



Papeles de Energía

Nº18

Septiembre 2022

Diálogos de Energía y Sostenibilidad 2021-2022

Valoración de las medidas aprobadas por el Gobierno español en septiembre de 2021 para hacer frente al incremento de los precios de la energía

Propuesta de creación de un sistema de comercio de derechos de emisión para el transporte y los edificios en la UE-27

La taxonomía sostenible de la Unión Europea

Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria

Medidas de emergencia adoptadas en España para abordar la crisis energética

Papeles de Energía

EDITOR

Pedro Linares

CONSEJO EDITORIAL

Claudio Aranzadi, Pablo Arocena, Laura Díaz Anadón,
Gonzalo Escribano, M.^a Paz Espinosa, Natalia Fabra,
Dolores Furió, Tomás Gómez San Román,
Xavier Labandeira, Juan Luis López Cardenete,
Mariano Marzo, Carlos Ocaña, Ignacio Pérez Arriaga,
Desiderio Romero, Gonzalo Sáenz de Miera, Antonio Soria.

Papeles de Energía no se solidariza necesariamente con las opiniones, juicios y previsiones expresadas por los autores de los artículos incluidos en la publicación, ni avala los datos que estos, bajo su responsabilidad, aportan.

Edita: **Funcas**

Caballero de Gracia, 28. 28013 Madrid

Diseño y maquetación: **Funcas**

Impresión: **Cecabank**

ISSN: 2530-0148

ISSN: 2445-2726

Depósito Legal: M-7537-2016

© Funcas

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, *offset* o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor.

PATRONATO

Isidro Fainé Casas (Presidente)

José María Méndez Álvarez-Cedrón (Vicepresidente)

Fernando Conlledo Lantero (Secretario)

Manuel Azuaga Moreno

Carlos Egea Krauel

Miguel Ángel Escotet Álvarez

Amado Franco Lahoz

Pedro Antonio Merino García

Antonio Pulido Gutiérrez

Victorio Valle Sánchez

Gregorio Villalabeitia Galarraga



Índice

- 3 **Introducción: Diálogos de Energía y Sostenibilidad 2021/2022**
- 5 **Valoración de las medidas aprobadas por el Gobierno español en septiembre de 2021 para hacer frente al incremento de los precios de la energía**
- 13 **Propuesta de creación de un sistema de comercio de derechos de emisión para el transporte y los edificios en la UE-27**
- 21 **La taxonomía sostenible de la Unión Europea**
- 31 **Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria**
- 41 **Medidas de emergencia adoptadas en España para abordar la crisis energética**

INTRODUCCIÓN

Diálogos de Energía y Sostenibilidad 2021-2022

Un año más, recogemos en este número los resúmenes de los *Diálogos de Energía y Sostenibilidad*, conversaciones entre expertos en este ámbito coordinadas por Pedro Linares y Gonzalo Sáenz de Miera desde hace más de diez años, y albergadas por la Cátedra BP de Energía y Sostenibilidad y el Aula de Solidaridad. El objetivo de estas conversaciones es profundizar y contribuir a la formulación de las políticas necesarias para alcanzar un modelo energético sostenible para España.

El grupo está formado por un número fijo de unas 30 personas provenientes de las empresas, del tercer sector, de la administración y de la academia, que cubren, con la mayor diversidad posible, los distintos aspectos, conocimientos y sensibilidades dentro del sector energético y medioambiental español. Las discusiones se rigen por la “Chatham House” rule, es decir, que se puede citar lo que se dice, pero no quien lo ha dicho. Esto aporta un elevado grado de libertad de expresión a los participantes, y permite debatir acerca de temas de actualidad relacionados con la energía y el desarrollo sostenible en un ambiente de confianza, rigor y transparencia.

En cada curso académico se celebran cuatro o cinco reuniones, para las que se seleccionan temas de actualidad y relevancia. Cada tema es introducido por uno o dos ponentes, expertos en la materia, y posteriormente se abre el diálogo a todos los presentes en la reunión. Después del debate, un relator (Miguel Ángel Muñoz, al que desde aquí agradezco su difícil labor) elabora el resumen de lo presentado y debatido. Son estos resúmenes los que difundimos desde *Papeles de Energía*.

Este tercer número cubre las cinco reuniones, las primeras virtuales y las últimas presenciales, celebradas durante el curso 2021-2022. Todas ellas tratan temas de gran interés y actualidad: la valoración de las medidas aprobadas por el Gobierno

en septiembre de 2021 para hacer frente al incremento de los precios de la energía; la propuesta europea de crear un sistema de comercio de derechos de emisión para el transporte y los edificios; la taxonomía europea sostenible; el Libro Blanco sobre la reforma tributaria; y las medidas de emergencia adoptadas en España para hacer frente a la crisis energética.

Confío en que encuentren de interés la visión plural y diversa que aportan estos resúmenes acerca de temas de gran importancia para la política energética en nuestro país.

Valoración de las medidas aprobadas por el Gobierno español en septiembre de 2021 para hacer frente al incremento de los precios de la energía

15 de octubre de 2021

1. VALORACIÓN GENERAL

En esta ocasión, el grupo se ha reunido para valorar el Real Decreto presentado por el Gobierno español en septiembre de 2021 para mitigar el impacto de la escalada de precios del gas natural en los mercados minoristas de gas y electricidad, y que básicamente consideraba la minoración de los ingresos extraordinarios de las empresas de generación eléctrica.

En términos generales se considera que las medidas se han aprobado de manera precipitada y habría sido necesario una mayor reflexión y participación pública. Se destaca el potencial impacto en términos de incertidumbre regulatoria. En torno a estas ideas, se producen las siguientes intervenciones individuales:

- Los precios deberían regirse por la interacción de oferta y demanda. Estas medidas lastran las señales del mercado y las señales a la inversión y suponen un mero reparto de rentas entre agentes. Habrá efectos secundarios en temas importantes.
- En cuanto ha habido una contradicción entre el triángulo acceso a la energía, descarbonización y seguridad, el acceso y la seguridad han tenido más peso que la descarbonización. No sabemos si el precio de la energía va a ser más alto o bajo que ahora a medida que se avance en la transición energética. Pero si sabemos que a medida que las energías renovables supongan un porcentaje más elevado del *mix* eléctrico, la flexibilidad del sistema será menor.

- La medida ha sido intervencionista y la técnica regulatoria no ha sido adecuada. Existen serias dudas sobre los impactos que habrá en las distintas instalaciones.
- Seguimos sin tratar al consumidor como un adulto. Seguimos comportándonos como si estuviéramos en el marco legal estable. Si cada vez que el precio sube, se interviene, habrá pocos incentivos para que el consumidor se cubra de riesgos con contratos a plazo.
- La ausencia de tarifas es buena para poner al consumidor en el centro. Si se hubieran liberalizado totalmente los precios, los agentes habrían dinamizado sus estrategias de cobertura de riesgo y sus transacciones bilaterales. Los industriales no estarían comprando directamente al *pool* eléctrico, habría más acuerdos de compraventa de energía (*PPAs*, por sus siglas en inglés).
- Preocupa el impacto negativo en las inversiones en tecnologías no emisoras. Las señales europeas estaban pensadas para promover inversiones limpias y este tipo de medidas perjudican este proceso.
- Las medidas se han adoptado para minimizar el impacto económico sobre el conjunto de la economía de los elevados precios de la electricidad. El precio actual tiene un efecto especialmente demoledor sobre la industria.
- Es muy negativa la improvisación con la que se han implantado las medidas, especialmente teniendo en cuenta el producto al que afecta. Existe un riesgo elevado de desafección de la ciudadanía frente a la transición energética por culpa de los altos precios.
- España tiene unos costes del gas natural más elevados que Europa, más aún con el cierre del gasoducto del Magreb. Efectivamente una posible respuesta es dejar el gas cuanto antes: pero si estamos quitando el carbón y la nuclear, vamos a seguir necesitando gas por lo menos veinte años más.
- El Real Decreto es un ejemplo de regulación defectuosa y apresurada en un tema que había que evaluar muy bien. Estamos hablando de política: hay

un problema de aceptabilidad social de alguna de las prescripciones del mercado, que hay que tener en cuenta. Hay un problema muy relevante de explicación a la sociedad de por qué hay que usar un mercado marginalista, o por qué sube el precio del CO₂. Y esto es muy difícil de explicar. Y esto puede poner en cuestión consensos que afectan a la transición energética. Esto va más allá de los impactos sobre los consumidores vulnerables.

- Políticamente es difícil explicar a la ciudadanía que en el proceso de transición hacia una economía descarbonizada podría haber episodios con incrementos de tarifas. Hay un problema de comunicación. También es complicado explicar que, como no somos productores, cuando suben los precios de las energías fósiles, somos más pobres. Y la cuestión es cómo repartir esta pobreza.
- Las medidas están teniendo un impacto negativo sobre las pequeñas comercializadoras. Se lleva años intentando crear un mercado libre y poco a poco se verá como las compañías independientes no pueden soportar la presión financiera. Por otro lado, sería importante agilizar todos los trámites ligados a la generación distribuida, no es la solución a los altos precios, pero ayudaría. Los temas por abordar en este sentido serían: simplificación de licencias, capacidad de acceso, plazos de conexión, etcétera.

