

ELOY ÁLVAREZ PELEGRY
MACARENA LARREA BASTERRA
(Coords.)

ENERGÍA Y TRIBUTACIÓN AMBIENTAL

Adolf, Constanze
Álvarez Pelegry, Eloy
Badenes Plá, Nuria
Calleja Mediano, Miguel F.
Convery, Frank
Dunne, Louise
Escapa García, Marta
Gago Rodríguez, Alberto
Garmendia Martínez, Xabier
González-Eguino, Mikel

Harding, Michelle
Iruarrizaga Artaraz, José María
Joyce, Deirdre
Labandeira Villot, Xavier
Lamotte, Henri
Larrea Basterra, Macarena
Leicester, Andrew
López Atxurra, Emiliano
Markandya, Anil
Uribe Gerendiain, María

ORKESTRA - INSTITUTO VASCO DE COMPETITIVIDAD

FUNDACIÓN DEUSTO

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2013

Índice

	Pág.
PRESENTACIÓN, <i>por Emiliano López Atxurra</i>	13
PREÁMBULO, <i>por José María Iruarizaga Artaraz</i>	15
INTRODUCCIÓN, <i>por Xabier Garmendia Martínez</i>	19
ENERGÍA, IMPUESTOS Y MEDIO AMBIENTE, <i>por Eloy Álvarez Pelegry</i> ...	21
I. TRIBUTACIÓN MEDIOAMBIENTAL: PRINCIPIOS ECONÓMICOS Y EXPERIENCIA EN EL REINO UNIDO, <i>por Andrew Leicester</i>	29
1. Agradecimientos	29
2. Introducción.....	30
3. Principios económicos de la tributación medioambiental.....	32
3.1. Fundamentos de los tributos	32
3.2. Pros y contras de los tributos medioambientales.....	35
3.3. Ingresos por tributos ecológicos: asignación y «doble dividendo»	42
4. Tributos medioambientales en el Reino Unido: visión de conjunto...	44
4.1. Tributos en vigor.....	44
4.2. Importancia histórica de los ingresos por tributos medioambientales	49
5. ¿Son los tributos medioambientales del Reino Unido coherentes con buenos principios económicos?	51
5.1. Inconsistencia de los precios efectivos sobre el carbono	51
5.2. Establecimiento de los tributos medioambientales sobre la base de los costes marginales externos: la tasa de vertido de residuos sólidos	57
5.3. Abordar la externalidad de forma directa: tributos sobre el transporte de carreteras.....	60

ÍNDICE

	Pág.
6. Conclusiones	63
7. Referencias.....	65
II. EL IMPUESTO SOBRE EL CARBONO EN FRANCIA Y EL PROYECTO DE 2009, <i>por Henri Lamotte</i>	67
1. El contexto político y la preparación del proyecto de impuesto sobre el carbono.....	67
2. Las justificaciones de un impuesto sobre el carbono en Francia...	68
3. El proyecto del Gobierno.....	73
3.1. La base imponible aplicada en el impuesto sobre el carbono.	73
3.2. El tipo aplicado.....	74
3.3. La utilización de los ingresos del impuesto sobre el carbono.	75
4. La decisión del Consejo Constitucional francés.....	79
5. Referencias	80
III. DE CONTRAPARTIDA FINANCIERA A OPORTUNIDAD, DE VISIÓN A CONCRECIÓN: LA REFORMA FISCAL MEDIOAMBIENTAL EN ALEMANIA Y LAS OPORTUNIDADES PARA LA COORDINACIÓN EUROPEA, <i>por Constanze Adolf</i>	81
1. Resumen	81
2. Sobre este artículo.....	82
3. Antecedentes: reformas fiscales ambientales.....	82
4. La reforma de la tasa ecológica en Alemania entre 1999 y 2005: el «acuerdo de cambio fiscal»	84
4.1. Primeros resultados.....	85
4.2. Aumento del empleo + reducción de emisiones de CO ₂ = «doble dividendo».....	85
4.3. Uso de los ingresos	86
4.4. Costes administrativos	86
4.5. Próximos pasos entre 2005 y 2011.....	86
4.6. Retos.....	87
4.7. Factores de éxito	88
5. La reforma fiscal ambiental en la UE: ¿barrera u oportunidad para la reforma fiscal a nivel nacional?	89
5.1. La reforma fiscal alemana a la luz de la revisión de la Directiva comunitaria sobre los impuestos de la energía	91
5.2. El proceso del Semestre Europeo.....	96
6. Conclusión	97
7. Referencias	98
IV. EL IMPUESTO SOBRE EL CARBONO EN IRLANDA, <i>por Frank Convery, Louise Dunne y Deirdre Joyce</i>	99
1. Introducción.....	99
2. El contexto económico y las emisiones	100

