



UNIVERSIDAD  
COMPLUTENSE  
MADRID



CEU

# NUEVAS TENDENCIAS DE FISCALIDAD MEDIOAMBIENTAL EN LA UE

Marta Villar Ezcurra  
Catedrática de Derecho Financiero y Tributario

# UN REPASO A LA UNIÓN EUROPEA



Unión Europea

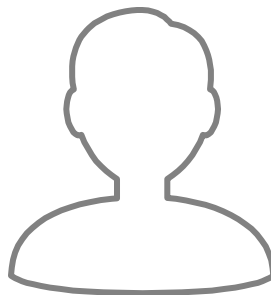
- **Organismo supranacional original**
  - Comunidad de Derecho y **estrategia** funcionalista
    - ❑ Armonización fiscal (DFE 2003)
    - ❑ Mercado interior (LCM, LCP, LCS, LCC)
    - ❑ Fondos europeos (Fondo Social para el Clima)
    - ❑ Control a las ayudas estatales (Art. 107 TFUE)
- **Marco CMNU: Objetivos ambiciosos descarbonización**
- **Carbon price UE: RCDE + fiscalidad energía (ETS+DFE)**
- **Fit for 55, Ley Clima, Ley Industria Cero Emisiones**

# UNA PREMISA

- La Política MA: dimensión **internacional** – **Acuerdos Int.**
- En las políticas CC, la **fiscalidad** es complemento a la regulación, los instrumentos de mercado y las PPNT
- El CC cambia ejes y estrategias regulatorias
  - **Ley Europea Clima:** MI, MI-Energía, MI-Energ y Clima
  - **PNIECs** instrumentos omnicomprendivos (infraestructuras, movilidad, economía circular, EE, EERR, edificación) controlados por la COMISIÓN
  - **PVE:** “RF para una **transición justa**” - **solidaridad**
  - **Presupuesto UE:** NOVEDAD recurso/plástico
  - **“Objetivo 55”:** integración de sectores con la fiscalidad