2. DISEÑO DE MERCADO

Existe un elevado consenso en la necesidad de adaptar determinados elementos del diseño de mercado a medida que se avanza en la transición hacia un modelo energético basado fundamentalmente en renovables. Se producen varias intervenciones en defensa del mercado marginalista como un instrumento adecuado frente a un modelo basado en coste de servicio. No obstante, varias intervenciones cuestionan su viabilidad en los términos actuales.

A continuación, se incluyen las principales intervenciones individuales:

- Existe la asignatura pendiente de organizar la contratación a largo plazo en mercados transparentes donde haya más liquidez. Esto es fundamental dado el creciente peso de las energías renovables en el mercado.

- El mercado eléctrico español se diseñó hace treinta años y hacen falta cambios estructurales ante la nueva situación caracterizada por: creciente peso de las energías renovables, carbón en vías de desaparición, nuclear con fecha de cierre... En este marco podría ser interesante explorar la posibilidad de imponer un “techo” al precio del gas natural.
- El tema acabará en los tribunales al constituirse como una intervención en el mercado eléctrico, al ser la minoración *ex post* (depende del número de horas). Esto genera una sensación de ineficiencia porque los operadores tienen que hacer ofertas al mercado sin disponer de toda la información.
- No hay tantos mercados marginalistas en Europa por lo que conviene replantearse este modelo. El *pool* español ha estado 10-12 euros más caro que Alemania y Francia de manera sistemática. Esto ha tenido un impacto negativo sobre la industria.
- La energía asociada al precio voluntario para el pequeño consumidor (PVPC) en octubre de 2021 procedía en un 40 % de energía nuclear al tiempo que el *pool* eléctrico marcaba un precio de 220 €/MWh. Ello muestra que hay beneficios caídos del cielo. ¿No es razonable que ese precio esté sujeto a minoración?
- En cuanto al diseño del mercado, este se creó en unas condiciones que ya no existen y necesitan una revisión. El nivel de competencia del mercado es mejorable y habría que reducir los *windfall profits*. Se podrían plantear cuestiones como devolver los costes de transición a la competencia a los consumidores.
- Está en juego la flexibilidad del sistema y hace falta un diseño de mercado diferente. En un sistema eléctrico basado fundamentalmente en renovables, el agua será un elemento básico para gestionar la flexibilidad.
- Hay que analizar para cada agente la *ratio* comercialización/generación y la importancia de sus contratos en el mercado libre.

- El mercado eléctrico es de carácter europeo y su diseño básico es correcto. Los mercados tienen que ser marginalistas, aunque haya ciertos ajustes. Si no es un mercado es un coste de servicio. Las modificaciones improvisadas llevan a inseguridad jurídica.
- Hay que hacer ajustes al mercado sin violar la seguridad jurídica. Hay que hacer subastas, mercados de capacidad...
- Las medidas que ha tomado el Gobierno no tienen demasiada vida. Volver al Marco Legal Estable cuando has privatizado el sector es muy complicado, por la asimetría de la información entre el regulador y el regulado.
- Se puede actuar sobre las reglas de mercado atendiendo al contexto socioeconómico. Nos tenemos que acostumbrar a que el gas vaya siendo cada vez más escaso. Es tremendo que siendo las energías renovables más baratas tengamos precios elevados en los mercados eléctricos por culpa de los precios del gas natural. Las medidas que se tomen no pueden ser coyunturales, tienen que ser de largo plazo porque muchos de los problemas son de largo plazo.
- Hay elementos coyunturales, pero también elementos estructurales. La Comisión Europea no ha mostrado el sentido necesario de urgencia en la actuación. La subida de las materias primas energéticas se va a traducir en inflación. Pensar que los contratos van a aislar de las subidas de precios es una ilusión. Los mercados eléctricos amplifican esto. Es ilusorio también pensar que los contratos de suministro por tubería se pueden gestionar bien por mercados y no por contratos de largo plazo. Si queremos preservar las ventajas del modelo de mercado hay que reflexionar también sobre sus fragilidades.
- Estamos hablando de política: hay un problema de aceptabilidad social de alguna de las prescripciones del mercado que hay que tener en cuenta. Hay un problema muy relevante de explicación a la sociedad de por qué hay que usar un mercado marginalista, o por qué sube el precio del CO₂. Esto es muy difícil. Y esto puede poner en cuestión consensos que afectan a la transición energética. Esto va más allá de los vulnerables.

- Como decía Keynes “un mercado puede mantenerse irracional mucho más tiempo que usted solvente”. Si el gas sigue caro más tiempo, la sostenibilidad de un mercado marginalista se pone en evidencia, porque la señal de corto plazo deja de ser relevante a largo plazo, y harán falta muchos años para que se ajuste el mercado. Esto se puede resolver dejando el mercado para lo marginal (ajustes) y favoreciendo que el resto de la energía esté contratada a largo plazo a su coste medio (contratos por diferencias, privados o públicos).
- El coste del parque hidráulico se sitúa alrededor de 55 €/MWh. Es similar al del parque nuclear. En ambos casos claramente superior al coste variable. Periódicamente se realizan auditorias de estos costes que se van publicando. Un problema grave es que en un año típico estas tecnologías son incapaces de recuperar costes.
- Se ha mencionado que las tarifas planas deberían ser ilegales. Creo que esto confunde las tarifas planas con posibles interpretaciones del mercado libre. Creo que todos deben tener derecho a protegerse contra la volatilidad de los precios pagando la prima de riesgo correspondiente, igual que se hace para cualquier otro producto.
- Creo que hay que tener cuidado también con el mensaje de que el agua se usa de forma especulativa. El uso óptimo del agua es en las puntas del sistema, para aplanar precios. Esto evidentemente se puede interpretar a corto o a largo: cuanto más necesaria sea el agua para dar respaldo a las renovables, las señales para ello deberán ser más fuertes, pero el principio de utilización debería ser el mismo, porque si no, no estaremos utilizando bien el agua.
- La subvención al gas que se ha propuesto anteriormente por un integrante del grupo como medida alternativa, a pagar entre todos, es básicamente interrumpir la marginalidad del mercado, laminando el coste del gas y convirtiendo el sistema en uno de coste de servicio. Por supuesto podemos estar dispuestos a hacer esto, pero también hay otras opciones mucho menos distorsionantes.
- Es necesario aprovechar la situación actual para reflexionar sobre el diseño del mercado. Se propone reconocer que el mercado “solo energía” tiene sentido

para el mercado spot pero no para definir precios de todos los contratos bilaterales o tarifas. Este modelo de mercado tendrá cada vez menos relevancia para estos contratos de largo plazo cuando el sistema dependa casi exclusivamente de energías renovables.

3. MEDIDAS ALTERNATIVAS

En general, se consideran necesarias medidas que protejan a los consumidores vulnerables y no distorsionen incentivos a inversiones en energías limpias. Algunas sugerencias de medidas alternativas a las aprobadas:

- Se podrían subvencionar los precios del gas natural, repartiendo el coste de subvencionar el gas entre todos los agentes. Esta medida tendría sentido si se percibe que la situación de precios elevados del gas natural tiene carácter estructural. Eliminaría la marginalidad del sistema y podría mantener un precio razonable en el *pool* eléctrico de en torno a 60 €/MWh aproximadamente. Esta medida se podría combinar con el establecimiento de una central de compras de gas natural:
 - Varios asistentes plantean dudas sobre la viabilidad de esta propuesta.
 - El gas será imprescindible mientras no tengamos la inversión necesaria en renovables. Y para eso hacen falta señales de mercado, que esta intervención reduce.
 - Muy difícil desarrollar una central de compras de gas (efectos redistributivos, dificultad para almacenar gas...). A corto plazo no se ve ninguna capacidad de maniobra sobre los precios del gas.
- Un impuesto al CO₂ en lugar del sistema europeo de comercio de derechos de emisión permitiría evitar situaciones de precios elevados.
- No podemos tener seguridad de que esta situación se acabará en marzo, no parece que haya muchas perspectivas de bajada. A lo mejor hay que revisar el precio del CO₂ y contemplar otra figura impositiva.

- Las medidas deben centrarse en proteger al consumidor vulnerable. El gobierno tiene margen para ajustar fiscalidad y aliviar el impacto en factura. Aunque no sea ortodoxo, se debería plantear una bajada del precio del gas de forma extraordinaria para limitar el impacto en el *pool* eléctrico. Esta medida está dentro del *toolbox* de la Comisión Europea.
- A la hora de aplicar medias a colectivos vulnerables se debería incluir a algunas industrias, sobre todo las que compiten en el mercado global.
- Puede ser interesante dilatar el pago del déficit tarifario para aliviar el impacto actual en la tarifa, porque más tarde tendremos más margen para asumirlo.

