

DIALOGOS DE ENERGÍA Y SOSTENIBILIDAD

RESUMEN DE LAS REUNIONES

Fiscalidad medioambiental

(Notas de la reunión DES del 20 de abril de 2018).

1. Intervenciones iniciales

Se producen dos intervenciones iniciales para centrar el debate. Se basan en el capítulo de fiscalidad del informe de la Comisión de expertos sobre transición energética, impulsada por el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital.

Primera intervención

Considera que los principios generales del informe son adecuados. No obstante, algunos ejemplos pueden ser más controvertidos.

Cuando se analiza este tema hay que tener en cuenta que la reforma fiscal debe abordarse desde una óptica mucho más amplia (peajes, tarifas...).

El informe de la Comisión de expertos se enmarca en el siguiente contexto:

- Distorsiones en el marco fiscal actual en España y en el marco europeo y global. La electricidad es la fuente energética más importante para la descarbonización (cada vez más limpia). Al incluir conceptos de coste de política climática en la electricidad se hace más cara y tiene más difícil su penetración, al competir en los usos finales con combustibles fósiles que no asumen dichos costes.
- Cambio tecnológico. Antes se podía hablar de compartimentos estancos (gas para calefacción, petróleo para transporte...). Ahora todas las fuentes energéticas compiten en todos los usos finales. Antes se podían abordar las reformas fiscales partiendo de “silos energéticos” con diferentes características fiscales. Pero ahora todas las fuentes energéticas compiten en todos los usos por lo que no puede haber precios distorsionados ya que generarían ineficiencias y desequilibrios muy importantes.
- La idea *per se* no es electrificar. Es descarbonizar y la electricidad es el mejor vector para ello debido a sus características tecnológicas y económicas.

Propuestas:

- Internalización de las externalidades medioambientales. No sólo es necesario descarbonizar, también hay que abordar con éxito la contaminación local.
- Los sobrecostos (“cuña gubernamental”) ajenos al mercado competitivo eléctrico, que son establecidos por el gobierno, representaron en Europa en 2015 el 38% del total (en España es cerca del 50%). Esto hace perder competitividad a la electricidad frente a otras fuentes de energía. Todos estos costes políticos se recuperan a través de los precios eléctricos y no permiten reflejar el coste incremental de un mercado competitivo. Se presentan a continuación dos alternativas al mecanismo actual:
 - o Recuperación a través de Presupuestos Generales del Estado (de forma de gradual).
 - o Reparto de costes entre todas las fuentes energéticas. En un ejemplo del informe se pide que estos costes de políticas se compartan con gas y petróleo para que no haya competencia “distorsionada” entre tecnologías.
- Cada energía debería pagar los costes de las infraestructuras necesarias para el suministro de su energía (gasoductos, autopistas...). Ahora mismo la fiscalidad a los carburantes recauda al año una cantidad equivalente al coste anual de inversión en mantenimiento de autopistas. Por esta razón, podría decirse que los impuestos especiales que están destinados a cubrir el coste de las autopistas.

El ponente valora positivamente las propuestas desde el punto de vista conceptual.

En relación al ejemplo incluido en el informe de la Comisión de expertos, destaca que tiene dificultades para asumir esos resultados porque su experiencia muestra que en el corto plazo este tipo de reformas ralentizan la actividad económica. Detrás de los resultados podría encontrarse el hecho de que las exportaciones compensan las pérdidas de los agentes perdedores con la reforma fiscal. No obstante, considera que no hay que darle demasiada importancia al ejemplo.

En general hay que promover señales de precio adecuadas para que las energías compitan adecuadamente, sin distorsiones.

