

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo que modifica la Directiva 2003/96/CE del Consejo por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad»

COM(2011) 169 final — 2011/0092 (CNS)

y la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo — Por una fiscalidad más inteligente para la UE: propuesta de revisión de la Directiva sobre la imposición de los productos energéticos y de la electricidad»

COM(2011) 168 final

(2012/C 24/13)

Ponente: **Eric PIGAL**

El 29 de abril de 2011, de conformidad con el artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Consejo que modifica la Directiva 2003/96/CE del Consejo por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad»

COM(2011) 169 final — 2011/0092 (CNS)

y la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo — Por una fiscalidad más inteligente para la UE: propuesta de revisión de la Directiva sobre la imposición de los productos energéticos y de la electricidad»

COM(2011) 168 final.

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de octubre de 2011.

En su 475º Pleno de los días 26 y 27 de octubre de 2011 (sesión del 27 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 158 votos a favor, 4 en contra y 13 abstenciones, el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Conclusiones

1.1.1 En un momento en que muchos Estados miembros están definiendo sus estrategias para salir de la crisis económica y financiera, la revisión de la Directiva sobre la imposición de la energía brinda la oportunidad de conciliar los objetivos medioambientales y económicos. Permite a los Estados miembros que así lo desean trasladar una parte de la fiscalidad sobre el trabajo o el capital hacia una forma de imposición que fomente comportamientos respetuosos del medio ambiente y favorables a la eficiencia energética, de conformidad con los objetivos de la Estrategia «Europa 2020».

1.1.2 Europa no puede conformarse con los objetivos que se ha fijado en materia de política energética. Debe dotarse de los medios necesarios para alcanzarlos. A tal fin, deberá enviar una «señal de precios» fuerte. Es éste un medio eficaz, si no el único, para imponer el cambio de mentalidades y comportamientos que se precisa.

1.1.3 La revisión de la Directiva sobre la imposición de la energía (DIE) constituye, sin lugar a dudas, una mejora con respecto a la versión inicial. En efecto, gracias a la introducción de dos factores destinados a medir/gravar la energía, la Directiva es más precisa y pertinente. El factor del «impuesto sobre el CO₂» complementa el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (RCDE UE).

1.1.4 Sobre la base de los dos factores impositivos, es preciso tratar/gravar la mayor parte de los tipos de energía de manera uniforme en función de su emisión de CO₂ y de su contenido energético. Cabe señalar, sin embargo, que la electricidad no está sometida al mismo tratamiento que las demás energías.

1.1.5 Pese a ser dolorosa en el momento, la señal de precios que envía la fuerte imposición de los carburantes prepara a los consumidores europeos de energía a las inevitables carencias y restricciones, al favorecer las inversiones y los esfuerzos en materia de ahorros de energía, el atractivo y el desarrollo de las energías renovables, la resistencia a las crisis del petróleo, etc.

En cambio, esta señal de precios ligada a la imposición no funciona en el caso de los combustibles, y podría seguir sin funcionar con la revisión de la DIE. Los consumidores no pueden beneficiarse de los esfuerzos e inversiones en materia de ahorros de energía sobre los combustibles, y sufren las consecuencias de las fluctuaciones imprevisibles del mercado.

1.1.6 El mayor atractivo de los ahorros de combustible para los consumidores también redundaría en beneficio de las empresas del sector, al acelerar la renovación de los equipos y ofrecer nuevas oportunidades de mercado.

1.1.7 Varios sectores industriales que son grandes consumidores de energía y hasta ahora no entraban en el ámbito de aplicación de la DIE se han vuelto a incorporar en la Directiva, con razón.

Sin embargo, otros sectores quedan excluidos, total o parcialmente, por ejemplo:

- agricultura, construcción, obras públicas,
- transporte público y de las fuerzas armadas, recogida de residuos, administraciones públicas,
- ambulancias (pero no los taxis), transporte aéreo, transporte marítimo comunitario,
- electricidad consumida por los hogares, etc.

Resulta difícil encontrar el hilo conductor de todas estas excepciones, lo cual podría transmitir un mensaje poco claro a quienes no se benefician de ellas.

1.1.8 Al contrario de lo que se indica en la Comunicación de la Comisión Europea, la nueva DIE no define marco alguno ni toma posición, ni siquiera presenta recomendaciones sobre la utilización por los Estados miembros de una parte o de la totalidad de los ingresos obtenidos con el nuevo régimen de imposición para encaminar la oferta hacia las nuevas tecnologías o una energía más limpia.

1.1.9 Sin embargo, el CESE no puede por menos que señalar que la DIE contribuye a desarrollar el mercado único, al contemplar la armonización de la fiscalidad energética y permitir que se logre este objetivo.