Propuesta de creación de un sistema de comercio de derechos de emisión para el transporte y los edificios en la UE-27

10 de diciembre de 2021

1. REFLEXIONES INTRODUCTORIAS

- La creación de un sistema europeo de comercio de derechos de emisión para el transporte y la edificación es una de las propuestas más relevantes del paquete europeo conocido como *Fit for 55*. Dicho paquete regulatorio se presentó por la Comisión Europea en julio de 2021 para avanzar hacia el cumplimiento del objetivo europeo de reducir las emisiones un 55 % a 2030 respecto a 1990.
- El transporte por carretera supone en España el 27 % de las emisiones de CO₂. Dentro de estas, aproximadamente el 65 % corresponden al uso privado (vehículo y moto).
- El sector transporte también supone un importante volumen de emisiones en términos absolutos, siendo su evolución al alza si se parte de los niveles de 1990 con un incremento del 65 %. No obstante, desde 2005, las emisiones del transporte por carretera han disminuido un 9,5 %. Esto se debe a la introducción de medidas de reducción de emisiones desde esa fecha (por ejemplo, la primera directiva de renovables en transporte).
- Habría que analizar a qué se debe el aumento de emisiones. Por ejemplo, ha tenido una influencia muy importante la escasa renovación del parque de vehículos (un vehículo nuevo tiene un 25 % menos de emisiones que uno de hace diez años).

- Teniendo en cuenta la importancia del sector transporte y de la edificación en términos de emisiones absolutas, estaría justificado llevar a cabo actuaciones adicionales, como la creación de un ETS propio. No obstante, surgen preguntas:
 - Es una medida eficiente y eficaz? La respuesta es que sí. Como mecanismo de mercado tiene la oportunidad de generar una señal de mercado de CO₂ que permite a su vez incorporar señales tecnológicas.
 - ¿Es mejor un ETS propio o expandir la cobertura del actual ETS de sectores industriales? La respuesta de los teóricos es que haber incluido esos sectores en el ETS tradicional elevaría el precio de CO₂ de los sectores industriales sin que se produjera una mayor aplicación de medidas de mitigación en el transporte por carretera.
 - ¿Podría tener un aumento regresivo el ETS específico para transporte? En efecto, podría tener un impacto negativo sobre los sectores afectados al suponer un aumento de su factura energética.
 - El ETS vigente ha demostrado que tiene algunas debilidades en cuanto a protección de fuga de carbono. Y eso con la creación del nuevo ETS se podría hasta agravar. Es muy discutible que los agentes puedan trasladar al precio final el coste de CO₂, lo que podría generar problemas de competitividad y riesgo de fuga de carbono.
 - ¿No se estaría generando una especie de “doble imposición” sobre los sectores difusos al estar sujetos también al Reglamento de Reparto de Esfuerzo? Existen muchas iniciativas que también afectan al sector transporte (por ejemplo, el Reglamento de estándares para vehículos, la Directiva de imposición energética...). En España se va a generar un Fondo de sostenibilidad del sector energético que también va a tener incidencia sobre los precios energéticos a los que hace frente el transporte.
- Sobre la repercusión a nivel político / público de la propuesta, es destacable que:
 - El presidente de la Comisión ENVI del Parlamento Europeo (Pascal Canfin) ha calificado como un “suicidio político” la creación de un ETS para el transporte.

- El representante de la Federación Europea de Sindicatos Industriales ha manifestado que la movilidad “no siempre es una cuestión de elección” y “no siempre son posibles decisiones racionales”.
- El hecho de que se haya acompañado la propuesta de ETS para transporte y edificación del anuncio de la creación de un Fondo climático social europeo es una constatación del efecto que esta medida tendrá sobre determinados colectivos en términos redistributivos.

2. DEBATE

- El debate se ha centrado en el ámbito del sector transporte, donde la mayoría de los asistentes considera que la medida no es adecuada dadas las características del sector transporte por carretera (en muchos casos no hay alternativas viables) y la disponibilidad de medidas alternativas, varias de ellas ya en marcha (fiscalidad, refuerzo de estándares de emisiones en vehículos, restricciones de acceso a centro urbano...).
- En el ámbito de la edificación, se destaca por un asistente el constante dilema “regulación vs. mercado” que se presenta en este sector donde la rehabilitación implica unos costes de mitigación muy superiores a los precios que alcanzaría potencialmente el ETS. Los subsidios podrían ser parte de la solución, aunque plantean problemas como: 1) la presencia de *free-riding* y 2) regresividad al ser las rentas altas las que aprovechan más los subsidios para reformas en el ámbito residencial. Otra reflexión individual en torno a la edificación destaca que hay que reducir los costes de rehabilitación a través de: favorecer las economías de escala, promover la colaboración público-privada, dotar a los ayuntamientos de instrumentos para flexibilizar los planes generales (para hacer dotaciones al barrio, concesiones...), desarrollar instrumentos jurídicos para los propietarios (garantías sobre inmuebles, hipotecas inversas...).
- A continuación, se resumen las principales intervenciones individuales:

- Es importante tener en cuenta el actual escenario de precios energéticos elevados, por lo que se ha planteado la aprobación de un Fondo climático social para dar confianza a los ciudadanos y captar apoyos a la medida. Hay otras regulaciones que afectan al transporte por lo que no está claro el nivel de precio que alcanzará el ETS. Se destaca que se ha optado por esta opción dada la reducida viabilidad de aprobar un impuesto a nivel europeo (necesaria unanimidad).
- La gente no siempre puede elegir el medio de transporte. A veces no hay alternativas de transporte público.
- En los combustibles ya se está cargando al consumidor un tipo del 50 % en términos de fiscalidad. Con el ETS se le va a subir aún más el precio. En España además no hay una tasa de renovación de vehículos adecuada porque la renta media de los hogares es relativamente baja. En última instancia cabe preguntarse qué haría el gobierno si los 25 millones de turismos pasaran a ser eléctricos: ¿renunciaría el estado a los impuestos asociados a esos vehículos?
- Todos estamos de acuerdo en la necesidad de reducir las emisiones en el transporte y la edificación. En este sentido, se está siguiendo el método “prueba y error”. A la hora de diseñar este ETS habría que tener en cuenta cuestiones sociológicas y respetar el principio de neutralidad tecnológica.
- Desde que España registró un pico en el nivel de actividad en transporte y construcción en 2005 los niveles de consumo de fósiles no se han recuperado. Esto está detrás de la evolución de las emisiones desde esa fecha.
- Habrá que tener en cuenta la volatilidad de los precios que surgen del ETS y la interacción con otros instrumentos como el Ajuste en frontera por CO₂. Sería necesario unificar todas las figuras en un único concepto de coste por CO₂ teniendo en cuenta el impacto en la competitividad de la economía. En España el 85 % de la flota de transporte de mercancías por carretera pertenece a propietarios de un único camión.

- Se necesitan distintas señales de precio para descarbonizar distintos sectores en función de su coste marginal de reducción de emisiones. La edificación y el transporte tienen importantes diferencias en ese sentido. Un ETS para estos sectores plantea varios problemas. Por un lado, dadas las transformaciones por las que se pasará a un sistema energético con una creciente importancia del coste de inversión –CAPEX– (que requiere señales de inversión a 10–15 años), utilizar el precio del combustible como señal de inversión es ineficiente. Por otro, desde un punto de vista político, obligar a hogares vulnerables a asumir un sobreprecio por el combustible parece inasumible.
- Si el objetivo es reducir emisiones se pueden aplicar otras medidas (por ejemplo, incentivos positivos como subvenciones a tecnologías emergentes). La promoción de la electrificación nos está llevando a promover una estructura oligopolista.
- Este tipo de medidas van a incentivar movimientos de protesta por parte de la sociedad civil como los “chalecos amarillos” franceses.
- Si los diversos vectores energéticos tienen usos similares, habrá que desarrollar una reforma fiscal con principios coherentes. En este sentido, el ETS para el transporte puede ser un primer paso para intentar analizar estos conceptos. En cuanto a los temores que se han planteado ante la medida es necesario tener en cuenta que habrá un periodo transitorio de aplicación de la medida y mecanismos de estabilización del precio de CO₂ (como el mecanismo de reserva de estabilidad –MSR–). Es necesario tener en cuenta que, hoy en día, el transporte por carretera no paga las carreteras. Cuando haya mucho coche eléctrico habrá que ver como contribuyen a esos costes los vehículos eléctricos.
- El ETS es un mercado absolutamente tutelado. La regulación puede dar unos pasos adicionales en estos sectores sin necesidad de crear este tipo de instrumentos. Confiar la mayor parte de la reducción de emisiones al ETS es un error siendo más adecuado centrarse en medidas de corte regulatorio.
- La pregunta clave es si tenemos voluntad para descarbonizar a través de un proceso de electrificación basado en energías renovables. Por ejemplo, en el

caso español son muy reducidos los niveles de electrificación que considera el actual Plan integrado de energía y clima: apenas un 27 % de electrificación a 2030. Los consumidores tienen que recibir una señal precio efectiva, pero son necesarias otras medidas adicionales (estándares, medidas de “mandato y control” ...). En cualquier caso, la propuesta actual de creación de un ETS para transporte y edificación es confusa y no parece mostrar una fuerte determinación en la descarbonización de los sectores afectados.

