

Impost sobre les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle que generen les activitats econòmiques -Catalunya

APORTACIÓ SECTORIAL

Madrid 2/02/2022



Asociación Española de Fabricantes
de Pasta, Papel y Cartón

Avenida de Baviera 15 bajo 28028 Madrid | T: 915763003 | Email: aspapel@aspapel.es
www.aspapel.es | [@AspapelOficial](https://twitter.com/AspapelOficial)



1. Introducció

El passat 3 de gener, la Generalitat de Catalunya va sotmetre a consulta pública la regulació d'un nou impost que té per objecte gravar les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle ("GEH") de determinades activitats, dins del marc prèviament fixat per la disposició final onzena de la Llei 16/2017 de l'1 d'agost, del canvi climàtic. Uns dies abans, mitjançant un acord del Govern de 21 de desembre de 2021, es va aprovar la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei de l'impost.

L'àmbit objectiu de l'impost és el de gravar, a Catalunya, les emissions de GEH - CO2 inclòs - de les instal·lacions subjectes a la Directiva 2003/87/CE del Parlament Europeu i del Consell, del 13 d'octubre, pel qual s'estableix un règim per al comerç de drets d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle a la Comunitat (d'ara endavant "la Directiva 2003/87") i també les que inclou l'annex I.1 de la Llei 20/2009 de la prevenció i el control ambiental de les activitats sotmeses al règim d'avaluació d'impacte ambiental i d'autorització ambiental.

ASPAPPEL, amb presència en empreses de fabricació de pasta i paper a Catalunya, agraeix a la Generalitat la possibilitat de presentar observacions en aquesta consulta prèvia.

El sector de la pasta i el paper a Catalunya consta de 24 instal·lacions i té una producció anual de 1.300.000 t/a.

Les instal·lacions del sector es troben tant dins l'abast de la Llei 20/2009 (requereixen Autorització Ambiental Integrada), com dins l'abast del Comerç de Drets de CO2 de la Unió Europea, i es consideren instal·lacions en risc de fuga de carboni.

Atès el disseny de l'esquema europeu, el sector té actualment un dèficit d'assignació gratuïta d'aproximadament el 50%, amb un preu actual de CO2 superior als 80 €/t, que suposa un cost directe per a les empreses de Catalunya, estimat en 57 milions d'euros/any, i a això cal afegir-hi el cost indirecte del preu de CO2 inclòs en el preu de l'electricitat. Com a conseqüència dels nous objectius en matèria de canvi climàtic de la Unió Europea i tenint en compte la revisió prevista de la normativa, és previsible que aquest cost augmenti en els propers anys.

Des d'ASPAPPEL, per tant, considerem que el nou impost de CO2 proposat a Catalunya posa en risc la competitivitat de les nostres empreses, que funcionen en un mercat global i que, a més, es veurien afectades per una doble imposició tant en les seves emissions directes (Comerç de Drets de CO2) com en els seus costos de CO2 indirectes (electricitat).

Tot això s'explica i es justifica a continuació.



2. Context general: new Green Deal i Fit55, principals iniciatives de la Unió Europea

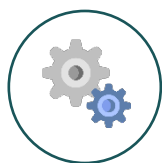
El principal objectiu polític de la legislatura iniciada a la UE amb l'elecció d'Angela von der Leyen com a presidenta de la Comissió Europea (desembre de 2019), és el d'afrontar la "transformació verda" de l'economia i la societat de la UE en el marc de l'anomenat *New Green Deal*. L'àmbit de protecció mediambiental al qual la UE està posant més atenció, lògicament, és el de la descarbonització, en el marc de l'emergència climàtica declarada pel Parlament Europeu a finals del 2019.

En aquest context, la Comissió ha promogut un paquet legislatiu molt ambiciós - conegut com *Fit for 55*- que, amb la proposta de modificar o aprovar gairebé una vintena de reglaments, directives i decisions, preveu aprofundir a curt termini - amb efectes previsibles des del 2023 - en la consecució dels objectius climàtics.

- 1) Major nivell d'ambició climàtica de la UE per al 2030 i el 2050. El principal compromís assumit per la UE és el d'eleva l'objectiu de reducció de les emissions GEH per a l'any 2030 (respecte dels nivells registrats el 1990), en un rang del 55%, enfront de l'anterior objectiu del 40%.
- 2) Prosseguir el procés de descarbonització del sistema energètic, facilitant el subministrament d'energia neta, assequible i segura. En aquest àmbit, s'estableixen determinades línies d'actuació prioritàries, com les relatives al desenvolupament d'un sector elèctric de generació fonamentalment renovable o el foment de l'eficiència energètica; i
- 3) Mobilitzar la indústria a favor d'una economia neta i circular. En aquesta àrea, la Comissió aposta per la descarbonització de la indústria. El sector de la pasta i el paper està treballant en el seu propi full de ruta cap a la descarbonització.

L'any 2021, la Comissió va presentar les seves propostes, més de 1500 folis de nous projectes normatius que tenen per objecte modificar substancialment les diferents regulacions sectorials de la Unió Europea amb l'objectiu prioritari d'assolir una reducció accelerada d'emissions de GEH, i així poder lluitar fermament contra el canvi climàtic.

En aquest context, considerem que no és oportú, ni raonable ni convenient llançar noves iniciatives, ja sigui en l'àmbit estatal o l'autonòmic, que afectin àrees que es troben en procés de revisió substancial per part de la UE.



3. Desenvolupament i propostes

3.1. Incompatibilitat i solapament amb altres instruments fiscals vigents o que estigui prevista la seva implementació

L'exigència d'un impost com el que projecta la Generalitat incorre, pel que fa a les empreses del sector ubicades a Catalunya, en un **supòsit de solapament tant amb instruments de mercat com amb instruments fiscals**.

Instruments de mercat

Solapament amb el Mercat Europeu de Drets d'Emissió de CO₂

L'impost pretén gravar les mateixes activitats i instal·lacions que ja estan en l'àmbit de la Directiva 2003/87/CE i per tant, del mercat europeu de drets d'emissió (RCDE-UE). Així doncs, les instal·lacions de fabricació de pasta i paper quedarien subjectes a l'impost quan ja estan pagant costos molt elevats per les **emissions directes de CO₂** per les quals no es rep assignació gratuïta, tot i que és un sector considerat en risc de fuga de carboni, dins de l'esquema europeu de Comerç de Drets d'Emissió.

A aquest cost, s'hi ha d'afegir l'elevat impacte que pateixen les instal·lacions del sector de la pasta i el paper pels costos de carboni incorporats de manera implícita en el preu de l'electricitat (**emissions indirectes**), ja que les emissions produïdes en la generació elèctrica queden íntegrament subjectes al mecanisme de subhasta.

A la mateixa consulta pública es menciona que en el moment de l'aprovació de la Llei 16/2017, d'1 d'agost, el preu de les emissions de CO₂ del RCDE-UE es situava lleugerament per damunt dels 5€/t CO₂eq, mentre que en la data de redacció d'aquest document supera els 80€/t CO₂eq. D'aquesta manera, si l'impost aprovat el 2017 pretenia servir de reforç al sistema de drets d'emissió, atesa la menor eficàcia en aquell moment del RCDE-UE, aquesta finalitat ha deixat de tenir sentit el 2022, en un context completament diferent, en el que ja s'han adoptat mesures de gran importància per afrontar la lluita contra el canvi climàtic, unes mesures que han derivat en el fet que els preus del CO₂ al RCDE-UE siguin molt superiors als tipus impositius projectats pel nou impost.

La Comissió Europea, dins del seu paquet de mesures legislatives Fit 55, té previst reformar la normativa del Comerç de Drets d'Emissió, en la que destaquen les iniciatives següents:

- ✓ Increment de la reducció anual de drets disponibles (passaria del 2,2% al 2,4%)
- ✓ Retallada del volum de drets disponible
- ✓ Revisió del funcionament de la Reserva d'estabilitat de mercat

Aquestes noves iniciatives fan preveure que els preus de CO2 actuals augmentaran i que les instal·lacions industrials hauran d'adreçar-se amb més freqüència al mercat de CO2 i les subhastes.

Instruments fiscals

Solapament amb altres impostos energètics i mediambientals

Les **emissions directes** produïdes en instal·lacions del sector de la pasta i el paper provenen del consum de combustibles (gas natural i biomassa) per a la generació de la calor i l'electricitat necessàries per al procés de fabricació. Tret d'algunes previsions existents per motius tècnics i de protecció de la competitivitat, aquests hidrocarburs ja queden subjectes als impostos especials (d'ara endavant, "IE") de fabricació, harmonitzats en l'àmbit de la UE per mitjà de la Directiva 2008/118, d'IE i de la Directiva 2003/96 de fiscalitat dels productes energètics i de l'electricitat.

Les **emissions indirectes** també estan subjectes a costos fiscals molt significatius que repercuteixen en els elevats preus de l'electricitat, atesa la diversitat d'impostos que graven a Espanya les activitats de generació i comercialització elèctrica (impost sobre el valor de la producció d'energia elèctrica, impostos nuclears, cànon hidroelèctric, impost especial sobre l'electricitat, etc.).

De la mateixa manera que l'esquema de Comerç de Drets d'Emissió, aquest marc normatiu es troba en procés de revisió.