1.2 Recomendaciones

1.2.1 El Comité respalda los esfuerzos de la Comisión Europea dirigidos a alcanzar los objetivos de la Estrategia «Europa 2020». La revisión de la DIE va claramente en este sentido, al contribuir, en particular, a:

- fomentar el desarrollo sostenible y proteger el medio ambiente,
- proteger el mercado interior e impulsar el crecimiento, y
- permitir la reducción del coste del trabajo y de los déficit presupuestarios.

1.2.2 No obstante, el Comité lamenta que la revisión de la DIE no sea más ambiciosa y coherente. En efecto, antes incluso de que el texto se presentara (y negociara) en el Consejo, la Comisión Europea tomó la iniciativa de incluir en el texto excepciones o derogaciones cuya finalidad era no desagradar a ciertos Estados miembros o satisfacer a otros.

En las futuras negociaciones con el Consejo, la Comisión podría quedarse sin margen de maniobra, y arriesgarse a desvirtuar definitiva y peligrosamente el espíritu de la revisión, tal y como se nos ha presentado.

1.2.3 Cabe prever reticencias e incluso oposición por parte de los Estados miembros. Sin embargo, el Comité considera que

Europa, y en particular la Comisión Europea, debería ser capaz de imponer medidas a los Estados miembros, con mayor razón cuando algunos de ellos sufren a nivel nacional el bloqueo, de las decisiones necesarias para alcanzar a escala europea unos objetivos unánimemente aceptados.

1.2.4 De hecho, la Comisión Europea debe prepararse y resistir a las medidas de presión de quienes desean impedir todo cambio, poniendo de manifiesto los «posibles costes adicionales» o las «peligrosas pérdidas de competitividad». Aunque, naturalmente, debe animar a los Estados miembros a considerar ciertas situaciones tan minoritarias como delicadas, también debe «mantener el rumbo» de los objetivos energéticos europeos, y destacar las ventajas estratégicas de la innovación en las nuevas energías, la creación de empleo y el crecimiento inducidos, la mejora de la calidad de vida, etc.

1.2.5 El Comité sugiere que, para reducir las probables reticencias de los Estados miembros, la Comisión Europea defina unas soluciones que permitan acompañar los cambios impuestos y, en la medida de lo posible, las incorpore al texto propuesto. Consideramos que este planteamiento es preferible a las concesiones previas a las negociaciones que se avecinan con los Estados miembros, tanto más cuanto que también permitiría a los consumidores prepararse para los cambios deseados.

2. Introducción

2.1 Resumen

2.1.1 El texto examinado no es una nueva directiva sino una revisión de la DIE. En principio, la revisión debería entrar en vigor el 1 de enero de 2013. Esta fecha coincide con la tercera fase del RCDE UE.

2.1.2 Para cada carburante o combustible, la directiva revisada introduce **dos factores** de imposición, que apuntan cada uno hacia un objetivo propio:

- la imposición ligada a la **emisión de CO₂**, que tiene por objeto reducir la **contaminación** provocada por los gases de efecto invernadero, y
- la imposición ligada al **contenido energético**, cuya finalidad es reducir el **consumo** energético, con independencia del producto energético utilizado.

2.1.3 Para los carburantes:

- **2013**, el impuesto sobre el CO₂ será de **20 euros** por tonelada de CO₂
- **2018**, el impuesto sobre la energía será de **9,6 euros** por gigajulio.

2.1.4 Para los combustibles:

- **2013**, el impuesto sobre el CO₂ será de **20 euros** por tonelada de CO₂
- **2013**, el impuesto sobre la energía será de **0,15 euros** por gigajulio.

2.1.5 Cabe recordar que la actual DIE, al igual que su propuesta de revisión, introducen unos **niveles mínimos de imposición**. Por lo tanto, los Estados pueden fijar unos tipos más elevados y, de hecho, es lo que hacen la mayor parte de ellos.

2.2 Contexto

2.2.1 Esta propuesta de revisión se suma a una serie de directivas anteriores, en particular:

- **2003/96/CE**: directiva relativa a la **imposición de la energía** (DIE), que debe revisarse;
- **2003/87/CE**: directiva por la que se definen los **gases de efecto invernadero** y se establece el **RCDE UE** para el CO₂;
- **2009/29/CE**: directiva por la que se revisan las cuotas de emisión a partir de 2013;
- **2006/32/CE**: directiva relativa a la **eficiencia energética**; definición de los PCI ⁽¹⁾ en el anexo II;
- **2009/28/CE**: directiva en la que se enuncian los **criterios de sostenibilidad**, en particular para los carburantes y combustibles hechos de biomasa.