- Es importante tener en cuenta que en la actualidad ya hay diferencias en los precios de los combustibles entre los estados miembros superiores a lo que supondría el ETS y ello no se ha traducido en ritmos de electrificación significativamente diferenciados por países. Esto tiene que ver con el hecho de que hay que hacer importantes inversiones por adelantado.
- Habría que trabajar más los mecanismos “predistributivos” para que las medidas no requieran *a posteriori* muchas medidas redistributivas. Además, habrá que prestar mucha atención a al impacto de las medidas sobre la eficiencia siendo cada vez más partidario de horizontes de regulación a medio plazo orientados a resultados, no a tecnologías.
- Sería necesario replantearse la cantidad y la calidad de la regulación. La excesiva regulación es un problema. En cuanto a la propuesta del ETS para el transporte, ya en 2008 el documento técnico que acompañaba a la propuesta de Directiva de ETS indicaba que no era recomendable un ETS específico para el transporte por varias razones: 1) existe regulación múltiple que afecta al sector; 2) hay un importante peso de emisiones indirectas; y 3) la relación coste-beneficio no era suficientemente positiva. La tramitación del expediente está poniendo de manifiesto importantes reticencias por parte del Parlamento Europeo, habiendo mucha incertidumbre sobre el resultado final.

3. REACCIÓN FINAL DEL PONENTE AL DEBATE

- El sector por carretera tiene que alinear sus acciones con los objetivos de descarbonización. Esto es irrenunciable. Lo que sí es debatible son los mecanismos para cumplir dichos objetivos.

- Hay que recuperar el principio de la neutralidad tecnológica para cumplir objetivos climáticos de forma eficiente.
 - Habrá que ver las distintas opciones tecnológicas más allá de la electrificación.
- Se nos presenta una batería de propuestas que contienen muchas medidas adicionales que aplican al mismo sector, lo que podría generar una sobrecarga regulatoria y de costes.

La taxonomía sostenible de la Unión Europea

11 de febrero de 2022

1. INTRODUCCIÓN GENERAL

En la taxonomía de actividades sostenibles para Europa juega un papel muy importante la voluntad política de la Unión Europea de utilizar el proceso de descarbonización de la economía como una oportunidad para la reindustrialización.

El Plan de Acción de Finanzas Sostenibles presentado por la Comisión Europea en 2018 fue una herramienta clave en este proceso. Dicho plan alineaba los incentivos de todos los departamentos de la Comisión en este ámbito.

Se pusieron en marcha dos grandes ejes de acción:

- Instrumentos *push*. Requerimientos prudenciales para nuevos fijar precios a la deuda que es carbónica.
- Instrumentos *pull*. Cuyo objetivo es que los bonos verdes sirvan como colaterales en la deuda de los bancos. Así podrían darse procesos de expansión monetaria (*quantitative easing*) basada en la hoja de ruta de descarbonización hacia la neutralidad climática.

Algunas medidas en este sentido fueron: los requisitos de información sobre riesgos vinculados al ámbito ESG (social, medioambiental, y gobernanza, en el acrónimo en inglés), el análisis desde de la perspectiva prudencial de los riesgos asociados a exposición medioambiental o social, la inclusión de las actividades ESG en los marcos de gestión de riesgos (por ejemplo, *stress test*), los marcos para promover la información y transparencia en el ámbito ESG...

En este entorno se fueron desarrollando regulaciones sobre la clasificación de instrumentos financieros, diseño de índices bursátiles basados en elementos relacionados con el cambio climático, sobre marcos de emisión de bonos verdes...

A partir de aquí se puso de manifiesto la necesidad de contar con un instrumento para clasificar el grado de alineamiento de las compañías con la sostenibilidad (actividades, inversiones...) y ahí se empezó a trabajar en la taxonomía de actividades sostenibles, con obligaciones de reporte y un mecanismo de clasificación.

Figura 1

Diagrama sobre requisitos de sostenibilidad y el reglamento de taxonomía sostenible



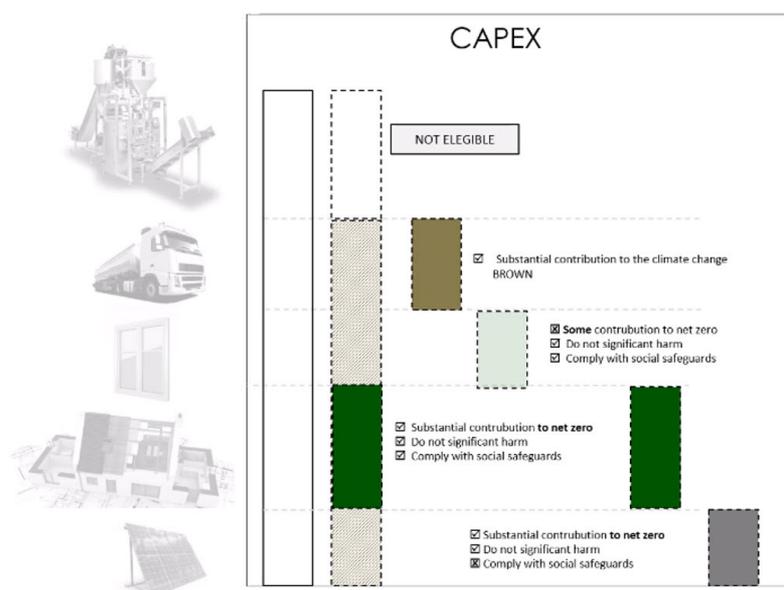
La taxonomía parte de la filosofía de que la curva de reducción de emisiones en Europa es de tal magnitud que se necesita que los activos que se desarrollen en la actualidad no podrán emitir gases de efecto invernadero en 2050. En el caso energético, la electricidad se tiene que generar respetando el límite máximo de 100 gramos de CO₂ por kWh.

A cada compañía se le indicará que parte de su inversión no es elegible (ya que no va a estar sometida a cambios en una economía con cero emisiones). Por su parte, todo lo que tiene contribución sustancial al cambio climático se queda fuera (habrá que decidir si es denominada "marrón"). Por último, estarán las actividades

con contribución significativa a la hoja de ruta hacia las emisiones netas nulas que, a su vez, no provocan un daño significativo sobre el resto de los objetivos.

Figura 2

Clasificación de actividades según la taxonomía



En 2023 habrá que empezar a reportar atendiendo a la taxonomía en términos de mitigación y adaptación al cambio climático (CAPEX, OPEX...). En 2024 esa información estará en manos de las entidades financieras (el público objetivo).

La taxonomía plantea algunos retos que habrá que ir abordando en el futuro. Por ejemplo, habría que introducir cambios en los indicadores (algunos de los KPIs son volátiles). Actualmente se podrían dar casos de aumentos de alineamiento con la taxonomía que se producirían en un contexto de incremento de emisiones de CO₂.

También es necesario resaltar que se le está pidiendo demasiado a este instrumento. No es suficiente para evaluar en conjunto una compañía o un banco.

Figura 3
Cronograma de implementación de la taxonomía

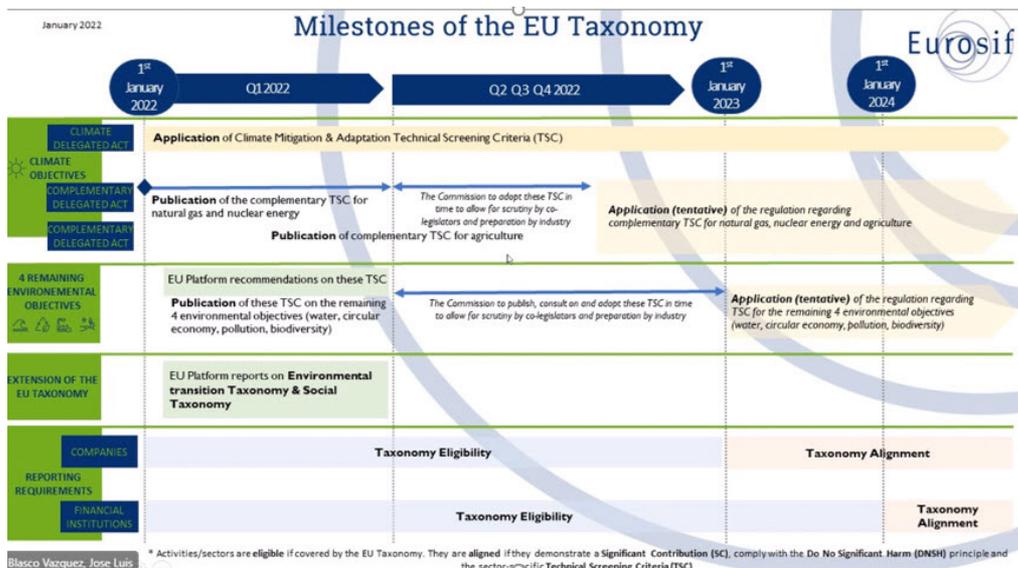


Figura 4
Extracto del acto delegado complementario a la taxonomía climática para gas natural y nuclear

4.29. Electricity generation from fossil gaseous fuels

Description of the activity

Construction or operation of electricity generation facilities that produce electricity using fossil gaseous fuels. This activity does not include electricity generation from the exclusive use of renewable non-fossil gaseous and liquid fuels as referred to in Section 4.7 of this Annex and biogas and bio-liquid fuels as referred to in Section 4.8 of this Annex.

