

La fiscalidad del sector eléctrico y su necesidad de reforma

Eduardo Montes Pérez del Real

Presidente de UNESA

Tal y como sucede en los sectores de la economía que contribuyen a la generación de riqueza del país, el sector eléctrico no es ajeno a la constante aportación que necesita el Estado para poder desempeñar sus funciones. Aunque si hablamos de la fiscalidad, el análisis exige distinguir entre los agentes que participan en el sector eléctrico. Por ello, la aportación a los recursos que gestiona el Estado varía en un subsector de la economía como el eléctrico en función de quienes los aportan, lo que obliga a contemplar esta relación desde varios ángulos para poder ofrecer una visión completa.

Así que al referirnos a la fiscalidad en el sector eléctrico encontramos diversos actores; de un lado, podemos distinguir al consumidor-contribuidor cuando hacemos referencia al consumidor eléctrico que paga los impuestos en su recibo eléctrico, del mismo modo que podemos distinguir al empleado que trabaja en el sector y que contribuye con los impuestos sobre la renta o, por último, encontramos a las empresas que contribuyen mediante las distintas tasas e impuestos, tanto de carácter local, como autonómico o nacional, cuando llevan a cabo su actividad. Aquí, en este último caso, encontramos también impuestos es-

pecíficos a la actividad eléctrica e impuestos de carácter general que afectan a toda la actividad económica. Y, todo ello, sin olvidar que también se genera de forma indirecta actividad en otros sectores de la economía con su consiguiente aportación a la política fiscal del Estado.

Por lo que en las siguientes secciones repasaré el papel que desempeña cada uno de estos agentes desde un punto de vista del tipo de impuesto que se recauda y, de esta forma, intentar determinar si la fiscalidad responde a la aportación e importancia del sector eléctrico dentro de la economía nacional, centrándome más en el papel específico de las empresas de UNESA, y si se necesitan cambios sustanciales, es decir, una reforma. Pero, primero conviene analizar las razones que justifican en una sociedad moderna la participación del Estado en la economía.

El papel del Estado a través de la política fiscal

Y es que todo el mundo entiende que tanto ciudadanos como empresas deben contribuir a las necesidades públicas aportando al Estado parte de los recursos que gene-

ran para que éste pueda llevar a cabo sus funciones básicas. De esta forma el Estado puede corregir problemas que no resuelven los mercados de forma natural, y que hacen necesaria su intervención. Su función es, por tanto, la de corregir los denominados fallos de mercado. Un ejemplo generalmente utilizado es la administración de la justicia, cuyo ejercicio corresponde a las distintas administraciones del Estado y sin cuya participación no podría desarrollarse con las mismas garantías y recursos que se dotan en la actualidad. Aunque los ejemplos en los que encontramos actividad estatal son múltiples (en forma de participación directa o a través del uso de la regulación) y podrían citarse algunas infraestructuras de red, los cuerpos y fuerzas de seguridad pública, la propia administración pública o la fijación de las condiciones laborales por citar algunos casos representativos que todos tenemos presentes cuando nos referimos a la participación del Estado en la economía.

Por otro lado, el Estado también se encarga de redistribuir la riqueza hacia lo que se entiende por una sociedad mejor en la que todos sus ciudadanos gocen de las mismas oportunidades. Aquí no sólo intervienen condicionantes económicos, sino también

sociales o políticos. La universalidad de la sanidad o la educación son ejemplos ilustrativos de esta función.

Y, por último, la labor del Estado también comprende la actividad macroeconómica a la hora de buscar las mejores condiciones para poder facilitar el crecimiento económico y, de modo más amplio, el bienestar social. Las medidas contra el desempleo o para controlar la inflación son ejemplos siempre de actualidad que representan la función del Estado en estos términos.

Pero, la captación de recursos financieros para poder desempeñar estas funciones es indispensable, siendo los ciudadanos y las empresas los que deben contribuir. Y, a este respecto, hay que entender que la acción del Estado introduce distorsiones en las señales que reciben los agentes económicos que llevan a alejarnos del resultado óptimo que aporta el mercado. Por lo que, aunque existe un consenso generalizado en que el uso óptimo de los recursos no siempre conduce a lo que entendemos como socialmente deseable, es importante prestar atención a la política fiscal del Estado, porque a través de la misma asistimos a la fijación de los incentivos que condicionan nuestras decisiones como ciudadanos, así como las de las empresas como agentes de actividad económica.

Un ejemplo muy útil para explicar esto es el IVA, que encarece los productos y servicios que queremos adquirir y que resta nuestra capacidad de ahorro al detraer nuestros recursos cuando consumimos como consecuencia de este incremento en los precios. Pese a ello, existe una aceptación por parte de todos nosotros de que hay que contribuir al Estado para poder obtener otras contraprestaciones que también valoramos

positivamente. Sin embargo, el nivel de IVA que se fija puede generar comportamientos que llevan al fraude o que desincentivan el consumo, frenando la actividad económica tanto pública como privada. Por lo que es aquí donde la política fiscal cobra una gran relevancia a la hora de asegurar que contribuye al bienestar social. Como también es muy relevante porque de su labor muchas veces depende el tipo de desarrollo que se obtiene en una sociedad cuando se favorecen unas alternativas de uso de bienes y servicios en detrimento de otras. Y es aquí donde el análisis sectorial cobra importancia para saber qué bienes y servicios son tratados de forma distinta en la economía.