ÍNDICE

	Pág.
2.1. El impacto de la recesión sobre las emisiones	101
2.2. Previsión de las emisiones futuras	103
3. Algunos datos históricos	105
3.1. Primeros fracasos	105
3.2. Propuestas iniciales	105
3.3. Evolución	106
3.4. Acciones de reducción de emisiones contra el cambio climático.....	106
3.5. La revisión del sistema fiscal irlandés y la Comisión sobre Fiscalidad (2009).....	107
3.6. Consideraciones de diseño	107
3.7. Argumentación contra el gravamen de otros gases de efecto invernadero.....	108
3.8. La Comisión sobre Fiscalidad: recomendación de un impuesto sobre el carbono.....	109
4. Introducción del impuesto sobre el carbono en Irlanda, características clave, ámbito, tipo y recaudación, desgravaciones y exenciones, rendimiento, equidad y utilización de los ingresos	109
4.1. Ámbito de aplicación y tipo impositivo.....	109
4.2. Exenciones	111
4.3. Cálculo del tipo impositivo, recaudación y sanciones.....	112
4.4. Desgravaciones y exenciones: biocombustibles, combustible utilizado para producir electricidad, participantes en el RCDE y compañías con permisos de gases de efecto invernadero.....	112
4.5. Consideraciones sobre las exenciones: acuerdos voluntarios sobre emisiones	113
4.6. Comparativa del rendimiento esperado y real de los ingresos.....	113
5. Impacto: emisiones, equidad, efectos distributivos	116
5.1. Impactos sobre las emisiones	116
5.2. Impuestos de Matriculación de Vehículos: tasas por tramos contra las emisiones de CO ₂	116
5.3. Equidad y temas relacionados	119
5.4. Impactos regresivos	120
5.5. Pérdida de ingresos: el turismo del combustible	121
6. Temas futuros	123
6.1. La economía.....	123
6.2. Agricultura	124
6.3. Gestión de los gases de efecto invernadero para proyectos de capital	125
7. Conclusión. ¿Por qué fue posible introducir el impuesto en Irlanda?	126
8. Referencias	128

ÍNDICE

	Pág.
V. IMPUESTOS AMBIENTALES, OTRAS MEDIDAS E INNOVACIÓN, <i>por Michelle Harding</i>	133
1. La innovación: clave en política ambiental y crecimiento eco- lógico	133
2. Instrumentos de mercado	135
2.1. Fijación de precios a la contaminación e innovación.....	135
2.2. Consideraciones de diseño	138
3. Interacción de los instrumentos de precios con otros instru- mentos políticos.....	142
4. Conclusiones.....	143
5. Referencias.....	144
5.1. Lectura recomendada	144
5.2. Recursos adicionales de la OCDE.....	144
VI. REFORMA FISCAL AMBIENTAL Y DESEMPLEO EN ESPAÑA EN PRESENCIA DE UN SECTOR INFORMAL, <i>por Anil Markandya,</i> <i>Mikel González-Eguino y Marta Escapa García</i>	145
1. Introducción.....	145
2. Modelización de la economía informal en un modelo de equi- librio general computable (Computable General Equilibrium, CGE).....	147
2.1. Aspectos claves del modelo.....	147
2.2. Datos sobre desempleo y el sector informal en España.....	148
2.3. Calibrado del modelo	148
3. Resultados	149
4. Conclusiones.....	151
5. Referencias	153
VII. LA IMPOSICIÓN MEDIOAMBIENTAL EN ESPAÑA EN EL MARCO ENERGÉTICO, <i>por Miguel F. Calleja Mediano</i>	155
1. Resumen	155
2. Introducción.....	155
3. Contexto actual y marco teórico: La necesidad de explorar nue- vas vías en materia fiscal	156
4. La realidad de la fiscalidad ambiental en España.....	159
4.1. Fiscalidad pseudoambiental autonómica	159
4.2. Objetivos ambientales generales a nivel nacional ahogan al sector eléctrico.....	162
5. Experiencia Europea	164
6. Conclusiones, tentativas y propuesta de reforma fiscal medio- ambiental.....	165
7. Referencias	167

