

Cambio climático y desarrollo sostenible

# Fiscalidad medioambiental en España

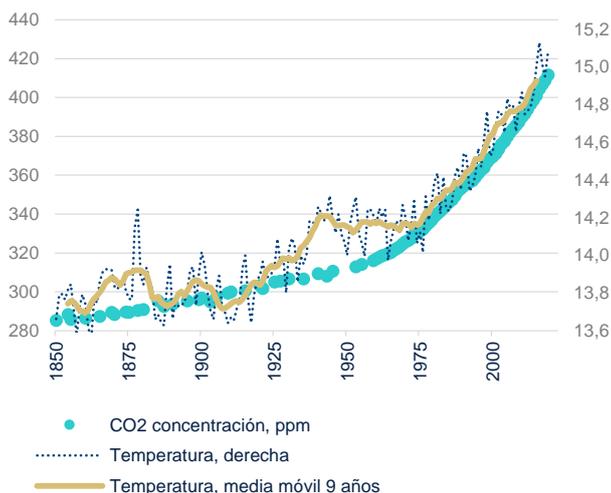
J. Julián Cubero / Pilar Más / Virginia Pou  
14 de enero de 2022

## La necesidad de combatir el cambio climático y sus efectos sobre el medio ambiente

**Emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y aumento de temperatura.** La emisión y acumulación de GEI en la atmósfera está provocando el aumento de la temperatura de la Tierra (véase el **Gráfico 1**). Los cada vez más frecuentes eventos climáticos severos (inundaciones, incendios, sequías, olas de calor) y la menor calidad del aire o el mero aumento de las temperaturas generan costes a la sociedad, tanto inmediatos como a largo plazo, por el deterioro del capital natural que soporta la vida.

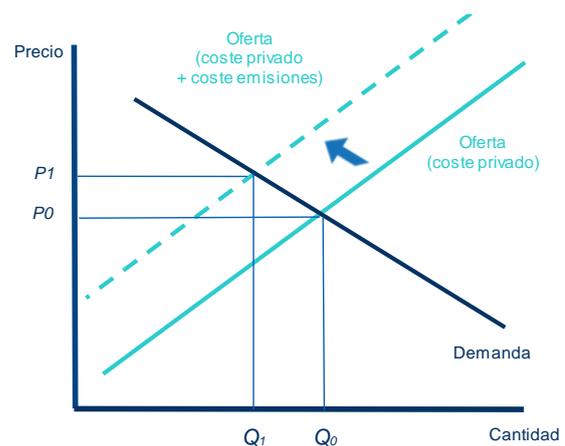
**El precio del carbono, un mecanismo efectivo para reducir las emisiones.** Sin intervención pública los agentes económicos carecen de incentivos para corregir la externalidad negativa que genera la degradación medioambiental causada por las emisiones de GEI. Al incorporar el coste medioambiental se desplaza la curva de oferta de emisiones hacia la izquierda y se eleva el precio de cada unidad potencialmente producida (véase el **Gráfico 2**).<sup>1</sup> La cantidad demandada y la de equilibrio, la efectivamente emitida, sería menor que antes de introducir el coste. Ese sobrecoste que se impondría para ir del equilibrio privado al equilibrio social es un *impuesto pigouviano*<sup>2</sup> que compensa el impacto de las emisiones en la productividad de la actividad económica (Andrés, J y Doménech, R., 2020), en la salud de la población, en la mayor severidad y frecuencia de eventos climáticos catastróficos o en el deterioro de la biodiversidad.

Gráfico 1. **CONCENTRACIÓN DE CO2 Y TEMPERATURA (PPM Y °C 1850-2019)**



Fuente: BBVA Research.

Gráfico 2. **LA EXTERNALIDAD NEGATIVA DE LAS EMISIONES**



Fuente: BBVA Research.

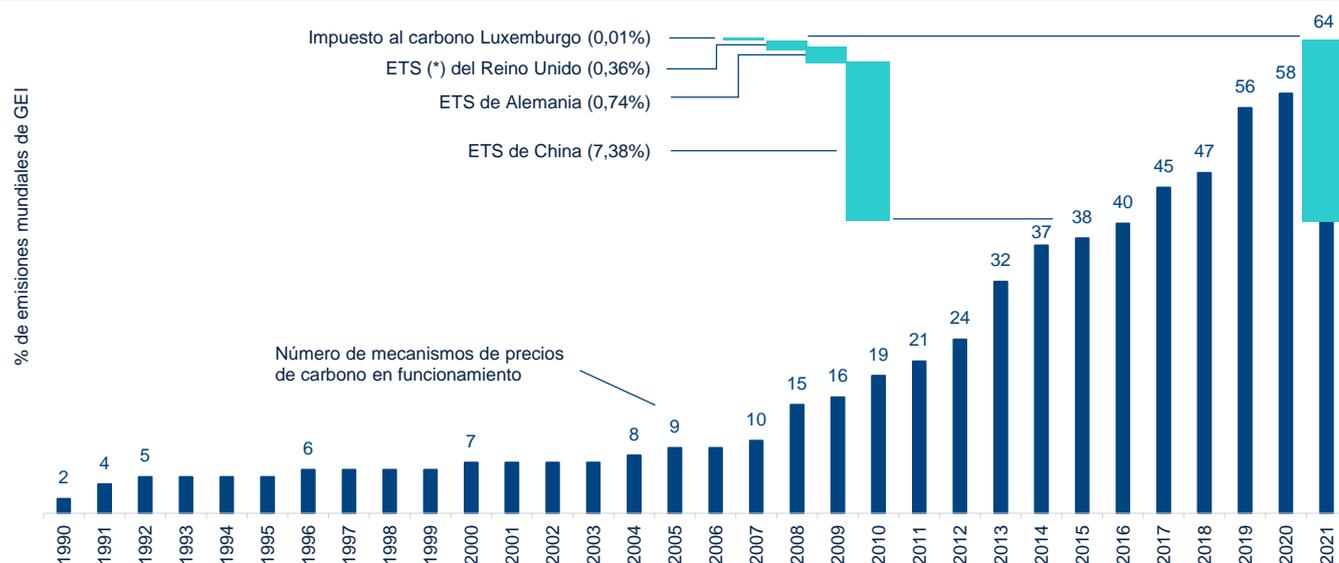
1: Para una revisión de algunos resultados empíricos y una discusión sobre la efectividad de los precios del carbono para reducir emisiones, ver “Carbon pricing: Reducing emissions in a cost-effective manner”, capítulo 2 de OECD, “Effective Carbon Rates. Pricing CO2 Through Taxes and Emissions Trading Systems” OECD 2016.

