



Los impuestos energéticos en España: situación y propuestas

Junio 2014



GreenBudgetEurope

Autores

Marta Jofra Sora (ENT)
Eike Meyer (GBE)
Ignasi Puig Ventosa (ENT)
Maria Calaf Forn (ENT)

Fundació ENT

Sant Joan 39, 1^º
Vilanova i la Geltrú 08800
Barcelona
Tel: 938935104
info@ent.cat
www.fundacioent.cat

Green Budget Europe

Rue du Trône 4
Bruselas B-1000
Tel: +3225885760
Fax: +3225885766
info@green-budget.eu
www.greenbudget.eu



Introducción

España está haciendo frente a retos económicos importantes. La deuda pública en 2013 alcanzó el 91% del producto interior bruto¹ y la tasa de paro en diciembre del mismo año se situaba en el 26%². En este contexto, urge desarrollar estrategias fiscales que tengan el menor impacto sobre la economía real y que incidan positivamente sobre el empleo, de modo que el bienestar de la población esté garantizado, asegurando al mismo tiempo la sustentabilidad financiera del Estado.

Por otro lado, reducir el impacto ambiental, hacer frente al cambio climático y reducir la desigualdad son los principales retos para alcanzar un desarrollo económico sostenible. Además, avanzar hacia un desarrollo económico eficiente energéticamente y bajo en carbono constituye una oportunidad para mejorar la competitividad en el futuro.

España no está logrando alcanzar los objetivos derivados del Protocolo de Kioto con medidas adoptadas en el propio país, en comparación con otros países europeos y de la OCDE. Las emisiones de gases de efecto invernadero han bajado desde 2008³, pero esa bajada ha sido en buena medida consecuencia de la reducción de la actividad económica. El país todavía no ha conseguido suficientes avances en términos de eficiencia energética y descarbonización, y la dependencia exterior de las fuentes primarias de energía sigue siendo muy elevada (alrededor del 75% en 2012⁴).

Diversos estudios indican que los impuestos sobre la energía y el carbono tienen una afectación menor sobre el sistema económico y sobre el desempleo que otras aproximaciones a la consolidación fiscal, como pueden ser un incremento del IVA o una reducción del gasto social⁵. La aplicación de este tipo de impuestos, además, forma parte de las recomendaciones que realizó el Consejo Europeo a España en 2013 en materia de sostenibilidad financiera⁶.

¹ Fuente: OCDE (http://www.oecd-ilibrary.org/economics/government-debt-2012-1_gov-debt-table-2012-1-en [29 de mayo de 2014])

² Fuente: Instituto Nacional de Estadística (www.ine.es).

³ Fuente: European Environment Agency (<http://www.eea.europa.eu/media/newsreleases/eu-greenhouse-gas-emissions-more> [29 de mayo de 2014]).

⁴ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/dataset?p_product_code=TSDCC310 ([29 de mayo de 2014])

⁵ Fuente: Vivid Economics (2012). *Carbon taxation and fiscal consolidation: the potential of carbon pricing to reduce Europe's fiscal deficits*, Report prepared for the European Climate Foundation and Green Budget Europe, May 2012. (http://www.foes.de/pdf/2012-05_CETRIE_Carbon_Pricing_Executive_Summary.pdf [29 de mayo de 2014])

⁶ Council of the European Union. *Recommendation for a Council Recommendation on Spain's 2013 national reform programme and delivering a Council opinion on Spain's stability programme for 2012-2016*. 10656/1/13.



Hacia la Reforma Fiscal Ecológica en España

La Reforma Fiscal Ecológica (RFE) consiste en orientar los presupuestos hacia los objetivos de sostenibilidad ambiental. Generalmente ello se consigue dando más peso a los impuestos ambientales y reduciendo simultáneamente la carga impositiva sobre otros ámbitos (trabajo, consumo, etc.). Aumentar los impuestos sobre la energía y el carbono forma parte de una Reforma Fiscal Ecológica.

Además de alcanzar objetivos medioambientales, la Reforma Fiscal Ecológica -si está bien diseñada- puede aumentar la eficiencia global de la economía, crear empleo y mejorar la competitividad nacional a medio y largo plazo.

¿Por qué la RFE debería ser un elemento importante de un paquete de reforma fiscal general?

Porque crea la señal de precios necesaria para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y para alcanzar los objetivos ambientales.

Los impuestos sobre la energía, producen un incremento de los costes del carbono y como consecuencia estimulan el cambio hacia combustibles menos intensivos en carbono, la mejora de la eficiencia energética y la inversión en energías renovables. Ello puede contribuir a reducir las emisiones de forma eficiente, es decir al menor coste, y a alcanzar los objetivos climáticos internacionales, europeos y nacionales.

Porque corrige los fallos del mercado e incrementa la eficiencia de la economía.

El consumo excesivo de recursos y la contaminación crean costes en la economía a causa de los impactos que producen en la salud y el bienestar, en la reducción de la producción agrícola, en la reducción del turismo en las áreas afectadas, o en la afectación por eventos climáticos extremos como consecuencia del cambio climático. Estos costes en general no están incluidos en el precio de estas actividades, generándose así costes externos, efectos ambientales no deseables e ineficiencias económicas. Si el precio de una actividad contaminante se "corrige" aplicando un impuesto para reflejar los costes externos, se crea un incentivo para que esta actividad cambie de comportamiento y reduzca la contaminación asociada.

Porque en comparación con otras posibles medidas de consolidación del presupuesto, la RFE tiene un efecto más favorable sobre el crecimiento y sobre el empleo.

Los impuestos sobre la energía y el carbono tienen una afectación menor sobre el sistema económico y sobre el desempleo que otras aproximaciones a la consolidación fiscal como pueden ser un incremento del IVA o una reducción del gasto social. Esta es una de las conclusiones principales del informe "Carbon taxation and fiscal consolidation: the potential of carbon pricing to reduce Europe's fiscal deficits"⁷.

Porque crea incentivos para el desarrollo económico sostenible y mejora la competitividad nacional a medio y largo plazo.

La RFE tiene potencial para estimular la innovación y el crecimiento económico, ayudando a situar la economía en el camino de un desarrollo más verde. En última instancia, el crecimiento bajo en carbono es el único camino viable, pues los impactos del cambio climático costarán a la economía mucho más de lo que costaría implantar tecnologías y actividades económicas bajas en carbono. Varios estudios han demostrado que la RFE permite alcanzar los objetivos ambientales, crear puestos de trabajo y potenciar la eco-innovación.



Impuestos sobre la energía en España

El marco regulador español distribuye las competencias de aplicación de impuestos sobre la energía entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las administraciones locales.

Impuestos estatales

Entre los impuestos sobre la energía que se aplican a nivel estatal destacan:

El Impuesto sobre Hidrocarburos, que grava el consumo de gasolinas, gasóleos, gas natural y otros productos. Este impuesto crea fuertes incentivos al ahorro energético. Sin embargo, en España su efectividad está condicionada por sus numerosos beneficios fiscales (que se concentran en los sectores agrícola, pesquero y transporte profesional y aéreo) y por sus bajos tipos impositivos en comparación con la media de los países de la UE.

⁷ Vivid Economics (2012), *Carbon taxation and fiscal consolidation: the potential of carbon pricing to reduce Europe's fiscal deficits*, Report prepared for the European Climate Foundation and Green Budget Europe, May 2012.

La recaudación de este impuesto ha disminuido notablemente en los últimos años, como consecuencia de la crisis económica y de la consiguiente retracción del consumo.

El Impuesto sobre la Electricidad, que se aplica sobre la producción o importación de la misma. Se trata de un impuesto potencialmente muy efectivo para incentivar el uso eficiente de la electricidad, sin embargo, su bajo tipo impositivo limita mucho su efectividad. Además, su diseño es muy mejorable dado que la base imponible es el precio de venta de la electricidad, en lugar de la electricidad consumida.

El Impuesto sobre el Carbón, que se aplica sobre el consumo de hullas, antracitas, lignitos, coques, brea, betunes, asfaltos y minerales bituminosos, entre otros. Los tipos impositivos aplicados son relativamente bajos en comparación con los otros impuestos sobre la energía, lo que redundará en una baja recaudación de 147 millones de euros en el período abril-noviembre de 2013⁸.

El Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte, que se aplica sobre la matriculación de los vehículos, embarcaciones y aeronaves. En el caso de los vehículos, el tipo impositivo depende de sus emisiones de CO₂. La recaudación de este impuesto ha sufrido un importante descenso en los últimos años (un 56% entre 2008 y 2011⁹).

La tabla siguiente muestra la recaudación de estos impuestos y su peso relativo para el año 2011 (no se ha incluido el impuesto sobre el carbón puesto que no empezó a liquidarse hasta 2013).

Recaudación de los impuestos energéticos estatales en valor absoluto y en relación al total de impuestos energéticos y al total de impuestos estatales, 2011.

Impuesto	Recaudación	% de impuestos energéticos	% del total de impuestos
<i>Hidrocarburos</i>	9.289	82,7%	5,74%
<i>Electricidad</i>	1.372	12,2%	0,85%
<i>Medios de transporte</i>	565	5,0%	0,35%
TOTAL	11.266	100%	6,94%

Fuente: Elaboración propia a partir de Agencia Tributaria (www.agenciatributaria.es)

Finalmente, hay otros tres impuestos creados por la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética:

El Impuesto sobre el Valor de la Producción de Energía Eléctrica, creado en 2012 y aplicado a partir de 2013, cuya base imponible, a diferencia del impuesto sobre la electricidad, es el valor de la electricidad vertida a la red, medida en barras de central. En 2013 la recaudación fue de 1.257 millones de euros¹⁰.

⁸ Larrea Basterra, M., Orena Domínguez, A., Puig Ventosa, I., Calaf Forn, M., Álvarez Pelegrí, E., Jofra Sora, M. (2014), CEPRIE. Revisión de los Impuestos Energéticos en España. (<http://www.foes.de/pdf/2014-06%20Impuestos%20Energeticos.pdf> [29 de mayo de 2014])

⁹ Fuente: Agencia Tributaria http://www.agenciatributaria.es/static_files/AEAT/Aduanas/Contenidos_Privados/Impuestos_especiales/Estudio_relativo_2010/7_MEDIOS_TRANSPORTE.docx [29 de mayo de 2014].

¹⁰ Larrea Basterra, M., Orena Domínguez, A., Puig Ventosa, I., Calaf Forn, M., Álvarez Pelegrí, E., Jofra Sora, M. (2014), CEPRIE. Revisión de los Impuestos Energéticos en España. (<http://www.foes.de/pdf/2014-06%20Impuestos%20Energeticos.pdf> [29 de mayo de 2014])

El Impuesto sobre la producción de Combustible Nuclear Gastado y Residuos Radioactivos, que se aplica sobre la producción de combustible gastado y sobre el almacenamiento del mismo y de otros residuos radioactivos en las centrales nucleares. Se estima que en 2014 la recaudación de este impuesto será de 270 millones de euros¹¹.

El Impuesto sobre el Almacenamiento de Combustible Nuclear Gastado y Residuos Radioactivos en Instalaciones Centralizadas, que a diferencia del anterior se aplica sobre el combustible gastado y los residuos radioactivos que se almacenan en instalaciones centralizadas (fuera de la central). Se estima que en 2014 la recaudación de este impuesto será de 19 millones de euros¹².

El Canon por la Utilización de las Aguas Continentales para la producción de energía eléctrica, que se aplicaría sobre el valor de la energía hidroeléctrica producida (por el momento se están realizando revisiones de algunas concesiones y este impuesto todavía no se ha aplicado). La recaudación de este impuesto en 2013 fue de 298 millones de euros¹³.

Impuestos autonómicos

Algunos de los impuestos estatales sobre la energía están transferidos a las Comunidades Autónomas, lo cual significa que éstas tienen la capacidad recaudatoria. Es el caso del impuesto sobre hidrocarburos, que está cedido en un 58%, y de los impuestos sobre la electricidad y sobre determinados medios de transporte, que están cedidos en un 100%. En la mayoría de los casos las Comunidades Autónomas no tienen capacidad normativa sobre los impuestos cedidos. Dos excepciones son el impuesto sobre determinados medios de transporte, del cual las comunidades autónomas pueden establecer el tipo impositivo, dentro de los márgenes establecidos estatalmente, y el impuesto sobre hidrocarburos, cuyo tramo autonómico puede ser fijado por las Comunidades Autónomas, también dentro de unos límites.

Además, las Comunidades Autónomas tienen competencia para crear y aplicar sus propios impuestos. El limitado alcance de la fiscalidad energética a nivel estatal ha sido de hecho identificado por las Comunidades Autónomas como una oportunidad para establecer tributos propios.

Cabe destacar la gran disparidad de impuestos entre Comunidades Autónomas y la clara falta de armonización entre ellas, en lo que a impuestos sobre la energía se refiere. Pese a ello, el peso de los impuestos energéticos sobre el total de los ingresos tributarios de las comunidades autónomas sigue siendo en general muy bajo (entre el 0,03 y el 5%¹⁴).

¹¹ Larrea Basterra, M., Orena Domínguez, A., Puig Ventosa, I., Calaf Forn, M., Álvarez Pelegrí, E., Jofra Sora, M. (2014). CEPRIE. Revisión de los Impuestos Energéticos en España. (<http://www.foes.de/pdf/2014-06%20Impuestos%20Energeticos.pdf> [29 de mayo de 2014])

¹² *Idem.*

¹³ *Idem.*

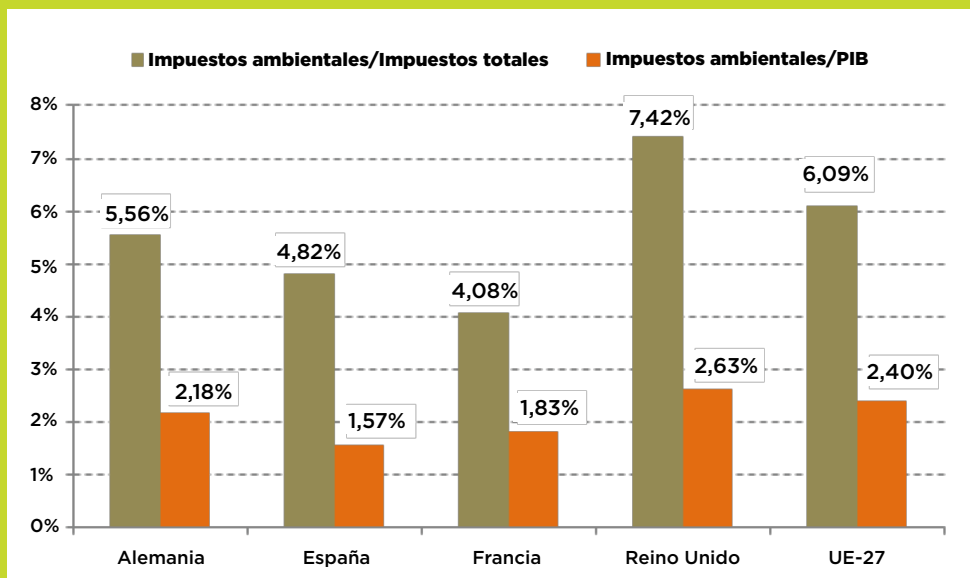
¹⁴ Fuente: Labandeira, X., Linares, P. (2013). Impuestos energético-ambientales en España. Informe 2013. Economics for Energy. (http://eforenergy.org/docpublicaciones/informes/Informe_Completo_EFE_2013.pdf [29 de mayo de 2014])



Relevancia de los impuestos energéticos en España

En España, los impuestos sobre la energía representan un 81% de los impuestos ambientales. A su vez, los impuestos ambientales representan un 4,82% del total de los impuestos (incluyendo las cotizaciones a la Seguridad Social) y un 1,57% del PIB (datos de 2012). **El peso de los impuestos ambientales en España es bajo en comparación a la media europea**, donde representan un 6,20% del total y un 2,40% del PIB.

Porcentaje de ingresos fiscales ambientales con respecto al total de los impuestos (incluyendo las cotizaciones a la seguridad social) y con respecto al PIB en España, y comparación con otros países y con la media europea, año 2012.



Member States, Iceland and Norway, 2013 edition, Publications Office of the European Union.



Propuestas

La fiscalidad ambiental, y más concretamente la fiscalidad energética, debe tener como principal objetivo reducir el impacto ambiental de las actividades de producción y consumo de energía, fomentando la eficiencia y penalizando el derroche, y aplicando el principio "quien contamina, paga". Las reformas que se impulsen en este ámbito deben estar pues dirigidas a estos objetivos, sin perder de vista que deben contribuir también a paliar el déficit público y que deben garantizar la protección social.

El margen que tiene el Gobierno en materia de fiscalidad ambiental es amplio, pues la presión fiscal ambiental en España es baja en comparación con la media europea, tal y como se ha comentado anteriormente. Sería recomendable situarse como mínimo en los niveles de la Unión Europea y **que los impuestos ambientales representen como mínimo un 6% del total de los impuestos y un 2% del PIB**. Para reducir posibles efectos negativos sobre las economías domésticas, se deberían habilitar medidas compensatorias, garantizando en todo caso el mantenimiento de los incentivos a la eficiencia energética creados por el impuesto.

Se propone reformar los impuestos sobre los hidrocarburos y sobre el carbón, incrementándolos y reduciendo algunos de los beneficios fiscales existentes, como por ejemplo los que aplican a la navegación aérea o la pesca. Ello permitiría aumentar la recaudación en 5.200 millones de euros anuales¹⁵. También se plantea **que el gravamen dependa tanto del contenido energético del producto como de las emisiones de dióxido de carbono emitido**. De esta forma se conseguiría gravar el CO₂ de los sectores que actualmente quedan fuera del mercado de emisiones europeo. Dado que este impuesto afecta a muchos sectores de la economía, algunos de ellos en una situación económica difícil, la reforma debería ir acompañada de medidas de transición y si fuera necesario de medidas compensatorias temporales. Debería evitarse la doble imposición cuando los hidrocarburos o el carbón son consumidos por instalaciones sujetas al régimen de comercio de emisiones, si bien en sentido contrario la sujeción a dicho régimen tampoco debería suponer una contribución menor. Finalmente, **se recomienda avanzar hacia una convergencia entre los tipos impositivos aplicados a la gasolina y al gasoil** (actualmente los impuestos sobre la gasolina son aproximadamente un 33% superiores a los del gasóleo).

¹⁵ Larrea Basterra, M., Orena Domínguez, A., Puig Ventosa, I., Calaf Forn, M., Álvarez Pelegrí, E., Jofra Sora, M. (2014), CEPRIE. Revisión de los Impuestos Energéticos en España. (<http://www.foes.de/pdf/2014-06%20Impuestos%20Energeticos.pdf> [29 de mayo de 2014])

Por otro lado, **se propone modificar el impuesto sobre la electricidad sustituyendo la base imponible (€) por kWh para aumentar el incentivo a la eficiencia**, con una posible diferenciación entre potencia contratada y consumo. En cuanto al impacto ambiental, **los tipos impositivos podrían eventualmente tener en cuenta la contaminación atmosférica en términos de SOx, NOx, partículas y otros contaminantes**, a menos que esta cuestión sea abordada específicamente mediante otro impuesto nuevo sobre las emisiones atmosféricas contaminantes.

En el ámbito del transporte se recomienda, por un lado, **ampliar el alcance del impuesto sobre determinados medios de transporte (impuesto de matriculación) para considerar otras emisiones de los vehículos además del CO2**. Por otro lado, **se recomienda reformar el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (impuesto de circulación) para tomar en consideración las características ambientales de los vehículos**. Finalmente, en línea con lo que ya están haciendo otros países, regiones y ciudades europeas, **se sugiere establecer tasas por el uso de determinadas infraestructuras de transporte y aplicar impuestos de congestión en ciertas ciudades para incentivar el transporte público**.

En relación a los impuestos autonómicos, no se considera recomendable una armonización completa de todos los impuestos existentes, pues algunos de ellos tienen resultados muy satisfactorios o responden a casuísticas específicas de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, sí podrían regularse algunos impuestos (como por ejemplo los cánones existentes sobre la contaminación atmosférica) a nivel estatal dejando libertad a las Comunidades Autónomas para que fijen los tipos impositivos dentro de unos márgenes. Además, **se propone eliminar algunos impuestos sin fines ambientales, como los cánones eólicos**.

Todas estas propuestas podrían contribuir a implantar una reforma fiscal ecológica, además de a incrementar la recaudación. Incrementos sustanciales de esta fiscalidad permitirían no solo reducir el déficit público sino también eventualmente reducir la presión fiscal sobre el consumo o el trabajo, fomentando así la creación de empleo y aumentando el bienestar de los ciudadanos.

GreenBudgetEurope

FUNDACIÓ
ent