	Pág.
VIII. EL PAPEL DE LOS IMPUESTOS ENERGÉTICO-AMBIENTALES EN LA REFORMA DEL SISTEMA FISCAL ESPAÑOL, <i>por Alberto Gago Rodríguez y Xavier Labandeira Villot</i>	169
1. Introducción.....	169
2. Un papel relevante para los IEA y la RFV	170
3. Los IEA en España.....	173
3.1. Los IEA en el sistema fiscal central español.....	174
3.2. Los IEA en los sistemas fiscales autonómicos.....	175
4. Nuevos escenarios para los IEA y la RFV en España	177
4.1. Un nuevo rol para los IEA en el sistema fiscal central.....	178
4.2. Propuestas de reforma de los IEA en los sistemas fiscales autonómicos.....	182
5. Conclusiones.....	183
6. Referencias.....	184
IX. FISCALIDAD EMPRESARIAL Y POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL EN BIZKAIA, <i>por María Uribe Gerendiain</i>	187
1. Introducción.....	187
2. Marco de la Fiscalidad ambiental	188
2.1. VI Programa Europeo de Medio Ambiente.....	188
2.2. Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.....	188
2.3. Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible. Programa Marco Ambiental	189
2.4. EcoEuskadi 2020.....	190
2.5. Programa Bizkaia 21, 2005-2010.....	191
3. Iniciativas y medidas adoptadas	191
3.1. Canon del agua	191
3.2. Impuestos locales	192
3.3. Impuesto de Sociedades.....	193
4. Mejoras ambientales	195
4.1. Minimización, reutilización y valorización de residuos ...	196
4.2. Movilidad y transporte sostenible	196
4.3. Regeneración medioambiental de espacios naturales consecuencia de la ejecución de medidas compensatorias o de otro tipo de actuaciones voluntarias	197
4.4. Minimización del consumo de agua y su depuración	197
4.5. Empleo de energías renovables	197
5. Evolución de la aplicación de la deducción regulada en el art. 43 de la Norma Foral 3/1996, de 26 de junio, del Impuesto sobre Sociedades y otras Normas Forales de carácter tributario, tras su modificación por la Norma foral 6/2007.....	198

ÍNDICE

	Pág.
X. LA SITUACIÓN FISCAL EN ESPAÑA Y EL PAPEL DE LOS IMPUESTOS AMBIENTALES, <i>por Nuria Badenes Plá</i>	201
1. Resumen	201
2. Cifras de la situación fiscal en España	201
3. Qué principios deben guiar el diseño de los impuestos ambientales y qué fines persiguen	204
4. Fiscalidad ambiental en España (revisión de la imposición ambiental en España)	206
4.1. Nivel central	206
4.2. Nivel subcentral	207
4.3. Novedades en España	209
5. Potencial de la imposición ambiental en España en línea con la UE	211
6. Reflexiones a la vista de la situación de la fiscalidad ambiental en España y las recomendaciones de la OECD	215
7. Referencias	217
RESUMEN, <i>por Macarena Larrea Basterra</i>	219

Presentación

Emiliano López Atxurra

Presidente del Comité de Patronos
de la Cátedra de Energía de Orkestra

Como exponíamos en la presentación de la Jornada sobre Energía y Tributación ambiental, que hoy ve la luz en forma de libro, la crisis actual y la situación de déficit fiscal reavivan el interés por la imposición ambiental. Sin embargo este interés, algunas veces, parece centrarse más en un objetivo recaudatorio ante la disminución de ingresos derivados de la debilidad del crecimiento económico.

El objetivo de este libro, por el contrario, es aflorar el debate sobre la importancia de las políticas fiscales en el cumplimiento de los objetivos marcados por la Unión Europea (UE) (2008), para hacer frente a los riesgos avanzados por el Grupo de Expertos Intergubernamentales sobre la Evolución del Clima (GIEC) y, en consecuencia, limitar el aumento de la temperatura terrestre. En definitiva, afrontar los desafíos de los gases de efecto invernadero.

