



Universidad de Valladolid

**TRIBUTACIÓN DE LA
ENERGÍA EN LA
UNIÓN EUROPEA**

**FACULTAD DE CIENCIAS
ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
GRADO EN ECONOMÍA**

Presentado por:
JUAN JOSÉ ANDRÉS LECHÓN
Tutelado por:
MARÍA JOSÉ PRIETO JANO

1 de Julio de 2014

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN.....	2
1.1	MARCO TEÓRICO.....	2
1.2	OBJETIVOS.....	3
1.3	METODOLOGÍA EMPLEADA.....	3
2.	CONTEXTO EUROPEO EN MATERIA DE TRIBUTACIÓN ENERGÉTICA.....	4
2.1	MERCADO INTERIOR DE LA ENERGÍA.....	8
2.1.1	Mercado Interior del Gas.....	9
2.1.2	Mercado Interior de la Electricidad.....	10
2.2	MARCO COMUNITARIO DE IMPOSICIÓN DE LA ENERGÍA Y LA ELECTRICIDAD.....	12
3.	EL IMPUESTO ENERGÉTICO-AMBIENTAL COMO PILAR BASE.....	17
3.1	DISEÑO IMPOSITIVO.....	18
3.1.1	Capacidad para corregir el problema ambiental.....	19
3.1.2	Neutralidad.....	20
3.1.3	No discrecionalidad.....	20
3.1.4	Efectividad fiscal.....	20
3.1.5	Afectación de la recaudación ambiental.....	20
3.1.6	Asignación jurisdiccional.....	21
3.1.7	Aplicabilidad.....	21
3.1.8	Integración con otras políticas.....	21
4.	EL CASO ESPAÑOL.....	22
5.	ANÁLISIS COMPARADO DE LA FISCALIDAD ENERGÉTICO-AMBIENTAL EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA.....	28
6.	CONCLUSIONES.....	32
7.	BIBLIOGRAFÍA.....	33

GRÁFICOS

Gráfico 4.1.	EMISIONES DE CO ₂ ESPAÑA, 1990-2012.....	22
Gráfico 4.2.	EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN POR IMPOSICIÓN ENERGÉTICA EN PORCENTAJE DEL PIB 2000-2012.....	23
Gráfico 4.3.	EVOLUCIÓN INGRESOS POR IMPOSICIÓN AMBIENTAL EN ESPAÑA Y MEDIA UE-28, 2004-2012.....	24
Gráfico 4.4.	PROPORCIÓN PRODUCCIÓN ENERGÍAS RENOVABLES EN ESPAÑA 2008.....	27
Gráfico 5.1.	EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO EN MILES DE TONELADAS UE-28, 2004-2012.....	28
Gráfico 5.2.	CUOTA DE ENERGÍA PROCEDENTE DE FUENTES RENOVABLES UE-28, 2004-2012.....	29
GRÁFICO 5.3.	IMPUESTOS ENERGÉTICO-AMBIENTALES COMO PORCENTAJE DEL PIB EN LA UE-27, AÑO 2011.....	29
GRÁFICO 5.4.	IMPUESTOS ENERGÉTICO-AMBIENTALES COMO PORCENTAJE DEL PIB UE-28, AÑO 2012.....	30
GRÁFICO 5.5.	CONSUMO INTERIOR BRUTO DE ENERGÍA UE-28, AÑO 2012.....	30

TABLAS

Tabla 2.2.1.	MÍNIMOS IMPOSITIVOS APLICADOS A LOS CARBURANTES DE AUTOMOCIÓN.....	13
Tabla 2.2.2.	MÍNIMOS IMPOSITIVOS APLICADOS A CARBURANTES DESTINADOS A UTILIZACIÓN INDUSTRIAL O COMERCIAL.....	13
Tabla 2.2.3.	MÍNIMOS IMPOSITIVOS APLICADOS A LOS CARBURANTES Y A LA ELECTRICIDAD.....	14
Tabla 4.1.	INGRESOS POR IMPUESTOS AMBIENTALES EN ESPAÑA Y MEDIA UE-28 EN MILLONES DE EUROS, 2000-2012.....	24
Tabla 4.2.	VALORACIÓN DE IMPUESTOS ENERGÉTICO-AMBIENTALES.....	26

1. INTRODUCCIÓN.

La tributación energética ha alcanzado durante la etapa de crisis económica una enorme trascendencia, si ya era muy importante antes de ella en las distintas economías. Se trata de un tema que está muy de actualidad, que a día de hoy cuenta con una regulación especialmente detallada, teniendo en cuenta la gran variedad de productos energéticos que existen. Sin embargo, dados los problemas que existen para llevar a la práctica un sistema impositivo óptimo, en las siguientes líneas se pretende explicar el origen y funcionamiento de la tributación energética en la Unión Europea.

1.1 MARCO TEÓRICO.

Para abordar el tema, es necesario tener claro qué es la energía. La Agencia de Energía de Barcelona¹ define el término “energía” como un elemento intangible, que se manifiesta en los procesos de transformación que ocurren en la naturaleza, bien sea con la intervención del hombre, o sin la ayuda de este. Se trata de un recurso imprescindible para la existencia de la vida en nuestro planeta. Es importante establecer una distinción de la energía en función de su fuente, ya que de esta forma, es posible diferenciar dos tipos de energía: la renovable y la no renovable.

La energía renovable se caracteriza por provenir de unos recursos naturales que no se agotan y que por lo tanto constituyen una fuente permanente. Según el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía² (IDAE), se trata de un recurso limpio, cuyo impacto ambiental es nulo. Ejemplos de ello son la energía eólica, la hidráulica, la mareomotriz, la solar, la geotérmica y la biomasa.

Por otro lado, por energía no renovable se entiende aquella que proviene de unos recursos naturales que son limitados, y por lo tanto, su utilización de forma excesiva pone en peligro la sostenibilidad del medio ambiente. Son las consideradas energías sucias, debido a que su consumo fomenta la

¹ Es un consorcio público local que se constituyó en 2002 teniendo como referentes las políticas energéticas de la Unión Europea planteadas en el Libro Blanco de la Energía (1997).

² Se trata de un organismo adscrito al Ministerio de Industria, Energía y Turismo a través de la secretaría de Estado de Energía. Lleva a cabo distintas labores de difusión, formación, financiación de proyectos de innovación tecnológica, y desarrollo de programas específicos, entre otras, además de desarrollar actividades de cooperación con terceros países.

contaminación, además de contribuir con el efecto invernadero. Son ejemplos de ello el uranio, principal elemento en los procesos de obtención de energía nuclear, y los combustibles fósiles como el carbón, el petróleo y el gas natural. El análisis se centrará, por lo tanto, en este último tipo de energía.

1.2 OBJETIVOS.

En este trabajo se abordan los siguientes objetivos:

En primer lugar, analizar el sector de la energía en la Unión Europea, centrandolo en la investigación en las diferentes formas de tributación existentes en función de cada uno de los elementos energéticos, y atendiendo a su estructura fiscal. Se establecerá un marco general del impuesto energético atendiendo a su evolución en materia legislativa en el territorio de la Unión Europea.

Una vez sentadas las bases de este tipo de imposición, y dada la amplitud del tema que nos ocupa, se procederá a un análisis específico de uno de los campos que abarca este impuesto: el medio ambiente, siendo muy importante en ese sentido el impuesto energético-ambiental, como medio para combatir las externalidades negativas, que conllevan fallos de mercado.

La finalidad es, entonces, exponer de una manera clara el funcionamiento del impuesto energético-ambiental, para después conseguir establecer las similitudes y diferencias entre varios países del territorio europeo, centrandolo en el análisis en el caso español, y así poder determinar la mayor o menor eficiencia con la que funciona este tipo de imposición en la Unión Europea.

Será muy importante considerar la relación entre los tributos sobre la energía y los efectos, tanto positivos como negativos, que estos tienen sobre el problema del cambio climático.

1.3 METODOLOGÍA EMPLEADA

En el presente trabajo se pretende exponer de una manera clara cuál es la situación actual de la fiscalidad energética en Europa. Para alcanzar los objetivos propuestos, será necesario abordar el tema desde un punto de vista teórico, utilizando informes elaborados con anterioridad al respecto. Serán importantes las publicaciones del centro de investigación *Economics for*

*Energy*³, y la plataforma *Energía y Sociedad*⁴. Las noticias y artículos desarrollados por expertos en la materia son la base del trabajo que se expondrá a continuación. Para abordar el ámbito legislativo del tema, es necesario analizar las diversas Directivas y Leyes publicadas por la Unión Europea, que permiten apreciar su evolución a lo largo de los años.

Por otro lado, también se afronta este trabajo desde un punto de vista empírico, donde es crucial el uso de bases de datos tales como *Eurostat* y el *INE*, que proporcionan los datos reales necesarios para realizar argumentaciones, así como las comparaciones precisas, con un carácter longitudinal para una mejor comprensión del sector energético.

Por lo tanto, la investigación se divide dividida en dos grandes partes: una teórica que ayudará a comprender el marco energético a nivel europeo, que explicará cómo debería funcionar la tributación energética, para más tarde centrar el análisis en el caso español. Y en segundo lugar, una parte empírica, basada en datos reales que dará a conocer cómo funciona realmente la fiscalidad energética tanto en España como a nivel Comunitario, y que permitirá obtener unas conclusiones y algunas recomendaciones desde el punto de vista normativo.

2. CONTEXTO EUROPEO EN MATERIA DE TRIBUTACIÓN ENERGÉTICA.

En primer lugar, es importante establecer el marco de imposición energética europeo, ya que se trata de la base sobre la que se asientan cada uno de los países en el momento de diseñar sus impuestos.

En el territorio europeo, existen diversos motivos para la existencia de este tipo de imposición sobre la energía. Desde un primer momento es posible distinguir tres motivos que justifican la imposición sobre los productos energéticos. En el Informe “Impuestos energético-ambientales en España”, elaborado por el centro de investigación *Economics for Energy* en el año 2013, se destacan los

³ Es un centro de investigación privado que se especializa en el análisis económico de cuestiones energéticas. Se trata de una asociación sin ánimo de lucro participada por administraciones públicas, universidades, empresas y fundaciones.

⁴ Se trata de un portal de internet integrado en el Campus Iberdrola.

siguientes: motivos fiscales, medioambientales y aquellos que tienen que ver con captación de rentas.

