

Yago Álvarez

TOPE A LOS PRECIOS, IMPUESTO A LOS BENEFICIOS

Análisis de las propuestas en materia fiscal del Gobierno de coalición progresista en el Estado español





Yago Álvarez
@EconoCabreado

Ist das richtig so?

~~Periodista responsable de la sección de Economía del medio digital *El Salto*~~ Licenciado en Administración y Dirección de Empresas y activista en diferentes movimientos sociales.

Este estudio se ha traducido a inglés y alemán.
Está publicado en español, inglés y alemán.

PIE DE IMPRENTA

Publicación electrónica 18/2022

Publicación: Rosa-Luxemburg-Stiftung

Responsable: Loren Balhorn

Straße der Pariser Kommune 8A · 10243 Berlin, Alemania · www.rosalux.de

ISSN 2749-3156 · Fecha de impresión: noviembre 2022

Edición: Traducciones Vaikava

Diseño y maquetación: MediaService GmbH Druck und Kommunikation

Financiado por el Ministerio Federal de Asuntos Exteriores (AA). El editor es el único responsable de esta publicación. Las posiciones expresadas en este documento no reflejan las opiniones del financiador. La publicación es gratuita y no puede utilizarse con fines electorales.

CONTENIDOS

| | |
|--|----|
| Prólogo | 4 |
| Resumen ejecutivo | 5 |
| 1 Introducción | 5 |
| 2 El debate sobre el impuesto a los beneficios excesivos del sector energético | 6 |
| 2.1 El debate sobre el impuesto a las empresas energéticas en el Estado español | 7 |
| 2.2 Debate en el seno del Gobierno de coalición | 8 |
| 2.3 Ganancias fiscales esperadas | 8 |
| 2.4 «Contribución temporal solidaria» de la Comisión Europea | 10 |
| 2.5 Conclusiones | 11 |
| 3 El impuesto a las grandes fortunas | 12 |
| 4 La excepción ibérica y el debate sobre el mercado energético | 14 |
| 4.1 El debate del tope al gas | 15 |
| 4.2 Limitación del precio | 16 |
| 4.3 Balance de tres meses con el tope del precio del gas | 17 |
| 4.4 Nueva propuesta de Unidas Podemos para rebajar el precio mediante el impuesto a las eléctricas | 17 |
| 4.5 Conclusiones | 18 |
| 5 Análisis del plan de abaratamiento del transporte público | 19 |
| 5.1 Ayudas directas al transporte público terrestre, urbano e interurbano | 20 |
| 5.2 Reducción del precio de abonos y títulos multiviaje por parte de Renfe Viajeros S. M. E., S. A | 21 |
| 5.3 Resultados y expectativas | 21 |
| 6 Resumen | 22 |

PRÓLOGO

Justo cuando lo peor de la pandemia de COVID-19 parecía haber quedado atrás, la guerra en Ucrania iniciada en febrero de 2022 envió a la economía mundial a otra espiral descendente. Con el gas ruso ahora contaminado por esta invasión, Europa actuó rápidamente para abandonar la que hasta entonces había sido su fuente más importante de combustible barato. El resultado: los precios se dispararon.

Desde entonces, los consumidores de todo el continente se han encontrado facturas de energía que son dos, tres o incluso cuatro veces más altas que sólo un año antes, mientras que las empresas energéticas de todo el mundo reportan ganancias récord. Una vez más, los trabajadores están pagando la crisis, mientras que el capital sigue matando.

¿Qué medidas fiscales se impulsan desde Europa en un contexto de crisis global? ¿Qué diferencias o similitudes encontramos con respecto a las crisis anteriores? ¿Quién está pagando la crisis? ¿Son los gobiernos con participación de partidos de izquierda transformadora claves en una gestión diferente ante la alta inflación?

De nuevo, se abren debates sobre fiscalidad en Europa, incluso se habla de la acumulación obscena por parte de las grandes multinacionales. Hay quienes apuestan por las viejas fórmulas del pasado, como la subida de los tipos de interés o una mayor desregulación. Hay quienes reclaman medidas conjuntas desde las instituciones europeas. Hay quienes, sin embargo, entienden Europa como ese corsé que nos dice que “no se puede”. También hay quienes señalan a Europa como ejemplo a seguir.

Este estudio, encargado por la Fundación Rosa Luxemburg, es un análisis del alza de los precios y de las medidas fiscales puestas en marcha en el Estado español para salir de esta crisis. En concreto, el impuesto a los beneficios excesivos del sector energético; el impuesto a las grandes fortunas; el tope al precio del gas; y el plan de abaratamiento del transporte público.

