

DIALOGOS DE ENERGÍA Y SOSTENIBILIDAD

RESUMEN DE LAS REUNIONES

Impuestos energético ambientales en España

(Notas de la reunión DES de 27 de junio de 2014).

1. Intervención inicial

La intervención inicial comienza describiendo los elementos básicos de la teoría de la fiscalidad ambiental y sus motivaciones:

- Recaudación.
- Corrección comportamientos ambientales.
- Captación de rentas.
- Corrección de distorsiones del sistema impositivo actual. Reformas fiscales verdes van en esta línea.

Algunas de las pautas deseables para hacer una reforma serían las siguientes:

- Dotar de señales para corregir comportamientos ambientales.
- Neutralidad respecto a temas distributivos.
- Tener en cuenta cuál sería el destino de la recaudación.
- Asignación de la jurisdicción de los impuestos. A veces no se corresponde con el daño ambiental.
- Aplicabilidad.
- Coordinación con otras políticas.

La evidencia empírica en España muestra que en muchas ocasiones no se cumplen estas pautas, así como un reducido peso de la fiscalidad energético ambiental con respecto a otros países (por ejemplo, en Japón estos impuestos suponen el 10%).

En España, además, cuando se plantea una reforma fiscal energética y medioambiental hay que tener en cuenta problemas prácticos, tales como:

- Redistribución de la renta por población, regiones,.. Eso plantea temas de economía política a gestionar.
- Hay una limitación de los efectos de los precios en los comportamientos. A veces los cambios en los precios no son visibles. Si el consumidor no es consciente, su comportamiento no cambia.
- Existen minorías con capacidad para bloquear intereses.

- El temor a la pérdida de competitividad.
- La cuantía de la recaudación.

Las reformas fiscales también pueden plantear nuevos impuestos. Por ejemplo:

- Impuestos a la ineficiencia. A viviendas menos eficientes.
- Impuesto sobre el uso real del vehículo, no sobre los combustibles. Esto tiene problemas de privacidad. En Minnesota lo han creado hace poco sin mayores problemas.
- Ajustes fiscales en frontera, para luchar contra la pérdida de competitividad.

La experiencia española, con un nivel de emisiones de CO₂ y de dependencia energética muy alto, hace recomendable esta reforma. Multitud de estudios muestran que sería interesante y, a pesar de ello, estamos a la cola de Europa.

En la actualidad, según están diseñados estos impuestos energéticos y medioambientales en España su efectividad ambiental es reducida. Un caso concreto de esta situación se encuentra en las figuras fiscales incluidas en la Ley 15/2012.

En cuanto al marco fiscal autonómico, este genera multitud de distorsiones. Las CCAA necesitan dinero y ven aquí un elevado potencial de recaudación. Detrás de la proliferación de fiscalidad autonómica se encuentra el hecho de que las CCAA tienen competencias a nivel medioambiental, que coinciden con un vacío de figuras a nivel central. Sin embargo, muchas figuras gravan cuestiones que no están limitadas al ámbito autonómico.

Aunque se han acogido a sus competencias ambientales, la efectividad ambiental en muchas ocasiones es reducida.

La intervención se concluye con un resumen de las principales conclusiones de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario y de un informe elaborado por *Economics for Energy* (EfE) sobre esta materia. Ambos documentos coinciden en muchas cuestiones, en particular, los dos abogan por desarrollar una reforma fiscal medioambiental ortodoxa, que desplace el peso de los impuestos hacia contenido energético y CO₂ y que reordene y coordine la fiscalidad autonómica en marcha.

En el informe de EfE se realizan simulaciones (como modelos de equilibrio general y de corte microeconómico) que reflejan interesantes conclusiones generales:

- En general la recaudación de una reforma fiscal medioambiental no es despreciable, podría llegarse a recaudar 5.000 millones de euros en las simulaciones más ambiciosas.
- El impacto sobre PIB varía en función de cómo se recicle la recaudación de los impuestos. Cuando se reducen las cotizaciones sociales la reducción del PIB es menor. En cualquier caso, los efectos sobre el PIB son muy pequeños. En ningún caso hay mejoras netas del PIB.
- El efecto es distinto por sector. Bajo algunas simulaciones algunos sectores pueden llegar a aumentar su producción.
- En términos de equidad, el efecto depende del combustible que soporte el impuesto. La subida de precios de la electricidad es regresiva, ya que tiene un mayor impacto relativo sobre las familias con menos renta. En cambio, la subida de precios de otros combustibles puede ser progresiva.