Sin embargo, no es menos cierto que el paquete energía/clima adoptado por la UE para evitar los riesgos del cambio climático y centrado en la fórmula mediática 20-20-20, pivota sobre dos columnas centrales: tecnología y precio.

Abordar los objetivos de eficiencia energética, reducción de emisiones de CO₂ y dotar de protagonismo a las fuentes de energía renovables, ponen el acento en el desarrollo tecnológico como instrumento para avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos de un sistema energético sostenible. Y así se señala, recurrentemente, por las instituciones comunitarias.

Como explica la investigadora del Institut Français des Relations Internationales (IFRI), Maité Jauréguy-Nandin en el libro colectivo *L'Europe et le monde en 2020. Essai de prospective franco-allemande*, la evolución del *mix* energético europeo hacia un sistema escaso en emisiones de CO₂ supondrá unos decenios de inversiones en tecnologías conocidas o en fase de experimentación para ser desarrollados. Y en consecuencia, atender el nivel de emisiones deseados en 2020 y más allá de 2050, está exigiendo un desarrollo agresivo de las tecnologías necesarias, y su aplicación dependerá de su desarrollo y su coste.

Pero esta exigencia será posible materializarla si ponemos el foco no solo en una política energética y fiscal que anime las tecnologías del mañana, sino que ofrezca un marco de previsibilidad para la elección razonable de las inversiones.

Es preciso retomar la visión tecnológica e industrial para una política energética sostenible porque el desarrollo humano ha estado y está ligado a la innovación tecnológica energética y su democratización.

Una vez más el director de la Cátedra de Energía, Dr. Eloy Álvarez Plegry, ha puesto el foco en los problemas reales que subyacen en nuestro modelo energético y además desde una perspectiva de colaboración con otros actores relevantes del mundo académico, dando un vivo ejemplo de que el trabajo compartido es vital en estos tiempos de incertidumbre. Esta Jornada ha servido para cooperar y estrechar lazos con Economics for Energy, institución presidida por el Dr. Xavier Labandeira, de dilatada carrera académica y reconocido experto internacional en materia de cambio climático. A ambos mi más sincero agradecimiento.

Del panel de ponentes, que el amable lector encontrará en esta publicación, se extraen no solo interesantes conclusiones, que las dejo al lector, sino que nos abre un panorama de conocimiento, lo suficientemente interesante, como para seguir profundizando en los vectores estratégicos, que están recorriendo el sistema energético europeo: liderazgo tecnológico e industrial, sostenibilidad energética y política fiscal.

No quisiera terminar esta breve introducción sin agradecer vivamente a la Diputación Foral de Bizkaia por su apoyo, no solo en el desarrollo de esta Jornada sino, principalmente, en su inestimable ayuda para que el material de la Jornada vea la luz y sirva, en consecuencia, para proseguir con el debate.

Preámbulo

José María Iruarrizaga Artaraz

Diputado Foral de Hacienda y Finanzas

Como Diputado Foral de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Bizkaia, es una satisfacción presentar los trabajos recogidos en el libro *Energía y tributación ambiental*, que el lector tiene en sus manos.

Este libro refleja los diferentes estudios que se presentaron en la Jornada sobre Energía y Tributación ambiental, organizada por la Cátedra de Energía de Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad en colaboración con Economics for Energy, en la Universidad de Deusto, el día 25 de septiembre de 2012.

Me permito, realizar algunas reflexiones previas que, de alguna manera, espero, sirvan de guión para enmarcar los temas que se van a tratar, desde la perspectiva del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Bizkaia.

Como respuesta a los grandes retos que planteaba la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible (2001), en el año 2005 vio la luz el Programa Bizkaia 21, la estrategia foral para el desarrollo sostenible del Territorio Histórico y de los municipios que lo componen, de la Diputación Foral de Bizkaia, cuyo horizonte temporal se situaba en 2010.

Esta propuesta de trabajo era la respuesta a las corrientes, principalmente europeas, que abogaban por caminar hacia la sostenibilidad. En el preludio de aquel Programa, se exponía de manera precisa la génesis y justificación del mismo, cuya principal base se sustentaba en la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible, de 2001, donde se señalaba que «el

desarrollo sostenible debería pasar a ser el objetivo central de todos los sectores y de todas las políticas».