Contribución del sector eléctrico a la economía y a la política fiscal

Como cualquier subsector de la economía el sector eléctrico tiene la corresponsabilidad de aportar fondos para financiar el gasto público. Esta contribución cobra mayor relevancia si atendemos a la importancia del sector eléctrico dentro de la economía española. Así que, en primer lugar, conviene destacar que la aportación del sector eléctrico alcanza el 2,1% del PIB de forma directa, siendo la contribución de las empresas de UNESA de un 1,2%, que equivale a 11.847 millones de euros para el año 2010.

A esta contribución directa a la economía hay que añadirle el efecto indirecto que se genera sobre las industrias que dependen de las actividades del sector eléctrico, lo que elevaría el porcentaje de la aportación del sector eléctrico al 4,1% del PIB, y también hay que sumarle un último efecto, denominado inducido, que tiene su origen en el gasto de la renta generada como consecuencia de los efectos directos e indirectos a través de las rentas salariales de los trabajadores, que

situaría la aportación en el 4,4%. En términos de empleo el sector eléctrico aportaría unos 51.000 empleos directos, que asciende a más de 200.000 empleos si se añaden los empleos indirectos e inducidos¹.

Luego hablamos de un sector relevante dentro de la economía, cuya preponderancia aumenta si tenemos en cuenta que la electricidad es un bien que vertebrata la práctica totalidad de los sectores económicos al utilizarse como un producto intermedio en numerosos procesos productivos. Y lo mismo sucede con su uso en los hogares, en los que la electricidad es una parte indispensable de la gran mayoría de las actividades cotidianas que llevamos a cabo diariamente. De ahí su importancia económica y social y de ahí la importancia a la hora de contribuir a la mejora del bienestar a través de la fiscalidad que soporta.

Y esta contribución se lleva a cabo a través de diversos instrumentos fiscales que se pueden clasificar de la siguiente forma:

- Los **impuestos directos** a los agentes, ya bien sea a los trabajadores del sector que contribuyen con el pago de los impuestos a la renta o a las empresas que pagan distintos impuestos dentro del ámbito nacional, autonómico y local.
- Los **impuestos indirectos** que se aplican a los consumidores por consumir electricidad. En este caso hablamos del IVA y de un impuesto especial específico para la electricidad como es el impuesto sobre la electricidad.
- También existen **otros instrumentos** fiscales como son en el caso eléctrico los impuestos medioambientales, y las tasas y exacciones fiscales.

¹ "El sector energético español y su aportación a la sociedad" Club Español de la Energía – Instituto Español de la Energía (2014) (p.p. 194-203).

Por último, existe una figura que consiste en la financiación directa por parte de empresas y consumidores sustituyendo al Estado en la promoción de políticas públicas. Esta **parafiscalidad** es un elemento también a contemplar cuando analizamos la fiscalidad del sector en su conjunto.

Por lo que a continuación haré un repaso de lo que supone la aportación del sector eléctrico en estos términos, aunque centrándome especialmente en la aportación de las empresas de UNESA.

Los impuestos directos

Como ya he mencionado, la actividad económica del sector eléctrico tiene su lógica contribución a los ingresos de las administraciones públicas. Estos ingresos se obtienen de forma directa principalmente a través de dos vías distintas: el pago de los impuestos sobre la renta de los trabajadores y el pago de los impuestos sobre la actividad de las empresas.

En cuanto a las rentas de los trabajadores, a pesar de que el sector eléctrico no es muy intensivo en mano de obra directa, ya que da empleo directo a un 0,3% de los puestos de trabajo existentes en España, sí que conviene destacar que es un empleo de calidad y sostenible, con baja temporalidad y alta cualificación, y con un efecto multiplicador en el empleo indirecto e inducido muy importante. Por lo que, en media, la contribución fiscal es superior a la del resto de la actividad económica nacional.

Por la parte que afecta a las empresas, la fiscalidad directa comprende toda una se-

rie de tributos por diversos conceptos que abarcan desde el ámbito local al nacional. Entre los tributos más conocidos se encuentra el impuesto sobre sociedades, el impuesto sobre actividades económicas o los impuestos relacionados con la propiedad o la seguridad social a cargo de las empresas. Para hacerse una idea de la importancia de estos impuestos basta destacar que por este último concepto sólo las empresas de UNESA destinan unos 300 millones de euros anuales, mientras que el impuesto sobre actividades económicas supera los 75 millones.

Aunque de entre todos ellos el más importante, por su importe total, es el impuesto sobre sociedades que obliga a las empresas a contribuir con un porcentaje de sus beneficios. Para hacernos una idea, hay que destacar que en el año 2015 la recaudación por el concepto del impuesto de sociedades alcanzará en España los 23.577 millones², de los que las empresas de UNESA se estima que generarán el 2,5%. Por lo que la aportación en impuesto de sociedades de las empresas de UNESA está muy por encima de su aportación directa a la economía anteriormente mencionada.

Los impuestos indirectos

Por otra parte, el consumo de electricidad conlleva el pago de los dos impuestos ya citados. El impuesto sobre la electricidad representa un 4,864% del total de la factura eléctrica, antes de pagar el IVA, por lo que la base se multiplica por un factor igual a 5,113 para obtener este peso en la factura. Hay que destacar que la recaudación de este

impuesto se destina íntegramente a las Comunidades Autónomas sin una finalidad determinada. Por su parte, el IVA que se aplica en el recibo eléctrico es el genérico del 21%.