En cuanto a los motivos fiscales, no cabe duda que los productos energéticos constituyen una fuente de ingresos públicos considerable, además se trata de productos con una reducida elasticidad de demanda, lo que significa que un incremento en su precio, provocado por la introducción de un impuesto, no tendrá un elevado impacto sobre el consumo, y por lo tanto se conseguiría aumentar la recaudación, debido a que la gran dependencia que existe en la actualidad por los productos energéticos hace que sea difícil sustituirlos por otros o reducir su uso.

Por el lado de los motivos ambientales, son muy relevantes las externalidades. La utilización de la energía conlleva unos costes sociales negativos que no son soportados por aquellos quienes los provocan, y por lo tanto se incurre en un fallo de mercado. Este impacto ambiental tiene que ver con la producción, extracción, transporte y consumo de productos energéticos, que conllevan la emisión de sustancias contaminantes a la atmósfera y el vertido de residuos nucleares. Es importante añadir que la imposición energética permite alcanzar un segundo óptimo (subóptimo), tal y como se afirma en el Informe antes mencionado, lo que quiere decir que no se consigue llegar al equilibrio perfecto, pero sí es posible aproximarse a él. De esta forma, las empresas contaminantes deberán elegir entre hacer frente a unos costes de reducción de sus emisiones o al impuesto energético. Es lógico pensar que cada empresa llevará a cabo aquella opción que le resulte más rentable y que le posibilite obtener los máximos beneficios, por ello, impuestos cada vez mayores provocarán que sean cada vez más las empresas que decidan reducir sus emisiones. Además, un impuesto ambiental incentiva a las empresas a mejorar su procesos productivos para hacerlos más eficientes y así lograr un impacto ambiental cada vez menor (Requate, 2005).

Es interesante también en los impuestos energético-ambientales hablar del “doble dividendo”. Los impuestos ambientales no solo sirven para reducir las externalidades negativas, sino que, dada su baja elasticidad de demanda, los ingresos que se obtienen de ellos pueden ser utilizados para reducir otros impuestos que tienen un carácter más distorsionante sobre el consumo. De esa

forma, se podrían mantener unos impuestos energético-ambientales elevados con una cierta estabilidad y continuidad, y reducir otros que gravan bienes con una mayor elasticidad-precio de la demanda.

Por último, en cuanto a la captación de rentas, los recursos energéticos son capaces de generar beneficios. Estos beneficios se obtienen al descontar los costes reales de explotación, de los ingresos reales que producen (Boadway y Flatters, 1993). Cuando las rentas que se obtienen de esos recursos son extraordinarias, es decir, que están por encima de la retribución habitual de otros factores productivos, el Estado puede verse incentivado a establecer una imposición sobre las mismas. Esta es, además, una fuente ideal de ingresos, porque no distorsiona el comportamiento económico de los agentes.

Los impuestos sobre la energía son utilizados como un arma de doble filo, por un lado tienen una función fiscal, es decir, son la principal fuente de ingresos públicos, necesarios para cubrir el gasto público de las sociedades. Por otro lado, cumplen una función que podría denominarse extra-fiscal, es decir, que el objetivo último de ese impuesto no es la recaudación, sino hacer frente a otros problemas. En este caso, y como se ha expuesto anteriormente, la energía está interrelacionada con el medio ambiente, lo que supone que a mayor consumo de energía, fundamentalmente no renovable, mayor impacto negativo tiene esto sobre la contaminación ambiental. Por ello, este tipo de impuestos es utilizado como una forma de penalizar ciertas actuaciones que, al ser llevadas a cabo, empeoran la situación ambiental del territorio y del planeta. Además, la figura del impuesto energético contiene un carácter disuasorio, que fomenta las buenas costumbres en este ámbito, algo que es comúnmente conocido como “comportamiento verde”.

En este sentido, a lo largo de la historia más reciente han existido diferentes normas y reglas que han puesto de manifiesto la preocupación de la sociedad por un mundo más limpio y sostenible. De esta forma, el crecimiento sostenible se convierte en el pilar fundamental. Es imposible concebir el desarrollo económico y social al margen de la energía, pero es estrictamente necesario establecer unos límites.

El desarrollo económico e industrial de los años 60 despertó en las instituciones comunitarias la consciencia del impacto ambiental negativo que se estaba produciendo. Sin embargo, es con la aprobación del Acta Única Europea⁵, en el año 1986, cuando se transmite de forma expresa las políticas que deben adoptarse en ese sentido.

Los primeros resultados de esta nueva normativa, toman forma con las resoluciones del Consejo sobre Energía y Medio Ambiente de 29 de Octubre de 1990, cuyo objetivo principal era conseguir que las emisiones de CO₂ estuviesen en el año 2000 al nivel de 1990, la Cumbre de la Tierra, que tuvo lugar en el año 1992 en Río de Janeiro⁶ y de la que nace el V Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente⁷. Es en este Programa de Acción en el que se establece la importancia de la fiscalidad para conseguir llevar la economía por la vía del desarrollo sostenible.

La idea de que el impuesto energético era el elemento más importante para fomentar la utilización de sistemas de producción de energía menos contaminantes lleva a la elaboración de la Propuesta de la Directiva del Consejo de 1992, en la que se incluye un impuesto sobre las emisiones de carbono y sobre el consumo de energía.

Esta iniciativa no tuvo una buena acogida por parte de ciertos países como eran Reino Unido, España, Irlanda, Portugal y Grecia, los cuales consideraban que de aplicarse lo que contenía esta propuesta, se produciría una pérdida de competitividad debido a la deslocalización de empresas sobre todo hacia países que no formasen parte de la Comunidad Europea. Pero no solo obtuvo el rechazo de los países, sino que además el propio Comité Económico y Social añadió que se estaba sobreestimando la figura del impuesto en los procesos de producción energética ya que las fuentes de energía estaban determinadas por factores políticos y técnicos.

⁵ El Acta Única Europea (AUE) supone la primera gran modificación del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea. Entra en vigor el 1 de julio de 1987.

⁶ Forma parte de las Conferencias de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. En ella participaron 108 Gobiernos.

⁷ En él se presenta la nueva estrategia de medio ambiente para el logro del objetivo de desarrollo sostenible.

Empieza, de esta forma, a discutirse la idea original que consideraba los tributos como un elemento importante en materia de protección ambiental, pero finalmente la Comisión estableció un procedimiento mediante el cual sí se crearía un impuesto armonizado sobre la producción energética, pero teniendo en cuenta las consideraciones que manifestaban tanto los países como el Comité Económico y Social. Este procedimiento constaba de dos fases, una primera con carácter voluntario y de manera transitoria, y una segunda en la que se impondría el tributo en toda la Comunidad.

Pero esto no conllevó el cese de las críticas hacia la Propuesta, de forma que terminaron por constituirse unos niveles de imposición mínimos, permitiendo a los distintos países miembros aplicar el tipo impositivo adecuado, así como determinadas reducciones y exenciones.

De manera que, tal como se recoge en el Documento nº4/10 del Instituto de Estudios Fiscales, se deja de lado el carácter medioambiental del tributo para centrarse únicamente en un mercado interior de productos energéticos, lo cual concluye con la Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de Octubre, en la que se establece el marco regulador de los productos energéticos, considerando no solo los hidrocarburos, sino también el gas natural, el carbón y la electricidad.

2.1 MERCADO INTERIOR DE LA ENERGÍA.

Se trata de uno de los objetivos prioritarios que se pretende conseguir en la Unión Europea. El hecho de lograr un mercado interior competitivo hace posible que los usuarios de los productos energéticos puedan elegir entre distintas empresas proveedoras, tanto de gas como de energía eléctrica y a unos precios adecuados. Esto conlleva que se facilite la entrada en el mercado de otras empresas, sobre todo de las más pequeñas.

Al establecer un mercado común, se facilita el abastecimiento y la seguridad en el mismo, y sobre todo la interconexión entre los mercados nacionales de todos los países miembros. Además, un mercado competitivo fomenta el desarrollo sostenible al permitir la entrada de empresas que operan con energías renovables.

Como organismo regulador en esta materia, se encuentra la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía cuya función principal es la de

ayudar a las autoridades que se encargan de regular las actividades llevadas a cabo a nivel europeo en materia de energía.

2.1.1 Mercado Interior del Gas.

Para hablar de este aspecto es necesario mencionar, en primer lugar, la Directiva 2003/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural. En ella se fomenta la competitividad de los mercados nacionales del gas, de forma que se mejore la calidad del suministro, además de proporcionar los productos energéticos a unos precios equitativos y promulgar una mayor interconexión de los mercados a nivel europeo.

Con esto, lo que se pretende es eliminar todas aquellas barreras que, de alguna forma, impedían a terceros hacer uso de las redes de abastecimiento y a las instalaciones de gas natural licuado, de manera que con la entrada de nuevas empresas, los consumidores sean libres de elegir a su proveedor.

Sin embargo, debido a la percepción de una falta de transparencia en el mercado interior del gas natural, se consideró la necesidad de reorganizar una serie de normas, de manera que la Directiva 2003/55/CE quedó derogada para dar paso a la Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, con la que se pretende lograr unas normas que eviten la competencia desleal y así poder garantizar la seguridad y la completa información de los consumidores. Esta nueva normativa se encuentra en vigor, y se aplica desde marzo del año 2012.

Las normas que constituyen esta nueva Directiva son de aplicación principalmente sobre el gas natural, el gas natural licuado, el biogás⁸, y el biogás obtenido de la biomasa.

Entre los puntos principales en los que incide esta Directiva, cabe destacar que los Estados Miembros:

- Podrán realizar determinadas imposiciones a las empresas públicas de este sector en materia de calidad, precios, seguridad y protección del medio ambiente.

⁸ El biogás es un producto energético obtenido en medios naturales a partir de la biodegradación de materia orgánica. Es un combustible alternativo al gas de origen fósil.

- Garantizarán que todos los consumidores sean libres de elegir de manera adecuada a su proveedor de gas, así como la perfecta información de todos los datos de consumo.
- Realizarán un seguimiento de todos los elementos citados anteriormente para verificar el correcto funcionamiento, desde la seguridad en el abastecimiento hasta los cambios en la oferta y demanda.
- Podrán organizar sus mercados nacionales en varios niveles regionales y locales.

2.1.2 Mercado Interior de la Electricidad.

De la misma manera que ocurría con el mercado del gas, en el mercado interior de la electricidad, desde la Directiva 2003/54/CE se encontraron una serie de deficiencias que pretendieron ser subsanadas con la incorporación de unas nuevas normas reguladoras en la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, y que deroga la anterior.

