

Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria

22 de abril de 2022

1. INTERVENCIÓN INICIAL

Dentro del Libro blanco sobre la reforma tributaria se incluye un capítulo de fiscalidad medioambiental que tiene entre sus principales objetivos justificar la importancia sistémica de la fiscalidad medioambiental en el conjunto de la reforma fiscal y ofrecer un catálogo de soluciones a corto, medio y largo plazo.

El capítulo se estructura en 6 apartados y contiene 19 propuestas de detalle asociadas con las áreas prioritarias.

1.1. Diagnóstico

- El peso actual de los impuestos medioambientales en España es muy reducido (1,8 % vs. 2,4 % media UE).
- El Informe de la Comisión Lagares distinguió entre impuestos medioambientales (en rigor) e impuestos “pretendidamente” medioambientales que tenían fundamentalmente naturaleza recaudatoria (parte importante de los impuestos autonómicos definidos como ambientales tienen esta naturaleza).
- La regulación actual es compleja y asistemática, con deficiencias cualitativas y cuantitativas, las figuras concretas son heterogéneas y sin configuración.
- El sistema fiscal actual no contribuye al cumplimiento de los objetivos medioambientales de España (transición ecológica, la descarbonización...).

1.2. Mensajes principales

- Proteger el medioambiente es un compromiso jurídico.

- El papel de la fiscalidad es esencial para dar contenido al principio “quien contamina paga”.
- Algunas ideas básicas consideradas en los trabajos:
 - Gradualismo y atención a la situación macroeconómica.
 - Compensaciones a colectivos afectados.
 - Protección de la competitividad.
 - 19 propuestas de reforma y figuras nuevas.
 - Simulaciones ilustrativas del impacto.

1.3. Premisas y directrices

- Racionalidad medioambiental. Los tributos medioambientales son relevantes para la transición ecológica y para proteger la salud (mitigación de la contaminación). La fiscalidad debe integrarse en el marco regulatorio y en el contexto fiscal para evitar sobreimposiciones. Por ejemplo, en el análisis se ha tenido en cuenta el marco de políticas europeas incluido en el paquete *Fit for 55* presentado por la Comisión Europea en julio de 2021.
- Coordinación y complementariedad con el contexto regulatorio y medioambiental (semestre europeo). Se han tenido también en cuenta todas las cuestiones relacionadas con la gobernanza y las competencias tributarias.
- Efectividad. Se busca abordar una transformación efectiva de las inversiones y decisiones en el ámbito de las tecnologías limpias y trabajar en la adecuada asignación del nivel competencial.
- Áreas prioritarias de actuación.
 - Electrificación sostenible en línea con la ley de cambio climático.

- Movilidad sostenible y compatible con la transición ecológica.
- Economía circular (por ejemplo, en el sector residuos y extracción de materias primas).
- Incorporar los costes medioambientales al precio del agua.

1.4. 19 propuestas en torno a las áreas de actuación

- Electrificación sostenible: supresión del impuesto de producción eléctrica, mejoras en el diseño y efectividad de impuestos autonómicos, modificaciones de impuestos a la electricidad para promover electrificación (por ejemplo, reducir el tipo de gravamen al mínimo).
- Movilidad compatible con la transición ecológica (aquí está el grueso de las propuestas): cambios en la tributación de los combustibles (aviación, marítimo, agrario...), equiparación de la fiscalidad gasolina y diésel, modificación del impuesto a la electricidad, modificación del impuesto de matriculación, modificación del impuesto de circulación, creación de un tributo local a la congestión incorporando el factor de contaminación acústica, pagos por el uso de infraestructuras viarias, creación de un impuesto por billetes de avión.
- Circularidad: reformulación del impuesto municipal de residuos, creación de un impuesto sobre fertilizantes nitrogenados...
- Uso del agua: coordinación y cooperación para mejorar el diseño de los impuestos autonómicos, reforma de tributos para cobertura de costes a infraestructuras hidráulicas, tributo sobre la extracción de recursos hídricos...

2. DEBATE

A lo largo de todas las intervenciones y cuestiones presentadas por los asistentes se destaca el contexto complicado debido a las tensiones inflacionistas (originadas

en parte importante por la evolución de los precios del gas natural), la preocupación del impacto de este tipo de medidas en la competitividad y los potenciales retos en términos de aceptación social. Varias intervenciones han apoyado medidas para promover la progresividad de las figuras fiscales y reforzar la incorporación del principio “quien contamina paga” al marco fiscal español.

