

ENLACE AUTOVÍA MOLLERUSSA-BORGES  
BLANQUES ,L-200, S/N  
Apartado, 39  
Teléfono: +34 973 60 00 50  
Email: paprinsa@paprinsa.com  
**25230 - Mollerussa (Lleida)**



**OBSERVACIONES DE RDM PAPRINSA S.A.U. A LA CONSULTA PÚBLICA PARA GARANTIZAR LA APLICABILIDAD DEL IMPUESTO SOBRE LAS EMISIONES DE GASES CON EFECTO INVERNADERO QUE GENERAN LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y ALCANZAR LOS OBJETIVOS DE TRANSICIÓN ENERGÉTICA QUE ESTABLECE DISPOSICIÓN FINAL UNDÉCIMA DE LA LEY 16/2017, DEL CAMBIO CLIMÁTICO.**

## **1. Posición de RDM PAPRINSA S.A.U. ante la Consulta Pública abierta por la Generalitat de Catalunya.**

El pasado 3 de enero, la Generalitat de Catalunya (en adelante, “la Generalitat”) ha sometido a consulta pública la regulación de un nuevo impuesto que tiene por objeto gravar las emisiones de gases de efecto invernadero (“GEI”) de determinadas actividades, dentro del marco previamente fijado por la disposición final undécima de la Ley 16/2017, del 1 de agosto, del cambio climático. Unos días antes, mediante acuerdo del Gobierno de 21 de diciembre de 2021 se había aprobado la memoria preliminar del Anteproyecto de Ley del impuesto.

El ámbito objetivo del impuesto es el de gravar, en Cataluña, las emisiones de GEI -CO2 incluido- de las instalaciones sujetas a la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 13 de octubre, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad (en lo sucesivo, “la Directiva 2003/87”) y las incluidas en el anexo I.1 de la Ley 20/2009, que comprende la prevención y control ambiental de las actividades sometidas al régimen de evaluación de impacto ambiental y de autorización ambiental (energía, producción y transformación de metales, industrias minerales y de la construcción, industria química, textil, de la piel y cueros, industria alimenticia y del tabaco, industria del papel, de gestión de residuos, actividades agroindustriales y ganaderas y otras).

Según indica la Generalitat, la consulta pública tiene como **objetivos concretos**:

- Obtener información relevante en relación con el impacto que tendrá el impuesto en los afectados (sujetos pasivos).
- Recibir propuestas de regulación tanto de los elementos configuradores del impuesto de acuerdo con los márgenes de la disposición final mencionada, así como de los aspectos procedimentales para su aplicación.

<sup>1</sup> [Impuesto sobre las emisiones de gases de efecto invernadero que generan las actividades económicas - Participa gencat](#)

A tal efecto, **la consulta propone 8 ámbitos**, cada uno de ellos con una o varias preguntas, en los que los interesados pueden hacer las observaciones que estimen oportunas.

**RDM PAPRINSA S.A.U.** como legítimo interesado en la norma de referencia, y en el contexto solicitado por esa Administración, procederá a lo largo del presente documento a dirigir a la

Generalitat las observaciones que considera oportunas. A este respecto, cabe señalar que dichas observaciones se estructuran del siguiente modo:

- Con carácter preliminar, antes de entrar en la contestación a las preguntas planteadas, nos parece conveniente hacer una referencia preliminar al contexto político y normativo en el que nos encontramos en la UE respecto de los esfuerzos de descarbonización y la lucha contra el cambio climático.
- Tras ello, nos referimos en primer lugar y con carácter preferente a los dos últimos ámbitos identificados por la Generalitat (numerados como 7 y 8), que son más generales y, con ello, relativos a la propia conveniencia y razonabilidad de exigir el impuesto en el contexto regulatorio, fiscal y económico actual.
- A continuación, plantearemos también observaciones en relación con los ámbitos numerados por la Generalitat como 1 y 2, ya que, de forma indirecta, también hacen referencia a cuestiones relacionadas con la conveniencia y razonabilidad de exigir el impuesto en el actual contexto.
- Por el contrario, no haremos observaciones respecto de los aspectos numerados por la Generalitat como 3, 4, 5 y 6, ya que hacen mención a cuestiones relativas a la configuración concreta del impuesto (cálculo de la base imponible, determinación de tipos impositivos, progresividad). Entendemos que dichas consideraciones resultan innecesarias al ser relativas a un impuesto cuya exigencia, por los motivos que se expondrán, no nos parece conveniente ni razonable.