The economic activities in this category may be associated with several NACE codes, notably D35.11 and F42.22 in accordance with the statistical classification of economic activities established by Regulation (EC) No 1893/2006.

An economic activity in this category is a transitional activity as referred to in Article 10(2) of Regulation (EU) 2020/852 where it complies with the technical screening criteria set out in this Section.

Technical screening criteria

Substantial contribution to climate change mitigation

1. The activity meets either of the following criteria:

- (a) the life-cycle GHG emissions from the generation of electricity using fossil gaseous fuels are lower than 100 g CO₂e/kWh.
Life-cycle GHG emissions are calculated based on project-specific data, where available, using Recommendation 2013/179/EU or, alternatively, using ISO 14067:2018 or ISO 14064-1:2018.
Quantified life-cycle GHG emissions are verified by an independent third party.
Where facilities incorporate any form of abatement, including carbon capture or use of renewable or low-carbon gases, that abatement activity complies with the criteria set out in the relevant Section of this Annex, where applicable.

(b) facilities for which the construction permit is granted by 31 December 2030 comply with all of the following:

- (i) direct GHG emissions of the activity are lower than 270g CO₂e/kWh of the output energy, or annual direct GHG emissions of the activity do not exceed an average of 550kgCO₂e/kW of the facility's capacity over 20 years;
- (ii) the power to be replaced cannot be generated from renewable energy sources, based on a comparative assessment with the most cost-effective and technically feasible renewable alternative for the same capacity identified; the result of this comparative assessment is published and is subject to a stakeholder consultation;
- (iii) the activity replaces an existing high emitting electricity generation activity that uses solid or liquid fossil fuels;
- (iv) the newly installed production capacity does not exceed the capacity of the replaced facility by more than 15%;
- (v) the facility is designed and constructed to use renewable and/or low-carbon gaseous fuels and the switch to full use of renewable and/or low-carbon gaseous fuels takes place by 31 December 2035, with a commitment and verifiable plan approved by the management body of the undertaking;
- (vi) the replacement leads to a reduction in emissions of at least 55% GHG over the lifetime of the newly installed production capacity;
- (vii) where the activity takes place on the territory of a Member State in which coal is used for energy generation, that Member State has committed to phase-out the use of energy generation from coal and has reported this in its integrated national energy and climate plan referred to in Article 3 of Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council⁸ or in another instrument.

Por último, en relación a la segunda propuesta de la Comisión Europea de acto delegado complementario a la taxonomía climática para gas natural y nuclear, es importante destacar que los criterios son muy restrictivos para ambas actividades (por ejemplo, la necesidad de reemplazar las actividades de generación eléctrica con elevadas emisiones).

2. DEBATE

2.1. Reflexiones generales en torno a la taxonomía

En términos generales se destaca la necesidad de contextualizar adecuadamente la taxonomía como un instrumento más en el marco de la ambiciosa hoja de ruta de descarbonización de la economía europea. Sobre éste todavía persisten algunas dudas y hay margen de mejora.

A continuación, se resumen intervenciones individuales:

- La pendiente de reducción de emisiones necesaria para cumplir objetivos europeos es muy acusada. Si se apreciara que la evolución no está alineada con los objetivos habría que aprovechar el ciclo de revisión de la taxonomía para introducir modificaciones.
- Es necesario tener en cuenta la visión de los inversores (un ejemplo interesante es la carta del CEO de Blackrock) y avanzar de forma coordinada con otras normas (por ejemplo, aquellas relacionadas con la divulgación financiera).
- Sería quizá más recomendable seguir un sistema de semáforos en lugar de una clasificación SÍ/NO. Una gama de colores permitiría dar cierto papel a las centrales nucleares.
- La normativa aprobada no ofrece suficientes garantías para evitar el *greenwashing*. Esto es especialmente relevante ya que este criterio de elegibilidad estará relacionado con la asignación de los fondos del plan de recuperación. En el centro

de los debates también se encuentran las posiciones de países importantes como Francia o Alemania.

- Es muy pertinente establecer un ciclo de revisiones de cinco años para permitir una adaptación al nuevo contexto.
- Aunque la normativa aprobada tiene elementos que le confieren robustez puede haber percepción de *greenwashing*.
- Teniendo en cuenta el actual contexto de los mercados de capitales globales no parece que la taxonomía vaya a premiar con un coste de capital más bajo a los inversores verdes.
- Hay que ir más allá de Europa y abordar también la sostenibilidad de las inversiones en China e India, donde todavía persisten fuertes inversiones en carbón.
- El objetivo de la taxonomía no es impedir las inversiones “marrones” sino dirigir flujos a inversiones más sostenibles. Además, hay que tener en cuenta las asimetrías que se producirán en función de la propiedad de las empresas y de si son empresas cotizadas o no. Por ejemplo, la mayoría de las plantas nucleares no se financian por agentes privados; suelen ser programas de estado que no están sujetos a la taxonomía.
- La situación actual muestra un ciclo muy curioso. Primero, las petroleras privadas están retribuyendo al accionista en lugar de invertir. Dicha caída de inversiones –especialmente en exploración y producción y en el ámbito del gas natural– hace que crezca la cuota de mercado de la OPEP que, a su vez, tiene mayor capacidad para aumentar precios generando presiones inflacionistas. La inflación genera un aumento de los tipos de interés lo que impactará en el coste de las energías renovables porque su coste es fundamentalmente fijo y necesitan financiación.
- La aprobación de la taxonomía confirma que la UE adopta un enfoque de economía de mercado para resolver la cuestión ambiental y climática.

- Toda política o regulación que tenga que ver con la transición energética debe estar basada en un diagnóstico científico y un presupuesto de carbono, que tenga en cuenta la proporción de reservas de gas y petróleo que tendrán que quedar sin explotar para cumplir los objetivos climáticos.
- La taxonomía es solamente una pieza más. Es solo una manifestación más de lo difícil que es implementar objetivos climáticos. Mientras sigamos teniendo esta “disonancia” entre los apoyos que manifiestan los votantes y los costes que realmente están dispuestos a asumir, el problema persistirá. Sin inversiones en gas y petróleo habrá un periodo intermedio muy problemático.
- La taxonomía es otra medida más que quiere influir sobre la oferta. Pero hace falta influir sobre la demanda.

2.2. El papel del gas y la nuclear en la taxonomía

Parte importante de los asistentes no creen que el acto delegado presentado por la Comisión Europea conceda mucho margen para las inversiones de gas natural y nuclear, dados los estrictos requisitos establecidos para incluir dichas inversiones en la taxonomía. Si bien es cierto que la percepción social puede ser distinta.

A continuación, se resumen las principales intervenciones individuales:

- El Gobierno de España se ha posicionado en contra de esta propuesta de la Comisión Europea a pesar de las decisiones adoptadas en materia de ampliación de vida de las nucleares y promoción de España como *hub* de gas.
- La nuclear no emite CO₂ pero tiene mucho impacto ambiental. Es difícil que vaya a promoverse.
- Es difícil amortizar un ciclo combinado de gas natural en el plazo dado por la normativa.
- El acto delegado fija condiciones muy restrictivas para el gas y la nuclear pero la percepción social de la conversación asociada genera una terrible confusión.

- La vía del acto delegado no es adecuada para un cambio que modifica los fundamentos de la política energética. Esto invalida la credibilidad del propio ejercicio.
- El gas y la nuclear no son verdes ni lo van a ser, pero son inversiones necesarias a lo largo del proceso de transición energética. La demanda de gas se espera que siga creciendo hasta 2040.
- El papel de Francia y Alemania es crucial. Ya se sabe que Francia invertirá en seis centrales nucleares.
- En el caso del gas, las compañías privadas reducirán inversión en actividades no sostenibles cuyo hueco lo acabarán cubriendo las compañías públicas.
- Los políticos siguen imponiendo una serie de medidas independientemente del progreso tecnológico. Eso va a perjudicar al ciudadano de a pie. La nuclear contribuye de forma importante a la lucha contra el cambio climático.
- Es necesario tener en cuenta que China e India seguirán invirtiendo en carbón para no perjudicar la competitividad y la seguridad del sistema energético europeo.
- Hace unos años se decía que el gas natural estaba como transición hacia un modelo basado fundamentalmente en energías renovables. Cada vez está más claro que el sector del gas tiene en mente un papel mucho más dilatado para el gas natural (apuntalado en algunos casos en las narrativas de la “neutralidad tecnológica” y en su papel para la producción de hidrógeno).
- Hablar de escalas de grises en la taxonomía no afianza el ciclo combinado de gas natural ni la central nuclear, sino la captación de los fondos de recuperación europeos para otro tipo de proyectos basados en *greenwashing*.