Para analizar la fiscalidad indirecta resulta de utilidad conocer que el gasto en los hogares en la factura eléctrica representa, en media, alrededor de un 2%³. Por lo que una forma de ver la contribución fiscal de los hogares a través del consumo de electricidad es compararlo con la recaudación total estimada del IVA para el año 2014. Y lo mismo podemos hacer con el impuesto sobre la electricidad y los impuestos especiales. El resultado es el siguiente:

- La recaudación del impuesto sobre la electricidad se estima para 2015 en 1.455 millones de euros sobre un total a recaudar por impuestos especiales de 19.894 millones⁴. Por lo que el peso en los impuestos especiales del impuesto a la electricidad alcanza el 7,3%, porcentaje que se reparte en un 3,5% para hogares (689 millones) y un 3,8% para comercio e industria (766 millones).
- La recaudación del IVA en los hogares (que representan el 32% del consumo total de electricidad⁵) se estima para 2015 en 3.038 millones de euros⁶, frente a un total estimado de recaudación de 60.260 millones⁷. Por lo que el IVA de la electricidad supone el 5% del total del impuesto que se recaudará.

De estas cifras se deduce fácilmente que la contribución de los hogares superará en 2015 en más del doble el peso que tiene

² "Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado – 2015" MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (p.p. 185).

³ "Información básica de los sectores de la energía - 2012" CNMC (2014) (p.p. 37).

⁴ MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, op. cit. pág. 4.

⁵ El IVA en PYMEs e industrias no se computa al poder repercutirse por ser la electricidad un bien intermedio.

⁶ Estimación de UNESA a partir de datos de 2013.

⁷ MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, op. cit. pág. 4.

en el gasto del hogar. Concretamente la recaudación fiscal proveniente de la electricidad en los hogares será del 4,4% del total de la recaudación de impuestos indirectos estimados para 2015. En cuanto al comercio y a la industria, el pago de impuestos especiales supone una reducción del margen con el que operan las empresas en los distintos sectores de la economía y, en lo que respecta a los hogares, una pérdida de recursos al tener que soportarse en el precio final de los bienes y servicios que adquieren.

Si comparamos la fiscalidad del IVA en España con el resto de países de la Unión Europea vemos que estamos en la banda medio-alta de presión fiscal.

Como puede apreciarse, España aplica uno de los tramos más altos a los que hay que

sumar el impuesto sobre la electricidad del 4,9%.

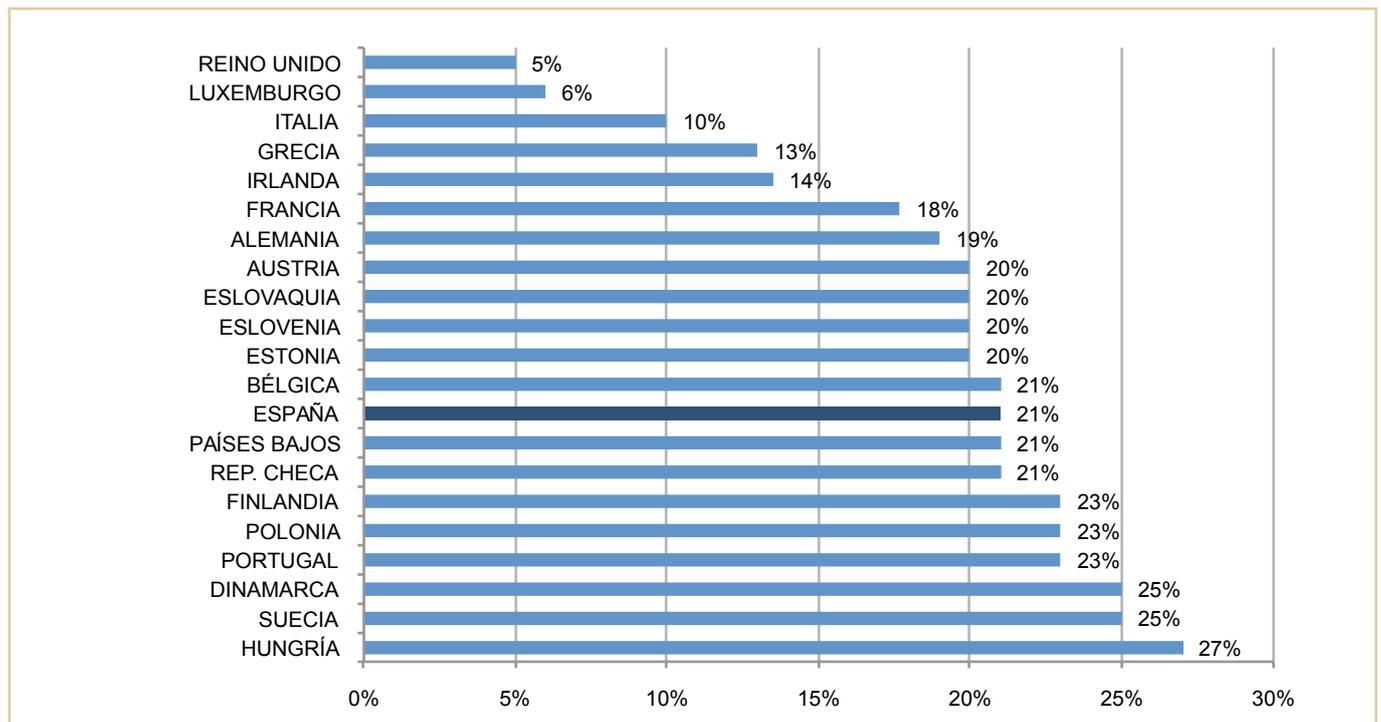
Otros instrumentos

Al margen de los impuestos directos, las empresas del sector eléctrico hacen frente a toda una batería de tributos, de entre los que destacan los de carácter medioambiental. Pese a que también se pagan otras tasas y exacciones por conceptos como licencias de obra, tasas municipales o cánones diversos.