En 2011 se aprobó el II Programa Bizkaia 21, para el periodo 2011-2016, que consiste en una estrategia global para el conjunto de la institución, que supone dar respuesta a los retos planteados en los distintos ámbitos y programas de la Unión Europea (UE) y de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV).

Este segundo programa se adaptó, a nivel europeo, tanto a la Estrategia Europa 2020, para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, como al VI Programa de Acción Comunitario de Medio Ambiente. Ello supuso adaptarse también a las nuevas condiciones del entorno.

Igualmente, dicho programa y ya en el ámbito de la CAPV, se ajustó al Compromiso por la Sostenibilidad del País Vasco, Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible, Programa Marco Ambiental, Estrategia EcoEuskadi 2020.

Los criterios de sostenibilidad en que se apoya esta estrategia comprenden consideraciones de tipo social, ambiental, económico y cultural. Se pretende que sea un documento de trabajo que garantice por sí mismo la continuidad de la acción hacia la sostenibilidad a través del seguimiento y evaluación periódica de su evolución.

El Programa Bizkaia 21 (2011-2016) se estructura en torno a los diez compromisos de Aalborg+10¹, identificando 34 líneas estratégicas y 93 objetivos concretos, que a su vez proponen 332 actuaciones, que deberán alcanzarse contando con la participación activa de todos los departamentos de la Diputación Foral de Bizkaia, así como con la acción municipal, de todos los municipios del Territorio Histórico. Todo ello con un ámbito de actuación local pero con vocación global de servicio.

Dentro de los principios inspiradores del Programa Bizkaia 21 destaca el de la integración de los aspectos económicos, medioambientales, sociales y culturales en la toma de decisiones. Dicho principio establece que para lograr una actuación sostenible hay que desarrollar soluciones y tomar decisiones que aporten beneficios equilibrados en cada uno de los aspectos a considerar.

Uno de los compromisos del Programa consiste en la elaboración de programas eficaces de gestión hacia la sostenibilidad, en donde los programas se elaboran desde el diseño a la evaluación, pasando por la implementación; de manera que se logre desacoplar el crecimiento económico de los

¹ Son diez principios diseñados para reforzar los esfuerzos locales en curso en materia de sostenibilidad y para revitalizar la Agenda Local 21, entre los que se encuentran la economía viva y sostenible y la gestión municipal hacia la sostenibilidad.

Los Compromisos de Aalborg tienen dos objetivos principales: aumentar la concienciación y resaltar la necesidad de que los gobiernos locales de toda Europa actúen de forma integrada para hacer frente a los crecientes retos en materia de sostenibilidad. Y ser una herramienta práctica y flexible para la acción y los logros locales.

costes externos, tanto sociales como medioambientales, de las diferentes actividades económicas.

Es en esta materia en la que la Diputación ha desarrollado la línea estratégica denominada «promover un modelo fiscal que favorezca un desarrollo sostenible». Para ello se establecen dos objetivos prioritarios. El primero es la promoción de un marco de trabajo sobre una posible Reforma Fiscal Verde (RFV) entre las tres Diputaciones Forales y el Gobierno Vasco. Para ello se debe de proponer al Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi la creación de una comisión de trabajo que estudie e impulse una RFV, así como la elaboración, en el seno de dicha comisión, de un estudio comparado de las reformas fiscales emprendidas, a nivel europeo, en materia ambiental. La segunda sería lograr eliminar el fraude fiscal para alcanzar una mayor equidad y justicia social en el reparto de cargas.

Como se puede observar, consideramos los instrumentos fiscales como herramientas de trabajo que permiten desarrollar comportamientos sostenibles en los distintos agentes económicos.

En este marco, la armonización de los sistemas fiscales del País Vasco, con un uso más eficiente y respetuoso del medio ambiente y la sostenibilidad, debe ser uno de los objetivos que inspire las reformas fiscales a acometer a corto y medio plazo, en línea con los principios básicos que rigen la política fiscal, energética y ambiental de la Unión Europea.

Dichas reformas fiscales han de servir de estímulo para mejorar nuestros niveles de eficiencia energética, a la vez que han de asegurar una mejor gestión de los recursos naturales para seguir avanzando en el nuevo modelo de desarrollo sostenible, tanto desde el punto de vista económico y social, como medioambiental.