2: Los impuestos pigouvianos son aquellos que buscan corregir una externalidad negativa. El efecto del impuesto es lograr que el coste de la producción más el impuesto compense lo que le cuesta a la sociedad que se produzca ese bien. Deben su nombre al economista británico Arthur Pigou.

**Instrumentos diversos para combatir el cambio climático.** Las autoridades disponen de diferentes instrumentos para combatir los efectos del cambio climático, desde la regulación introduciendo herramientas de “orden y control”, hasta negociar acuerdos, introducir beneficios fiscales o subsidios y establecer impuestos o permisos de comercio, entre otros. Frente a la regulación, que otorga el poder al legislador y que no parece incentivar la innovación, los principales organismos internacionales recomiendan el uso preferente de impuestos para la consecución de los objetivos medioambientales (European Commission, 2021). Los impuestos dan más flexibilidad y autonomía a los agentes económicos en la toma de decisiones, favoreciendo además la innovación (OCDE, 2010).

**La fiscalidad medioambiental va ganando peso.** En la medida en que los impuestos medioambientales asignan un coste al daño causado por la contaminación, introducen incentivos a los agentes contaminantes para reducir sus emisiones y buscar alternativas más limpias de producción. Junto a ello, unos impuestos bien diseñados introducen transparencia y permiten conocer qué sectores o agentes contaminantes son más o menos penalizados. Asimismo, la tributación medioambiental es una fuente más de ingresos públicos que pueden destinarse a mejorar el gasto en la protección del medio ambiente o para reducir la carga fiscal de otros impuestos sobre la renta, el capital o el ahorro (Gago, A. y Labandeira, X. 2010), contribuyendo de paso a compensar su impacto regresivo. Es por ello que el uso de la fiscalidad medioambiental y la introducción de costes a las emisiones se han ido generalizando. En 2021, aproximadamente el 22% de las emisiones globales de GEI están sometidas a mecanismos de precios (véase el **Gráfico 3**), casi 7 pp más que en 2020 gracias al lanzamiento del sistema de comercio de emisiones (ETS por sus siglas en inglés)<sup>3</sup> de China en febrero de este año. Con todo, un nivel muy bajo para asegurar un impacto relevante de los mecanismos de precios de las emisiones, más aún si se considera que sólo 4 pp de las emisiones globales están o superan el rango de 40-80 dólares por tonelada recomendado para alcanzar el objetivo de limitar el incremento de la temperatura mundial respecto a los niveles pre-industriales a 2°C del Acuerdo de París.<sup>4</sup> El camino que queda por recorrer es largo en la implementación de mecanismos de precios del carbono (Barrutiabengoa, J.M., et al., 2020).

Gráfico 3. **PORCENTAJE DE GEI SOMETIDOS A INSTRUMENTOS DE PRECIOS (%)**



Fuente: World Bank, State and Trends of Carbon Pricing 2021.

3: En el mecanismo de ETS más habitual, se establecen y subastan unos derechos de emisión de GEI, de modo que se fija la cantidad de gases que llegará a la atmósfera, dejando al mercado la fijación de los precios con el intercambio de los derechos de emisión.

4: Rango recomendado por World Bank's 2017 High-Level Commission on Carbon Prices Report.

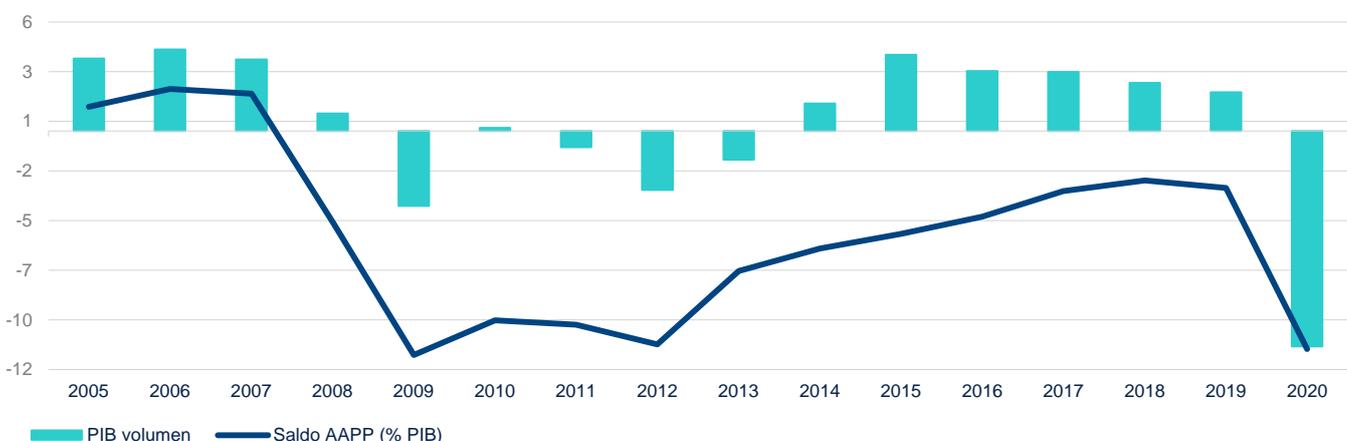
Ante el reto ineludible de la lucha contra el cambio climático, este observatorio presenta una visión general de la fiscalidad medioambiental en la Unión Europea, y en particular en España. Para ello, comienza la siguiente sección con una panorámica de las finanzas públicas de España y de su estructura fiscal en el contexto europeo, para abordar en la sección posterior la tributación medioambiental en el contexto de las cuentas medioambientales, comparando el sistema español con el del conjunto de países de la Unión Monetaria (UEM). Hay que destacar la importancia de la Contabilidad Medioambiental como instrumento de análisis de las interacciones entre la economía y el medio ambiente. Se trata de una operación estadística de síntesis cuyo objetivo es integrar de manera coherente la información medioambiental en el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), siguiendo la metodología del Marco Central del Sistema de Contabilidad Económica y Ambiental desarrollado por Naciones Unidas. Incluye un conjunto de cuentas que muestran las interacciones entre la economía, los hogares y los factores medioambientales. El observatorio finaliza con un apartado de conclusiones y recomendaciones generales para la reforma de la tributación medioambiental en España.

