

Una reforma tributaria que impulse el crecimiento de los sectores sostenibles y menos contaminantes: impuestos energéticos a los combustibles emisores de CO₂

Autor: Guillermo Filippone (Universidad Nebrija)



Otros autores: Sebastián Labella (Fundación Funciona)



Introducción

Ante una nueva reforma fiscal, frente a opciones convencionales para reactivar la economía y el empleo (rebajar los tipos altos del IRPF, el impuesto de sociedades, el salario mínimo o las cotizaciones sociales empresariales, compensados con mayores impuestos directos y/o indirectos), se propone como alternativa una fiscalidad en consonancia con los desafíos del futuro. Adecuadamente diseñados, los impuestos energéticos tienen menor impacto en la bajada del PIB y el empleo por disminución del consumo y efectos positivos en la reducción del consumo de combustibles fósiles, las emisiones de CO₂ y otros gases de efecto invernadero GEI y sus efectos contaminantes, y en la disminución de la fuga de divisas asociadas a las importaciones de combustibles.

Mientras que la media europea los impuestos energéticos representan el 5,56 % del total -2,4 % del PIB -en el Reino Unido el 7,42 % -2,63 % del PIB-, en España es del 4,82 % -1,57 % del PIB-. A continuación se desarrollan las motivaciones que justifican, a nuestro entender, una mayor y mejor estructura impositiva a los productos energéticos.

Sector eléctrico.

Las energías renovables, grandes perdedoras de la reforma eléctrica

Se acusa a las energías renovables de ser las causantes del déficit tarifario eléctrico, lo que ha justificado la eliminación de las primas de apoyo y haberles impuesto tarifas de acceso a la red que limitan o imposibilitan el balance neto, minimizándose la contribución de las renovables al ahorro de combustibles fósiles importados, a la disminución de emisiones contaminantes y CO₂ y a la disminución del coste de generación. Sin embargo, sostenemos que los diversos subsidios que a las fuentes convencionales, tales como los pagos por *Transición a la competencia* o la fijación de *Costes reconocidos*, tienen gran influencia en el déficit. El informe de Red Eléctrica de España 2013 refleja esta situación: los ciclos combinados, con una potencia instalada del 24,8 % del total han aportado a la cobertura de la demanda un 9,5 % de la energía producida; la eólica con un 22,3 % de la potencia ha provisto el 21,2 % de la demanda.

Sector transportes.

Continuidad del modelo pese a la crisis

Las políticas de desarrollo de las infraestructuras de transporte, han recibido unos 120.000 MM€ de inversiones del Ministerio de Fomento desde el 2004 al 2011. La falta de una planificación estratégica coherente, privilegiando unas frente a otras, parecen orientadas a promover la actividad del sector y su visibilidad mediática y electoral, causado un sobredimensionamiento de las infraestructuras causando graves consecuencias económicas y ambientales.

Transporte por carreteras. España tiene la mayor red de carreteras de alta capacidad de Europa, más 16.000 Km, aunque con un coste cuatro veces superior a Alemania. Gran parte de estas nuevas vías están infrautilizadas y con graves problemas económicos, que en gran medida serán sufragadas por el Estado. Por otra parte, el combustible más usado, el gasóleo A, tiene en la actualidad una fiscalidad un 30 % menor que las gasolinas, lo cual ha empujado su consumo a superar cuatro veces al de gasolinas, siendo el combustible con mayores emisiones de CO₂ y contaminación por NOx y partículas.

Ferrocarriles. La red ferroviaria española tiene unos 16.000 km de vías, de los cuales más de 2.600 km corresponden a la alta velocidad, que ha recibido una inversión de unos 40.000 MM€. Éste ha sido el objetivo prioritario a costa de la red de cercanías, la red de media distancia y el transporte de mercancías –menos del 4 % del total transportado-. Si bien el ferrocarril contribuye a disminuir las emisiones de CO₂, el AVE –con una rentabilidad social mucho menor dada su baja utilización y un fuerte impacto negativo en la ocupación del territorio y en la redistribución del PIB y en la población- bastante menos.

Puertos. También en este caso se vienen realizando desmesuradas inversiones en una carrera impulsadas desde las Comunidades Autónomas, sin una planificación estructurada y racional.

Gas natural.