Pero, sin duda, los tributos más conocidos en la actualidad en el sector eléctrico son los aprobados en 2012, en la Ley 15/2012, que introdujo nuevos impuestos a la actividad de generación a partir de 2013 que se pueden resumir de la siguiente manera:

- Se crean tres nuevos impuestos: el impuesto del 7% sobre el valor de la producción de la energía eléctrica, el impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radioactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrica y el impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radioactivos en instalaciones centralizadas.
- Se modifican los tipos impositivos del gas natural y del carbón (que pasan a ser de 0,65 €/GJ), suprimiendo las exenciones previstas para los productos energéticos utilizados en la producción de energía eléctrica y en la cogeneración de electricidad.
- Se crea un canon por utilización de las aguas continentales para la producción

Gráfico 1 – Tipo de IVA aplicado en los países de la UE⁸



⁸ "ENERGY PRICES AND TAXES, COUNTRY NOTES, 3rd Quarter 2014" IEA Statistics.

de energía eléctrica del 22% del ingreso que recibe cada unidad en el mercado.

La recaudación prevista superará los 3.000 millones de euros en 2015⁹, destinándose desde los Presupuestos Generales del Estado una cantidad similar para cubrir determinados costes del sistema eléctrico.

Esta Ley se ha justificado como una reforma para armonizar nuestro sistema fiscal y para adecuarlo a un uso más eficiente y respetuoso con el medio ambiente y la sostenibilidad, cuando el único fin es meramente recaudatorio, destinándose los importes recaudados a la financiación de los costes regulados y, de esta forma, a reducir el déficit tarifario. En suma, se trata de imponer una serie de impuestos a los agentes del sistema para pagar parte de los costes del mismo en lugar de asumirlos el propio Estado.

De forma más específica, y analizando estos impuestos desde la perspectiva de la eficiencia económica, el impacto de estas nuevas figuras tributarias es negativo por las siguientes razones:

- El **impuesto sobre el valor de la producción**, por su carácter general, significa una merma de recursos de instalaciones que no han sido responsables de la generación del déficit, que proviene de las actividades reguladas y no de la actividad de generación en el mercado. Así que el resultado es que, o bien encarece el coste de la producción, o bien pone en riesgo la viabilidad económica de las instalaciones de generación.
- Los **impuestos sobre la actividad nuclear** ponen en peligro la viabilidad económica de las propias centrales y,

en el caso concreto del impuesto sobre la producción de combustible gastado, grava un hecho imponible que es consecuencia de la producción de energía eléctrica, ya gravada con el impuesto sobre el valor de la producción del 7%. Es decir, en la práctica se produce una doble imposición que grava dos veces el mismo concepto, la producción eléctrica a partir de la generación nuclear.

- El **canon hidráulico** es discriminatorio, pues sólo afecta al uso hidroeléctrico y no al uso consuntivo (fracción del consumo que no se devuelve al medio hídrico) del agua, y abusivo, pues establece una cuota del 22% sobre las ventas a sumar al 7% del impuesto sobre el valor de la producción, por lo que hablamos también de doble imposición. Su introducción significa una alteración imprevista del equilibrio económico-financiero concesional.
- En cuanto a la **imposición sobre combustibles fósiles** grava, como el impuesto sobre el valor a la producción, a las instalaciones más eficientes, pero lo hace encareciendo el combustible que se utiliza posteriormente para la producción eléctrica, ya gravada con el 7%.
- Por último, mención adicional merece el hecho de que estos impuestos inciden también sobre actividades reguladas, como son la obligación de consumo de carbón autóctono hasta finales de 2014 y la generación no peninsular. Sin embargo, en la regulación no se reconocen los tributos que incrementan los costes de generación. Así que las implicaciones sobre la viabilidad económica de estas centrales son, por tanto, inmediatas.

En resumen, además de mermar recursos de centrales que no han sido responsables de la generación del déficit tarifario¹⁰ y cuya viabilidad económica se pone en riesgo, estos tributos distorsionan los precios del mercado eléctrico, gravando productos intermedios y afectando a la competitividad general de otros sectores de la economía.

Y no sólo eso, sino que la existencia de estos impuestos sobre la generación se merece una valoración negativa también desde el punto de vista medioambiental porque:

- no transmiten las señales fiscales adecuadas, pues han sido diseñados con fines meramente recaudatorios, sin atender a su posible impacto ambiental,
- discriminan entre tecnologías sin justificación medioambiental alguna, o
- reducen los ingresos provenientes del mercado a todas las centrales, especialmente en aquellas con menor impacto en la emisión de gases con efecto invernadero, con el consiguiente impacto financiero que puede poner en riesgo la viabilidad de muchas de ellas.

En definitiva, sería deseable que las cargas tengan un carácter transitorio para evitar distorsiones como las que acabo de mencionar.

Sin embargo, los instrumentos fiscales no terminan con estos impuestos a la actividad de generación, sino que también encontramos toda una amalgama de impuestos nacionales, autonómicos y locales que se suman a los ya descritos, donde los más relevantes son:

⁹ "Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado – 2015" MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (p.p. 151).

¹⁰ En el caso de las empresas de UNESA la contribución se estima en 1.700 millones para 2015.

- De carácter **nacional**: las tasas a la actividad nuclear por los servicios prestados por el Consejo de Seguridad Nuclear o Enresa, por unos 414 millones anuales.
- De carácter **autonómico**: en los que encontramos también impuestos a la actividad nuclear y que rondan los 150 millones de euros anuales, pero que no se circunscriben exclusivamente a esta actividad y se amplían sobre otras tan disparas como las emisiones a la atmósfera, el impacto ambiental de las líneas eléctricas o las instalaciones de producción eólica, la ocupación del dominio público, el uso del agua embalsada para producir electricidad o el almacenamiento de residuos y algunos más. En total, por ejemplo, en el año 2012 estos impuestos supusieron a las empresas de UNESA un desembolso de 264 millones de euros.
- De carácter **local**: en los que también hay impuestos a la actividad nuclear por un total anual aproximado de unos 48 millones de euros, a los que hay que añadir las tasas por aprovechamiento del suelo que pueden superar anualmente para las empresas de UNESA los 450 millones de euros¹¹.