Lo que se presenta en esta nueva Directiva referente a la energía eléctrica, tiene la misma base que lo mencionado anteriormente en el caso del gas.

Los Estados Miembros se encargarán de garantizar el correcto funcionamiento del servicio eléctrico pudiendo imponer a las empresas públicas de este sector determinados aspectos en materia de precios, calidad, seguridad y eficiencia ambiental, además de asegurarse de que todos los consumidores son libres de elegir el proveedor que consideren oportuno y que tengan acceso a una información completa. Pero además, garantizarán la existencia de un organismo que funcione de forma independiente, que tenga como función recoger todas las reclamaciones procedentes de los consumidores a modo de “defensor del pueblo”.

Sin embargo, a pesar de todo lo enunciado, es posible decir que aunque la Unión Europea haya establecido ciertas medidas para conseguirlo, está muy lejos de lograr un mercado interior de la energía. Las normas impuestas en las Directivas mencionadas sí son las adecuadas para llegar a ello, pero en la práctica, en muy pocos casos se ejecutan de manera adecuada, lo que, por lo

tanto, pone en peligro la persistencia en un largo plazo de este objetivo. Unas de las principales razones son la imposibilidad de asegurar que las empresas tengan un igual acceso a las redes de abastecimiento, de manera que las empresas grandes dominan en el mercado impidiendo que los consumidores puedan elegir libremente su proveedor. Además, los reguladores nacionales no pueden ejercer su función de manera adecuada en los distintos Estados Miembros porque no tienen la independencia que deberían para poder desarrollar las actividades oportunas, y como en cada Estado existe una regulación distinta, es muy difícil llegar a esa interconexión de mercados que se pretendía.

Como consideraciones a este problema, la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo (COM (2006) 841), de 10 de enero de 2007, en la que se establecen las “Perspectivas del mercado interior del gas y la electricidad” propone una serie de normas que, de ejecutarse como es debido, permitirían lograr el objetivo de un mercado interior de la energía. Entre las que se citan las siguientes:

- Asegurar que todas las empresas tengan acceso a las redes mediante la separación. Una separación total de la gestión de las redes de transporte y de las actividades que tienen que ver con el suministro es la manera más eficaz para que exista un buen funcionamiento del mercado interior de la energía, porque de esta forma se consiguen suprimir las diferencias de opinión que puedan darse entre los distintos gestores de las redes.
- Reforzar el papel de los reguladores nacionales y comunitarios, para así poder garantizar la transparencia y estabilidad de la competencia para asegurar la posibilidad de entrada de nuevas empresas a operar en el mercado, además de conseguir un equilibrio entre los distintos mercados nacionales de los Estados Miembros y poner fin a la segmentación entre los mismos.
- Cooperación de los gestores de las redes de transporte. Es fundamental conseguir una interconexión entre los diferentes mercados nacionales para facilitar el transporte del gas y la electricidad de unos países a otros. También es importante reforzar la seguridad en el transporte.

- Reducir el margen para la competencia desleal. Esta norma se deriva de la transparencia. Si en los mercados existen reguladores competentes, se podrá evitar en mayor medida cualquier tipo de táctica de competencia desleal que impida la entrada en el mercado de nuevas empresas.
- Fomentar inversiones en centrales eléctricas e infraestructuras de gas, que garanticen la seguridad.
- Protección de los consumidores. Los consumidores finales deben contar con unos derechos, recogidos en la Carta de los Consumidores de Energía, que les protejan contra prácticas de competencia desleal, y que les permitan obtener una información completa en cuanto al suministro de energía, así como cambiar de proveedor cuando lo consideren oportuno.

2.2 MARCO COMUNITARIO DE IMPOSICIÓN DE LA ENERGÍA Y LA ELECTRICIDAD.

En la Unión Europea se establecen unos tipos mínimos de gravamen. Como ya se ha mencionado anteriormente, cada país es libre de establecer el tipo que considere más adecuado en función de las necesidades y los problemas a los que deba hacer frente.

En un principio, el sistema de mínimos impositivos europeo estaba reservado exclusivamente a los aceites minerales, sin embargo, se amplía al carbón, a la electricidad y al gas natural. Este sistema tiene dos objetivos claros, por un lado, conseguir reducir las distorsiones que existan en la competencia entre los aceites minerales y los demás productos energéticos, y por otro lado, promover una utilización de la energía más eficaz que no ponga en peligro la sostenibilidad medio ambiental y así pretender lograr los objetivos que en materia ecológica se plantea la Unión Europea y el Protocolo de Kioto.

Además, este régimen impositivo permite a los países de la UE conceder ciertas ventajas en materia fiscal a aquellas empresas que lleven a cabo políticas de reducción de sus emisiones.

Es muy importante en este análisis recordar que los productos energéticos se gravan en función de su uso. Esto quiere decir que se establecerán impuestos

sobre los mismos cuando sean utilizados como carburantes o combustibles de calefacción, pero en ningún caso cuando sean considerados como materia prima o cuando sean utilizados en procesos de transformación como son las reducciones químicas, o procedimientos metalúrgicos o electrolíticos.

Es la Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de Octubre, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad, y de la que ya se ha hablado anteriormente, la que establece cuáles son esos tipos mínimos en función del producto energético y el destino que se le dé.

Tabla 2.2.1. MÍNIMOS IMPOSITIVOS APLICADOS A LOS CARBURANTES DE AUTOMOCIÓN.

Producto energético	Tipos mínimos
Gasolina ⁹ (€/1000 litros)	421
Gasolina sin plomo ¹⁰ (€/1000 litros)	359
Gasóleo ¹¹ (€/1000 litros)	330
Queroseno ¹² (€/1000 litros)	330
Gas Licuado del Petróleo ¹³ (GLP) (€/1000 litros)	125
Gas natural ¹⁴ (€/gigajulio)	2,6

Fuente: Anexo I Directiva 2003/96/CE, de 27 de octubre de 2003.

Tabla 2.2.2. MÍNIMOS IMPOSITIVOS APLICADOS A CARBURANTES DESTINADOS A UTILIZACIÓN INDUSTRIAL O COMERCIAL.

Producto energético	Tipos mínimos
Gasóleo (€/1000 litros)	21

⁹ La gasolina es una mezcla de hidrocarburos que se obtiene a partir de la destilación del petróleo crudo. Posee una densidad de 680 kg/m³, algo menor que el gasóleo, con 832 kg/m³, aunque este último proporcione mayor energía.

¹⁰ Se trata del tipo de gasolina más común usado en los automóviles de todo el mundo.

¹¹ Es un hidrocarburo utilizado fundamentalmente en motores diésel y como combustible para calefacción.

¹² Se trata de un líquido combustible muy inflamable cuyo uso se destina a calefacciones industriales y domésticas.

¹³ El Gas Licuado del Petróleo, comúnmente conocido como GLP, es una mezcla de butano y propano que posee unas ventajas ambientales importantes, ya que reduce en un alto porcentaje las emisiones de CO₂ con respecto a la gasolina y al gasóleo, además de ser casi un 50% más barato, aunque por otro lado, presenta unos inconvenientes que impiden su uso a gran escala.

¹⁴ Es una mezcla de gases cuyo componente principal es el metano. Se trata de un recurso no renovable al provenir de formaciones geológicas.

Queroseno (€/1000 litros)	21
Gas Licuado del Petróleo (GLP) (€/1000 kg)	43
Gas natural (€/gigajulio)	0,3

Fuente: Anexo I Directiva 2003/96/CE, de 27 de octubre de 2003.

La Directiva 2003/96/CE entiende como actividades industriales o comerciales aquellas que tienen que ver con labores agrícolas, piscícolas, hortícolas y silvícolas, material y maquinaria que se utiliza en construcción, y vehículos cuyo fin último sea el de ser utilizados fuera de la vía pública.

Tabla 2.2.3. MÍNIMOS IMPOSITIVOS APLICADOS A LOS CARBURANTES Y A LA ELECTRICIDAD.

Producto energético	Tipos mínimos (Utilización profesional)¹⁵	Tipos mínimos (Utilización no profesional)
Gasóleo (€/1000 litros)	21	21
Fuelóleo pesado ¹⁶ (€/1000 kg)	15	15
Queroseno (€/1000 litros)	0	0
Gas Licuado del Petróleo (GLP) (€/1000 kg)	0	0
Gas natural (€/gigajulio)	0,15	0,3
Carbón ¹⁷ y coque ¹⁸ (€/gigajulio)	0,15	0,3
Electricidad ¹⁹ (€/MWh)	0,5	1

Fuente: Anexo I Directiva 2003/96/CE, de 27 de octubre de 2003.

Todos los volúmenes que se han expuesto anteriormente deben ser medidos a una temperatura de 15°C.

¹⁵ Hace referencia al uso que hace del combustible una empresa que lleva a cabo labores de suministro y transporte del mismo de forma independiente. Además, esa empresa, según el apartado 2 del artículo 11 de la Directiva 2003/96/CE "no podrá ser considerada como menor que una parte de una empresa o una entidad jurídica que constituya, desde el punto de vista de la organización, una empresa autónoma, es decir, una entidad capaz de funcionar por sus propios medios".

¹⁶ Es un combustible obtenido de forma residual en el proceso de destilación del petróleo.

¹⁷ Este combustible es considerado como una de las principales fuentes de energía eléctrica.

¹⁸ Se trata de un combustible sólido obtenido a partir de la destilación del carbón.

¹⁹ Es uno de los tipos de energía más usado, por su gran versatilidad. Para uso, precisa ser convertida, bien sea en calor, en frío, en movimiento, etc.

No obstante, existen cierto tipo de productos energéticos que no se engloban en ninguna de las categorías que presenta la Directiva 2003/96/CE, pero que también precisan de ser gravados de manera adecuada. Por ello, mediante una sentencia del Tribunal de Justicia, el 3 de abril de 2014 se determina que *“los productos energéticos distintos de aquellos para los cuales dicha Directiva especifica un nivel de imposición se gravarán, en función de su utilización, con el mismo tipo impositivo aplicable al combustible o al carburante equivalente, debe interpretarse en el sentido de que, en una primera fase, procede determinar si el producto de que se trata se utiliza como carburante o como combustible antes de identificar, en una segunda fase, el carburante o el combustible, de entre los que figuran en el correspondiente cuadro del anexo I de dicha Directiva, al que, según los casos, sustituye efectivamente en su utilización o, en su defecto, el carburante o el combustible de entre aquellos que, por su naturaleza y por su finalidad de uso, le resulte más próximo”*.

