

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

### PROPUESTAS Y COMENTARIOS.

#### **Resumen de consideraciones**

En relación con la propuesta realizada por la Dirección General de Tributos el pasado 28 de febrero de 2020, exponemos las razones por las que nos parece que esta medida no solamente es muy poco oportuna, sino que tendría unos efectos muy negativos en la economía, la conectividad y cohesión territorial, y el turismo, que se verían especialmente agravados ante la situación excepcional provocada por el COVID-19.

Pedimos por todo ello al Gobierno que rectifique y no siga adelante con su propuesta de crear un impuesto ambiental al uso del transporte aéreo que no contribuirá a la sostenibilidad y podría lastrar el desarrollo económico.

Enumeramos a continuación los principales motivos que nos llevan a esta conclusión:

- En cuanto a los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, creemos que esta medida no solamente no conseguirá el objetivo que persigue, sino que añadirá una serie de problemas económicos y sociales, ya que encarecerá este modo de transporte, haciéndolo menos accesible para los ciudadanos, e impactando la conectividad, el turismo y la actividad económica. Y, lo más importante, todo ello sin conseguir obtener una reducción significativa de las emisiones de gases de efecto invernadero, como explicaremos más adelante.
- En referencia a la necesidad y oportunidad de su aprobación, nos gustaría resaltar que más del 80% de los turistas internacionales que llegan a España lo hacen por vía aérea y, a diferencia del resto de países de nuestro entorno que han establecido una medida similar (Austria, Noruega, Reino Unido, Alemania, Francia o Suecia), España es un país netamente receptor de turismo. Esto hace que una medida como la propuesta reduzca la competitividad de nuestro país en comparación con otros destinos competidores, como es el caso de Italia, Portugal, Grecia o Turquía, entre otros.

De hecho, un reciente informe de la Universidad Politécnica de Madrid, centrado en el efecto en el turismo internacional de posibles medidas impositivas, concluye que la imposición de una medida de este tipo provocaría un descenso importante en la demanda turística, el empleo y la actividad económica, para una reducción casi testimonial de las emisiones. Simulando con dicho informe el impacto que tendría un impuesto de 7 euros en los billetes, las cifras son de 422.000 mil turistas internacionales

menos y 458 millones de euros de pérdida económica, con una reducción de las emisiones de solamente un 0,31%.

- Los objetivos de la norma hablan, en primer lugar, de la internalización de externalidades. En este punto es importante recordar que el aéreo es el único modo de transporte que cubre íntegramente el coste de las infraestructuras que utiliza, además de ser el único que en la actualidad está cubierto por el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión, habiendo contribuido cerca de 600 millones de euros al mismo en 2019 en toda Europa (60 millones en España).

En segundo lugar, habla de “fomentar en sus usuarios la utilización de otros modos de transporte más respetuosos con el medio ambiente”. Pues bien, el mencionado estudio cuantifica que, del total de las emisiones del transporte aéreo doméstico en España (12% del total), dos tercios se originan en vuelos desde/hacia o entre territorios extra peninsulares, en donde no existe dicha alternativa de modo de transporte. Por ello, los tramos aéreos en donde existe una alternativa terrestre más respetuosa con el medio ambiente representan menos del 5% de las emisiones del total de los vuelos que operan en España.

- Por último, la propuesta solamente ha considerado como posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias medidas estrictamente fiscales, como la imposición de un gravamen al queroseno, descartándose otras por motivos de dificultad de su implantación. Llama la atención que no se haga referencia al fomento de la utilización de combustibles alternativos para la aviación (comúnmente denominados biocombustibles), los cuales pueden reducir la cantidad de emisiones de GEI frente al queroseno convencional hasta en un 90%.

El Gobierno contribuiría de una forma mucho más efectiva a reducir las emisiones invirtiendo en el fomento de este tipo de tecnologías alternativas, haciéndolas más accesibles y asequibles. Si, por ejemplo, se lograra que un 2% del consumo total de queroseno en España se reemplazara por biocombustibles, se evitaría emitir alrededor de 600 millones de toneladas de gases de efecto invernadero a la atmósfera, casi ocho veces más que lo que conseguiría el impuesto de 7 euros a los usuarios simulado previamente.

### **Consideraciones específicas**

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

Un impuesto como el que se propone encarecerá el viaje y desalentará a muchos pasajeros a volar, lo que provocará una caída de la demanda. Consecuentemente se registraría una reducción de los turistas internacionales y, por ende, una caída de la actividad turística, lo que impactaría negativamente en la riqueza y empleo de nuestro país, situación especialmente perjudicial teniendo en cuenta que España es un país eminentemente turístico.

