

Impuestos Energético-Ambientales y Reforma Fiscal Verde

ALBERTO GAGO RODRÍGUEZ

Universida_{de}Vigo

Bilbao, 25-09-2012

ÍNDICE :

1. Introducción : un papel relevante para la Imposición Energético-Ambiental y la RFV

2. El modelo de RFV : funcionamiento y experiencias

- 2.a. La estructura de un modelo de RFV
- 2.b. Experiencia aplicada con modelos de RFV
- 2.c. Un ejemplo práctico con políticas mixtas de reciclaje

3. La Imposición Ambiental en España

- 3.a La IA en el sistema fiscal central
- 3.b La IA en los sistemas fiscales autonómicos

4. Un nuevo escenario para la Imposición Ambiental en España

- 4.a Un nuevo rol para la IA en el sistema fiscal central
 - 4.a.1. *Las propuestas de la Comisión Europea*
 - 4.a.2. *Estimación de impactos para España*
- 4.b Propuestas de reforma de la IA en los sistemas fiscales autonómicos

5. Conclusiones

1. Un papel relevante para la Imposición Energético-Ambiental (IEA) y la Reforma Fiscal Verde (RFV)

- **Nuevos retos para la Política Económica : combinar políticas de ajuste de Gasto e Ingreso que :**

 - Tengan el menor impacto posible en la función de producción
 - Sean capaces de compatibilizar Consolidación y Crecimiento

- **Esta es la puerta que se abre para la IEA y la RFV en la reforma fiscal moderna**

- **Sus argumentos son importantes : Coste-eficiencia, reducción emisiones impactos negativos limitados, capacidad recaudatoria ...**

- **Y sus apoyos también : EU, OECD, EEA, WB, IMF, Informe Stern, Informe Mirrlees,**

Pero debemos incorporar la IEA con cautela (sin retórica) y sin obviar las dificultades

- **La IEA no agota todas las externalidades y debe formar parte de un paquete que incluya otros instrumentos (*derechos, incentivos, acuerdos ...*)**
- **Su diseño ha de ser simple, lo que implica apostar por impuestos existentes y tratar de modular su estructura para incorporar los argumentos ambientales. La Imposición Energética es clave en este sentido .**
- **La IEA necesita compensaciones distributivas, que deben ser simultáneas y claras y no formar parte de su estructura impositiva.**
- **Las distorsiones que pueda causar la IEA serán menores si forma parte de un modelo de RFV con reciclaje de ingresos.**

EL MODELO DE REFORMA FISCAL VERDE

Esquema Básico de Funcionamiento

MEDIDAS REDUCTORAS DE INGRESOS

- Reducción de los tipos marginales máximos del IRPF
- Reducción en los tipos estándar del impuesto sobre Sociedades
- Reducción de los tipos aplicados en las Cotizaciones Sociales

NEUTRALIDAD
RECAUDATORIA

MEDIDAS QUE INCREMENTAN INGRESOS

- Adaptación de los impuestos vigentes sobre consumos energéticos.
- Incorporación de nuevos impuestos ambientales generales
- Incorporación de nuevos impuestos ambientales específicos

GENERACIONES	PAÍSES	PROPUESTAS DE RECICLAJE
PRIMERA	<p>Suecia (1991)</p> <p>Noruega (1992)</p> <p>Holanda (1992)</p>	<p>Introducción de Impuestos Ambientales y reducciones compensatorias en IRPF y Sociedades, en un esquema de neutralidad recaudatoria.</p>
SEGUNDA	<p>R. Unido (1996)</p> <p>Finlandia (1998)</p> <p>Alemania (1999)</p> <p>Estonia (2006)</p> <p>Rep.Checa (2008)</p>	<p>Introducción de Impuestos Ambientales y reducciones compensatorias en Cotizaciones Sociales, en un esquema de neutralidad recaudatoria.</p>
TERCERA (*)	<p>Suiza (2008)</p> <p>Irlanda (2010)</p> <p>Australia (2011)</p> <p>Italia (2012)</p>	<p>Introducción de Impuestos Ambientales y compensación con Políticas Mixtas de Reciclaje de ingresos aplicados a :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Consolidación Fiscal - Cambio Climático - Eficiencia Energética - Energías Renovables - I+D+i