Por otro lado, los distintos países de la Unión Europea, pueden aplicar tipos impositivos diferenciados además de los casos en que se distinga entre utilidades profesionales y no profesionales, siempre y cuando no vayan en contra del sistema de tipos mínimos expuesto y estén de acuerdo al derecho de la UE, en los casos siguientes:

- Cuando se relacionen de forma directa con la calidad del producto.
- Cuando dependan de los niveles de consumo, en el caso de la electricidad y de los combustibles utilizados para calefacción
- Cuando se les dé unos determinados usos, como pueden ser transportes públicos locales de pasajeros, recogida de residuos, las fuerzas armadas y la Administración Pública, las personas con minusvalía y las ambulancias.

Por otro lado, cabe citar los casos de exenciones y reducciones del impuesto. La Directiva 2003/96/CE, de 27 de Octubre, recoge como exentos del impuesto, los siguientes productos:

- *“Los productos energéticos y la electricidad utilizados para producir electricidad y la electricidad utilizada para mantener la capacidad de*

producción de electricidad. Sin embargo, los países de la UE podrán gravar estos productos por motivos de política medioambiental”.

- *“Los productos energéticos destinados a ser utilizados como carburante o combustible en la navegación aérea, excepto la aviación de turismo privada”.*
- *“Los productos energéticos destinados a ser utilizados como carburante o combustible para la navegación en aguas de la UE, incluida la pesca, con exclusión de los utilizados en embarcaciones privadas de recreo, y la electricidad producida a bordo de los barcos.”*

Además, los países de la UE podrán aplicar exenciones o reducciones del nivel de imposición en el caso de los siguientes productos:

- *“Productos energéticos utilizados bajo control fiscal en el ámbito de proyectos para el desarrollo tecnológico de productos menos contaminantes o relacionados con fuentes de energía renovables”.*
- *“Los biocarburantes”.*
- *“Las formas de energía de origen solar, eólico, mareomotriz o geotérmico o que procedan de la conversión de biomasa”.*
- *“Los productos energéticos y de la electricidad utilizados para el transporte de personas y mercancías por ferrocarril, metro, tranvía y trolebús”.*
- *“Los productos energéticos destinados a ser utilizados como carburante o combustible para la navegación por vías navegables interiores (incluida la pesca), distinta de la navegación de recreo privado, y la electricidad a bordo de los barcos”.*
- *“El gas natural y el GLP utilizados como carburantes”.*

Una vez presentado el marco comunitario de imposición energética, y dada la amplitud del tema que nos ocupa, en las siguientes líneas se procederá a analizar el impuesto energético desde el campo ambiental, ya que se trata del pilar sobre el que se asienta la imposición de la energía, y que tanta importancia tiene en la actualidad, en un mundo en progresiva industrialización que pone en peligro el desarrollo sostenible.

3. EL IMPUESTO ENERGÉTICO-AMBIENTAL COMO PILAR BASE.

El medio ambiente es el pilar fundamental en que se apoya la tributación energética. Para hablar del impuesto energético-ambiental, al igual que otras muchas figuras impositivas, es necesario establecer unos elementos básicos que ayuden a comprender mejor su uso.

Para poder diseñar un impuesto energético-ambiental, en primer lugar se debe tener claro qué producto va a ser gravado, de manera que la imposición puede aplicarse sobre el propio hecho de consumir energía, sobre los bienes duraderos que la consumen, o sobre ambos. El tipo impositivo podrá ser *ad valorem*, en cuyo caso cabe resaltar que la recaudación será muy volátil, pues ante un incremento de los precios, la cuota impositiva también aumentará, o puede ser unitario. En el caso de un tipo impositivo unitario, debe resaltarse su carácter contracíclico, según explica el informe de la asociación *Economics for Energy* (2013), pues al ser la cuota independiente del precio de los productos, es posible estabilizar la recaudación cuando se produzcan oscilaciones en el mismo.

Por otra parte, cuando se crea un impuesto energético es interesante analizar la variabilidad que tiene éste en función del ámbito geográfico en que se encuentra el contaminador, o si por el contrario, prima la uniformidad del tipo impositivo para todos. Además, el impuesto puede gravar con mayor dureza aquellas prácticas que provoquen un mayor daño ambiental y aquellas en las que la emisión de gases sea más elevada, con el fin de conseguir reducirlas y evitar que se produzcan de nuevo.

De esta forma, en la elaboración de un impuesto energético, en este caso orientado al medio ambiente, es necesario determinar cuál será la estructura del mismo. Para conseguir establecer el impuesto más adecuado, se analizan cuatro categorías (Labandeira et al., 2006) que son: eficacia ambiental, eficiencia económica, viabilidad práctica e incidencia distributiva.

La eficacia ambiental hace referencia a la capacidad del impuesto para reducir el problema ambiental y a los efectos dinámicos del impuesto, entendidos como el desarrollo de nuevas tecnologías menos contaminantes.

En cuanto a la eficiencia económica, se debe analizar la capacidad que tiene el impuesto para conseguir resolver de manera óptima el fallo de mercado que se presenta en forma de externalidades, o llegar a un subóptimo en el que se logre reducir los costes de las políticas ambientales al mínimo.

La viabilidad práctica analiza la capacidad que tiene el impuesto para integrarse en el aparato administrativo, tal y como aparece recogido en el informe antes mencionado. Es importante elaborar un impuesto que sea aceptado socialmente y que se acerque a la realidad económica del país en que se instaure.

Por último, y haciendo referencia a la incidencia distributiva, se analiza cómo afecta el impuesto a la distribución de la renta, además del principio de que “quien contamina paga”, que establece que son los que han causado el problema quienes deben hacer frente a los costes que ello supone.

En el momento de introducir un impuesto energético-ambiental es necesario tener en cuenta una serie de pautas relacionadas con su diseño impositivo. En las líneas que siguen se ofrecen dichas pautas.

3.1 DISEÑO IMPOSITIVO.

Los principios básicos que se deben tener en cuenta para un buen diseño impositivo (Gago y Labandeira, 1999; Labandeira, 2013 y Gago y Labandeira, 2014), serán expuestos en las siguientes líneas:

- Capacidad para corregir el problema ambiental
- Neutralidad.
- No discrecionalidad.
- Efectividad fiscal.
- Afectación de la recaudación ambiental.
- Asignación jurisdiccional.
- Aplicabilidad.
- Interacción con otras políticas.

3.1.1 Capacidad para corregir el problema ambiental.

Cuando se utiliza un impuesto sobre la energía para combatir problemas medioambientales, debe existir un vínculo estrecho y una relación de causalidad entre el impuesto y el problema que se pretende resolver con él. En este sentido, tiene un papel fundamental el producto energético sobre el que recae la imposición, y su proximidad con el problema que acontece. Por otro lado, es importante elegir de manera adecuada el método de imposición que se va a seguir. La utilización de un método directo es la más adecuada para lograr una imposición energético-ambiental más precisa, y de esa forma, lo que se consigue es establecer la base imponible a partir del nivel de contaminación que se produce. No obstante, es preciso decir que aunque los métodos directos sean los más adecuados, en muchos casos no es posible hacer una medición del problema, y por ello se recurre a métodos indirectos como forma de aproximarse a la base imponible.

Pero además, según estos autores, para conseguir corregir el problema ambiental no solo es necesario que exista una relación de causalidad entre el producto energético y el problema que éste genera, sino que es preciso tener en cuenta una serie de factores que afectan de manera significativa al logro del objetivo que se establece en un primer momento. Estos son:

- Tamaño del impuesto. Como se ha expuesto anteriormente, un tipo impositivo mayor que el coste de transformación de los procesos productivos para adaptarlos a un comportamiento verde, tiene un componente disuasorio, de manera que se abandonarán progresivamente las técnicas que provoquen unas externalidades negativas sobre el medio ambiente.
- Tecnologías y consumos alternativos. Tiene que ver con la dificultad existente al utilizar un método directo de imposición. Es frecuente que se utilicen métodos indirectos como forma de aproximarse al problema. En el caso de este tipo de imposición indirecta, la eficacia para resolver el problema dependerá de la capacidad que tenga la empresa implicada en modificar la base imponible de manera simultánea cuando el impuesto recaiga sobre un input. En el caso de que recaiga sobre un output, dependerá de la elasticidad de demanda del producto energético

sometido a gravamen. De esa forma, los productos con una elasticidad de la demanda elevada, serán sustituidos por otros menos contaminantes.

- Riesgos de las mediciones directas al final del proceso. Existen problemas cuando la medición se realiza al acabar el proceso, porque puede ocurrir que durante el mismo, la tecnología que se utilice conlleve una reducción en las emisiones distorsionando la base imponible.

3.1.2 Neutralidad.

Para conseguir que la imposición energético-ambiental sea eficiente, es necesario que abarque todos los sectores de un modo extenso y uniforme. De lo contrario, si quedan sectores libres de gravamen, no se conseguiría reducir la contaminación, y por otro lado, no se conseguiría el hecho de que las empresas innoven para reducir sus emisiones. Además, el impuesto debe ser idéntico para todos los contaminadores, según el principio de uniformidad, pues de lo contrario se producirían efectos distributivos entre los sectores implicados, lo que complicaría la consecución de los objetivos anteriores.

3.1.3 No discrecionalidad.

Tanto la base imponible como el tipo impositivo deben estar relacionados con el problema que se desea resolver, por lo tanto, es muy importante que no se utilicen elementos impositivos discrecionales.

3.1.4 Efectividad fiscal.

Los impuestos energético-ambientales, al igual que cualquier otro tipo de impuestos, deben ser soportados por aquellos agentes para los que han sido pensados, por ello también debe existir una relación estrecha con el comportamiento que realmente se quiere corregir, y sus costes de aplicación y control deben ser los mínimos para lograr esa efectividad.

3.1.5 Afectación de la recaudación ambiental.

La recaudación obtenida a partir de los impuestos energético-ambientales, puede destinarse a unos fines determinados o no. En el primer caso, se denominan impuestos afectados, y haría referencia a la utilización de esos ingresos para invertir, por ejemplo, en proyectos que tengan que ver con la mejora de las técnicas utilizadas y reducir así el impacto ambiental negativo. Por otro lado, cuando los ingresos no tienen una finalidad concreta, la

recaudación puede ser utilizada para reducir el impacto que tienen otros impuestos en la sociedad.