Esta caída de la demanda podría lastrar, además de al sector turístico, al aéreo. Como el propio Gobierno ha reconocido, el transporte aéreo ha contribuido a que España sea líder turístico mundial, a la vez que ha alabado el papel del transporte aéreo en la cadena de valor del sector turístico, y se debe tener en cuenta que 4 de cada 5 turistas que nos visitan lo hacen en avión,

según datos del INE. Por tanto, un impuesto por el uso del transporte aéreo frenaría esa entrada de visitantes internacionales a nuestro país.

Según el informe realizado por la Universidad Politécnica de Madrid (UPM) bajo el nombre 'Análisis de la aplicación de nuevas medidas impositivas ambientales sobre el transporte aéreo español', de diciembre de 2019, por **cada 1% de impuesto sobre el billete** se produciría un **descenso de 84.000 turistas internacionales, lo que provocaría** unas pérdidas en el sector turístico de **92 millones de euros y destruiría 3.370 empleos**. En caso de que este gravamen se elevase hasta 7 euros por pasajero, la caída de turistas internacionales se contaría en 422.000, con unas pérdidas económicas de 458 millones de euros al sector turístico.

b) La necesidad y oportunidad de su aprobación

Con un impuesto de estas características España perdería atractivo respecto a sus principales competidores turísticos como Turquía o Grecia que, tras su recuperación, rivalizan fuertemente con nuestro país por el turismo internacional. Debe tenerse en cuenta que los países europeos que han puesto impuestos de este tipo, como Suecia, Francia, Alemania o Reino Unido, entre otros, son países netamente originadores de tráfico, mientras que en España somos netamente receptores de turistas. De hecho, ninguno de nuestros países competidores (Portugal, Grecia, Italia, Turquía, ...) tienen este tipo de impuestos, con lo que existe un mayor riesgo de que España **pierda competitividad respecto a estos países y se produzca un desvío de tráfico turístico hacia ellos en detrimento de nuestro turismo**.

Debe calibrarse por tanto el impacto que tendría una medida como la defiende el Ministerio de Hacienda en la economía y empleo de España que, al contrario de lo que se apunta en la consulta pública de este impuesto que puede "desempeñar un papel importante para sostener el crecimiento económico", creemos firmemente que podría **provocar un decrecimiento de nuestra economía**.

Más allá de la reducción que sin duda tendrá en la demanda de turistas, el encarecimiento de los vuelos que provocaría este impuesto podría **expulsar a muchos usuarios de este transporte aéreo** después de haber conseguido en los últimos tiempos la democratización del transporte aéreo, pues volar ya no es algo exclusivo de las élites: está al alcance de gran parte de la sociedad y está interiorizado en el modo de vida de los ciudadanos.

Hay que señalar que en muchos casos no hay sustitutos (trayectos que se hacen en avión que no se pueden realizar de otra forma o si hay un sustituto sería económicamente mucho más caro e ineficiente). En la Península, los usuarios ciertamente pueden elegir desplazarse en avión o en medios alternativos menos contaminantes, como puede ser fundamentalmente el tren (o incluso el vehículo siempre que sea eléctrico), sin embargo, estas alternativas no existen respecto del aquellos territorios situados fuera de la península.

Por lo tanto, este impuesto afectará negativamente a la **conectividad y cohesión territorial**, lo que sin duda supondrá un gran perjuicio para los territorios extra peninsulares de Canarias, Islas Baleares, Ceuta y Melilla, dependientes de este modo de transporte, lo que puede generar desigualdad, además de restar competitividad y oportunidades en estas regiones insulares.

c) Los objetivos de la norma

Queremos recordar que el sector aéreo en España ya está afrontando pagos por sus emisiones de CO2 a través **del Régimen de Comercio de Derechos de Emisiones, ETS** por sus siglas en

inglés, por el que las compañías aéreas compensan sus emisiones en los vuelos dentro de Europa, y debe apuntarse que el coste en este concepto es cada vez mayor a tener del alza en el precio que ha experimentado en últimos años la tonelada de CO2 emitida, alcanzando los 25 euros, muy lejos de los 6 euros que se contaban en 2017. Una tendencia al alza que se acusará aún más en los próximos meses con la posible eliminación de los derechos de emisiones gratuitos. El sector de la aviación es el único modo de transporte cubierto en la actualidad por el sistema ETS de la UE, habiendo contribuido el 2019 cerca de 600 millones de euros en toda Europa (60 millones de euros en España). Con la anunciada eliminación de derechos de emisión gratuitos para el sector de la aviación se argumenta que aumentarían los ingresos de la subasta de derechos de emisión, que deberían utilizarse en su totalidad para financiar acciones de mitigación. Es decir, que las aerolíneas financiarán también esa supuesta transformación.

Este sistema se ampliará próximamente a los vuelos internacionales a través del **Plan de Compensación y Reducción de Carbono para la Aviación Internacional (CORSIA**, por sus siglas en inglés) que persigue el crecimiento neutro en carbono del sector a partir de 2020 y reducir las emisiones netas a la mitad en 2050 respecto a niveles de 2005, con el que se prevé que se mitigarán más de **2.500 millones de toneladas de CO2, lo que equivale a la retirada** de 46,5 millones de coches, a través de una inversión de 36.000 millones de euros en proyectos de reducción de carbono en el período 2021-2035.

Las compañías aéreas europeas realizaron en 2019 un pago de más de 5.000 millones de euros anuales en distintos impuestos ambientales.

Por otro lado, creemos un impuesto ambiental **no es la alternativa para avanzar en la sostenibilidad en la aviación**. Un impuesto de estas características no resulta eficaz para el propósito que persigue de reducir emisiones de CO2, pues un impuesto no descarboniza y su finalidad tan sólo responde a un afán recaudatorio, la experiencia en otros países europeos con impuestos ambientales a la aviación así lo demuestra. La propia Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), organismo dependiente de Naciones Unidas integrado por 193 países, entre ellos España, aboga por hacer un **uso mínimo de la herramienta impositiva en asuntos de transporte aéreo**.

Como hemos apuntado anteriormente, según el informe de la Universidad Politécnica de Madrid, por cada 1% de impuesto sobre el billete el sector turístico dejaría de ingresar 92 millones de euros, mientras que **se ahorrarían tan sólo un 0,06%** de emisiones de CO2, la mitad de lo que descendería el número de turistas. Simulando el impacto de **un impuesto de 7 euros por pasajero, las pérdidas económicas ascenderían hasta los 458 millones de euros al sector**, mientras que la reducción de las emisiones de CO2 sería solamente el 0,31%, según el mismo informe.

#### d) Posible soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias

Las compañías aéreas abogan pues por **medidas alternativas que avancen de forma efectiva en la sostenibilidad de la aviación**. En este sentido, desde el sector aéreo venimos apoyando en soluciones tecnológicas que permitirían una reducción de emisiones de CO2 como los **combustibles alternativos de aviación**, comúnmente denominados como biocombustibles. Nos consta que los ministerios de Transición Ecológica y de Transporte, respectivamente, están trabajando, en el marco de la futura Ley de Cambio Climático, en el establecimiento de un objetivo de uso de biocombustibles en la aviación. De establecerse un porcentaje de uso del **2% de estos biocombustibles se ahorrarían 600.000 toneladas de emisiones de CO2, casi ocho**

**veces más que la reducción de 76.000 toneladas de CO2 que se conseguirían reducir de aplicarse una ecotasa de 7 euros por pasajero.**

Debemos también recordar que, aunque abogamos decididamente por el uso de los biocombustibles -puesto que suponen una reducción directa de los gases de efecto invernadero- de establecerse finalmente un porcentaje de uso del 2% de SAF, su compra supondrá un **extra coste de alrededor de un 50 a 70% sobre el combustible fósil convencional**, en función de las tecnologías aplicadas para su producción y la paulatina implantación de las nuevas infraestructuras necesarias entre los suministradores de combustible de aviación comercial.

Queda evidenciado que el resultado de aplicar impuestos ambientales sobre el transporte aéreo se revela **poco eficiente para reducir la huella de carbono de la aviación**, mientras que el coste para el sector turístico sería muy elevado, además de para la economía española en general.

Creemos que el camino **óptimo** para reducir el impacto ambiental de la aviación pasa por la adopción de una **combinación de medidas racionales y asumibles por todos los actores involucrados en la aviación, es decir**, usuarios, proveedores de navegación aérea, aeropuertos, fabricantes, administraciones... que favorezcan una transición progresiva hacia un modo más sostenible.

En este sentido, las compañías aéreas deberán continuar con el esfuerzo ingente que están llevando a cabo, **mejorando la eficiencia de las aeronaves con la renovación de su flota** con motores de última generación. De hecho, ya se ha conseguido una mejora anual de más del 2% en eficiencia. Además, se debe avanzar en la optimización de los **procedimientos operativos**, así como en una **navegación aérea más eficiente en Europa**, por lo que urge implementar el **Cielo Único Europeo**, comprometido desde hace 20 años por la UE y que permitiría reducir un 10% de las emisiones de CO2 de cada vuelo, lo que se traduciría en un ahorro de 10 millones de toneladas de CO2 anuales, según datos de la Agencia Europea de Medio Ambiente.

Otro de las soluciones tecnológicas en las que ya se está trabajando en el sector aéreo es en la investigación y desarrollo del **avión híbrido y eléctrico** en el medio y largo plazo.

En cualquier caso, **una medida impositiva sobre la aviación de estas características debe ser internacional** para evitar cualquier discriminación entre mercados, incluso entre compañías aéreas según el mercado en el que operen y, cuanto menos, europea.

En este sentido, el Ministerio de Hacienda debe tener en cuenta las medidas que ya se están estudiando en el marco de la UE para reducir las emisiones de CO2 como eliminar la exención fiscal de hidrocarburos, ahora en estudio, además de la reforma de la normativa sobre el Sistema de Mercado de Emisiones (ETS), entre otras medidas.

Finalmente, en los últimos días distintas organizaciones internacionales y agencias de calificación han revisado a la baja sus previsiones de crecimiento para este año 2020 tanto en España, como a nivel europeo y mundial, por el COVID-19. Recientemente Standard & Poor's ha recortado sus previsiones para España al 1,3% del PIB frente al 1,7% que previsto inicialmente. El Fondo Monitorio Internacional (FMI) ha señalado que el PIB global crecerá este año menos que el ejercicio anterior y estará por debajo del 2,9%. Mientras que la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ha dibujado un escenario menos optimista rebajando en medio punto su previsión de crecimiento mundial hasta el 2,4% por el impacto de

esta epidemia, incluso, ha advertido de que la Eurozona entraría en recesión si la crisis sanitaria se prolonga, una situación de la que España no resultaría indemne.

En este contexto actual de desaceleración económica, tanto en España como a nivel mundial, un impuesto de estas características no sólo no ayudaría a sostener el crecimiento económico, sino que puede frenarlo o, incluso, reducirlo, pues provocará una bajada de la demanda de turistas y, por tanto, una caída de los ingresos en el sector turístico, principal motor de crecimiento de la economía de nuestro país.

Y si la epidemia del COVID-19 ha afectado negativamente en el conjunto de la economía, hay sectores que la están sufriendo con mayor intensidad, como es el caso del turístico y el aéreo.

Previamente a la situación generada por el COVID-19, el tráfico aéreo ya había registrado una moderación en el crecimiento de la demanda de pasajeros aéreos. Un escenario que se ha agravado de forma preocupante con la irrupción de esta epidemia, primero en China, y después en Europa, provocando la caída drástica de la actividad aérea. Los operadores se han visto obligados a cancelar vuelos, reorganizar rutas y capacidad y, en muchos casos, dejar aviones en tierra sin tener certeza de la evolución de la epidemia causando un negativo impacto económico.

La propia Asociación Internacional de Transporte Aérea (IATA) ha revisado al alza las pérdidas de las compañías aéreas a nivel internacional por el impacto del brote, que ha cuantificado entre 56.000 y 101.000 millones de euros, dependiendo del escenario, y pronostica una caída de la demanda del tráfico aéreo en Europa del 7% con respecto a 2019, exceptuando Italia, Francia y Alemania con mayores caídas de la demanda.

Por todo ello, no se entiende que desde el Ministerio de Hacienda se proponga medidas como un impuesto al uso del transporte aéreo que dificulta aún más una situación ya de por sí muy difícil para las compañías aéreas.

Concluyendo consideremos que un impuesto sobre el transporte aéreo resultaría muy perjudicial, no sólo para la industria aérea en su conjunto, es decir, además de para las compañías aéreas, para la red de aeropuertos de AENA, para el proveedor de servicios de navegación aérea ENAIRE y, de forma indirecta, para fabricantes y demás agentes involucrados con el transporte aéreo en la medida que provocaría una caída de la demanda, sino también para la actividad turística en su conjunto, principal motor de crecimiento de la economía española, y por tanto para la riqueza y empleo de este país.