

PARTICIPACIÓN DE NATURGY EN LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA A LA APROBACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY DEL IMPUESTO SOBRE LAS EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO QUE GENERAN LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS

A continuación, se presentan los comentarios del Grupo NATURGY a la consulta pública previa para la aprobación en Cataluña de un impuesto generalista sobre emisiones de gases de efecto invernadero con afección directa sobre las actividades económicas emisoras.

1. Las actividades económicas incluidas en la disposición final undécima de la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático son las instalaciones sujetas a la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 13 de octubre y las actividades incluidas en el anexo I.1 de la Ley 20/2009, aunque no tengan instalaciones sujetas a la Directiva 2003/87/CE.

¿Cómo creéis que puede afectar la aplicación de un impuesto en aquellas instalaciones que ya están sometidas al régimen de comercio de derechos de emisiones de la UE?

El impuesto que se plantea implica un coste adicional para las actividades e instalaciones sujetas a la Directiva 2003/87/CE, con alto riesgo de fuga de la actividad económica emisora fuera de Cataluña sin una efectiva reducción de las emisiones.

Cabe recordar que, a diferencia del impuesto propuesto, la Directiva 2003/87/CE se desarrolló bajo el principio de integridad del mercado interior para evitar distorsiones de la competencia, adoptando un mecanismo de ajuste en frontera que minimizara el riesgo de fuga de la actividad fuera de la Unión Europea con la consiguiente pérdida de relevancia económica de los países miembros y sin la consecución de reducción de emisiones.

En el ámbito concreto de la generación eléctrica, la introducción del impuesto propuesto afectaría directamente a la competitividad de los ciclos combinados ubicados en Cataluña que participan en el mercado ibérico de la electricidad (España y Portugal). Recordemos que éste es un mercado marginalista que resulta de la cobertura horaria de la demanda eléctrica ibérica con la producción de las centrales que ofertan energía al menor precio, independientemente de su tecnología y ubicación. Dicho mercado se caracteriza por disponer de un exceso de oferta, por lo que la introducción de medidas fiscales diferenciales entre territorios afectará directamente a la competitividad en el mercado de las centrales a las que apliquen laminando de facto las eventuales ventajas logísticas y operativas que éstas pudieran tener.

Cabe destacar como ejemplo la pérdida de competitividad experimentada por los ciclos combinados ubicados en Cataluña tras la aprobación en 2020 del Impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente de la Ley 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente. En la figura 1 puede apreciarse que, hasta la introducción de dicho impuesto

autonómico en 2020, el funcionamiento de los ciclos combinados ubicados en Cataluña era de media aproximadamente un 145% el del resto de ciclos de la Península Ibérica, mientras que tras la aprobación de la medida dichos ciclos apenas alcanzan el 80% del funcionamiento de los ciclos de la Península, al tener que hacer frente a un impuesto que ha encarecido sus ofertas al mercado sin reducir globalmente las emisiones, pues lo único que se ha conseguido ha sido desplazar fuera de Cataluña el punto geográfico donde se genera la energía.

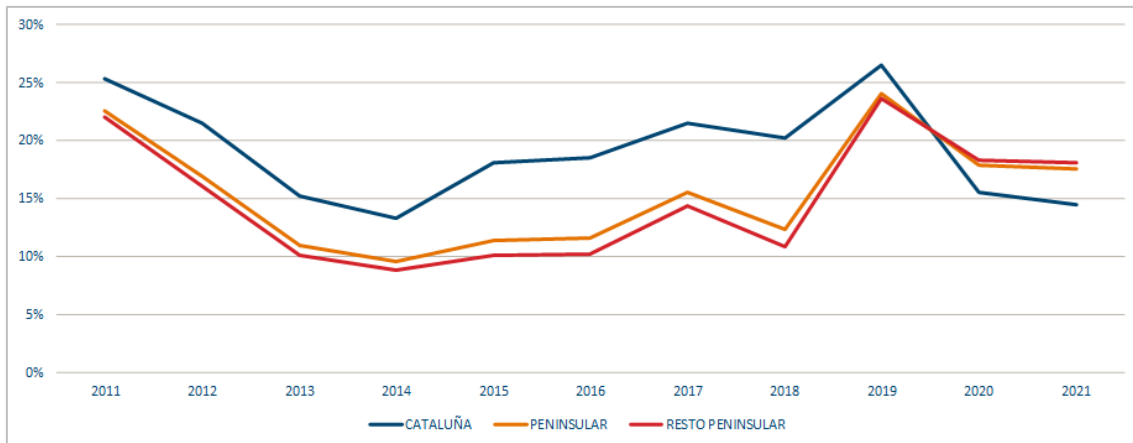


Figura 1. Evolución del funcionamiento de los ciclos combinados ubicados en Cataluña vs. Media Peninsular, calculado como el ratio (%) de Energía real generada / Energía máxima teórica que se podría generar a potencia nominal