Combustible de importación exento de impuesto

Desde el año 2000 se ha duplicado su consumo en España hasta el máximo de 449.684 GWh en 2008 (con una caída del 20 % hasta situarse en 2012 en los 361.555 GWh), gracias a enormes inversiones públicas que han permitido llevar el gas natural a todo el país y a contar con un tipo impositivo casi nulo. Siendo el de origen nacional menos del 0,1 %, este combustible es un gran candidato a reducir su consumo y ser sustituido por energías renovables nacionales.

Comportamiento de la economía frente a distintos escenarios impositivos

Mediante el modelo E3ME de Cambridge Econometrics, VividEconomics ha realizado simulaciones de una política impositiva alternativa a subidas de impuestos directos e indirectos, con el mismo nivel de recaudación que contribuyan a disminuir la dependencia energética y el consumo de combustibles fósiles. Una propuesta para los principales impuestos energéticos para los principales combustibles/aplicaciones –aplicables solo a actividades fuera del RCDC UE- se puede ver en la Tabla 1. Este estudio prevé una recaudación de 10.000 millones de Euros para 2020, y sus principales medias son: aumentos de la imposición al gasóleo –incluyendo reducción o desaparición de ciertas exenciones-, pequeños aumentos al gas natural y carbón residencial y sin cambios en la gasolina y la electricidad.

Tabla 1. Propuesta de una posible tributación energética para España

Variable	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
COMBUSTIBLE DE TRANSPORTE									
Gasolina sin plomo (€/1.000)	425	425	425	425	425	425	425	425	425
Diésel de transporte (€/1.000)	331	425	432	440	447	451	462	462	462
Diésel de transporte para uso comercial (€/1.000)	330	352	374	396	418	440	462	462	462
Diésel Agrícola Rembolso neto (€/1000)	0	9,84	19,7	29,5	39,4	49,2	59,0	68,9	78,7
USOS DE OTROS COMBUSTIBLES									
Gas, calefacción doméstica, €/GJ	0	0,16	0,32	0,48	0,64	0,79	0,95	1,11	1,27
Gas, instalaciones fuera del RCDE UE, €/GJ	0	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27
Gas, instalaciones dentro del RCDE UE, €/GJ*	0	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15
Electricidad, Doméstica, €/MWh**	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3
Electricidad, uso de negocios, €/MWh**	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8

Nota: Precios de 2011. La propuesta también incluye indexación para tomar en cuenta la inflación anual.

