



LA TRIBUTACIÓN AMBIENTAL COMO HERRAMIENTA DE LA AGENDA 2030: HACIA UNA REFORMA FISCAL ECOLÓGICA EN ESPAÑA

Miguel Buñuel. Universidad Autónoma de Madrid
CT.37 Fiscalidad Ambiental
#CONAMA2022

CONAMA2022



PALACIO MUNICIPAL
DE IFEMA, MADRID

CONAMA2022.ORG

Índice

- 01** La tributación ambiental como herramienta de la agenda 2030 y su relación con los ODS
- 02** ¿Por qué cualquier reforma fiscal en España debería ser también una reforma fiscal ecológica?
- 03** Una propuesta de Reforma Fiscal Ecológica para España desde la Universidad Autónoma de Madrid

01

**LA TRIBUTACIÓN AMBIENTAL
COMO HERRAMIENTA DE LA
AGENDA 2030 Y SU RELACIÓN
CON LOS OBJETIVOS DE
DESARROLLOS SOSTENIBLE**

Relación con los ODS

- ODS 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades
- ODS 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos
- ODS 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna
- ODS 8: Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos
- ODS 9: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización sostenible y fomentar la innovación
- ODS 11: Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles
- ODS 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles
- ODS 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos

02

**¿POR QUÉ CUALQUIER
REFORMA FISCAL EN ESPAÑA
DEBERÍA SER TAMBIÉN UNA
REFORMA FISCAL ECOLÓGICA?**

Ventajas de los tributos ambientales

- Son muy eficaces para conseguir objetivos ambientales
- Son eficientes: permiten alcanzar cualquier objetivo ambiental al mínimo coste
 - Igualan el coste marginal de reducir la contaminación entre fuentes de emisión
- Corrigen una “subvención” injusta
- Proporcionan mayores incentivos a la innovación tecnológica que los enfoques meramente normativos
- Generan ingresos. Usos: medioambientales, aumento general de la recaudación, devolución por transferencia, reducción de otros impuestos (reforma fiscal ecológica)
 - Teoría del doble dividendo

Obstáculos a los tributos ambientales: posible regresividad

- Los impuestos sobre la energía son probablemente ligeramente regresivos en general
- Este efecto puede reducirse fácilmente a través de medidas compensatorias bien diseñadas
- Además, frecuentemente se ignoran:
 - Los efectos de una RFE sobre el empleo
 - La distribución de los beneficios ambientales de los tributos, que pueden beneficiar más a la población con menos renta
- Resultados tanto teóricos como empíricos muestran que la imposición energética puede ser progresiva en países como Italia y España

Obstáculos a los tributos ambientales: merma de competitividad internacional

- Nuevamente, este efecto puede reducirse fácilmente a través de medidas compensatorias bien diseñadas
- Aumento de precios internacionales del petróleo y del gas vs. aumento del precio de la energía causado por la tributación ambiental
- Fuentes de aumento de la competitividad:
 - Eficiencia de los tributos frente a otro tipo de regulación
 - Incentivo a la I+D+i
- Evidencia internacional: las RFE pueden afectar a la competitividad de la industria tanto positiva como negativamente, pero incluso cuando los efectos son negativos tienden a ser pequeños
- Papel importante: propuesta de la Comisión de Reglamento por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC)
 - Aunque el MAFC funcionará en paralelo con el EU ETS, su aprobación también hará que las exenciones a los tributos ambientales para evitar efectos negativos sobre la competitividad sean innecesarias

03

**UNA PROPUESTA DE REFORMA
FISCAL ECOLÓGICA PARA
ESPAÑA DESDE LA
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE
MADRID**

Contexto actual tomando como ejemplo los combustibles de automoción

	Euros por litro en julio de 2022				Media 2019			
	Gasolina 95		Gasóleo automoción		Gasolina 95		Gasóleo automoción	
Costes y márgenes	1,18623562	59,1%	1,250256198	63,4%	0,600863719	46,3%	0,625958678	51,5%
IEH	0,47269	23,5%	0,379	19,2%	0,47269	36,4%	0,379	31,2%
IVA	0,34837438	17,4%	0,342143802	17,4%	0,225446281	17,4%	0,211041322	17,4%
PVP	2,0073	100,0%	1,9714	100,0%	1,299	100,0%	1,216	100,0%

- Subida de precios experimentada entre los precios medios de 2019 (último año “normal”) y julio de 2022:
 - Gasolina: 54,5%
 - Diésel: 62,1%
- Calculemos la cuantía de un hipotético impuesto sobre el carbono que hubiera causado la misma subida de precios, asumiendo que este impuesto se trasladara íntegramente a los precios y que los costes y márgenes permanecieran constantes

