

Reflexiones acerca de una Fiscalidad Medioambiental no distorsionadora en los sectores energéticos

Diego Rodríguez Rodríguez

Universidad Complutense de Madrid y Fedea

*Jornades Transició a una energia ecològica:
Regulació, fiscalitat i mercats*

Barcelona, 27 de febrero de 2019

Dificultades para alcanzar los objetivos en materia de renovables en 2030

Descarbonización → Cambios en el mix energético (renovables)

→ Los escenarios del **Informe de la Comisión de Expertos** apuntan a que será difícil alcanzar el objetivo de renovables/demanda final de energía si no se alcanza un nivel suficiente de electrificación de la economía

- Actualmente, la electricidad es sólo un 25% de la demanda final de energía en España
- Para acelerar el ritmo de electrificación es necesario revisar la formación de las **señales de precio** que perciben los consumidores de energía. En especial, la **fiscalidad** y la **estructura de los peajes y cargos de acceso de electricidad y gas**
- Si las señales de precio trasladan adecuadamente los **costes a los consumidores (incluidos los ambientales)**, éstos tomarán las decisiones eficientes

Referencias de organismos internacionales e informes sobre fiscalidad

- Consenso entre los economistas de que el cambio climático es una **externalidad negativa** y debe ser internalizado vía impositiva.
- Son múltiples los organismos internacionales que avisan en sus informes referidos a España de que **la actual fiscalidad ambiental es muy reducida**, especialmente la del gasóleo: OCDE, Consejo Europeo y FMI
- Los informes de expertos sobre fiscalidad reclaman una **reforma orientada hacia impuestos medioambientales**: Informe Lagares (2014) e Informe de la Fuente (2017)

Borrador del Plan Nacional de Energía y Clima

- Borrador del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (2021-2030):
 - Generación renovable (sobre total eléctrica): 74%
 - Generación renovable eléctrica (sobre consumo final): 35%
 - + 7% otras renovables

¿Qué dice sobre fiscalidad?

Borrador del Plan Nacional de Energía y Clima

Medida 1.20. Fiscalidad

a) Descripción

En línea con la Agenda del Cambio aprobada por Consejo de Ministros el pasado 8 de febrero, donde se plasma la necesidad de "adaptar el sistema impositivo a la economía del siglo XXI", así como de una "nueva fiscalidad verde - alineamiento de fiscalidad con impacto medioambiental", **el Ministerio de Hacienda liderará el estudio en profundidad y en su caso el despliegue** correspondiente de la actualización de aquellos elementos del sistema tributario que incentiven de manera sistemática una economía baja en carbono y resiliente al clima, mediante la internalización progresiva y generalizada de las externalidades medioambientales que tienen lugar en la generación y el uso de la energía, así como en el desempeño de aquellas principales actividades económicas que generan emisiones de gases de efecto invernadero y aumentan la vulnerabilidad de la economía española ante los previsibles impactos del cambio climático.

Deficiencias de la actual fiscalidad sobre la energía

- **Internalización incorrecta** de externalidades (impuestos especiales recaudatorios)
 - Ni el Impuesto Especial al consumo final de electricidad (5,1%) ni el del 7% a las ventas de electricidad que pagan los generadores discriminan por tecnologías contaminantes
 - Sólo los impuestos al consumo de carbón y de gas natural para uso eléctrico tienen una cierta vocación medioambiental, pero se solapan con el ETS
- Problemas de **doble tributación**
 - Ejemplo: los impuestos especiales al consumo de carbón y gas para producir electricidad, el impuesto especial a la electricidad y el impuesto del 7% a los generadores
- **Falta de uniformidad territorial** (en unas CCAA se gravan determinados hechos imponible y en otras, no)

