

CONSULTA PÚBLICA PREVIA SOBRE LA IMPLANTACIÓN DE UN IMPUESTO QUE GRAVE EL USO DEL TRANSPORTE AÉREO.

Comentarios de Greenpeace

a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.

Dentro de los grandes emisores de gases de efecto invernadero (GEI) el sector del transporte supone la pieza más crítica. No solo es el principal emisor en nuestro país, acaparando un 27% del total de emisiones; también es el sector que más ha incrementado sus emisiones, alcanzando en 2018 una aportación un 54% superior a 1990 (Inventario Nacional de GEI, ed. 2020) cifra que se eleva al 129% en el conjunto de la UE (AEMA, 2019). Una situación que nos aleja de los objetivos vinculantes de reducción fijados en el Acuerdo de París, y que amenaza con neutralizar los avances realizados en otros grandes emisores, especialmente en la generación de energía eléctrica.

Dado que la mayoría de estas emisiones corresponde al transporte por carretera (72% según la Agencia Europea de Medio Ambiente) los esfuerzos empleados por los diferentes niveles de la administración pública se están dirigiendo a mitigar dicho sector, por un lado mediante la **renovación de flotas por modelos menos contaminantes** e incluso eléctricos, y por otro mediante **un cambio modal efectivo** que trasvase el mayor número posible de viajes hacia los modos más limpios: autobús y ferrocarril, en especial el ferrocarril alimentado mediante energía eléctrica renovable.

Aunque el peso del sector aéreo es notablemente inferior frente al transporte por carretera, existen varios motivos que hacen necesario la toma de medidas correctoras en relación a sus emisiones de GEI:

- **Las emisiones del transporte aéreo son las más elevadas en términos de pasajero-km** en comparación a otros modos de transporte. En vuelos de corto alcance la diferencia puede ser más de 2000% respecto al ferrocarril eléctrico. Una diferencia que se ve agravada por los efectos de las emisiones de GEI en capas altas de la atmósfera, donde su impacto resulta más acusado.
- **La tendencia creciente de la aviación**, tanto en número de vuelos como en kilómetros recorridos, reflejan un incremento entre un 5-7% anual (ICAO, 2019; AENA, 2019) con una proyección que apunta a que el tráfico aéreo mundial se duplicará en 15-20 años (Airbus, 2018; IATA, 2018).
- **La ausencia de un avance técnico en la tecnología de las aeronaves que permita una reducción efectiva de las emisiones.** Mientras que en el transporte por carretera existen soluciones bajas en emisiones a escala comercial, el sector aéreo seguirá dependiendo en exclusiva de los combustibles fósiles al menos durante la presente década. Las mejoras en la eficiencia de las aeronaves de

nueva generación conllevan un 15% menos de emisiones, lo que en términos de reducción anual las limita a una horquilla entre el 0,5 y el 1% anual, considerando la necesaria amortización de las flotas actuales.

Las externalidades ambientales y sanitarias provocadas por el sector aéreo no se limitan únicamente a la emisión de GEI. Factores como la emisión de sustancias contaminantes locales (tales como óxidos de nitrógeno o micropartículas) y el ruido ambiental inciden especialmente en la población y los entornos naturales próximos a los aeropuertos, muchos de los cuales han visto incrementado su nivel de uso de forma significativa en la última década. Dichas emisiones, al producirse cerca de las grandes ciudades, no hacen sino agravar las situaciones de mala calidad del aire y ruido ambiental ya generadas por el transporte rodado.

Bajo estas condiciones de contorno, **la reducción de las emisiones del transporte aéreo pasa necesariamente por un cambio modal en aquellas conexiones con alternativa terrestre y un inevitable decrecimiento para el resto.** Las soluciones planteadas hasta el momento por el propio sector, como la compensación de emisiones a través de mecanismos como CORSIA o el empleo de combustibles alternativos, se han demostrado de una eficacia limitada y una dudosa trazabilidad (Stay Grounded, 2019) además de ser de aplicación voluntaria hasta 2026 (ICAO, 2019).