Segunda intervención

El ponente comparte con la primera intervención la valoración positiva sobre los principios generales del informe de la Comisión de expertos. Sin embargo, destaca que el capítulo de fiscalidad de dicho informe está cargado de contradicciones, planteando cuestiones para el debate en torno a esa idea:

- Muchas de las cuestiones presentadas en el informe no se justifican y no se demuestran.
- Se trata de luchar contra el cambio climático no de promover una opción energética. Nadie discute la necesidad de llevar a cabo una correcta internalización del daño medioambiental por parte de todos los combustibles fósiles. De ahí a pasar a que la electrificación es un fin en sí mismo es contradictorio con este objetivo.
- La premisa del informe es bajar artificialmente los precios de la electricidad para electrificar.

El objetivo debería ser más ambicioso, dar señales a la innovación y al desarrollo de soluciones climáticas desde una perspectiva amplia. Sólo con energías renovables no se llega a cumplir los objetivos de descarbonización a largo plazo. Si simplemente subvencionas la electricidad no hay ningún incentivo a la innovación.

A continuación, el ponente plantea algunas cuestiones para debate y análisis:

- ¿Por qué no se ha analizado un sistema de internalización de las externalidades en el precio de la energía del estilo al propuesto por el presidente Macron - suelo al precio de CO₂ -?
- ¿Por qué hay que financiar el sobre coste de las energías renovables? Es un coste del suministro eléctrico. Este va a ser uno de los costes principales que tendrá el sector eléctrico a medida que se avance en la senda de descarbonización (critica los escenarios de REE).
 - o Si el coste fijo de las energías renovables es el 90% del total del coste de suministro de estas tecnologías y a futuro este será el principal coste del sector eléctrico, no hay aparentemente razón para cargarlo a otro tipo de energías.
 - Todas las energías renovables cuyo coste ha contribuido al déficit de tarifa actual se han instalado con base a la Directiva de energías renovables de 2001, desarrollada con anterioridad a la fijación del objetivo de energías renovables a 2020.
 - Las consecuencias de sacar todo el coste de suministro del sector eléctrico de futuro (que básicamente instalará renovables) del precio son nefastas.
- En relación a los supuestos utilizados en el informe para analizar los recargos a otras energías, es destacable un supuesto de elasticidad nula que no es adecuado. Multitud de análisis ponen de manifiesto la existencia de elasticidades positivas en los productos energéticos tras 2010. Esto habrá que estudiarlo más en profundidad.
 - o Al haber elasticidades positivas a largo plazo se creará un déficit de tarifa a largo plazo con esta reforma.
- Sobre la propuesta de financiar el coste de infraestructuras por todas las energías, la propuesta del informe de expertos en este ámbito no es rigurosa. Se destaca que las carreteras son una infraestructura de consumo, no de suministro. Si financiáramos todas las infraestructuras de consumo habría que financiar también las bombillas.
- Por último, siguiendo los supuestos de la comisión de expertos habría que sacar también de las tarifas los costes de red (porque tienen una función social).

Según el ponente, la clave es abordar las medidas para la sostenibilidad de la demanda energética. Si se crea un precio de la electricidad artificialmente bajo, no se gestionará eficientemente la demanda de energía.

2. Debate

El desarrollo de energías renovables en España: coste y financiación

Uno de los integrantes del grupo comienza la conversación sobre este tema aclarando que el informe de expertos se centra en el extracoste de las renovables instaladas en el pasado. Las renovables han avanzado mucho en su competitividad y este debate del extracoste no se dará a futuro. Sin embargo, hay alguna intervención que matiza este último punto, indicando que también será necesario mantener alguna tipología de apoyo, aunque sea en forma de un marco retributivo estable que permita recuperar las inversiones.

Desde varias intervenciones se comenta que el sector eléctrico ha venido asumiendo la mayor parte de los costes de descarbonización de la economía, fundamentalmente a través incorporación de energías renovables a su mix.

Algunos ponentes no están de acuerdo con el hecho de que el sector eléctrico haya asumido un coste mayor al que le corresponde por la incorporación de energías renovables en línea con la senda necesaria para dar cumplimiento a los objetivos europeos.