En los estados español y portugués se aplica un tope al precio del gas, es la llamada “excepción ibérica”. La Comisión Europea presentó una propuesta para el sector energético tras las iniciativas de estos países, así como de otros Estados miembro, como Italia, Grecia, Rumania y Hungría, que han introducido impuestos sobre las ganancias excesivas o están considerando

introducirlas. Al mismo tiempo, el Gobierno alemán ha estado, por el contrario, bloqueando las medidas europeas para topar el precio del gas o el de la energía. Alemania boicotea, asimismo, la implementación de un impuesto sobre las ganancias excesivas a nivel europeo, mientras que las grandes empresas energéticas obtienen enormes ganancias adicionales.

En estas páginas se analizan las consecuencias de estas medidas en el Estado español. Pero no sólo: también se profundiza en cómo interviene un partido de izquierdas, Unidas Podemos, en el seno del Gobierno español. Se ha escrito mucho sobre las diferentes experiencias de la participación de la izquierda transformadora en gobiernos de coalición liderados por los socialistas: ¿se consigue mejorar las condiciones materiales de la vida de la gente?

Más allá de conclusiones apresuradas, lo que sí es conveniente señalar son las diferentes medidas en materia fiscal —y por tanto sus consecuencias para las mayorías sociales— que aplican los gobiernos liderados por socialdemócratas, dependiendo de sus apoyos o alianzas: véase, partidos de izquierda, partidos verdes y/o partidos liberales.

¿Asistimos a un proceso de reconfiguración de Europa y de cierre por arriba, es decir, de mayor blindaje de las élites y económicas? O, por el contrario, ¿respuestas de ámbito europeo, que pretenden que esta crisis no la paguen los de siempre - los de abajo pueden servir para continuar en la construcción de un sujeto político que impugne al sistema neoliberal?

Este análisis muestra que la participación de la izquierda en los gobiernos puede marcar la diferencia a la hora de enfrentar las crisis, haciéndolo de una manera más solidaria. La realidad es que desde el Gobierno de coalición español se han impulsado medidas que parecen estar sirviendo de modelo para el resto de Europa. Un hecho que, en un contexto global reaccionario, no es baladí.

Este análisis detallado y avalado con datos, fuentes y cronología, sirve de reflexión para las distintas izquierdas transformadoras, y expone algunos puntos clave para las fuerzas de izquierda en otras partes del continente sobre lo que es posible cuando hay voluntad política.

Anna Schröder y Amelia Martínez Lobo
Bruselas y Madrid, Noviembre 2022

RESUMEN EJECUTIVO

La excepción ibérica para limitar el precio del gas y el impuesto a los beneficios excesivos de la industria energética propuestos por el Estado español han marcado el debate europeo hasta el punto de que, el pasado 30 de septiembre, todos los Estados miembro acordaron medidas que amplían dichas políticas a toda la Unión Europea.

La limitación del precio del gas ha supuesto un **ahorro del 19 por ciento para las familias y empresas** del Estado español desde que se instauró a mediados de junio. Además, el precio total de la electricidad se ha situado en promedio un 30 por ciento por debajo de los precios de otros países vecinos como Alemania.

Nueva fiscalidad a los altos patrimonios y rentas:

Tras haberse negado a ello hace tan solo cinco meses, el PSOE ha incluido la demanda de Unidas Podemos de un **impuesto a la riqueza para patrimonios mayores de 3 millones de euros**. Será temporal para 2023 y 2024 y recaudará unos **1.500 millones de euros anuales**. Además, en esta reforma fiscal se ha incluido el aumento del tramo de impuesto sobre las rentas del trabajo para aquellas rentas superiores a 200.000 y 300.000 euros anuales y se han eliminado exenciones y desgravaciones fiscales a las grandes multinacionales para aumentar su tipo efectivo en el impuesto de sociedades.

El impuesto a las eléctricas ha sido otro éxito de las demandas de Unidas Podemos dentro del Gobierno de

coalición, que llevaba exigiendo ese gravamen especial al sector desde febrero, antes incluso de que estallara la invasión rusa de Ucrania. Antes de las medidas anunciadas por la Unión Europea, el Gobierno ya anunció un impuesto a las eléctricas sobre el total del volumen de ventas y un impuesto especial al sector financiero. **El impuesto pretende recaudar entre 1.200 y 1.500 millones de euros al año durante dos años**. Ahora, con toda la Unión Europea alineándose para imponer un impuesto a los beneficios excesivos de las empresas energéticas, todo apunta a que el Gobierno adoptará el gravamen europeo.

La bonificación del transporte público se ha considerado un éxito total. **Más de 1 millón de personas se están beneficiando** de estos descuentos o viajes gratuitos. El número de viajeros de todos los núcleos de cercanías ha subido un 27 por ciento en la primera semana de septiembre, lo que supone una media de 250.000 pasajeros diarios más que en la misma semana de 2021. Según los datos del ministerio, esta ayuda permitirá ahorrar 118 millones de litros de gasolina y evitará la emisión de 360.576 toneladas de CO₂ a la atmósfera si el transporte se hubiera realizado en coche. El debate para ampliar el plazo de las bonificaciones sigue abierto, ya que desde Unidas Podemos han pedido que esta exitosa medida para combatir la inflación y para reducir la contaminación y el uso de vehículos privados se prorrogue e incluso mejore.