# UNA SEGUNDA PREMISA EL NUEVO DERECHO DE LA ENERGÍA

*Derecho de la Energía*

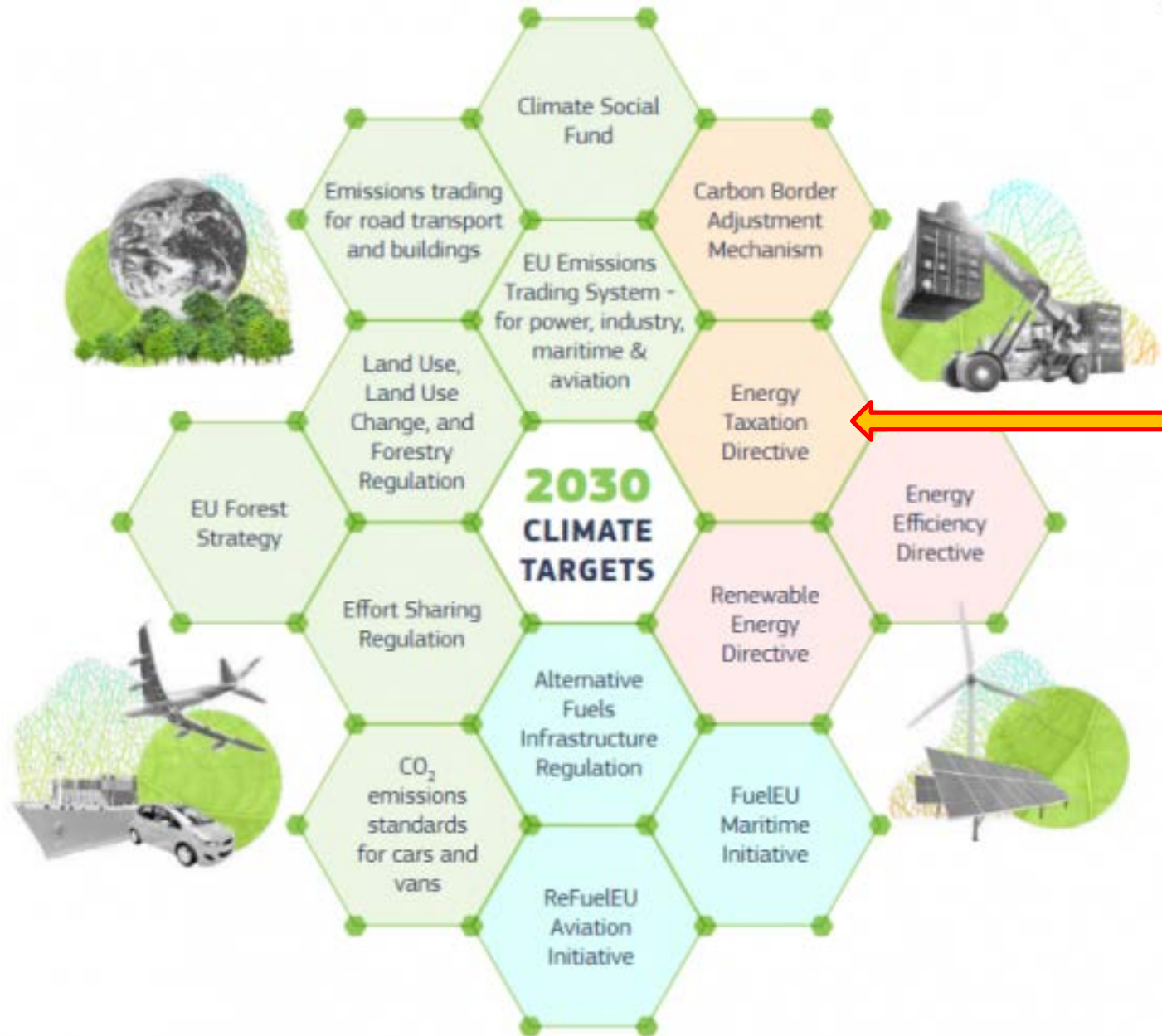


Consumidor y demanda

- Grandes centrales en manos de pocas empresas y redes de transporte y distribución
- Centros de consumo muy distantes



**Generación distribuida  
y  
autoconsumo**



# LA DIRECTIVA DE FISCALIDAD ENERGÉTICA

- **ÁMBITO DE APLICACIÓN:** ARMONIZACIÓN FISCAL - productos energéticos y electricidad, definidos por la Nomenclatura Combinada (electricidad, gas natural, carbón) y usos imponibles **sólo cuando se utilizan como carburantes o combustibles de calefacción**
- **Niveles mínimos de imposición** *“carga total que representa la acumulación de todos los impuestos indirectos (a excepción del IVA) calculada directa o indirectamente sobre la cantidad de productos energéticos o de la electricidad en el momento de su puesta a consumo”*
- **FLEXIBILIDAD:** los EEMM pueden establecer **exenciones o reducciones** al nivel de imposición y el CONSEJO autorizar nuevas

FALLO: LA DFE NO PROMUEVE EL USO DE ENERGÍAS RENOVABLES NI INCENTIVA AL AHORRO DE ENERGÍA

# ACTUACIONES POSIBLES DE LAS MEDIDAS TRIBUTARIAS

- **INCENTIVOS FISCALES A COMPORTAMIENTOS MA DESEABLES**
- **TRIBUTOS DISUASORIOS ACTUACIONES PERJUDICIALES AL MA**
- **TRIBUTOS DESTINADOS A COMPENSAR EL DAÑO MA Y A FINANCIAR INVERSIONES EN ENERGÍAS O TECNOLOGÍAS LIMPIAS**
- **TRIBUTOS ADUANEROS QUE TRASLADAN LOS ESTANDARES NACIONALES O REGIONALES A LOS PRODUCTOS PROCEDENTES DEL EXTRANJERO**

**EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y UNA BUENA GOBERNANZA ES IMPORTANTE (ONU, OCDE, OMC...)**

# LOS EE.UU. - LA INFLATION REDUCTION ACT 270 MIL MILL DÓLARES EN CRÉDITOS FISCALES



# LA UE: MAFC O CBAM



# European Critical Raw Materials Act

2030 benchmarks for strategic raw materials:



## EU EXTRACTION

At least **10%** of the EU's annual consumption for extraction



## EU PROCESSING

At least **40%** of the EU's annual consumption for processing



## EU RECYCLING

At least **15%** of the EU's annual consumption for recycling



## EXTERNAL SOURCES

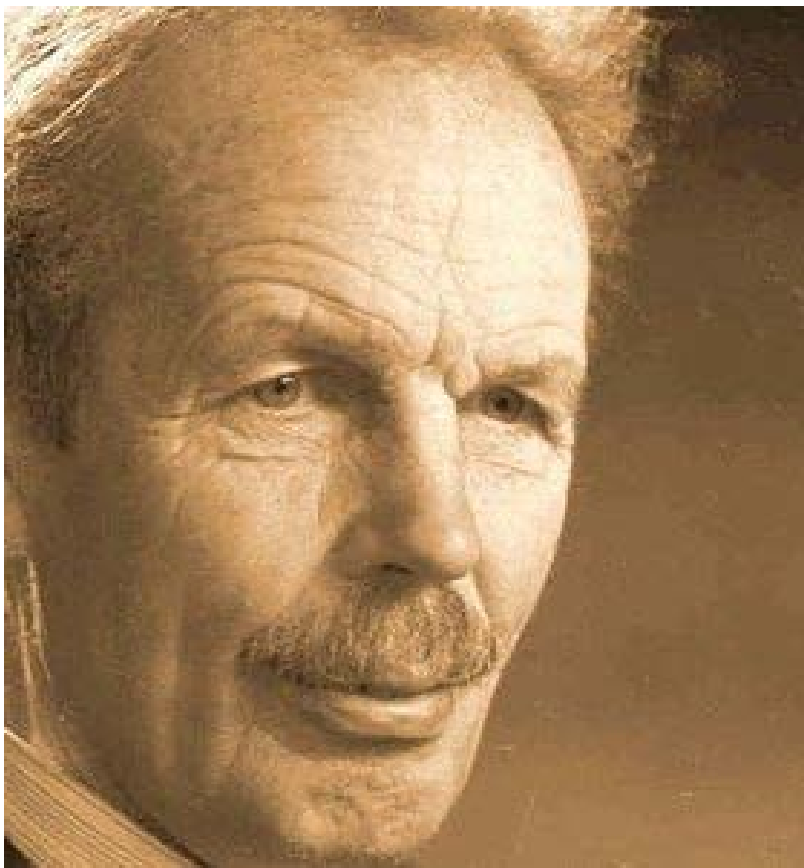
Not more than **65%** of the EU's annual consumption of **each strategic raw material at any relevant stage of processing** from a single third country



# ¿QUÉ PAPEL OCUPA LA FMA EN EL ESCENARIO DE LOS ODS Y DE LA DIMENSIÓN MA DE LA SOSTENIBILIDAD?

- **TENDENCIA DESTACADA: REFORMAS FISCALES VERDES**
  - ❑ Fuente de ingresos públicos
  - ❑ Contribución a los objetivos de sostenibilidad
  - ❑ Emisión de señales en precios (tarificación del carbono)
  - ❑ Sectores: energía, transporte, agua, residuos, plásticos
- **PROBLEMA DE LA ACEPTABILIDAD SOCIAL Y COORDINACIÓN DE NIVELES DE ACTUACIÓN**

# LAS REFORMAS FISCALES VERDES



- **FUNDAMENTOS** Pigou (1920), principio QCP y teoría del “**múltiple dividendo**”  
Informes RFMA (Mirrlees 2011; LBRF 2022)
- **PAÍSES PIONEROS:** Finlandia (1990)  
Suecia (1991) Noruega (1991) Dinamarca (1992) Holanda (1992)
- **SEGUNDA OLA:** RU (1996) Finlandia (1998) Alemania (1999) Eslovenia (1997) Estonia (2006) Croacia (2007) República Checa (2008)
- **TERCERA OLA:** Suiza (2008), Irlanda (2010) Italia (2012) Islandia (2013) Portugal (2014) Francia (2014)
- **CUARTA OLA:** **AFECTACIÓN,**  
**INCENTIVOS FISCALES EFECTIVOS**