2.3. Reacciones finales a las intervenciones y cierre

Este apartado incluye un resumen de las reacciones del ponente de la introducción a los comentarios y dudas planteadas a lo largo de la conversación:

- La taxonomía no es la única herramienta para guiar los procesos de inversión hacia la descarbonización. En principio, la taxonomía está dirigida a los emisores de los productos financieros. De hecho, los criterios para los test de estrés de los bancos centrales son distintos.
- La taxonomía es un tema complejo que requiere un análisis sosegado de los contenidos presentados.
- Esta taxonomía es voluntaria. No se va a prohibir invertir en activos que no estén incluidos en este marco.
- Las cláusulas incluidas en el acto delegado inhabilitan *de facto* la inclusión de las centrales de gas natural y nuclear, pero el lenguaje final permite una victoria política para Alemania y Francia.
- Desde el punto de vista político, vamos a tener los “semáforos” que se han comentado antes de final de año. Va a haber una taxonomía de transición, que es donde está la solución para no estigmatizar a soluciones temporales (por ejemplo, quemar residuos urbanos).
- Es necesario ser cuidadoso para no enviar señales confusas a los mercados. Hay que ser científicamente rigurosos y para ello hay que destacar que para incluir una actividad en la taxonomía la tecnología no debe emitir CO₂.
- La mayor parte de las taxonomías internacionales (ej. Oriente Medio, Chile, Brasil, R.U...) tienen un bloque común parecido. De hecho, el gas natural no se ha incluido ni en la taxonomía coreana ni en la de Rusia. No obstante, si el debate político acaba influyendo en los ejercicios técnicos de los distintos países podrían producirse distorsiones.

Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria

22 de abril de 2022

1. INTERVENCIÓN INICIAL

Dentro del Libro blanco sobre la reforma tributaria se incluye un capítulo de fiscalidad medioambiental que tiene entre sus principales objetivos justificar la importancia sistémica de la fiscalidad medioambiental en el conjunto de la reforma fiscal y ofrecer un catálogo de soluciones a corto, medio y largo plazo.

El capítulo se estructura en 6 apartados y contiene 19 propuestas de detalle asociadas con las áreas prioritarias.

1.1. Diagnóstico

- El peso actual de los impuestos medioambientales en España es muy reducido (1,8 % vs. 2,4 % media UE).
- El Informe de la Comisión Lagares distinguió entre impuestos medioambientales (en rigor) e impuestos “pretendidamente” medioambientales que tenían fundamentalmente naturaleza recaudatoria (parte importante de los impuestos autonómicos definidos como ambientales tienen esta naturaleza).
- La regulación actual es compleja y asistemática, con deficiencias cualitativas y cuantitativas, las figuras concretas son heterogéneas y sin configuración.
- El sistema fiscal actual no contribuye al cumplimiento de los objetivos medioambientales de España (transición ecológica, la descarbonización...).

1.2. Mensajes principales

- Proteger el medioambiente es un compromiso jurídico.

- El papel de la fiscalidad es esencial para dar contenido al principio “quien contamina paga”.
- Algunas ideas básicas consideradas en los trabajos:
 - Gradualismo y atención a la situación macroeconómica.
 - Compensaciones a colectivos afectados.
 - Protección de la competitividad.
 - 19 propuestas de reforma y figuras nuevas.
 - Simulaciones ilustrativas del impacto.

1.3. Premisas y directrices

- Racionalidad medioambiental. Los tributos medioambientales son relevantes para la transición ecológica y para proteger la salud (mitigación de la contaminación). La fiscalidad debe integrarse en el marco regulatorio y en el contexto fiscal para evitar sobreimposiciones. Por ejemplo, en el análisis se ha tenido en cuenta el marco de políticas europeas incluido en el paquete *Fit for 55* presentado por la Comisión Europea en julio de 2021.
- Coordinación y complementariedad con el contexto regulatorio y medioambiental (semestre europeo). Se han tenido también en cuenta todas las cuestiones relacionadas con la gobernanza y las competencias tributarias.
- Efectividad. Se busca abordar una transformación efectiva de las inversiones y decisiones en el ámbito de las tecnologías limpias y trabajar en la adecuada asignación del nivel competencial.
- Áreas prioritarias de actuación.
 - Electrificación sostenible en línea con la ley de cambio climático.

- Movilidad sostenible y compatible con la transición ecológica.
- Economía circular (por ejemplo, en el sector residuos y extracción de materias primas).
- Incorporar los costes medioambientales al precio del agua.

1.4. 19 propuestas en torno a las áreas de actuación

- Electrificación sostenible: supresión del impuesto de producción eléctrica, mejoras en el diseño y efectividad de impuestos autonómicos, modificaciones de impuestos a la electricidad para promover electrificación (por ejemplo, reducir el tipo de gravamen al mínimo).
- Movilidad compatible con la transición ecológica (aquí está el grueso de las propuestas): cambios en la tributación de los combustibles (aviación, marítimo, agrario...), equiparación de la fiscalidad gasolina y diésel, modificación del impuesto a la electricidad, modificación del impuesto de matriculación, modificación del impuesto de circulación, creación de un tributo local a la congestión incorporando el factor de contaminación acústica, pagos por el uso de infraestructuras viarias, creación de un impuesto por billetes de avión.
- Circularidad: reformulación del impuesto municipal de residuos, creación de un impuesto sobre fertilizantes nitrogenados...
- Uso del agua: coordinación y cooperación para mejorar el diseño de los impuestos autonómicos, reforma de tributos para cobertura de costes a infraestructuras hidráulicas, tributo sobre la extracción de recursos hídricos...

2. DEBATE

A lo largo de todas las intervenciones y cuestiones presentadas por los asistentes se destaca el contexto complicado debido a las tensiones inflacionistas (originadas

en parte importante por la evolución de los precios del gas natural), la preocupación del impacto de este tipo de medidas en la competitividad y los potenciales retos en términos de aceptación social. Varias intervenciones han apoyado medidas para promover la progresividad de las figuras fiscales y reforzar la incorporación del principio “quien contamina paga” al marco fiscal español.

■ A continuación, se resumen intervenciones individuales:

- La fiscalidad es el elemento transversal más importante para cambiar comportamientos. No obstante, no es suficiente, por lo que es importante aplicar el principio “quien contamina paga”. Adicionalmente, se deben llevar a cabo determinadas actuaciones y además habrá que abordar su potencial regresividad.
- La regulación y fiscalidad española no apuesta por la electrificación sostenible. Se echa en falta además un marco de transferencias entre sectores; sería útil plantearse medidas para transferir la recaudación de impuestos sobre vehículos convencionales para promover vehículos eléctricos.
 - o Se avanza en la progresividad del impuesto de circulación en función de las características del vehículo, pero no se dice nada sobre la progresividad en función del consumo energético o por renta. No está de acuerdo con la negación de partida a modificar el IVA.
- Se destacan dos cuestiones. En primer lugar, hay margen para aumentar la fiscalidad medioambiental en España y es posible reducir los impuestos a la electricidad llegando a un impacto final equilibrado. Pero hay un pequeño punto débil porque los impuestos sobre hidrocarburos son regresivos (el impacto sobre el primer y segundo decil es muy negativo). Por esta razón habrá que articular mecanismos de compensación. En segundo lugar, le sorprenden las conclusiones del libro blanco con relación al agua. En su día cuando se hablaba de cánones hidráulicos se hablaba más de tasas (basadas en coste) que de tributos. El informe destaca que la recaudación cubre solo un 60 % de los costes. Llama la atención este desequilibrio.

- Sería interesante plantear que parte de la recaudación de impuestos energéticos se destinara a ayudas en la transición energética para sectores que tienen que cambiar sus procesos productivos.
 - Los impuestos indirectos también tendrían que ser progresivos.
 - Los impuestos al diésel en el ámbito de la agricultura y la pesca habrá que diseñarlos con cuidado porque tienen una incidencia importante en la cadena de valor. Especialmente pequeñas y medianas empresas. Es necesario plantear un esquema robusto de ayudas a estas empresas.
 - Aunque no es un impuesto medioambiental, podría ser oportuno plantear un impuesto variable sobre la electricidad generada con agua. Tendría una finalidad meramente recaudatoria.
 - Los impuestos a la electricidad deberían reducirse como medida de apoyo a la electrificación, diferenciando claramente entre los que contaminan y los que no (ej. en el caso del impuesto sobre la producción eléctrica).
 - Será importante tener en cuenta el impacto sobre la competitividad de la industria y los flujos comerciales internacionales, así como sobre el nivel de precios que afronta el ciudadano de a pie.
 - Varias preguntas: ¿se pretende revisar todos los aspectos fiscales del país?; ¿se abordará la progresividad de impuestos indirectos? ¿Se aborda también la fiscalidad que afecta al sector de la pesca? (elemento comparativo con Europa).
- o Hay que considerar especificidades sectoriales. En el caso de la pesca, existen importantes retos a su viabilidad.
- Se aprecian dificultades para poner en marcha medidas fiscales como las propuestas en el libro blanco en un contexto donde los precios de la energía están especialmente altos.
 - Independientemente de las recomendaciones de este libro blanco los impuestos van a subir sí o sí por los elevados niveles de deuda y el déficit fiscal.