Son dos las vías por las que se puede transitar para alcanzar tal fin.

Una de ellas, ya explorada por Bizkaia en el ámbito de la fiscalidad empresarial y municipal, tal y como se expuso a lo largo de estas jornadas, consiste en incorporar y reforzar el elemento medioambiental en los tributos que tradicionalmente conforman nuestros sistemas tributarios.

La segunda más novedosa consiste en establecer nuevos tributos específicamente medioambientales.

En el sector energético, en particular, dichas figuras impositivas vendrían a compensar a la sociedad de las externalidades que la generación de ciertos tipos de energía origina.

Así, la energía eléctrica requiere importantes inversiones en las redes para su transporte y distribución, con indudables efectos medioambientales, así como muy relevantes costes necesarios para el mantenimiento de la garantía de su suministro. Por otra parte, son de sobra conocidos los elevadísimos peajes que la sociedad asume en relación a la producción y almacenamiento de energía nuclear.

A este respecto, las nuevas figuras tributarias, tales como el impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica, o los impuestos sobre la producción y almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica, recientemente aprobadas en el ámbito de Territorio Común, deben ser objeto de concertación entre el País Vasco y el Estado, en el marco del Concierto Económico, a fin de que sean incorporadas a los sistemas tributarios de los Territorios Históricos.

En cualquier caso, como se comentará en los textos, las formas de los impuestos medioambientales, pueden ser muy variadas, lo que facilita su aplicación ante la gran variedad de agentes emisores e impactos de los contaminantes. En cualquier caso, sean cuales sean las medidas que se acometan, éstas requerirán de análisis previos rigurosos con un sentido de equilibrio y proporcionalidad.

Considero que los trabajos que se recogen en este libro, que la Diputación Foral de Bizkaia tiene el gusto de apoyar, aportan análisis, rigor y numerosos elementos de reflexión para contribuir al debate y a las soluciones, que nuestro sistema energético requiere para lograr su desarrollo sostenible y el del conjunto de la economía. Además, entiendo que constituyen una buena aproximación para el análisis de las reformas fiscales emprendidas, en el entorno europeo, en materia medioambiental.

Deseo finalizar agradeciendo al Presidente de la Cátedra de Energía de Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad, el señor Emiliano López Atxurra, al personal de la Cátedra y, en especial, al Director de la misma, el Doctor Eloy Álvarez Pelegry, por haber contribuido a la iniciativa de la organización de la jornada, como en la publicación de los estudios que se recogen en el libro; así como a Macarena Larrea Basterra, investigadora en la Cátedra de Energía, por su contribución a las labores de edición.

Igualmente, deseo agradecer a todos los patronos de la Cátedra de Energía, Boston Consulting Group, EVE, Gamesa, Iberdrola y Repsol/Petronor, no solo por su apoyo sino también por su dedicación. Y, no menos importante mi agradecimiento, a los autores de los trabajos que se recogen en este libro, que espero, el lector encuentre de interés.

Introducción

Xabier Garmendia Martínez

Viceconsejero de Industria y Energía
del Departamento de Industria, Innovación,
Comercio y Turismo del Gobierno Vasco

Egunon denoi, Good Morning, Buenos días a todos.

Vivimos tiempos económicos difíciles también en el terreno de la energía. Tiempos difíciles, en los que la caída de la demanda energética no ha hecho más que agravar los desequilibrios del subsistema eléctrico con relación al denominado déficit de tarifa.

Tiempos en los que es necesario actuar para corregir estos desequilibrios, pero sin que lo urgente, la eliminación del denominado déficit de tarifa, no deje espacio a lo importante, la reforma del sistema energético español en su conjunto.

Comenzamos el año con una medida urgente como fue la paralización del régimen especial a través de la aprobación del Real Decreto Ley 1/2012 y lo vamos a terminar con una Ley de medidas fiscales para la sostenibilidad energética que tiene por objeto sustituir parte de los peajes de acceso a la red por ingresos fiscales que permitan si no eliminar, cuando menos reducir el mal llamado déficit de tarifa.

Como decía, el conjunto de medidas económicas tomadas a lo largo del presente ejercicio son un intento de corregir o detener los desequilibrios financieros del pasado, pero no son la reforma que el sistema energético español necesita.