■ A continuación, se resumen intervenciones individuales:

- La fiscalidad es el elemento transversal más importante para cambiar comportamientos. No obstante, no es suficiente, por lo que es importante aplicar el principio “quien contamina paga”. Adicionalmente, se deben llevar a cabo determinadas actuaciones y además habrá que abordar su potencial regresividad.
- La regulación y fiscalidad española no apuesta por la electrificación sostenible. Se echa en falta además un marco de transferencias entre sectores; sería útil plantearse medidas para transferir la recaudación de impuestos sobre vehículos convencionales para promover vehículos eléctricos.
 - o Se avanza en la progresividad del impuesto de circulación en función de las características del vehículo, pero no se dice nada sobre la progresividad en función del consumo energético o por renta. No está de acuerdo con la negación de partida a modificar el IVA.
- Se destacan dos cuestiones. En primer lugar, hay margen para aumentar la fiscalidad medioambiental en España y es posible reducir los impuestos a la electricidad llegando a un impacto final equilibrado. Pero hay un pequeño punto débil porque los impuestos sobre hidrocarburos son regresivos (el impacto sobre el primer y segundo decil es muy negativo). Por esta razón habrá que articular mecanismos de compensación. En segundo lugar, le sorprenden las conclusiones del libro blanco con relación al agua. En su día cuando se hablaba de cánones hidráulicos se hablaba más de tasas (basadas en coste) que de tributos. El informe destaca que la recaudación cubre solo un 60 % de los costes. Llama la atención este desequilibrio.

- Sería interesante plantear que parte de la recaudación de impuestos energéticos se destinara a ayudas en la transición energética para sectores que tienen que cambiar sus procesos productivos.
 - Los impuestos indirectos también tendrían que ser progresivos.
 - Los impuestos al diésel en el ámbito de la agricultura y la pesca habrá que diseñarlos con cuidado porque tienen una incidencia importante en la cadena de valor. Especialmente pequeñas y medianas empresas. Es necesario plantear un esquema robusto de ayudas a estas empresas.
 - Aunque no es un impuesto medioambiental, podría ser oportuno plantear un impuesto variable sobre la electricidad generada con agua. Tendría una finalidad meramente recaudatoria.
 - Los impuestos a la electricidad deberían reducirse como medida de apoyo a la electrificación, diferenciando claramente entre los que contaminan y los que no (ej. en el caso del impuesto sobre la producción eléctrica).
 - Será importante tener en cuenta el impacto sobre la competitividad de la industria y los flujos comerciales internacionales, así como sobre el nivel de precios que afronta el ciudadano de a pie.
 - Varias preguntas: ¿se pretende revisar todos los aspectos fiscales del país?; ¿se abordará la progresividad de impuestos indirectos? ¿Se aborda también la fiscalidad que afecta al sector de la pesca? (elemento comparativo con Europa).
- o Hay que considerar especificidades sectoriales. En el caso de la pesca, existen importantes retos a su viabilidad.
- Se aprecian dificultades para poner en marcha medidas fiscales como las propuestas en el libro blanco en un contexto donde los precios de la energía están especialmente altos.
 - Independientemente de las recomendaciones de este libro blanco los impuestos van a subir sí o sí por los elevados niveles de deuda y el déficit fiscal.

Preocupa la competitividad porque la mayoría de estos impuestos se concentran en el sector transporte, lo que impacta al conjunto de la cadena de valor. En este sentido se debería incluir un análisis detallado del impacto en el PIB.

- Este tipo de instrumentos fiscales no van a ser suficientes para abordar con éxito el reto climático o la problemática en términos de seguridad energética, será necesario implementar obligaciones, estándares, regulaciones directas al consumo...
- Siempre desde los compromisos jurídicos habrá que coordinarse con los marcos comunitarios. En particular después del *Fit for 55* esto será importante. También a nivel internacional con los futuros ajustes en frontera por emisiones de CO₂.
- Tratar de corregir desacoplamientos con los objetivos medioambientales, ordenar la cascada tributaria haciéndola más eficiente... En los términos más puntuales de simplicidad, compensación... Serían necesario adaptar instrumentos en España a la altura de las circunstancias.
- Este informe llega en un contexto económico, político y social muy complicado. Las propuestas son muy razonables pero el gobierno que quiera actuar se encuentra con las manos atadas. Habría que dejar claro a la sociedad la finalidad. Sería importante ver si se puede vincular al Fondo de Sostenibilidad del Sistema Eléctrico. La recaudación es fundamental desde un punto de vista político.
- En relación con el territorio, la fiscalidad territorial es una cuestión que afecta muy de cerca a los proyectos renovables. En muchas CC. AA. se ha puesto fiscalidad sobre energías renovables y sería necesario abordar esto.
- En el contexto actual, se están proponiendo medidas “de precio” como la minoración de ingresos a las tecnologías “inframarginales” del mercado eléctrico por el precio del gas, lo que afecta negativamente a las energías renovables dando señales contradictorias a la transición energética.

- En la medida en que la electricidad es un bien esencial, el aumento del precio de la electricidad introduce sobrecostos al conjunto de la economía (inflación) y tiene también impacto sobre los niveles de producción. Esto generaría una dinámica de inflación y contracción. ¿Hasta qué punto no está pasando esto ahora por impuestos y por la evolución de los precios? ¿En qué medida se han analizado todos estos efectos indirectos, ajustes...? ¿Qué mecanismos de ajuste podría haber dentro del propio diseño?
- Se pregunta si se han tenido en cuenta medidas de aceptación social y si apuntan a trabajos futuros en el ámbito de la aceptación social (encuestas, debates...).
- Cuando se analizó la media del “Fondo de sostenibilidad del sector energético” se tuvo en cuenta su impacto en el sector transporte y en el PIB. Se producían reducciones importantes de PIB y bienestar. La clave es qué alternativas hay disponibles teniendo en cuenta la elasticidad de la demanda. En este marco habrá que desarrollar medidas compensatorias y tener muy en cuenta la progresividad de los impuestos. El IVA, en general, es un impuesto progresivo en su implementación. Paga más el que más consume. Otra cosa es la comparativa entre productos. A veces es más efectiva una ayuda por renta que modificar el IVA para ser progresivo. Se puede dar ayuda directa al consumidor.
- Sobre el ajuste en frontera, es un tema fundamental pero el problema es que la subida de precios de los productos domésticos podría penalizar a los productos exportadores. La propuesta actual de ajuste en frontera presenta deficiencias que habrá que abordar en el proceso de negociación entre instituciones.
- Sobre el principio “quien contamina paga” es clave tener claro quién contamina. ¿Hasta qué punto hay un concepto único de quien contamina? Se ha dado el caso de impuestos que prohibían en la ley repercutir el coste.
- No se ha comentado nada sobre la edificación sostenible. ¿Está contemplado el vetar una tecnología? En el fondo esta decisión tiene un precio sombra.

- Se ha hablado de armonización europea y habría que ver cómo impacta todo esto en la competitividad de la industria europea. Todo esto impacta sobre el aumento de costes.
- Entre un libro blanco y el mundo político (con ministerios, CC. AA., aparato legislativo...) existe una brecha impresionante. Cuando se trata de implantar recomendaciones y medidas concretas se hacen necesarios instrumentos técnicos: hojas de ruta, marcos de gobernanza... Para bastantes temas hacen falta libros blancos sobre temas mucho más concretos. La pregunta última es ¿la verdad, sirve para algo un libro blanco?

3. RESPUESTA DE LA PONENTE

- Se ha pretendido hacer un documento didáctico que vaya más allá del contexto actual y se pueda utilizar para el futuro.
- Desde el punto de vista ambiental, se pide que sea efectivo el principio “quien contamina paga” y que sea inspirador, junto con el principio de capacidad económica. El contenido de dicho principio es un concepto jurídico indeterminado pero que está citado en los tratados de la UE. Algunas reflexiones adicionales:
 - La regulación actual sobre el principio quien contamina paga es insuficiente.
 - Hay hueco para aumentar la fiscalidad ambiental para España al nivel de su entorno. Se apuesta porque sea un instrumento para financiar otras políticas públicas.
 - El principio quien contamina paga debería concretarse a través de la definición del hecho imponible.
 - Se destaca la experiencia de Suecia, donde un impuesto de CO₂ no solo redujo las emisiones, sino que subió el PIB.
 - El tema de los ajustes en frontera por emisiones de CO₂ (CBA, en sus siglas en inglés) se aborda, pero de forma general porque se está desarrollando dentro de la UE en el marco de las negociaciones del paquete *Fit for 55*.

- El grupo de expertos también abordó el tema de las transferencias de impuestos. Se ha incluido que todas las propuestas son susceptibles de un desarrollo técnico que tendrán que hacer los ministerios.
- Existe un capítulo específico de IVA donde se abordan muchas de las cuestiones planeadas.
 - El IVA es un impuesto al consumo y no se puede admitir el carácter progresivo.
- El instrumento fiscal es una pieza como otra cualquiera que tiene que encajar en el resto del marco regulatorio.
- En tema de transparencia y aceptación fiscal se ha visto en el barómetro fiscal que la sociedad aprueba subidas de impuestos para proteger el medioambiente.
- El uso finalista de la recaudación es una alternativa porque es un mensaje muy claro a la sociedad, viendo que el esfuerzo que se pide se utiliza para objetivos concretos.
- En el libro blanco también se incluye como recomendación la necesidad de elaborar estudios *ex ante* y *ex post* sobre temas fiscales e incentivos asociados.
- Muchos incentivos fiscales no funcionan porque los costes indirectos de aplicar esas deducciones son muy elevados. Hay que analizar si se revisan o no. A veces cuesta más gestionar el impuesto que lo que se recauda.
- No se ha incluido el tema de CC. AA. en el ámbito de propuestas, pero si se han hecho reflexiones sobre la necesidad de que haya una ley marco de fiscalidad ambiental que regule los mínimos.
- Si las deficiencias están detectadas, habrá que corregir lo que está mal, aunque el momento económico no sea el más adecuado para otras cuestiones.

- Si hay alternativas de compensación sobre determinadas figuras impositivas deberían estar explicitadas en la propia ley. Estas ayudas fiscales pueden ser vía crédito de impuestos, exenciones fiscales... También es importante la gobernanza para que los fondos lleguen a los destinatarios y haya una coordinación adecuada entre administraciones.
- Existe un consenso amplio sobre la necesidad de reducir el impuesto sobre la producción eléctrica y sobre su efecto nocivo y distorsionador.
- Todos los impuestos deberían ayudar al cambio tecnológico prohibiéndose lo verdaderamente dañino en términos medioambientales. Los instrumentos deben ser coherentes y coordinados.