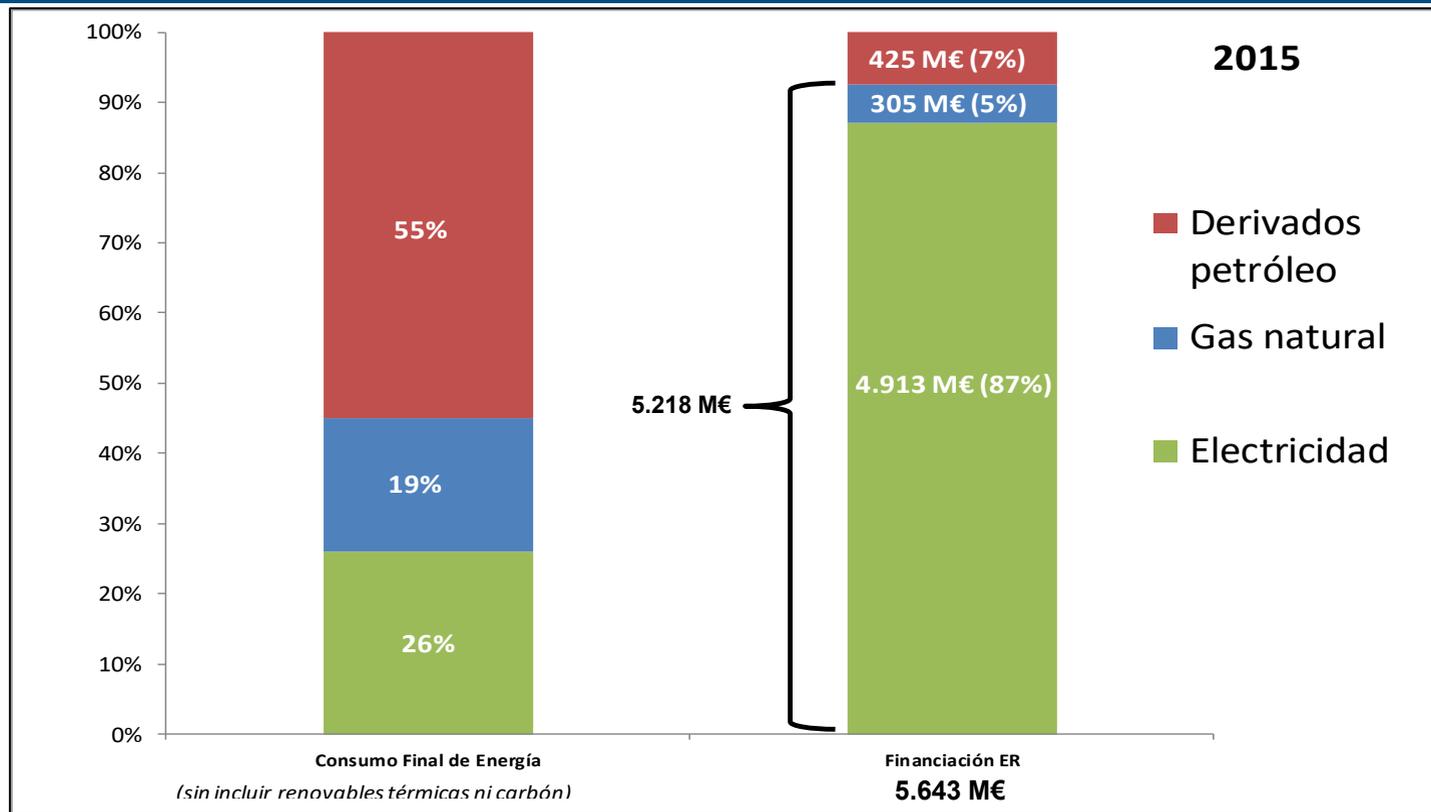
Dispersión fiscal y cargas parafiscales: el caso de la electricidad

FACTURA CONSUMIDOR			SISTEMA DE INGRESOS Y PAGOS (CNMC) - 2018			
	€		INGRESOS		PAGOS (COSTES)	
Coste de la energía (precio final)	216	29,0%				
<i>Sin impuestos</i>	190		Ingresos CO ₂	450	Redes	7.218
<i>Impuestos (gen. y comb.)</i>	26	→	Ingresos Ley 15/2012	2.960	Renovables	7.150
					No penins.	780
Coste de comercialización	22	2,9%				
Peajes y cargos	348	46,6% →	Peajes de acceso	14.002	Deuda	2.830
<i>Redes (peajes)</i>	134		Pagos por capacidad	736	Capacidad	352
<i>Cargos (renovables, no peninsulares, deuda)</i>	214				Otros	-183
Impuesto especial (5,1%)	30	4,0%	TOTAL	18.148 =	TOTAL	18.147
IVA (21%)	130	17,4%				
Total	746	100%				

Principios que han de caracterizar una Reforma Fiscal Ambiental de la Energía

1. Sustitución de impuestos recaudatorios sobre la energía por **impuestos medio ambientales** que internalicen el 100% del daño causado
2. Financiación eficiente y sin distorsiones de las **energías renovables**
3. Financiación de las **infraestructuras** viarias
4. Restricciones políticas:
 - **Compensación a las AAPP** afectadas por la pérdida de recaudación derivada de la eliminación de impuestos
 - Uso de Exenciones/bonificaciones para **colectivos vulnerables**:
 - industrias expuestas a competencia internacional
 - transportistas profesionales
 - consumidores de gasóleo B
 - Que **no incremente la presión parafiscal**

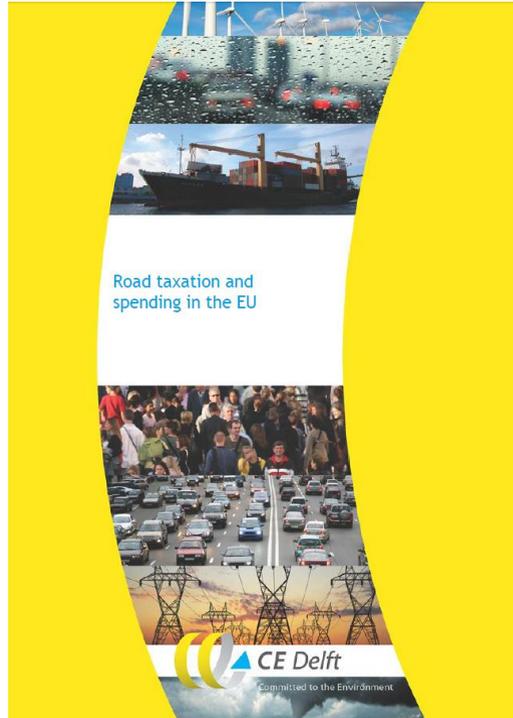
a) ¿Por qué cambiar la financiación de los sobrecostes de las renovables?



Lo eficiente es producir energías renovables con las tecnologías que supongan menores costes totales medios (actualmente la eólica y fotovoltaica), pero ello no implica que sea eficiente que el sector eléctrico soporte casi todos los costes.

El compromiso asumido por España (20% del consumo de energía final en 2020) hace que todos los productos energéticos sean responsables de las inversiones presentes y pasadas en renovables

b) Deficiencias de la actual formación de precios: Financiación de las infraestructuras viarias



El informe de la consultora CE DELFT encargado por la *Federación Internacional del Automóvil* estima que el coste de las carreteras en España se elevaba en 2013 a 13.000 M€ (incluidos costes de O&M)

Por otra parte:

	2013
IEH gasolina y gasóleo A (M€)	11.000
Peajes autopistas (M€)	1.500
IVTM (M€)	2.500
TOTAL (M€)	15.000

En España, gasolinas y gasóleo A no pagan impuestos por los daños ambientales que provocan y colaboran muy poco a la financiación de las renovables

Elementos de la Reforma

Medidas específicas: sector eléctrico

- Eliminación de **impuestos distorsionadores**
 - impuesto especial al consumo de electricidad
 - impuestos de la Ley 15/2012 de Medidas Fiscales para la Sostenibilidad Energética (*impuesto sobre el valor de la producción de energía eléctrica + impuesto sobre la utilización de gas/carbón para la generación de electricidad*)
 - impuestos autonómicos pseudo-ambientales
- Aplicación de **impuestos medioambientales** que reflejen (y desincentiven) el daño medioambiental (CO₂, SO_x, NO_x, etc.). El sujeto pasivo es el generador.
- Aplicación de un **recargo sobre el consumo de energía final** para financiar los costes de las obligaciones de apoyo a las renovables. Se aplica al consumidor final.

Elementos de la Reforma

Medidas específicas: sector gasista

- Eliminación de **impuestos recaudatorios**
 - impuesto especial al consumo de gas
- Aplicación de **impuestos medioambientales** que reflejen (y desincentiven) el daño medioambiental (CO₂, SO_x, NO_x, etc.). El sujeto pasivo es el consumidor final.
- Aplicación de un **recargo sobre el consumo de energía final** para financiar los costes de las obligaciones de apoyo a las renovables. Se aplica al consumidor final.

Elementos de la Reforma

Medidas específicas: derivados del petróleo

- Eliminación de **impuestos recaudatorios**
 - impuestos especiales al consumo de gasolinas, gasóleos A, B y C, fuelóleo
- Aplicación de **impuestos medioambientales** que reflejen (y desincentiven) el daño medioambiental (CO₂, SO_x, NO_x, etc.). El sujeto pasivo es el consumidor final.
- Aplicación de un **recargo sobre el consumo de energía final**, para financiar los costes de las obligaciones de apoyo a las renovables. Se aplica al consumidor final.
- Aplicación de un **recargo sobre la gasolina y gasóleo A** en concepto de **peaje por el uso de las infraestructuras de carreteras**.
 - Se aplica al consumidor final
 - No se aplica al consumo de gasóleos B y C, ni al fuelóleo

Supuestos para simulaciones

- Tipo impositivo del **CO₂** a 15, 20 25 y 30 €/t + **compensaciones a sectores ETS**
- Tipos impositivos de **SOx, NOx y partículas** de proyectos CASES y ExterE (Comisión Europea)
- **Industrias** sometidas a competencia internacional exentas de CO₂ y de financiación de renovables
- **Consumidores de gasóleo B y profesionales del transporte** bonificados parcialmente hasta congelar su actual tributación
- Creación de un recargo al consumo de gasolina y gasóleo A para **financiar las carreteras (sin viñetas)**
- Creación de un recargo (% fijo) aplicable al valor de toda la energía final antes de IVA para **financiar las renovables**

Simulación con 15 €/t CO2

Recaudación (M€)

Estimaciones de recaudación (bruta y neta de exenciones) de los nuevos impuestos (en M€)

Impuesto Emisiones de CO2	2.439
Impuesto otras Emisiones Contaminantes	3.037
Recargo Renovables	2.193
Recargo Carreteras	12.597
Subastas de CO2	343
Total Recaudación Bruta	20.610
Exenciones a la Industria	-554
Exenciones a Profesionales del Transporte	-653
Exenciones a Consumidores de Gasóleo B	-494
Total Exenciones	-1.702
TOTAL RECAUDACIÓN NETA DE EXENCIONES	18.908

Variable de ajuste

Recargo fijo

El recargo para financiar las renovables se eleva al 3,54%

Simulación con 15 €/t CO2

Impactos sobre los precios de la energía

	Variación en el Precio (%)		Energía Eximida (%)
	Colectivos NO Eximidos	Colectivos Sí Eximidos	
Electricidad Baja Tensión	-6,8%		0%
Electricidad Media Tensión	-5,6%	-12,6%	41%
Electricidad Alta Tensión	-0,7%	-9,7%	82%
Gas Natural Grupo 3	5,8%		0%
Gas Natural Grupo 2 (No ETS)	13,0%	-1,5%	84%
Gas Natural Grupo 2 (ETS)	7,3%	-1,5%	
Gasolina	1,8%		0%
Gasóleo A	28,6%	0,0%	12%
Gasóleo B	0,0%	0,0%	100%
Gasóleo C	-4,1%		0%
Fuelóleo uso industrial (No ETS)	15,9%	-4,2%	50%
Fuelóleo uso industrial (ETS)	7,3%	-4,2%	
GLP	2,6%		0%

El precio del mercado mayorista sube en 1,08 €/MWh

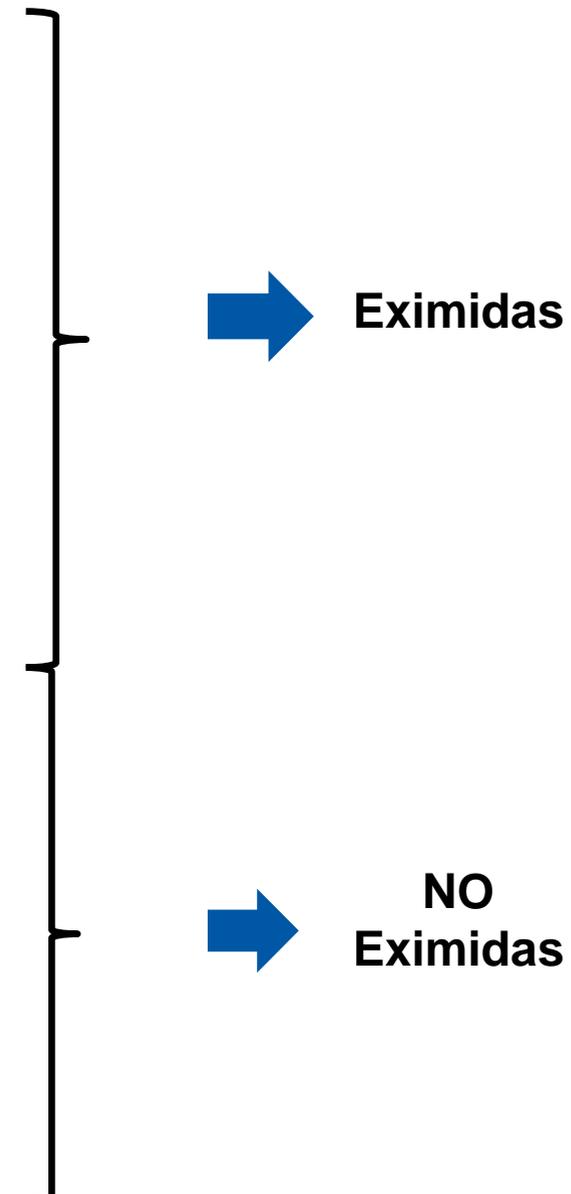
(*) Suponiendo que todo el coste de las carreteras se financia mediante impuesto sobre consumo de los combustibles (salvo por los actuales impuestos de matriculación y circulación)

La Reforma Fiscal abarata el consumo de electricidad y encarece el del gas natural y los derivados del petróleo

Simulación con 15 €/t CO2

Impacto sobre la industria

Sector	VAB/PIB	Peso del gasto en gas sobre VAB	Peso del gasto en electricidad sobre VAB	Incremento del coste medio
1	0,0%	0,0%	3,4%	-9,7%
2	0,2%	1,7%	14,6%	-8,9%
3	0,8%	2,2%	5,4%	-9,5%
4	0,3%	0,7%	8,2%	-11,7%
5	0,2%	2,6%	6,0%	-9,3%
6	0,2%	0,8%	2,3%	-9,8%
7	0,3%	0,3%	7,8%	-12,2%
8	0,3%	6,0%	14,3%	-9,3%
9	1,0%	3,4%	6,8%	-7,0%
10	0,5%	1,8%	10,4%	-8,5%
11	0,2%	1,0%	13,0%	-9,2%
12	0,1%	7,5%	7,2%	-5,6%
13	0,2%	12,2%	5,9%	-4,2%
14	0,4%	1,3%	12,2%	-8,9%
15	0,7%	3,6%	11,5%	-7,8%
16	0,3%	0,3%	8,5%	-12,3%
17	0,1%	0,2%	6,2%	-12,3%
18	0,1%	0,1%	2,9%	-12,2%
19	0,0%	0,0%	11,2%	-12,6%
20	2,0%	0,0%	2,1%	-6,1%
21	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
22	0,1%	0,7%	0,3%	6,2%
23	0,2%	0,2%	5,0%	-6,9%
24	0,4%	0,8%	4,9%	-3,4%
25	0,1%	3,0%	8,8%	-1,4%
26	0,0%	0,1%	2,1%	-5,0%
27	0,1%	0,3%	4,7%	-5,1%
28	0,7%	0,3%	3,7%	-4,6%
29	1,2%	0,5%	5,7%	-0,6%
30	0,8%	0,2%	3,6%	-5,0%
31	0,1%	0,3%	2,5%	-4,1%
32	0,9%	0,8%	6,3%	-4,0%
33	0,3%	0,4%	3,7%	-4,4%
34	0,5%	0,1%	1,9%	-5,2%
35	8,4%	0,0%	0,6%	-5,4%



Simulación con 15 €/t CO2

Impacto sobre variables macroeconómicas

Impacto de la simulación sobre el PIB, los precios, el empleo y la recaudación de IVA e IRPF

	Variación	
	(#)	(%)
Empleo (miles)	280	1,6%
Parados (miles)	-280	-3,1%
Tasa paro (%)		-1,2%
PIB nominal (M€)		1,3%
Variación índice precios		0,5%
PIB real (M€)		0,8%
Recaudación impuestos (M€)	941	0,2%

Crece el PIB real y el empleo. Se incrementa la recaudación de IVA e IRPF

Simulación con 15 €/t CO2

Impacto sobre los hogares

	Impacto sobre la Renta Disponible						IMPACTO FINAL	
	Ingresos del hogar medio	... a través del gasto vía incremento de precios energéticos	... a través del gasto vía incremento de otros precios	... a través del gasto vía incremento de precios (TOTAL)	... a través de la renta vía incremento del PIB	... a través de la renta vía devolución del incremento de recaudación		
	(€/año)	(€/año)	(€/año)	(€/año)	(€/año)	(€/año)	(€/año)	(%)
	[1]	[2]	[3]	[4]=[2]+[3]	[5]=[1]×1,7%	[6]	[7]=[4]+[5]+[6]	[8]=[7]/[1]
Hogar Medio	22.383	-207	-65	-272	297	51	76	0,3%
1	5.333	-52	-28	-80	71	51	42	0,8%
2	9.371	-57	-34	-91	124	51	84	0,9%
3	11.983	-110	-44	-153	159	51	57	0,5%
4	14.710	-152	-50	-203	195	51	44	0,3%
5	17.191	-170	-55	-226	228	51	54	0,3%
6	20.698	-222	-65	-287	274	51	39	0,2%
7	24.821	-246	-70	-316	329	51	64	0,3%
8	28.939	-280	-79	-359	384	51	76	0,3%
9	35.325	-351	-97	-449	468	51	71	0,2%
10	55.463	-426	-130	-556	735	51	231	0,4%

Los hogares incrementan su renta disponible y el efecto es progresivo; es decir, mayor en términos relativos para los hogares de menor poder adquisitivo

Simulación con 15 €/t CO2

Presión fiscal-parafiscal

INCREMENTO DE LA RECAUDACIÓN (M€)

Impuesto Emisiones de CO2	2.439
Impuesto otras emisiones contaminantes	3.037
Recargo para financiación de Renovables	2.193
Recargo para financiación de Carreteras	12.597
Incremento antes de Exenciones/bonificaciones	20.266
Exenciones/bonificaciones	-1.702
Incremento Total	18.565

REDUCCIÓN DE LA RECAUDACIÓN (M€)

Impuesto Especial de Electricidad	1.372
Impuestos CCAA	200
Impuestos Ley 15/2012	2.298
7% Generación	1.652
IE carbón	252
IE gas natural uso convencional (est)	248
IE gas natural uso eléctrico (est)	147
Peajes de Acceso eléctricos	2.322
Impuesto Especial Hidrocarburos	12.325
Obligación mezcla biocombustibles	425
Reducción Total	18.943

SALDO: REDUCCIÓN PRESIÓN FISCAL	379
--	------------

La Reforma Fiscal no modifica la presión fiscal

Simulación con 15 €/t CO2

Efecto medioambiental

Reducción contaminación

	CO2	NOx	SO2	Partículas
Por cambio precios energéticos (kt)	-6.791	-42	-3	-3
Por subida del PIB (kt) (*)	1.946	7	2	2
Total (kt)	-4.845	-36	-1	-1
Total (% sobre emisiones España)	-2,0%	-4,5%	-0,4%	-0,6%

La Reforma Fiscal reduce las emisiones contaminantes en el largo plazo

Simulación con varios precios de CO2

Balance Financiero (M€)

	Impuesto CO2 (€/t)			
	15	20	25	30
Pérdida de ingresos AAPP	13.897	13.897	13.897	13.897
Fondo biocombustibles	425	425	425	425
Fondo renovables	4.586	4.399	4.182	3.973
Total costes a financiar	18.908	18.722	18.504	18.295
Subastas CO2	343	343	343	343
Impuesto CO2	2.439	3.436	4.402	5.343
Impuesto otras emisiones	3.037	3.011	2.984	2.956
Recargo renovables	2.193	1.476	760	79
Recargo carreteras	12.597	12.597	12.597	12.597
Exención industria competencia internacional	-554	-902	-1.250	-1.598
Exención profesionales del transporte	-653	-692	-730	-769
Exención consumidores gasóleo B	-494	-548	-602	-656
Recaudación neta de exenciones	18.908	18.722	18.504	18.295
Saldo (superávit)	0	0	0	0

Simulación con varios precios de CO2

Efecto medioambiental

Reducción contaminación

	15 €/tCO2	20 €/tCO2	25 €/tCO2	30 €/tCO2
CO2	-2,0%	-3,5%	-5,2%	-6,7%
NOx	-4,5%	-5,0%	-5,5%	-6,1%
SO2	-0,4%	-2,3%	-4,3%	-6,5%
Partículas	-0,6%	-0,7%	-0,9%	-1,1%

La Reforma Fiscal reduce las emisiones contaminantes en el largo plazo

Reforma Fiscal Global con “limpieza total de peajes” (vía PGE)

Impactos sobre los precios de la energía

	Anexo 2.1.1		Anexo 2.1.1 + bajada de peajes	
	Variación en el Precio (%)		Variación en el Precio (%)	
	Colectivos NO Eximidos	Colectivos Sí Eximidos	Colectivos NO Eximidos	Colectivos Sí Eximidos
Electricidad Baja Tensión	-6,8%		-27,8%	
Electricidad Media Tensión	-5,6%	-12,6%	-19,3%	-26,1%
Electricidad Alta Tensión	-0,7%	-9,7%	-6,7%	-15,8%
Gas Natural Grupo 3	5,8%		5,1%	
Gas Natural Grupo 2 (No ETS)	13,0%	-1,5%	12,9%	-1,9%
Gas Natural Grupo 2 (ETS)	7,3%	-1,5%	7,3%	-1,9%

Es necesaria una subida del IVA entre 110 y 130 puntos básicos

(*) Suponiendo que todo el coste de las carreteras se financia mediante impuesto sobre consumo de los combustibles (salvo por los actuales impuestos de matriculación y circulación)

Ideas finales

- Una fiscalidad medioambiental (GEI y otros contaminantes) es necesaria para avanzar en el proceso de descarbonización
- La reforma fiscal necesaria debería ser ambiciosa (pues afecta a diversas figuras impositivas) pero es posible afrontarla con realismo:
 - No aumento de la presión fiscal/parafiscal
 - Sin poner en riesgo la estabilidad financiera de sectores regulados
 - Atendiendo a sectores sensibles
- ¿Tiene el Ministerio de Hacienda los incentivos para llevarla adelante?

Muchas gracias