2.2.2 A fin de completar el examen de la propuesta de revisión de la DIE, el presente dictamen se basa asimismo en datos complementarios presentados en la Comunicación ⁽²⁾ y en la nota ⁽³⁾ preparada por la Comisión Europea.

2.2.3 Es importante señalar que el trabajo llevado a cabo por la Comisión Europea para poner en marcha esta política europea se inscribe en un contexto internacional que incide de forma significativa en los diferentes elementos, en particular en los aspectos:

- **reglamentario**: el Convenio de Chicago limita de manera estricta y vinculante la fiscalidad sobre la aviación;
- **del mercado**: la investigación ha permitido extraer aceites de esquisto bituminoso. Este descubrimiento ha permitido la explotación de nuevos sitios, aumentando así, de hecho, la oferta de energía fósil. También ha alterado por completo el mercado del gas: al caer el precio de esta energía a nivel mundial, se ha reducido el atractivo de otras energías, en particular las energías renovables;
- **estratégico**: los acontecimientos en África del Norte y Oriente Medio afectan de manera muy significativa no solo el precio de los carburantes sino también el posicionamiento de los Estados miembros con respecto a las energías de estos países;
- **medioambiental**: es preciso tener en cuenta los acuerdos de Kioto y los debates de Cancún y, en su caso, adaptar consecuentemente la estrategia y las políticas europeas;
- **de la opinión pública**: lo ocurrido en Fukushima ha mostrado hasta qué punto un acontecimiento tan grave como inesperado puede afectar a la opinión pública. Las estrategias y decisiones de los Estados miembros y de la Unión no

pueden permanecer insensibles a situaciones como ésta. Es evidente que las autoridades deben adaptar rápidamente su política.

2.2.4 La cuestión que se plantea, pues, es la de volver a situar la problemática de la fiscalidad de la energía en una perspectiva internacional:

- a falta de acuerdo global internacional, ¿qué precio de referencia puede fijarse en Europa para el CO₂?
- también conviene examinar la idea de un impuesto internacional y general.

2.3 Cronología

2.3.1 La anterior directiva (2003/96/CE) se elaboró a raíz de una propuesta de la Comisión Europea de 1996. Tras largas negociaciones en el Consejo de la Unión Europea se modificó sustancialmente esta propuesta para tener en cuenta las especificidades nacionales. Las enmiendas consistieron en proponer una aplicación muy progresiva, acompañada de períodos transitorios, derogaciones y exenciones. Finalmente, la propuesta de directiva de 1996 se aprobó en 2003.

2.3.2 Su aplicación en los Estados miembros, la evolución del mercado de la energía y la toma de conciencia del impacto medioambiental y climatológico del consumo de energía pusieron de manifiesto varias deficiencias y posibilidades de mejora (véanse más adelante).

2.3.3 Los trabajos sobre la revisión de esta directiva comenzaron en 2005. En 2007 se acometió un primer intento centrado en la utilización del gasóleo profesional, que no prosperó en el Consejo. En sus conclusiones de marzo de 2008, el Consejo Europeo solicitó una nueva propuesta de revisión, que se convirtió en una prioridad para la Comisión Europea en su examen anual 2011 del crecimiento.

El 12 de abril de 2011, el Colegio de Comisarios aprobó la propuesta de revisión de las disposiciones de la Directiva relativa a la imposición de la energía.

3. Observaciones generales

3.1 La revisión de la Directiva DIE tiene por objeto, en primer lugar, responder a las nuevas prioridades de la Unión Europea, tal y como se definen, en particular, en la **Estrategia «Europa 2020»**:

- lucha contra el cambio climático,
- prioridad al crecimiento sostenible,
- una economía más verde y competitiva,
- participación en la armonización fiscal,
- reducción de la fiscalidad del trabajo,
- ayuda a los hogares con bajo nivel de ingresos,
- saneamiento presupuestario de los Estados miembros.

⁽¹⁾ PCI: poder calorífico inferior de los productos energéticos y la electricidad.

⁽²⁾ COM(2011) 168 final.

⁽³⁾ Memo 11/238.

3.2 Asimismo, responde a la «**norma de los 20/20/20**» de la estrategia sobre el clima y la energía de la UE para 2013-2020:

- reducir los gases de efecto invernadero en un 20 %,
- producir un 20 % de energía renovable en 2020, y
- mejorar la eficiencia energética en un 20 %.

3.3 También pretende **corregir** las deficiencias o lagunas de la **anterior DIE**:

- los tipos mínimos actuales se aplican generalmente a la cantidad consumida, y no tienen en cuenta el valor energético ni la contaminación;
- esta situación induce comportamientos que contradicen los objetivos de la UE, por ejemplo, al fomentar el consumo de carbón y penalizar el de la energía renovable;
- la actual DIE no prevé incentivos para fomentar el recurso a tipos de energía alternativos; la mayor tributación, por ejemplo, es para el etanol;
- la insuficiente coordinación entre la DIE y el RCDE UE respecto de la emisión de CO₂ conduce, según los sectores, a una doble imposición o a la ausencia de imposición.

3.4 Esta revisión tiene en cuenta las **limitaciones de origen externo**:

- la reestructuración y modernización de los sistemas fiscales;
- la crisis económica, que ha reducido los márgenes de maniobra de los Estados miembros y aumentado la presión presupuestaria;
- la aparición tangible y mensurable de los primeros efectos del cambio climático;
- las tensiones internacionales, que provocan trastornos y preocupación en el mercado internacional de la energía.

3.5 Por último, también debe tomar en consideración **limitaciones de origen interno**:

- evitar que la fiscalidad de la energía sea discriminatoria o provoque distorsiones de la competencia entre las empresas de los Estados miembros, y
- a la inversa, limitar las distorsiones debidas a la falta de armonización fiscal de la energía en Europa.

4. Observaciones específicas

4.1 Elementos principales

4.1.1 Recordando lo señalado en la introducción, el punto principal de la propuesta es (artículo 1) la definición de los **dos factores impositivos**. Además, confirma (artículo 4) que los tipos calculados son **niveles mínimos** que los Estados miembros pueden rebasar, y que estos niveles serán reevaluados cada tres años.

4.1.2 El otro punto esencial de la propuesta es la introducción (artículo 4, apartado 3) de una nueva obligación para los Estados miembros, que deberán aplicar a **todos los productos** utilizados para un mismo fin (combustible o carburante) **los mismos niveles de imposición**, calculados a partir de su emisión de CO₂ y su contenido energético.

4.1.3 En la directiva inicial, los niveles mínimos de imposición se establecían por producto (y según un uso determinado), sin que estuvieran vinculados unos con otros.

4.1.4 Con esta modificación, los Estados miembros deberán volver a calcular sus niveles impositivos (nacionales) para comprobar que respetan las mismas proporciones que las que se definen para los niveles mínimos europeos de imposición (véanse los cuadros A, B y C del anexo I de la DIE revisada).

4.1.5 Esta obligación se aplica a los carburantes y a los combustibles. Se aplicará a partir del 1 de enero de **2013 para los combustibles** y a partir de **2023 para los carburantes**; la diferencia de plazo se explica por la voluntad de tener en cuenta las grandes diferencias existentes entre los Estados miembros.

4.1.6 Sin embargo, dado que los niveles mínimos de imposición se recogen en un cuadro separado (cuadro D), la limitación de la proporcionalidad y el alineamiento de los niveles impositivos **no se aplica a la electricidad**.

4.1.7 La **electricidad** sigue estando sometida a un impuesto que recae en el consumidor final («en el enchufe») para el factor «impuesto sobre la energía», a fin de evitar la doble imposición: en la producción y el consumo.

4.1.8 Como el consumo de electricidad no emite CO₂, el impuesto sobre el CO₂ sólo puede recaer en los **productores de electricidad**. La DIE no se aplicará a las grandes instalaciones, que están sometidas al **RCDE UE**.

En este contexto, la electricidad de origen **nuclear** no está sometida al impuesto sobre el CO₂ (no hay emisiones), sino al impuesto sobre el consumo de energía.

4.1.9 Para integrar la Directiva 2003/87/CE sobre las cuotas de CO₂ y evitar solapamientos, la Directiva revisada propone (artículo 14, apartado 1, letra d) que los productos energéticos utilizados para actividades sometidas al **RCDE UE** queden exentas del impuesto sobre el CO₂. Al mismo tiempo, determinadas actividades que hasta ahora estaban excluidas del RCDE UE pasan a formar parte del **ámbito de aplicación de la DIE**.

4.2 Los sectores particulares

4.2.1 La propuesta también tiene en cuenta el hecho de que determinados sectores pueden verse expuestos a riesgos de **fuga de carbono** (artículo 14 bis), y propone establecer una desgravación para cada instalación afectada hasta el año 2020. Esta desgravación se calculará a partir del consumo anual medio de productos energéticos durante un período de referencia.

4.2.2 Determinadas actividades que hasta ahora quedaban **exentas del impuesto** (artículo 2), pasan a formar parte de su ámbito de aplicación, ya sea por su componente CO₂ o por su contenido energético.

4.2.3 Respecto de los tipos diferenciados de imposición (artículo 5), la única modificación se refiere a la exclusión de los taxis de esta disposición.

4.2.4 El **transporte aéreo** (salvo el transporte privado) y el **transporte marítimo** comunitario (salvo la navegación de recreo privada) quedan exentos de la DIE.

4.2.5 Los **carburantes** podrán gravarse **como combustibles** (artículo 8) en determinados sectores:

- la agricultura, horticultura, piscicultura y silvicultura,
- los motores fijos,
- la construcción, ingeniería civil y obras públicas,
- los vehículos sin autorización de circular en carretera.

4.2.6 Por lo que se refiere a la **agricultura** y sus emisiones de CO₂, la Comisión Europea prevé analizar (artículo 14 bis) si se trata de un sector afectado por la «**fuga de carbono**», en cuyo caso autorizaría a los Estados miembros a conceder una desgravación a la imposición a las explotaciones agrarias.

Además, en lo que respecta al impuesto sobre el **contenido energético**, la Comisión Europea concederá (artículo 15, apartado 3) una exención completa si el sector agrario puede ofrecer una **contrapartida en el ámbito de la eficiencia energética**, dejándose la interpretación de este concepto a la libre apreciación de cada Estado miembro.

4.2.7 Los **biocarburantes** (artículo 16) dejan de estar gravados como sus equivalentes fósiles. Se aplicará el impuesto general energético (sobre su contenido energético).

4.2.8 Sin embargo, la diferencia estriba en el impuesto sobre el CO₂. Los biocarburantes no son todos renovables: algunos pueden emitir más CO₂ que el que consumen. Los **biocarburantes renovables** no estarán sujetos, dado que, por su naturaleza, su emisión de CO₂ se considera nula. Por su parte, los **biocarburantes no renovables** estarán sujetos al impuesto CO₂, al igual que los productos convencionales.

4.2.9 Hasta **2023**, los Estados miembros podrán seguir aplicando unos tipos de imposición específicos más bajos que los niveles mínimos establecidos por la DIE.

4.2.10 En cuanto a los **combustibles y la electricidad de los hogares** (y de las organizaciones caritativas), los Estados miembros conservan (artículo 15, apartado 1, letra h) la facultad de una exención, total o parcial.

5. Dictamen del comité económico y social europeo

5.1 Principales elementos de la DIE

5.1.1 Sin lugar a dudas, la toma en consideración de **dos factores** para calcular la imposición energética constituye un avance con respecto a la anterior directiva. En primer lugar, responde a los dos objetivos de la Estrategia Europa 2020, a saber, reducir la emisión de CO₂ y el consumo energético.

Además, mide de manera **más precisa** (que con un solo criterio) los efectos perjudiciales del consumo energético: contaminación y consumo excesivo en relación con las reservas mundiales.

5.1.2 La propuesta de DIE revisada impone un impuesto sobre el **CO₂ a nivel nacional**, de cada Estado miembro. Cabe recordar que ya existe otro dispositivo a **nivel europeo**: la adquisición de derechos de emisión en el marco del RCDE UE.

Una instalación que entre en el ámbito del RCDE UE no podrá, además, estar sometida a la imposición prevista en aplicación de la DIE, sino que quedará exenta. De esta forma, la DIE evita la **doble imposición CO₂** para ambos dispositivos. A la inversa, la DIE permite establecer un instrumento de imposición que también se aplica a las pequeñas instalaciones, que hasta entonces quedaban excluidas del RCDE UE por su tamaño.

El CESE apoya esta propuesta de integración del RCDE UE en la DIE, dado que permite **corregir el RCDE UE**, que excluía el 50 % de las emisiones de CO₂ de los carburantes y combustibles.

5.1.3 No todas las energías son igualmente contaminantes. Algunas, más densas, permiten un consumo más elevado que otras. Por lo tanto, el **ajuste equitativo** entre las fuentes de energía que propone la directiva revisada es, en principio, coherente y justo.

Conlleva, sin embargo, fuertes **aumentos de la imposición** para determinadas energías, actualmente menos gravadas en determinados Estados miembros. El ejemplo más claro es el gasóleo, para el que el tipo mínimo impositivo debería ser superior al de la gasolina, habida cuenta de la emisión de CO₂ ligeramente superior pero, sobre todo, de su contenido energético más elevado. Sin embargo, en muchos Estados miembros la **situación actual es exactamente la contraria**. Como el gasóleo se grava menos que la gasolina, el parque automovilístico está claramente orientado hacia los motores diesel.

5.1.4 El Comité coincide con la Comisión en que, como el gasóleo es actualmente más barato que la gasolina, el mercado del refinado está actualmente perturbado por la excesiva demanda de gasóleo con respecto a la de gasolina. Una mayor imposición del gasóleo permitirá restablecer el equilibrio.

5.1.5 No obstante, el CESE también advierte a la Comisión Europea que la **inversión de las diferencias** de precios entre la **gasolina y el gasóleo** podría tener como consecuencia una fuerte desorganización del mercado de la industria automovilística e incrementar el peso que soportan los hogares para el transporte en automóvil. En este caso también, la transición debería ser progresiva.

5.1.6 Paradójicamente, en lo que respecta a los carburantes, los **elevados impuestos han protegido a los consumidores** frente a las crisis del petróleo. En efecto, los precios elevados incitan a reducir el consumo de manera preventiva, y los impuestos elevados reducen la proporción de los carburantes, sensible a las variaciones (choques) del mercado.

5.1.7 En las últimas décadas, los constructores han tenido la capacidad y la oportunidad de invertir en I+D, reduciendo así el consumo de sus motores. A pesar de las reiteradas crisis del petróleo, el sector del transporte nunca se ha encontrado paralizado.

5.1.8 Partiendo de este análisis, el CESE observa que el impuesto sobre el **CO₂ es idéntico** para los carburantes y combustibles. Ascenderá a 20 euros por tonelada de CO₂, es decir, a título de ejemplo, **0,0533 euros por litro** para todos los gasóleos (ya sean de calefacción o no).

Sin embargo, manifiesta su sorpresa por el hecho de que el **impuesto general energético** sea:

- para los **carburantes**, de 9,6 euros por gigajulio, es decir, **0,316 euros por litro** de gasóleo, y
- tan débil para los **combustibles**: 0,15 euros por gigajulio, es decir, **0,0054 euros por litro** de gasóleo de calefacción.

5.1.9 Ésta es la razón por la que el CESE desea que el **impuesto energético sobre los combustibles** sea perceptible por los consumidores, ¡lo que es imposible con un importe de 0,0054 euros por litro!

El CESE recomienda que se **aumente** de manera gradual pero significativa, a fin de:

- tener en cuenta las ineludibles necesidades de los consumidores en cuanto a calefacción,
- reducir el consumo de combustibles, y
- justificar las inversiones de agentes económicos en la innovación energética para el hábitat y las necesidades industriales (como han hecho los constructores de automóviles).

5.2 La excepciones y derogaciones de la DIE

5.2.1 Cinco Estados miembros autorizan imposiciones más débiles para el uso **comercial del gasóleo** (camiones, autocares, taxis, etc.) con respecto a la imposición aplicable al uso de los ciudadanos. La revisión de la DIE plantea esta posibilidad y obliga a los Estados miembros a reequilibrar la situación.

Dado que la contaminación por el gasóleo es siempre la misma, independientemente del uso (comercial o privado), la finalidad de esta reducción de impuesto es **de sentido común y, sobre todo, coherente** con los principios inscritos en la Estrategia 2020. Además, el desarrollo exponencial del transporte por carretera, que consume en su gran mayoría gasóleo, muestra la necesidad de **detener esta tendencia**, e incluso de impulsar una reducción del tráfico de camiones.

Sin embargo, los **efectos combinados** de estas dos subidas de la imposición del gasóleo (reajuste con respecto a la gasolina (véase supra) y supresión de la reducción por el uso comercial) conducirán a aumentos sustanciales del precio del gasóleo en determinados Estados miembros. En esta situación, algunas profesiones sumamente organizadas y con fuerte capacidad de movilización podrían presionar a sus gobiernos nacionales o lanzar **movimientos sociales** importantes.

Por lo tanto, el CESE advierte a la Comisión Europea de los peligros que entrañan los cambios demasiado grandes o rápidos, y las inevitables reticencias de los Estados miembros. Sugiere, pues, que se adopten **medidas de acompañamiento**, por una parte, para responder a las exigencias de la Estrategia Europa 2020 y, por otra, para alentar a los Estados miembros a respaldar la revisión de la DIE.

5.2.2 Los Estados miembros deben velar por una imposición **equitativa** de todos los tipos de **energías**, de manera proporcional a su emisión de CO₂ y a su contenido energético (véase supra). Ahora bien, la **electricidad está excluida** de esta obligación de homogeneización.

El CESE se interroga acerca de esta **excepción**, y desea que la Comisión Europea adapte su propuesta para que la electricidad reciba la misma consideración que los demás tipos de energía.

5.2.3 Determinadas actividades consideradas **exentas del impuesto** energético en la directiva anterior deberían ahora alinearse con las demás y, por tanto, ser gravadas igualmente sobre el CO₂ y el consumo energético.