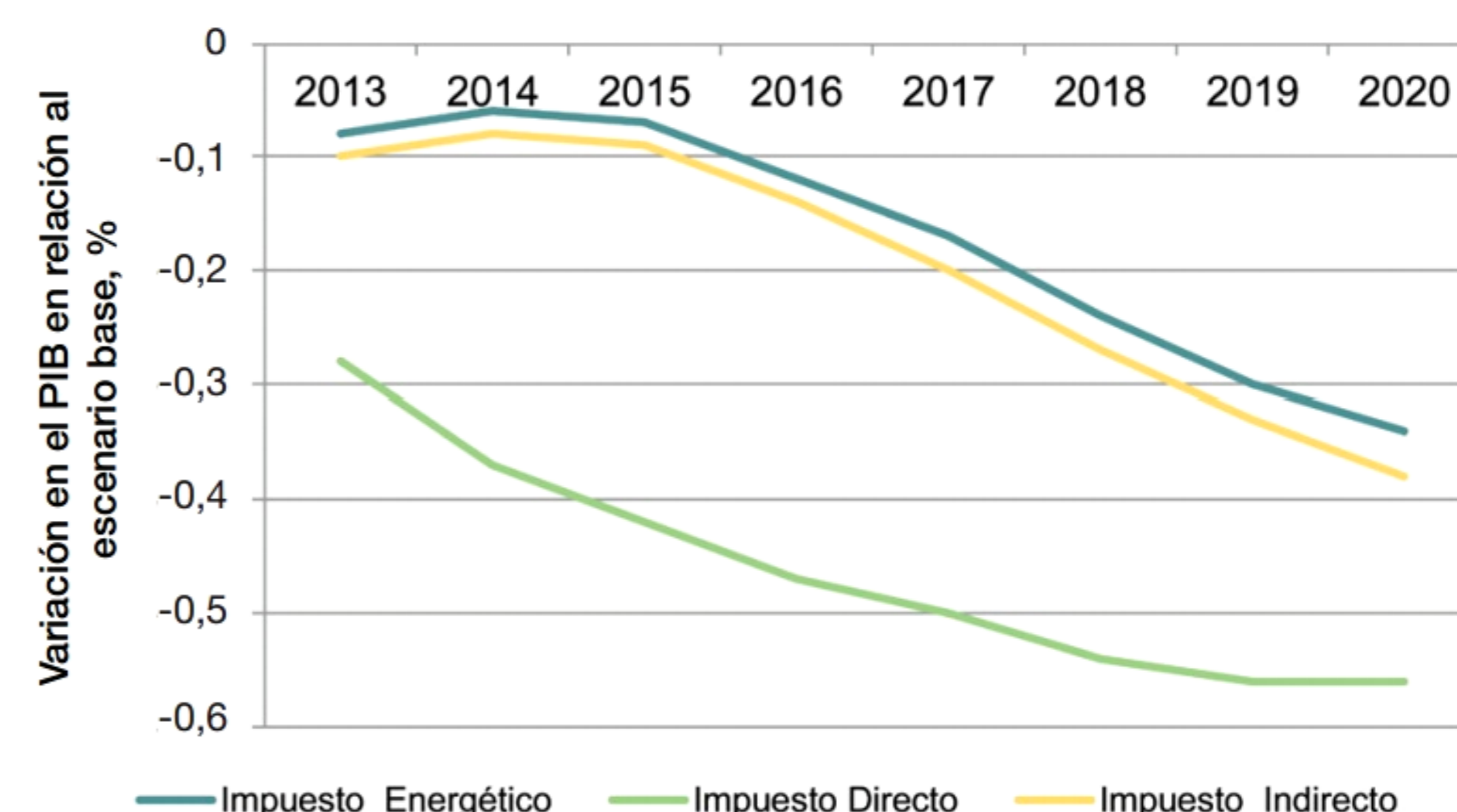
* El gas usado dentro de instalaciones en el RCDE UE para uso industrial/comercial como está definido en el Artículo 8 de la Directiva sobre Imposición Energética continuaría siendo del 1,15€/GJ, sujeta a indexación anual.

**El impuesto se sitúa al 5,1% del precio de la electricidad antes del IVA, que en 2008 llegó en promedio a 5,3€/MWh para el uso doméstico de electricidad, y 3,8€/MWh para el uso comercial de electricidad.

Fuente: VIVID ECONÓMICS / MODELO CAMBRIDGE

Efectos Socio-económicos y ambientales

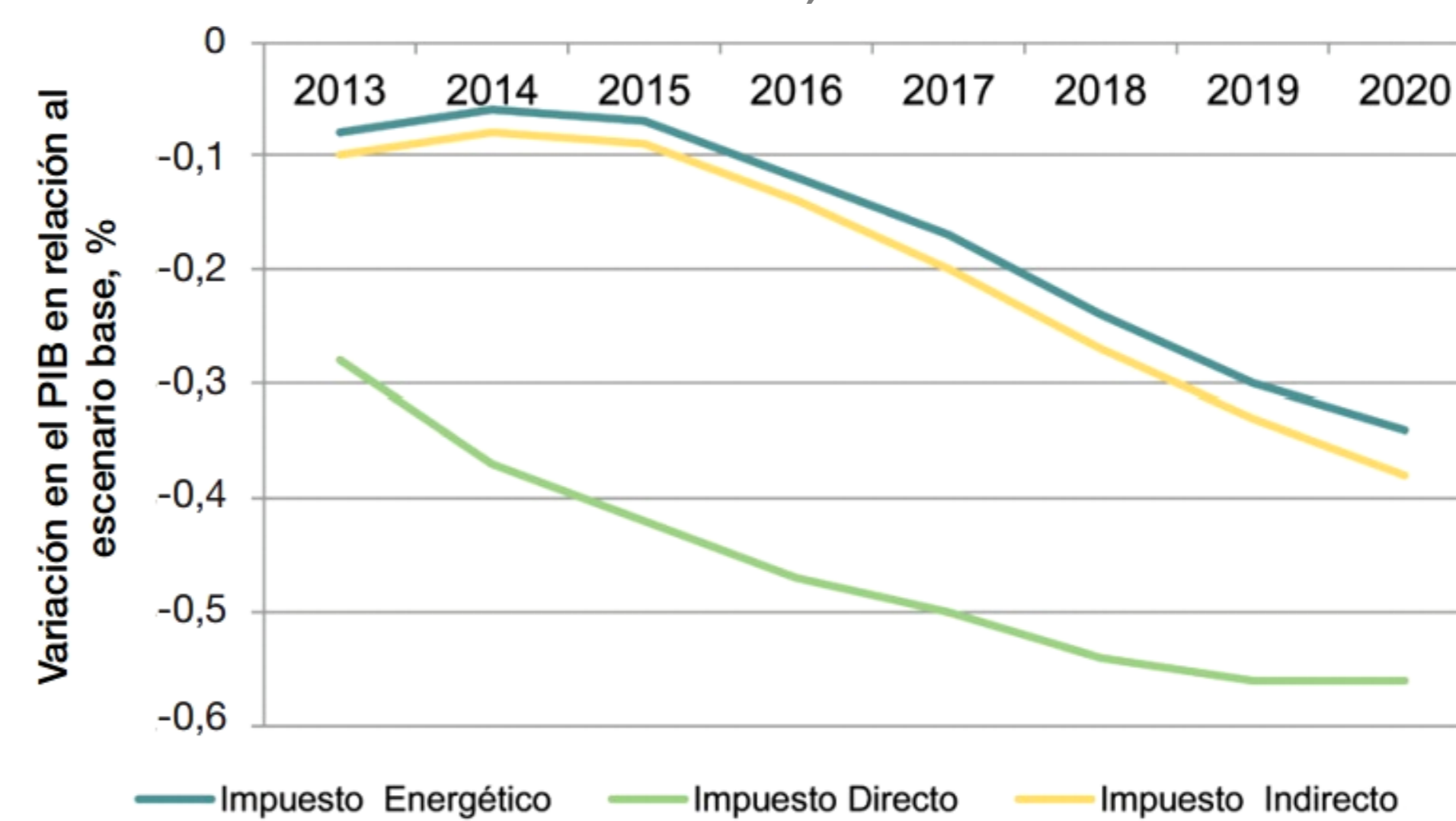
La influencia negativa en el PIB de los impuestos energéticos es menos perjudicial que aumentos de los impuestos directos e indirectos, puesto que, dada la dependencia de España de las energías fósiles importadas, la reducción en el consumo de carburantes por el aumento de impuesto energético traiga una disminución en estas importaciones. En el Gráfico siguiente se aprecia que afecta menos al PIB español que las otras alternativas.



Impacto sobre el PIB de incrementos en los impuestos directos, indirectos y sobre la energía

Fuente: VIVID ECONÓMICS / MODELO CAMBRIDGE

En el plano del empleo, aumentos de los impuestos indirectos traerá una disminución del empleo en el orden del -0,40 % en 2020, los impuestos energéticos en el orden del -0,35 % y en el orden del -0,30 %. Es en los beneficios ambientales donde este paquete de medidas demuestra su mayor eficacia frente a las otras alternativas. En el Gráfico siguiente se aprecia que el efecto de la subida de impuestos energéticos se manifiesta de inmediato en la bajada de emisiones, en el año siguiente a su aplicación, manteniendo ese comportamiento en el futuro hasta el -2,5 % en 2020.



Impacto sobre las emisiones de incrementos en los impuestos directos, indirectos y sobre la energía

Fuente: VIVID ECONÓMICS / MODELO CAMBRIDGE

Conclusiones

En este trabajo se ha descrito la situación de la fiscalidad energética en España, proponiéndose medidas para reducir las emisiones de CO₂ basadas en el contenido de GEI y de energía. Estas tendrían efectos menos perjudiciales que otras medidas fiscales, y más beneficiosos aún con medidas de apoyo y promoción de la energía renovables, que no consumen combustibles fósiles. Los fundados temores que estas medidas provoquen fugas de carbono deberían compensarse mediante *ajustes de carbono de frontera* que incorporen el efecto invernadero de esos bienes, y no mediante barreras comerciales de otros tipos ni tampoco a adoptar medias compensatorias en base a asignar derechos de emisión gratuitos para compensar pérdidas.