En este sentido, el Proyecto de Ley de medidas fiscales para la sostenibilidad energética tiene una finalidad, exclusivamente, recaudatoria y

no de política energética o industrial, aunque sin duda va a tener efectos sobre el sector energético y sobre la industria.

Sin embargo, todo este conjunto de medidas regulatorias y fiscales urgentes no nos debe hacer perder la perspectiva de la necesidad de acometer una reforma integral del sistema energético, orientada por los dos siguientes principios.

El principio de suficiencia de precios, por el que se diseñe un sistema de fijación de precios energéticos que garantice unos ingresos suficientes, que permitan cubrir la totalidad de los costes asociados al sistema energético en su conjunto y al subsistema eléctrico en particular.

El principio de suficiencia fiscal, por el que se apruebe una fiscalidad diseñada no solo con criterios recaudatorios, sino también, y yo diría que sobre todo, con criterios energéticos y ambientales. Es decir, una fiscalidad que se plantee la consecución de determinados objetivos energéticos y medioambientales y que subsidiariamente obtenga los ingresos fiscales necesarios.

Desde esta perspectiva, la reforma del sistema energético debería abordar tres aspectos simultáneamente, la suficiencia financiera, en los términos ya comentados, la consecución de determinados objetivos de política energética como por ejemplo la desvinculación paulatina del petróleo y sus derivados en términos de energía primaria, y la obtención de distintos objetivos de política industrial relacionados con:

1. La competitividad de nuestra industria, para lo que sería muy conveniente tomar como referencia el sistema de exenciones fiscales y de tasas energéticas de la industria alemana, la revisión del actual marco de interrumpibilidad o la modificación de la discriminación de los actuales escalones de tensión para el cobro de los peajes de acceso a la red de las empresas vascas, por poner solo algunos ejemplos.
2. El desarrollo tecnológico e industrial de nuestro país a través de la definición de objetivos en materia de I+D para el desarrollo de nuevas tecnologías en campos como la eficiencia energética o las renovables, o para la creación y desarrollo de nuevas empresas e industrias en estos campos.

Éstas son algunas de las reflexiones que quería compartir con ustedes. Espero que la Jornada sea muy provechosa y que el conocimiento de otras realidades en materia de fiscalidad ambiental y energética, de países de nuestro entorno, nos ayuden a desbrozar el camino que, sin duda, vamos a tener que seguir en nuestro país durante los próximos años.

Eskerrik asko, thank you, muchas gracias.

Energía, impuestos y medio ambiente

Eloy Álvarez Pelegrý

Director de la Cátedra de Energía de Orkestra

En esta introducción me gustaría indicar algunas notas sobre la situación energética actual, y, por ello, comenzaré por enmarcarlas en el entorno económico general. Con ello, espero situar los objetivos y el alcance de esta jornada.

Antes me gustaría mostrar mi agradecimiento a los patronos de la Cátedra de Energía de Orkestra, ya que sin su apoyo, hoy no nos encontraríamos aquí reunidos. Gracias pues a Iberdrola, a Repsol/Petronor, al Ente Vasco de la Energía (EVE), al Boston Consulting Group y a Gamesa y a Emiliano López Atxurra, Presidente del Comité de Patronos de la Cátedra, así como al resto de representantes de las empresas e instituciones que nos apoyan.

Asimismo, quiero agradecer a los ponentes de la Jornada, que han venido a compartir sus conocimientos con nosotros en este día.

También quiero dar las gracias por su participación en esta Jornada sobre Energía y Tributación ambiental a Xabier Garmendia, Viceconsejero de Industria y Energía del Gobierno Vasco.

Me gustaría también agradecer a Economics for Energy, con quien tenemos un acuerdo de colaboración y, en especial, a su Presidente, Xavier Labandeira, por su ayuda en el diseño y la organización de esta jornada.

Gracias, también a la doctora Macarena Larrea y a Etorne Ugalde, de la Cátedra de Energía, así como a Lorea Larrabeiti de Orkestra por su colaboración en la organización de este evento.

Para la Cátedra de Energía de Orkestra es un placer poder compartir, lo que esperamos sean unas sesiones de interés para todos.

1. MARCO ENERGÉTICO ACTUAL

1.1. Marco general

La situación actual se caracteriza por la crisis económica, más aguda en España que en otros países. Dicha crisis se pone de manifiesto, claramente, en términos de la evolución del PIB nacional que desde 2007 se ha reducido y en los problemas de déficit público.

