

El papel de la Administración Central en la imposición energético- ambiental

José M. Labeaga

Jesús Rodríguez Márquez

Instituto de Estudios Fiscales



El papel del Estado en la lucha contra el cambio climático

- La herramienta esencial consiste en fijar un precio a las emisiones de carbono y otros gases de efecto invernadero
- Instrumentos de mercado: comercios de derechos de emisión
- Impuestos sobre el CO₂
- La coordinación entre instrumentos resulta esencial y corresponde a la AGE
- Otras medidas: p.ej., cambios en la estructura actual del Impuesto sobre la Electricidad



El papel del Estado en la lucha contra el cambio climático

- Es preciso tener en cuenta que la fiscalidad ambiental está condicionada desde el punto de vista institucional por dos factores:
 - El proceso de armonización europeo
 - El espacio fiscal propio de las CCAA y EELL



La armonización europea de un Impuesto sobre el CO₂

- Existe una iniciativa europea por lo que parece razonable esperar
- Argumento de competitividad: la iniciativa europea tampoco solventa este problema definitivamente por la existencia de otros actores (países)
- Argumentos de justicia social: posibilidad de introducir exenciones o reducciones de carácter social



La armonización europea de un Impuesto sobre el CO₂

- Debería recaer sobre sectores y/o empresas no afectados por el comercio de derechos de emisión
- Dificultad para la fijación de los tipos: evolución del mercado de derechos de emisión
- Para hacer previsible el tributo, deberían establecerse diferentes tipos por tramos temporales, en función de la evolución prevista del mercado



La armonización europea de un Impuesto sobre el CO₂

- Propuesta de la Comisión. Problemas que plantea la DFE:
 - Existen productos favorecidos, como el carbón: competitividad de unas empresas frente a otras
 - La señal de precios derivada de la imposición mínima no es adecuada para la lucha contra el cambio climático
 - El gravamen de los combustibles renovables está muy anticuado: sus bases y tipos están contruidos sobre la estructura de los combustibles fósiles
 - El menor componente energético sólo se tiene en cuenta, a opción de los Estados, mediante beneficios fiscales, ex art. 16 de la DFE



La armonización europea de un Impuesto sobre el CO₂

- Propuesta de la Comisión. Problemas que plantea la DFE:
 - Existe una descoordinación entre la DFE y el régimen de comercio de derechos de emisión
 - Sectores donde se duplican los mecanismos
 - Sectores libres de cualquier mecanismo
 - Se puede solventar mediante impuestos nacionales, pero ello genera distorsión de la competencia



La armonización europea de un Impuesto sobre el CO₂

- Propuesta de la Comisión. Principales aspectos de la nueva DFE:
- Se persigue un doble objetivo: correcto funcionamiento del mercado interior y lucha contra el cambio climático
- Se reconoce que los Estados, mediante la fiscalidad sobre la energía, pueden perseguir objetivos puramente fiscales, así como los ambientales



La armonización europea de un Impuesto sobre el CO₂

- Propuesta de la Comisión. Principales aspectos de la nueva DFE:
- De acuerdo con lo anterior, se propone la armonización de dos figuras tributarias:
 - Imposición vinculada al CO₂: en función de las emisiones causadas por cada producto energético (Decisión 2007/589/CE)
 - Imposición sobre el consumo energético general: en función del contenido energético de cada producto



La armonización europea de un Impuesto sobre el CO₂

- Propuesta de la Comisión. Imposición vinculada al CO₂
- Están sujetos todos los usos de los siguientes productos:
 - Gasolina
 - Gasóleo
 - Fuelóleo pesado
 - Queroseno
 - Gas natural
 - Carbón
 - Biocarburantes



La armonización europea de un Impuesto sobre el CO₂

- Propuesta de la Comisión. Imposición vinculada al CO₂.
- Exenciones:
 - Productos energéticos utilizados para actividades sujetas al régimen de comercio de derechos de emisión
 - Hasta el 31-12-2023, para sectores sometidos a riesgo significativo de fuga de carbono



La armonización europea de un Impuesto sobre el CO₂

- Propuesta de la Comisión. Imposición vinculada al CO₂
- El tipo de gravamen es de 20 euros por tonelada de emisiones para todos los productos gravados
- El tipo se actualiza cada cinco años siguiendo la evolución de los precios en el régimen de comercio de derechos de emisión



Coordinación con CC. AA.