Un ejemplo : propuesta de reciclaje de la RFV en Australia 2014-2015

(En miles de millones de \$ australianos)

	Importe bruto	En porcentaje
Recaudación del sistema “impuestos-permisos”	8.910	83,35
Reducción beneficios fiscales a los combustibles	670	6,27
Aportación presupuestaria adicional	1.110	10,38
Ingresos para la propuesta de reciclaje	10.690	100,00
Medidas de apoyo a las rentas bajas en el IRPF	4.825	45,00
Programa de apoyo a la competitividad	3.773	35,00
Programa de apoyo a las renovables	455	4,25
Programa de seguridad energética	1.042	9,75
Programa de reducción de emisiones en agricultura, ganadería y explotaciones forestales	489	4,50
Gobernanza del sistema	107	1,50

3. Imposición Energético-Ambiental y RFV en España

- **¿Podría funcionar un esquema de este tipo en España?**
- **Podría . Las condiciones de partida no son malas**
- **Fijémonos lo que representa la IEA en España en comparación con la UE :**

Tabla 2. Impuestos sobre la energía en la UE, 2010 (Euros)

Total impuestos sobre la energía (€) 2010 (Accisas e IVA)	Fuelóleo ligero para hogares (por cada 1000 litros)		Gasóleo automoción no comercial (por litro)		Gasolina sin plomo (95 octanos) (por litro)		Gas natural hogares (por cada 10 ⁷ kilocal. GCV)		Electricidad para hogares (por kWh)	
	Total Impuestos	PPA	Total Impuestos	PPA	Total Impuestos	PPA	Total Impuestos	PPA	Total Impuestos	PPA
Alemania	164,25	60,97	0,67	97,30	0,88	102,49	n.d	n.d	0,10	246,29
Austria	234,40	81,89	0,57	78,38	0,68	74,78	188,45	112,24	0,05	119,70
Bélgica	128,55	43,88	0,60	79,94	0,87	92,75	135,70	78,96	0,05	103,84
Dinamarca	571,55	156,03	0,63	67,86	0,86	73,40	553,69	257,69	0,15	263,44
Eslovenia	236,56	111,50	0,62	115,77	0,69	102,08	166,31	133,64	0,03	104,75
España	189,20	79,13	0,50	81,98	0,61	79,70	94,25	67,20	0,03*	73,66
Estonia	234,48	136,53	0,58	132,23	0,61	110,95	101,80	101,05	0,03	104,79
Finlandia	229,74	74,15	0,57	72,80	0,89	90,04	90,85	49,99	0,03	68,42
Francia	173,43	59,20	0,62	82,76	0,83	88,36	105,97	61,66	0,03	66,45
Grecia	314,09	127,77	0,61	97,51	0,87	111,30	77,15	53,50	0,02	59,66
Hungría	n.d	n.d	0,60	149,35	0,69	137,79	96,67*	105,23*	0,03*	113,66*
Irlanda	166,83	56,30	0,65	85,67	0,77	81,23	73,89	42,51	0,02	45,17
Italia	599,20	228,12	0,63	93,65	0,79	94,38	310,13	201,29	0,05	126,30
Luxemburgo	73,14	23,87	0,44	56,51	0,61	62,80	41,33	22,99	0,03	61,03
Países Bajos	360,89*	126,08*	0,62	84,57	0,96	105,44	314,48	187,30	0,03	71,37
Polonia	188,56	118,94	0,51	127,45	0,62	122,67	105,22	113,15	0,03	118,76
Portugal	280,50	132,22	0,56	103,89	0,82	120,55	37,09	29,80	0,01	25,66
Reino Unido	158,08	61,05	0,87	132,82	0,87	105,20	26,75	17,61	0,01	17,58
República Checa	214,79	120,29	0,64	140,17	0,72	126,06	100,31	95,77	0,02	87,99
República Eslovaca	n.d	n.d	0,56	130,20	0,72	133,09	84,83	85,89	0,03	97,37
Suecia	638,53	202,09	0,72	89,19	0,86	84,92	523,53	282,49	0,06	124,10
Media (no ponderada)	271,41	100,00	0,61	100,00	0,77	100,00	161,42	100,00	0,04	100,00