Preocupa la competitividad porque la mayoría de estos impuestos se concentran en el sector transporte, lo que impacta al conjunto de la cadena de valor. En este sentido se debería incluir un análisis detallado del impacto en el PIB.

- Este tipo de instrumentos fiscales no van a ser suficientes para abordar con éxito el reto climático o la problemática en términos de seguridad energética, será necesario implementar obligaciones, estándares, regulaciones directas al consumo...
- Siempre desde los compromisos jurídicos habrá que coordinarse con los marcos comunitarios. En particular después del *Fit for 55* esto será importante. También a nivel internacional con los futuros ajustes en frontera por emisiones de CO₂.
- Tratar de corregir desacoplamientos con los objetivos medioambientales, ordenar la cascada tributaria haciéndola más eficiente... En los términos más puntuales de simplicidad, compensación... Serían necesario adaptar instrumentos en España a la altura de las circunstancias.
- Este informe llega en un contexto económico, político y social muy complicado. Las propuestas son muy razonables pero el gobierno que quiera actuar se encuentra con las manos atadas. Habría que dejar claro a la sociedad la finalidad. Sería importante ver si se puede vincular al Fondo de Sostenibilidad del Sistema Eléctrico. La recaudación es fundamental desde un punto de vista político.
- En relación con el territorio, la fiscalidad territorial es una cuestión que afecta muy de cerca a los proyectos renovables. En muchas CC. AA. se ha puesto fiscalidad sobre energías renovables y sería necesario abordar esto.
- En el contexto actual, se están proponiendo medidas “de precio” como la minoración de ingresos a las tecnologías “inframarginales” del mercado eléctrico por el precio del gas, lo que afecta negativamente a las energías renovables dando señales contradictorias a la transición energética.

- En la medida en que la electricidad es un bien esencial, el aumento del precio de la electricidad introduce sobrecostos al conjunto de la economía (inflación) y tiene también impacto sobre los niveles de producción. Esto generaría una dinámica de inflación y contracción. ¿Hasta qué punto no está pasando esto ahora por impuestos y por la evolución de los precios? ¿En qué medida se han analizado todos estos efectos indirectos, ajustes...? ¿Qué mecanismos de ajuste podría haber dentro del propio diseño?
- Se pregunta si se han tenido en cuenta medidas de aceptación social y si apuntan a trabajos futuros en el ámbito de la aceptación social (encuestas, debates...).
- Cuando se analizó la media del “Fondo de sostenibilidad del sector energético” se tuvo en cuenta su impacto en el sector transporte y en el PIB. Se producían reducciones importantes de PIB y bienestar. La clave es qué alternativas hay disponibles teniendo en cuenta la elasticidad de la demanda. En este marco habrá que desarrollar medidas compensatorias y tener muy en cuenta la progresividad de los impuestos. El IVA, en general, es un impuesto progresivo en su implementación. Paga más el que más consume. Otra cosa es la comparativa entre productos. A veces es más efectiva una ayuda por renta que modificar el IVA para ser progresivo. Se puede dar ayuda directa al consumidor.
- Sobre el ajuste en frontera, es un tema fundamental pero el problema es que la subida de precios de los productos domésticos podría penalizar a los productos exportadores. La propuesta actual de ajuste en frontera presenta deficiencias que habrá que abordar en el proceso de negociación entre instituciones.
- Sobre el principio “quien contamina paga” es clave tener claro quién contamina. ¿Hasta qué punto hay un concepto único de quien contamina? Se ha dado el caso de impuestos que prohibían en la ley repercutir el coste.
- No se ha comentado nada sobre la edificación sostenible. ¿Está contemplado el vetar una tecnología? En el fondo esta decisión tiene un precio sombra.

- Se ha hablado de armonización europea y habría que ver cómo impacta todo esto en la competitividad de la industria europea. Todo esto impacta sobre el aumento de costes.
- Entre un libro blanco y el mundo político (con ministerios, CC. AA., aparato legislativo...) existe una brecha impresionante. Cuando se trata de implantar recomendaciones y medidas concretas se hacen necesarios instrumentos técnicos: hojas de ruta, marcos de gobernanza... Para bastantes temas hacen falta libros blancos sobre temas mucho más concretos. La pregunta última es ¿la verdad, sirve para algo un libro blanco?

3. RESPUESTA DE LA PONENTE

- Se ha pretendido hacer un documento didáctico que vaya más allá del contexto actual y se pueda utilizar para el futuro.
- Desde el punto de vista ambiental, se pide que sea efectivo el principio “quien contamina paga” y que sea inspirador, junto con el principio de capacidad económica. El contenido de dicho principio es un concepto jurídico indeterminado pero que está citado en los tratados de la UE. Algunas reflexiones adicionales:
 - La regulación actual sobre el principio quien contamina paga es insuficiente.
 - Hay hueco para aumentar la fiscalidad ambiental para España al nivel de su entorno. Se apuesta porque sea un instrumento para financiar otras políticas públicas.
 - El principio quien contamina paga debería concretarse a través de la definición del hecho imponible.
 - Se destaca la experiencia de Suecia, donde un impuesto de CO₂ no solo redujo las emisiones, sino que subió el PIB.
 - El tema de los ajustes en frontera por emisiones de CO₂ (CBA, en sus siglas en inglés) se aborda, pero de forma general porque se está desarrollando dentro de la UE en el marco de las negociaciones del paquete *Fit for 55*.

- El grupo de expertos también abordó el tema de las transferencias de impuestos. Se ha incluido que todas las propuestas son susceptibles de un desarrollo técnico que tendrán que hacer los ministerios.
- Existe un capítulo específico de IVA donde se abordan muchas de las cuestiones planeadas.
 - El IVA es un impuesto al consumo y no se puede admitir el carácter progresivo.
- El instrumento fiscal es una pieza como otra cualquiera que tiene que encajar en el resto del marco regulatorio.
- En tema de transparencia y aceptación fiscal se ha visto en el barómetro fiscal que la sociedad aprueba subidas de impuestos para proteger el medioambiente.
- El uso finalista de la recaudación es una alternativa porque es un mensaje muy claro a la sociedad, viendo que el esfuerzo que se pide se utiliza para objetivos concretos.
- En el libro blanco también se incluye como recomendación la necesidad de elaborar estudios *ex ante* y *ex post* sobre temas fiscales e incentivos asociados.
- Muchos incentivos fiscales no funcionan porque los costes indirectos de aplicar esas deducciones son muy elevados. Hay que analizar si se revisan o no. A veces cuesta más gestionar el impuesto que lo que se recauda.
- No se ha incluido el tema de CC. AA. en el ámbito de propuestas, pero si se han hecho reflexiones sobre la necesidad de que haya una ley marco de fiscalidad ambiental que regule los mínimos.
- Si las deficiencias están detectadas, habrá que corregir lo que está mal, aunque el momento económico no sea el más adecuado para otras cuestiones.

- Si hay alternativas de compensación sobre determinadas figuras impositivas deberían estar explicitadas en la propia ley. Estas ayudas fiscales pueden ser vía crédito de impuestos, exenciones fiscales... También es importante la gobernanza para que los fondos lleguen a los destinatarios y haya una coordinación adecuada entre administraciones.
- Existe un consenso amplio sobre la necesidad de reducir el impuesto sobre la producción eléctrica y sobre su efecto nocivo y distorsionador.
- Todos los impuestos deberían ayudar al cambio tecnológico prohibiéndose lo verdaderamente dañino en términos medioambientales. Los instrumentos deben ser coherentes y coordinados.

Medidas de emergencia adoptadas en España para abordar la crisis energética

10 de junio de 2022

1. INTRODUCCIÓN E IDEAS DESTACADAS

Durante la sesión se han analizado las medidas de emergencia presentadas por el Gobierno de España para hacer frente a la crisis de precios de la energía agravada tras el inicio del conflicto bélico en Ucrania.

A lo largo de las intervenciones se han destacado las siguientes ideas generales:

- Las medidas presentadas (por ejemplo, “el techo” al precio del gas, subvención de 20 céntimos a los precios de los hidrocarburos, minoraciones de ingresos a agentes del mercado eléctrico...) carecen de planteamiento estructural y podrían estar desalineadas con objetivos de largo plazo como la reducción de emisiones o la mejora de la eficiencia energética.
- La metodología de fijación de precio de la energía del Precio voluntario para el pequeño consumidor (PVPC) en el marco de la tarifa regulada – vinculada directamente al mercado spot de la electricidad– está detrás del fuerte impacto económico y mediático del incremento de precios de la electricidad derivado del aumento de los precios del gas natural. Se debería abordar este tema de forma prioritaria.
- Se debería emprender la reforma del mercado eléctrico para incentivar la contratación a largo plazo, donde se reflejen las señales adecuadas de inversión en el marco de la transición energética. Se plantean dudas sobre sostenibilidad económica y social de la situación de precios actual del mercado eléctrico.