Sin embargo, el dato que ofrece una imagen más clara de la grave situación del país es la evolución de la tasa de desempleo, que en apenas cuatro años se ha más que duplicado, desmarcándose claramente de la evolución promedio de la UE; aunque en el País Vasco tengamos una situación claramente más favorable.

La situación nacional se ha dejado sentir en la cotización de las principales empresas energéticas, que han caído más que el IBEX, desde que en septiembre de 2008 se produjera la bancarrota de Lehman Brothers y que crea una situación de vulnerabilidad que, sin ser alarmante, es preocupante.

Además, se está produciendo un cambio en las preocupaciones sociales. Si bien hace unos años el medio ambiente y el cambio climático eran unos de los temas prioritarios, en la actualidad, la economía y el desempleo ocupan las portadas de los diarios, no sólo nacionales sino también internacionales, pudiendo decirse que están en las prioridades de las agendas políticas y económicas.

La situación de déficit fiscal va acompañada de una reducción de las ayudas de Estado, y ello, tanto por la complejidad de que sean acordes a la normativa comunitaria, como por la escasez de fondos públicos para ello. En el sector energético, en particular, estamos asistiendo a una crisis en el sistema de promoción de renovables y a la reducción de los subsidios en el sector del carbón nacional.

1.2. Sector energético

El sector energético también tiene que afrontar sus propios problemas o desequilibrios. Entre estos creo que se pueden destacar el de oferta vs demanda y el económico.

El desequilibrio de la oferta y demanda energética de electricidad y de gas, debido, en parte, a la situación de crisis y progresiva paralización de la economía, ha puesto de manifiesto una reducción de la demanda de electricidad. Si a esto se une el hecho de la entrada en funcionamiento de instalaciones renovables y convencionales, se pone de manifiesto la exis-

tencia de un *gap* térmico de los ciclos combinados de gas natural (CCGN) y una utilización, en su conjunto, muy baja de todo el parque generador (2.600-2.800 hepc sobre 8.760).

Algo similar sucede con la demanda de gas natural, que no se espera que en los próximos años consiga superar los niveles de consumo de mediados de la década pasada. De esta manera el país cuenta con una capacidad de infraestructuras, en general, superior a la necesaria en la actualidad o en un futuro próximo, salvo en materia de almacenamientos subterráneos, de interconexiones internacionales y de ciertas conexiones específicas en el norte del país.

En materia de desequilibrio económico, desde hace años, se tomó un camino económicamente insostenible de crecimiento de las primas al régimen especial, que ha contribuido a aumentar el déficit de tarifa, que acumulado, cómo es sabido, alcanza los 24.000 millones de euros. En el sector del gas se empieza a notar un déficit aunque de menor importe (cerca a los 300 millones), lo que está empezando a afectar al sector gasista, por lo que se hace necesario evitar que este importe alcance niveles como los del eléctrico. En cualquier caso es probable que, finalmente, también se repercuta en peajes de transporte y distribución de gas y, por tanto, en precios superiores del gas y de la electricidad.

Esta situación económica y energética española debe completarse con el marco comunitario. La comunicación de la comisión de 10 de enero de 2007, «Una política energética para Europa», se apoya en tres pilares bien conocidos, la competitividad, la seguridad de suministro y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y sus objetivos a 2020 son 20% de energías renovables, 20% de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y 20% de reducción del consumo energético o dicho de otra manera, mejora de la eficiencia energética en un 20%.

De todos estos objetivos, el que parece resultar más vinculante en España, es el relativo al 20% de energías renovables, apoyado por la Directiva de energías renovables de 2009.

En este marco, nuestra situación, debido al déficit tarifario, es extremadamente compleja y el tema de los impuestos sobre la energía está de controvertida actualidad y sus implicaciones y repercusiones las iremos viendo, a medida que se conozcan los detalles del anteproyecto de Ley de reforma del sector, que ha de ir a las Cortes Generales y en su futura implantación.

2. TRIBUTACIÓN, IMPUESTOS Y MEDIO AMBIENTE

Podríamos decir que históricamente la relación conceptual de los impuestos con el medio ambiente ha estado basada, fundamentalmente, en el principio de que «quien contamina paga».