sólidos urbanos y ayudas destinadas a impulsar la actividad económica del reciclado de residuos sólidos urbanos (BOA 132, de 6 de noviembre de 1996).

CUADRO 1.
AYUDAS A LA GESTIÓN Y RECICLADO DE RESIDUOS A NIVEL NACIONAL.

RESIDUOS INDUSTRIALES

A) AYUDAS A LA INVERSIÓN

Plan Nacional de Residuos Peligrosos (1995-2000)

ayudas financieras a empresas:

- subvención de tres puntos sobre el MIBOR con respecto a actuaciones de reducción en origen y de dos puntos en el caso del reciclaje (in situ) a través de la línea verde del ICO.
- subvenciones a empresas conjuntamente con las Comunidades Autónomas con una aportación del 50% en actuaciones de reducción en origen, y al 25% en las actuaciones para una gestión adecuada.

financiación de infraestructuras de tratamiento:

- aportación del 100% para la construcción de depósitos de eliminación utilizables por más de una Comunidad Autónoma.
- subvención del 5% al 25% para el resto de infraestructuras de tratamiento, como la incineración.

Programa Industrial y tecnológico: PITMA II (1995-2000)

- subsidiación de intereses a proyectos para la reducción de residuos o introducción de tecnologías limpias (tipo de referencia del ICO menos tres puntos porcentuales) y resto de proyectos (tipo de referencia menos dos puntos porcentuales)

B) AYUDAS DE FUNCIONAMIENTO

*Orden de subvención de aceites usados (8 de noviembre de 1996)**

- actividades de regeneración (15 pesetas por kilogramo de aceite regenerado)
- actividades en Centros de Transferencia para su valorización energética (5 pesetas por kilogramo)

RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS

- campaña de apoyo al reciclado de papel y vidrio: suministro gratuito a los Ayuntamientos de contenedores y, excepcionalmente, de camiones para la recogida.
- apoyo a los planes de gestión de las CC.AA. mediante actuaciones que favorezcan el reciclado de los residuos y el sellado de vertederos incontrolados.

* BOE 270, de 8 de noviembre de 1996

Fuente: elaboración propia

4. Conclusiones

En el ámbito de la protección medioambiental las ayudas públicas constituyen uno de los instrumentos de política ambiental más ampliamente utilizado, fundamentalmente, porque facilitan una rápida adaptación de los contaminadores a una situación más respetuosa con el medio ambiente. No obstante, las ayudas públicas pueden resultar incompatibles con el principio quien contamina paga que, en sentido amplio, supone que los agentes contaminadores deberían internalizar todos los costes de la utilización o degradación de los recursos ambientales, mientras que las ayudas transferirían, en cuanto se financien con recursos públicos, los costes de los contaminadores a los contribuyentes.

Sobre la base de que de la adaptación al cumplimiento de una política preventiva derivan beneficios para toda la sociedad, las ayudas pueden contemplarse como un instrumento compatible con el principio de quien contamina paga. En el ámbito comunitario, para procurar el cumplimiento de este principio y salvaguardar, asimismo, situaciones en que se falsee la competencia, se establecen los criterios que deben regir la concesión de las ayudas.

En el caso particular de la gestión de residuos, el análisis económico justifica las ayudas a estas actividades por los efectos externos positivos que generan para la sociedad, en términos de los costes financieros evitados de otras opciones de eliminación. Además, deberían valorarse otros beneficios ambientales que para la sociedad derivan y que podrían contabilizarse apoyando a estas actividades.

Bibliografía

- BARBERAN ORTI, R. (1996): *La política ambiental de la Comunidad Autónoma de Aragón*, MIRA editores, Zaragoza.
- (1997): "Las políticas de medio ambiente y de los consumidores", *Economía de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, pp. 375-412.
- BERNSTEIN, J (1992): *Planteamientos alternos para el control de la contaminación y el manejo de desechos. Instrumentos regulatorios y económicos*. Banco Mundial.
- BERTOLINI, G. (1987): "Résidus ménagers: récupération ou élimination? A la recherche d'un optimum économique", TSM-L'EAU, Juin, pp.291-299.

- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993): Quinto programa de política y actuación en materia de medio ambiente "Hacia un desarrollo sostenible" (1993-2000). DOCE C 138, de 17 de mayo de 1993.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1995): Informe de aplicación del V Programa. COM(95) 624 final.
- FERNANDEZ DE GATTA, D. (1995): *"El marco normativo de los instrumentos económicos y fiscales para la gestión de residuos industriales"* en "I Conferencia Internacional de Gestión de Residuos", Sevilla.
- FRANCO SALA, L. (1995): *Política económica del medio ambiente*. Cedecs Economía, Barcelona.
- OCDE (1989): L'utilisation des instruments économiques pour la protection de l'environnement, Paris. Versión parcial castellana de Villanueva de Azcona, "La utilización de instrumentos económicos para la protección del medio ambiente", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº2, 1990, pp.215-240.
- PEARCE, D.W; TURNER, R.K (1995): *Economía de los recursos naturales y del medio ambiente*. Colegio de Economistas de Madrid.
- PLAN NACIONAL DE RESIDUOS PELIGROSOS 1995-2000, B.O.E 114, de 13 de mayo de 1995.
- POVEDA DE LA IGLESIA, J (1995): *"Recogida y tratamiento de aceites usados y su financiación"* en "I Conferencia Internacional de Gestión de Residuos", Sevilla.