- ¿Existe colisión con impuestos autonómicos sobre emisiones?
- Art. 6.2 LOFCA: “Los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponible gravados por el Estado. Cuando el Estado, en el ejercicio de su potestad tributaria originaria establezca tributos sobre hechos imponible gravados por las Comunidades Autónomas, que supongan a éstas una disminución de ingresos, instrumentará las medidas de compensación o coordinación adecuadas a favor de las mismas”



Coordinación con CC. AA.

- ¿Colisión con impuestos autonómicos sobre emisiones?
- La jurisprudencia constitucional ha interpretado el precepto en el sentido de que la coincidencia debe producirse en relación con el hecho imponible, no con la materia objeto de gravamen
- Por tanto, no existe solapamiento:
 - El impuesto estatal grava la utilización, el consumo de los productos energéticos
 - Los impuestos autonómicos gravan las emisiones



Coordinación con CC. AA.

- ¿Colisión con impuestos autonómicos sobre emisiones?
- Desde un punto de vista sustantivo, existe doble gravamen.
- Ambos impuestos acabarán siendo satisfechos por el consumidor final.
- Además, existe descoordinación, con multiplicidad de figuras tributarias que persiguen el mismo objetivo.



Coordinación con CC. AA.

- ¿Colisión con impuestos autonómicos sobre emisiones? Opciones que asisten al Estado para lograr la coordinación
- Creación de un impuesto estatal sobre el CO₂ armonizado
- Es posible entender que los arts. 4.3 y 18 de la DFE impiden la existencia de los impuestos autonómicos: sólo permite diferenciación regional para España en el impuesto sobre el componente energético general.
- ¿Puede conseguirse este objetivo mediante la deducción del impuesto autonómico del estatal?



Coordinación con CC. AA.

- ¿Colisión con impuestos autonómicos sobre emisiones? Opciones que asisten al Estado para lograr la coordinación
- Tal vez resulten preferibles otras medidas de coordinación no coactivas
- Creación de un impuesto estatal sobre el CO₂ armonizado
- Cesión –total o parcial- de la recaudación a las CCAA, con derogación pactada de sus propios impuestos ambientales



Coordinación (reflexiones)

- ¿Cuáles son los objetivos (económicos) que persigue (debe perseguir) la coordinación?
 - ¿Maximizar el ingreso?
 - ¿Minimizar el gasto?
 - ¿Mejorar la eficiencia?



Coordinación (reflexiones)

- ¿Cuáles son los problemas tradicionales de la coordinación (o la no coordinación)?
 - ¿Comparten los agentes objetivos comunes?
 - ¿Tienen los agentes la misma información (azar moral)?
 - ¿Tienen los agentes las mismas preferencias (ideológicas, territoriales, ...)?
 - ¿Conocen los resultados de la coordinación, los efectos individuales, agregados, cruzados?
 - ¿Conocen los resultados de la coordinación, los efectos individuales, agregados, cruzados?
 - ¿Tiene incentivos a no coordinarse (actuar como free-riders o aceptar resultados subóptimos a priori)?



Coordinación (reflexiones)

- Los problemas de coordinación unidimensionales, bidimensionales o multidimensionales
 - unidimensionales o en cada nivel de gobierno
 - bidimensionales o entre dos niveles de gobierno
 - multidimensionales (UE – Gobierno Central – Gobiernos autonómicos – Gobiernos locales)
- ¿ Y por qué no buscamos a todos los niveles las **economías de escala**?



Coordinación (reflexiones)

- ¿Existen mecanismos de coordinación? ¿Funcionan?
 - Hay un sinfín de ellos (CS, CPPF, CRUE, Comisiones Mixtas Estado – CC. AA.). Podemos llamarlos mecanismos “de ley”
 - ¿Convendría tal vez que tuviéramos más mecanismos de “soft law”. Ejemplos