1 INTRODUCCIÓN

Desde que en marzo de 2020 el mundo se enfrentara a un *shock* económico y social como no se había presenciado en el último siglo, la pandemia de la COVID-19, las políticas económicas y fiscales han dado un vuelco necesario a sus consecuencias. La pandemia y sus medidas de confinamiento a la población han supuesto el mayor *shock* de demanda y de oferta que ha conocido el planeta: se paralizó tanto el consumo como la producción. Las políticas anticíclicas —utilizan medidas presupuestarias expansivas para sostener las rentas y la economía en general—, como los sistemas de protección de empleo o las ayudas directas a las empresas, han sido la principal herramienta de todos los Estados del planeta. Políticas expansivas que, por otro lado, han llevado a los Estados a necesitar nuevas medidas impositivas para intentar encarrilar los déficits y las deudas públicas por medio de la fiscalidad.

Tras casi dos años enteros de confinamiento y de lenta recuperación de la economía, los mercados y

sus precios se empezaron a tensar debido al incremento de consumo de unas empresas y familias que habían acumulado ahorro tras meses de paralización total del consumo. Esta recuperación del consumo fue mucho más rápida que la recuperación de las cadenas logísticas globales y la producción industrial en países exportadores con estrictas normas anti-COVID, como en el caso específico de China, lo que provocó unos cuellos de botella que encarecieron los precios por dicho desajuste entre oferta y demanda. A esto se le suma que los mercados energéticos empezaron a tensionar y a incrementar los precios incluso antes del estallido del conflicto bélico en Ucrania.

El año 2022 ha vuelto a ser un año del todo convulso para la economía. A las dificultades detalladas anteriormente se le añade la invasión rusa de Ucrania, que provocó un incremento en el mercado de alimentos (por el gran papel de Ucrania en la producción de muchos alimentos básicos) y en los mercados ener-

géticos, especialmente el del gas, en el que Rusia es uno de los principales productores del mundo y el principal proveedor de la Unión Europea. Todo ello ha provocado una escalada de los niveles de inflación como no se veía desde la década de los setenta y los ochenta.

Ante esta coyuntura económica, los Estados han tenido que continuar con sus políticas expansivas de gasto, de mantenimiento de las rentas, y, a diferencia de años anteriores, con políticas para paliar las consecuencias de la inflación o para intentar reducir sus altos niveles. Para ello, se han tomado algunas medidas fiscales de rebaja o distribución, medidas expansivas de gasto para ayudar a las familias y empresas vulnerables, y medidas de gasto orientadas a controlar la escalada de los precios.

Las circunstancias han hecho que nos encontremos ante algunos hechos que no habríamos imaginado hace años, como que la Comisión Europea proponga la intervención de los mercados energéticos, o que

países con Gobiernos liberales, como el Reino Unido o Italia, impongan un impuesto extraordinario a las empresas energéticas. Sin embargo, el enfoque, la rapidez y la efectividad de esas medidas ha dependido mucho de los colores del Gobierno en cada uno de los Estados y de la correlación de fuerzas de los partidos que conforman dichos Gobiernos o los arcos parlamentarios.

En el caso de las medidas y políticas que estudiamos en este informe, dicha correlación de fuerzas, sumada a la coyuntura económica española, ha forzado nuevos debates sobre fiscalidad tanto a grandes patrimonios como a empresas de sectores que se enriquecen en tiempos de crisis y guerra. También se han abierto otros debates sobre medidas de intervención de precios o de políticas de distribución de renta que parecían imposibles hace unos años. Dichos debates y resultados, que se analizan a continuación, han marcado no solo la agenda política española, sino que han saltado al plano europeo.

2. EL DEBATE SOBRE EL IMPUESTO A LOS BENEFICIOS EXCESIVOS DEL SECTOR ENERGÉTICO

La pandemia de la COVID-19 ha supuesto un enorme esfuerzo económico y fiscal para todos los Estados miembro y las Administraciones públicas a nivel regional y local. Los enormes paquetes de medidas de gasto para contener las rentas de las familias y mantener a flote la economía de las empresas y, por ende, de la economía en su conjunto ha llevado a los Estados a necesitar grandes cantidades de dinero para poder hacerles frente. El parón económico, que ha causado un *shock* a la oferta y la demanda de las medidas de confinamiento para luchar contra el virus y, por lo tanto, la caída de los ingresos fiscales, ha provocado déficits en los presupuestos públicos en 2020 y 2021. Durante este año, todos los Estados han tenido que cubrir dichos déficits con la emisión constante de deuda pública. En el caso concreto del Estado español, la deuda pública pasó del 98,3 por ciento del PIB al cierre del año 2019 al 118,4 por ciento al cierre de 2021, un incremento que, en cifras absolutas, significa un aumento de la deuda pública española de cerca de 220.000 millones de euros.