2. Diagnóstico general

En términos generales, hay un consenso sobre el hecho de que el marco fiscal en materia energética y medioambiental en España no está ofreciendo las señales adecuadas para avanzar hacia un modelo más sostenible.

Bajo este acuerdo general, los integrantes del grupo matizan sus distintas posiciones.

Un miembro destaca que los impuestos energéticos no generan actividad económica y, por tanto, no contribuyen a solucionar la crisis. Según él, el informe de EfE parte de la situación estática. No se puede decir que el impuesto de hidrocarburos no funciona porque si quitáramos el impuesto de hidrocarburos cogieramos más el coche. Además, señala que el modelo energético actual es caro y distorsiona las fuentes de generación eléctrica.

Por otro lado, el análisis también debe tener en cuenta las tarifas de acceso, que si bien no son estrictamente fiscales, sí constituyen conceptos de política energética y medioambiental; este es el caso del apartado de las tarifas de acceso destinado a financiar el desarrollo renovable.

Desde un punto de vista técnico, un asistente señala que los modelos propuestos en los informes resumidos en la intervención inicial no incrementan la presión fiscal, transfieren presión fiscal de un sitio a otro.

Por otro lado, hay que tener en cuenta cuando se vean los resultados de estos informes: 1) que las simulaciones no han incorporado el efecto de la Directiva de Emisiones Industriales (cuando esté en vigor habrá desulfuradoras, eliminaciones de plantas... Eso cambiará simulación); y 2) que uno de los dinamizadores del establecimiento de impuestos sobre el consumo de hidrocarburos es el hecho de que mercado de petróleo esté en manos de un cártel, lo que hace de los impuestos un instrumento de captación de rentas.

Varios asistentes destacan que sería conveniente hacer una memoria económica rigurosa de las leyes (las decisiones de política energética y fiscal deben estar justificadas).

Una intervención gira en torno al problema institucional en España y sus implicaciones para el tema tratado. Fruto de este problema, existe una descoordinación entre las CCAA y la administración central tanto en las políticas energéticas como en las impositivas en este ámbito.

3. Relación entre política energética y fiscalidad

La mayoría del grupo opina que existe una fuerte descoordinación entre la política energética española y la fiscalidad. Esta idea se va ampliando con la experiencia de los asistentes.

Uno de ellos destaca que su experiencia le ha mostrado que los impuestos energéticos los diseña el Ministerio de Hacienda sin tener en cuenta las finalidades de política energética.

Según otro, a pesar de la efectividad contrastada de los impuestos, hay desconexión absoluta entre política energética y la fiscal. Su experiencia es que no hay información de lo que hace Hacienda en la reforma fiscal.

Varios asistentes destacan que la fiscalidad debería contribuir a corregir comportamientos que van en contra de la sostenibilidad del modelo energético. Los impuestos tienen que modificar situaciones anómalas o hábitos de consumo insostenibles. Les llama la atención de que en climatización o movilidad la base eléctrica tiene un rendimiento o eficiencia dos veces superior a los derivados del petróleo y, a pesar de ello, nos encontramos una política energética que penaliza la electrificación y favorecemos a los hidrocarburos. Es un absurdo.

Según uno de ellos, la falta de visión política ha llevado a que el precio de la electricidad en España sea de los más caros de Europa y a que haya un agujero en la balanza de pagos de 45.000 millones de euros anuales.

Otro asistente considera que el importe de los impuestos a los hidrocarburos es muy elevado; mayor que en el caso de la electricidad (aunque otros asistentes no se muestran de acuerdo). En esta línea un aumento de la fiscalidad sobre hidrocarburos reduciría su consumo y contribuiría a la insostenibilidad de las arcas públicas.

4. La situación de la fiscalidad energético ambiental autonómica

Existe una preocupación generalizada entre los asistentes sobre la proliferación de impuestos autonómicos, así como sobre su falta de coordinación y orientación medioambiental. Para algunos asistentes también es muy importante tener en cuenta su impacto negativo sobre la competitividad de la economía. A continuación se incluyen los matices de algunas intervenciones puntuales sobre esta cuestión:

- Los impuestos autonómicos no están bien diseñados y tienen que ser reformados con urgencia.
- Los impuestos no funcionan porque no están consiguiendo sus objetivos.
- La fiscalidad tiene que representar el cambio de modelo energético. Pero no tenemos que condicionarlo todo a la fiscalidad.
- La fiscalidad es un componente pero también tiene que haber otras medidas tales como: estándares, educación...
- Es necesario estudiar rigurosamente el impacto de la fiscalidad sobre el comportamiento de los consumidores.

5. Propuestas de mejora

Las propuestas generales van orientadas a reformar el marco fiscal actual, para incrementar su rigor, su eficiencia y su eficacia en términos medioambientales. Para ello, más allá de una reforma fiscal medioambiental harán falta importantes reformas institucionales y económicas. Sobre esta idea, los asistentes realizan sus propios matices de forma individual:

- Se han planteado pequeñas correcciones que dan pequeños resultados. Lo importante es la necesidad de innovar para transformar un sistema económico que no funciona.
- Habría que explorar hasta donde instrumentos fiscales pueden ayudar a esa transformación más profunda para cambiar una economía basada en el consumo. Hay que lograr una transformación de la economía y el diseño fiscal debería perseguir ese fin. Sería bueno plantear nuevas herramientas para eso.
- Volviendo al problema institucional, se llama la atención sobre el hecho de que se haya formado una comisión de expertos en materia de reforma fiscal, que han dado unas recomendaciones técnicas muy en línea con el entorno internacional, y que luego el gobierno haya decidido no seguir. De nuevo, esto apunta a cierta debilidad institucional o falta de coordinación.
- La coordinación es absolutamente necesaria en temas medioambientales.
- Hay que poner unos principios básicos de política energética. Los impuestos energéticos se deben poner sobre consumo y no sobre producción
- Los impuestos son instrumentos, pero tiene que haber unos criterios básicos que los guíen al servicio del fin que se quiere conseguir en materia energética. En este sentido, se echan de menos ejercicios de prospectiva, directrices o marcos generales para el desarrollo a medio y largo plazo de la política energética y de la transición del sistema energético, consensuada entre los distintos grupos sociales, y en el que se puedan integrar coherentemente estos instrumentos, algo que sí tiene lugar en otros países.
- Lo malo es que los principios básicos sobre el modelo energético (electrificación, impuesto en cascada se traslada al coste de producción, no hay impuestos finalistas...) no están consensuados.

Un asistente advierte sobre el impacto de las medidas que se adopten sobre la competitividad. El mundo es global y no tiene sentido incrementar mucho la presión fiscal en tu país cuando hay otras regiones que no introducen esos costes. Ello conllevaría importantes riesgos para la competitividad.

Otro miembro del grupo indica que hace falta visión de futuro y no solo buenas intenciones. Por ejemplo, en Reino Unido hay libros blancos con estrategia. Y eso no se ha hecho España.

Otra intervención destaca que siempre se habla fiscalidad como imposición ante un hecho imponible. También habría hablar también de fiscalidad para promover deducciones o compensaciones fiscales para motivar determinado tipo de conductas. El beneficio fiscal pudo ayudar a despegar la solar fotovoltaica en Navarra (aunque probablemente este no es el mejor ejemplo hoy en día).

Por otro lado, hay quien considera adecuado que las CCAA se hayan adelantado en la implantación de figuras fiscales de carácter energético o medioambiental. Según él, esto ha servido para "ir rompiendo el hielo". Alguien ha tenido que dar el primer paso, y eso no ocurre muchas veces por parte de la Administración central. Como concepto no es malo que haya impuestos de CCAA y que luego se homogenicen y regulen a nivel central.