3.1.6 Asignación jurisdiccional.

Hace referencia a la necesidad de atribuir a cada jurisdicción las potestades para establecer los impuestos que crean convenientes con el fin de sufragar los problemas que ocurren en su interior. Por lo tanto, cuando se habla de problemas a nivel global, como es el cambio climático, es un organismo supranacional quien regula y gestiona la imposición, ya que se trata de algo que afecta a todos. En el caso de que se dé un problema regional interno, que sea propio de ese lugar, será una jurisdicción subcentral la que se encargue de establecer la imposición ambiental adecuada para resolver ese problema, ya que se encuentra más próxima a las causas que lo han originado y a las consecuencias del mismo, y por lo tanto es la manera más eficaz de combatirlo.

3.1.7 Aplicabilidad.

Es muy importante en el momento de diseñar un impuesto, tener en cuenta el hecho de que se pueda aplicar a la práctica, que sea viable, lo que conlleva la integración plena del impuesto en el sistema administrativo con unos costes de gestión y de cálculo mínimos. Un análisis de la sociedad del momento puede concluir cuál debe ser el tipo impositivo óptimo para lograr una mayor recaudación sin generar malestar social.

Por otro lado, el impuesto debe ser aceptado socialmente. En general, los impuestos ambientales tienen un grado de aceptación muy elevado, por ello, en muchas ocasiones se trata de engañar a la sociedad considerando como ambientales impuestos que en realidad no lo son.

3.1.8 Integración con otras políticas.

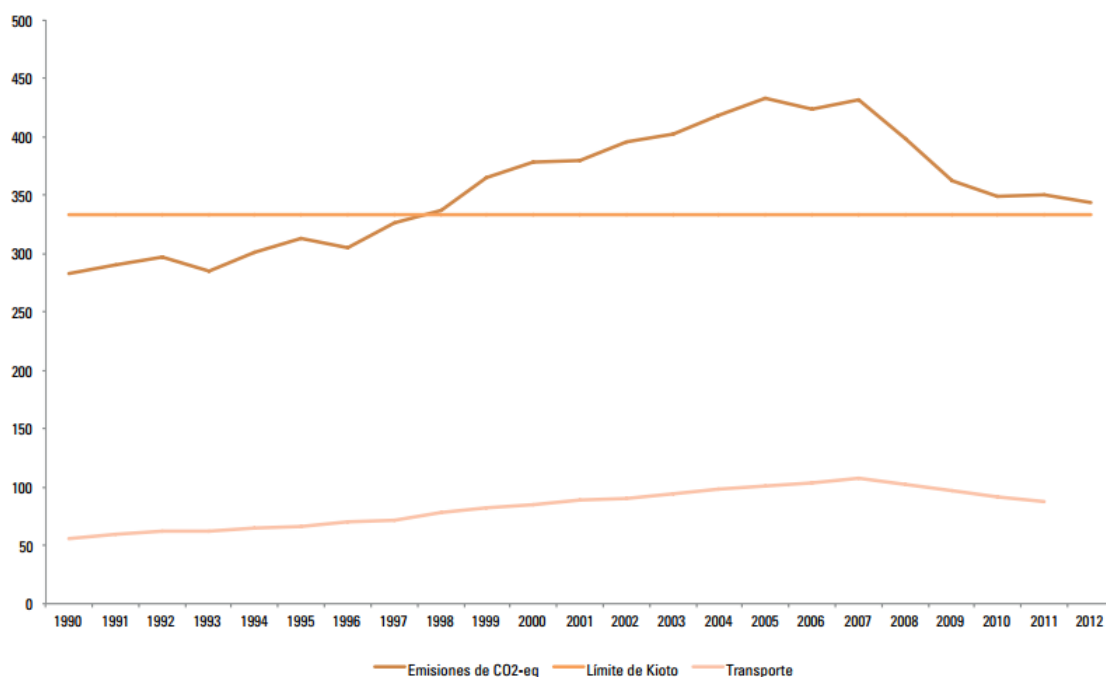
Los impuestos energético-ambientales no deben considerarse de manera aislada, sino que en la práctica se llevan a cabo a la vez que otras muchas políticas, por lo tanto, es necesario que estos se adapten de una manera adecuada al resto de políticas que se desarrollan en ese momento para evitar conflictos entre ambos.

4. EL CASO ESPAÑOL.

A continuación se expondrá un análisis de la tributación energético-ambiental en el territorio español para, más adelante, elaborar una comparación entre otros países europeos y España.

En primer lugar, será preciso explicar por qué se decide utilizar este impuesto en nuestro país. La razón es clara: desde 1997 y hasta la actualidad, las emisiones de gases de efecto invernadero han superado los límites establecidos por el Protocolo de Kioto. Si bien es cierto que en los años de crisis económica se ha experimentado una reducción de estas emisiones como consecuencia de la introducción de nuevas técnicas de energía renovable, sobre todo en el sector eléctrico, los datos se sitúan aún por encima del límite, como es posible observar en el gráfico 5.1.

Gráfico 4.1. EMISIONES DE CO₂ ESPAÑA, 1990-2012



Fuente: Informe "Impuestos energético-ambientales en España 2013" de Economics for Energy, pág. 51, a partir de datos de Eurostat.

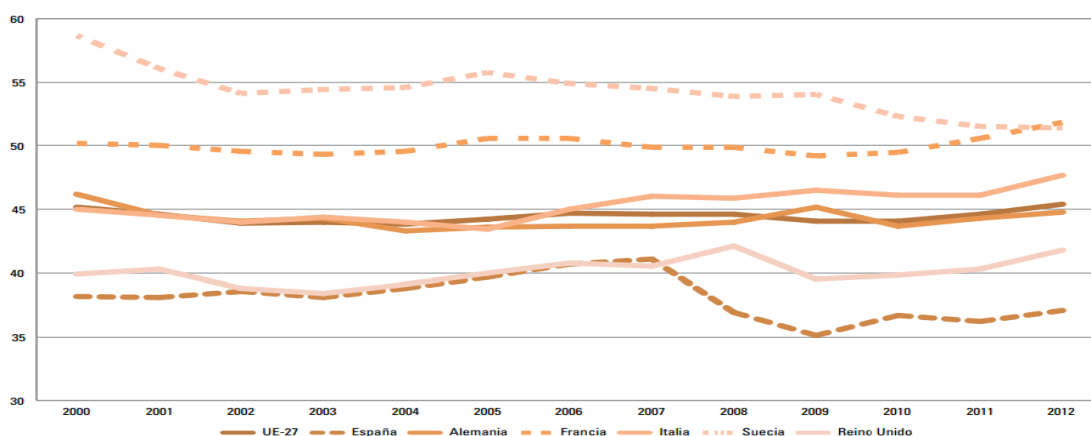
De esta forma, la introducción de la imposición energético-ambiental en España está más que justificada.

A pesar de los datos proporcionados, la imposición energético-ambiental no tiene la consideración que debería en el territorio español. Desde el Gobierno central, se ha considerado que la imposición energética conlleva efectos negativos sobre el crecimiento de la economía y sobre la competitividad de esta. Tal es el problema que la recaudación española proveniente de impuestos energético ambientales, se sitúa a la cola de los países europeos, con tan solo un 15% del total de la recaudación por parte de impuestos indirectos en 2012.

Por otro lado, a pesar de la situación española en fiscalidad ambiental, el Secretario de Estado de Medio Ambiente, Federico Ramos, aseguraba el 5 de Junio en una entrevista para Europa Press, que *“no está en discusión”* una nueva subida de los impuestos sobre los hidrocarburos, porque podría tener consecuencias muy negativas dada la situación social que reina en España. Sin embargo, menciona que existen otros impuestos medioambientales que *“serían más novedosos y que pueden ser útiles”*, porque se basarían en *“desplazar impuestos tradicionales hacia impuestos ambientales fomentando aquellas conductas que son más respetuosas con el entorno y gravando las que son menos”*.

En el gráfico 5.2 se aprecia la situación de España con respecto a otros países de la UE en materia de recaudación por imposición energética.

Gráfico 4.2. EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN POR IMPOSICIÓN ENERGÉTICA EN PORCENTAJE DEL PIB 2000-2012.



Fuente: Informe *“Impuestos energético-ambientales en España 2013”* de Economics for Energy, pág. 56, a partir de datos de Eurostat.

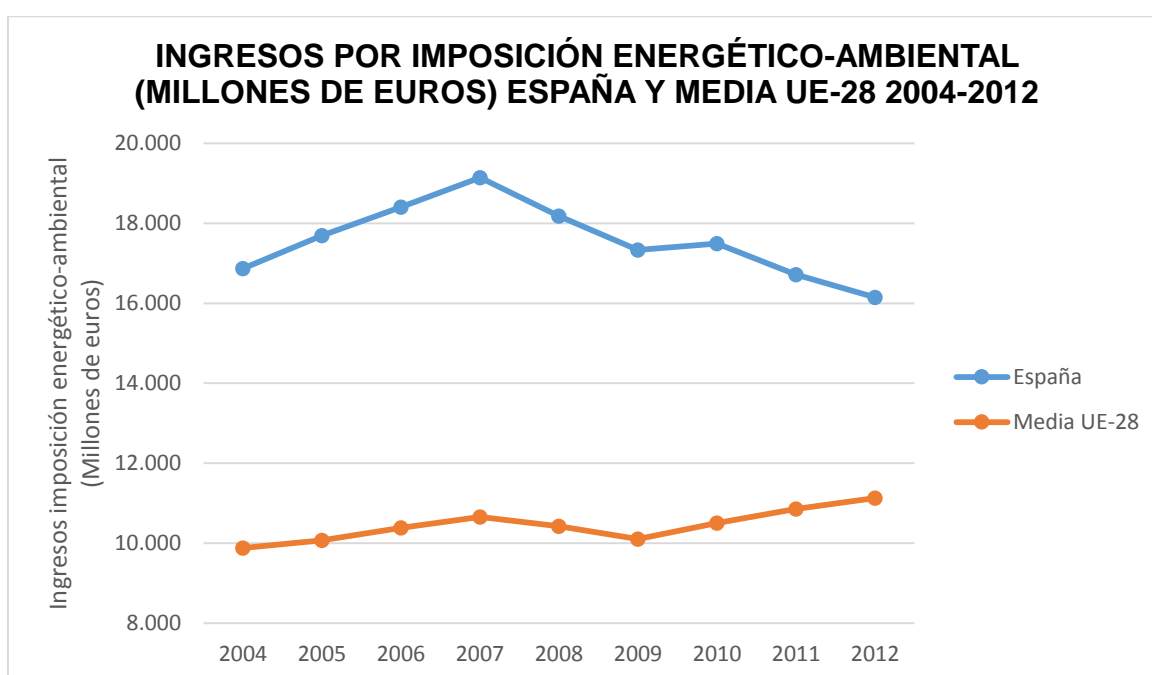
Tabla 4.1. INGRESOS POR IMPUESTOS AMBIENTALES EN ESPAÑA Y MEDIA DE LA UE-28 EN MILLONES DE EUROS, 2004-2012.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
España	16.872	17.698	18.409	19.142	18.187	17.332	17.494	16.716	16.152

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Media UE-28	9.877,04	10.069,57	10.385,02	10.658,55	10.421,22	10.100,80	10.500,59	10.857,35	11.131,53

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

Gráfico 4.3. EVOLUCIÓN INGRESOS POR IMPOSICIÓN AMBIENTAL EN ESPAÑA Y MEDIA UE-28, 2004-2012.