- Se deben priorizar las medidas de ahorro energético de manera eficiente y no perder de vista los objetivos de descarbonización, donde las inversiones en energías renovables juegan un papel clave.

2. RESUMEN DE INTERVENCIONES INDIVIDUALES

- Son medidas tácticas sin planteamiento estructural. En lugar de establecer un descuento de 20 céntimos por litro, se podría haber reducido el impuesto a hidrocarburos. Se está generando la percepción de una economía de guerra.
- Es muy negativo que la problemática del PVPC sea lo que guíe las medidas de intervención del gobierno en el mercado eléctrico. El “techo” al precio del gas tiene sentido en un contexto de economía de guerra y probablemente sea una medida que se exporte al resto de Europa.
- Las medidas de minoración de ingresos en el mercado eléctrico tendrán efectos colaterales negativos sobre la contratación a plazo. Además, hay serias dudas sobre la capacidad de la Comisión Nacional de Mercados y Competencia para gestionar el volumen de información que llevan asociado muchas de las medidas.
- Preocupa la pérdida de perspectiva. Se está aprobado mucha regulación que posteriormente es modificada introduciendo mensajes contradictorios. Mas allá de la crisis energética se ve que el Estado no tiene herramientas para abordar esta crisis. La política exterior tampoco está ayudando (relaciones con Argelia, Marruecos...). Hay falta de capacidad en este sentido también.
- Todas las medidas se acaban centrandó en el sector eléctrico cuando solo es el 22 % del consumo final. En paralelo se subvencionan los productos petrolíferos con 20 céntimos. La solución debe basarse en acelerar la implantación de energías renovables, promoviendo un marco que fomente la inversión.
- España contaba con elementos muy positivos en su marco de política energética (por ejemplo, el Plan Integrado de Energía y Clima –PNIEC–), que se

han visto alterados negativamente por el ruido en torno al precio de la electricidad.

- La Comisión Europea ha dejado claro en varias ocasiones que no hay que modificar elementos vinculados a la señal de precio de CO₂. A pesar de esta advertencia, el gobierno español ha vuelto a proponer medidas que alteran esta señal en el mercado eléctrico.
- Era evidente desde hace muchos meses que habría que cambiar el PVPC; elemento también destacado por la Comisión Europea.
- Se aprecian dos líneas básicas de acción por parte de los responsables del gobierno: por un lado, una narrativa muy potente en torno a la necesidad de modificar el diseño del mercado eléctrico y, por otro, la defensa del autoconsumo como forma prioritaria de despliegue renovable. Ese último punto no es compatible con una senda ambiciosa de despliegue de solar fotovoltaica al ritmo que marcan los objetivos.
- Un asistente se posiciona en contra de esta última reflexión, indicando que la normativa aprobada por el gobierno ha mostrado precisamente lo contrario.
- La prioridad debería ser el ahorro de energía con medidas de mandato y control. (limitaciones de velocidad, instalación de termostatos, transporte público, rehabilitación ...). Pero estamos casi en periodo electoral y se ve difícil que el gobierno empiece a aplicar medidas de control del consumo de energía.
- El planteamiento del *REPOWER EU* es positivo, pero se están poniendo objetivos difíciles de cumplir, por ejemplo, el objetivo de potencia solar a 2025/2030. Habría que instalar 8.000 MW anuales adicionales a los que ya marca el PNIEC a 2025. En este sentido preocupa que las señales europeas pierdan credibilidad.
- En el contexto actual ningún político va a estar interesado en anunciar restricciones al consumo. Va a ser muy difícil aprobar medidas de ahorro energético.

- Se ha perdido la carta de navegación. Se está continuamente hablando del precio de la electricidad en España y, sin embargo, es uno de los más reducidos de Europa. Es muy difícil adoptar una respuesta consistente en el contexto actual donde hay que adoptar medidas cada 15 días. La introducción de distorsiones al mercado tiene un impacto muy negativo, se deberían arbitrar impuestos y ayudas en lugar de alterar la señal de precio.
 - Es necesario permitir que las empresas desarrollen coberturas de riesgo y promuevan la contratación a largo plazo. El establecimiento de un techo al precio del gas genera distorsiones en este sentido ya que el firmante de un PPA tiene que seguir contribuyendo a financiar esta medida.
- En vista de una situación disruptiva, muchos de los marcos de las últimas décadas deben replantearse. Una reforma del mercado eléctrico será esencial para promover la electrificación.
- Muchas empresas no desarrollan estrategias activas de cobertura de riesgo de precio porque anticipan intervenciones del gobierno cuando el precio sube por encima de determinados niveles.
- Es necesario abordar una reforma del mercado eléctrico dada la insostenibilidad de la situación actual y apostar por la mejora de la eficiencia energética como un eje básico de actuación.
- En general en Europa se ha apostado por el principio de mercado. De hecho, durante muchos años se ha apostado por mercados spot de gas en Europa. Esto es muy importante para evitar una espiral inflacionista a lo largo de toda la economía.
- El techo al precio del mercado del gas es una medida contraria al entorno privado en el que se desenvuelve el sector energético español. Por otro lado, en el ámbito del sector eléctrico se debería abordar la reforma del PVPC para minimizar el impacto de los elevados precios del mercado mayorista en la tarifa.

- El *REPOWER EU* tiene objetivos que no son creíbles. Es muy probable que la respuesta europea a la crisis actual vaya a aumentar la generación nuclear y del carbón en Europa.

- Varias aclaraciones en torno al mercado de la electricidad, el marginalismo y la dependencia del gas natural:
 - El mercado de electricidad no es exclusivamente el mercado diario. El coste marginal de largo plazo se sitúa en torno a los 60/70 euros (por los objetivos de renovables y eficiencia energética a 2030). Habría que desarrollar mercados de largo plazo para que aflorara ese precio. Se necesita un mercado líquido de referencia de largo plazo.

 - Es inaudito que quede un 30 % de la demanda en el mercado diario. El volumen debería ser muy inferior, centrándose exclusivamente en balancear demanda y generación minuto a minuto.

 - El informe de ACER es tímido en este sentido. No han abordado de manera robusta el desarrollo del mercado de largo plazo. Los mercados a corto plazo en la transición energética van a ser caóticos porque se van a hacer muy volátiles.

 - El problema de los clientes industriales no lo ha generado el gobierno, los industriales tienen que desarrollar sus propias coberturas de precio.

- Se pregunta por las razones que hay detrás de la reducida contratación en el mercado a plazo. A continuación, se resumen algunas respuestas:
 - En entornos de precios de la electricidad reducidos no había incentivos a contratar a largo plazo.

 - El mercado español se encuentra poco maduro para demandar estos productos (el volumen de transacciones en OMIE es muy reducido), con mayor tendencia a enfocarse en planteamientos de corto plazo.

- Esta tendencia se ve agravada por la percepción de que el gobierno intervendrá si hay precios elevados.
- Existen tensiones entre la administración y los agentes del mercado en el contexto de la situación disruptiva que se está viviendo. No se está yendo suficientemente rápido en la implementación del *Fit for 55* y el *REPOWER EU*. Hay además dudas sobre la credibilidad de este paquete de medidas.
- Este contexto de crisis concatenada pone en evidencia las debilidades del actual sistema energético. Hay que tener claro que el enfoque es reducir la dependencia de combustibles fósiles y reducir la demanda de energía de forma eficiente. Todas las medidas deben ir en esa dirección. Algunas propuestas:
 - Hay que obligar a que los coches lleven limitadores de velocidad.
 - Es necesario eliminar la subvención de 20 céntimos por litro de combustible.
 - Hace falta una reforma del mercado eléctrico mucho más profunda que separe el mercado de largo plazo del de corto plazo.
- La lucha contra el cambio climático y la reducción de la demanda de energía deben ser dos prioridades. En cuanto al diseño de mercado, preocupa un desacoplamiento entre las señales de largo y corto plazo. Los precios van a ser más volátiles y habrá que diseñar productos que den estabilidad. Se podría optar por regulación tradicional, basada en coste de servicio y a nivel de estado, pero ello no permitiría la consolidación de un mercado europeo.

Información Publicaciones / Publications Information:

Funcas
Caballero de Gracia, 28
28013 Madrid
España / Spain
Tfno. / Phone: +34 91 596 54 81
Fax: +34 91 596 57 96
publica@funcas.es

P.V.P.: Suscripción anual papel, 25 € (IVA incluido)
Edición digital, gratuita



ISSN: 2445-2726
Deposito Legal: M-7537-2016