Pero lo más preocupante es comprobar cómo la fiscalidad se extiende de forma rápida por las distintas administraciones públicas, especialmente desde el inicio de la crisis financiera, lo que ha hecho aumentar los conceptos gravables sobre la actividad eléctrica con el único objetivo de paliar la difícil situación financiera que sufren las administraciones. Todo esto, unido al bajo coste político que tiene su establecimiento por el efecto dilución que tiene sobre todo el territorio nacional, los hace proliferar a pesar de

su falta de correspondencia con la esencia del tributo que se aprueba en cada caso y que no responde más que a la búsqueda de recursos procedentes de la actividad privada.

El impacto que tiene sobre la actividad eléctrica en general, y sobre las empresas de UNESA en este caso, es grave por las consecuencias que se derivan de este descontrol fiscal. En primer lugar, algunas de estas figuras tributarias introducen una doble imposición, al gravar conceptos que ya están tributando en el ámbito estatal y que, lógicamente, van en contra de la normativa tributaria. Pero, otro de los problemas que ocasionan estas figuras tributarias, especialmente las de carácter autonómico, es que rompen la unidad del mercado, dado que para una misma tecnología de producción, o cable eléctrico, se imponen distintos costes administrativos según la región en la que se encuentren. Un hecho ciertamente grave en un sistema de carácter nacional, como es el eléctrico, y que propicia de esta forma la transferencia de rentas entre las distintas regiones en función de su fiscalidad. Es más, en muchos casos lo que se consigue es un incremento del coste de la actividad eléctrica a cambio de transferir rentas a un determinado territorio.

Parafiscalidad

Pero la política fiscal que se aplica al sector eléctrico no termina con los innumerables tributos que imponen las administraciones públicas, sino que también se observa un remplazo en las funciones del Estado anteriormente descritas por parte de los consumidores y las empresas. A este tipo de contribución, sin ningún tipo de contraprestación, se le denomina exacción parafiscal. Algunos de estos casos son especialmente llamativos.

En este sentido, los consumidores sustituyen al Estado en la financiación de diversas políticas de marcado carácter público, como son la política medioambiental, industrial, social e incluso territorial. Los recursos del Estado para llevar a cabo este tipo de políticas deben partir desde los presupuestos públicos y no desde la factura que paga el consumidor. Estas políticas son las siguientes:

- **Decisiones de política energética:** desde hace una década las tarifas no alcanzan la suficiencia tarifaria, lo que provoca la aparición reiterada de los déficits tarifarios que acumulan una deuda viva de más de 28.000 millones de euros. La decisión del Gobierno de no incrementar las tarifas de acceso en una cuantía suficiente traslada la recuperación de este déficit al futuro, pagándose en anualidades que ya rondan los 2.900 millones de euros.

Algo similar sucede con la moratoria nuclear, que como consecuencia de la decisión de no poner en funcionamiento las instalaciones ya construidas, o prácticamente finalizadas, supuso la incorporación de un recargo en la tarifa eléctrica que aún hoy supera los 70 millones de euros.

- **Decisiones de política medioambiental:** la promoción y desarrollo de tecnologías basadas en las fuentes de energía renovable, la cogeneración y los residuos precisan de un subsidio que acaba suponiendo un incremento en el coste del suministro. El monto del subsidio ha sido creciente, especialmente desde 2008 con la incorporación de las tecnologías solares, hasta alcanzar los 9.200 millones de euros en 2013¹². Así

¹¹ Algunos son de carácter directo, relacionados con la explotación, pero se tratan en esta sección por ser de carácter local fuera de la actividad eléctrica.

¹² En 2014 esta cantidad podría situarse sobre los 7.000 millones.

pues, el sistema eléctrico soporta casi íntegramente el coste del esfuerzo de las políticas contra el cambio climático, aumentando los costes del suministro y desincentivando paradójicamente el consumo eléctrico.

- **Decisiones de política territorial:** el coste de la generación en las islas y en las ciudades autónomas es más elevado por el carácter aislado de las mismas y su pequeño tamaño, lo que eleva el coste de la generación. La decisión de mantener un precio de la energía uniforme en todo el territorio nacional se ha reconocido como un coste ajeno al suministro que debiera ser sufragado por el presupuesto público. Sin embargo, los reiterados incumplimientos por indisponibilidad de fondos públicos acaba trasladando al recibo dicho sobre coste, que en 2013 superó los 1.800 millones de euros y que en 2014 y 2015 está previsto que sea de unos 900 millones anuales.
- **Decisiones de política social:** el bono social es un descuento que se ofrece a los consumidores vulnerables. Este descuento, en lugar de cubrirse con fondos públicos como cualquier subsidio de carácter social, lo pagaron el resto de consumidores eléctricos, encareciendo la factura eléctrica en 440 millones de euros¹³.
- **Decisiones de política industrial:** el pago por interrumpibilidad a los grandes consumidores industriales tiene su razón de ser en la garantía que aportan los mismos por reducir su consumo en periodos de alta demanda del sistema. Es decir, es un servicio que prestan estos

consumidores a la actividad de generación. Sin embargo, su retribución está regulada y desvinculada del verdadero coste evitado de la generación y del verdadero valor del servicio de interrumpibilidad, lo que por ejemplo en 2013 supuso un incremento de los costes en más de 650 millones de euros.