Fuente: Eurostat y elaboración propia.

Tal y como se recoge en el boletín “Fiscalidad energética en España: Situación actual y propuestas de reforma” en su número 118, elaborado por *Energía y Sociedad*, es posible destacar tres problemas a los que debe hacer frente el Gobierno español en materia de tributación energético-ambiental. Estos son:

- Los impuestos relacionados con el medio ambiente se han establecido en la mayoría de los casos por simples motivos de recaudación. Dada su actual relevancia, es posible citar el problema del céntimo sanitario, un impuesto integrado en el de hidrocarburos cuya única finalidad era la de solucionar los problemas de liquidez de la sanidad pública, y que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declaró como ilegal por ser

contrario al derecho comunitario, porque *“contraviene la directiva europea de impuestos especiales”*.

- Los impuestos energético-ambientales existentes no guardan una relación directa con el daño ambiental que se produce y suponen cargas fiscales muy distintas, por lo tanto, es muy difícil resolver el problema que lo causa.
- La metodología utilizada a la hora de diseñar este tipo de impuestos no sigue un patrón, lo que implica que existan impuestos muy diferentes que tienen que ver con el medio ambiente, y por ello, se da una distorsión en el valor de los productos energéticos.

De esta forma, el sistema fiscal energético-ambiental en España destaca por su elevada ineficiencia.

Por estos motivos, el mismo Informe, al mismo tiempo que el Informe “La imposición ambiental como opción para España”²⁰ establece una serie de propuestas para mejorar el sistema fiscal energético en España, entre las que es posible destacar las siguientes:

- Conseguir eliminar las distorsiones existentes estableciendo impuestos que se alejen de lo que simplemente recaudatorias.
- Asegurar la neutralidad de los impuestos sobre los distintos productos basándose en las emisiones de CO₂ y en su contenido energético.
- Destinar los ingresos procedentes de este tipo de impuestos a la inversión en políticas ambientales para fomentar un comportamiento verde.
- Evitar el establecimiento de impuestos que pretendan dar una imagen verde con simples motivos recaudatorios.
- Justificar las cargas fiscales con valores.

El mismo informe, en su boletín 107, de 27 de enero de 2014, señala que, de producirse esa reforma fiscal en el ámbito de los impuestos energético-ambientales en España, se podría llegar a recaudar la cifra de 5.500 millones de euros anuales, respetando los criterios expuestos anteriormente y llevando

²⁰ Publicado por el centro de investigación *Economics for Energy* en 2013, en Vigo, España.

a cabo unos cambios que permitan la coordinación de las políticas ambientales con el resto de políticas existentes en el territorio.

En materia hacendística estoy de acuerdo con lo propuesto por los expertos en lo referente a la enorme necesidad de llevar a cabo una reforma de todo el sistema impositivo ambiental para eliminar todas las irregularidades actuales, y que permitirá, de producirse, el logro de un desarrollo sostenible.

En España, existen varios impuestos que gravan los productos energéticos y asuntos que se derivan o que tienen que ver con ellos, como son: Impuestos especiales sobre determinados medios de transporte, sobre hidrocarburos, sobre la electricidad, sobre el carbón, sobre la producción de la energía eléctrica, sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos y sobre su almacenamiento, sobre gases fluorados, sobre vehículos de tracción mecánica, y un canon por la utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica. Son impuestos muy heterogéneos, con una capacidad recaudatoria muy diferente en cada caso y que, a excepción del impuesto sobre hidrocarburos, tienen un carácter residual en materia de recaudación. Además, se recaudan por diferentes niveles de gobierno, Estatal, Autonómico y local.

En la tabla 5.2 puede observarse el grado de recaudación, los efectos distributivos y la efectividad ambiental de cada uno de los impuestos anteriores.

Tabla 4.2. VALORACIÓN DE IMPUESTOS ENERGÉTICO-AMBIENTALES.

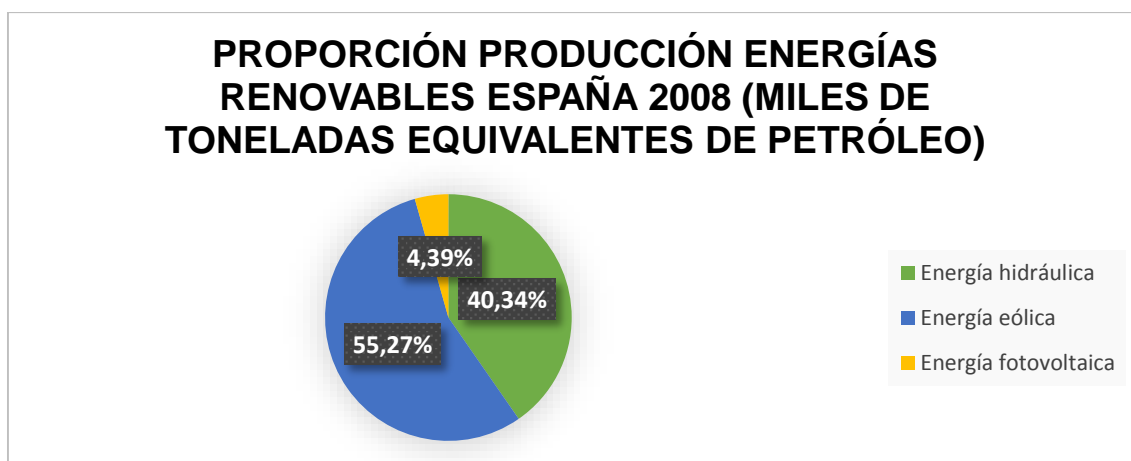
	Efectividad Ambiental	Capacidad Recaudatoria	Efectos Distributivos
I.E. sobre determinados medios de transporte	Media	Baja	Poco relevantes
I.E. sobre hidrocarburos	Media	Alta	Medios
I.E. sobre la electricidad	Media	Alta	Elevados
I.E. sobre el carbón	Media	Baja	Medios
I. valor producción energía eléctrica	Media	Alta	Elevados
I. producción combustible nuclear	Baja	Baja	Poco relevantes
I. almacenamiento combustible nuclear	Baja	Baja	Poco relevantes
Canon hidroeléctrico	Baja	Baja	Poco relevantes
I. gases fluorados	Elevada	Baja	Poco relevantes
I. vehículos tracción mecánica	Baja	Alta	Medios

Fuente: Informe “Impuestos energético-ambientales en España 2013” de Economics for Energy, pág. 69.

En la actualidad el Gobierno central no se muestra interesado por la fiscalidad ambiental, hecho que, por otro lado, han aprovechado las distintas Comunidades Autónomas para crear impuestos diferentes, siempre atendiendo a la regulación publicada por la Ley Orgánica de Financiación de Comunidades Autónomas (LOFCA). Esta ley tiene como objetivo prioritario sentar las bases de una fiscalidad ordenada, estableciendo límites y prohibiendo el gravamen de aquellos hechos imposables que ya sean gravados por el Estado. La imposición energético-ambiental en España está, por tanto, muy descentralizada, y a día de hoy, la tendencia es que se encuentre en manos de las Comunidades Autónomas, dado que este tipo de imposición es susceptible de generar imposición propia para estas.

Por último, en el análisis del caso español es preciso citar la importancia que tiene en los últimos años la inclusión de las energías renovables en el territorio, y que durante la etapa de crisis, como ya se explicaba anteriormente, han conseguido reducir las emisiones de gases invernadero en mayor o menor medida, con respecto a años anteriores. Las energías renovables en España, de momento no están del todo asentadas, precisamente por la ineficiencia del impuesto energético-ambiental, que no consigue fomentar su producción. En proporción, y como es posible ver en el gráfico 5.4, en cuanto a energías renovables, en nuestro país destaca la energía eólica, seguida por la hidráulica, y de forma muy residual la energía fotovoltaica.

Gráfico 4.4. PROPORCIÓN PRODUCCIÓN ENERGÍAS RENOVABLES EN ESPAÑA 2008.



Fuente: INE y elaboración propia.

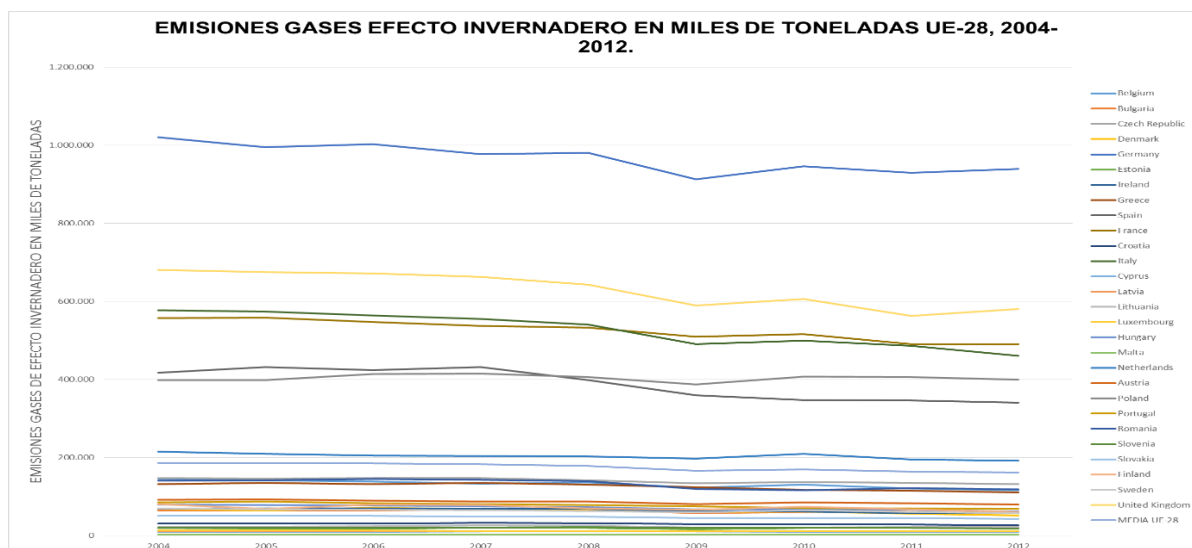
5. ANÁLISIS COMPARADO DE LA FISCALIDAD ENERGÉTICO-AMBIENTAL EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA.