## La fiscalidad en España en el contexto europeo

**La COVID ha golpeado las finanzas públicas.** En 2020, gobiernos y bancos centrales desplegaron una extraordinaria batería de estímulos fiscales y monetarios para hacer frente a la crisis sanitaria y paliar al mismo tiempo sus efectos sobre la economía y la sociedad. En el ámbito de la Unión Europea, las políticas monetaria y fiscal proporcionaron el marco de financiación adecuado para las respuestas nacionales, protegiendo el funcionamiento del mercado único, evitando la fragmentación financiera y estableciendo protocolos de seguridad y salud.

El intenso apoyo fiscal frenó las caídas de la actividad y las pérdidas de puestos de trabajo, pero al mismo tiempo, junto al descenso de los ingresos, incrementó el déficit y la deuda pública hasta niveles sin precedentes. En España, el déficit repuntó hasta el 11% del PIB, similar al de 2009 y 2012 (véase el **Gráfico 4**), y la deuda pública alcanzó el 120% del PIB, frente al 7,2% y 100%, respectivamente, en la Zona Euro. Mantener a medio y largo plazo en países como España estos niveles de deuda podría poner en riesgo su sostenibilidad financiera, generando incertidumbre y lastrando el crecimiento potencial de la economía.

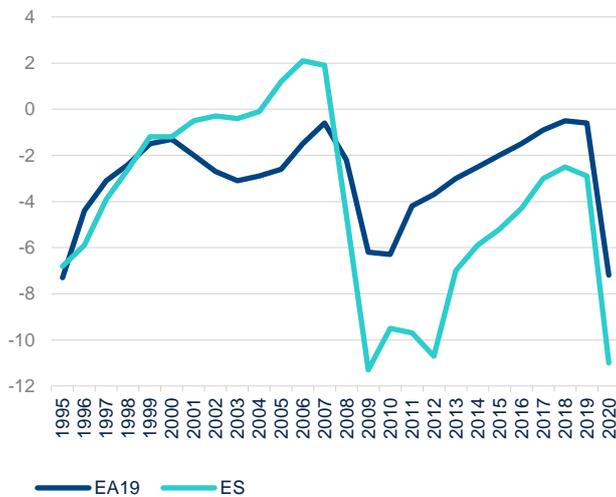
Gráfico 4. **SALDO PÚBLICO Y CRECIMIENTO DEL PIB EN ESPAÑA (% DEL PIB Y TASAS A/A %)**



Fuente: BBVA Research a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública e INE.

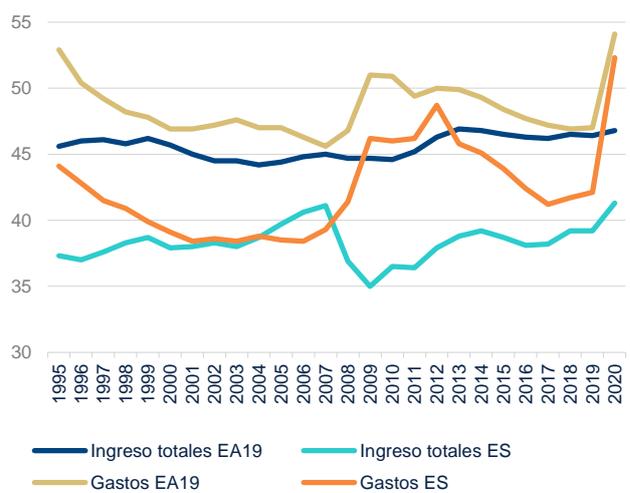
**El déficit público en España, por encima del de la UEM.** Entre 2013 y 2019, España avanzó de manera significativa en el proceso de consolidación fiscal, desde déficits cercanos al 11% del PIB hasta el entorno del 3%. Pese a ello, el déficit público se mantuvo por encima del promedio de la zona euro, alrededor de dos puntos en 2017-2019, como consecuencia de un diferencial negativo de ingresos sobre PIB, de -7 pp en 2019, superior al de los gastos, de -5 pp (véanse los **Gráficos 5 y 6**).

**Gráfico 5. SALDO PÚBLICO: ESPAÑA Y ZONA EURO (% PIB)**



Fuente: BBVA Research a partir de datos de Eurostat.

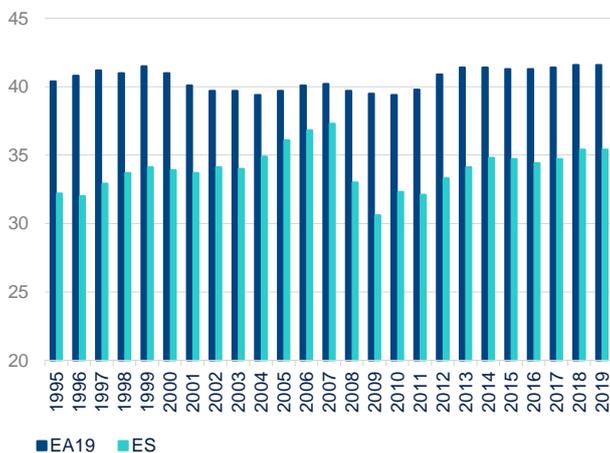
**Gráfico 6. INGRESOS Y GASTO PÚBLICO: ESPAÑA Y ZONA EURO (% PIB)**



Fuente: BBVA Research a partir de datos de Eurostat.

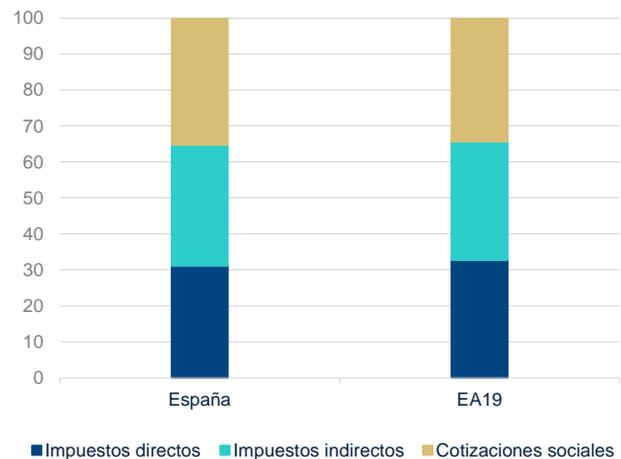
**La presión fiscal es inferior a la de la eurozona, con un peso algo mayor de los impuestos indirectos.** En los años previos a la pandemia, la ratio de ingresos tributarios sobre PIB se mantuvo relativamente estable, tanto en España como en la zona euro, en niveles próximos al 35% y el 40%, respectivamente (ver el **Gráfico 7**). No obstante, conviene destacar las limitaciones que presenta esta ratio como medida de presión fiscal. No tiene en cuenta la forma de financiación de las políticas públicas, la imposición o no de las prestaciones sociales, los efectos del ciclo económico y la economía sumergida, lo que dificulta la comparación entre países. Considerando estas cautelas, como se observa en el **Gráfico 8**, España presenta una estructura impositiva algo menos equilibrada que la de la media de la eurozona, con un peso inferior de la imposición directa (31% del total frente al 33% de la eurozona) y ligeramente superior en impuestos indirectos y cotizaciones sociales (34% y 35%, respectivamente, superiores en un punto a los de la zona euro).

Gráfico 7. **INGRESOS TRIBUTARIOS (% PIB)**



Fuente: BBVA Research a partir de datos de Eurostat.

Gráfico 8. **ESTRUCTURA IMPOSITIVA 2019 (% TOTAL IMPUESTOS)**



Fuente: BBVA Research a partir de datos de Eurostat.

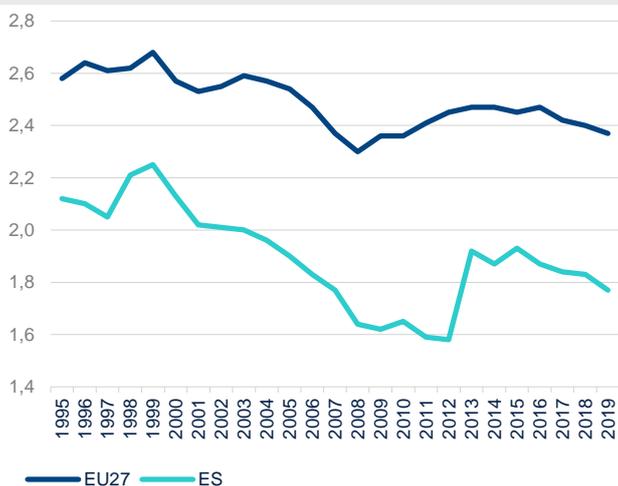
## Impuestos medioambientales en Europa y en España

Según el marco estadístico europeo desarrollado conjuntamente por Eurostat, la Comisión Europea, la OCDE y la Agencia Internacional de la Energía (AIE), los impuestos medioambientales son aquellos cuya base imponible se define como “una unidad física, o similar, de algún material con impacto negativo, comprobado y específico sobre el medio ambiente”. Al igual que el resto de impuestos del Sistema Europeo de Cuentas, los ambientales son pagos obligatorios y sin contrapartida, en efectivo, metálico o en especie, recaudados por las administraciones públicas o por las instituciones de la Unión Europea. Se clasifican en impuestos sobre energía, transporte, contaminación y recursos

**Los impuestos ambientales han perdido peso en los últimos años** tanto en los países europeos como en el conjunto de la OCDE (OECD, 2021). Los ingresos vinculados a la tributación medioambiental en los países de la zona euro alcanzaron la cifra de 280.041 millones de euros a finales de 2019, lo que representa un 2,4% del PIB y un 5,8% del total de ingresos impositivos (ingresos tributarios y cotizaciones sociales). Desde el inicio de la serie, en 1995, hasta principios de los 2000, la recaudación de impuestos medioambientales se mantuvo más o menos estable, tanto en términos de PIB como sobre el total de impuestos. Con la expansión económica de comienzos de siglo estos ingresos perdieron peso y, con la llegada de la crisis financiera en 2008 y, sobre todo, con la introducción de los ingresos por la venta de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el ETS, a partir de 2013, se inició una senda de recuperación que se prolongó hasta 2015-2016. A partir de ese momento se ha apreciado de nuevo una pérdida de peso de la imposición ambiental (véase el **Gráfico 9**).

Dentro de la zona euro, la evolución es heterogénea por países. Sólo Bélgica, Estonia, Grecia, Letonia, Holanda y Austria cerraron 2019 con impuestos ambientales, tanto en términos de PIB como de participación en los ingresos totales, por encima del promedio de la década de los 90. En España, como se observa en el **Gráfico 10**, la recuperación de los impuestos ambientales tras la crisis financiera fue especialmente intensa, debido a que se empezó a gravar la producción del carbón y la electricidad y, sobre todo, por los ingresos procedentes del ETS, llegando a alcanzar en 2019 la cifra de 22.018 millones de euros, 1,8% del PIB y 5% de los ingresos tributarios totales (con todo, 0,4 pp de PIB menos que el promedio de finales de los 90).

Gráfico 9. **EVOLUCIÓN DE LOS IMPUESTOS MEDIOAMBIENTALES (% DEL PIB)**



Fuente: BBVA Research a partir de datos de Eurostat.

Gráfico 10. **IMPUESTOS MEDIOAMBIENTALES EN ESPAÑA (MILLONES DE EUROS Y % SOBRE EL TOTAL DE IMPUESTOS)**



Fuente: BBVA Research a partir de datos de Eurostat.

Por **figuras impositivas**, en España el 82% de la recaudación ambiental de 2019 y 2020 se ha concentrado en impuestos sobre la energía, el 13% en impuestos sobre el transporte y el 5% en impuestos sobre contaminación y recursos (véase el **Gráfico 11**).

En 2019, la **tributación sobre la energía** en los países de la UEM varió desde el 3,0% del PIB en Grecia hasta el 0,9% en Irlanda, situándose el promedio de la zona euro en el 1,8% del PIB (218.130 millones de euros). Mientras, en España los impuestos sobre la energía sumaron 18.077 millones de euros, el 1,5% del PIB. Entre ellos, la mayor parte de la recaudación energética, casi el 76%, procedía del impuesto sobre hidrocarburos, que grava la emisión de dióxido de carbono en el consumo del combustible (véase el **Gráfico 12**). La imposición sobre el consumo y la producción de la electricidad suponían el 12% del total de impuestos sobre la energía y, los ingresos por ETS, el 5,6%.

Los **impuestos sobre el transporte** representan casi el 19% del total de los impuestos medioambientales del conjunto de la zona euro y se han mantenido estables desde 1995, en torno al 0,5% del PIB y el 1,2% del total de ingresos tributarios. La heterogeneidad entre países es menor en estos impuestos, variando desde el 1,0% del PIB en Malta hasta el 0,1% en Países Bajos, Estonia, Lituania y Letonia. En el caso de España, la evolución de los tributos sobre el transporte se ha visto condicionada por la modificación del impuesto especial sobre determinados medios de transporte, que entró en vigor en 2009 y que supuso una reducción de la recaudación del impuesto de más del 60%<sup>5</sup>. Así, los impuestos que gravan el transporte pasaron de representar en promedio el 5% del PIB en la década de los 90 al 4,3% en promedio tras la reforma de 2009. Por otro lado, más del 76% de los ingresos de los impuestos vinculados al transporte en España proceden del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, que grava la titularidad de los vehículos en función de su potencia, cilindrada, número de plazas o capacidad de carga, factores que en principio no tienen vínculo directo con la capacidad de contaminación de los vehículos.

5: El mayor cambio legislativo que se produjo con la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, fue que se empezó a gravar a los vehículos en función de las emisiones de CO2 en lugar de por cilindrada. El motivo de la caída de la recaudación fue doble, por un lado porque la nueva tarifa era más reducida que la anterior, y por otro lado, la adaptación de la industria a la nueva normativa fiscal (Conde-Ruiz, 2014).

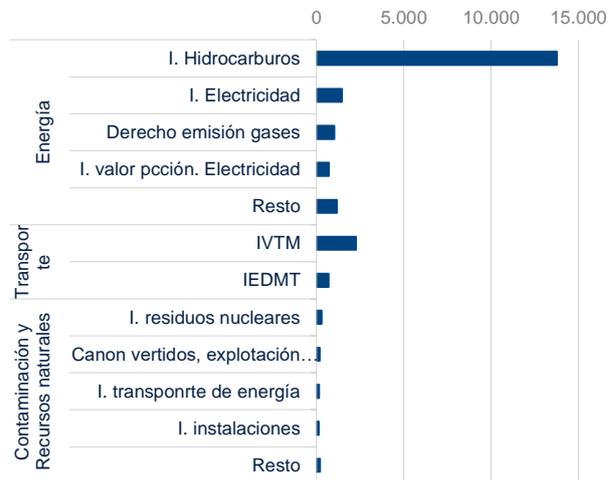
Finalmente, los **impuestos que gravan la contaminación y el uso de recursos naturales** tienen una participación marginal dentro de los ingresos tributarios. Apenas recaudan un 0,1% del PIB y representan un 0,2% del total de recursos tributarios en el conjunto de la zona euro. Oscilan entre el 0,4% del PIB en Holanda y su recaudación es prácticamente inexistente en Alemania. España ocupa una posición intermedia, con una recaudación y participación en los ingresos tributarios semejante a la de la media europea. Se incluyen aquí los impuestos que gravan emisiones contaminantes del aire o el agua, como el impuesto sobre los gases fluorados, que recauda un 8% del total de este grupo impositivo; el tratamiento de residuos, como los cánones sobre los residuos o el impuesto sobre el almacenamiento de residuos nucleares, que suponen el 50% del total; o, con un volumen más residual, los impuestos que gravan el aprovechamiento de los recursos naturales, como las licencias de caza y pesca o el impuesto extremeño de aprovechamientos cinegéticos.

Gráfico 11. **IMPUESTOS AMBIENTALES: ESPAÑA Y ZONA EURO (% PIB)**



Fuente: BBVA Research a partir de datos de Eurostat.

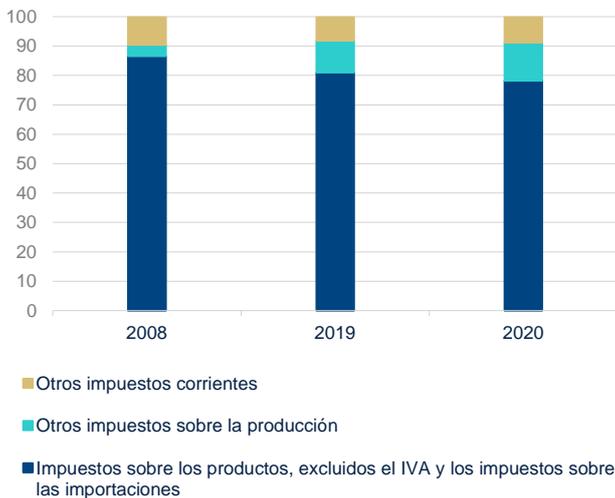
Gráfico 12. **PRINCIPALES IMPUESTOS AMBIENTALES EN ESPAÑA (MILLONES DE EUROS)**



Fuente: BBVA Research a partir de la Comisión Europea.

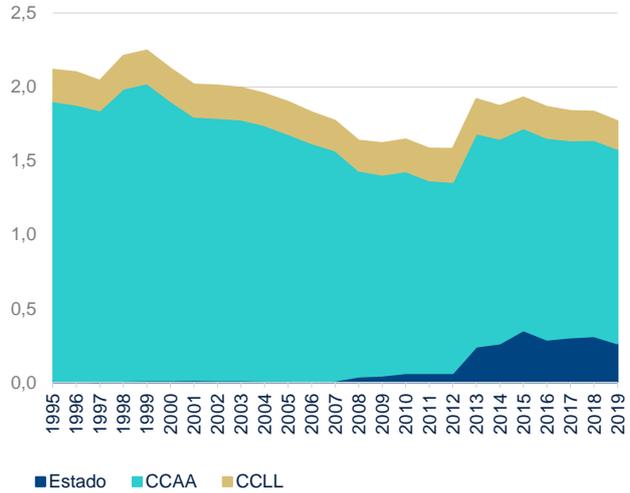
**Atendiendo a la clasificación del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) y, según cifras de la Contabilidad Medioambiental**, la mayor parte de los ingresos por impuestos ambientales en España corresponde a Impuestos sobre los productos, excluidos IVA e impuestos sobre importaciones, el 78% en 2020. Los Otros impuestos sobre la producción suponían el 13% y los Otros impuestos corrientes el 9%. Esta distribución ha variado respecto a 2019, con una ganancia de peso de los Otros impuestos sobre la producción (+2 puntos) y los Otros impuestos corrientes (+1 punto), en detrimento de los Impuestos sobre los productos, excluidos IVA e impuestos sobre importaciones, que pierden 3 puntos (véase el **Gráfico 13**).

Gráfico 13. **DISTRIBUCIÓN IMPUESTOS AMBIENTALES POR TIPO SCN (% TOTAL)**



Fuente: BBVA Research a partir de Cuentas Medioambientales INE.

Gráfico 14. **IMPUESTOS AMBIENTALES POR ADMINISTRACIONES (% TOTAL)**



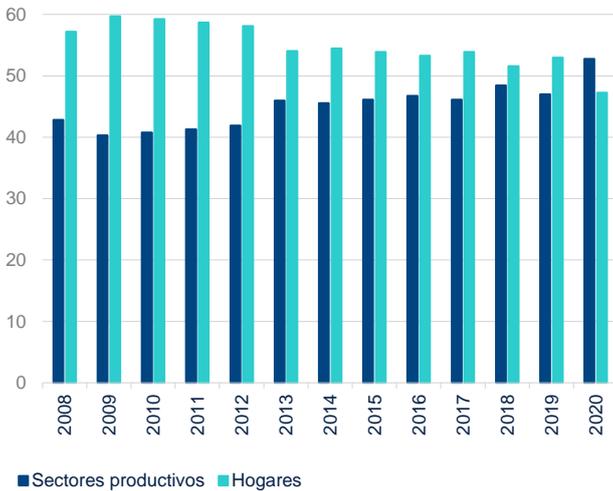
Fuente: BBVA Research a partir de Eurostat.

En otro orden de cosas, en un país descentralizado como España se requiere una observación sobre la distribución territorial de los ingresos. Como se observa en el **Gráfico 14**, las comunidades autónomas son beneficiarias de casi el 75% de los impuestos medioambientales, seguidas del Estado que recibe en torno al 15% del total. De esta manera, aunque la capacidad normativa recae fundamentalmente sobre la administración central, en la medida en que una parte importante de esos recursos va a financiar a las administraciones regionales, cualquier innovación o modificación sobre los impuestos medioambientales debe tener en cuenta la dimensión territorial.

## ¿Quiénes pagan los impuestos medioambientales?

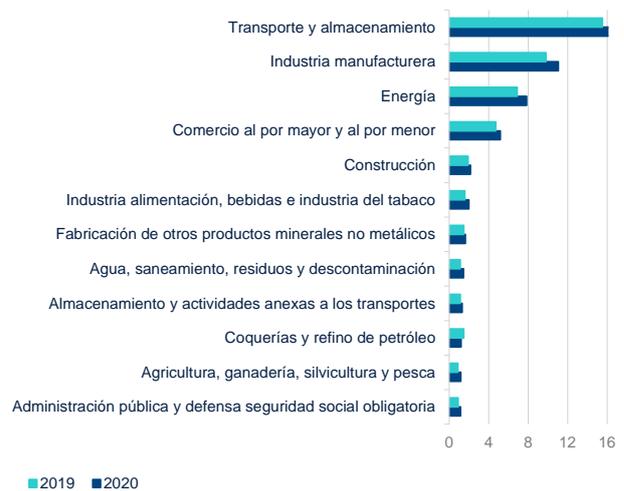
En 2020, por primera vez desde el inicio de la actual serie histórica (2008), los impuestos ambientales se concentraron en mayor proporción en los sectores productivos (53%) que en los hogares (47%), intercambiando ambos los pesos de 2019, tras verse afectados por las restricciones derivadas de la lucha contra la pandemia (véase el Gráfico 15). El cambio en la composición fue debido a los impuestos sobre la energía (sectores 55% y hogares 45%, frente a porcentajes del 48 y 52%, respectivamente, en 2019) y, en particular, al impuesto sobre hidrocarburos, que desde el primer momento sufrió las consecuencias de la caída de la actividad. Los principales productos gravados por este impuesto se vieron afectados con distinta intensidad, con descensos del 20,9% en la gasolina, más ligada al consumo de los hogares, y del 17,2% en el gasóleo de automoción, más relacionado con las empresas. Ello derivó en la ruptura de la tendencia de mayor protagonismo del consumo de gasolinas, concentrando en 2020 los sectores productivos un mayor porcentaje de impuestos sobre la energía que los hogares. Por su parte, los impuestos de transporte y los de contaminación y recursos mantuvieron su estructura inalterada respecto a 2019 (hogares, 77% de impuestos sobre transporte y 3% sobre contaminación y recursos). Por sectores, transporte y manufacturas son los que más impuestos ambientales han pagado, el 17% y 11% del total de sectores, respectivamente. Le siguen energía (8%), comercio (5,2%), construcción e industria de alimentación (2% ambos). Todos estos sectores incrementaron en 2020 el peso de la imposición ambiental respecto a la de 2019, como muestra el Gráfico 16.

Gráfico 15. **DISTRIBUCIÓN IMPUESTOS AMBIENTALES ENTRE HOGARES Y SECTORES (% TOTAL)**



Fuente: BBVA Research a partir de Cuentas Medioambientales INE.

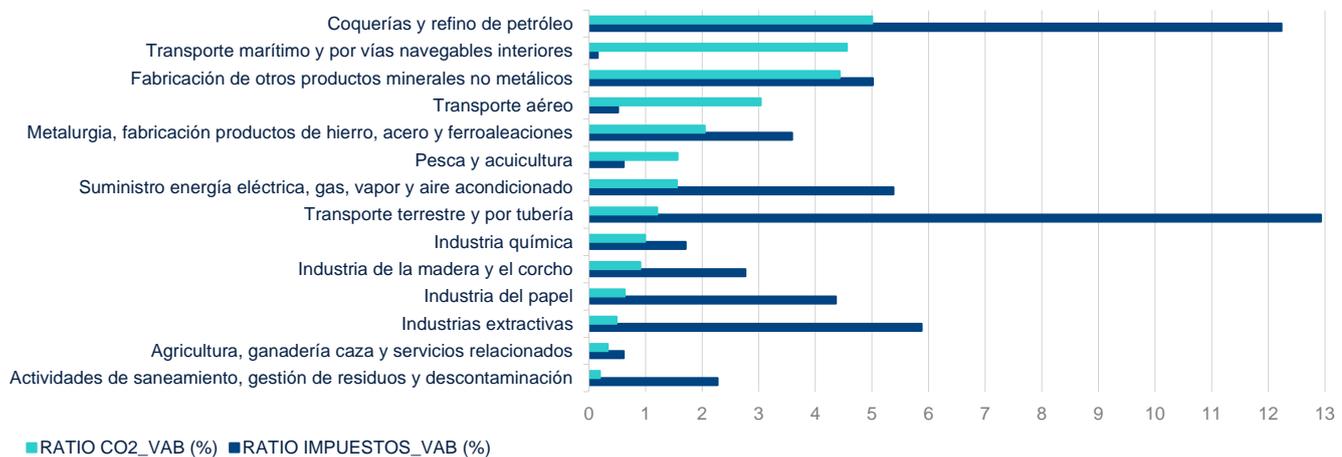
Gráfico 16. **DISTRIBUCIÓN IMPUESTOS AMBIENTALES POR TIPO DE SECTOR (% TOTAL IMPUESTOS AMBIENTALES SECTORES)**



Fuente: BBVA Research a partir de Cuentas Medioambientales INE.

**Los sectores que más emisiones de CO2 generan no siempre son los que más impuestos ambientales pagan**, como muestra el **Gráfico 17**. El sector de coquerías y refino de petróleo figura entre los de mayor intensidad de emisiones de CO2 (5 kg por unidad de VAB en 2019) y los que más impuestos ambientales pagan (12,2% por unidad de VAB), mientras que el transporte marítimo, segundo sector en intensidad de emisiones (4,6 kg por unidad de VAB), tiene impuestos ambientales que representan tan sólo el 0,2% de su VAB. En sentido contrario, el transporte terrestre es el sector de mayor presión fiscal ambiental (12,9%) y su intensidad de emisiones se sitúa en 1,2 kg por unidad de VAB. De ello se concluye que existen otros factores, además de las emisiones, principal causa del deterioro medioambiental, que influyen en la determinación de la base impositiva ambiental de los sectores productivos.

Gráfico 17. **IMPUESTOS AMBIENTALES E INTENSIDAD DE EMISIONES DE CO2 POR SECTOR 2019**  
(% VAB SECTOR Y KG POR UNIDAD DE VAB DEL SECTOR)



Fuente: BBVA Research a partir de Cuentas Medioambientales INE.

**Tras este análisis y, más allá de la recaudación por impuestos ambientales y de su destino, sería deseable analizar el diseño de cada impuesto existente actualmente y establecer las recomendaciones a seguir para alcanzar un sistema fiscal eficiente, transparente y adecuado.** Puesto que el objetivo de los impuestos ambientales es reducir el daño sobre el medio ambiente, sus tipos y bases imponibles deben estar diseñadas de manera que sean capaces de proporcionar los incentivos adecuados para incorporar cambios, de comportamiento y tecnológicos, que reduzcan el deterioro del medioambiente, independientemente de cual sea el destino de la recaudación.

## Conclusiones

En los apartados anteriores se ha mostrado el creciente protagonismo de la fiscalidad medioambiental, tanto en España como en Europa como instrumento preferente en la lucha contra el cambio climático, siguiendo las recomendaciones de organismos internacionales. No obstante, aunque se observa un proceso de convergencia hacia la media europea, la tributación medioambiental en España parece seguir un objetivo más recaudatorio que desincentivador de las conductas contaminantes. Muchos de los impuestos anteriormente mencionados no siempre ajustan la definición de su hecho imponible a una naturaleza y finalidad medioambiental. Este es el caso de impuestos como el de hidrocarburos cuya base imponible se expresa en unidades de peso o volumen del producto sin ninguna referencia a su incidencia sobre el medioambiente. Alcanzar los objetivos de descarbonización de la economía requerirá una revisión de los impuestos considerados medioambientales en España.

Junto a ello, existe una necesidad de incrementar los recursos de las administraciones públicas, de tal manera, que, a la par que el necesario ajuste del gasto público, permita volver a un proceso de consolidación fiscal que reconduzca las cuentas públicas españolas hacia una senda de sostenibilidad. De esta forma, y en el contexto de las acciones del Next Generation EU, se vuelve a plantear la necesidad de reforma amplia del sistema fiscal español, que debería contemplar necesariamente una revisión de la fiscalidad medioambiental. Siguiendo los preceptos internacionales, dicha reforma debería ser preferentemente neutra en términos globales, aumentando los recursos de los impuestos verdes en detrimento de otros tributos sobre la renta, el capital o el ahorro con

impacto negativo sobre la actividad. En aras de esa neutralidad, la reforma de la tributación medioambiental debería tender hacia unos pocos tributos, bien diseñados (eficientes, transparentes y sencillos) y con capacidad para corregir la externalidad negativa generada por las emisiones.

Adicionalmente, cualquier reforma que se plantee debería pivotar sobre la tributación de la energía (que como se ha visto anteriormente supone más del 80% del total de la recaudación medioambiental) y tener en cuenta las propuestas que se están planteando en la actual revisión de la Directiva Europea sobre fiscalidad de la energía.<sup>6</sup> En este sentido, la propuesta de la Comisión Europea va dirigida a establecer una nueva estructura de tipos impositivos basada en el contenido energético, y no en el volumen, de cada producto; y a ampliar la base imponible, incluyendo más productos y eliminando exenciones y reducciones actuales. Ello, obligaría entre otras, a reformar los impuestos sobre hidrocarburos, el carbón y la electricidad, y a introducir algún tipo de gravamen a los sectores de la aviación y el marítimo.

La reforma propuesta por la Comisión conllevaría a una subida de la imposición medioambiental que podría suponer una pérdida de equidad tributaria, penalizando a los más vulnerables. Por ello, contempla igualmente la posibilidad de eximir a los hogares vulnerables de la imposición al suministro de combustibles de calefacción o de electricidad, así como la aprobación de ayudas para facilitar la transición hacia fuentes de energía más limpias de dichos hogares. En este sentido, los recursos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia deberían facilitar dicha transición ecológica.

Junto a ello, las recomendaciones de reforma del sistema tributario español van dirigidas a reducir el número de impuestos medioambientales, refundiendo los múltiples impuestos que gravan la producción de la energía eléctrica, o los que gravan los vehículos, haciendo un sistema más sencillo y transparente. Igualmente, para favorecer la simplicidad del sistema, sería necesario la constitución de un marco tributario medioambiental claro a nivel estatal que, aun respetando la autonomía de las haciendas territoriales, establezca una regulación armonizada.

---

6: Véase la Propuesta de [DIRECTIVA DEL CONSEJO](#) por la que se reestructura el régimen de la Unión de imposición de los productos energéticos y de la electricidad.

## Bibliografía

- Andrés, Javier y Doménech, R. (2020), Cambio Climático y Crecimiento Económico, Revista de Geoeconomía, 2020.
- Barrutiabengoa, Joxe Mari, Cubero, J., Doménech, R.; Méndez-Marcano, R. (2020), Economía, sostenibilidad medioambiental y transición energética, BBVA Research oct-2020 (<https://bit.ly/3GfMRf1>)
- European Commission (2021), Taxation in support of green transition: an overview and assessment of existing tax practices to reduce greenhouse gas emissions, European Union. DOI: 10.2778/131101.
- Gago, Alberto y Labandeira, X. (2010), Impuestos ambientales y reformas fiscales verdes en perspectiva, WP 09/2010. Economics for energy.
- Helbling, Thomas (2020), Externalities: Prices do not capture all costs. Finance & Development. IMF, Feb-2020.
- United State Government (2021), Technical Support Document: Social Cost of Carbon, Methane, and Nitrous Oxide Interim Estimates under Executive Order 13990, Interagency Working Group on Social Cost of Greenhouse Gases, February 2021.
- Metcalf, Gilbert E., JH Stock, The Macroeconomic Impact of Europe's Carbon Taxes, NBER July-2020.
- OECD (2010), Taxation, innovation and the environment, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264087637-en>.
- OECD (2016), Effective Carbon Rates: Pricing CO2 through Taxes and Emissions Trading Systems, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264260115-en>.
- OECD (2021), The Annual Climate Action Monitor: Helping Countries Advance Towards Net Zero, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5bcb405c-en>
- Rennert, Kevin y Kingdon, C. (2019), Social Cost of Carbon 101, Resources for the Future, August 2019 (<https://bit.ly/3tdYGir>)
- Stern, Nicholas and Stiglitz, J.E (2017), High-Level Commission on Carbon Prices. 2017. Report of the High-Level Commission on Carbon Prices. Washington, DC: World Bank
- World Bank (2021), State and Trends of Carbon Pricing 2021, Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35620>, License: CC BY 3.0 IGO.

## AVISO LEGAL

El presente documento no constituye una "Recomendación de Inversión" según lo definido en el artículo 3.1 (34) y (35) del Reglamento (UE) 596/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre abuso de mercado ("MAR"). En particular, el presente documento no constituye un "Informe de Inversiones" ni una "Comunicación Publicitaria" a los efectos del artículo 36 del Reglamento Delegado (UE) 2017/565 de la Comisión de 25 de abril de 2016 por el que se completa la Directiva 2014/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a los requisitos organizativos y las condiciones de funcionamiento de las empresas de servicios de inversión ("MiFID II").

Los lectores deben ser conscientes de que en ningún caso deben tomar este documento como base para tomar sus decisiones de inversión y que las personas o entidades que potencialmente les puedan ofrecer productos de inversión serán las obligadas legalmente a proporcionarles toda la información que necesiten para esta toma de decisión.

El presente documento, elaborado por el Departamento de BBVA Research, tiene carácter divulgativo y contiene datos u opiniones referidas a la fecha del mismo, de elaboración propia o procedentes o basadas en fuentes que consideramos fiables, sin que hayan sido objeto de verificación independiente por BBVA. BBVA, por tanto, no ofrece garantía, expresa o implícita, en cuanto a su precisión, integridad o corrección.

El contenido de este documento está sujeto a cambios sin previo aviso en función, por ejemplo, del contexto económico o las fluctuaciones del mercado. BBVA no asume compromiso alguno de actualizar dicho contenido o comunicar esos cambios.

BBVA no asume responsabilidad alguna por cualquier pérdida, directa o indirecta, que pudiera resultar del uso de este documento o de su contenido.

Ni el presente documento, ni su contenido, constituyen una oferta, invitación o solicitud para adquirir, desinvertir u obtener interés alguno en activos o instrumentos financieros, ni pueden servir de base para ningún contrato, compromiso o decisión de ningún tipo.

El contenido del presente documento está protegido por la legislación de propiedad intelectual. Queda expresamente prohibida su reproducción, transformación, distribución, comunicación pública, puesta a disposición, extracción, reutilización, reenvío o la utilización de cualquier naturaleza, por cualquier medio o procedimiento, salvo en los casos en que esté legalmente permitido o sea autorizado expresamente por BBVA.

### INTERESADOS DIRIGIRSE A:

BBVA Research: Calle Azul, 4. Edificio La Vela – 4ª y 5ª planta. 28050 Madrid (España).  
Tel.: +34 91 374 60 00 y +34 91 537 70 00 / Fax: +34 91 374 30 25  
bbvaresearch@bbva.com www.bbvaresearch.com