¿Consideráis que puede haber motivos para el establecimiento de un sistema de bonificaciones? ¿Y uno de exenciones?.

Consideramos que se trata de un impuesto cuya configuración no es justificable, que incurre en un supuesto de doble imposición con el Impuesto sobre el Valor de Producción de Energía Eléctrica regulado por el Estado y que vulnera lo establecido en la LOFCA respecto de la capacidad de imposición de nuevos tributos por parte de las Comunidades Autónomas, por lo que no debería ser aprobado ni entrar en vigor.

Cabe recordar que esta materia está siendo debatida en la Unión Europea, a raíz de la propuesta legislativa de la Comisión “Fit for 55”, que entre otras medidas contempla una revisión de las directivas fiscales sobre la energía, o una ampliación del régimen de comercio de derechos de emisión, pero también un mecanismo de ajuste de carbono en frontera para que no se socave la competitividad de la industria europea.

Adicionalmente, desde el punto de vista estrictamente fiscal, el impuesto que se pretende introducir supone una doble imposición contraria a la legislación sobre financiación de las Comunidades Autónomas, al gravar el mismo hecho imponible y con idéntica motivación que el Impuesto sobre el Valor de la Producción de Energía Eléctrica aprobado por el Gobierno de España en la Ley 12/2015.

¿En caso afirmativo, cuáles tendrían que ser los requisitos y los criterios a seguir?

Dada la complejidad de la materia y la transversalidad de su impacto, no sólo a efectos de actividad económica, sino también medioambientalmente, cualquier sistema de bonificaciones y exenciones debería perseguir un equilibrio general entre equidad, reducción de emisiones y fomento de la competitividad del tejido empresarial autonómico, tomando en consideración el alcance conjunto de todas las medidas que se están promoviendo en distintos ámbitos con el objetivo de lograr los compromisos adoptados por la UE en relación con las emisiones de gases de efecto invernadero y de cambio climático, y las figuras impositivas ya existentes de ámbito europeo y estatal para los mismos o similares fines.

2. La disposición final undécima de la Ley 16/2017, del 1 de agosto, del cambio climático, establece que la cuota se sitúe en un valor inicial de unos 10€/t CO₂eq para posteriormente aumentar hasta alcanzar un valor de unos 30€ t/CO₂eq en el 2025. En el momento de aprobación de la Ley 16/2017, el precio de la tonelada de CO₂eq dentro del régimen del mercado de comercio de derechos de emisiones se situaba ligeramente por encima de los 5€. Actualmente se sitúa entre los 55 y 60 €/t CO₂eq.

¿Cómo creéis que se tiene que tener en cuenta este hecho en el diseño del impuesto?

Como ya se ha indicado, en nuestra opinión y dado que no debería aprobarse el tributo, este hecho no sería contemplable en el mismo.

En los últimos cinco años desde la adopción de la Ley 16/2017, en la Unión Europea se han producido una serie de decisiones que han modificado sustancialmente tanto la situación del mercado de derechos de emisión, como las expectativas de los agentes intervinientes en el mismo, lo que ha disparado el precio del derecho de emisión a los 82 Eur/tCO₂ en promedio en 2022, que también reflejan los correspondientes mercados de futuros.

Estos valores ampliamente superan los valores indicativos considerados en el texto legislativo, y muestran cómo la legislación marco europea es suficiente para lograr los objetivos de descarbonización de la actividad económica, no requiriéndose un marco adicional para ello.

3. La base imponible vendrá determinada por las emisiones directas de gases de efecto invernadero, contabilizadas como CO₂eq, producidas por la actividad y derivada del consumo de combustibles fósiles de su proceso productivo y de la gestión de las deyecciones ganaderas llevadas a cabo dentro de la explotación, si procede.

¿Qué aspectos creéis que es necesario tener presentes para el establecimiento de las metodologías de cálculo?