3. Imposición Energético-Ambiental y RFV en España

- **¿Podría funcionar un esquema de este tipo en España?**
- **Podría . Las condiciones de partida conceden márgenes bastante amplios**
- **La principal restricción tiene que ver con la utilización masiva de tributos autonómicos con un perfil energético-ambiental difuso**

Tabla 3. Impuestos propios de carácter ambiental en las CC.AA. (1981-2003)

	canon saneamiento agua	canon vertidos líquidos	impuesto emisiones atmósfera	impuesto productos energéticos	canon residuos	impuesto residuos peligrosos
Andalucía		1994	2003			2003
Aragón	1997					
Asturias	1994					
Baleares	1991					
Canarias		1987		1986		
Cantabria	2002					
Castilla-L						
Castilla-M	2002		2000	2000		2000
Catalunya	1981				2003	
C. Valenciana	1992					
Extremadura						
Galicia	1993		1995			
La Rioja	1994					
Madrid	1984				2003	
Murcia	2000	1995	1995		1995	
Navarra	1989					
Euskadi						

Tabla 4 : experiencias recientes de imposición ambiental autonómica en España

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Impuesto sobre Instalaciones y actividades que incidan sobre el medio ambiente.	Canon eólico	Impuesto sobre el agua embalsada
ASTURIAS	2011		
CASTILLA LA MANCHA	2000 (2005)	2011	
CASTILLA Y LEÓN	2012	2012	2012
GALICIA		2009	2008

4. NUEVO ESCENARIO PARA LA IMPOSICIÓN AMBIENTAL EN ESPAÑA

4.a. Un nuevo rol para la IEA en el sistema fiscal central

4.a.1. *Las propuestas de la Comisión Europea*

4.a.2. *Estimación de impactos para España*

4.b. Propuestas de reforma de la IA en los sistemas fiscales autonómicos

Tabla 5. Propuesta de Directiva de la Comisión Europea para la fiscalidad energética. Niveles mínimos de imposición aplicables a los carburantes de automoción.

	Imposición sobre Emisiones de CO ₂	Imposición sobre el Consumo Energético	Imposición sobre el Consumo Energético	Imposición sobre el Consumo Energético
	1 de Enero 2013	1 de Enero de 2013	1 de Enero de 2015	1 de Enero de 2018
Gasolina	20 €/t CO ₂	9,6 €/GJ	9,6 €/GJ	9,6 €/GJ
Gasóleo	20 €/t CO ₂	8,2 €/GJ	8,8 €/GJ	9,6 €/GJ
Queróseno	20 €/t CO ₂	8,6 €/GJ	9,2 €/GJ	9,6 €/GJ
GLP	20 €/t CO ₂	1,5 €/GJ	5,5 €/GJ	9,6 €/GJ
Gas Natural	20 €/t CO ₂	1,5 €/GJ	5,5 €/GJ	9,6 €/GJ
Carburantes para Sectores bonificados	20 €/t CO ₂	0,15 €/GJ		
Carburantes para Calefacción	20 €/t CO ₂	0,15 €/GJ		

**Tabla 6. Simulaciones de reforma de la imposición energética en España
(Labandeira 2011)**



Propuestas de Reforma	Modificaciones de tipos	Impacto recaudatorio (millones de Euros)
Propuesta 1	Aplicación propuestas Directiva CE para 2013	1.700
Propuesta 2	Aplicación propuestas Directiva CE para 2018	3.000
Propuesta 3	Incremento tipos sobre contenido energético (afecta a electricidad, gasóleos bonificados, GLP y gas)	6.200
Propuesta 4	Incremento tipos sobre gasóleos de automoción (media europea) siguiendo Propuesta de Directiva para electricidad, GLP y gas	8.500

Tabla 7. Propuestas de reforma en España para realizar la estimación dinámica de la Directiva Europea (DE) de Imposición Energética (VividEconomics 2012).

PROPUESTAS DE REFORMA	Modificaciones en 2013	Modificaciones en 2018
Incremento de tipos para diesel no comercial	Igualación tipos diesel-gasolina	Incremento gradual tipo del diesel no comercial hasta alcanzar el mínimo fijado por la DE
Incremento de tipos para el diesel comercial	Incremento gradual de tipos durante el periodo 2013-2018 hasta alcanzar el nivel mínimo fijado por la DE	
Eliminación de las exenciones fiscales para diesel en transporte ferroviario y agricultura	Eliminación e incremento graduales de tipos hasta alcanzar el nivel precedente del diesel comercial en 2018	
Introducción gradual de un tipo específico sobre el gas para uso doméstico	Tipo de 0,15€/GJ	Incremento gradual para gas de uso comercial hasta alcanzar en 2018 el tipo de 1,27€/GJ
Introducción gradual de un tipo específico para el carbón de uso doméstico	Tipo de 0,15€/GJ	Incremento gradual hasta alcanzar en 2018 el tipo de 2,04€/GJ aplicado al carbón para uso comercial
Aplicación de los demás tipos mínimos fijados por la DE	Para transporte no comercial, mínimos en 2013. Para transporte comercial, incremento gradual de tipos hasta 2018	
Indexación automática de impuestos adaptados	Indexación automática de tipos incrementados	

Tabla 8: impactos recaudatorios y ambientales de la introducción de un Impuesto sobre Emisiones de CO₂ en Italia y España en aplicación de la Directiva Europea sobre Fiscalidad Energética.

Impactos	Italia	España
Incremento recaudatorio	Entre 2.000 y 10.000 millones de euros (AEEG)	Entre 1.700 y 8.500 millones de euros (Labandeira)
		4.000 millones en 2013 10.584 millones en 2020 (VividEconomics)
Reducción de emisiones	Entre 1,1 y 6,1 millones de Tm de CO ₂ (AEEG)	2,8 millones Tm CO ₂ en 2013 9,5 millones Tm CO ₂ en 2020 (VividEconomics)

4. NUEVOS ESCENARIOS PARA LA IMPOSICIÓN AMBIENTAL EN ESPAÑA

4.a. Un nuevo rol para la IEA en el sistema fiscal central

4.a.1. *Las propuestas de la Comisión Europea*

4.a.2. *Estimación de impactos para España*

4.b. Propuestas de reforma de la IA en los sistemas fiscales autonómicos

Tabla 9: propuestas para la coordinación de la IA autonómica en España

Propuesta 1: sobre asignación jurisdiccional de los Impuestos Ambientales

Nivel estatal: imposición energético-ambiental (IEA)

Nivel autonómico/local: impuestos sobre residuos, vertidos y aprovechamientos.

Propuesta 2: sobre asignación de la recaudación impositiva de IEA

Integración de la imposición ambiental autonómica en el nivel estatal de IEA

Fórmulas proporcionales al territorio para compartir la recaudación

Propuesta 3: sobre criterios de coordinación de la IEA

Criterios armonizados para crear Impuestos Ambientales autonómicos

Definición de elementos comunes para toda la Imposición Ambiental.

CONCLUSIONES

- Hay una posición general favorable a la utilización de IEA y RFV en la actual coyuntura económica
- En España, esta reforma fiscal es posible y viable, a partir de la propuesta de la Comisión Europea para la Fiscalidad Energética
- Las estimaciones que han evaluado los posibles impactos de esa reforma abren una ventana de oportunidad para España. Los resultados ambientales y recaudatorios serían importantes y permitirían financiar nuestros compromisos y la agenda de cambios económicos y políticas emergentes.
- La reforma implicaría cambios sustantivos también en la IEA autonómica, que se integraría en un sistema compartido de asignación jurisdiccional y recaudatoria, en el que se utilizarían normas comunes para la creación de nuevos impuestos con este perfil.