Contexto actual tomando como ejemplo los combustibles de automoción

	Media 2019 + un impuesto sobre el carbono equivalente a la subida de precios a julio de 2022			
	Gasolina 95		Gasóleo automoción	
Costes y márgenes	0,600863719	29,9%	0,625958678	31,8%
IEH	0,47269	23,5%	0,379	19,2%
Impuesto carbono	0,585371901	29,2%	0,624297521	31,7%
IVA	0,34837438	17,4%	0,342143802	17,4%
PVP	2,0073	100,0%	1,9714	100,0%

- Este hipotético impuesto sobre el carbono hubiera tenido un tipo impositivo de:
 - Gasolina: 260,17 €/t CO₂e
 - Diésel: 247,74 €/t CO₂e

Contexto actual tomando como ejemplo los combustibles de automoción

- El descuento de 0,20 €/l aprobado por el RD-ley 6/2022 es equivalente a un impuesto negativo sobre el carbono con un tipo impositivo:
 - Gasolina: -73,46 €/t CO₂e
 - Diésel: -65,59 €/t CO₂e

**Entonces, no es el momento para planear una RFE. ¡¡ERROR!!
DEBERÍAMOS LEGISLAR YA PARA INTRODUCIR UN IMPUESTO SOBRE
EL CARBONO A MEDIDA QUE LA CRISIS ACTUAL VAYA REMITIENDO**

- P. ej., un impuesto sobre el carbono con el objetivo de que su tipo impositivo alcanzase 100 €/tCO₂e sólo cuando los precios sin impuesto volvieran como máximo a los niveles medios de 2019 estaría de facto imponiendo un precio suelo a los combustibles igual a los precios de 2019 más dicho impuesto. Asumiendo nuevamente que este impuesto se trasladara íntegramente a los precios, el resultado es el siguiente:

Contexto actual tomando como ejemplo los combustibles de automoción

	Media 2019 + un impuesto sobre el carbono con t=100 €/t CO ₂			
	Gasolina 95		Gasóleo automoción	
Costes y márgenes	0,600863719	38,2%	0,625958678	41,2%
IEH	0,47269	30,1%	0,379	24,9%
Impuesto carbono t=100 €/t CO₂e	0,225	14,3%	0,252	16,6%
IVA	0,272696281	17,4%	0,263961322	17,4%
PVP	1,57125	100,0%	1,52092	100,0%

	Gasolina 95	Gasóleo automoción
Aumento de precios 2022-2019 sin el descuento de 20 c	54,53%	62,12%
Aumento de precios 2022-2019 con el descuento de 20 c	39,13%	45,67%
Aumento de precios desde 2019 con un impuesto sobre el carbono con t=100 €/t CO₂ y con costes y márgenes como en 2019	20,96%	25,08%

Contexto actual tomando como ejemplo los combustibles de automoción

CONCLUSIÓN: PLANIFIQUEMOS YA NUESTRA RFE

- En el caso de los combustible de automoción, determinemos si el que acabo de proponer u otro es un aumento de precios razonable y actuemos a partir de ahí:
 - Eliminando el descuento de 0,20 € cuando este nos sitúe por debajo de ese umbral
 - Introduciendo el impuesto sobre el carbono para no bajar de ese umbral
 - Si una vez introducido el impuesto por completo (p. ej., $t = 100 \text{ €/tCO}_2\text{e}$) los costes y márgenes bajaran tanto que el PVP resultante fuera menos que ese umbral, el PVP podría reducirse (o aumentar t por encima de $100 \text{ €/tCO}_2\text{e}$)
- Hagamos lo mismo para todos los combustibles fósiles

Contexto actual tomando como ejemplo los combustibles de automoción

- Otro aspecto fundamental habitualmente olvidado (Buñuel, 2009):
 - Para que los impuestos sean efectivos para disminuir el consumo de combustible se requiere que el aumento de precio que generen conduzca a un máximo histórico del precio real de la gasolina o el gasóleo
 - Los efectos de los aumentos de los precios por debajo del nivel máximo histórico son despreciables
 - Los impuestos también deben incrementar el precio real a una tasa bastante mayor que aquélla a la que la renta real aumenta. De no hacerlo así, el efecto producido por el crecimiento de la renta cancelaría el efecto ocasionado por el aumento del precio, pues nuestros resultados indican que la elasticidad-renta es bastante superior a la elasticidad-precio

Propuestas: impuesto sobre el carbono

- Por su importancia ambiental y su capacidad recaudatoria debe ser el elemento central de una RFE
- Equivale a un impuesto sobre los combustibles fósiles cuyos tipos impositivos dependan del contenido en carbono de cada combustible
 - Equivale a un impuesto sobre las emisiones de CO₂
- En Buñuel (2011) proponía unos tipos moderados, pero crecientes en el tiempo: de 5 a 25 €/t en 10 años
- Hoy propondríamos, como mínimo, el tipo de 100 €/t antes señalado
- El resto de los elementos de aquella propuesta siguen siendo válidos