Ya contestado

4. Para la definición del tipo impositivo, la disposición undécima de la Ley 16/2017, del cambio climático, establece que, en el caso de las instalaciones sujetas al mercado de comercio de derechos de emisión de la UE, hará falta tener en cuenta los costes fijos derivados del seguimiento, la notificación y la verificación (MRV, en sus siglas en inglés).

¿Cómo creéis que se tendrían que calcular estos costes?

Ya contestado

5. Para la definición del tipo impositivo, la disposición undécima de la Ley 16/2017, del cambio climático, establece que se tendrán que tener en cuenta las cargas fiscales directas e indirectas que inciden en el precio total de las emisiones de CO₂eq.

¿Cómo creéis que se tendrían que tener en cuenta?

Como se ha indicado antes, diversas figuras ya existentes como el régimen de comercio de derechos de emisión, el impuesto sobre el valor de la producción de Energía Eléctrica ó el impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente de la Ley 5/2020 de Cataluña, suponen cargas fiscales directas e indirectas con idéntico objetivo al de la tributación ambiental que se pretende desarrollar.

La adopción de una imposición como la que se plantea tendrá impacto por tanto en términos de competitividad, reducción de empleo y actividad económica en Cataluña – con el impacto añadido en las rentas y el resto de impuestos recaudados –, por lo que en caso de una adopción temprana y descoordinada o innecesaria en relación con las medidas ya indicadas de la propuesta de la Comisión “Fit for 55” tendrá graves efectos negativos sin una clara contrapartida ambiental en la reducción de emisiones.

6. La disposición undécima de la Ley 16/2017, establece que el tipo impositivo tiene que tener carácter progresivo en función del volumen de las emisiones y que ha de aumentar con el tiempo (bienalmente)

¿Cómo creéis que tendría que articularse este carácter progresivo?

Ya contestado

¿Cuáles tendrían que ser los criterios a seguir para determinar el incremento a lo largo del tiempo?

Ya contestado

7. ¿Cuál creéis puede ser el impacto del impuesto sobre vuestra actividad o sobre el sector en cuestión o sobre el conjunto de la economía de Cataluña?

Como ya se ha indicado, la adopción de un nuevo impuesto exclusivamente en Cataluña daría lugar a una pérdida de competitividad de las centrales de ciclo combinado ubicadas en Cataluña respecto a las centrales del resto del territorio peninsular, reduciendo drásticamente sus horas de funcionamiento que serían absorbidas por el resto de ciclos combinados, ya que existe potencia de ciclo combinado disponible en el sistema peninsular para sustituir la producción de las centrales catalanas cuando éstas dejen de ser competitivas.

Por tanto, la consecuencia de la aplicación del impuesto sería la reducción de la producción de las centrales ubicadas en Cataluña, que conllevaría a su vez a una menor recaudación por el impuesto respecto a la prevista y que además pondría en riesgo la sostenibilidad financiera de estas centrales, abocándolas al menos al cierre temporal en caso de no poder cubrir los costes en los que incurren, conforme a la Ley 24/2013 del sector eléctrico, la Directiva (UE) 2019/944 y el Reglamento (UE) 2019/943 del mercado interior de electricidad.

Adicionalmente, el tejido industrial catalán sometido a este nuevo gravamen vería lastrada su competitividad relativa con respecto a la ubicada en otros territorios no sometidos a este impuesto autonómico.

8. ¿Consideráis que puede haber algún tipo de incompatibilidad o solapamiento con otros instrumentos fiscales o de mercado actualmente vigentes o que esté prevista su implementación en breve?

De entre los diversos instrumentos, destacar los vigentes para el caso de la generación eléctrica:

- Régimen de comercio de derechos de emisión establecido por la Directiva 2003/87/CE del Parlamento y del Consejo, de 13 de octubre de 2003 por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo,
- Impuesto al Valor de la Producción de Energía Eléctrica, establecido por la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética,
- Impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente de la Ley 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente

En paralelo, se están desarrollando otros mecanismos de alcance simultáneo, como por ejemplo el proyecto de Ley de Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico, y a nivel europeo la revisión del Régimen europeo de Comercio de Derechos de Emisión, del Reglamento de reparto de esfuerzos de reducción de emisiones para los sectores difusos, y la directiva de fiscalidad energética.

Fecha: 2 de febrero de 2022