La salida de la pandemia, la recuperación económica y la buena marcha de las cifras del empleo en el Estado español han provocado que las cifras de

recaudación fiscal estén siendo por el momento muy positivas en 2022. Los ingresos tributarios se están viendo impulsados por un rebote económico, el crecimiento del PIB y el aumento de los márgenes de beneficios que están incrementando el impuesto de sociedades. Los buenos datos del empleo, que ha experimentado un aumento interanual de 400.000 empleos desde el mes de agosto de 2021 y con más personas cotizando que en plena burbuja inmobiliaria en 2008, han aumentado los ingresos por el impuesto a las personas físicas (IRPF). Finalmente, el tercer pilar de ingresos fiscales, el impuesto al consumo —impuesto sobre el valor añadido (IVA)—, también ha incrementado su recaudación, en parte por el aumento en el consumo en comparación con los años previos marcados por la pandemia y en parte por la subida de los precios debido a la inflación.

Pese a ello, los grandes paquetes de medidas de choque contra la crisis energética y para paliar los efectos de la inflación, sumados a las pérdidas de ingresos fiscales por la bajada de impuestos como el IVA del consumo eléctrico o el IVA del gas (4.260 millones menos de ingresos en los siete primeros meses del año),¹ las previsiones del déficit para el

1 Disponible en: https://sede.agenciatributaria.gob.es/static_files/AEAT/Estudios/Estadisticas/Informes_Estadisticos/Informes_mensuales_recaudacion_tributaria/2022/IMR_22_07_es_es.pdf.

cierre de las cuentas públicas de 2022 se sitúan en torno al 3,9 por ciento. Todo esto ha puesto de manifiesto la necesidad de explorar nuevas figuras impositivas para poder aumentar la recaudación a principios de 2023.

Además, la presión fiscal del Estado español en referencia al PIB se encuentra en el 37,5 por ciento del PIB con datos de 2020.² Esta cifra está por debajo del 41,8 por ciento que supone la media de la zona euro y del 41,3 por ciento de la media de la UE, es decir, 4,3 y 3,8 puntos porcentuales menos, respectivamente. Esta cifra está, además, muy alejada de otros países de la UE como Francia (47,6 por ciento) o Italia (43 por ciento), por lo que la capacidad recaudatoria del Estado español tiene todavía un gran margen en comparación con los sistemas fiscales de nuestros países comparables de la UE.

Desde que comenzó la crisis por la invasión rusa de Ucrania, las tensiones en el mercado energético que esta ha provocado y el elevado precio de las materias primas energéticas en unos mercados extremadamente volátiles, se ha abierto el debate público y político sobre el impuesto a los beneficios excesivos del sector energético, también denominados «beneficios caídos del cielo», debidos a un sistema de fijación de precios que provoca un desorbitado aumento de márgenes de beneficios con la subida del precio del gas en los mercados de futuros. El Estado español fue uno de los primeros Estados miembro que abordó dicho debate, que más tarde se ha ido extendiendo a otros países hasta llegar al seno de la Comisión Europea (CE) en septiembre de 2022.

2.1 EL DEBATE SOBRE EL IMPUESTO A LAS EMPRESAS ENERGÉTICAS EN EL ESTADO ESPAÑOL

El Gobierno de coalición ha sido uno de los primeros Gobiernos en afrontar el debate sobre la fiscalidad de las empresas energéticas y petroleras, así como sobre sus altos beneficios debidos al sistema de fijación de precios mediante subasta, donde las empresas energéticas obtienen unos beneficios caídos del cielo provocados por los altos precios del gas dentro de dicho sistema de subasta.

El mercado energético español está dominado en su mayoría por tres grandes empresas: Naturgy (antes Gas Natural Fenosa), Iberdrola y Endesa, de la cual la empresa italiana Enel es dueña del 70,10 por ciento de su accionariado. Gracias a la escalada en los precios del gas, las tres empresas cerraron la primera mitad de 2022 con un beneficio conjunto de 3.548 millones de euros, según las cuentas de resultados publicadas

por las propias empresas. Este valor representa un aumento de beneficios de un 24 por ciento más que en el mismo periodo de 2021. Los beneficios de esas tres compañías también fueron de récord en 2021, cuando se anotaron unos beneficios conjuntos de 6.533 millones de euros después de impuestos.

Además, la empresa Iberdrola ha aumentado su capitalización en bolsa, superando los 70.000 millones de euros y convirtiéndose así en la empresa de mayor valor bursátil del Ibex 35 (supera a Inditex). Iberdrola prevé obtener unos beneficios récord de entre 4.000 y 4.500 millones de euros este 2022, aventajando a Telefónica como la empresa de mayor resultado positivo de todas las empresas españolas. Solo en los primeros seis meses de 2022 ganó unos 2.075 millones de euros, un 36 por ciento más que en el mismo periodo del año anterior.

A las tres grandes empresas energéticas se les suma la mayor empresa petrolera española, Repsol. La multinacional española obtuvo un beneficio récord en 2021 que alcanzó los 2.499 millones de euros, superando sus cifras de los años previos a la pandemia. La compañía se benefició de un incremento de los precios del crudo y del gas, ya que el barril Brent cotizó en el año a una media de 70,9 dólares por barril, con un incremento sustancial respecto a principios de 2021 y que ha seguido creciendo y fluctuando en 2022. Este año se ha situado en una media de 107,9 dólares el barril para el primer semestre, pero ha llegado a alcanzar cotas superiores a los 120 dólares el barril. En los primeros seis meses de 2022, Repsol obtuvo un beneficio neto de 2.539 millones de euros y ha superado en tan solo un semestre los beneficios obtenidos en 2021, un año que ya fue récord.

Dichas cifras corresponden a beneficios netos, es decir, después de impuestos. El beneficio antes de impuestos de estas cuatro grandes empresas energéticas y petroleras españolas en su conjunto para 2021 fue de más de 14.000 millones de euros. Sus accionistas también se han visto favorecidos por los beneficios caídos del cielo. Solo en el primer semestre de 2022, entre Endesa, Repsol, Iberdrola y la empresa gasística Enagás repartieron 3.476 millones de euros de dividendos a sus accionistas.

Ante estos beneficios desorbitados caídos del cielo, en el Gobierno de coalición se debate, desde antes incluso de que estallara la invasión rusa de Ucrania, sobre imponer un gravamen y buscar formas para paliar las consecuencias de la escalada de los precios, así como limitar dicha subida. La correlación de fuerzas entre los dos partidos del Gobierno —120 diputados el PSOE y 30 diputados UP—, sumado a que la cartera ministerial de Hacienda está en manos del PSOE, ha provocado que el socio minoritario no

² Disponible en: <https://www.newtral.es/presion-fiscal-espana-ue/20220425/>.

haya podido alcanzar acuerdos de mayor calado y acordes a sus exigencias o al propio «Acuerdo de coalición progresista entre PSOE y Unidas Podemos»,³ firmado al comienzo de la legislatura en diciembre de 2019. En asuntos como poner un tope al precio del gas para abaratar la factura o el recientemente aprobado impuesto a las grandes empresas energéticas, la influencia y la presión por parte de UP al PSOE ha sido más que evidente a la hora de tomar dichas medidas, tanto que incluso hoy se están adoptando en altas instituciones europeas como la CE y en otros Estados miembro.

2.2 DEBATE EN EL SENO DEL GOBIERNO DE COALICIÓN

El impuesto a las eléctricas ha sido una de las principales demandas fiscales de Unidas Podemos al socio mayoritario de Gobierno, junto con la figura del impuesto al patrimonio, también llamado «el impuesto a los ricos», que se analizará más adelante. El 7 de febrero de 2022, 17 días antes del comienzo de la invasión rusa, Unidas Podemos presentó una propuesta de reforma fiscal, cuya intención es recaudar 30.000 millones más al año, bajo el título «La reforma fiscal necesaria para cumplir el acuerdo de coalición»,⁴ en referencia al acuerdo de medidas que firmaron PSOE y UP cuando formaron Gobierno.

En dicho documento de medidas, el apartado «Nueva fiscalidad verde y empresas eléctricas» incluía la propuesta de un nuevo gravamen de cara a «ayudar a los consumidores en el proceso de transición energética». Hasta que dicha transición se completara, desde UP se propuso establecer un incremento de 10 puntos porcentuales en el tipo impositivo de las empresas eléctricas en el impuesto de sociedades (periodo de cinco años, prorrogable un tiempo de duración similar). Esta recaudación se destinaría específicamente a compensar los cargos de los consumidores del sistema eléctrico para abaratar la factura de la luz que, pese a que la guerra en Ucrania todavía no había comenzado, ya empezaban a escalar.

El 16 de febrero, una semana antes del comienzo del conflicto en Ucrania, el PSOE anunciaba que no iba a tomar en consideración las propuestas fiscales de UP, pese a que muchas de ellas formaran parte del acuerdo de Gobierno entre los dos partidos. A tan solo unos días del inicio del conflicto bélico que tensaría aún más el mercado energético y aumentaría más todavía los beneficios de las empresas energéticas, el PSOE rechazó una propuesta de reforma

fiscal planteada por UP que más tarde acabaría abordando y llevaría al seno de las instituciones europeas. Tras esos largos debates dentro del Gobierno y encontrar el apoyo de otros partidos (los llamados «socios de investidura» — Más País, Compromís, EH Bildu y Esquerra Republicana de Catalunya —, que apoyaron la formación de este Gobierno de coalición para poder pasar el trámite legal en el Congreso de los Diputados para su aprobación), el 28 de julio los dos partidos del Gobierno de coalición presentaron a la Mesa del Congreso de los Diputados una proposición de ley para el establecimiento de gravámenes temporales energéticos y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito.⁵ La propuesta incluye un impuesto a los llamados beneficios caídos del cielo para las empresas energéticas, además de un gravamen a las entidades financieras sobre el incremento de beneficios que prevén obtener debido al aumento de los tipos de interés tras las subidas de tipos realizadas por el Banco Central Europeo (BCE). El 14 de septiembre, la proposición de ley pasó el primer trámite parlamentario en el Congreso de los Diputados con el voto a favor de todos los partidos políticos menos los tres de derecha: el Partido Popular (Partido Popular Europeo), Ciudadanos (Renew Europe) y el partido de extrema derecha Vox (European Conservatives and Reformists).

2.3 GANANCIAS FISCALES ESPERADAS

El gravamen aprobado resultante del debate y de la correlación de fuerzas entre el PSOE y UP consta de un porcentaje fijo del 1,2 por ciento de la cifra de negocios de las empresas del sector eléctrico, gasista y petrolero. Al ser un porcentaje sobre su volumen total de negocio, en lugar de gravar los beneficios como han hecho en otros países de la UE, posibilita que las aportaciones de cada grupo respondan a su cuota de mercado. Por otra parte, la regla general es que se sometan a la prestación los grupos económicos que ostentan la condición de operadores principales, definidos de acuerdo con las normas fiscales. Esto incluye exclusivamente a las empresas españolas del grupo, no siendo objeto de gravamen, por tanto, la cifra de negocios obtenida por dichos grupos mediante filiales en otros países.

La prestación es temporal y nace el 1 de enero de los años 2023 y 2024, en referencia al volumen de negocio de los periodos 2022 y 2023, respectivamente. El pago se deberá satisfacer durante los primeros 20 días naturales del mes de septiembre

3 Disponible en: <https://www.psoe.es/actualidad/documentos-de-interes/acuerdo-de-coalicion-progresista-entre-psoe-y-unidas-podemos/>.

4 Disponible en: https://podemos.info/wp-content/uploads/2022/02/reforma_fiscal_04.pdf.

5 Disponible en: https://www.congreso.es/proposiciones-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&_iniciativas_legislatura=XIV&_iniciativas_id=122%2F000247.

del año en cuestión. Asimismo, se debe efectuar un pago anticipado del 50 por ciento de la cantidad pagadera, que se descontaría de la liquidación definitiva de dicha prestación.

Ni la prestación ni el pago anticipado son deducibles en el impuesto de sociedades. Tampoco podrán ser objeto de repercusión económica, en aras de que sea el obligado quien lo soporte económicamente, dada su aplicación en el contexto del denominado «pacto de rentas».

El gravamen español a las eléctricas va dirigido a las grandes empresas oligopolísticas del sector y deja fuera del alcance del impuesto a actores del mercado de menor tamaño o cuya base de negocio no sea mayoritariamente energética. El criterio de sujeción para ser objeto del impuesto se basa en ostentar la condición de operador principal para la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), y se excluyen los grupos y las entidades con menos de 1.000 millones de euros de cifra de negocios y aquellos grupos en los que la actividad energética no es su actividad principal, es decir, inferior al 50 por ciento de su cifra de negocios. Estos umbrales significativos del tamaño de la cifra de negocios se basarán en los datos del periodo fiscal de 2019, año anterior a la pandemia, evitando con ello las distorsiones que podrían producirse si se considerasen los años posteriores. La nueva prestación no es deducible en el impuesto de sociedades.

Una de las principales preocupaciones del Gobierno de coalición siempre ha sido que este tipo de impuestos nuevos no se trasladen en su totalidad a los consumidores finales. Por este motivo, dentro de esta propuesta de nuevos gravámenes se fija un sistema de control y un régimen sancionador en caso de que los trasladen a los consumidores y sean estos quienes finalmente soporten el peso fiscal que debería ir encaminado a disminuir el beneficio de las empresas y no las rentas de las familias. Si esto ocurre, la proposición de ley dictamina que la sanción para la empresa energética será de un 150 por ciento del coste trasladado al cliente, y el incumplimiento de la prohibición constituye una infracción grave. El organismo encargado de vigilar que el importe del gravamen no se traslade, en el caso del sector energético, es la CNMC y, en el caso de las entidades de crédito, el control de la correcta aplicación de la prohibición de traslado corresponde a la misma CNMC con la colaboración del Banco de España (BdE).

Según las propias previsiones comunicadas por el Gobierno de España en el anuncio de los dos gravámenes, el impuesto a las grandes eléctricas podría recaudar 2.000 millones al año durante 2023 y 2024. Por su lado, el impuesto a las entidades financieras

podría recaudar hasta 1.500 millones de euros al año durante ese mismo periodo.

Tal y como se ha explicado anteriormente, el gravamen responde a la aplicación del denominado pacto de rentas, que se define como un acuerdo entre los representantes de los trabajadores y de los empresarios por el que ambas partes aceptan repartirse el coste de la inflación de forma equitativa para frenar la subida de precios. De esta forma, tanto el impuesto a las eléctricas como el del sector financiero se han configurado fuera del ámbito de la relación jurídico-tributaria. Es decir, no se consideran un impuesto al uso, sino que se configuran como una prestación patrimonial en el sentido señalado que sigue las pautas establecidas por la doctrina del Tribunal Constitucional derivada de sentencias como la n.º 62/2015, de 13 de abril; la 167/2016, de 6 de octubre, o la 63/2019, de 9 de mayo.

De ese modo, estos gravámenes, como prestación patrimonial de carácter público no tributario, se caracterizan por su carácter coactivo y su interés público. Dichas prestaciones no tienen un carácter tributario debido a que se configuran como instrumentos de intervención del Estado en la economía, ya que las prestaciones son un elemento esencial dentro de la arquitectura del denominado «pacto de rentas», que encarna una herramienta esencial para la lucha contra los efectos nocivos de la inflación que viene sufriendo la ciudadanía. Y, por tanto, la exigencia de la prestación a los obligados al pago no se incardina en el ámbito de una relación jurídico-tributaria, sino en el contexto de la intervención del Estado en la economía para cumplir con los principios y valores constitucionales que rigen el contrato social y la Constitución Española.

Más allá del carácter de contrato social constitucional que tienen estos gravámenes al ser regidos bajo el paraguas del pacto de rentas, el hecho de que las dos prestaciones no tengan un carácter tributario evita que estos puedan recurrirse ante el Tribunal Constitucional por anticonstitucionales. Esto se debe a que la Constitución Española, en su artículo 9.3, garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.⁶ Es decir, que, con base en este artículo, un impuesto que se establezca durante el año 2022 y que grave el volumen de negocio de todo el periodo podría clasificarse como retroactivo, violar dicho artículo y ser declarado anticonstitucional, por lo que el sector energético y financiero no tendría que abonarlo.

6 Disponible en: https://www.boe.es/legislacion/derechos_fundamentales.php?id_articulo=9.3&id_concepto=37.

Otro factor importante para elegir esta figura no tributaria que grava directamente el volumen de ventas en vez de los beneficios es la posibilidad de que un impuesto a los beneficios sea declarado ilegal por «doble imposición», ya que se aplicaría el impuesto sobre los beneficios de las empresas que ya son gravados por el impuesto de sociedades. El Gobierno ha declarado en varias ocasiones que este diseño es el que ha tenido un «mejor encaje jurídico».

2.4 «CONTRIBUCIÓN TEMPORAL SOLIDARIA» DE LA COMISIÓN EUROPEA

El 14 de septiembre, tras la reunión de los ministros de Energía de los Estados miembro, celebrada el 9 de septiembre, en la que hubo unanimidad de votos en favor de tomar medidas para paliar las consecuencias de la subida de la electricidad, la Comisión Europea (CE) anunciaba una propuesta para un reglamento del Consejo sobre una intervención urgente para hacer frente a los altos precios de la energía.⁷

Dicho documento confirma el cambio de guion de la CE en cuanto a la imposición de un gravamen a las empresas energéticas y extractivas. Propone una contribución temporal solidaria para «abordar el reto al que se enfrentan todos los Estados miembro y que actualmente se aborda de forma dispar», con un marco regulatorio para esta contribución solidaria a nivel europeo, y señala la imposibilidad de «abordar este problema adecuadamente por los Estados miembro por sí solos».

La propuesta de la CE para la contribución solidaria tiene la intención de aumentar los ingresos en las Haciendas públicas de los Estados miembro. Dichos ingresos les permitirán financiar medidas destinadas a aliviar la carga de los elevados costes de la energía para los consumidores, en particular las personas y empresas más vulnerables.

La CE señala que ya son varios los países que han introducido este tipo de medidas fiscales, pero que el contenido de las ya adoptadas varía mucho de un Estado a otro. No obstante, esta iniciativa de la Unión Europea (UE) de una «contribución solidaria obligatoria sobre los beneficios excedentes regida por un marco común de la Unión garantizará una igualdad de condiciones suficiente en toda la Unión y una situación en la que las autoridades de todos los Estados miembro puedan obtener los ingresos de esos excedentes que les permitan afrontar mejor el acontecimiento excepcional de la subida de los precios de la energía». Debido a la escalada de los precios energéticos y sus efectos, la CE recomienda que esta

medida se adopte a nivel de la UE de acuerdo con el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea.