Cabe recordar que las **actividades exentas** eran las siguientes: procesos metalúrgicos y de reducción química, procesos electrolíticos, empresas que consumen grandes cantidades de electricidad (en las que el coste de la electricidad representa más del 50 % del coste de producción) y actividades de producción de productos minerales no metálicos (cemento, vidrio, cal, etc.)

Con esta modificación, los autores de la revisión de la directiva muestran una **clara coherencia**: por una parte, se gravan todas las actividades contaminantes o que consumen energía, sin discriminación, y, por otra, se fomenta la inversión de todas las actividades para reducir su impacto energético.

El CESE no puede sino apoyar la recuperación de esta equidad y coherencia. Sin embargo, le preocupan las **repercusiones sociales y económicas** de las actividades de que se trata. En este sentido, sugiere que en este caso también se tomen medidas de acompañamiento encaminadas a:

- ayudar a estos sectores a invertir o transformarse;
- garantizar su sostenibilidad y su ubicación en el territorio de la UE.

Por otra parte, el Comité se interroga acerca del verdadero impacto de esta modificación consistente en incorporar estas actividades en el ámbito de aplicación de la **DIE**, para suprimir inmediatamente las que entran en el marco del **RCDE UE**.

Por último, al CESE también le preocupa el riesgo de fuga de carbono que podría afectar a las actividades anteriormente exentas. El **RCDE UE** integra mecanismos de protección, de los que la **DIE** podría inspirarse.

5.2.4 Los Estados miembros siguen estando autorizados a beneficiarse de los **tipos diferenciados de imposición** para casi todas las actividades anteriormente propuestas. Es evidente que mantener el beneficio para los **transportes públicos locales** no les incitará a reducir la contaminación o el consumo de carburante. En cambio, este mantenimiento puede justificarse por la voluntad de fomentar el transporte público en vez del transporte individual.

Sin embargo, el CESE se pregunta qué es lo que justifica mantener el beneficio de la exención para **la recogida de residuos, las ambulancias, la administración pública, las personas discapacitadas, las fuerzas armadas, etc.**

Recomienda, por tanto, que la propuesta se modifique para que las excelentes razones que justifican la exclusión de los **taxis** del beneficio de los tipos diferenciados de imposición se apliquen por igual a los demás medios de transporte.

5.2.5 Partiendo del mismo análisis que para los tipos diferenciados de imposición, el CESE se interroga acerca de las razones que justifican la **exención** de la **DIE** para el **transporte aéreo** y el **transporte marítimo comunitario**.

5.2.6 Aunque en el futuro el transporte aéreo y el transporte marítimo podrían entrar en el ámbito de aplicación del **RCDE UE** —únicamente para la emisión de CO_2 — el CESE manifiesta su preocupación por el hecho de que estos dos grandes sectores consumidores de energía no estén sometidos a la imposición sobre el **consumo de energía**.

Cierto es que para el aspecto del «contenido energético», estos dos modos de transporte no pueden gravarse en virtud de convenios internacionales. En consecuencia, el Comité sugiere que se lleven a cabo negociaciones a nivel mundial, a fin de armonizar estos convenios con la reglamentación europea.

5.2.7 El CESE se interroga sobre la facultad que conservan los Estados miembros de **eximir a los hogares** (en particular) de impuestos sobre los **combustibles y la electricidad**.

Esta posibilidad cuestiona toda la coherencia del resto de la **DIE**. En efecto, el principio de la **DIE** se basa en la hipótesis de que la **señal de precios** incitará a los agentes interesados a reducir sus

emisiones de CO_2 y su consumo energético. ¿Por qué los hogares, que son grandes consumidores de energía, no serían sensibles a este mensaje?

El CESE recomienda, pues, que esta **facultad de exención** de los combustibles para los hogares **se retire del texto** de la propuesta, si bien respetando las limitaciones específicas de los consumidores locales o nacionales.

5.2.8 En **aras de la coherencia**, la revisión de la **DIE** garantiza que las actividades que hasta ahora quedaban excluidas vuelvan a incorporarse en la directiva, y que el uso comercial del gasóleo no se favorezca con respecto al uso privado.

En estas condiciones, ¿cómo puede explicarse que otros sectores de actividad (por ejemplo, **la agricultura, la construcción, las obras públicas, etc.**) sigan beneficiándose de un trato de favor, concretamente, una imposición de los carburantes en el nivel de los combustibles, es decir, muy inferior? Sobre todo, teniendo en cuenta que estos sectores deben ser ejemplares: por sus actividades y su visibilidad, están al centro de las mejoras en el ámbito de la ordenación del territorio y el hábitat.

5.2.9 El CESE se interroga sobre las razones que pueden **justificar esta excepción**, que no pueden ser económicas, sociales ni medioambientales. Manifiesta su preocupación por el que este enfoque pueda adoptarse para frenar o bloquear la aplicación de la nueva **DIE**, so pretexto de que parece **arbitraria y discriminatoria**.