# DESTINO DE LO RECAUDADO

Fuente - Banco Mundial

All uses can be assessed relative to efficiency, equity, administrative burdens and environmental impact		
OPTION	PROS	CONS
General government budget	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relatively simple to implement and manage.</li> <li>• Provide potential allocation to "best-use".</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lack of transparency in allocation.</li> <li>• Potentially limits acceptability if low trust in politicians.</li> </ul>
Revenue neutral-households	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Can be used to reduce distortions in other tax systems.</li> <li>• Ability to support lower-income/ vulnerable households.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potentially limited public awareness and understanding, unless direct "carbon transfers".</li> <li>• May divert revenue from better uses.</li> </ul>
Revenue neutral-firms	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Simple and easy to manage.</li> <li>• Support can be offered to emission-intensive sectors and trade exposed firms. May overcome oppositions from industry.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Less equitable than other revenue-recycling options. Might slow adjustment.</li> </ul>
Allocation for 'green' purposes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demonstrates commitment to 'green' initiatives.</li> <li>• Additional support for investment in infrastructure/R&amp;D programs with broad benefits.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limited flexibility due to need for long term allocation.</li> <li>• Possible mistrust of government 'schemes'.</li> </ul>
Support for developing countries	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demonstrate commitment to support objectives of Paris Agreement and SDGs.</li> <li>• Well established system for allocation and management.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potential public acceptability of use of revenues outside of the country.</li> </ul>
All options should be coupled with clear communication and transparency of revenue-use. Important that uses are relevant for a broad range of constituencies. Must observe country specific regulations/laws e.g. ear-marking.		



# MENSAJES PRINCIPALES DEL LB

- **Proteger el medioambiente es un reto para la humanidad (ODS) y un compromiso para España**
  - Además ... mitigar los efectos CC, fortalecer descarbonización, facilitar transición energética
- **El papel de la Fiscalidad y del principio ‘QCP’ es CLAVE para las políticas medioambientales**
  - Gradualismo y att. situación macroeconómica
  - Compensaciones a colectivos afectados
  - Protección de la competitividad
  - Reforma de figuras existentes y nuevas figuras
  - Simulaciones ilustrativas de impacto

## Tabla II.1 (p.221) - Compromisos Medioambientales de España y situación actual

Problema Ambiental / Año de referencia	Objetivo	Últimos datos
1. Emisiones Gases Efecto Invernadero (GEI) / 1990	-23% en 2030	+8,5% (2019)
1b. Emisiones GEI sectores difusos/2005	-26% en 2030 (-37,7% en 2030, Fit for 55)	-15,1% (2019)
2. Emisiones de Óxidos de Nitrógeno (NOx) / 2005	-41% entre 2020-2029 -62% a partir de 2030	-50,3% (2019)
3. Emisiones de Compuestos Orgánicos Volátiles Distintos del Metano (COVDM) / 2005	-22% entre 2020-2029 -39% a partir de 2030	-23,3% (2019)
4. Emisiones de Amoníaco (NH3) / 2005	-3% entre 2020-2029 -16% a partir de 2030	-2,8% (2019)
5. Emisiones de Materia Particulada 2,5 (PM <sub>2,5</sub> ) / 2005	-15% entre 2020-2029 -50% a partir de 2030	-8,6% (2019)
6. Eficiencia energética (Mtep)	Energía primaria: 122,6 (2020); 98,5 (2030) Energía final: 87,23 (2020); 73,60 (2030)	Energía primaria: 120,75 (2019) Energía final: 86,30 (2019)
7. Peso de los residuos producidos / 2010	-10% en 2020 -15% en 2030	-8,1%* (2018) -6,9%** (2018)
8. Residuos domésticos y similares destinados a preparación para reutilización y reciclado	50% en 2020	35% (2018)
9. Residuos no peligrosos de construcción destinados a preparación para reutilización y reciclado	70% en 2020	47% (2018)
10. Recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua	100%	67,9%