Propuestas: impuesto sobre el carbono

- Importante discrepancia con el Libro Blanco:
 - “En el caso de los GEI no hay margen para la alternativa impositiva porque el sector eléctrico ya se encuentra sujeto al EU ETS y, en caso contrario, se produciría superposición de instrumentos y doble pago por emisión de contaminantes” (p. 233)
- ¡Sí se puede! Alternativas:
 - Permitir que los sujetos pasivos del impuesto se deduzcan las cantidades pagadas por la compra de derechos de emisión
 - Eximir del pago del impuesto a los sujetos pasivos sometidos al EU ETS si $p > t$ y gravarlos por la diferencia $(t - p)$ si $t > p$, con independencia de que los permisos se reciban de forma gratuita o se adquieran mediante subasta
 - El segundo mecanismo equivale al primero para quienes hayan comprado todos sus permisos, pero no para quienes hayan recibido permisos gratuitos

Propuestas: otros impuestos sobre los combustibles fósiles

- IEH, impuesto especial sobre el carbón:
 - Igualar la tributación por litro en el IEH entre la gasolina y el diésel es algo totalmente arbitrario (discrepancias con el Libro Blanco)
 - Proponemos que el IEH tenga como base imponible el contenido energético de cada combustible, que debe gravarse con el mismo tipo impositivo por gigajulio
 - Lo mismo debería aplicarse al impuesto especial sobre el carbón
 - Puesto que se gravaría igual el carbón y el gas natural, no sólo los hidrocarburos, proponemos fusionar estos impuestos en un único Impuesto Especial sobre Combustibles Fósiles
 - Podría fusionarse con el Impuesto sobre el carbono
- No compartimos las propuestas de tributación separada de combustibles de aviación, marítimos y agrarios en el Libro Blanco, que deberían integrarse bajo el impuesto sobre el carbono y el impuesto especial sobre combustibles fósiles

Propuestas: impuestos sobre la electricidad

- Eliminación de tributos sobre la electricidad de nula eficacia ambiental y, en algunos casos, muy reducida capacidad recaudatoria y/o gran litigiosidad:
 - Impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica (eliminación propuesta por el Libro Blanco)
 - Impuesto sobre la producción de residuos radiactivos
 - Impuesto sobre el almacenamiento de residuos radiactivos
 - Canon por utilización de aguas continentales para la producción de electricidad
- Los tres últimos podrían ser absorbidos, junto con los variopintos tributos autonómicos que de una u otra forma gravan la electricidad, en un nuevo impuesto sobre la electricidad que se configure para gravar el resto de externalidades generadas por la producción de electricidad distintas de las emisiones de GEI
 - Grupo de trabajo con las CC.AA.

Propuestas: impuesto sobre las emisiones teóricas de los vehículos de motor

- Basado en las emisiones potenciales de cada tipo de vehículo
- Fusionaría los actuales impuestos de matriculación (IEDMT, de ámbito estatal, pero cedido a las CCAA) y circulación (IVTM, de ámbito municipal), manteniendo ambos componentes
 - El impuesto resultante de la fusión (habría que reformar la Ley de Haciendas Locales) podría pasar a ser un impuesto autonómico, pero con una cesión parcial del mismo a los municipios
- Se trataría de penalizar la compra y conducción de los vehículos menos eficientes en términos de kilometraje recorrido por unidad de combustible utilizado y que generan las mayores emisiones contaminantes
- Base imponible: una media de las emisiones contaminantes potenciales del vehículo ponderada por un factor de gravedad de las consecuencias ambientales de dichas emisiones

Propuestas: impuestos sobre residuos

- La Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, introduce impuestos que podrían mejorarse o complementarse en el futuro:
 - Impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables
 - La propuesta de Buñuel (2009) de Impuesto sobre residuos de envases, embalajes y bolsas extendía esta figura a todo tipo envases, no sólo los de plástico
 - Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos:
 - La propuesta de Buñuel (2009) de Impuesto mixto sobre residuos industriales y peligrosos o tóxicos proponía discriminar los residuos peligrosos a través de tipos incrementados

Propuestas: impuestos sobre residuos

- Tributos que consideramos no recomendables por tener nulo efecto sobre la reducción de residuos, pues gravan demandas inelásticas, al ser demandas derivadas:
 - Impuesto sobre aceites lubricantes
 - Impuesto sobre neumáticos nuevos
 - Impuesto sobre baterías
 - Impuesto sobre pilas
- No son verdaderos tributos ambientales; sólo sirven para recaudar. P. ej.: la tasa sobre pilas en Suecia para financiar el coste de informar al público, recuperar y reciclar las pilas usadas
- Para estos casos es factible usar sistemas de depósito-reembolso, como sugirió Buñuel (2002)
 - En el caso del aceite lubricante sería un impuesto parcialmente reembolsable

¡Gracias y Happy Thanksgiving Day!

Miguel Buñuel
miguel.bunuel@uam.es