5.2.10 En lo que respecta específicamente al sector de la **agricultura**, el CESE desea alertar a la Comisión Europea sobre el hecho de que la **DIE** revisada es **poco clara** y que los Estados miembros podrían exigir **aclaraciones y seguridad** antes de aprobar esta propuesta.

Las aclaraciones que se necesitan se refieren a:

- las **razones que justificarían un trato particular y muy favorable** de la agricultura, que estaría en contradicción con los principios y las señales de precios que subyacen en la **DIE**, y con los esfuerzos que se piden a otros sectores que se encuentran con las mismas dificultades;
- el **proceso y los criterios de evaluación** relativos, por una parte, al riesgo de fuga de carbono y, por otra, a la contrapartida propuesta en aras de la eficiencia energética.

5.3 Los distintos aspectos de la **DIE**

5.3.1 La nueva **DIE** no puede consistir en una solución única e igual para todos. La política energética de la Unión Europea es, más que en otras zonas, **multifactorial y compleja**; requiere bien una combinación de varias soluciones o una solución compleja.

El CESE toma nota, sin embargo, de los esfuerzos de los autores de la revisión de la **DIE** por **simplificar** sus principios, objetivos y aplicación.

5.3.2 Paralelamente, como antes se señaló, la revisión de la DIE se inscribe en un panorama reglamentario complejo y rico. Contiene, por otra parte, numerosas referencias a otros textos y directivas. Esta **interdependencia** entre los textos evita la **repetición** de elementos en varias directivas.

Sin embargo, los ámbitos de la energía y del medio ambiente son muy cambiantes. Sirva de ejemplo la posibilidad de actualizar los códigos de la nomenclatura (apartado 5 del artículo 2). Por lo demás, toda modificación en un texto de referencia puede afectar otros textos en un sentido inesperado o no deseado.

El CESE propone, en primer lugar, incorporar **en el anexo** los textos de referencia y, si fuera pertinente, aclarar si determinados elementos anexos pueden mantenerse **invariables**, para garantizar la coherencia de la futura DIE.

5.3.3 El artículo 4 integra en el cálculo del tipo mínimo «la carga total que representa la acumulación de todos los impuestos indirectos», lo cual incluye, por tanto, las medidas exclusivamente nacionales como el **impuesto sobre el CO₂** de determinados Estados miembros. Ahora bien, el ámbito de aplicación del impuesto y las exenciones elegidas por los Estados miembros para su impuesto sobre el CO₂ pueden diferir de las previstas para este impuesto en la DIE.

Según el CESE, la Comisión Europea podría aclarar que **la integración** de los dos impuestos sobre el CO₂ deberá ser efectuada por los Estados miembros en el momento de la **transposición**.

5.3.4 La revisión se centra en la imposición de la energía; de hecho, la Comisión Europea reconoce que la DIE no cubre la **utilización por los Estados miembros de los ingresos fiscales** derivados de la DIE.

La Estrategia Europa 2020 establece como prioridad el crecimiento sostenible, con vistas a una economía más eficiente en el uso de los recursos, más ecológica y más competitiva.

El CESE se pregunta por qué no se han incorporado **medidas precisas** en la futura DIE para garantizar una acción común y coherente de los Estados miembros hacia una economía más sostenible, verde y competitiva. Podrían consistir en:

- medidas sociales para fomentar el empleo y reducir el coste del trabajo;
- medidas de fomento del desarrollo tecnológico en el sector de las nuevas energías, y
- medidas de saneamiento presupuestario de los Estados miembros.

5.3.5 Las emisiones de CO₂ se expresan en toneladas, y el contenido energético en gigajulios (GJ). El tipo impositivo mínimo de cada producto energético se calcula en función de su emisión de CO₂ y de su contenido energético. Estos tipos mínimos deben convertirse a la **unidad de facturación e imposición** habitual, es decir, normalmente, el litro para los carburantes y algunos combustibles, el kilovatio/hora (KWh) para la electricidad, etc. Esta conversión requiere un cálculo que efectúan los servicios de la Comisión Europea. Sin embargo, no se han explicado las normas e hipótesis en que se basan estos cálculos, lo cual no permite a los representantes de determinados Estados miembros llegar a los mismos resultados.

El CESE recuerda que la armonización de los cálculos de conversión es indispensable, y sugiere, por tanto, que el texto explique las **modalidades de conversión** de las unidades utilizadas, y se base en la medida de lo posible en unidades más cercanas a la realidad impositiva de los Estados miembros.

Bruselas, 27 de octubre de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON