

# Análisis 01

ES

**Fiscalidad de la  
energía, tarificación  
de las emisiones  
de carbono y  
subvenciones a  
la energía**



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

2022

# Índice

	Apartados
<b>Resumen</b>	<b>I-X</b>
<b>Introducción</b>	<b>01-14</b>
<b>Política tributaria de la energía en apoyo de la acción por el clima</b>	<b>01-06</b>
<b>Objetivos y compromisos de la UE</b>	<b>07-09</b>
<b>Legislación de la UE sobre fiscalidad de la energía, tarificación de las emisiones de carbono y subvenciones a la energía</b>	<b>10-14</b>
<b>Alcance y enfoque del análisis</b>	<b>15-18</b>
<b>Impuestos a la energía y tarificación del carbono</b>	<b>19-35</b>
<b>Fiscalidad y eficiencia energética</b>	<b>19-21</b>
<b>Fiscalidad por sector y por producto</b>	<b>22-24</b>
<b>Tarificación de las emisiones de carbono</b>	<b>25-28</b>
<b>Evaluación comparativa como herramienta para evaluar el nivel de imposición</b>	<b>29-33</b>
<b>Aspectos sociales de la fiscalidad</b>	<b>34-35</b>
<b>Subvenciones a la energía</b>	<b>36-53</b>
<b>Clases de subvenciones a la energía</b>	<b>36-51</b>
<b>Comparación de las subvenciones a los combustibles fósiles y las subvenciones a las energías renovables</b>	<b>52-53</b>
<b>Directiva sobre fiscalidad de la energía: fijación de tipos mínimos en los impuestos a la energía</b>	<b>54-61</b>
<b>La Directiva vigente de fiscalidad de la energía</b>	<b>54-58</b>
<b>Propuestas legislativas del «Objetivo 55» respecto de la fiscalidad de la energía</b>	<b>59-61</b>
<b>Observaciones finales</b>	<b>62-74</b>

## **Glosario**

## **Siglas y abreviaturas**

## **Equipo del Tribunal de Cuentas Europeo**

# Resumen

**I** La fiscalidad de la energía es una herramienta que los Gobiernos pueden utilizar no solo para aumentar los ingresos, sino también para apoyar la consecución de los objetivos climáticos. Puede garantizar que las señales de precios de diferentes productos energéticos reflejen su impacto en el medio ambiente, y animar a las empresas a adoptar decisiones más ecológicas.

**II** La Directiva sobre fiscalidad de la energía establece unos niveles impositivos mínimos para procurar que el mercado interior funciona correctamente. Puede emplearse también para apoyar otras políticas pertinentes, como la acción por el clima.

**III** En julio de 2021, la Comisión propuso una revisión de la Directiva sobre fiscalidad de la energía y una nueva legislación para apoyar el objetivo climático de la UE para 2030, más complicado, y situar a la UE en la senda hacia la neutralidad climática de aquí a 2050. Las propuestas tienen como una de sus metas adaptar la legislación a los objetivos climáticos.

**IV** Este análisis se nutre de nuestros anteriores trabajos sobre energía, cambio climático y fiscalidad, de información pública y del material recopilado específicamente a este fin, para ofrecer otros puntos de vista sobre los impuestos a la energía. Nuestro objetivo es contribuir al actual debate sobre fiscalidad de la energía y cambio climático.

**V** Nuestro análisis se centra en:

- la coherencia de los actuales niveles impositivos de la energía y de tarificación de las emisiones de carbono con los objetivos climáticos;
- las subvenciones a la energía, haciendo hincapié en las destinadas tanto a combustibles verdes como fósiles;
- la actual Directiva sobre fiscalidad de la energía, que establece los tipos mínimos de los impuestos a la energía, y el modo en que la nueva propuesta de la Comisión aborda las insuficiencias de la Directiva.

**VI** El régimen fiscal de la energía puede ser determinante para alcanzar los objetivos climáticos. No obstante, algunos sectores reciben reducciones y exenciones

sustanciales. Según nuestro análisis, el nivel de imposición de las fuentes de energía no refleja sus emisiones de gases de efecto invernadero.

**VII** Observamos que, en los últimos años, el precio de los productos energéticos, después de impuestos o derechos de emisión, no reflejaba el coste medioambiental de las emisiones.

**VIII** En su evaluación de la Directiva sobre fiscalidad de la energía, la Comisión informó de deficiencias en la legislación sobre los niveles mínimos de imposición. Entre los objetivos de las propuestas legislativas «Objetivo 55» de la Comisión, figura el de ajustar los impuestos sobre la energía al contenido energético y ampliar a más sectores el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE.

**IX** Las subvenciones a la energía pueden emplearse en la transición a una economía menos intensiva en carbono. Por otra parte, las subvenciones a los combustibles fósiles dificultan una transición energética eficiente, y se han mantenido relativamente constantes en la última década a pesar de los compromisos formulados por la Comisión y algunos Estados miembros de suprimirlos progresivamente.

**X** Observamos los retos a los que se enfrenta la Unión Europea al revisar la legislación:

- garantizar la coherencia en sectores y vectores energéticos que anteriormente recibieron un trato más favorable;
- reducir las subvenciones a los combustibles fósiles;
- reconciliar los objetivos climáticos con las necesidades sociales.

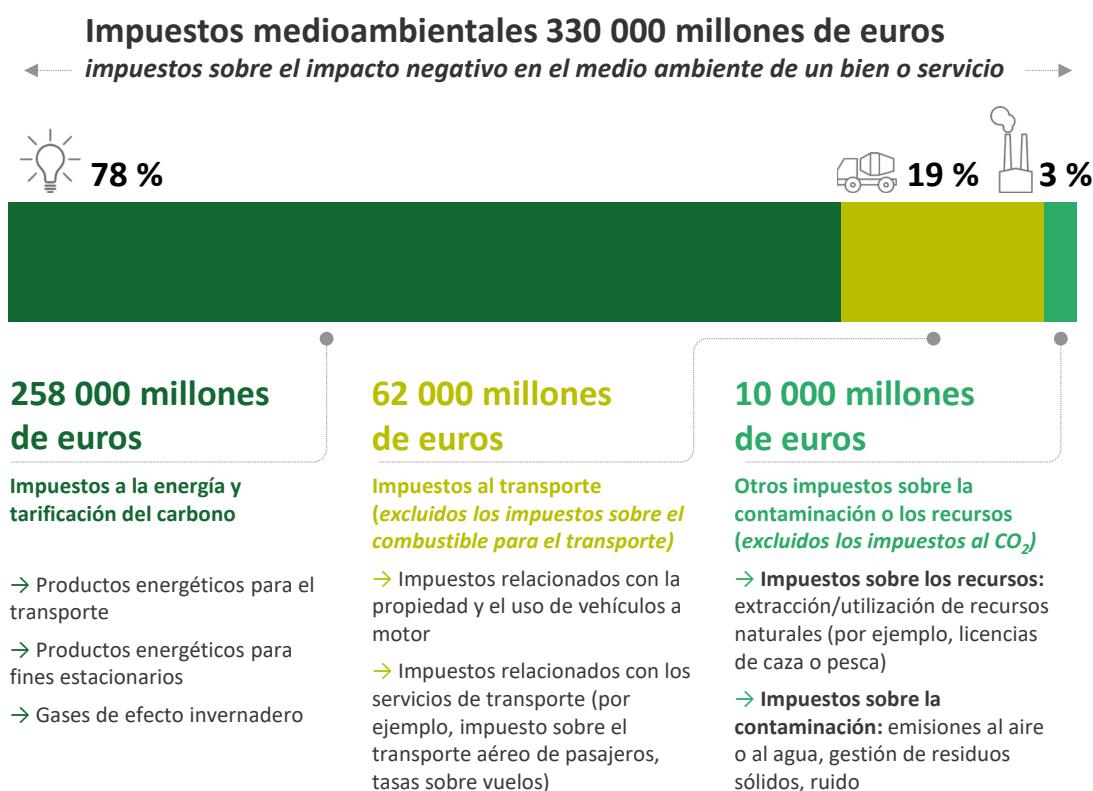
Estos desafíos deberán afrontarse desde la unanimidad institucional en asuntos de fiscalidad.

# Introducción

## Política tributaria de la energía en apoyo de la acción por el clima

**01** La fiscalidad de la energía es un instrumento presupuestario que también puede emplearse como incentivo para el uso de alternativas energéticas más ecológicas. En la EU-27, los impuestos sobre la energía representan más de tres cuartos del volumen total de los impuestos medioambientales (véase la *ilustración 1*). Como parte del Pacto Verde Europeo, la Comisión tiene previsto adaptar el régimen fiscal de la energía a los objetivos climáticos.

## Ilustración 1 – Impuestos a la energía y la tarificación de las emisiones de carbono en la Europa de los Veintisiete en el marco de la tributación medioambiental



*Nota:* Los datos de Eurostat sobre tributación medioambiental comprenden los ingresos procedentes de los permisos de régimen de comercio de derechos de emisión registrados como impuestos en las cuentas nacionales.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de Eurostat, [Environmental tax revenues \(ENV\\_AC\\_TAX\)](#), datos de 2019.

**02** Los impuestos a la energía y los derechos de emisión de carbono se basan en<sup>1</sup>:

- productos energéticos para el transporte (como gasolina, gasóleo, gas natural, queroseno o fuelóleo);
- productos energéticos para aplicaciones estacionarias (por ejemplo, fuelóleo, gas natural, carbón, coque, biocarburantes y electricidad);
- gases de efecto invernadero: contenido de carbono de los combustibles. Los datos de Eurostat sobre dichos impuestos comprenden los permisos del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE registrados como impuestos en las cuentas nacionales.

**03** Los impuestos a la energía y la tarificación del carbono pueden adoptar diversas formas:

- en impuestos específicos sobre el consumo de combustible (principalmente impuestos especiales) se aplica normalmente un tipo impositivo por unidad física (litro o kilogramo) o unidad de energía (kilovatio/hora o gigajulio);
- en impuestos explícitos sobre las emisiones de carbono suele fijarse un tipo impositivo para el uso energético en función del contenido de carbono;
- derechos de emisión negociados en los regímenes de comercio de derechos de emisión.

**04** Las subvenciones a la energía pueden ser:

- directas: cambios en los tipos impositivos reales (por ejemplo, desgravaciones y créditos fiscales), y subvenciones y garantías que incentivan el uso de una fuente de energía en lugar de otra.
- indirectas: intervenciones de mercado (por ejemplo, restricciones cuantitativas a la importación y a la exportación, fijación administrativa de precios), tasas excesivamente bajas en permisos y licencias, préstamos a tipos de interés preferentes, repartos de riesgos, externalidades ignoradas o a precios excesivamente bajos (emisiones de gases de efecto invernadero, contaminación, residuos y agotamiento de recursos naturales).

---

<sup>1</sup> Eurostat, *Environmental taxes – A statistical guide*, edición de 2013.

**05** No existe una definición normalizada de las subvenciones a la energía en toda la UE. La OCDE define en general las subvenciones a la energía<sup>2</sup> como medidas que mantienen los precios de consumo por debajo del nivel del mercado, mantienen los precios de producción por encima del nivel del mercado o reducen los costes para los consumidores o los productores.

**06** La política tributaria de la energía es una de las herramientas que pueden utilizarse para alcanzar los objetivos climáticos. Otras son la legislación que establece objetivos (por ejemplo, la legislación sobre el reparto de esfuerzos relativa a los objetivos anuales vinculantes de emisión de gases de efecto invernadero<sup>3</sup>), las normas reguladoras (por ejemplo, sobre las emisiones de vehículos) y los regímenes de financiación (como las inversiones en eficiencia energética).

## Objetivos y compromisos de la UE

**07** En consonancia con el Pacto Verde Europeo, la Ley Europea del Clima<sup>4</sup> establece una reducción mínima neta de los gases de efecto invernadero del 55 % (con respecto a 1990) como objetivo intermedio para 2030, por encima del objetivo anterior del 40 %. El 14 de julio de 2021, la Comisión publicó un conjunto de propuestas encaminadas a adecuar las políticas climáticas, energética, tributarias y de transporte al nuevo objetivo climático intermedio de 2030, el denominado paquete «Objetivo 55»<sup>5</sup>. También incluye un aumento de los objetivos en energías renovables y eficiencia energética (véase la *ilustración 2*).

---

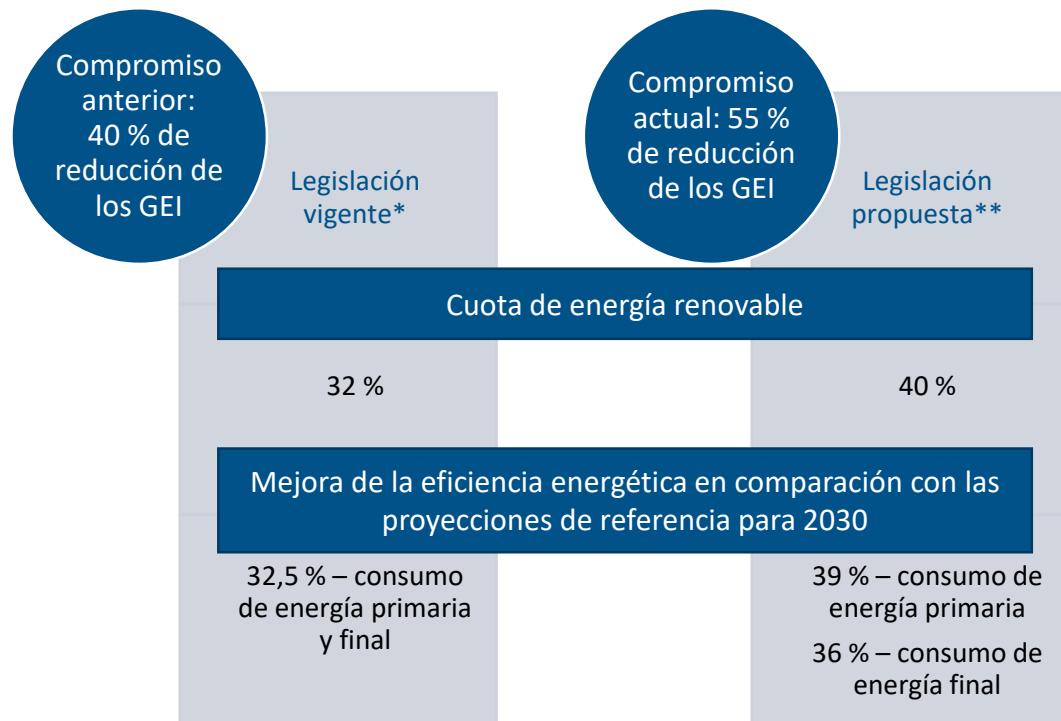
<sup>2</sup> OCDE, *Environmentally Harmful Subsidies: Challenges for Reform*, 2005.

<sup>3</sup> Sitio web de la Comisión – Preguntas y respuestas: El Reglamento de reparto del esfuerzo.

<sup>4</sup> Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 401/2009 y (UE) 2018/1999 («la Legislación europea sobre el clima») (DO L 243 de 9.7.2021, p. 1).

<sup>5</sup> Sitio web de la Comisión: comunicado de prensa sobre el Pacto Verde Europeo.

## Ilustración 2 – Actualización de los objetivos climáticos



\* Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DO L 328, 21.12.2018, p. 82) y Directiva (UE) 2018/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética (DO L 328, 21.12.2018, p. 210).

\*\* Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables (COM(2021) 557 final) y Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la eficiencia energética (versión refundida) (COM(2021) 558 final).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la legislación y las propuestas legislativas antes mencionadas.

**08** En 2009, el G-20 pidió que las subvenciones a los combustibles fósiles fueran eliminadas gradualmente para 2020<sup>6</sup>. La UE y algunos Estados miembros se han comprometido a eliminar gradualmente las subvenciones a los combustibles fósiles ineficientes de aquí a 2025<sup>7</sup>. La Comisión también se comprometió a apoyar los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>8</sup>, que prevé alcanzar de aquí a 2030, entre ellos, el objetivo 7 sobre energía asequible y no contaminante, y el objetivo 12.C sobre

<sup>6</sup> G20 Leaders' Statement: The Pittsburgh Summit, septiembre de 2009.

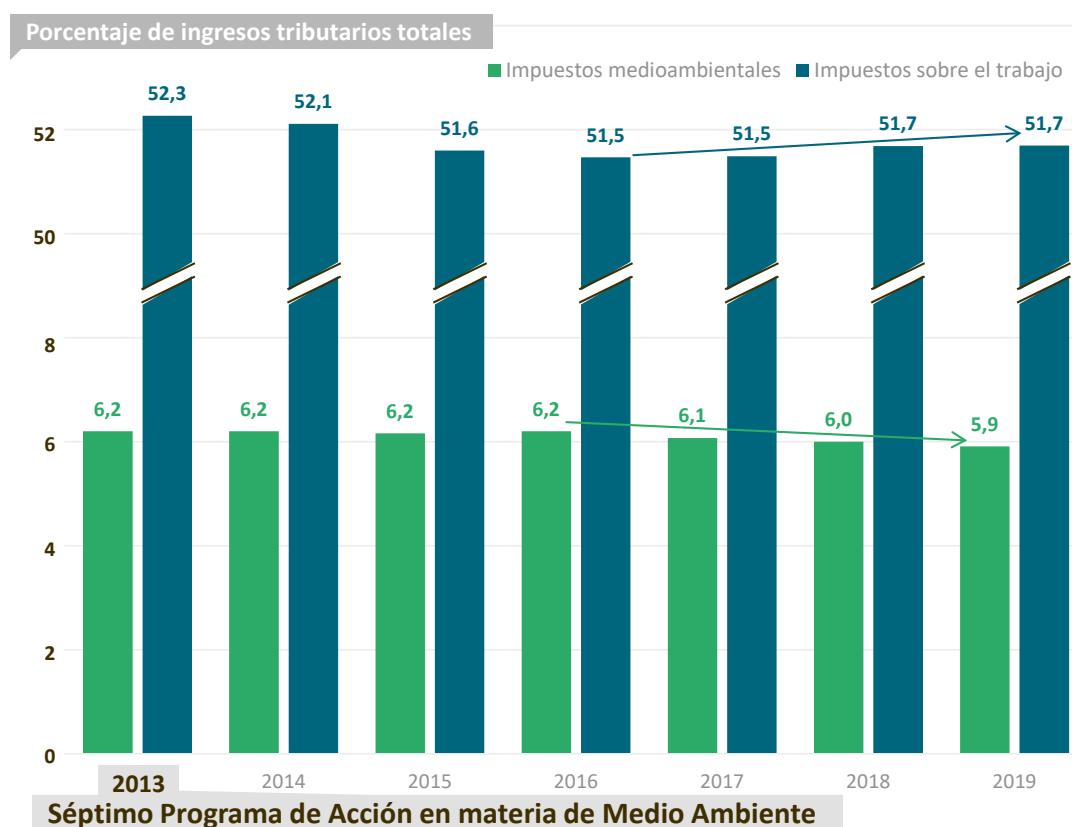
<sup>7</sup> G7 Ise-Shima Leaders' Declaration, Cumbre del G7 en Ise-Shima, 26-27 de mayo de 2016.

<sup>8</sup> [https://ec.europa.eu/international-partnerships/sustainable-development-goals\\_en](https://ec.europa.eu/international-partnerships/sustainable-development-goals_en)

racionalizar las subvenciones ineficientes a los combustibles fósiles que fomentan el consumo antieconómico.

**09** En 2013, en su Séptimo Programa de Acción en materia de Medio Ambiente, la Comisión propuso trasladar la fiscalidad del trabajo al medio ambiente para 2020<sup>9</sup> con el fin de apoyar el uso sostenible de los recursos. En la práctica, los impuestos medioambientales como porcentaje del total de los ingresos tributarios han disminuido ligeramente desde 2016, en contraste con el aumento marginal de los impuestos sobre el trabajo (véase la *Ilustración 3*).

### Ilustración 3 – Impuestos medioambientales y relativos al trabajo como porcentaje del cómputo total de los ingresos tributarios (2008-2019)



*Nota:* Los datos de Eurostat sobre tributación medioambiental comprenden los ingresos procedentes de los permisos de régimen de comercio de derechos de emisión registrados como impuestos en las cuentas nacionales.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas, a partir de Eurostat, [Environmental tax revenues \(ENV\\_AC\\_TAX\)](#) y Comisión Europea, [Taxation trends](#).

<sup>9</sup> En el marco del objetivo prioritario 6 de la [Decisión n.º 1386/2013/UE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta» (DO L 354 de 28.12.2013).

## Legislación de la UE sobre fiscalidad de la energía, tarificación de las emisiones de carbono y subvenciones a la energía

**10** Las competencias de la UE en el ámbito de los impuestos indirectos comprenden las tareas de coordinar, armonizar y aproximar el IVA y los impuestos especiales, ya que estos tributos pueden afectar al mercado único. La fiscalidad es uno de los ámbitos políticos de la UE en el que las decisiones se adoptan por unanimidad<sup>10</sup>.

**11** La Directiva sobre fiscalidad de la energía<sup>11</sup> (DFE) de la UE establece el nivel de imposición mínimo para algunos productos y sectores energéticos. Su objetivo principal es armonizar la legislación nacional para evitar distorsiones en el mercado interior.

**12** La Directiva sobre el régimen para el comercio de derechos de emisión de la UE<sup>12</sup> también es pertinente en este contexto. Aplica un precio del carbono, principalmente, de las emisiones procedentes de instalaciones del sector de generación de energía y de industrias intensivas en energía, incentivando así a las empresas de estos sectores a reducir emisiones. De esta manera, el precio del carbono queda fijado por el mercado.

**13** Algunas subvenciones a la energía pueden constituir una forma de ayuda estatal, lo cual es incompatible, en principio, con las normas del mercado interior de la UE. La Comisión está facultada para decidir si estas subvenciones constituyen ayudas estatales y si son compatibles con las normas del mercado interior de la Unión. Para orientar su evaluación, la Comisión publicó las Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020<sup>13</sup>. En junio de 2021, la

<sup>10</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, *Hacia una toma de decisiones más eficiente y democrática en materia de política fiscal de la UE* (COM(2019) 8 final).

<sup>11</sup> Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad, DO L 283 de 31.10.2003.

<sup>12</sup> Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo 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 (DO L 275 de 25.10.2003), última modificación en 2018.

<sup>13</sup> Comunicación de la Comisión, *Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020* (2014/C 200/01) (DO C 200 de 28.6.2014, p. 1).

Comisión publicó un nuevo proyecto de Directrices sobre ayudas estatales al clima, la protección del medio ambiente y la energía 2022<sup>14</sup>.

**14** Los objetivos de la propuesta de paquete de medidas «Objetivo 55» son, entre otros:

- crear una base imponible más pormenorizada y aumentar los tipos impositivos mínimos de los impuestos a la energía modificando la Directiva sobre fiscalidad de la energía;
- ampliar el régimen de comercio de derechos de emisión para abarcar otros sectores, como el transporte por carretera y los edificios;
- establecer un mecanismo de ajuste en frontera por emisiones de carbono para reflejar las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de las importaciones, como alternativa a los derechos de emisión gratuitos en la UE.

---

<sup>14</sup> Comunicación de la Comisión, *Draft Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy 2022*.

## Alcance y enfoque del análisis

**15** En el presente análisis se estudia el modo en que los impuestos a la energía, la tarificación del carbono y las subvenciones a la energía contribuyen a lograr los objetivos climáticos de la UE. Hemos revisado la legislación pertinente de la UE, en particular la Directiva vigente sobre fiscalidad de la energía y la propuesta de la Comisión para modificarla. El análisis abarca el período comprendido entre 2008 y julio de 2021. Hemos estudiado otros datos disponibles a partir de julio de 2021 sobre el precio de los permisos de emisión de la UE (hasta el 30 de noviembre de 2021) y las subvenciones a la energía (datos de octubre de 2021 en adelante).

**16** No se trata de un informe de auditoría, sino de un análisis basado principalmente en información pública o en material específicamente recogido para este fin. Examinamos la legislación de la UE en vigor y la propuesta, así como directrices, evaluaciones, informes de seguimiento, planes nacionales de energía y clima (PNEC), estudios e informes de organizaciones internacionales, ONG y autoridades nacionales, además de informes elaborados por la Comisión Europea o para esta institución. Analizamos los datos de Eurostat y de instituciones internacionales, así como de algunas autoridades nacionales. Discutimos los ámbitos tratados en este análisis con el personal de la Comisión, con ONG relevantes y diversos grupos de reflexión. Nuestro análisis se basa asimismo en otros informes del Tribunal de Cuentas Europeo, publicaciones académicas y demás información de dominio público.

**17** En el análisis también se realiza un seguimiento de la reciente publicación del paquete de medidas «Objetivo 55» de la Comisión. Nuestro objetivo es aportar una visión independiente de la fiscalidad de la energía que contribuya al debate legislativo.

**18** El informe consta de tres secciones:

- los niveles actuales de fiscalidad de la energía en los Estados miembros y los instrumentos de tarificación del carbono, y cómo estos factores contribuyen a la consecución de los objetivos climáticos;
- las subvenciones energéticas y el modo en que incentivan la acción por el clima;
- la contribución de la Directiva de fiscalidad de la energía a la consecución de los objetivos climáticos.

# Impuestos a la energía y tarificación del carbono

## Fiscalidad y eficiencia energética

**19** En la evaluación de 2019 de los avances hacia la consecución de los objetivos nacionales de eficiencia energética para 2020<sup>15</sup>, la Comisión definió los principales factores que determinan el ahorro energético. Según esta evaluación, los regímenes de obligaciones de eficiencia energética generaron el 36 % del ahorro de energía declarado. Las medidas tributarias de la energía más allá del tipo mínimo de la UE fueron el segundo factor principal, con un 16 % del ahorro total de energía declarado.

**20** Los impuestos a la energía pueden ser decisivos para alcanzar los objetivos climáticos de la UE<sup>16</sup>. En sus PNEC, cuatro Estados miembros cuantificaron el impacto de las medidas previstas sobre fiscalidad de la energía. Sus estimaciones oscilan entre el 4 % y el 32 % del ahorro energético total previsto (32 % en Alemania, 14 % en Lituania, 10 % en Finlandia y 4 % en Chequia).

**21** La OCDE señaló una correlación negativa entre la fiscalidad y la intensidad energética del PIB<sup>17</sup>, y concluyó que los países que más gravan la energía tienden a tener una economía menos intensiva en el consumo de este recurso<sup>18</sup>. Realizamos una evaluación parecida en los Estados miembros de la UE y encontramos una correlación similar.

---

<sup>15</sup> Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *Evaluación de 2019, con arreglo al artículo 24, apartado 3, de la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética, de los avances realizados por los Estados miembros en la consecución de los objetivos nacionales de eficiencia energética para 2020 y en la aplicación de las disposiciones de dicha Directiva*, (COM(2020) 326 final).

<sup>16</sup> [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/commission-priorities-2019-24-and-taxation/european-green-deal-what-role-can-taxation-play\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/commission-priorities-2019-24-and-taxation/european-green-deal-what-role-can-taxation-play_en)

<sup>17</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Energy\\_intensity](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Energy_intensity)

<sup>18</sup> OCDE, *Taxing energy use 2019*, octubre de 2019.

## Fiscalidad por sector y por producto

**22** En un estudio reciente se ha calculado un tipo impositivo medio de la UE sobre la energía de 25 euros/MWh y un tipo impositivo real (teniendo en cuenta las desgravaciones, créditos y reducciones fiscales) de 18 euros/MWh<sup>19</sup>. En el marco de la evaluación de impacto para su propuesta de revisión de la Directiva de fiscalidad de la energía<sup>20</sup>, la Comisión publicó los tipos impositivos reales para combustibles específicos en algunos sectores, pero no los tipos *reales* generales por sector.

**23** La *ilustración 4* muestra el impuesto medio a la energía por sectores, calculado como el cociente entre los ingresos totales recaudados de los impuestos a la energía y el uso total de energía, respectivamente. Según los datos del informe de Trinomics<sup>21</sup> elaborado para la Comisión, el impuesto medio sobre la energía varía desde cero para el transporte aéreo internacional hasta más de 50 euros en el caso del transporte por carretera.

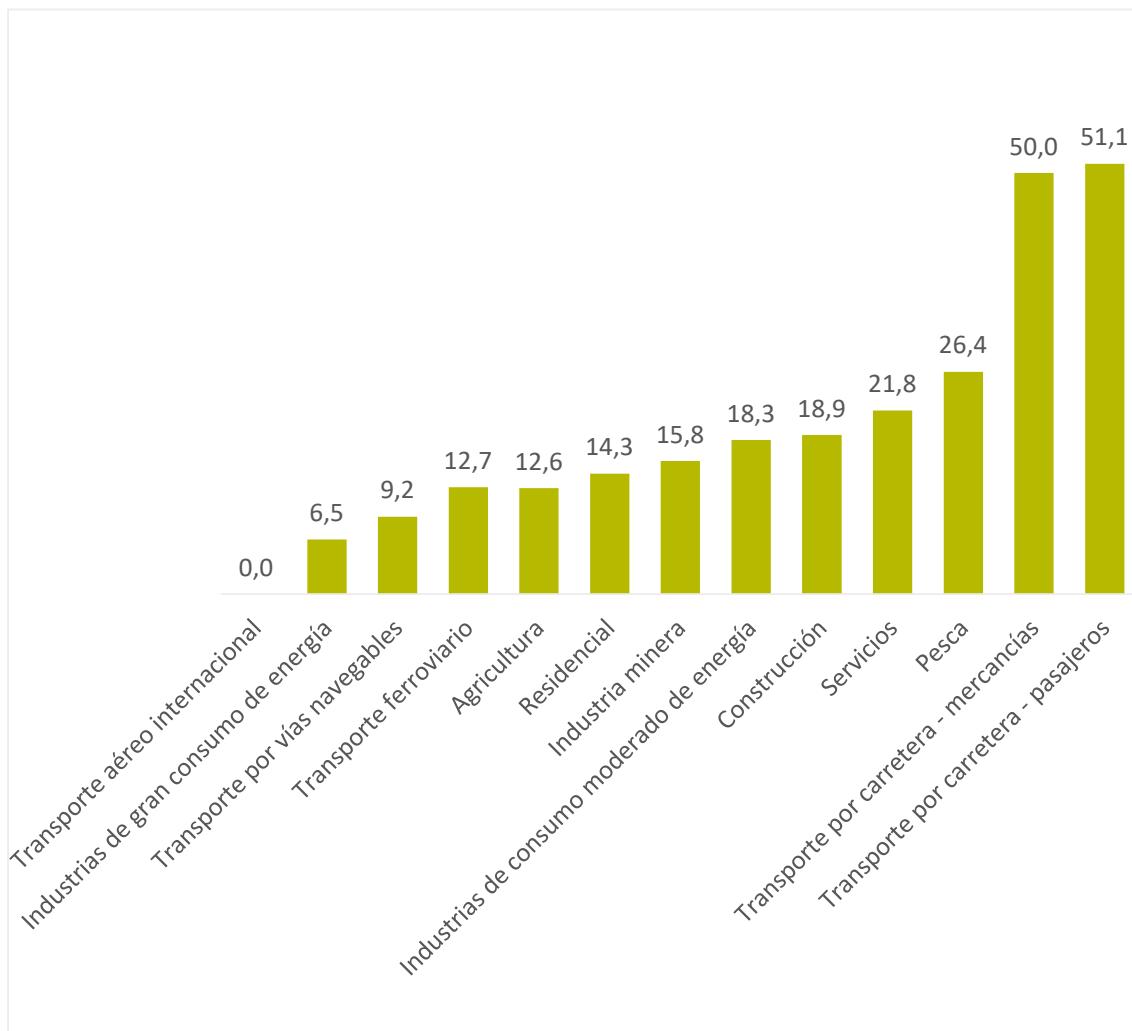
---

<sup>19</sup> Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, octubre de 2020.

<sup>20</sup> Propuesta de Directiva del Consejo por la que se reestructura el régimen de la Unión de imposición de los productos energéticos y de la electricidad (refundición), COM(2021) 563 final.

<sup>21</sup> Véase la nota a pie de página [19](#).

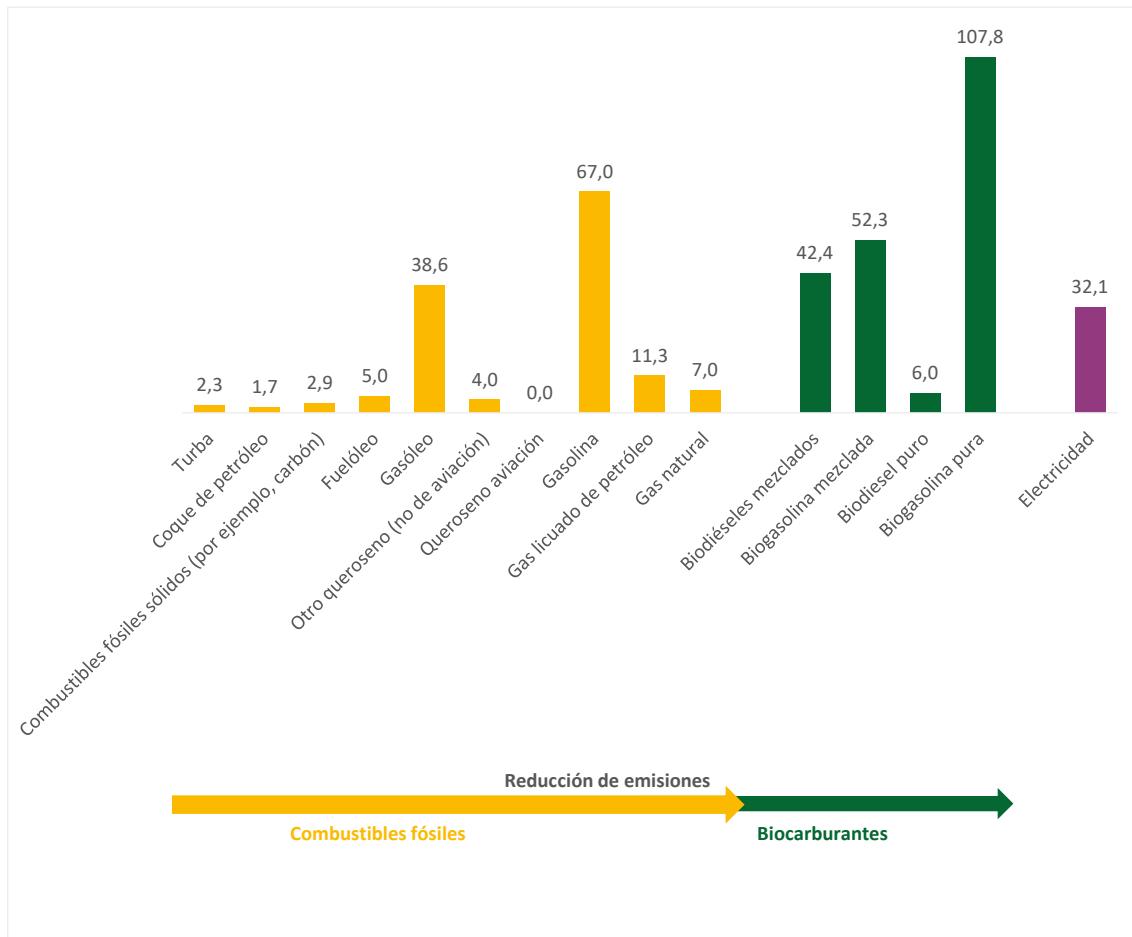
#### Ilustración 4 – Impuestos a la energía por sectores (euros/MWh)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, octubre de 2020, p. 22.

**24** Los tipos impositivos medios para los productos energéticos oscilan entre 1,7 euros/MWh y 107,8 euros/MWh (véase la *ilustración 5*). En estas variaciones no se aprecia diferencias en cuanto a la eficiencia en carbono. El carbón tributa menos que el gas natural (que es más eficiente en materia de carbono), y algunos combustibles fósiles tributan significativamente menos que la electricidad (que podría ser producida a través de fuentes con baja emisión de carbono).

## Ilustración 5 – Impuestos por producto energético (euros/MWh)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments - Final Report Energy Taxes*, octubre de 2020, p. 25.

## Tarificación de las emisiones de carbono

**25** Las instituciones internacionales<sup>22</sup> señalan que aplicar un precio adecuado a las emisiones de carbono respalda los objetivos climáticos y puede ser una herramienta eficiente para reducir las emisiones. Esto también significa que quienes contaminan pagan el coste que para la sociedad suponen las emisiones por el uso de la energía. El precio de las emisiones de carbono puede fijarse a través de impuestos explícitos sobre el carbono e impuestos especiales (para los que puede calcularse un equivalente implícito del impuesto sobre el carbono), o de un sistema de negociación de emisiones como el régimen para el comercio de derechos de emisión de la UE.

<sup>22</sup> Monitor Fiscal del FMI, *How to mitigate climate change*, octubre de 2019; OCDE, *Effective Carbon Rates 2021*, mayo de 2021; IEA, *Energy Policy Reviews*; Banco Mundial, [sitio web](#).

**26** En nuestro informe sobre finanzas sostenibles<sup>23</sup>, recomendamos a la Comisión que identificara medidas adicionales encaminadas a garantizar que los precios de las emisiones de gases de efecto invernadero reflejen mejor su coste medioambiental.

### Los sectores del régimen para el comercio de derechos de emisión reciben derechos gratuitos en parte de sus emisiones

**27** El régimen para el comercio de derechos de emisión de la UE se aplica a los sectores de generación de electricidad y calor, las industrias de gran consumo de energía y la aviación comercial dentro de la UE. Establece un límite máximo a las emisiones totales de estos sectores. Conforme al régimen para el comercio de derechos de emisión de la UE, las empresas deben obtener derechos de emisión equivalentes a sus emisiones de gases de efecto invernadero que, por defecto, se adquieren a través de una subasta. No obstante, algunos derechos se asignan gratuitamente a industrias intensivas en energía (como la producción de acero y cemento) y la modernización del sector de producción de energía en algunos Estados miembros. En nuestro informe de 2020 sobre el régimen para el comercio de derechos de emisión de la UE<sup>24</sup> señalamos que la asignación gratuita de derechos de emisión no se orientaba adecuadamente para reflejar el riesgo de fuga de carbono. En virtud de la legislación revisada del régimen para el comercio de derechos de emisión de la UE de 2018, el sistema de derechos de emisión gratuitos se prorroga durante otro decenio<sup>25</sup>.

### Los impuestos explícitos sobre el carbono se generalizaron, pero varían considerablemente entre Estados miembros

**28** La aplicación de impuestos explícitos sobre el carbono, que fijan directamente un precio a las emisiones de CO<sub>2</sub>, ha aumentado con el tiempo. En 2008, siete Estados

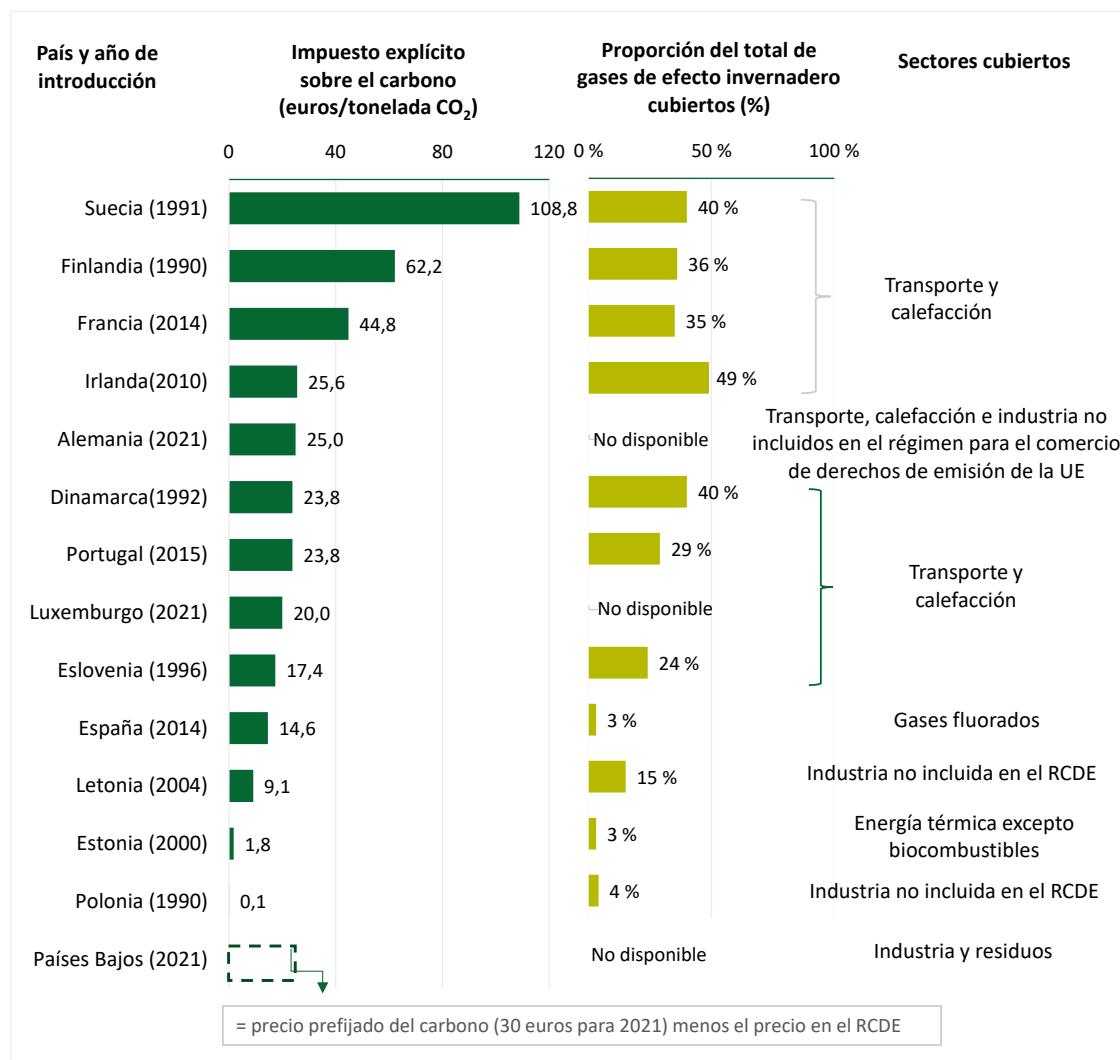
<sup>23</sup> Tribunal de Cuentas Europeo, *Informe Especial nº 22/2021: Finanzas sostenibles: necesidad de una actuación más coherente de la UE para reorientar la financiación hacia una inversión sostenible*, septiembre de 2021.

<sup>24</sup> Tribunal de Cuentas Europeo, *Informe Especial 18/2020: Régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea: la asignación gratuita de derechos de emisión necesitaba una mejor orientación*, septiembre de 2020.

<sup>25</sup> Directiva (UE) 2018/410 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas, así como la Decisión (UE) 2015/1814 (DO L 76 de 19.3.2018, p. 3).

miembros aplicaban gravámenes explícitos sobre el carbono. Actualmente, catorce Estados miembros de la UE gravan dicho impuesto (véase la *ilustración 6*), con marcadas diferencias: desde los 0,1 euros/tonelada de CO<sub>2</sub> en Polonia, a los más de 100 euros/tonelada de CO<sub>2</sub>en Suecia. Estos tributos no suelen aplicarse a sectores que ya se encuentran en el régimen para el comercio de derechos de emisión de la UE. La mayor proporción de emisiones totales cubiertas es la de Irlanda (49 %), seguida de Dinamarca y Suecia (40 %).

### Ilustración 6 – Impuestos explícitos sobre el carbono en la UE



*Nota:* Aún no se dispone de datos sobre la proporción de gases de efecto invernadero cubierta en Alemania, Países Bajos y Luxemburgo, que introdujeron un impuesto al carbono en 2021.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de [Tax foundation, Taxes in Europe database](#), y de la OCDE para identificar los sectores cubiertos por el impuesto explícito sobre el carbono en los casos de [Estonia](#) y [Polonia](#).

## Evaluación comparativa como herramienta para evaluar el nivel de imposición

### Impuestos de los Estados miembros y precios de los derechos de emisión

**29** La OCDE ha comparado recientemente los precios nacionales del carbono con sus diversos costes<sup>26</sup>:

- 30 euros/tonelada de CO<sub>2</sub> – un precio de referencia histórico en cuanto a su escasa cuantía. Los precios del CO<sub>2</sub> por debajo de este índice de referencia no generan una reducción significativa;
- 60 euros/tonelada de CO<sub>2</sub> – una estimación de nivel medio de los costes del carbono en 2020, que representa asimismo una estimación de nivel bajo de los costes del carbono en 2030. Un precio del carbono de 60 euros/tonelada de CO<sub>2</sub> en la década de 2030 es coherente con una descarbonización lenta;
- 120 euros/tonelada de CO<sub>2</sub> es una estimación central del precio del carbono necesaria en 2030 para procurar la descarbonización a mediados de siglo. La OCDE señala que 120 euros es un precio más acorde con las estimaciones recientes de los costes sociales generales del carbono.

**30** Los niveles impositivos en los Estados miembros de la UE para usos energéticos distintos de los asociados a los combustibles para el transporte por carretera (véanse las *ilustraciones 4* y *5*) son inferiores a 30 euros/tonelada de CO<sub>2</sub>, el nivel del que la OCDE espera que partan los esfuerzos de reducción de las emisiones.

**31** El régimen para el comercio de derechos de emisión de la UE se basa en un plan a largo plazo para ajustar gradualmente el límite máximo de emisiones totales para los sectores que lo integran. Esto implica la expectativa de un aumento de los precios, lo que podría impulsar a las empresas a actuar antes. El precio de los derechos del régimen para el comercio de derechos de emisión ha variado en gran medida a lo largo del tiempo (véase la *ilustración 7*). Entre 2008 y 2020, a pesar de que el precio del régimen para el comercio de derechos de emisión de la UE era inferior al valor de referencia más bajo de la OCDE, las emisiones de CO<sub>2</sub> que cubre el régimen se redujeron aproximadamente un 40 %<sup>27</sup>. El precio del régimen ha aumentado desde

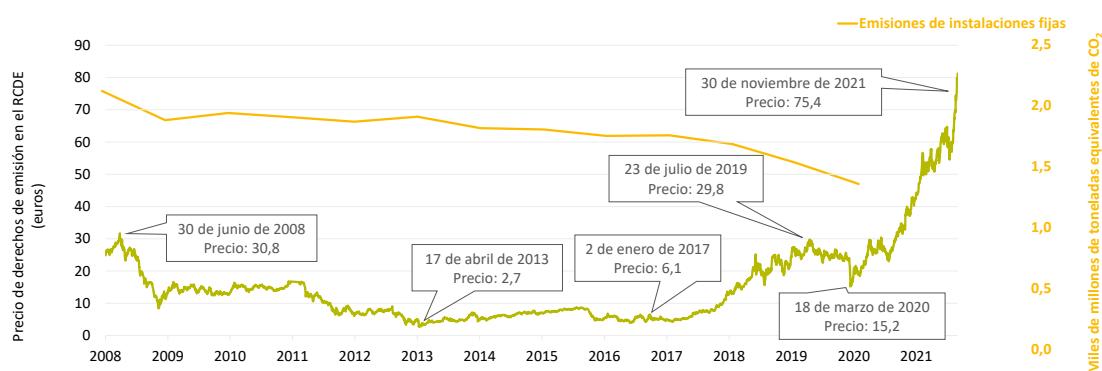
---

<sup>26</sup> OCDE, *Effective carbon rates 2021*, mayo de 2021.

<sup>27</sup> Basado en [datos de la AEMA](#).

entonces: a finales de noviembre de 2021, el precio de un derecho de emisión superaba los 70 euros.

### Ilustración 7 – Evolución del precio de los derechos de emisión



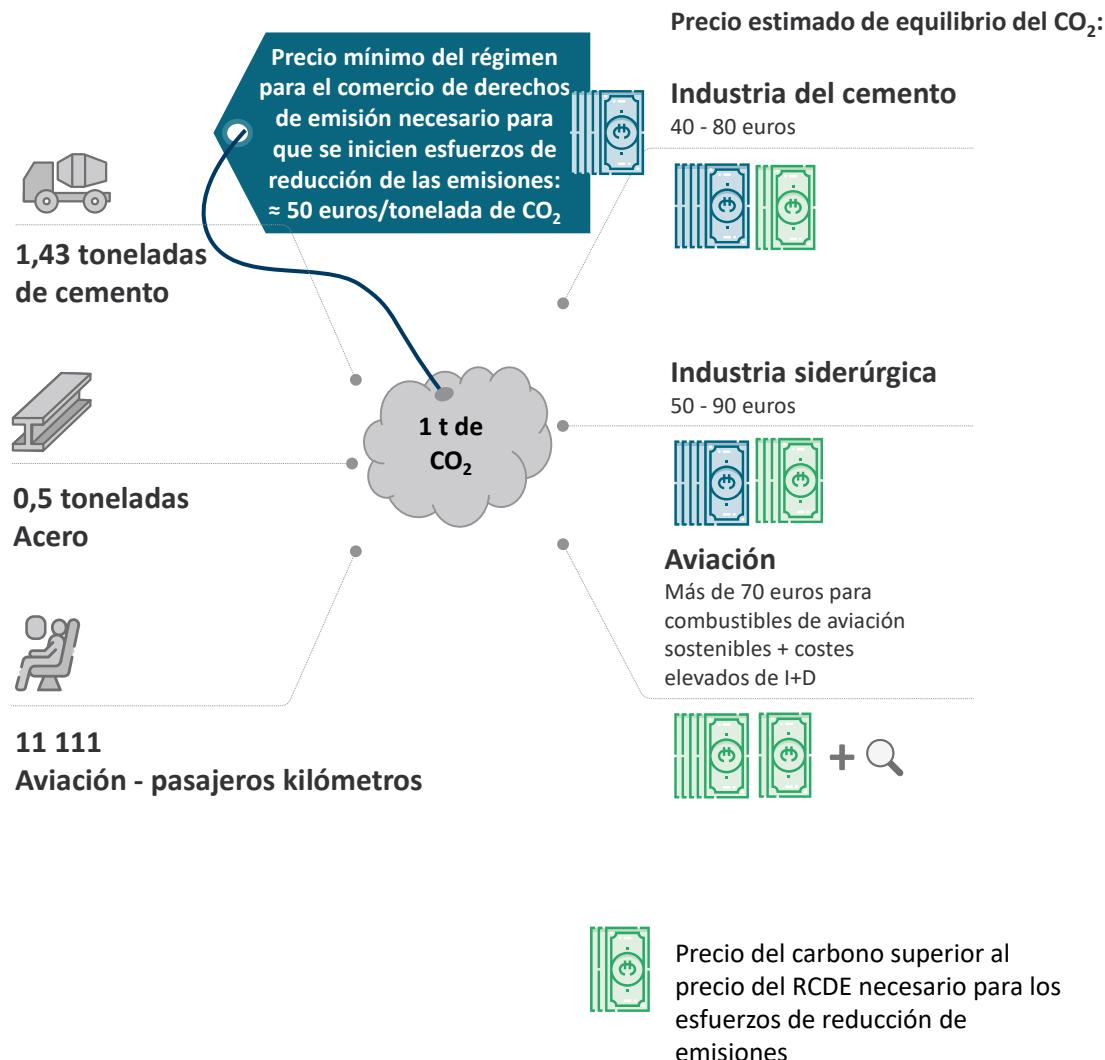
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, basado en [Sandbag carbon price viewer](#) y [EU ETS data viewer](#).

### Sectores en los que se requiere un precio más elevado de las emisiones de carbono

**32** El precio del CO<sub>2</sub> que reduciría la ventaja competitiva de los combustibles fósiles difiere en función del sector de la actividad económica y la tecnología en cuestión (véase la [ilustración 8](#)). El Institut du Développement Durable et des Relations Internationales (IDDRRI) calculó que en la tecnología hipocarbónica para la industria del cemento se recuperaría la inversión aún a un precio del carbono de 40 a 80 euros/tonelada de CO<sub>2</sub>, mientras que, en el caso del acero, la tarifa sería de 50 a 90 euros por tonelada de CO<sub>2</sub><sup>28</sup>. Sobre la base de los datos de la Agencia Internacional de la Energía, estimamos que sería necesario un precio del carbono superior a 70 euros/tonelada de CO<sub>2</sub> para incentivar la adopción de combustibles de aviación sostenibles y las inversiones en investigación y desarrollo de tecnologías hipocarbónicas en dicho sector.

<sup>28</sup> IDDRRI, *Decarbonising basic materials in Europe*, octubre de 2019.

**Ilustración 8 – Precio estimado de equilibrio del CO<sub>2</sub> para reducir la ventaja competitiva de los combustibles fósiles frente a las tecnologías hipocarbónicas**



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de Cordis, el sitio web de la Comisión y el ICCT respecto a la intensidad de las emisiones de los sectores; datos del IDDRI y cálculos internos basados en datos de la AIE, el precio medio del petróleo y el tipo de cambio medio EUR/USD en junio de 2021 para el precio al que se recupera la inversión.

**33** Sin embargo, la fiscalidad solo es una parte de la respuesta de los Gobiernos nacionales. Ya existen normas y Reglamentos sectoriales en la UE como, por ejemplo, las normas de calidad del aire y los límites a las emisiones de los vehículos. Los Estados miembros aplican políticas específicas para ser más respetuosos con el medio ambiente, como la reciente propuesta de Francia de prohibir los trayectos aéreos de corta distancia cuando existen alternativas ferroviarias.

## Aspectos sociales de la fiscalidad

**34** El impacto de la fiscalidad de la energía en los hogares puede ser significativo y despertar rechazo a este tipo de impuestos. La Comisión determinó que las cantidades destinadas por los hogares a la energía (incluida la calefacción y el transporte) varían considerablemente. Los hogares más desfavorecidos, situados en el decil más bajo de la distribución de la renta, de Luxemburgo, Malta, Finlandia y Suecia destinan menos del 5 % de sus ingresos a la energía. En Chequia y Eslovaquia gastan más del 20 % de sus ingresos en energía<sup>29</sup>.

**35** Para atenuar el riesgo de rechazo de las reformas fiscales, las organizaciones internacionales<sup>30</sup> han recomendado una mayor transparencia respecto a los motivos de tales reformas y al uso de los ingresos, las reducciones en otros impuestos y las medidas de redistribución (véase asimismo el *recuadro 1*). Los estudios<sup>31</sup> han demostrado que la asignación de ingresos puede mejorar la aceptación de los impuestos sobre el carbono.

### Recuadro 1 – Rechazo de las reformas de los impuestos a la energía

Francia introdujo un impuesto al carbono en 2014 para apoyar la consecución de sus objetivos climáticos, con un calendario de aumentos de los gravámenes. En 2018, el precio de la energía se disparó por el aumento de los precios internacionales del petróleo, provocando los disturbios de los «chalecos amarillos». Como resultado, el Gobierno congeló el impuesto. Un informe de 2019 de la *Cour des comptes*<sup>32</sup> francesa recomendaba volver al aumento previsto del impuesto sobre el carbono con el respaldo de otras medidas como la compensación para los hogares más afectados.

<sup>29</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2020) 951 final, *Energy prices and costs in Europe*, parte 3/6, octubre de 2020.

<sup>30</sup> OCDE, documentos de trabajo sobre medio ambiente n.º 168, *Designing fossil fuel grant reforms in OECD and G20 countries:A robust sequential approach methodology*, octubre de 2020; Centro de Economía y Política contra el Cambio Climático y Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, *How to make carbon taxes more acceptable*, diciembre de 2017 y sitio web de la Comisión Europea: «Conference on Green Taxation».

<sup>31</sup> *Ibídem*.

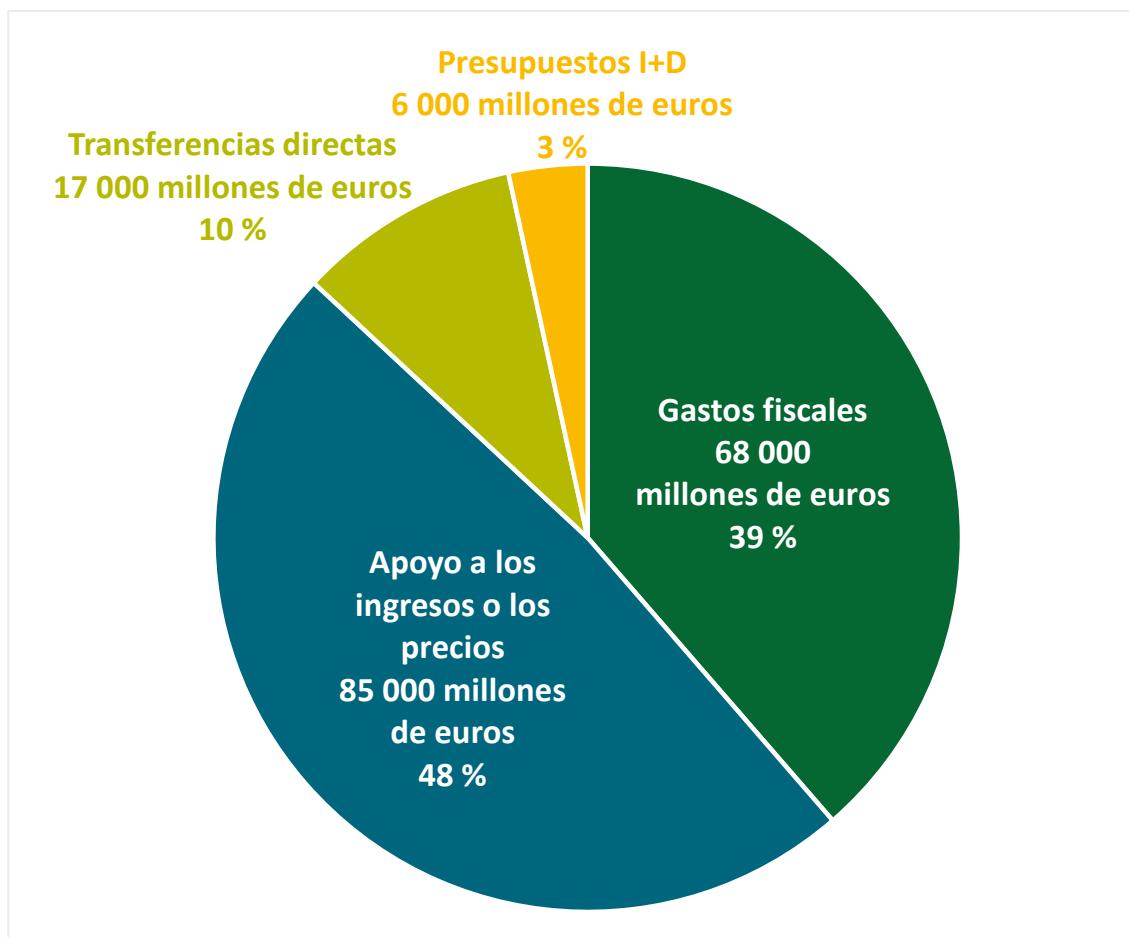
<sup>32</sup> Cour des comptes, Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique - Synthèse*, septiembre de 2019.

# Subvenciones a la energía

## Clases de subvenciones a la energía

**36** Las subvenciones a la energía pueden adoptar diferentes formas: gasto tributario (por ejemplo, créditos fiscales y desgravaciones), apoyo a los ingresos o los precios, transferencias directas, o la financiación de investigación y desarrollo (véase el apartado **04**). Las subvenciones a la energía derivadas de medidas tributarias y, por tanto, con influencia en el tipo impositivo real, representaban alrededor del 39 % del valor total de las subvenciones a la energía en 2019, es decir, 68 000 millones de euros de un total de 176 000 millones de euros (véase la *ilustración 9*).

**Ilustración 9 – Subvenciones a la energía por categorías en 2019**



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del informe *Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union - Final report*, octubre de 2021.

**37** La Comisión es responsable de la aprobación de algunas subvenciones (por ejemplo, medidas de exención fiscal para biocombustibles<sup>33</sup>). Esto es aplicable a las medidas selectivas que cumplen los criterios para ser consideradas ayudas estatales y no están sujetas a las normas generales de exención por categorías<sup>34</sup> ni a las normas *de minimis*<sup>35</sup> (inferiores a 200 000 euros durante tres años), y no se conceden en el marco de un régimen de ayudas previamente autorizado por la Comisión. La Comisión ha establecido una serie de directrices sobre las condiciones por las que puede considerar que la ayuda a la energía y al medio ambiente es compatible con el Tratado. En junio de 2021, la Comisión publicó un proyecto de Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, energía y medio ambiente<sup>36</sup>. Varias ONG expresaron su preocupación por posibles lagunas en las disposiciones de reciente adopción respecto al cierre de minas de carbón y al riesgo de un mayor apoyo al gas fósil<sup>37</sup>.

**38** En el pasado, el Consejo ha demostrado que posee la facultad de decidir sobre normas específicas que permitan a los Estados miembros proporcionar ayudas estatales, neutralizando así la competencia de evaluación de la Comisión, como ha sido el caso para facilitar el cierre de las minas de carbón<sup>38</sup>.

---

<sup>33</sup> Sitio web de la Comisión: noticia de 3 de septiembre de 2021 sobre las ayudas estatales.

<sup>34</sup> Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado (DO L 187 de 26.6.2014, p. 1).

<sup>35</sup> Reglamento (UE) n.º 1407/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de *minimis* (Texto pertinente a efectos del EEE) (DO L 352 de 24.12.2013, p. 1).

<sup>36</sup> Comunicación de la Comisión, *Proyecto de Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía 2022*.

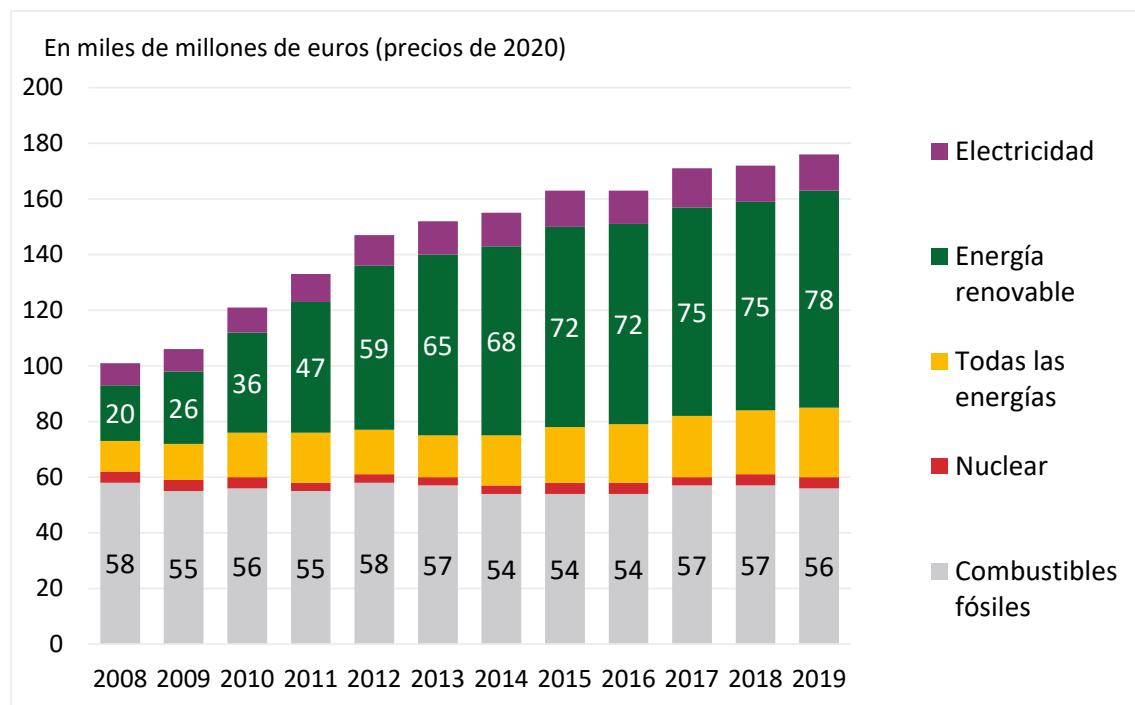
<sup>37</sup> State aid CEEAG revision – *NGO letter on fossil fuels*.

<sup>38</sup> 2010/787/UE:Decisión del Consejo de 10 de diciembre de 2010 relativa a las ayudas estatales destinadas a facilitar el cierre de minas de carbón no competitivas (DO L 336 de 21.12.2010, p. 24).

## Subvenciones a las energías renovables

**39** Las subvenciones a la energía han ido aumentando con el tiempo, impulsadas por el aumento de las subvenciones a las energías renovables, que se multiplicaron por 3,9 en el período de 2008 a 2019<sup>39</sup> (véase la *Ilustración 10*).

### Ilustración 10 – Subvenciones a la energía por categorías entre 2008 y 2019



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del informe *Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union*, octubre de 2021.

**40** Los Estados miembros pueden utilizar las subvenciones a las energías renovables para apoyar la consecución de sus objetivos climáticos. Estas pueden adoptar la forma de fondos para financiar la inversión inicial necesaria para utilizar energías renovables, así como de garantías de precios, tarifas reguladas y exenciones fiscales.

**41** El uso de energías renovables para la generación de electricidad aumentó en todos los Estados miembros en la última década. El crecimiento de las subvenciones a las energías renovables contribuyó al incremento de la proporción de fuentes de

---

<sup>39</sup> Véase Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, octubre de 2020.

energía renovables en la UE, pasando del 12,6 % en 2008 al 19,7 % en 2019, cerca del objetivo del 20 %<sup>40</sup> para 2020.

### Subvenciones a la eficiencia energética

**42** Las subvenciones también pueden utilizarse para fomentar mejoras en la eficiencia energética. Las subvenciones a la eficiencia energética se han duplicado con creces desde 2008<sup>41</sup>, pasando de 7 000 millones de euros en 2008, a 15 000 millones de euros en 2018. La eficiencia energética recibió en torno al 9 % del total de subvenciones a la energía de la UE en 2018, y los hogares fueron los destinatarios principales.

**43** Los Estados miembros comunican cada año a la Comisión el progreso realizado en el cumplimiento de los objetivos nacionales de eficiencia energética. En estos informes se cuantifican los efectos de las medidas encaminadas a lograr un ahorro energético. En la evaluación de la Comisión de estos informes se estima que las subvenciones mediante incentivos fiscales y regímenes de financiación contribuyen aproximadamente en un 20 % del ahorro total de energía declarado por los Estados miembros<sup>42</sup>.

### Subvenciones a los combustibles fósiles

**44** Las subvenciones a los combustibles fósiles pueden adoptar la forma de reducciones o exenciones fiscales, transferencias presupuestarias, apoyo a los ingresos

<sup>40</sup> Datos de Eurostat, *Share of renewable energy in gross final energy consumption (T2020\_31)*.

<sup>41</sup> Véase Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, octubre de 2020.

<sup>42</sup> Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *Evaluación de 2020 sobre los progresos realizados por los Estados miembros en la aplicación de la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética, así como en el despliegue de edificios de consumo de energía casi nulo y de niveles óptimos de rentabilidad de los requisitos mínimos de eficiencia energética en la UE de conformidad con la Directiva 2010/31/UE, relativa a la eficiencia energética de los edificios*, COM(2020) 954 final, octubre de 2020.

y los precios, y tarificación inferior para determinados productos. Plantean riesgos significativos<sup>43</sup> porque:

- socavan la eficacia de las señales de precios del carbono, y obstaculizan, por tanto, la transición energética;
- contribuyen a dañar la salud pública, ya que favorecen la principal fuente de contaminación atmosférica;
- elevan los riesgos de «dependencia» de inversiones con altas emisiones de carbono y de inversión en activos que deban clausurarse antes de que finalice su vida útil;
- distorsionan el mercado al encarecer relativamente las tecnologías de energía limpia y de eficiencia energética.

**45** Un estudio reciente sobre las subvenciones a la energía, elaborado por la Comisión<sup>44</sup> mostró que las subvenciones a los combustibles fósiles otorgadas por los Estados miembros de la UE se mantuvieron relativamente estables entre 2008 y 2019 (entre 50 000 y 58 000 millones de euros al año, aproximadamente). Los Estados miembros proporcionaron dos tercios de estas subvenciones (35 000 millones de euros en 2018) como reducciones o exenciones fiscales; el otro tercio (8 500 millones de euros) consistió en tarifas reguladas, primas reguladas, obligaciones renovables y regímenes de apoyo a los precios de producción para producir electricidad a partir de fuentes combinadas de calor y electricidad que se alimentan de combustibles fósiles<sup>45</sup>.

**46** Todos los sectores reciben subvenciones a los combustibles fósiles (véase la *ilustración 11*). La industria energética es la que recibe más subvenciones a la energía y más subvenciones a los combustibles fósiles en términos absolutos. Las subvenciones a los combustibles fósiles representan la mayoría de las subvenciones a la energía para tres sectores: industria, transporte y agricultura.

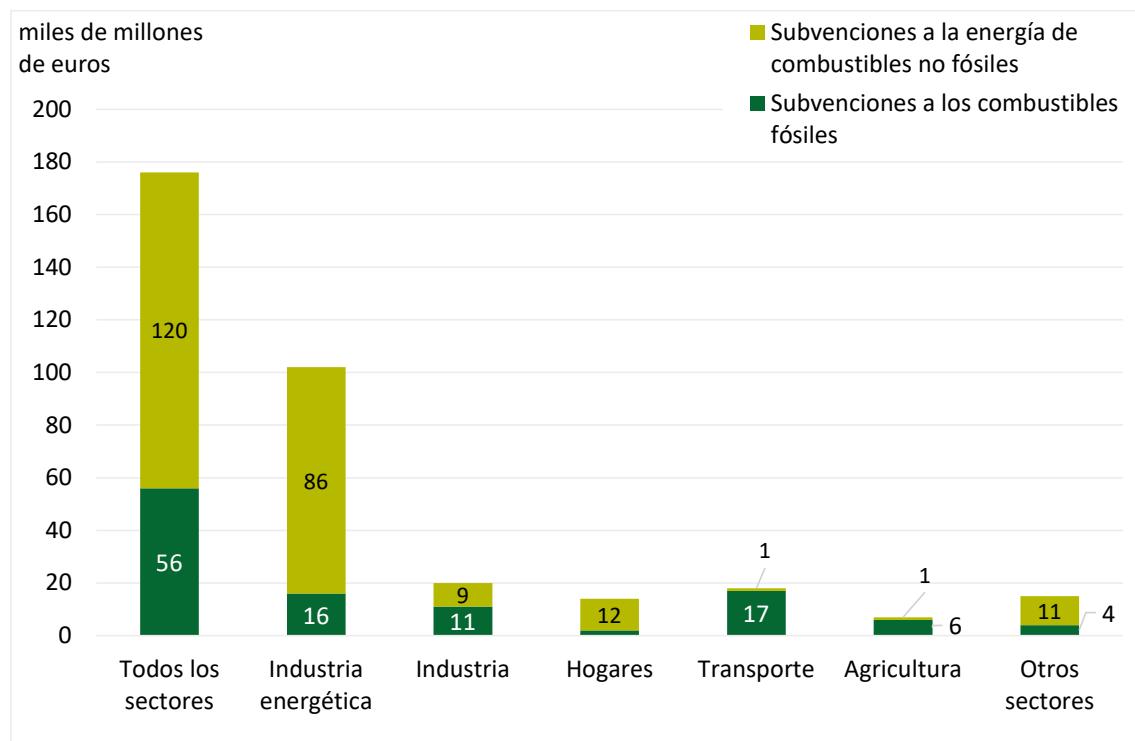
---

<sup>43</sup> ODI, *Fossil fuel subsidies in draft EU National Energy and Climate Plans*, septiembre de 2019.

<sup>44</sup> «*Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union*», octubre de 2021.

<sup>45</sup> Véase Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, octubre de 2020.

## Ilustración 11 – Subvenciones a la energía y a los combustibles fósiles por sector en 2019



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del informe *Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union*, octubre de 2021.

**47** Como ya observamos en nuestro informe sobre el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE<sup>46</sup>, los Estados miembros beneficiarios de derechos de emisión gratuitos conforme al régimen para el comercio de derechos de emisión en el sector de la generación de energía han reducido menos su correspondiente intensidad en carbono que los Estados miembros que no pudieron optar a tales derechos gratuitos. Así pues, estos derechos, que cubren las emisiones de gases de efecto invernadero por el uso de combustibles fósiles principalmente y que podrían así entenderse como subvenciones a combustibles fósiles, han ralentizado la adopción de tecnologías hipocarbónicas.

**48** El Reglamento sobre la gobernanza exige que los Estados miembros comuniquen en sus PNEC los objetivos nacionales establecidos para eliminar gradualmente las subvenciones a la energía, en particular, los combustibles fósiles y los avances realizados para dicha reducción. La Ley Europea del Clima faculta a la Comisión para que establezca formatos uniformes de información sobre la eliminación gradual de las

<sup>46</sup> Tribunal de Cuentas Europeo, *Informe Especial 18/2020: Régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea: la asignación gratuita de derechos de emisión necesitaba una mejor orientación*, septiembre de 2020.

subvenciones, en particular, las relativas a los combustibles fósiles. La Comisión nos informó de que las condiciones de información deben establecerse a través de un acto de ejecución en 2022.

**49** En la evaluación de los PNEC realizada por la Comisión<sup>47</sup> se concluye que las subvenciones a los combustibles fósiles son todavía un impedimento importante para una transición energética y climática eficaz en relación con los costes, así como para el funcionamiento del mercado interior. Tres Estados miembros (Dinamarca, Italia y Portugal) han realizado un inventario exhaustivo de subvenciones a combustibles fósiles, doce Estados miembros afirmaron que trabajarían en planes para eliminarlos gradualmente, y seis incluyeron un calendario para abordar la eliminación. En el informe sobre el estado de la Unión de la Energía de 2021<sup>48</sup>, la Comisión reiteró que se debe poner fin a las subvenciones a los combustibles fósiles.

**50** Las organizaciones internacionales han señalado periódicamente el papel que desempeñan las subvenciones a los combustibles fósiles. En sus Revisiones de la Política Energética (2016-2021), la Agencia Internacional de la Energía recomendó que se eliminaran las subvenciones a los combustibles fósiles<sup>49</sup> y que los incentivos y las señales de precios se adaptaran a los objetivos climáticos<sup>50</sup>. La OCDE, en sus *Environmental Performance Reviews*<sup>51</sup> y en los *national Economic Surveys*<sup>52</sup>, pide una reducción de las subvenciones a los combustibles fósiles y un ajuste entre la contaminación y la fiscalidad.

---

<sup>47</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Evaluación, a escala de la UE, de los planes nacionales de energía y clima Impulsar la transición ecológica y promover la recuperación económica mediante una planificación integrada en materia de energía y clima*, COM(2020) 564 final, septiembre de 2020.

<sup>48</sup> Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Estado de la Unión de la Energía 2021. *Contribución al Pacto Verde Europeo y a la recuperación de la Unión*, COM(2021) 950 final, octubre de 2021.

<sup>49</sup> Por ejemplo, Bélgica (2016); Alemania (2020); Polonia (2016).

<sup>50</sup> Por ejemplo, Austria (2020); Eslovaquia (2016); Finlandia (2018); Unión Europea (2020).

<sup>51</sup> Chequia, Hungría.

<sup>52</sup> Chequia, Dinamarca, Alemania, Grecia, España, Países Bajos, Polonia, Portugal y Eslovaquia.

**51** Nuestro informe de 2020 sobre el régimen para el comercio de derechos de emisión de la UE<sup>53</sup> recomendaba que se reexaminara el papel de los derechos de emisión gratuitos y que se mejorara la determinación de sus beneficiarios. La Comisión admitió esta recomendación y nos informó de que estaba realizando un seguimiento al respecto. Observamos que la acción en este sentido también contribuiría a reducir las subvenciones a los combustibles fósiles.

## Comparación de las subvenciones a los combustibles fósiles y las subvenciones a las energías renovables

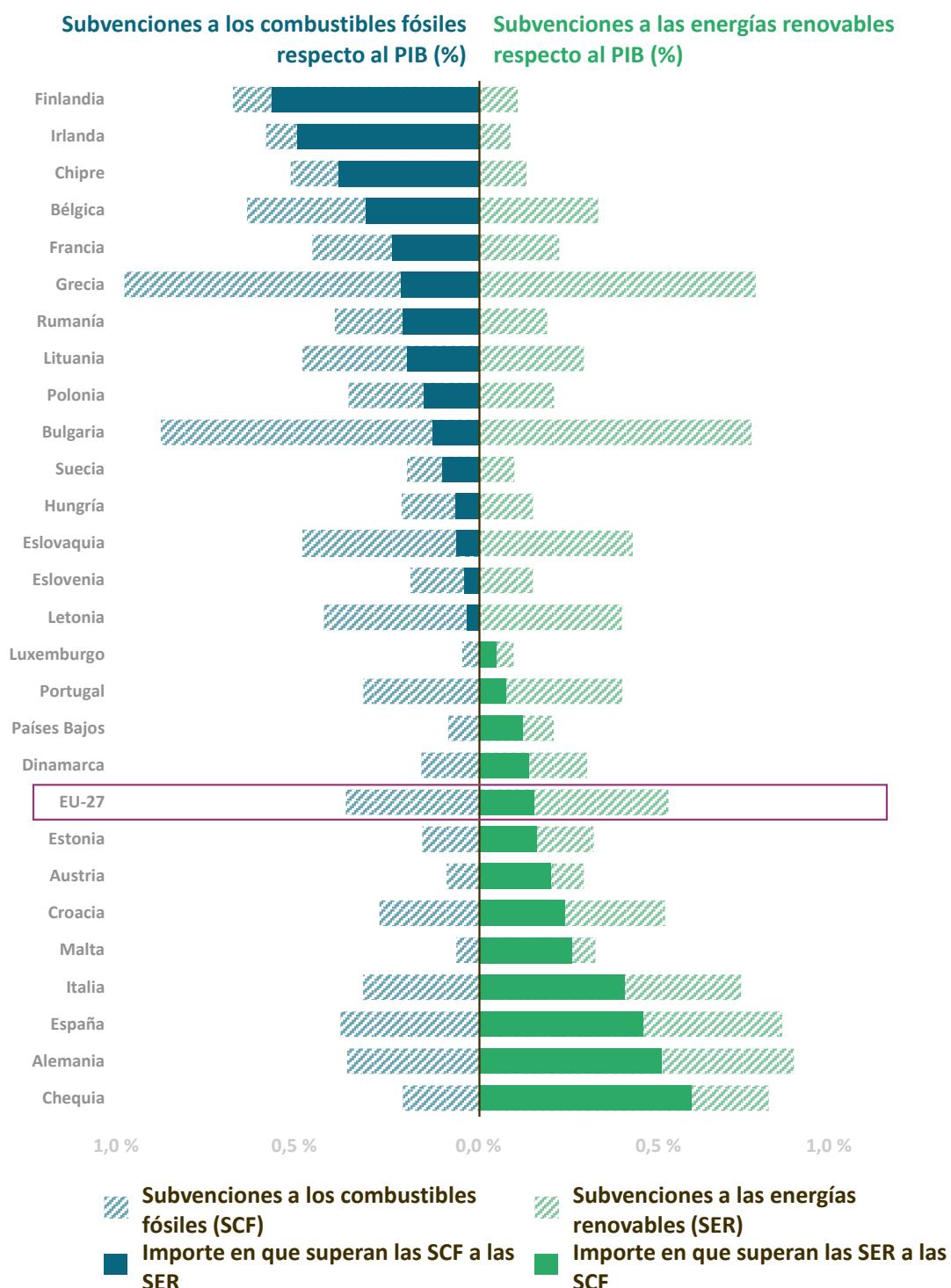
**En quince Estados miembros se subvencionan más los combustibles fósiles que las energías renovables**

**52** Comparamos las subvenciones a combustibles fósiles con las destinadas a energías renovables (véase la *Ilustración 12*). Por lo general, en la UE, las subvenciones a energías renovables son mayores. Sin embargo, los datos agregados ocultan diferencias significativas entre Estados miembros. Quince asignan más subvenciones a los combustibles fósiles que a las energías renovables. Las subvenciones a combustibles fósiles son generalmente superiores a las destinadas a energías renovables en los Estados miembros que gastan más de la media de la UE en subvencionar estos combustibles.

---

<sup>53</sup> Tribunal de Cuentas Europeo, *Informe Especial 18/2020: Régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea: la asignación gratuita de derechos de emisión necesitaba una mejor orientación*, septiembre de 2020.

## Ilustración 12 – El nivel de las subvenciones a los combustibles fósiles frente al de las subvenciones a las energías renovables



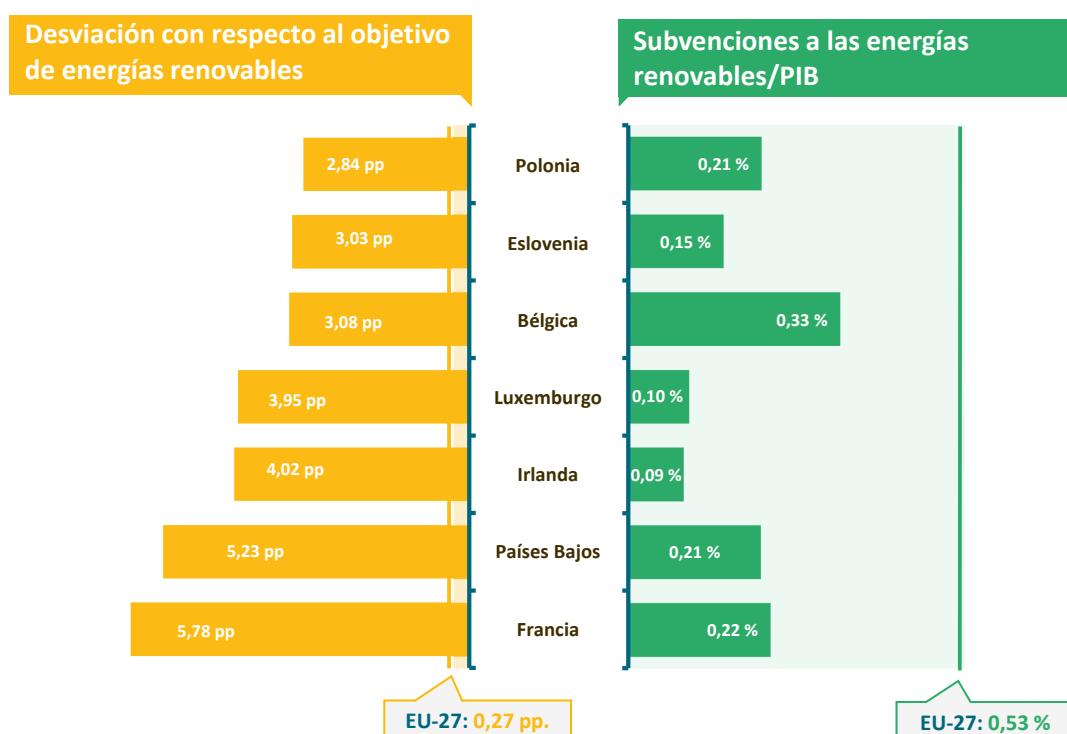
Fuente: Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, octubre de 2020.

Los Estados miembros rezagados en los objetivos sobre energías renovables asignan menos fondos a este tipo de energías

**53** Analizamos los siete Estados miembros con una desviación en 2018 y 2019 de más de dos puntos porcentuales de sus objetivos de 2020 en cuanto a energía renovable<sup>54</sup>. Observamos que, en estos Estados miembros, el porcentaje de subvenciones a las energías renovables respecto al PIB es inferior a la media de la UE (véase la *ilustración 13*).

### Ilustración 13 – Desviación del objetivo sobre energías renovables y nivel de subvenciones a este tipo de energías

Estados miembros a más de dos puntos porcentuales de distancia de su objetivo en materia de energías renovables en 2019



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de Eurostat, *Share of renewable energy in gross final energy consumption (T2020\_31)*, y Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, octubre de 2020.

<sup>54</sup> Definidos en la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DO L 328 de 21.12.2018, p. 82).

# Directiva sobre fiscalidad de la energía: fijación de tipos mínimos en los impuestos a la energía

## La Directiva vigente de fiscalidad de la energía

El objetivo principal de la Directiva sobre fiscalidad de la energía es apoyar al mercado interior

**54** El principal objetivo de la Directiva sobre fiscalidad de la energía de 2003 es garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior. Establece el nivel de imposición mínimo para los productos de energía y la electricidad, con el fin de armonizar la legislación nacional y evitar distorsiones en el mercado interior. También apoya otras políticas como las relativas a la protección del medio ambiente, la competitividad de la economía de la UE y la dimensión social. Desde la entrada en vigor de la Directiva sobre fiscalidad de la energía se han producido avances significativos en la UE, como una mayor ambición en materia climática, avances tecnológicos y actualizaciones legislativas. Desde 2003, las modificaciones de la Directiva de fiscalidad de la energía han reflejado cambios formales a través de las Decisiones de Ejecución del Consejo, como la revisión de la nomenclatura combinada, que se utiliza para definir los productos energéticos gravables.

**55** Muchos usuarios sujetos a la Directiva de fiscalidad de la energía pueden beneficiarse de tipos impositivos diferenciados, reducciones o exenciones según dispongan los Estados miembros. En la *ilustración 14* se citan algunos ejemplos de las modalidades flexibles que permite la Directiva de fiscalidad de la energía.

## Ilustración 14 – Marco de la Directiva sobre fiscalidad de la energía

Directiva sobre la fiscalidad de la energía (DFE)	Excluido de la DFE
<b>Discriminación de tipos impositivos, reducción de tipos normales</b>	<b>Exenciones y reducciones</b>
<b>Possibilidad de discriminación de tipos que respeten los tipos mínimos de la DFE.</b>  La base para la discriminación de tipos puede ser, por ejemplo, el volumen de consumo o la calidad del producto energético.	<b>Tipo reducido para los productos utilizados como carburante para motor o combustible fijo en ciertos sectores</b> como la agricultura y las obras públicas
<b>Flexibilidad de los Estados miembros: Sectores de ejemplo:</b> - Agrícolas - Industrias intensivas en energía - Hogares	<b>Exenciones obligatorias:</b> - Navegación - Aviación - Electricidad y productos de energía empleados para generar electricidad
	- Madera utilizada como combustible, carbón vegetal - Electricidad, cuando represente más del 50 % del coste de un producto - Productos energéticos y electricidad utilizados para procesos mineralógicos - Usos duales de productos de energía (por ejemplo, reducción de sustancias químicas, otros usos distintos del motor o la calefacción)

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la Directiva sobre fiscalidad de la energía.

**56** En la evaluación de la Directiva sobre fiscalidad de la energía<sup>55</sup> llevada a cabo por la Comisión se concluyó que la Directiva no apoya una adopción de las alternativas con bajas emisiones de carbono, fija precios inferiores para determinados combustibles intensivos en carbono, y no establece disposiciones legales inequívocas respecto de algunos productos energéticos nuevos, como los combustibles alternativos, los electrocombustibles, los combustibles sintéticos, el biometano y los combustibles renovables de origen no biológico. Además, los tipos impositivos mínimos establecidos en la Directiva han dejado de desempeñar su papel inicial en materia de convergencia. Se introdujo una fiscalidad mínima para reducir las diferencias de los niveles impositivos nacionales en materia de energía. Con el tiempo, la mayoría de los Estados miembros han elevado los tipos impositivos significativamente por encima del mínimo previsto en la Directiva de fiscalidad de la energía. Esta situación puede producir distorsiones en el mercado interior.

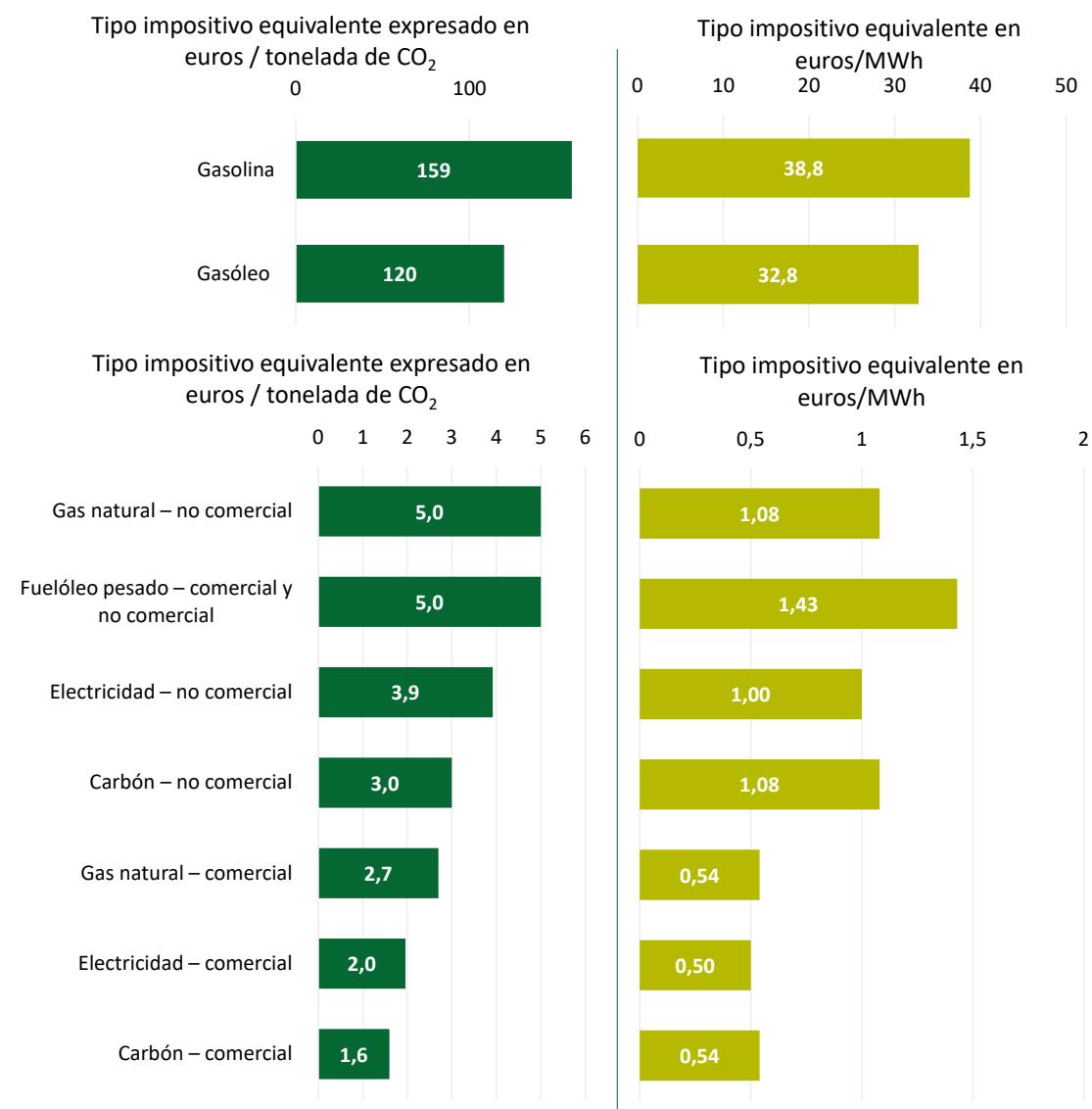
---

<sup>55</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, *Evaluation of the Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity*, SWD(2019) 329 final.

## Los niveles mínimos de fiscalidad de la energía no incentivan el uso de fuentes de energía más limpias

**57** La *ilustración 15* resume el equivalente del impuesto sobre el carbono del tipo impositivo mínimo calculado por la Comisión. Muestra que el tipo impositivo mínimo para la fuente de energía más contaminante, el carbón para uso comercial, se encuentra entre los más bajos.

### Ilustración 15 – Tributación mínima de determinados productos energéticos



*Nota:* Las cifras del equivalente del impuesto sobre el carbono para la electricidad se basan en la intensidad media de emisión de gases de efecto invernadero de la generación de energía eléctrica de la UE, que depende de la fuente de energía utilizada para producir la electricidad. Las emisiones de CO<sub>2</sub> varían desde aproximadamente 1 tonelada de CO<sub>2</sub> por MWh en el caso de las centrales de carbón, a cero en el de la electricidad producida a partir de fuentes renovables como la energía solar o eólica o por centrales nucleares.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la base de la *Evaluación de la Directiva de fiscalidad de la energía realizada por la Comisión*.

**58** La Directiva vigente sobre fiscalidad de la energía deja margen a los Estados miembros para conceder una exención total o parcial, a efectos del impuesto a la energía, en favor de fuentes de energía renovables como los biocombustibles, y la exención tributaria total de la electricidad producida por fuentes renovables. La Comisión observa<sup>56</sup> que estas flexibilidades no garantizan que a la energía renovable en general se le aplique un tipo impositivo real más bajo en comparación con algunas fuentes de combustibles fósiles.

### Propuestas legislativas del «Objetivo 55» respecto de la fiscalidad de la energía

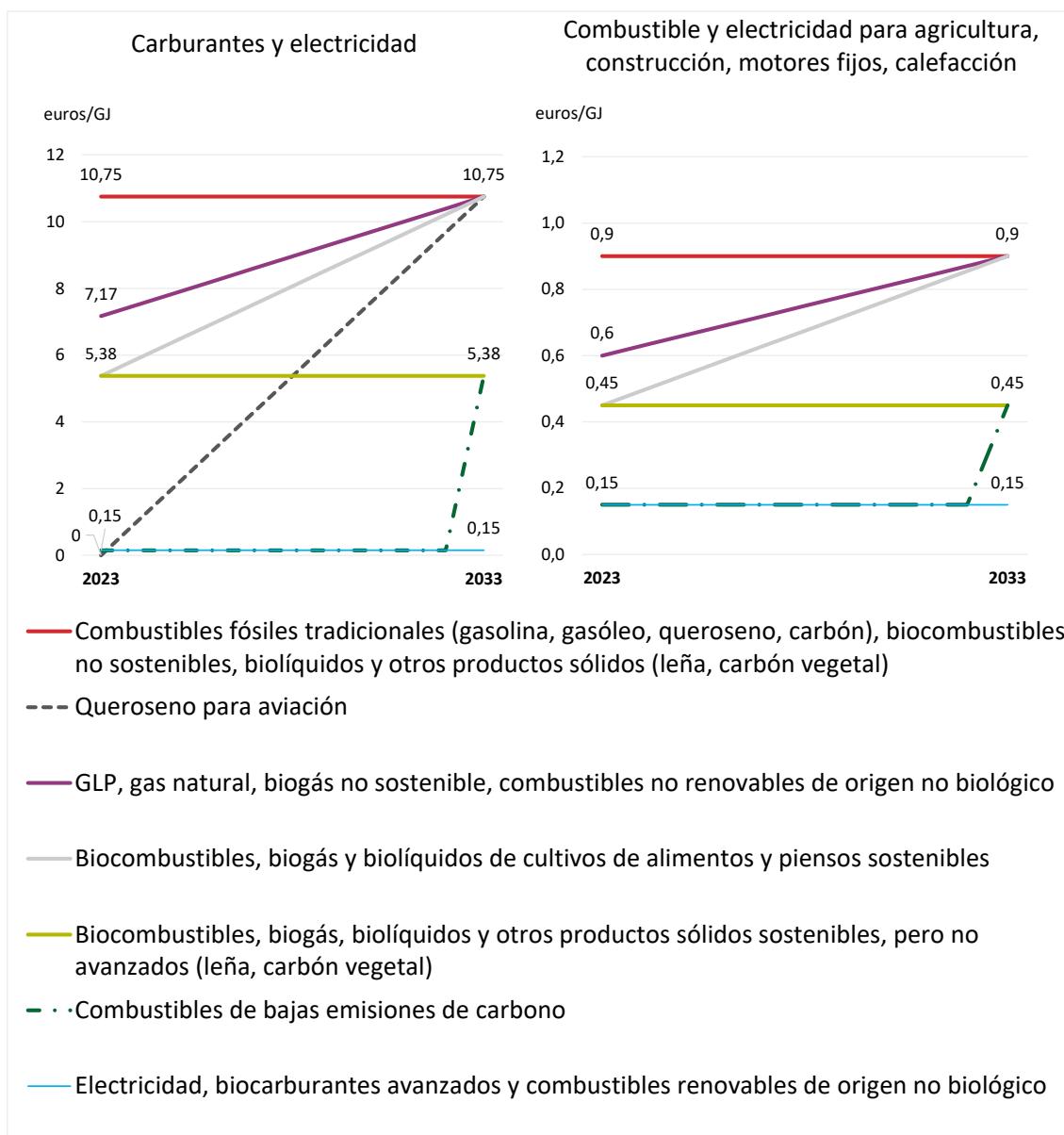
La Comisión ha propuesto nuevos tipos impositivos basados en el contenido energético

**59** La Comisión presentó una nueva estructura de tipos impositivos dentro de la nueva propuesta de Directiva de fiscalidad de la energía (véase la *ilustración 16*).

---

<sup>56</sup> Véase la nota a pie de página 55.

## Ilustración 16 – Tipos impositivos propuestos sobre la energía (no indexados)



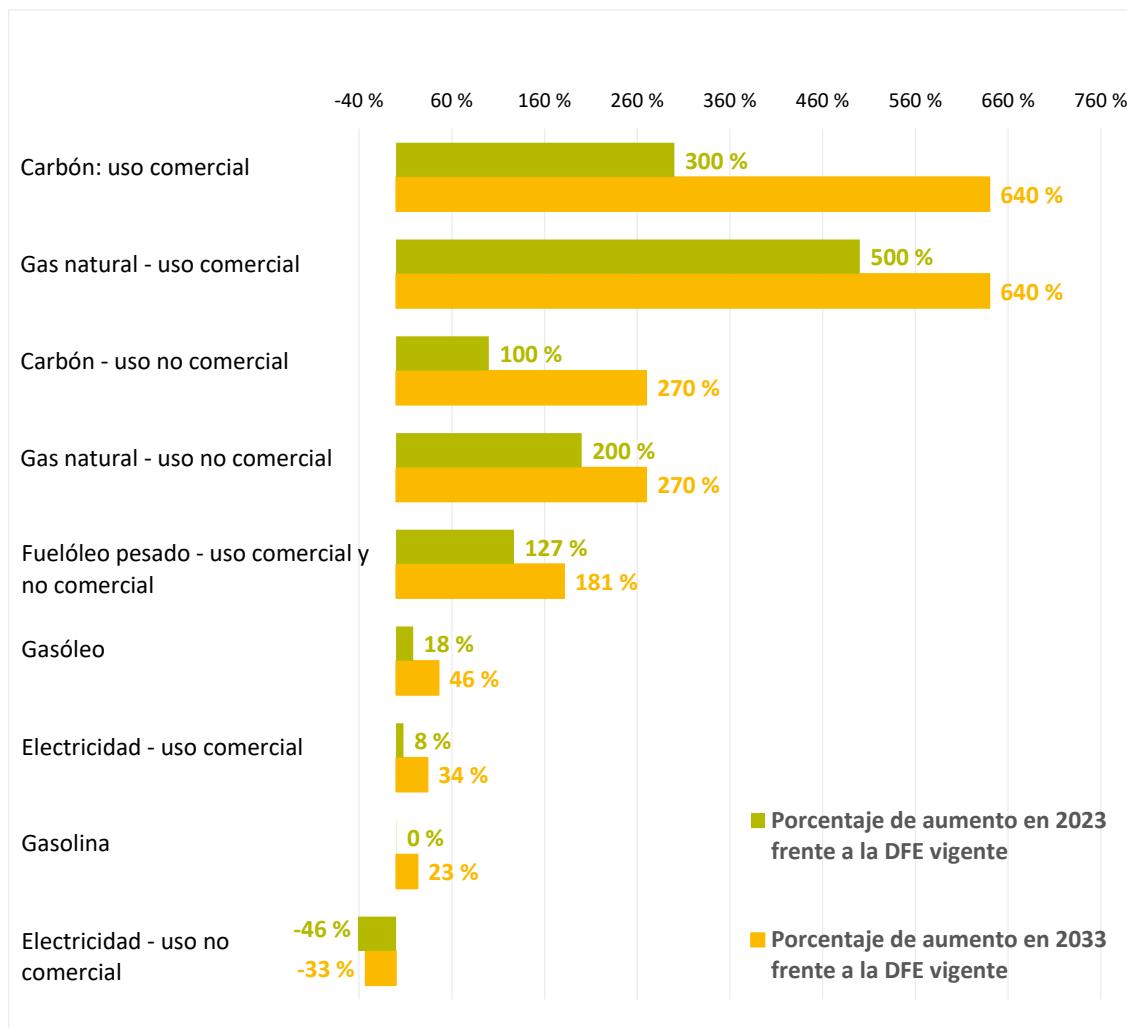
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos de la [Propuesta de Directiva del Consejo por la que se reestructura el régimen de la Unión de imposición de los productos energéticos y de la electricidad](#), COM(2021) 563 final, julio de 2021.

**60** Entre los cambios propuestos cabe citar:

- la introducción de nuevos tipos impositivos basados en el contenido energético y el desempeño medioambiental y climático:
  - la transición de la tributación basada en el volumen al aplicado sobre el contenido energético (euros/GJ);

- la clasificación y la imposición de la fiscalidad mínima de los diferentes productos energéticos con arreglo a su desempeño medioambiental;
- el aumento de los tipos impositivos mínimos para los carburantes y los combustibles para calefacción, al tiempo que se reduce el impuesto mínimo a la electricidad para usos no comerciales (véase la *Ilustración 17*);
- la eliminación del tratamiento favorable de algunos sectores o combustibles y la ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva sobre fiscalidad de la energía:
  - la eliminación del tratamiento favorable del gasóleo en comparación con la gasolina;
  - la eliminación de la exención fiscal del queroseno para la aviación y el petróleo pesado del transporte aéreo de pasajeros, en los trayectos interiores de la UE;
  - la supresión de la posibilidad de que los Estados miembros concedan una exención tributaria total al consumo de las empresas intensivas en energía o de la agricultura, o reducir su tributación hasta niveles inferiores a los mínimos;
  - la ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva a la turba, la madera utilizada como combustible, el carbón vegetal y los combustibles alternativos (como el hidrógeno);
  - la especificación de diferentes tipos mínimos del impuesto sobre la energía para las distintas categorías de biocarburantes;
  - la eliminación de la distinción entre uso comercial y no comercial;
- Disposiciones transitorias:
  - elevar los impuestos sobre la energía gradualmente a lo largo de un período de transición de diez años, de 2023 a 2033, en el caso de algunos combustibles y usos para suavizar la transición desde la exención completa actual. En particular, los períodos de transición se aplican a los hogares y al sector aeronáutico;
  - indexar los tipos impositivos mínimos a la inflación;
- mantener la posibilidad de que los Estados miembros apliquen exenciones y bonificaciones por motivos sociales o de protección del medio ambiente.

**Ilustración 17 – Cambios en los tipos impositivos a la energía, de los niveles mínimos actuales a los propuestos para 2033 (no indexados a la inflación)**



*Nota:* Los factores de conversión empleados para convertir los porcentajes volumétricos se basan en la evaluación de impacto de la Comisión.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la *Propuesta de Directiva del Consejo por la que se reestructura el régimen de la Unión de imposición de los productos energéticos y la electricidad* de la Comisión Europea, COM(2021) 563 final, julio de 2021.

## Propuestas adicionales de la Comisión sobre clima y energía

**61** El paquete de medidas «Objetivo 55» también incluye:

- una propuesta de modificación del régimen para el comercio de derechos de emisión, con el transporte marítimo en dicho régimen y un ajuste del límite máximo de los derechos de emisión.

- un régimen de comercio de derechos de emisión independiente, pero adyacente para el uso de combustibles para combustión en los sectores del transporte por carretera y los edificios;
- un Fondo Social para el Clima: financiación dirigida a los ciudadanos que desean financiar inversiones en eficiencia energética, nuevos sistemas de calefacción y refrigeración y una movilidad menos contaminante;
- un mecanismo de ajuste en fronteras de las emisiones de carbono (MAFC). Las normas propuestas exigen a los importadores de productos que paguen certificados del MAFC equivalentes a las emisiones de gases de efecto invernadero incorporadas en tales productos. Se propone un descuento para las emisiones cubiertas por el mecanismo de tarificación de los gases de efecto invernadero en el país de origen. La Comisión propuso introducir gradualmente el MAFC, dado que los derechos de emisión gratuitos en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de la UE se están eliminando gradualmente.
- ReFuelEU Aviation, Reglamento que exige el aumento de los niveles de combustibles de aviación sostenibles utilizados en los carburantes para aviones a reacción repostados en los aeropuertos de la UE;
- FuelEU Maritime, Reglamento destinado a fomentar la utilización de combustibles marítimos sostenibles y tecnologías sin emisiones, estableciendo un límite máximo respecto a la intensidad de los gases de efecto invernadero derivados de la energía utilizada por los buques que hacen escala en puertos europeos;
- modificaciones de la Directiva relativa a la eficiencia energética y de la Directiva sobre fuentes de energía renovables.

## Observaciones finales

**62** La Comisión ha detectado que los impuestos a la energía son un factor clave del ahorro energético. En sus planes nacionales de energía y clima, los Estados miembros observan que la fiscalidad contribuirá significativamente al ahorro energético en el futuro.

**63** Los niveles de imposición varían mucho entre sectores y vectores energéticos. Con arreglo a la actual Directiva sobre fiscalidad de la energía, es posible que las fuentes de energía más contaminantes dispongan de una ventaja fiscal frente a las fuentes eficientes en carbono.

**64** Aunque la mayoría de Estados miembros gravan los combustibles que superan ampliamente los niveles mínimos establecidos en la Directiva sobre fiscalidad de la energía, varios Estados miembros mantienen los impuestos cerca del mínimo. Esta situación puede producir distorsiones en el mercado interior.

**65** El régimen de comercio de derechos de emisión de la UE y los impuestos nacionales sobre el carbono complementan el marco fiscal de la UE en materia de energía. Sin embargo, gracias a los derechos de emisión gratuitos, algunos actores del mercado no pagan parte de sus emisiones de CO<sub>2</sub> y así seguirá ocurriendo durante este decenio.

**66** Las subvenciones a los combustibles fósiles representan un obstáculo para alcanzar los objetivos climáticos porque entorpecen la transición energética ecológica. En general, las subvenciones de los Estados miembros a los combustibles fósiles ascienden a más de 55 000 millones de euros al año. Se han mantenido relativamente estables durante la última década, a pesar de los llamamientos a su supresión gradual. Algunos Estados miembros gastan más en subvenciones a los combustibles fósiles que en subvenciones ecológicas.

**67** En julio de 2021, como parte del paquete legislativo «Objetivo 55», la Comisión publicó una propuesta de revisión de la Directiva sobre la fiscalidad de la energía. Su objetivo es abordar las deficiencias de la legislación actual en materia de fiscalidad energética y, en particular, vincular más estrechamente el nivel impositivo con el contenido energético y el desempeño medioambiental de los vectores energéticos. Sigue permitiendo a los Estados miembros reducir los tipos impositivos sobre la energía para algunos sectores, por motivos medioambientales y relativos a la eficiencia y la pobreza energéticas.

**68** El paquete legislativo contiene también una propuesta para ampliar el régimen de comercio de derechos de emisión al transporte marítimo, e introduce un sistema independiente de comercio de emisiones para el transporte terrestre y los edificios. La eliminación gradual de los derechos de emisión gratuitos vinculados a un riesgo de fuga de carbono se acompaña de la introducción gradual propuesta del mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono.

**69** En conjunto, estas propuestas gravarían el consumo de energía y fijarán el precio de las emisiones de gases de efecto invernadero con un ámbito de actuación más amplio que la legislación vigente.

**70** Uno de los retos para los responsables de la formulación de políticas de la UE consiste en encontrar vías para adecuar la fiscalidad energética de la Unión a los objetivos de la política climática. Unos niveles bajos de precios del carbono y de impuestos sobre combustibles fósiles elevan el coste relativo de las tecnologías hipocarbónicas y demoran la transición energética ecológica. Como hemos señalado anteriormente, los derechos de emisión gratuitos concedidos a la generación de electricidad en algunos Estados miembros han ralentizado la adopción de tecnologías ecológicas.

**71** La política fiscal no es el único instrumento que afecta al consumo de energía, y el reto consiste en encontrar la combinación adecuada de medidas reguladoras y financieras. Las subvenciones bien orientadas y las normas reguladoras bien definidas pueden utilizarse para complementar y reforzar el apoyo fiscal a las energías más ecológicas y al ahorro energético.

**72** Por el contrario, las subvenciones a los combustibles fósiles dificultan la transición energética o elevan su coste. Su eliminación gradual de aquí a 2025, a la que se han comprometido la UE y sus Estados miembros, constituirá una difícil transición social y económica.

**73** El impacto social de las diferentes iniciativas puede ser significativo y de no abordarse, ejercer un efecto negativo en la transición a una economía más ecológica. La percepción de trato injusto a algunos grupos o sectores puede dar lugar a reticencias al progreso en este ámbito.

**74** Estos desafíos deberán afrontarse en condiciones de unanimidad institucional en el ámbito tributario.

El presente análisis ha sido aprobado por la Sala I, presidida por Samo Jereb, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, en Luxemburgo, el día 15 de diciembre de 2021.

*Por el Tribunal de Cuentas*

Klaus-Heiner Lehne  
*Presidente*

# Glosario

**Ayuda estatal:** Apoyo público directo o indirecto a una empresa u organización que la coloca en una posición ventajosa con respecto a sus competidores.

**Biocombustible:** Combustible producido a partir de materia orgánica seca o aceites vegetales combustibles.

**Biodiésel:** Biocombustible líquido adecuado para su mezcla con gas/gasóleo de origen fósil, o como sucedáneo de estos.

**Biogasolina:** Biocombustible líquido adecuado para su mezcla con gasolina convencional o para sustituirla.

**Consumo de energía final:** Energía total consumida por los usuarios finales, como los hogares, la industria y la agricultura, con exclusión de la utilizada por el propio sector energético.

**Consumo de energía primaria:** Demanda total de energía, incluyendo el consumo del propio sector energético, pérdidas durante la transformación y distribución de la energía, y consumo final de energía, y excluyendo el uso de los vectores de energía con fines distintos de los energéticos (por ejemplo, petróleo para la producción de plásticos).

**Contenido de carbono:** CO<sub>2</sub> y otros gases de efecto invernadero de efecto equivalente al CO<sub>2</sub> que se liberan a través de la combustión o la oxidación de un combustible fósil, o que se asocian a la combustión o la oxidación de un combustible fósil utilizado para generar electricidad.

**Descarbonización:** Transición hacia un sistema económico con emisiones reducidas de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) y otros gases de efecto invernadero.

**Fuga de carbono:** Aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero por el traslado de la producción de un país donde las emisiones son objeto de restricciones estrictas a otro país con una normativa más laxa.

**Gas de efecto invernadero:** Gas en la atmósfera —como el dióxido de carbono o el metano— que absorbe y emite radiación, atrapando el calor y calentando así la superficie de la Tierra a través del llamado efecto invernadero.

**Objetivo 55:** Paquete legislativo de la UE para alcanzar los objetivos del clima, en particular, la reducción del 55 % de las emisiones de gases de efecto invernadero en la UE para 2030.

**Prima regulada:** Instrumento político por el que se paga una prima adicional al precio de mercado en favor de los productores de electricidad.

**Régimen de comercio de derechos de emisión:** Sistema para cumplir los objetivos de reducción de la emisión de gases de efecto invernadero en determinados sectores, por el que se limita el volumen de emisiones y las subvenciones a través de permisos de emisión pueden ser compradas o vendidas por empresas u otras entidades que participen en el régimen.

**Tarifa regulada:** Un mecanismo de política que ofrece a los productores un precio fijo durante un periodo de tiempo prolongado por cada unidad energética suministrada a la red.

# Siglas y abreviaturas

**AIE:** Agencia Internacional de la Energía

**CAS:** Combustible de aviación sostenible

**DFE:** Directiva sobre fiscalidad de la energía: Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad (DO L 283 de 31.10.2003, p. 51).

**FMI:** Fondo Monetario Internacional

**GJ:** Gigajulio

**IDDRI:** Instituto de Desarrollo Sostenible y Relaciones Internacionales – centro de investigación sin ánimo de lucro de París

**IVA:** Impuesto sobre el valor añadido

**kWh:** Kilovatio hora

**MWh:** Megavatio hora = 3,60 GJ

**OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

**ODS:** Objetivo de Desarrollo Sostenible

**ONG:** Organización no gubernamental

**PNEC:** Planes nacionales de energía y clima

**RCDE:** Régimen de comercio de derechos de emisiones

**Tep:** tonelada equivalente de petróleo = 41,8 GJ

# Equipo del Tribunal de Cuentas Europeo

El presente informe fue adoptado por la Sala del Tribunal I Uso sostenible de los recursos naturales, dirigida por Samo Jereb, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. La tarea fue dirigida por Viorel Ştefan, el Miembro del Tribunal, asistido por Roxana Bănica, jefa de Gabinete, y Olivier Prigent, agregado de Gabinete; Emmanuel Rauch, gerente principal; Lucia Roşca, jefa de tarea, y los auditores Josef Edelmann y Anna Zalega. Marika Meisenzahl prestó asistencia gráfica.



Viorel Ştefan



Roxana Bănica



Olivier Prigent



Emmanuel Rauch



Lucia Roşca



Josef Edelmann



Anna Zalega



Marika Meisenzahl

## **DERECHOS DE AUTOR**

© Unión Europea, 2022.

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se aplica mediante la [Decisión del Tribunal de Cuentas Europeo n.º 6-2019](#) sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de propiedad individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [Licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que está permitida la reutilización, siempre y cuando se dé el crédito apropiado y se indiquen los cambios. El reutilizador no debe distorsionar el significado o el mensaje original de los documentos. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

El usuario deberá obtener derechos adicionales si un contenido específico representa a personas privadas identificables, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros. Cuando se obtenga el permiso, este cancelará el permiso general antes mencionado e indicará claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

El software o los documentos cubiertos por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal y el usuario no está autorizado a utilizarlos.

La familia de sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no controla dichos sitios, le recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

### **Utilización del logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo**

El logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo no debe ser utilizado sin el consentimiento previo del Tribunal.



**En el presente informe se evalúa cómo se adaptan a los objetivos climáticos de la UE los impuestos a la energía, la tarificación del carbono y las subvenciones a la energía. La fiscalidad de la energía puede servir de apoyo a los esfuerzos por combatir el cambio climático, pero los tipos impositivos vigentes no reflejan el grado en que contaminan las distintas fuentes de energía. Las subvenciones a las energías renovables casi se han cuadruplicado durante el período 2008-2019, mientras que las subvenciones a los combustibles fósiles se han mantenido estables. Quince Estados miembros gastan más en combustibles fósiles que en subvenciones a las energías renovables. A mediados de 2021, la Comisión publicó una propuesta para revisar la Directiva sobre fiscalidad de la energía. Nuestro informe describe los retos a los que se enfrentan los responsables políticos cuando actualizan las políticas de impuestos y subvenciones a la energía garantizando la coherencia de la fiscalidad de la energía entre sectores y vectores energéticos, reduciendo las subvenciones a los combustibles fósiles y conciliando los objetivos climáticos con las necesidades sociales.**

**TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO**

**12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburgo  
LUXEMBURGO**

**Tel. +352 4398-1**

**Preguntas: [eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx)  
Sitio web: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors**



**TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO**