

COMENTARIOS AL GRUPO DE EXPERTOS DE REFORMA FISCAL 2021

CONSIDERACIONES GENERALES

La Reforma Fiscal abarca, lógicamente, todos los sectores de la economía. A continuación, se plantean reflexiones referidas concretamente a la **fiscalidad de la energía**, tanto la explícita (impuestos) como implícita (cargos aplicado a las facturas de los consumidores pero que no reflejan costes de suministro de la energía) y subvenciones (por ejemplo, el hecho que los consumidores de gasolina y gasóleo no paguen por sus emisiones de CO₂).

El sector energético tiene una especial relevancia, no solamente por su peso dentro de la economía y el hecho de que la energía es un insumo para absolutamente todos los demás sectores, sino también por su impacto sobre el cambio climático. Los compromisos asumidos en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) y en la Ley 7/2021 de cambio climático y transición energética, relativos a las emisiones de gases de efecto invernadero, consumo de energía y energías renovables, implican no solamente una necesaria transformación de la forma en la cual se produce la energía, sino también una transformación del consumo de energía, e incluso de las energías que se usan para distintos fines. Entre estos cambios se encuentra, por ejemplo, el consumo de electricidad para el transporte usando vehículos eléctricos (en sustitución del consumo de gasolina y gasóleo en vehículos de combustión interna) y para la calefacción usando bombas de calor¹ (en sustitución del consumo de gas natural en calderas de gas natural).

Evidentemente, esta transformación se puede conseguir a base de subvenciones, pero las subvenciones implican consumo de fondos que podrían usarse con otros fines e implican ineficiencias y despilfarro, porque la Administración no tiene la capacidad para identificar las actuaciones de mínimo coste. Y, cuantas más distorsiones existan en la fiscalidad de los productos energéticos, mayores deberán ser las subvenciones para inducir a los consumidores a hacer cosas (y dejar de hacer otras) que no harían (y sí harían) en respuesta a unas señales de precios distorsionadas. Así, nos encontramos con el absurdo de que se aplican fuertes impuestos que desincentivan el consumo de electricidad, al mismo tiempo que el

¹ Las “bombas de calor” son aparatos que capturan calor de un lugar y lo emiten en otro lugar. El resultado es que la temperatura ambiente se reduce en el lugar donde se captura el calor (dando la sensación de que se “enfía”) y se incrementa en el lugar donde se emite el calor (dando la sensación de que se “calienta”). Los aparatos de aire acondicionado son bombas de calor que capturan calor del interior de las viviendas y lo transportan al exterior, enfriando la vivienda. La misma tecnología que se usa en los aires acondicionados se puede usar también para calentar las viviendas, extrayendo calor del exterior de la vivienda y transportándolo al interior de la vivienda. De hecho, desde hace ya años prácticamente todos los aparatos de aire acondicionado pueden funcionar no solamente para enfriar las viviendas en verano sino también para calentarlas. Y, mientras que las calderas de gas tienen una eficiencia del 90% (por cada unidad de energía que consumen, proporcionan 0,9 unidades de calor), las bombas de calor actualmente en venta tienen eficiencias del 400-500% (por cada unidad de energía que consumen, pueden entregar 4-5 unidades de calor). Esta eficiencia superior al 100% ocurre porque las bombas de calor no “producen” calor, sino que simplemente lo transportan, del mismo modo que un camión cisterna puede transportar miles de litros de gasóleo consumiendo unas decenas o cientos de litros de gasóleo. Pero las bombas de calor no son solamente más eficientes, sino que son la única alternativa (razonable) para cubrir las necesidades de calor de las viviendas en una economía totalmente descarbonizada, con electricidad producida íntegramente por fuentes de energía renovable. Sin embargo, su desarrollo se ve penalizado porque mientras que la electricidad soporta una fuerte carga fiscal/parafiscal, porque más del 50% de las facturas no son costes de suministro, (equivalente a una tasa impositiva superior al 100%), el gas natural soporta una carga impositiva mucho más liviana. Esto induce a los consumidores a seguir consumiendo gas natural, a pesar de que es menos eficiente y a pesar de su innegable impacto sobre las emisiones de gases de efecto invernadero y cambio climático.

Gobierno ofrece subvenciones a la compra de vehículos eléctricos para que los usuarios opten por vehículos que consumen electricidad.

Es por ello que, dentro de la reforma de la fiscalidad, debe prestarse una especial atención a la reforma de la fiscalidad de la energía. Esta reforma de la fiscalidad se engloba dentro de lo que sería una “reforma fiscal verde” cuya necesidad se menciona, entre otros, dentro del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC), en su “*Medida 1.26. Fiscalidad*”.

La reforma fiscal en el sector energético debe basarse en tres fundamentos o principios básicos de la Teoría Económica:

- Principio nº1: todos los costes (incluidos los daños ambientales) deben repercutirse a los sujetos que lo inducen. Por tanto, en el precio de los productos energéticos hay que internalizar todos los costes que inducen los consumidores de energía (incluidos los daños ambientales, y también los costes de las infraestructuras utilizadas).
- Principio nº2: el precio debe recoger el “coste marginal” inducido.² Por ejemplo, el coste de los combustibles utilizados para la generación de electricidad es un coste marginal. En contraste, las primas a las instalaciones alimentadas por fuentes de energía renovables no son marginales, porque no varían con la demanda de electricidad (a día de hoy, las renovables son rentables y todas las primas que se pagan corresponden a inversiones del pasado; por tanto, no dependen del consumo actual de electricidad).
- Principio nº3: para los costes no marginales (los que no crecen con el consumo de energía) hay que aplicar fórmulas no distorsionadoras (es decir, fórmulas que no alteren precios relativos y no modifiquen las decisiones de consumo de los ciudadanos o las decisiones de inversión de las empresas).

De este modo se conseguirá un mejor funcionamiento de la economía y se minimizará el coste de la transición energética para los consumidores.

El problema de la reforma de la fiscalidad en el sector energético resulta complejo por la multiplicidad de impuestos aplicados, el hecho de que algunos impuestos se presentan como “cargos” (de modo que, formalmente, no son impuestos) y que algunos costes asociados con el consumo de energía no se repercuten a los consumidores que ocasionan dichos costes (como ocurre con el coste de las carreteras). Por ello, es oportuno recordar el trabajo de la Comisión de Expertos para la Transición Energética de 2018, la cual propuso:

1. eliminar los actuales impuestos sobre la energía cuyo fin es puramente recaudatorio y que son fruto de necesidades históricas de la Hacienda pública, que distorsionan las decisiones de los consumidores, en especial en la medida que sesgan las decisiones de los agentes a favor o en contra de fuente de energía concretas (por ejemplo, a favor del gas natural y en contra de la electricidad)
2. crear impuestos puramente ambientales que graven las emisiones de gases contaminantes (CO₂, SO₂ y NO_x) y partículas sólidas a la atmósfera, cuya ausencia distorsiona las decisiones de los consumidores ya que no tienen en

² El “coste marginal” se refiere a los costes variables (es decir, los costes que crecen con el consumo).

cuenta los impactos de sus decisiones, prestando especial atención a aquellas situaciones en las cuales algunas energías pagan y reflejan el coste de sus emisiones y otras energías no (como ocurre con las emisiones de CO₂ en los sectores llamados “difusos”)

3. financiar los sobrecostos del RECORE (instalaciones de generación con energía RENovable, COgeneración y RESiduos) de modo que se minimicen las distorsiones en las decisiones de los agentes económicos, ya que la financiación de dichos sobrecostos recae fundamentalmente sobre el sector eléctrico a pesar de que los inductores de las inversiones han sido todos los consumidores de energía (y no solamente los eléctricos)
4. crear un recargo al consumo de gasolina y gasóleo A, de modo que los usuarios de las carreteras contribuyan a la financiación del coste anual de estas infraestructuras, del mismo modo que los consumidores eléctricos financian el coste de las líneas eléctricas y los consumidores de gas financian el coste de los gasoductos
5. plantear un esquema de exenciones o compensaciones para consumidores vulnerables (agricultores, pescadores, transportistas profesionales) y empresas sujetas a competencia internacional para las cuales el coste de la energía sea un coste relevante dentro de su estructura de costes

Cabe recordar que, de acuerdo con el análisis desarrollado por la Comisión de Expertos para la Transición Energética de 2018, esta reforma daría lugar a un incremento del PIB y una reducción de las emisiones (en línea con los compromisos de lucha contra el cambio climático), y su impacto sería socialmente progresivo ya que favorecería especialmente a los hogares de menor renta.

A continuación, se desarrollan algunas propuestas para la necesaria reforma fiscal energética inspiradas en los principios del trabajo de esta Comisión.

1. Impuestos del sector eléctrico

En este capítulo se detalla la propuesta de revisión sobre los impuestos del sector eléctrico, en particular aquellos que, por no tener carácter medioambiental, consideramos que han de ser suprimidos.

Respecto al **IVA**, y siempre que se adoptaran el resto de las medidas aquí propuestas, consideramos que debería tener el mismo tipo impositivo para todos los productos energéticos, para no distorsionar los precios relativos de las distintas energías y no alterar artificialmente las decisiones de consumo e inversión de los agentes económicos. Las señales medioambientales las darían los diferentes tipos impositivos de los impuestos especiales correspondientes a cada energía.

1.1 Impuestos de la Ley 15/2012

En el sector eléctrico, se propone **eliminar** el impuesto creado por la Ley 15/2012, que grava las ventas de los generadores al **7%**. Este impuesto no discrimina entre electricidad de origen renovable y fósil y, por tanto, no es un impuesto medioambiental. Además, no se aplica sobre las importaciones de electricidad, de tal modo que puede hacer que se importe electricidad de terceros países incluso cuando

esa electricidad podría ser producida con un menor coste con centrales ubicadas en España.

También se propone **integrar** los dos impuestos creados por la Ley 15/2012, que gravan la producción y el almacenamiento de los **residuos radioactivos** con la tasa que ya aplica ENRESA, pues todos tienen el mismo objetivo (que es dotar de recursos para el futuro desmantelamiento de las centrales y la gestión de los residuos nucleares).

1.2 Impuestos autonómicos sobre la actividad de generación eléctrica

También se propone **eliminar los diversos impuestos autonómicos** que actualmente gravan la **generación eléctrica**. Estos impuestos son muy dispares entre CCAA, de tal modo que no hay coherencia en las señales transmitidas a los generadores, y distorsiona el orden en el que las centrales cubren la demanda, impidiendo que se alcance la generación más eficiente.

Por otra parte, los impuestos autonómicos gravan en función de diversos parámetros: kW producidos, número de aerogeneradores, potencia, superficie del embalse, altura de la presa, etc., pero no por emisiones, por lo que en ningún caso se pueden considerar medioambientales.

Finalmente, constituyen una carga desproporcionada para una cierta actividad, por lo que son discriminatorios.

1.3 Impuesto Especial sobre la electricidad

La directiva europea de Imposición de productos energéticos (en revisión) establece unos niveles mínimos de imposición a la electricidad, de forma que se garantice una armonización entre los EEMM. Sin embargo, los países son soberanos tanto en el tipo final fijado como en las compensaciones, o incluso exenciones, a clientes finales, en función del origen (renovable) o del uso de la electricidad (por ejemplo, para vehículos eléctricos).

El Impuesto Especial que grava el consumo final de electricidad en España está fijado en el 5%. Este nivel tiene su origen en los recargos a las tarifas eléctricas que se destinaban a financiar la minería del carbón en los años 90, y no discrimina entre electricidad de origen renovable y fósil. Además, se aplica sobre los otros impuestos ya mencionados (incrementando su efecto distorsionador).

Se propone **revisar el tipo** de forma que guarde una proporcionalidad con respecto a los tipos impositivos del resto de productos energéticos (ver propuesta 2 Sobre el IE hidrocarburos) en **función de su impacto medioambiental**, aprovechando que el proyecto de reforma de la Directiva que regula estos tributos pretende establecer el gravamen en función del poder energético del producto (€/GJ) y de sus emisiones de CO₂. De esta forma no introduciría elementos distorsionadores en las decisiones de consumo.

Por otra parte, se propone utilizar las figuras que permite la Directiva (exenciones, reducciones o devoluciones) para la energía renovable o aplicada a nuevos usos eléctricos en transporte y climatización.

2. Impuesto especial sobre hidrocarburos

El actual Impuesto Especial que grava el consumo final de gas para usos no eléctricos está fijado en 1,15 €/Gjulio en usos generales y 0,15 €/Gjulio en usos profesionales.

En el sector del petróleo, los actuales Impuestos Especiales gravan los consumos de todos los productos derivados: gasolinas, gasóleo, GLP, fuelóleo, etc.

Se propone revisar los tipos impositivos que gravan estos combustibles, aprovechando el proyecto de reforma de la Directiva, de forma que sean proporcionales a sus emisiones de dióxido de carbono (CO₂), y también de otros contaminantes nocivos:

- dióxido de Azufre (SO₂)
- óxidos nitrosos (NO_x)
- partículas sólidas

La única excepción sería el impuesto que grava el consumo de queroseno de aviación, pues es un impuesto que exige armonización entre los países de salida y de llegada de las aeronaves.

A pesar de la existencia de un mercado de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, resulta necesario que el IE hidrocarburos sea proporcional a las emisiones de CO₂ porque los denominados *sectores difusos* (sectores de transporte, calor y frío) y gran parte de la industria están exentos de la obligación de comprar de derechos; y ello hace imposible que España pueda alcanzar los objetivos de descarbonización que tiene asumidos para los próximos años.

3. Financiación eficiente de los costes del RECORE³

Respecto los sobrecostes del RECORE, los inductores o causantes de la necesidad de inversiones en estas instalaciones desde el año 1997 han sido todos los consumidores de energía. El motivo es que estos sobrecostes tienen su origen en compromisos de desarrollo de renovables y de ahorro energético con la UE, que son relativos a todo el consumo de energía (y no sólo el consumo de electricidad), tal como consta en las siguientes referencias normativas:

- **Disposición Transitoria Décimo Sexta de la Ley 54/97 del Sector Eléctrico.** Objetivo de que las fuentes de energía renovable cubran, como mínimo, en **2010**, el 12% del total de la demanda energética de España
- **Artículo 78 de la Ley 2/2011 de Economía Sostenible.** Objetivo de que las **energías renovables** alcancen el 20% del consumo de energía final en **2020**.

³ El RECORE se refiere a las instalaciones de generación de electricidad con energía RENovable, COgeneración y RESiduos.

Objetivo de **ahorro** de energía primaria del 20% en **2020**, respecto de la senda tendencial.

- **Artículo 3 de la Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética.** Objetivo de que las **energías renovables** alcancen, al menos, el 42% del consumo de energía final en **2030**. Objetivo de **ahorro** de energía primaria del 39,5% en **2030**, respecto de la senda tendencial.

Por ejemplo, si el objetivo de renovables para 2030 es del 42% del consumo de energía final, cuando un ciudadano consume 100 unidades de energía, está obligando a acometer inversiones en renovables para producir 42 unidades de energía limpia. Y la energía final incluye no solamente la electricidad, sino también los hidrocarburos (el carbón, el gas natural y los derivados del petróleo).

Por tanto, **el inductor de las inversiones en RECORE es todo el consumo de energía**. Y la regla de financiación eficiente exige, por tanto, que todo consumidor de energía (carbón, gas natural, electricidad o derivados del petróleo) contribuya a la financiación del RECORE.⁴

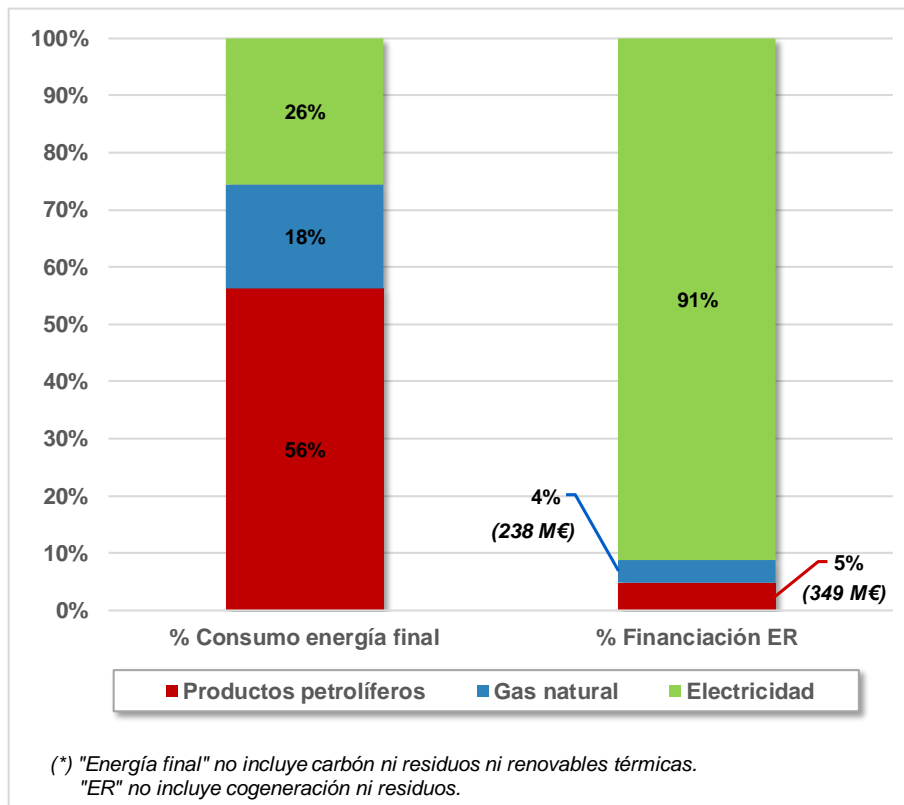
Con la excepción de la cogeneración, las actuaciones en ahorro energético que gestiona actualmente el IDAE ya se financian con cargo al Fondo Nacional de Eficiencia Energética, al que contribuyen todos los comercializadores de energía final en proporción a sus ventas. Por tanto, en lo que respecta al ahorro energético, sólo queda extender la medida a la cogeneración.

Sin embargo, en lo que respecta a las renovables, el sector eléctrico ha asumido la financiación del 88% del coste (a pesar de que sólo representa el 26% a la demanda de energía). Esto equivale a penalizar el consumo de electricidad y favorecer el consumo de combustibles fósiles, lo cual obstaculiza la descarbonización de la economía.

El gráfico siguiente compara, en la columna de la izquierda, la contribución de cada producto energético a la demanda final de energía y, en la columna de la derecha, la contribución de cada producto energético a la financiación de los sobrecostes de las renovables.

⁴ La identificación del inductor es independiente de si la normativa hace referencia al consumo de energía primaria o final.

Gráfico 1. Contribuciones comparadas de cada producto energético al consumo de energía final y a la financiación de las renovables en 2019



Los derivados del petróleo suponen el 56% de la demanda final de energía y sólo contribuyen al 5% de los sobrecostes de las renovables. El gas natural supone el 18% y sólo contribuye al 4%. Sin embargo, la electricidad supone el 26% y contribuye al 91% (y lo hace, a través de los impuestos creados por la Ley 15/2012 y a través de cargos en las tarifas de acceso que equivalen a pseudo-impuestos).

Como las tecnologías eólica y solar fotovoltaica ya son rentables a precios de mercado, los sobrecostes de las renovables son costes "no marginales" (es decir, no crecen con la demanda) sino costes "hundidos" relacionados con las inversiones del pasado. Por ello, la forma eficiente de financiar estos costes es desde los PPGGE o, en su defecto, a través de un mecanismo que obligue a contribuir a **todas las fuentes de energía final**.

El Gobierno se ha hecho ya eco de este problema y ha preparado un borrador de anteproyecto de ley de creación de un Fondo (Fondo nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico) financiado a través de las ventas de todos los comercializadores de energía. El borrador, que es un paso adelante para acabar con la distorsión que supone la actual financiación del RECORE, se encuentra en trámite de información pública.

Sería deseable que la creación de este Fondo contara con el aval de esta Comisión de Expertos.

4. Colectivos vulnerables

Los siguientes colectivos vulnerables deberían ser eximidos o compensados por el impacto de los nuevos impuestos medioambientales:

- a) Los **transportistas profesionales** de mercancías y pasajeros y los **consumidores de gasóleo B** (agricultores, ganaderos y pescadores)

A corto plazo, se propone congelarles la fiscalidad a los niveles actuales.

A medio plazo, se propone aplicar compensaciones monetarias no distorsionadoras.

- b) Las **industrias intensivas en consumo energético y sometidas a competencia internacional**, para evitar el efecto fuga de carbono (*carbon leakage*)

Se aplicaría inicialmente a los sectores que figuran en el Anexo 3 de las *Directrices sobre ayudas de estado en materia de protección del medioambiente y energía 2014-2020* (actualmente en revisión). Como se trata de un anexo pensado exclusivamente para los consumidores de electricidad, es previsible que la Comisión Europea revise la lista para hacerla extensiva a las industrias intensivas en consumo de gas y que no figuran en la lista actual.

A largo plazo y en coherencia con la estrategia ya anunciada por la Comisión Europea, se propone crear un arancel que grave las emisiones de CO₂ de los productos importados. De este modo, se evita el riesgo de deslocalización porque los productores no evitan pagar el coste del daño ambiental asociado al CO₂ si se deslocalizan: si producen en España pagan el impuesto, y si producen fuera de España pagan un arancel con el mismo importe.

- c) **Consumidores domésticos** de bajo nivel de renta.

Se propone sustituir el bono social eléctrico por un reforzamiento del bono social térmico financiado desde los PPGGE.