- **Decisiones de política fiscal:** la existencia del impuesto del IVA en el recibo se ajusta al resto de bienes y servicios de la economía. Este porcentaje se ha visto incrementado, pasando del 16% al 18% para alcanzar el actual 21%. Al margen de esto está el impuesto especial sobre la electricidad que encarece aún más la factura eléctrica. En total se han recaudado casi 8.000 millones en concepto de impuestos indirectos en 2014. Por lo que llama la atención que un suministro de interés económico general como la electricidad sea gravado con el tipo impositivo de la mayoría de bienes y servicios de la economía, en lugar de tener un tipo reducido (como sucede por ejemplo en el caso del Reino Unido), y que además tenga un impuesto especial adicional que encarece aún más el consumo y cuya recaudación se destina íntegramente a la financiación de las Comunidades Autónomas. Por lo que una vez más asistimos a cómo el consumidor sustituye al Estado en el papel de financiador directo.

Sin embargo, lo más llamativo es que muchas veces encontramos argumentos que defienden la permanencia de estas políticas en la factura eléctrica porque, al fin y al cabo, se justifican en que el consumidor eléctrico y el contribuyente son, al final, el mismo sujeto.

Este tipo de argumentación no puede ser admitida como válida porque, en primer lugar, el consumidor eléctrico tiene un papel diferente al que le corresponde como contribuyente. Por ejemplo, una parte del coste de estas políticas se repercute sobre las empresas que utilizan la electricidad como bien intermedio de producción, perjudicando a las industrias electro-intensivas. Del mismo modo que se perjudica a los hogares que hacen un uso más intensivo de la electricidad. Es decir, se distorsionan las decisiones de producción de las empresas y de consumo en los hogares al tener que pagar en la factura eléctrica toda una serie de costes que son completamente ajenos al suministro eléctrico.

Pero además, se favorece el uso de otros bienes sustitutivos de la electricidad que no se ven penalizados con la introducción de todos estos costes. De esta forma, se hacen más atractivos artificialmente como consecuencia de todos estos cargos ajenos al verdadero coste de suministrar electricidad, distorsionando nuevamente las decisiones de inversión y de consumo de los consumidores.

En consecuencia, existe una gran diferencia a la hora de fijar el precio de un recurso como el eléctrico si se tienen en cuenta el coste de estas políticas o no. Los dos gráficos siguientes comparan el precio del suministro eléctrico para un consumidor doméstico en países de la Unión Europea con y sin costes ajenos al suministro.

Como puede apreciarse en el primer gráfico, el consumidor doméstico español es el sexto que más paga en Europa. Sin embargo, estos datos contrastan con los verdaderos costes del suministro del segundo gráfico, que muestran que España está por debajo de la media del coste de suministro europea,

¹³ Aunque con la entrada en vigor de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico, en vez de adjudicar este coste a los instrumentos públicos correspondientes, se ha trasladado erróneamente a las matrices de los grupos integrantes de UNESA principalmente, tal y como se comentará más adelante.