En este apartado se procede a realizar un análisis de la situación en materia de fiscalidad energético-ambiental en la Unión Europea, considerando los 28 países que actualmente la constituyen.

A continuación se exponen una serie de gráficos que proporcionan datos fundamentales para la posterior comparación entre los distintos países, y que hacen referencia a las emisiones de gases de efecto invernadero, la cuota de energías renovables sobre el total, la recaudación por imposición ambiental, y el consumo de energía.

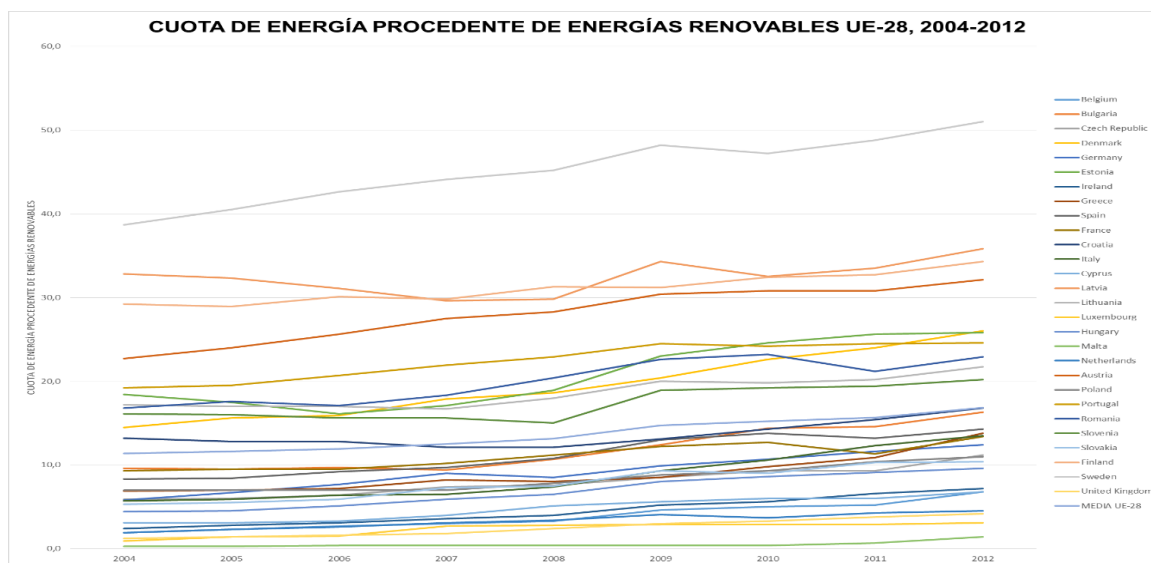
Una vez expuestos se llevará a cabo un análisis sobre los sistemas impositivos de los diferentes países con el fin de demostrar su eficiencia o ineficiencia.

Gráfico 5.1. EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO EN MILES DE TONELADAS UE-28, 2004-2012.



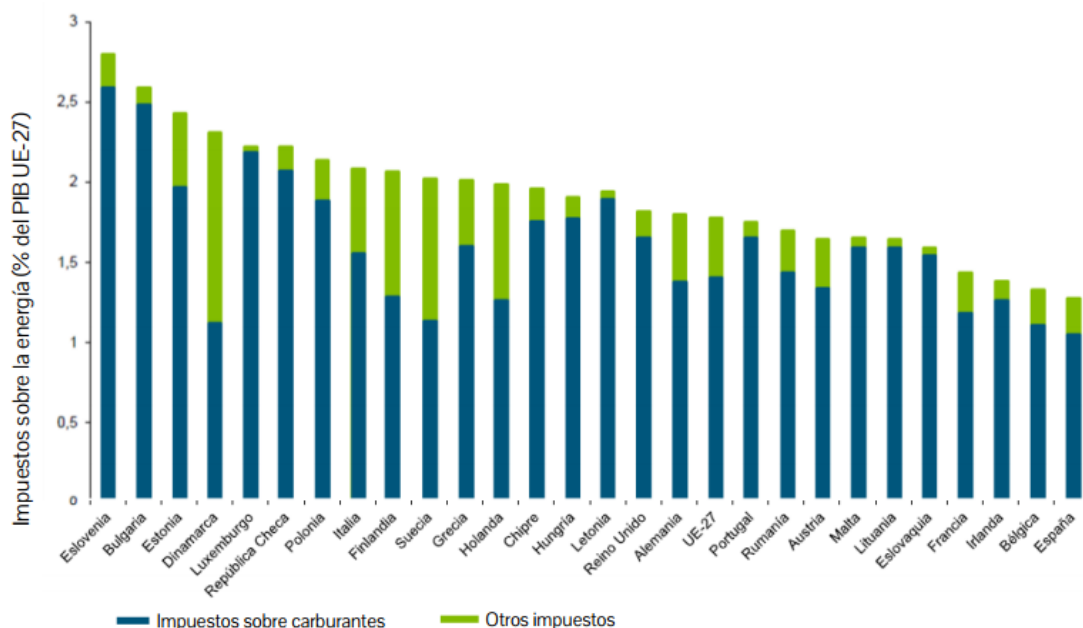
Fuente: Eurostat y elaboración propia.

Gráfico 5.2. CUOTA DE ENERGÍA PROCEDENTE DE FUENTES RENOVABLES UE-28, 2004-2012.



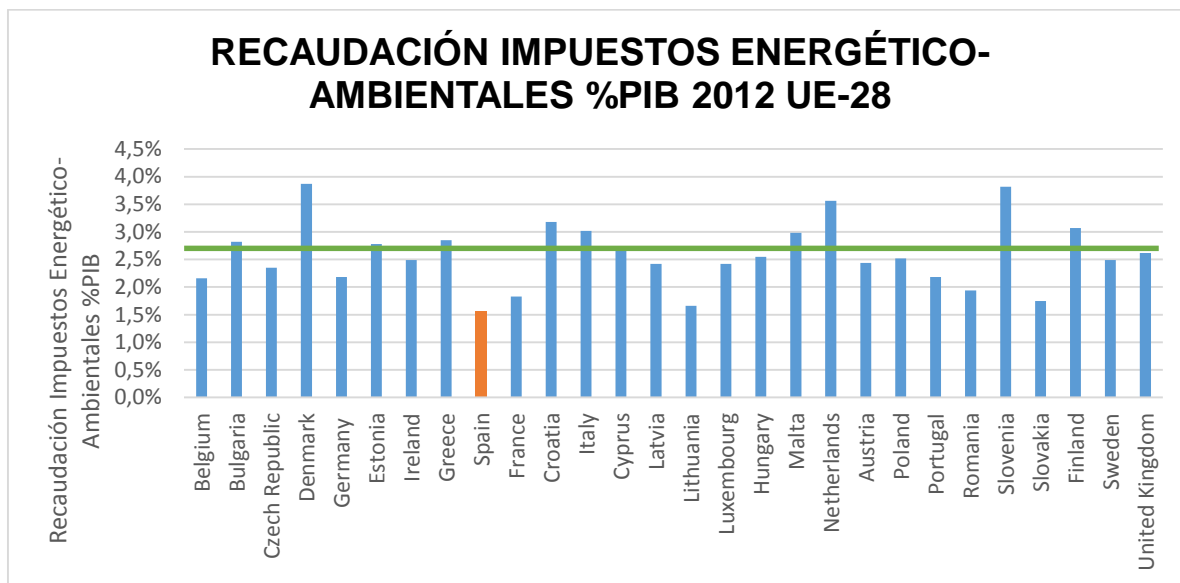
Fuente: Eurostat y elaboración propia.

GRÁFICO 5.3. IMPUESTOS ENERGÉTICO-AMBIENTALES COMO PORCENTAJE DEL PIB EN LA UE-27, AÑO 2011.



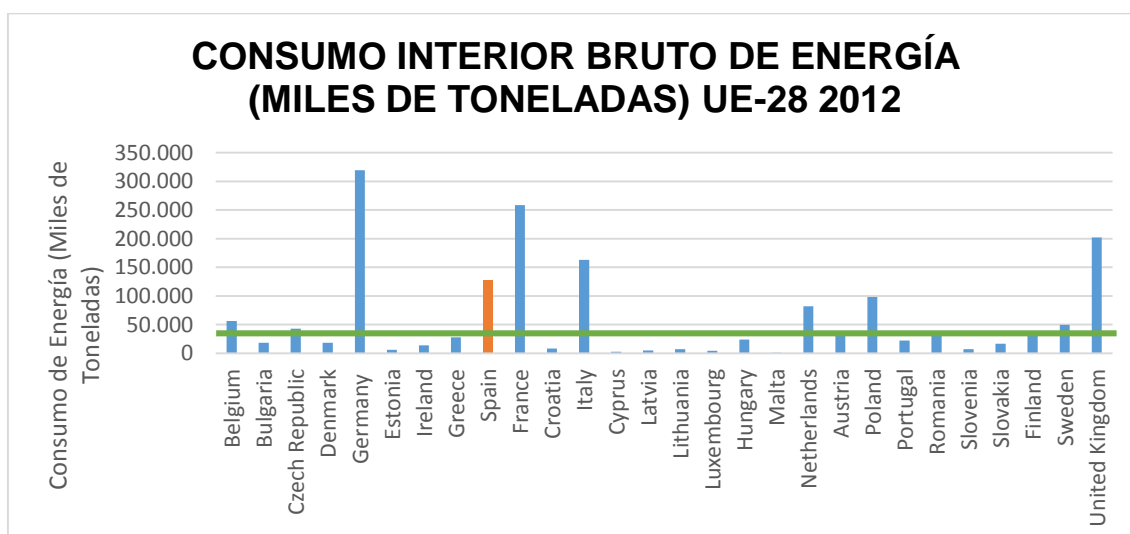
Fuente: Boletín "Fiscalidad energética en España: Situación actual y propuestas de reforma" n° 107 de Economía y Sociedad, pág. 1, a partir de datos de la Comisión Europea.