En torno a estas ideas se producen las siguientes intervenciones individuales comentando el informe de la Comisión de expertos:

- Ningún principio dice que haya que subvencionar la electricidad, lo que se dice es si el sobrecoste pasado tiene que ser cargado sólo a la electricidad.
- El coste de las energías renovables históricas no es un coste exclusivo del suministro. Los argumentos basados en la Directiva de renovables de 2001 para justificar que la electricidad asuma el coste de las renovables son irrelevantes a nivel conceptual. Lo relevante es que el esfuerzo de descarbonización se ha centrado tradicionalmente en el sector eléctrico y eso ha generado un sobrecoste que debería financiarse por los PGE.
- Las propuestas concretas que se hacen en el informe son excepciones al principio de neutralidad tecnológica (hay menciones a favorecer el traslado de energía a la electricidad). Esa rotura del principio de neutralidad tecnológica guía muchas de las propuestas fiscales.
- Los objetivos de energías renovables en el sector transporte suponen un esfuerzo equiparable al que se está haciendo en el sector eléctrico.
- Se mezcla un debate técnico con un ético y moral. El problema es de carácter ético. Si el principio de partida es buscar argumentos para que cada uno se quede como está, no se va a ningún sitio. El debate técnico tiene que informar correctamente.
- El último informe de IRENA dice que con energías renovables y eficiencia energética se resuelve el 90% del problema. La decisión importante es a quien le corresponde el coste. Quien lo tiene que pagar.
- Todos los sectores han tenido una habilidad a la hora de externalizar costes; no sólo se debe hablar de los apoyos a las renovables.
- Nos enfrentamos a una transformación de la economía y se está enfocando muy mal el problema.
- El coste de las renovables viene derivado de unas políticas exógenas, pero hay que calcular bien ese sobrecoste pasado y analizar el futuro.
- No entiende porqué consumidores distintos de los eléctricos tienen que pagar la innovación de las energías renovables, de la que se beneficiarán fundamentalmente los consumidores eléctricos.
- No debemos dar por hecho que las energías renovables han llegado a su nivel de competitividad. Si se quiere llegar al nivel de descarbonización que se plantea va a haber que asumir costes.
- El desarrollo de energías renovables va más allá del debate de la fiscalidad ambiental, tiene mucho que ver con cómo se diseña el mercado eléctrico, que tendrá un peso cada vez mayor de costes fijos.

Las señales de precio y la fiscalidad

Uno de los participantes comenta sobre este punto que el informe de la Comisión de Expertos es el resultado de un acuerdo entre todos los integrantes de la misma y que lo importante es la orientación general que su análisis específico, siendo el objetivo fundamental reducir las distorsiones en los precios relativos de las fuentes energéticas. Dentro de las propuestas, destaca que se ha optado por un precio suelo al CO₂ que se aplica a todos los consumos energéticos (en el caso de los sectores sometidos al sistema europeo de comercio de derechos de emisión se realizaría una liquidación por diferencias). Adicionalmente a ese suelo, se crearían compensaciones a actividades con riesgo de deslocalización.

Existe un acuerdo generalizado entre los integrantes del grupo sobre la necesidad de apoyar el principio básico de internalizar externalidades medioambientales en los precios de las distintas energías. Sin embargo, se critica por parte de algunos asistentes los detalles incluidos en el informe sobre este tema (en particular un ejemplo ilustrativo) por considerarse que suponen un sesgo hacia la electrificación.

En torno a estas ideas, se producen las siguientes matizaciones individuales:

- La recaudación de hidrocarburos es lo que se gasta en mantenimiento de carreteras. Casi todo el daño de carreteras se produce por transporte pesado. Así, con la fiscalidad actual hay una subvención del transporte ligero al transporte pesado.
- Desde el año 1997, o incluso antes, toda la sociedad ha estado subvencionando los costes de los combustibles fósiles (ej. costes de sanidad). Si se utiliza un tipo de energía tienes que hacer frente a los costes que esa energía genera para el conjunto de la sociedad.
- La electricidad es la única energía que paga CO₂ a través del sistema europeo de comercio de derechos de emisión. Las subvenciones a los biocombustibles las pagaba el estado.
- La única opción es ir abandonando los combustibles fósiles. Habrá que ver si se hace una forma ordenada (asignando bien los precios) o de forma desordenada (con exenciones y apoyos). Si no se abordan reformas de este estilo, se irá a un sistema desordenado con impacto negativo para la sociedad.
- El informe de expertos ha sido un éxito porque dinamiza el debate en este ámbito.
- Todos los sectores deberían estar implicados en una reforma fiscal. El impacto a corto de esta reforma fiscal puede ser muy significativo; incluso en la industria. Tiene que haber un acuerdo muy serio a nivel país e incluso europeo para afrontar este tipo de cosas. Debería haber un acuerdo tipo pacto de Toledo.
- Habría que haber enfocado la reforma fiscal desde un punto de vista más amplio, no sólo el energético. Centrarse en ese sector ha introducido muchas restricciones. La problemática va más allá del ámbito energético o ambiental.
- Critica al análisis macroeconómico de la reforma. No se ha basado en la literatura existente. Las elasticidades también están poco justificadas y conducen a resultados extraños.
- El análisis de las simulaciones es parcial. Se debería hacer con todos los principios fiscales incluidos no sólo con unos.
- No hay que centrarse en el ejemplo sobre fiscalidad. También en otras simulaciones que no se incluyeron y que habría sido interesante hacerlo. Las conclusiones son bastante robustas. Este tipo de reformas fiscales suelen ser progresivas en todas las simulaciones que ha visto.

La financiación de las infraestructuras energéticas

En la conversación sobre este tema existe un consenso en relación al hecho de que las infraestructuras energéticas tienen un cierto componente de bien público.

Varios asistentes apuestan por desarrollar un sistema de viñetas como fórmula generalizada de cobertura de los costes de las infraestructuras. No obstante, existen posiciones encontradas dentro del grupo sobre la naturaleza de los costes de cada infraestructura y su correspondiente imputación a los consumidores energéticos.

Algunas intervenciones individuales resumen el debate en este ámbito:

- El usuario de movilidad tiene que pagar todos los costes. Así, tendrá que pagar parte de los costes de las carreteras (extrayendo la parte que corresponde al bien público). Habrá que incorporar cargos de congestión en los precios...
- Cuando el parque de vehículos sea predominantemente eléctrico, habrá que analizar qué sistemas se siguen. Será complejo.
- Sobre el coste en carreteras, si se dice que hay una parte de bien público ahí eso se podría trasladar a otras muchas cuestiones. Hay algo similar en el sector eléctrico con los costes de los sistemas extra peninsulares.
- En las infraestructuras de hidrocarburos también hay una infraestructura de transporte que también están pagando los consumidores de hidrocarburos.
- Las infraestructuras viales no son una infraestructura energética; va mucho más allá de lo energético. Este debate es general y aborda cómo se pagan las infraestructuras de red.
- Es necesario ser cuidadosos con el concepto de garantía de recuperación de inversiones. El problema es que si no se garantiza se generará una prima de riesgo; habrá que buscar un equilibrio.

Cierre de los ponentes

Tras el debate, los ponentes concluyen con algunas ideas generales:

- Es necesario abordar una estrategia de descarbonización más allá de la electrificación.
- El desarrollo de medidas de eficiencia energética y de gestión de la demanda será clave para el cumplimiento de los objetivos climáticos.
- Va a haber cada vez más competencia entre energías. La identificación de grupos tradicionales no va a estar en el futuro.
- Se está hablando de la transformación radical del conjunto de la economía; Europa es irrelevante en el ámbito del cambio climático. Hay que ver África, Asia... Hay que pensar en términos de oportunidades de negocio, de crecimiento...
- El tema de la reforma fiscal es un pequeño paso adelante dentro de un paquete más grande que se debe abordar dentro de la acción climática. La fiscalidad es clave para promover la competencia entre diferentes fuentes energéticas, así como la innovación.