# ÁREAS PRIORITARIAS DE ACTUACIÓN

- **Fomentar la electrificación sostenible**
- **Movilidad compatible con la transición ECO**
- **Aumento de la circularidad**
- **Incorporación de costes MA al uso del agua**

**Tabla – Resumen de resultados de las propuestas de fiscalidad medioambiental**

Propuesta	Variación recaudatoria (millones de euros)	Variación de emisiones de CO <sub>2</sub>	Análisis distributivo
P1. Supresión IVPEE	-1.230,2	0,68%	Sí
P3. Reducción del IEE	-1.486,8	0,71%	Sí
P4. Tributación combustibles aviación, marítimos y agrarios	206,3 a 1.701	-1,52% a -12,90%	No
P5/P6B. Fiscalidad diésel y gasolina	2.621,3 a 6.850,2	-1,60% a -5,40%	Sí
P6A. Incremento accisa gas natural	634,1 a 1.960,6	-1,56% -7,53%	Sí
P7. Modificación IEDMT	862,6 a 2.335,1	ND	Sí
P8. Modificación IVTM	276,0 a 610,8	ND	No
P10. Pago por uso infraestructuras viarias	1.172,8 a 1.397,9	ND	No
P11. Impuesto billetes de avión	951,8	-5,59%	Sí
P13. Reforma tributación municipal residuos	294,6	ND	Sí
P14. Impuesto extracción áridos	426,4	ND	No
P15. Impuesto sobre fertilizantes nitrogenados*	279,9	-16,38%	No
P16. Extensión fiscalidad emisiones	932,3	ND	No
<b>Total</b>	<b>5.941,1 a 15.023,6</b>	<b>ND</b>	<b>--</b>

# MEDIDAS EXCEPCIONALES REBAJAS FISCALES Y WINDFALL TAXES

Reglamento UE 2022/1854 intervención de urgencia . Elevados precios de la energía

España: Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético ... (ART. 1)

- Se configura como una PPCP no tributaria con carácter temporal
- SP: «operadores principales» y personas/entidades que desarrollen en España actividades de producción de crudo de petróleo o gas natural, minería de carbón o refinado de petróleo y que generen, en el año anterior al del nacimiento de la obligación de pago, al menos el 75 % de su volumen de negocios a partir de actividades económicas en el ámbito de la extracción, la minería, el refinado de petróleo o la fabricación de productos de coquería (eximidos: si en 2019 cifra negocios inferior a 1.000 mil euros)
- Cuantificación: 1,2% importe neto cifra de negocios

# ¿ 'DECÁLOGO' - FISCALIDAD MEDIOAMBIENTAL?

1. Efectividad del principio QCP
2. Contribución de la FMA a los retos medioambientales
3. Coordinación con instrumentos regulatorios y de mercado generales y sectoriales
4. Integración con las figuras tributarias de finalidad recaudatoria
5. Coordinación niveles competenciales y cuestiones de gobernanza
6. Delimitación de áreas prioritarias de actuación
7. Gradualismo en la implantación de medidas
8. Paquetes compensatorios selectivos y específicos
9. Referencias comparadas
10. Marco jurídico constitucional, UE e internacional

# ALGUNAS IDEAS CONCLUSIVAS

1. Es tendencia destacada desde hace muchos años, la utilización y promoción de la FMA (y de las RFV) como fuente de ingresos y vía de contribución a la mejora del MA
2. Es nueva tendencia: utilizar recaudación para políticas sociales
3. Es nueva tendencia: La asociación de la FMA a los objetivos de acelerar la transición energética y reducir emisiones de GEI
4. Es nueva tendencia: poner en el centro el problema de la lucha contra el cambio climático, de la salud y de los recursos naturales

**EL PRINCIPIO DE “QUIEN CONTAMINA PAGA” VA TENIENDO CADA VEZ UN PAPEL MÁS DESTACADO**

**MUCHAS GRACIAS  
POR SU ATENCIÓN**