En primer lloc, en l'àmbit comunitari, s'ha de fer referència a la proposta de reforma de la Directiva 2003/96 de fiscalitat de l'energia i els productes energètics, que pretén modificar substancialment, mitjançant la seva "ambientalització", el sistema d'imposició sobre l'energia, els hidrocarburs i el carbó, vigent als Estats de la UE. Entre les mesures proposades amb aquesta finalitat, destaquen les relatives a: passar d'un sistema que grava els hidrocarburs en funció del seu volum, per un altre que ho farà basant-se en el seu contingut energètic i la seva categoria d'acompliment ambiental; eliminar certs incentius per a l'ús de combustibles fòssils; revisar el tractament dels sectors intensius en consum energètic, etc. Aquesta reforma persegueix de nou la mateixa finalitat extrafiscal (reducció de les emissions de GEH), que pretén aconseguir el nou impost català.

En segon lloc, també cal fer esment al fet que el sistema tributari estatal serà objecte de revisió, un procés en el qual es reformarà, més que probablement, la fiscalitat de caràcter energètic i mediambiental. Aquest és el motiu del treball encarregat pel Govern al Comitè de persones expertes per a la reforma fiscal, que té per objectiu modernitzar el nostre sistema tributari, adaptant-lo - segons el literal del Pla - a la realitat del segle XXI i, en particular, per fer front als reptes derivats de la transició ecològica. Aquesta reforma anirà acompanyada de la previsible reforma del sistema de finançament autonòmic.

Conclusió: per tot el que s'ha exposat, considerem que no resulta raonable ni convenient que es procedeixi al desenvolupament de la disposició final onzena de la Llei 16/2017, atès el solapament de l'impost projectat amb altres instruments de mercat i fiscals que ja graven les emissions de GEH produïdes a les instal·lacions de fabricació de pasta i paper.

3.2. Impacte de l'impost en les instal·lacions de fabricació de pasta i paper a Catalunya

L'impost de CO2 per a les instal·lacions de fabricació de pasta i paper a Catalunya, tindrà un impacte negatiu en la seva competitivitat, tant pels costos directes com pels costos indirectes que la gestió tributària d'aquest nou tribut tindrà per a les instal·lacions afectades. És important tenir en compte, en el disseny de qualsevol impost, el risc de pèrdua de competitivitat per a les empreses locals i la desincentivació de l'atracció de noves inversions.

El sector de la pasta i el paper competeix en un mercat global, les empreses de Catalunya passarien a suportar un impost mediambiental mentre els seus productes competeixen en els mateixos mercats que altres empreses del sector de la Unió Europea o fins i tot d'altres comunitats autònomes en les que no existeix una càrrega fiscal equivalent.

S'ha d'atendre, a més, a l'anomenat **risc de fuga de carboni**. La introducció d'un impost que gravi únicament l'activitat de les empreses radicades a Catalunya i no la dels seus competidors, pot portar a un escenari doblement negatiu, tant pel que fa als termes econòmics assenyalats (pèrdua d'activitat i de nivell d'ocupació), com als mediambientals, ja que l'activitat que es pretenia desincentivar pot passar a desenvolupar-se en una altra jurisdicció i provocar danys al medi ambient iguals o, en determinades ocasions, més grans que els que es pretenia evitar.

Conclusió: Per consegüent, concorren raons molt sòlides de caràcter econòmic (competitivitat empresarial) i mediambiental (risc de fuga de carboni) que recomanen no exigir nous impostos sobre les emissions de GEH de la indústria, ja que la major part de les empreses competidores radicades en altres territoris no suportaran una càrrega fiscal equivalent.

3.3 El preu del CO2 actual i el disseny de l'impost

Com bé s'indica a la seva pregunta, la disposició final onzena de la Llei 16/2017, estableix que la quota se situï en un valor inicial d'uns 10€/t CO2eq per posteriorment augmentar fins a assolir un valor d'uns 30€ t/CO2 eq el 2025. En el moment de l'aprovació de la Llei 16/2017, el preu de la tona de CO2eq dins del règim del mercat de comerç de drets d'emissions se situava lleugerament per damunt dels 5€. Actualment se situa al voltant dels 80€/t CO2eq.

Sembla clar que l'objectiu de l'impost creat a l'agost de 2017 era el de garantir uns nivells mínims de preus de carboni en un context en el que els excedents d'oferta en el RCDE-UE determinaven preus de mercat inferiors als que es consideren necessaris per promoure la descarbonització accelerada a la que s'ha compromès la UE. Per això va sorgir la iniciativa d'establir l'impost com a mecanisme de reforç del sistema de preus del RCDE-UE. No obstant això, l'actual context de funcionament del RCDE-UE, amb preus efectius que són molt superiors al rang perseguit pel nou impost (10-30€/t CO2eq) fa que resulti innecessari i inconvenient l'establiment efectiu d'un impost sobre unes emissions GEH que ja estan dins de l'àmbit del mercat de drets d'emissió.

Conclusió: Per consegüent, concorren raons molt sòlides de caràcter econòmic (competitivitat empresarial) i mediambiental (risc de fuga de carboni) que recomanen no exigir nous impostos sobre les emissions de GEH de la indústria, ja que la major part de les empreses competidores radicades en altres territoris no suportaran una càrrega fiscal equivalent.