GRÁFICO 5.4. IMPUESTOS ENERGÉTICO-AMBIENTALES COMO PORCENTAJE DEL PIB UE-28, AÑO 2012.



Fuente: Eurostat y elaboración propia.

GRÁFICO 5.5. CONSUMO INTERIOR BRUTO DE ENERGÍA UE-28, AÑO 2012.



Fuente: Eurostat y elaboración propia.

De los datos expuestos, es posible destacar lo siguiente:

Por un lado es interesante destacar economías como Alemania, Reino Unido, Italia y Francia. Se trata de los países más industrializados de Europa, y como tal, como puede apreciarse en los gráficos 6.1 y 6.5, realizan un consumo de energía que se encuentra muy por encima de la media de la UE-28, lo que conlleva una mayor emisión de gases a la atmósfera. Sin embargo, dejando de lado a Reino Unido, este grupo de países también se caracteriza por tener

unos ingresos procedentes de impuestos energético-ambientales muy reducidos en comparación con el resto de países, como es posible ver en el gráfico 6.4. Lo que estos datos indican es que en estos países se ha establecido un sistema impositivo ineficiente que no optimiza las capacidades recaudatorias, y que de esa forma, los aleja del objetivo de desarrollo sostenible al no fomentar el uso de energías renovables como debería. No obstante, cabe destacar, que es los últimos años se ha producido un incremento en la cuota de energía procedente de fuentes renovables para todos los países de la UE-28 (véase gráfico 6.2). En este grupo sería también posible situar a España, que aunque no es uno de los más industrializados, sí que presenta unas características similares, tal y como se comentó en el apartado dedicado al caso español.

Por otro lado, cabe resaltar la situación de países como Eslovenia y Malta, países pequeños cuyo consumo de energía es muy reducido (véase gráfico 6.5) y cuyo impacto ambiental se encuentra muy por debajo de la media de la UE-28 (véase gráfico 6.1). Sin embargo, en materia de recaudación por imposición energético-ambiental presentan unas cifras que superan la media de la UE-28 (véase gráfico 6.4), lo cual lleva a una situación de ineficiencia impositiva a la inversa que la expuesta anteriormente en la que se establecen tipos impositivos excesivos cuando la situación, haciendo referencia a las externalidades negativas, no son de las más preocupantes de Europa. Además, no consigue fomentar el uso de energías renovables, ya que en el caso de Malta, se sitúa a la cola de la UE-28 en este aspecto a pesar de su elevada imposición ambiental.

Países como Finlandia y Suecia son los que más se acercan a un sistema impositivo óptimo. Ambos se sitúan muy cerca de la media de la UE-28 tanto en materia de recaudación como de consumo energético. Además, Suecia destaca por ser el país que utiliza unas energías más limpias, con un 51% de energías renovables sobre el total producido. Le siguen Letonia con un 35'8 % y Finlandia con un 34'3% para el año 2012. En lo referente a las emisiones, a ambos países les queda aún mucho camino por recorrer, sin embargo, y cómo es posible observar en el gráfico 6.1, han conseguido reducir en gran medida

sus vertidos a la atmósfera, quizás como consecuencia de las eficientes políticas y sistemas impositivos que en materia ambiental han llevado a cabo.

El caso de Dinamarca es también interesante, pues según lo expuesto anteriormente podríamos hablar de un sistema ineficiente por su elevada recaudación y su reducido consumo de energía. Sin embargo, en cuanto a emisiones y energías renovables se refiere, está en el buen camino. Por ello, el tema danés podría ser asunto de análisis más detallado en sucesivos trabajos.

Por último, resaltar la importancia que tiene el impuesto sobre hidrocarburos con respecto al resto de impuestos energético-ambientales (véase gráfico 6.3), ya que en la gran mayoría de los países presenta porcentajes muy elevados. Sólo en Finlandia, Suecia y Dinamarca se aprecia un sistema impositivo más equilibrado, lo cual hace pensar que es ahí donde pueda estar la clave del éxito de estos países en materia ambiental, al traspasar parte de la carga fiscal a otros impuestos como puede ser el de transportes, que fomenta el uso de automóviles menos contaminantes.

Está claro que cada país precisa de una regulación distinta en función de su tamaño, su capacidad de producción energética y otros muchos factores que entran en juego, sin embargo, y como se ha dicho, se pueden ver unos desequilibrios muy grandes en su fiscalidad ambiental. Todo esto nos proporciona la información necesaria para comprender que la normativa Comunitaria debe ser más exigente y penalizar en mayor medida a aquellas economías que no están cumpliendo con las pautas establecidas.

6. CONCLUSIONES.

A lo largo de los años, se ha elaborado una normativa en materia de tributación energética con unos objetivos y pautas a seguir muy claras. Sin embargo, en la práctica, este tema carece aún del cumplimiento que se precisa, siendo muchos los casos en que no se siguen las normas poniendo en peligro la consecución de los objetivos establecidos.

La imposición energético-ambiental no tiene la importancia que debería, en un mundo cada vez más industrializado que pone en riesgo el desarrollo sostenible. Si es cierto que este tipo de imposición tiene como objetivo reducir

las emisiones y fomentar un comportamiento verde, deben llevarse a cabo las medidas necesarias para que se respeten las políticas ambientales.

En muchos casos, el impuesto energético-ambiental se aleja de su principal objetivo hasta el punto de que llega a ser utilizado como simple excusa para obtener una mayor recaudación, dada la elevada aceptación de este tributo.

En España, queda aún mucho camino por recorrer en materia de fiscalidad ambiental. Se trata de un sistema impositivo muy ineficiente que precisa de una gran reforma desde su base, dado el pésimo planteamiento que tiene en nuestro territorio y que en vez de cumplir los objetivos propuestos a nivel Comunitario, se aparta en gran medida de ellos.

A nivel europeo, también es posible ver ciertas irregularidades en fiscalidad ambiental, que precisan de ser reformadas, por lo tanto, y como conclusión final, la tributación energético-ambiental en Europa no destaca por su eficiencia, y es posible que se necesiten de medidas más duras para hacer cumplir las pautas que lleven a los objetivos establecidos. Queda claro que con el sistema actual no se conseguirá un desarrollo sostenible, teniendo en cuenta que es precisamente eso lo que se pretende.

7. BIBLIOGRAFÍA.

Agencia de Energía de Barcelona: *¿Qué es la energía?*. Disponible en <http://www.barcelonaenergia.cat/cas/utilidades/conocimient/quees.htm>. [Consulta: 24/4/2014].

Base de datos Eurostat. Disponible en <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>. [Consulta 25/06/2014].

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 10 de enero de 2007, "Perspectivas del mercado interior del gas y la electricidad".

Del Blanco García, A. (2010): "Fiscalidad de la Energía", *Instituto de Estudios Fiscales, DOC Nº 4/10*.

Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad.

Europa Press (2013): “Ramos asegura que España "está a la cola" de Europa en fiscalidad medioambiental y se pueden "explorar" otros impuestos”. Disponible en <http://www.europapress.es/epsocial/naturaleza-00323/noticia-ramos-asegura-espana-cola-europa-fiscalidad-medioambiental-pueden-explorar-otros-impuestos-20130605120309.html>. [Última actualización 05/06/2013][Consulta 20/06/2014].

Economics for Energy (2014): “Impuestos energético-ambientales en España” Boletín 107 de 29 de enero de 2014. Publicado por *Energía y Sociedad*.

Fundación FAES (2014): “Fiscalidad energética en España: Situación actual y propuestas de reforma”, *Papeles FAES*, nº 174. Publicado el 22/04/2014.

Instituto Nacional de Estadística (INE). Disponible en <http://www.ine.es/>. [Consulta 25/06/2014].

Instituto para la Diversificación y Ahorro de Energía (IDAE) (2011): *Plan de Energías Renovables 2011-2020*. Publicado en Madrid, España.

Labandeira Villot, X. (2011): “Nuevos entornos para la fiscalidad energética”, *Información Comercial Española (ICE)*, Nº 862, pp. 57-80.

Labandeira, X., Gago, A. y López-Otero, X. (2013): “Impuestos energético-ambientales en España” *Economics for Energy*. Publicado en Vigo, España.

Labandeira, X., Gago, A. (2013): “La imposición ambiental como opción para España”. *Economics for Energy*. Publicado en Vigo, España.

Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. Publicada en el Boletín Oficial del Estado.

Mariño, M.: “*El céntimo sanitario: ¿Qué es? ¿Por qué es ilegal? ¿Devolverá el Gobierno el dinero? ¿A quién?*”. Publicado por 20minutos. [Última actualización 27/02/2014][Consulta 28/06/2014]. Disponible en

<http://www.20minutos.es/noticia/2071393/0/claves/centimo-sanitario/sentencia-tjue/>

Páginas Web consultadas:

Web Oficial de la Unión Europea: “Marco comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad”. Disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/taxation/l27019_es.htm. [Consulta 29/04/2014].

Web Oficial de la Unión Europea: “Perspectivas del mercado interior del gas y de la electricidad”. Disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/energy/internal_energy_market/l27075_es.htm. [Consulta 30/04/2014].

Web Oficial de la Unión Europea: “Mercado interior del gas”. Disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/energy/internal_energy_market/l27077_es.htm. [Consulta 30/04/2014].

Web Oficial de la Unión Europea: “Mercado interior de la electricidad”. Disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/energy/internal_energy_market/en0016_es.htm. [Consulta 30/04/2014].

Web Oficial de la Unión Europea: “Política energética europea”. Disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/energy/european_energy_policy/index_es.htm. [Consulta 2/05/2014].

Web Oficial de la Agencia Tributaria: “Impuesto sobre el Valor de la Producción Energética”. Disponible en http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio_es_ES/Aduanas_e_Impuestos_Especiales/Impuestos_Especiales/Impuesto_sobre_el_valor_de_la_Produccion_de_Energia_Electrica/Impuesto_sobre_el_valor_de_la_Produccion_de_Energia_Electrica.shtml

Web Oficial de Economics for Energy: “El centro”. Disponible en <http://www.eforenergy.org/el-centro.php> [Consulta 30/06/2014].