## **2. Contexto general: el new green deal como prioridad política y el paquete Fit for 55 como principal iniciativa legislativa de la legislatura en la UE.**

El principal objetivo político de la legislatura iniciada en la UE con la elección de Angela Von der Leyen como presidenta de la Comisión Europea (diciembre de 2019), es el de afrontar la “transformación verde” de la economía y sociedad de la UE en el marco del denominado *New Green Deal*. El ámbito de la protección medioambiental al que la UE está prestando la mayor atención, lógicamente, es el de la descarbonización, ello en el marco de la emergencia climática declarada por el Parlamento Europeo a finales de 2019.

En este contexto, la Comisión ha promovido el paquete legislativo más ambicioso de los que han visto la luz en las últimas legislaturas -conocido como *Fit for 55*- que, con la propuesta de modificar o aprobar casi una veintena de Reglamentos, Directivas y Decisiones, prevé profundizar a corto plazo -con efectos previsibles desde 2023- en la consecución de nuestros objetivos climáticos, a través de estos tres grandes compromisos:

- 1) Mayor nivel de ambición climática de la UE para 2030 y 2050. El principal compromiso asumido por la UE es el de elevar el objetivo de reducción de las emisiones GEI para el año 2030 (respecto de los niveles registrados en 1990) en

un rango del 55%, frente al anterior objetivo del 40%. En ejecución de este nuevo objetivo, el programa del New Green Deal anunciaba la intención de la Comisión de (i) promover la primera Ley del Clima europea, (ii) reformar en profundidad el régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE-UE), (iii) revisar la Directiva de la fiscalidad de la energía y los productos energéticos, y (iv) establecer un mecanismo de ajuste fiscal de carbono en frontera.

- 2) Proseguir el proceso de descarbonización del sistema energético, facilitando el suministro de energía limpia, asequible y segura. En este ámbito, se establecen determinadas líneas de actuación prioritarias, como las relativas al desarrollo de un sector eléctrico de generación fundamentalmente renovable o el fomento de la eficiencia energética; y
- 3) Movilizar la industria en favor de una economía limpia y circular. En esta área, la Comisión apuesta por la descarbonización de la industria (con un foco en las industrias de gran consumo energético, como las del acero, los productos químicos y el cemento), y la consecución de un modelo industrial más circular (con énfasis en los sectores del textil, la construcción, la electrónica y los plásticos).

El 14 de julio de 2021 la Comisión presentó sus Propuestas en relación con 16 de las 19 iniciativas legislativas inicialmente vinculadas al paquete Fit for 55. En diciembre pasado presentó las restantes. Se trata de más de 1.500 folios de nuevos proyectos normativos que persiguen modificar sustancialmente las distintas regulaciones sectoriales de la Unión con el objetivo prioritario de lograr una reducción acelerada de emisiones GEI para con ello luchar decididamente contra el cambio climático.

En este contexto, como desarrollaremos a continuación, consideramos que no es oportuno, razonable ni conveniente lanzar nuevas iniciativas, ya sea a nivel estatal o de Comunidad Autónoma, que afecten a ámbitos que se encuentran en proceso de revisión sustancial por parte de la UE. Precisamente a ello parece hacer referencia la octava cuestión planteada en la consulta pública, a la que nos referimos a continuación.

3. **“¿Consideráis que puede haber algún tipo de incompatibilidad o solapamiento con otros instrumentos fiscales o de mercado actualmente vigentes o que esté prevista su implementación en breve?” (pregunta 8).**

Sin duda, acierta la Generalitat al abrir el debate acerca de si el impuesto proyectado incurre en incompatibilidad o solapamiento con otros instrumentos, y, en concreto, atina al plantear el citado posible solapamiento no solo en relación con otras figuras impositivas sino también con los instrumentos de mercado. Así, cabe recordar que de entre los principales instrumentos de los que disponen los legisladores para afrontar la protección medioambiental (regulaciones, incentivos, impuestos e instrumentos de mercado), los instrumentos fiscales y de mercado tienen efectos “internalizadores” equivalentes respecto de los costes ambientales (definidos como “externalidades

negativas”), motivo por el que la literatura existente en la materia se refiere a ambos de forma conjunta e indistinta como “**sistemas de precios de carbono**”.

A nuestro juicio, la exigencia de un impuesto como el proyectado por la Generalitat incurre respecto de las compañías industriales radicadas en Catalunya en un **supuesto de solapamiento, tanto con instrumentos de mercado como fiscales**.

- **Instrumentos de mercado:** el impuesto pretende gravar las mismas actividades e instalaciones que ya están en el ámbito de la Directiva 2003/87/CE y, con ello, del mercado europeo de derechos de emisión (RCDE-UE). Así, los operadores que quedarán sujetos al impuesto ya están pagando costes muy elevados por buena parte de sus **emisiones directas de CO<sub>2</sub>**, concretamente por aquellas que ya están sometidas en la actualidad al mecanismo de subasta. Además, hay que añadir el elevado impacto que sufren las compañías industriales por los costes de carbono incorporados de forma implícita en el precio de la electricidad (**emisiones indirectas**), ya que las emisiones producidas en la generación eléctrica quedan íntegramente sujetas al mecanismo de subasta.<sup>2</sup>
- **Instrumentos fiscales:** buena parte de las **emisiones directas** producidas en instalaciones industriales traen causa del consumo de hidrocarburos, ya sean empleados como combustible, como carburante o en procesos de generación eléctrica. Salvo por algunas previsiones existentes por motivos técnicos o de protección de la competitividad, estos hidrocarburos ya quedan sujetos a los impuestos especiales (en adelante, “II.EE.”) de fabricación, armonizados a nivel de la UE por medio de la Directiva 2008/118, de II.EE., y de la Directiva 2003/96, de fiscalidad de los productos energéticos y de la electricidad. De igual modo, las **emisiones indirectas** también quedan sujetas a costes fiscales muy significativos que repercuten en los altos precios de la electricidad que soportan las compañías industriales, dada la maraña de impuestos que gravan en España las actividades de generación y comercialización eléctrica (impuesto sobre el valor de la producción de energía eléctrica, impuestos nucleares, canon hidroeléctrico, impuesto especial sobre la electricidad, etc.).

Desarrollamos a continuación ambos supuestos de solapamiento del futuro impuesto, tanto con el RCDE-UE como con los impuestos energéticos y medioambientales que también gravan las emisiones directas e indirectas vinculadas a las actividades industriales.

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, cabe recordar que una de las razones que explican los muy elevados precios de la electricidad existentes en España (y que tanto daño hacen a la competitividad internacional de nuestra industria) es la relativa a los costes de los derechos de emisión de CO<sub>2</sub> soportados, en particular, por las centrales de ciclo combinado.

- A) **Solapamiento con el RCDE-UE: el contexto del funcionamiento y de los precios de CO2 del RCDE-UE en agosto de 2017 (momento de aprobación de la Ley de Cambio climático de Catalunya) era muy distinto al hoy vigente, y extraordinariamente distinto al que se desprende de las reformas que ha propuesto recientemente la Comisión Europea.**

El RCDE-UE es indiscutiblemente el mayor y más ambicioso sistema de precios de carbono del mundo, ya que es el que cubre una mayor proporción de las emisiones producidas y el que las sujeta a precios más elevados. Constituye la principal herramienta de la que dispone la UE para alcanzar su objetivo de ser el primer continente climáticamente neutro para 2050, así como para hacerlo mediante una senda acelerada de reducción de emisiones del 55% en 2030 respecto de los niveles registrados en 1990. Se trata de un sistema que muestra una efectividad evidente para someter a precio las emisiones de CO2 y que, por lo tanto, no requiere de refuerzo alguno por parte de nuevos impuestos adicionales.

Como se menciona en la propia consulta pública, en el momento de aprobación de la Ley 16/2017, de 1 de agosto, el precio de las emisiones de CO2 dentro del RCDE-UE se situaba ligeramente por encima de los 5€ / tCO2eq, mientras en la fecha de redacción de este documento supera los 80 € / tCO2eq. De este modo, si el impuesto aprobado en 2017 perseguía servir de refuerzo al sistema de derechos de emisión, dada la menor eficacia en aquel momento del RCDE-UE, dicha finalidad ha dejado de tener sentido en 2022, en un contexto completamente diferente, en el que ya se han adoptado medidas de muy amplio calado para afrontar la lucha contra el cambio climático, medidas que han derivado en que los precios del CO2 en el RCDE-UE sean muy superiores a los tipos impositivos proyectados por el nuevo impuesto.

Estos muy elevados precios de CO2 en la UE son el resultado de las reformas aprobadas a partir del año 2015, reformas cuya entrada en vigor en años posteriores (o la mera expectativa de su entrada en vigor futura) han venido provocando un incremento progresivo de precios desde 2018. Estas normas ya se encuentran en vigor para la Fase 4 del RCDE-UE en la que nos encontramos (2021-2030) y son coherentes con el anterior objetivo de reducción de emisiones del 40% para 2030. Este contexto normativo hoy vigente, que ha dado lugar a precios hoy superiores a los 80 € / tCO2eq, es claramente muy distinto al que estaba en vigor en 2017, momento de aprobación de la Ley 16/2017, de 1 de agosto.

Pero es que es más relevante aún considerar que la Comisión Europea ha propuesto reformar la normativa del RCDE-UE para adaptar el funcionamiento del mercado al nuevo objetivo de reducción de emisiones del 55% para 2030, mucho más ambicioso que el anterior del 40%.

**En el paquete de propuestas normativas presentado en julio de 2021, destacan iniciativas tales como las siguientes:**

- **Reducción de la cantidad global de derechos de emisión disponibles, lo que probablemente tensionará aún más al alza el precio de los derechos, con medidas como:**

- ✓ Incremento del ritmo de reducción anual de derechos disponibles: el factor lineal de reducción previsto en la Directiva pasaría del 2,2% actual, al 4,2%. Este nuevo factor de reducción resultaría aplicable a partir del año siguiente al de entrada en vigor de la modificación de la Directiva 2003/87.
- ✓ Recorte a tanto alzado del volumen de derechos disponibles. Este ajuste será de la cuantía que resulte necesaria para conseguir el objetivo de que el aumento del factor lineal anterior sea efectivo desde el propio año 2021 (esto es, el ajuste a la baja será mayor cuanto más tiempo transcurra hasta que entre en vigor el incremento del factor de reducción anual antes mencionado).
- ✓ Revisión de la Decisión 2015/1814, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado. La norma hoy vigente establece para el período 2019-2023 una tasa de retirada de derechos con destino a esta reserva del 24% (y con un mínimo de 200 millones de derechos), mientras que a partir de 2024 dicha tasa debía bajar al 12% (y un mínimo de 100 millones de derechos). Pues bien, la Propuesta presentada por la Comisión busca extender hasta 2030 la vigencia del porcentaje reforzado de retirada de derechos del 24% (y del mínimo de 200 millones de derechos)

- **Notable endurecimiento del régimen aplicable a los sectores en riesgo de fuga de carbono:** incremento significativo del peso relativo del mecanismo de subasta en detrimento de las asignaciones gratuitas.

- ✓ Sectores en los que resulte de aplicación el nuevo mecanismo de ajuste de carbono en frontera ("CBAM"<sup>3</sup>).

En la propuesta redactada por la Comisión, los sectores cubiertos por el CBAM serían inicialmente los del cemento, fertilizantes, electricidad, hierro, acero y aluminio, si bien con la necesidad de reevaluar periódicamente su alcance, y con la expectativa de que se incorporen posteriormente otros sectores en riesgo de fuga de carbono. Por su parte, la Resolución del Parlamento Europeo de marzo de 2021 proponía también la introducción de los sectores del papel, vidrio, productos químicos y petroquímicos, pero con la indicación de que en una fase posterior deberían quedar incluidos todos los sectores hoy sujetos al RCDE-UE. Recientemente, el informe preceptivo emitido por el Comité de Medio Ambiente, Salud Pública y Salud Alimentaria del propio Parlamento Europeo ha abogado por añadir los sectores del hidrógeno, los polímeros y los productos químicos orgánicos.

---

<sup>3</sup> CBAM es su acrónimo en lengua inglesa ("Carbon border adjustment mechanism").

Todo ello configura un panorama en el que la previsión es que este mecanismo tenga un alcance muy amplio, o que incluso cubra en un futuro próximo a todos los sectores hoy sujetos al RCDE-UE.

El CBAM es una suerte de “arancel climático” que gravará las importaciones de los productos cubiertos que hayan sido manufacturados en Jurisdicciones con precios de derechos de emisión nulos o inferiores a los de la UE. Los productos quedarán sujetos a precios equivalentes a los del RCDE-UE, y lo harán en función de sus emisiones implícitas (las directas y, probablemente, también las indirectas). Entrará en funcionamiento a efectos declarativos en 2023, de modo que tras un período transitorio de 2-3 años, pase a ser pagadero a partir de 2026 (según la propuesta de la Comisión) o 2025 (según el reciente informe del Parlamento).

Pero el CBAM no solo afectará a las importaciones de productos extracomunitarios. Las industrias de la UE se van a ver notablemente impactadas, ya que el mecanismo se configura como incompatible con las asignaciones gratuitas. De este modo, los operadores de estos sectores verán reducidas las asignaciones gratuitas de derechos de las que puedan estar disfrutando, en la misma medida en la que se vaya introduciendo gradualmente el CBAM. Así, las compañías industriales radicadas en la UE que operen en los sectores afectados por el CBAM irán perdiendo parcialmente sus asignaciones gratuitas hasta quedar íntegramente sometidos al mecanismo de subasta, lo que sucedería en 2036 (según la propuesta de la Comisión) o incluso en 2029 (según el informe del Parlamento).

✓ Respecto del resto de sectores en riesgo de fuga de carbono que no queden dentro del ámbito del CBAM.

Aunque en menor medida que los sectores incluidos en el CBAM, estos otros sectores también se verán impactados por la reforma del RCDE-UE. En principio, podrán seguir recibiendo asignaciones gratuitas en la medida que les correspondan, en función de parámetros de referencia representativos del nivel de rendimiento de las mejores instalaciones. Pero de la propuesta de la Comisión sí se desprende un próximo endurecimiento de las condiciones de acceso a las asignaciones gratuitas, mediante un incremento del peso relativo de la subasta, la adopción de un enfoque más específico mediante parámetros de referencia reforzados, la condicionalidad de las asignaciones respecto de los esfuerzos de descarbonización o la traslación de derechos gratuitos a los sectores que sean más difíciles de descarbonizar.

- **Ampliación del ámbito de aplicación del RCDE-UE, mediante:**

---

<sup>4</sup> Antes aún en el caso del cemento (2025).

- ✓ Inclusión del transporte marítimo, con un enfoque ambicioso, en el que no solo se sujetarán las emisiones de los viajes intracomunitarios o de los buques que se encuentren atracados en un puerto comunitario, sino también el 50% de las emisiones de los viajes que solo tienen en la UE su punto de salida o de llegada.
- ✓ Aumentar la contribución efectiva de la aviación comercial al RCDE-UE, mediante reducción de la disponibilidad de derechos y el incremento progresivo del peso relativo de la subasta frente a la asignación gratuita.
- ✓ Nuevo sistema de comercio de emisiones aplicable a los distribuidores de carburantes y combustibles para el transporte por carretera y el sector residencial: introducción de un mercado separado, con cap decreciente, reserva de estabilidad de mercado propios y funcionamiento íntegro mediante subasta.

Conforme a todo lo expuesto, la expectativa de reforma a corto plazo del RCDE-UE hace prever que el mercado evolucione hacia: i) precios incluso superiores a los actuales; ii) una proporción significativamente mayor de derechos adquiridos mediante subasta; y iii) un volumen de emisiones cubiertas más amplio que el actual. Esta evolución previsible del mercado hace claramente inconveniente la exigencia de un impuesto sobre las actividades industriales generadoras de emisiones de GEI, y ello dado que la reforma llevaría consigo, de forma indirecta, la modificación de lo que sería el propio ámbito objetivo del impuesto catalán:

- La reducción de la oferta de derechos mantendrá (o incluso incrementará) las tensiones de precios, por lo que perderá todo sentido el establecimiento de un impuesto que pretende asegurar tipos efectivos que son de hecho muy inferiores a los que estarán vigentes en el RCDE-UE.
- La eliminación de las asignaciones gratuitas para los sectores dentro del CBAM y su minoración para los excluidos del CBAM, hará que se reduzca drásticamente el número de situaciones teóricamente susceptibles de pago del impuesto (es obvio que en ningún caso debería pagarse doblemente, por vía del RCDE-UE y del impuesto, por una misma emisión).
- La cada vez mayor ambición y efectividad del RCDE-UE constituirá un incentivo aun mayor para que la industria invierta en la reducción de sus emisiones de GEI. Este incentivo será mucho más intenso que al que podría aspirar el impuesto proyectado, que devendría ineficaz y pasaría a generar fundamentalmente una carga fiscal indirecta a las empresas catalanas (por la mera gestión y presentación de las autoliquidaciones del impuesto).

**B) Solapamiento con otros impuestos energéticos y medioambientales: impacto de la reforma de la Directiva de la fiscalidad de la energía y los productos energéticos:**

Como hemos señalado, una gran parte de las emisiones directas que realizan las instalaciones industriales, así como de las indirectas que se derivan de la adquisición de energía, llevan una carga tributaria asociada por otros impuestos energéticos y/o medioambientales (como los II.EE. que gravan los hidrocarburos empleados como combustible, los diversos impuestos de la Ley 15/2012 que gravan la generación eléctrica, el I.E. sobre la electricidad que grava la comercialización eléctrica, etc.). Se produce aquí también, por lo tanto, un nuevo solapamiento entre el impuesto proyectado y el marco tributario hoy vigente en relación con las actividades que pretenden ser gravadas.

Pero es que, al igual que hemos señalado en el caso del RCDE-UE, no puede perderse de vista que este marco normativo se encuentra en proceso de revisión, lo que nuevamente hace que no sea razonable ni conveniente el establecimiento de nuevas figuras impositivas desconectadas de las iniciativas que se vienen desarrollando a nivel de los legisladores comunitario y estatal.

**En primer lugar, a nivel comunitario**, ha de hacerse referencia a la propuesta de **reforma de la Directiva 2003/96, de fiscalidad de la energía y los productos energéticos**, que pretende modificar sustancialmente, mediante su “ambientalización”, el sistema de imposición sobre la energía, los hidrocarburos y el carbón, que rige en los Estados de la UE. Entre las medidas propuestas para tal fin, destacan las relativas a: pasar de un sistema que grava los hidrocarburos en función de su volumen, por otro que lo hará con base en su contenido energético y en su categoría de desempeño ambiental; eliminar ciertos incentivos para el uso de combustibles fósiles; revisar el tratamiento de los sectores intensivos en consumo energético, etc. Esta reforma persigue de nuevo la misma finalidad extrafiscal (reducción de emisiones de GEI) que pretende conseguir el nuevo impuesto catalán.

**En segundo lugar, debemos hacer referencia también a que el sistema tributario estatal va a ser objeto de revisión**, proceso en el que se reformará, más que probablemente, la fiscalidad de carácter energético y medioambiental. Esa es la razón del trabajo encargado por el Gobierno al **Comité de personas expertas para la reforma fiscal**, que tiene por objetivo modernizar nuestro sistema tributario, adaptándolo - según el literal del Plan- a la realidad del siglo XXI, y en particular para hacer frente a los retos derivados de la transición ecológica. Esta reforma se verá acompañada de la previsible **reforma del sistema de financiación autonómica**.

**Conclusión:** por todo lo expuesto, creemos que no resulta razonable ni conveniente que se proceda al desarrollo de la disposición final undécima de la Ley 16/2017, dado el solapamiento del impuesto proyectado con otros instrumentos de mercado y fiscales que ya gravan las emisiones GEI producidas en las actividades económicas sujetas. Como se ha visto, además, este solapamiento se va a intensificar con la anunciada reforma sustancial del RCDE-UE, así como con la “ambientalización” prevista de la Directiva de fiscalidad de la energía y los productos energéticos, o con la reforma del

sistema de fiscalidad ambiental estatal en el que está trabajando el Comité de personas expertas designado por el Gobierno.

En última instancia, consideramos razonable que la regulación del nuevo impuesto se posponga hasta que pueda asegurarse su alineamiento con los objetivos europeos y estatales, para evitar con ello la superposición de figuras tributarias que den lugar a **solapamientos, incoherencias y supuestos de doble imposición que no queden adecuadamente resueltos, así como a cargas administrativas excesivas para las empresas.**

#### **4. ¿Cuál creéis puede ser el impacto del impuesto sobre vuestra actividad o sobre el sector en cuestión o sobre el conjunto de la economía de Cataluña?**

Es muy importante que la Generalitat tenga presente la evidente pérdida de competitividad que van a sufrir las empresas que pasen a quedar afectadas por este impuesto, tanto por los costes directos de los contribuyentes que no puedan neutralizar la cuota satisfecha con los derechos de emisión efectivamente satisfechos, como por los costes indirectos que la gestión tributaria de este tributo tendría en la esfera de los colectivos afectados. Hacemos referencia aquí a los efectos negativos, tanto económicos como medioambientales, que se producen cuando el marco fiscal provoca que no haya un equilibrio de posición competitiva entre una empresa catalana y cualesquiera otra radicada en otro país de la Unión Europea o en otra Comunidad Autónoma.

El legislador debe tener muy presente en el diseño de cualquier impuesto el riesgo de pérdida de competitividad para las empresas locales y de desincentivación de la atracción de nuevas inversiones. En una economía tan globalizada como la actual, el legislador no debe perder de vista la posible pérdida de competitividad a la que se pueden ver abocados, por ejemplo, sectores industriales de Cataluña que pasen a soportar un impuesto medioambiental y cuyos productos compitan en los mismos mercados con operadores radicados en otras jurisdicciones de la Unión o incluso en otras CC.AA. de España, en las que no exista una carga fiscal equivalente para dichas actividades<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Con carácter general, la pérdida de competitividad puede traducirse en que, si los nuevos costes impositivos son trasladados a precios, las empresas locales pierden cuota de mercado frente a las que estén radicadas en jurisdicciones en las que no existan gravámenes equivalentes. La pérdida de cuota de mercado termina en última instancia repercutiendo en pérdida de actividad económica local y de empleo.

Pero puede ocurrir también que la competencia ejercida por estos otros operadores haga que las empresas locales no tengan capacidad de transferir esos costes fcales a los precios. Esta hipótesis aboca a la empresa a una reducción de márgenes que, muy frecuentemente, acaba repercutiendo en pérdida de capacidad de inversión, de actividad económica y de empleo. Pero es que además habría una implicación adicional negativa desde el punto de vista medioambiental, y es la de que dejaría de hacerse visible la “señal clara de precios” que en teoría constituye uno de los principales objetivos extrafiscales de los impuestos medioambientales.

Ha de atenderse además al denominado **riesgo de fuga de carbono**. La introducción de un impuesto que grave únicamente la actividad de las empresas radicadas en Catalunya y no la de sus competidores, puede llevar a un escenario doblemente negativo, tanto por lo que respecta a los términos económicos señalados (pérdida de actividad y de nivel de empleo), como a los medioambientales, ya que la actividad que pretendía ser desincentivada puede pasar a desarrollarse en otra jurisdicción y causando daños al medioambiente iguales o, en ocasiones, mayores que los que se pretendía evitar.

En realidad, el riesgo de desplazamiento de actividad económica hacia zonas en las que las regulaciones o impuestos medioambientales resulten más laxos para los operadores, es consustancial a un buen número de iniciativas que puedan plantearse en materia de protección medioambiental. Pero lo que cualifica especialmente el caso del denominado “riesgo de fuga de carbono” es que el daño medioambiental que se pretende minimizar (el cambio climático) es de carácter global, por lo que los ciudadanos de la Jurisdicción que pierde la actividad económica que se desplaza a otra con menores requerimientos o cargas medioambientales, siguen sufriendo en igual medida el daño medioambiental derivado del denominado “calentamiento global”, como resultado de las emisiones de GEI que pasan a realizarse desde esa otra Jurisdicción.

**Conclusión:** En consecuencia, concurren razones muy sólidas de carácter económico (competitividad empresarial) y medioambiental (riesgo de fuga de carbono) que recomiendan no exigir únicamente en Cataluña un impuesto sobre las emisiones de GEI de la industria, ya que la mayor parte de las empresas competidoras radicadas en otros territorios no soportarán una carga fiscal equivalente.

**5. ¿Cómo creéis que puede afectar a la aplicación de un impuesto en aquellas instalaciones que ya están sometidas al régimen de comercio de derechos de emisiones de la UE? ¿Consideráis que puede haber motivos para el establecimiento de un sistema de bonificaciones? ¿Y uno de exenciones? ¿En caso afirmativo, cuáles tendrían que ser los requisitos y los criterios a seguir?**

Sin perjuicio de reafirmarnos en la posición ya expuesta acerca de que no resulta razonable ni conveniente el establecimiento efectivo de este nuevo impuesto, precisamente, en un ámbito en el que concurriría con el RCDE-UE, la consulta plantea la pregunta acerca de cómo resolver la situación de doble imposición que se manifiesta cuando se produce una interacción entre el mercado de derechos y un impuesto explícito sobre las emisiones industriales.

En nuestra opinión, la solución técnica correcta en este caso habría de ser la de declarar la no sujeción de las emisiones que no se hayan beneficiado de asignaciones gratuitas en el RCDE-UE. No nos parece adecuado el uso de un mecanismo de exención (solución que podrá tener más sentido cuando el impuesto no se establece sobre las emisiones efectivamente registradas, sino sobre una manifestación indirecta de

aquellas, como podría ser el consumo de combustibles producido en la instalación), y mucho menos de bonificación (mecanismo que parece remitir a una solución incompleta a la doble imposición).

**Conclusión:** en cualquier caso, el hecho de que el impuesto deba articularse de un modo en el que tengan que ser declaradas no sujetas la totalidad (en el caso de los sectores incluidos en el CBAM, que no tendrán asignaciones gratuitas) o la mayor parte (resto de sectores del RCDE-UE, que las verán muy reducidas) de las emisiones realizadas desde una determinada instalación, vuelve a reforzar nuestra consideración anterior acerca de que este impuesto incurre en solapamiento con otros instrumentos ya existentes, lo que provoca que su desarrollo normativo y posterior exigencia no resulte razonable ni conveniente.

**6. La disposición final undécima de la Ley 16/2017 establece que la cuota se sitúe en un valor inicial de unos 10€/t CO<sub>2</sub>eq para posteriormente aumentar hasta alcanzar un valor de unos 30€ t/CO<sub>2</sub>eq en el 2025. En el momento de aprobación de la Ley 16/2017, el precio de la tonelada de CO<sub>2</sub>eq dentro del régimen del mercado de comercio de derechos de emisiones se situaba ligeramente por encima de los 5€. Actualmente se sitúa entre los 55 y 60 €/t CO<sub>2</sub>eq. ¿Cómo creéis que se tiene que tener en cuenta este hecho en el diseño del impuesto?**

Tal como se ha expuesto, parece claro que el objetivo del impuesto creado en agosto de 2017 era el de asegurar unos niveles mínimos de precios de carbono en un contexto en el que los excedentes de oferta en el RCDE-UE determinaban precios de mercado inferiores a los que se consideran necesarios para promover la descarbonización acelerada a la que se ha comprometido la UE. De ahí la iniciativa de establecer el impuesto como mecanismo de refuerzo del sistema de precios del RCDE-UE.

Sin embargo, el actual contexto de funcionamiento del RCDE-UE, con precios efectivos que son muy superiores al rango perseguido por el nuevo impuesto (10-30€/tCO<sub>2</sub>eq) hace que resulte innecesario e inconveniente el establecimiento efectivo de un impuesto sobre unas emisiones GEI que ya están dentro del ámbito del mercado de derechos de emisión.

Como solución intermedia, cabría la posibilidad de articular el impuesto como un mecanismo de salvaguarda del mantenimiento de un nivel mínimo de imposición en Catalunya sobre las emisiones GEI, para cubrir el riesgo de aparición de desequilibrios de mercado imprevistos que lleven el precio efectivo del RCDE-UE por debajo de ese nivel mínimo establecido por el impuesto. De este modo, el impuesto quedaría mejor integrado con el RCDE-UE y únicamente se activaría en caso de caída del precio del derecho por debajo del citado umbral impositivo.

En Derecho comparado existen precedentes de figuras impositivas que responden a esta lógica. Es el caso del CPF (Carbon Price Floor) creado en 2013 en Reino Unido para su aplicación a las emisiones producidas en instalaciones de generación eléctrica.

Al igual que en el caso del impuesto catalán, el CPF surgió en un contexto en el que los precios en el RCDE-UE estaban en un nivel que era considerado demasiado bajo por las autoridades británicas (en torno a los 5€ / tCO<sub>2</sub>eq). El CPF fue diseñado de modo que en caso de que el precio del derecho de emisión en el RCDE-UE cotizase por debajo del nivel target fijado por el Gobierno, se activase un complemento fiscal o CPS (Carbon Price Support) por la cuantía que se hubiera estimado previamente como necesaria para alcanzar el citado nivel target. En el momento de creación del CPF, se previó un calendario de incremento progresivo del nivel target hasta las 30 libras / tCO<sub>2</sub>eq en 2020, nivel que precisamente es coincidente con el perseguido en última instancia por el impuesto proyectado en Cataluña.

Si bien este mecanismo ha quedado desnaturalizado a partir de 2016 por la previsión de un límite máximo (cap) de 18 € / tCO<sub>2</sub>eq a la cuantía del complemento fiscal, así como por la “congelación” posterior de este cap por razones específicas del sector eléctrico, lo cierto es que la configuración fundacional del mecanismo del CPF-CPS podría servir como ejemplo de medida fiscal complementaria y coherente con el RCDE- UE. Conforme a esta lógica, el nuevo impuesto catalán podría funcionar como “complemento fiscal” al RCDE-UE y solo debería activarse en caso de que el precio de los derechos en el mercado cayese por debajo del rango de precio efectivo de carbono que pretende asegurar el impuesto (10-30€ / tCO<sub>2</sub>eq).

**Conclusión:** el actual contexto de funcionamiento del RCDE-UE, con precios efectivos que son muy superiores al rango perseguido por el nuevo impuesto (10-30€ / tCO<sub>2</sub>eq) hace innecesaria e inconveniente la exigencia de este impuesto. Únicamente podría tener sentido una configuración alternativa, similar a la inicial del CPF británico, en la que el impuesto se active tan solo en el caso de que el precio efectivo del derecho en el RCDE-UE caiga por debajo del nivel mínimo de gravamen fijado por el impuesto.

Firmado:

Javier Farre Domingo

Apoderado



RDM PAPERINSA S.A.U.