Este objetivo de mitigación para adecuarse a los objetivos del Acuerdo de París choca, al mismo tiempo, con unas condiciones de partida desiguales en materia de fiscalidad que sitúan al sector aéreo en una posición aventajada dentro de un mercado 'a priori' de libre competencia. Más allá de la implantación de mecanismos de fiscalidad ambiental, **existe un problema de partida a resolver respecto a los privilegios fiscales que goza la aviación en relación a otros medios de transporte**, los cuales se detallan en el apartado B) del presente documento.

b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.

Actualmente las externalidades generadas por el transporte aéreo no se reflejan en su fiscalidad, salvo excepciones puntuales y solo para ciertos vuelos. Esta falta de desarrollo supone al mismo tiempo una oportunidad para elaborar un marco impositivo acorde con los objetivos de reducción de emisiones y equitativo respecto al resto de modos de transporte, sin el inconveniente de tener que adaptar multitud de impuestos vigentes como sí sucede con el transporte por carretera.

En concreto, a día de hoy el sector aéreo disfruta de las siguientes exenciones fiscales:

- **IVA:** en España están exentos de IVA los viajes internacionales, tanto dentro como fuera de la UE. En 2019 supusieron un 69% del total de viajeros en España.

- **Impuesto sobre el carburante:** no aplicable en la UE, a pesar de que la Directiva de Fiscalidad Energética permitiría gravar al menos los vuelos domésticos e intracomunitarios (86% del total de viajeros en España en 2019)
- **Compensación obligatoria de emisiones:** el régimen de comercio de emisiones en la UE (ETS) aplica únicamente a vuelos intracomunitarios.

A diferencia de otros productos energéticos cuya demanda se encuentra por lo general cautiva -como el caso de la electricidad- **en el transporte aéreo la elasticidad de la demanda frente a la tarifa es muy elevada**, debido a la presencia de alternativas para gran cantidad de vuelos de corta distancia y al carácter discrecional y puntual de la mayoría de los desplazamientos, en contraposición a la movilidad obligada y diaria de los viajes en el ámbito metropolitano.

Por tanto, en la situación actual existe suficiente margen tanto legislativo como social para poder adecuar la fiscalidad del sector a los objetivos que a continuación se proponen.

c) Los objetivos de la norma.

La característica ambiental de un impuesto tiene que ver con su capacidad para influir sobre las conductas ambientalmente nocivas y no depende del destino de la recaudación que genere (Gago, A.; Labandeira, X. et al. 2019). Bajo esta premisa Greenpeace ve necesaria la puesta en marcha de una reforma fiscal que integre la fiscalidad verde:

- **cuyo fin no sea meramente recaudatorio**, sino que vaya orientado a incentivar un cambio en el comportamiento de los usuarios hacia opciones de transporte menos contaminantes.
- **que integre el principio de *quien contamina paga***, siendo por tanto progresivo en función de la distancia recorrida, la clase escogida para viajar y la frecuencia de los viajes.
- que **sea gradual en función de las alternativas de transporte** actuales o futuras, penalizando más aquellas conexiones con alternativas terrestres menos contaminantes (tren, bus...) o cuyos trayectos no respondan a obligaciones de servicio público (p.ej. vuelos transoceánicos), en favor de aquellas rutas con ausencia de alternativas terrestres como son los vuelos intrainsulares.
- que centre sus esfuerzos en **la adaptación de las familias más vulnerables** para forjar el camino hacia un modelo basado en la justicia social y ambiental, garantizando que los agentes económicos con mayor impacto en el medio ambiente sean los principales contribuyentes a las arcas de los impuestos verdes.
- **cuyos ingresos faciliten la transición ecológica** y alcanzar un modelo socioeconómico acorde a los límites del planeta.

Además en el caso de la fiscalidad verde, la desigualdad se hace también patente por la distinta responsabilidad hacia los principales problemas ambientales que se generan. Por eso, las propuestas fiscales que se presenten deben centrar su objetivo en la persona física o jurídica generadora del viaje, que no debe por qué ser la misma que la persona que efectúa el desplazamiento. Como ejemplo, en las reuniones vinculadas a la actividad laboral el impacto del viaje es responsabilidad de quien convoca el evento en cuestión.

d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias

Para lograr alcanzar una medida que cumpla con los objetivos anteriormente expuestos, desde Greenpeace se propone aplicar medidas de fiscalidad ambiental que permitan mitigar los efectos de la creciente demanda sobre el transporte aéreo y, al mismo tiempo, emplear la recaudación obtenida en desarrollar alternativas a la aviación basada en combustibles fósiles.

1. A la mayor brevedad posible, **elaborar un impuesto sobre los billetes de avión** basado en los principios de mitigación de las externalidades generadas por el transporte aéreo ya expuestas.

2. Sin perjuicio de la elaboración de un impuesto específico sobre los billetes de avión, **instamos al Gobierno de España a que avance en la eliminación de las exenciones fiscales sobre carburantes del transporte aéreo** en virtud de lo que contempla la Directiva 2003/96/CE que faculta a los estados miembros a gravar el queroseno en los vuelos domésticos (26% del total en 2019).

En el documento “Propuestas de Fiscalidad Ambiental” presentado en 2019 por las 5 principales ONGs ambientales de España (Amigos de la Tierra, Ecologistas en Acción, Greenpeace, SEO-Birdlife y WWF) se propone eliminar las exenciones en lo que refiere a los transportes de viajeros y sus equipajes por vía aérea procedentes de o con destino a un aeropuerto situado fuera del ámbito espacial del impuesto, al considerarse una cláusula anti-ambiental y que genera una competencia desleal frente a modos más limpios de transporte.

3. Del mismo modo, y como extensión de la solución anterior, **España debe establecer los acuerdos bilaterales necesarios para aplicar impuestos sobre hidrocarburos con otros estados**, especialmente con aquellos que han manifestado su intención de incrementar la carga fiscal sobre la aviación, entre otros Francia, Italia, Países Bajos o Alemania, países con quien España mantiene la mayoría de sus conexiones intracomunitarias por avión.

4. Para garantizar la necesaria progresividad fiscal del nuevo impuesto recogida en el artículo 31 de la Constitución Española, **deben aplicarse medidas que permitan reducir la brecha económica con los sectores más vulnerables**, de forma que no se

convierta en un bien inalcanzable incluso para su uso puntual. Para ello, una posible medida consiste en la aplicación de un mínimo exento que permita un número reducido de vuelos (o km) exentos por persona y año, el cual puede desgravarse posteriormente en la declaración anual, siempre que se trate de conexiones sin alternativa terrestre e intracomunitarias.

5. Del mismo modo, la tasa impositiva debería ser **incrementada progresivamente para aquellos viajeros que realizan un uso abusivo del transporte aéreo** y en especial para las empresas que generan una elevada demanda de viajes en avión entre sus empleados, con el objetivo de que incorporen cambios efectivos en sus políticas de viaje.

6. Dado que uno de los objetivos del impuesto es promover el cambio modal, deberán establecerse los mecanismos de coordinación adecuados entre el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, con el fin de **promover la sustitución de los vuelos intrapeninsulares por trayectos terrestres**. Dado que dichos vuelos tienen como finalidad principal servir de alimentadores a los grandes aeropuertos, deberá promoverse la necesaria cooperación entre los operadores aéreos, ferroviarios y concesiones de autobús para comercializar productos combinados que permitan la supresión de dichos vuelos.

7. Considerando que las soluciones expuestas van dirigidas hacia la reducción y/o mitigación del número de operaciones aéreas, carece de sentido elaborar esta propuesta de fiscalidad sin revisar los planes de expansión previstos en varios aeropuertos españoles. Por tanto, **instamos al Gobierno a que establezca una moratoria de los planes de ampliación de aeropuertos** próximos a ejecutarse en Madrid-Barajas, Barcelona-El Prat, Palma de Mallorca-Sant Son Joan, Sevilla-San Pablo o Bilbao-Loiu, entre otros, a la espera de elaborar nuevas previsiones de tráfico que incorporen esta fiscalidad propuesta.