Gráfico 2 - Comparativa europea de la factura eléctrica (2S-2012)¹⁴

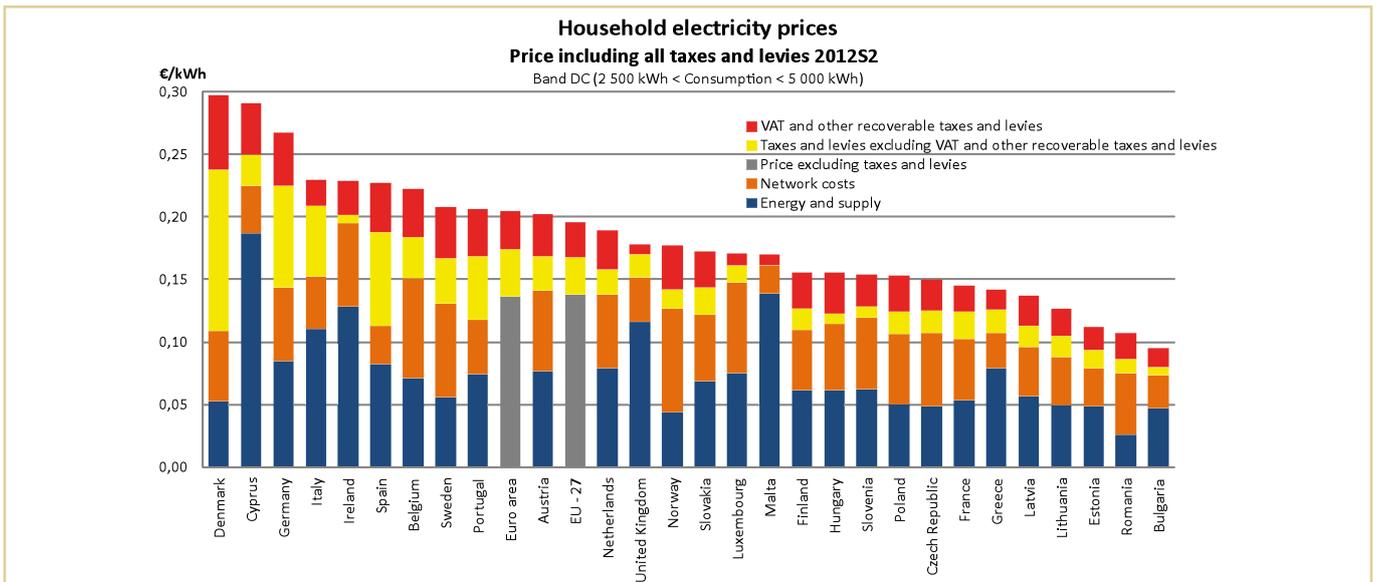
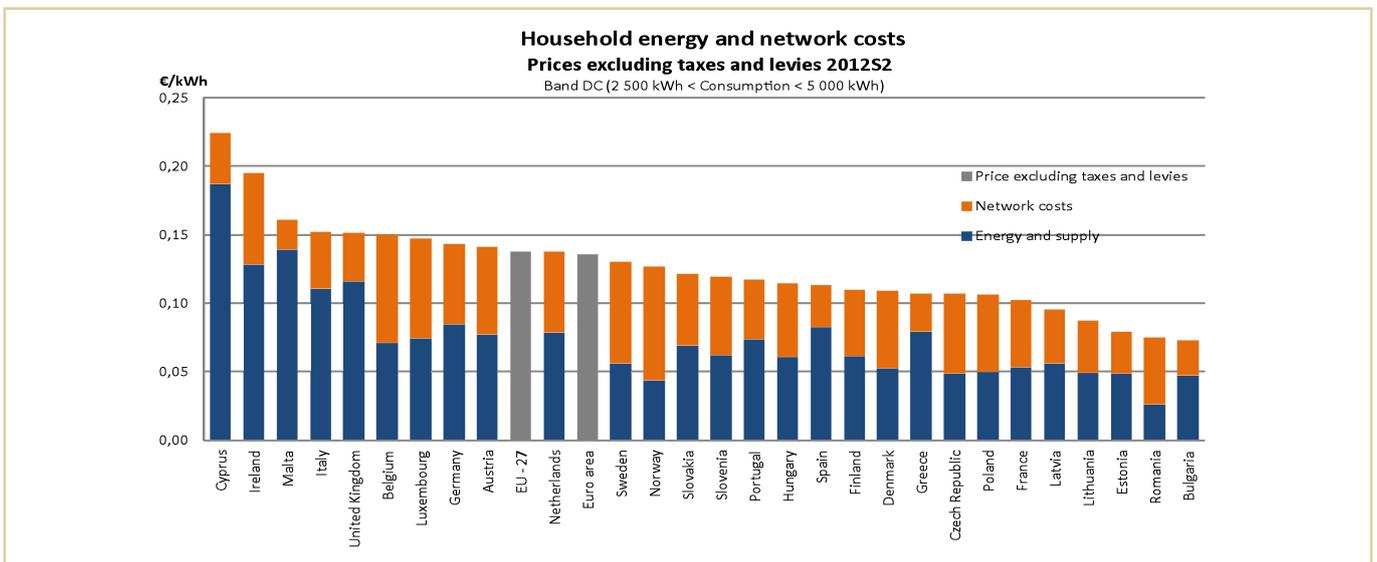


Gráfico 3 - Comparativa europea de costes del suministro del mercado doméstico (2S-2012)



situándose en el rango medio bajo, con países como Finlandia o Dinamarca.

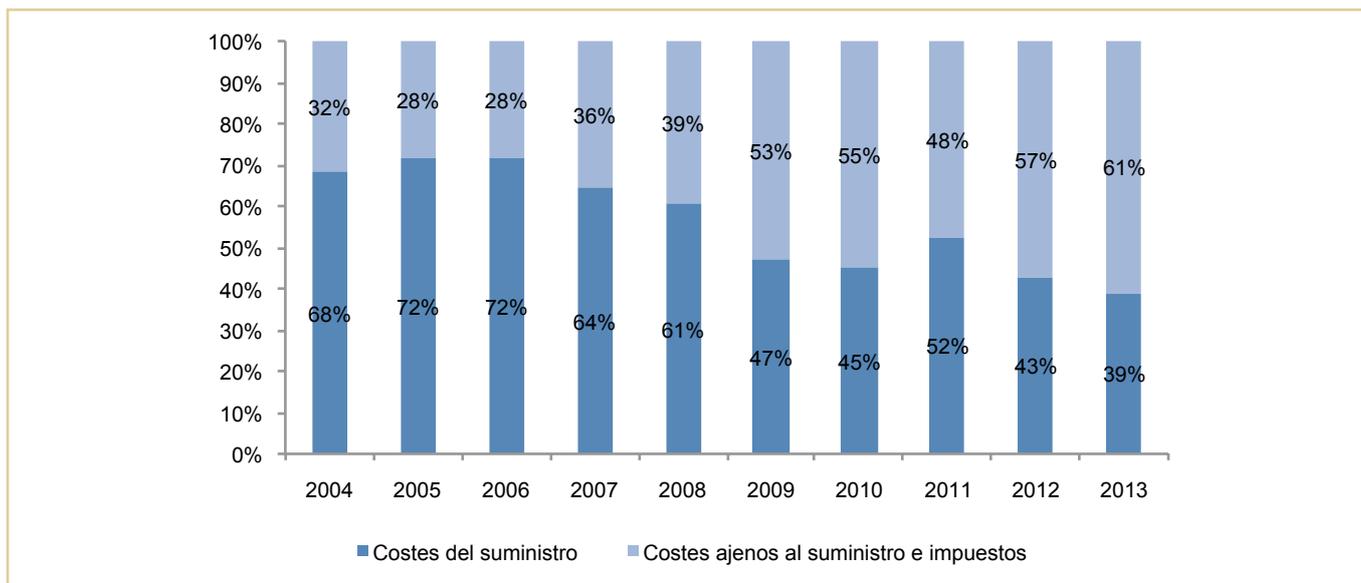
Y es que este proceso distorsionador del recibo eléctrico ha ido evolucionando a lo

largo de los últimos años, hasta situarse en los niveles que soportamos actualmente y que hacen que el recibo se encuentre con unos costes ajenos al suministro que superan el 60% del total pagado.

Pero el problema de la parafiscalidad no se reduce exclusivamente al consumidor eléctrico. Las empresas eléctricas también sustituyen al Estado en la promoción de políticas que responden a las funciones de

¹⁴ "Analysis of European Power Price Increase Drivers – May, 2014" Eurelectric (2014)

Gráfico 4 - Evolución porcentual de la facturación eléctrica (2004-2013)¹⁵



éste. En el caso de las empresas de UNESA encontramos algunos ejemplos realmente llamativos:

- El bono social, que pasa a ser financiado por las matrices de las empresas de UNESA en su mayoría, responde al tipo de política pública que debe satisfacerse desde el presupuesto público, pero que acaba pagando el sector privado. Las desigualdades sociales son sin duda un claro ejemplo de actuación pública que, en este caso, es satisfecha por empresas privadas, superando los 220 millones anuales.
- Los planes de ahorro y eficiencia energética fueron financiados por las empresas de UNESA en unas cantidades

realmente importantes. Por ejemplo acumularon 670 millones en el periodo 2011-2013 para financiar algo tan dispar como planes de venta de automóviles o el fomento del uso de bicicletas para el transporte público urbano.

- La política fiscal también afecta de forma directa a las empresas de UNESA, al ser los únicos financiadores transitorios del déficit tarifario hasta 2013. Como consecuencia de las decisiones recurrentes del Gobierno de no incrementar lo suficiente las tarifas eléctricas y los peajes de acceso, provocando un creciente déficit, fueron las empresas de UNESA las que tuvieron que hacerse cargo de la financiación del déficit tarifario, suplien-

do la responsabilidad del Estado como consecuencia de una decisión del propio Estado. Del mismo modo, las empresas fueron sometidas a toda una serie de normas cuyo objeto principal fue la detracción de recursos para evitar la aparición de los sucesivos déficits tarifarios.

En definitiva, el sector eléctrico en general, y las empresas de UNESA en particular, están sustituyendo al Estado en sus funciones, suplantándolo en la financiación directa de políticas públicas mediante la detracción de recursos, tanto de consumidores eléctricos como de empresas, que se suman a las aportaciones que ya realizan con los tributos vigentes.

¹⁴ Cálculos de UNESA.

Conclusiones

La contribución a la financiación de las funciones del Estado es una obligación tanto para consumidores como para empresas. Es una necesidad básica de la sociedad que sin duda contribuye a la mejora del bienestar social en el largo plazo si la asignación de los recursos se aplica de forma adecuada.

Sin embargo, analizando la política fiscal que se aplica en el sector eléctrico aparece una sensación de que impera una visión cortoplacista frente a las necesidades de un sector estratégico como es el eléctrico. No sólo por la importancia de su contribución a la economía española, sino por el papel que desempeña en hogares, industrias y servicios. La fiscalidad actual parece estar dirigida a la mera recaudación más que a perseguir la consecución de una visión estratégica energética del país a medio y largo plazo.

En las secciones anteriores he repasado a grandes rasgos la fiscalidad del sector, diferenciando entre consumidores y empresas del sector, y la primera conclusión es que es elevada. Y lo es tanto por el peso de los impuestos que pagan los consumidores en sus facturas y las empresas por sus actividades, como por la proliferación de los mismos.

Por lo que cabe preguntarse si la política fiscal actual es consistente con los objetivos que fija la política energética sobre la sostenibilidad económica, medioambiental y del suministro. Estamos asistiendo a un proceso en el que la fiscalidad actual hace que el precio de la electricidad sea cada vez menos competitivo, lo que desincentiva su uso y, a su vez, pone en riesgo las inversiones actuales de las empresas y las que se tienen que llevar a cabo para hacer frente a las necesidades del sector.

Lo que conduce obligatoriamente a una reforma fiscal que atienda y compatibilice las obligaciones de financiación públicas con los objetivos de desarrollo a medio y largo plazo del sector eléctrico, la competitividad de la economía y las rentas de los hogares. Esta reforma podría estar fundamentada en los siguientes principios:

- **Competitividad.** El precio de la electricidad no debe ser causante de la pérdida de competitividad de la industria y los servicios. Para ello, hay que preguntarse si tiene cabida el impuesto sobre la electricidad en la factura eléctrica o, de manera más específica, si los impuestos a las actividades del sector son un obstáculo para la competitividad de la economía.
- **Accesibilidad.** En un servicio de interés económico general, como es la electricidad, un IVA del 21% es más que discutible. Un nivel tan alto puede suponer un obstáculo para que las familias tengan unas condiciones confortables en sus hogares.
- **Racionalidad.** Los costes ajenos al suministro son un elemento distorsionador del precio que pagan los consumidores, especialmente con los niveles actuales, que hay que corregir. En la medida en que se incorporan estos costes se hacen artificialmente más atractivas otras opciones sin ser por ello mejores para los consumidores.
- **Responsabilidad.** Los consumidores eléctricos y las empresas que operan en el sector no pueden sustituir a las administraciones públicas a través de la promoción directa de políticas públicas.
- **No subsidiariedad.** La fiscalidad debe aplicarse a un sector como el eléctrico a partir de criterios que eviten las duplicidades en los tributos, sin olvidar que el sistema eléctrico se diseña a nivel nacional, evitando por tanto la transferencia de rentas entre territorios y administraciones públicas.
- **Causalidad.** La aplicación de herramientas fiscales distintas a las de carácter genérico, como son por ejemplo los impuestos medioambientales, cobran sentido si pretenden modificar el comportamiento de los consumidores. Por lo que hay que evitar los tributos que sólo buscan la exacción de rentas. ■