La contribución temporal de solidaridad para las empresas europeas y que tengan un establecimiento permanente dentro de la UE y realicen actividades en los sectores del petróleo, el gas, el carbón y las refinerías se calculará sobre los beneficios imponibles. Estos beneficios se determinarán con arreglo a las normas fiscales nacionales en el ejercicio que comienza el 1 de enero de 2022, siempre que sean superiores a un incremento del 20 por ciento de la media de los beneficios imponibles, determinados según las normas fiscales nacionales, de los tres ejercicios a partir del 1 de enero de 2019. Es decir, se calculará un 120 por ciento de la media de beneficios de los años 2019, 2020 y 2021 y se aplicará el nuevo gravamen sobre aquella cantidad que supere dicho porcentaje. Si el resultado medio anual del periodo que abarca los tres ejercicios fiscales a partir del 1 de enero de 2019 es negativo, la media de los beneficios imponibles será nula a efectos del cálculo de la contribución temporal de solidaridad.

Según indica la propuesta de la CE, el tipo impositivo que se aplicará a la contribución temporal solidaria será como mínimo de un 33 por ciento sobre la base calculada según el método explicado anteriormente. El impuesto no sustituirá a ninguno de los que ya aplican regularmente las Haciendas públicas de los Estados miembro, sino que se añadirá a estos.

Según los cálculos de la propia CE anunciados por su presidenta Ursula von der Leyen, con este impuesto se podrían llegar a recaudar 140.000 millones de euros y gravaría a todas las empresas energéticas con sede en alguno de los Estados miembro de la Unión Europea. Aunque se prevé que sea un impuesto estatal, y, por lo tanto, se tenga que aprobar en los Parlamentos nacionales, todavía no se conocen los detalles sobre el reparto de dicha recaudación ni el desglose de las estimaciones de la CE por países.

Una de las principales diferencias con los gravámenes que se están debatiendo en los Parlamentos nacionales, como en el español, es que la propuesta de reglamento fiscal de la CE señala que los Estados miembro deberán utilizar los ingresos de la contribución temporal de solidaridad en un listado de fines para conseguir un impacto suficientemente oportuno. Es el siguiente:

- a) Medidas de apoyo financiero de forma selectiva a los clientes finales de energía, y, en particular, a los hogares vulnerables, para mitigar los efectos de los elevados precios de la energía.

⁷ Disponible en: Proposal for a COUNCIL REGULATION on an emergency intervention to address high energy prices - Publications Office of the EU (europa.eu).

b) Medidas de apoyo financiero para ayudar a reducir el consumo energético, como subastas de reducción de la demanda o sistemas de licitación, que permiten rebajar los costes de compra de energía de los clientes finales para determinados volúmenes de consumo. De este modo, se promueven las inversiones de los clientes finales en energías renovables, inversiones estructurales, inversiones en eficiencia energética estructural u otras tecnologías de descarbonización.

c) Medidas de apoyo financiero a las empresas de sectores que consumen mucha energía, siempre que estén condicionadas a las inversiones en energías renovables, eficiencia energética u otras tecnologías de descarbonización.

d) Medidas de apoyo financiero para desarrollar la autonomía energética, sobre todo inversiones en consonancia con los objetivos de REPowerEU y, en particular, proyectos con una dimensión transfronteriza.

e) En un espíritu de solidaridad entre los Estados miembro, la asignación por los Estados de una parte de los ingresos de la contribución temporal de solidaridad a la financiación común de medidas para reducir los efectos nocivos de la crisis energética. Entre ellas están el apoyo a la protección del empleo y a la recualificación de la mano de obra, o promover las inversiones en eficiencia energética y energías renovables, incluidos los proyectos transfronterizos.

Por último, la CE señala que las medidas mencionadas deberán estar claramente definidas, ser transparentes, proporcionadas, no discriminatorias y verificables. La contribución temporal de solidaridad aplicada por los Estados miembro de conformidad con el reglamento tendrá carácter temporal. Solo se aplicará a los excedentes de beneficios generados en el ejercicio fiscal a partir del 1 de enero de 2022, y los Estados deberán aplicarla a partir del 31 de diciembre de 2022 como fecha límite.

La principal diferencia entre las dos propuestas es el hecho imponible o la base del impuesto. La contribución temporal solidaria que se plantea en el Estado español grava el volumen de negocio de las empresas energéticas con un 1,2 por ciento, es decir, sus ventas totales, sin atender a los costes y los márgenes de beneficios. Desde el Gobierno de coalición defienden esta estructura impositiva por tener «la figura jurídica más sólida», ya que un impuesto a los beneficios podría ser ilegal, como se ha mencionado anteriormente. En cambio, la contribución especial que propone la CE sí que grava los beneficios de las empresas, una vez declarados excesivos, bajo el sistema de fijación.

A falta de que se concrete el impuesto propuesto por la CE y su trasposición a los Estados miembro tras la reunión del 30 de septiembre, todo apunta a que se tenga que dedicar la recaudación exclusivamente al listado de fines antes citado. En cambio, el sistema fiscal español no contempla los impuestos finalistas, es decir, lo ingresado por un impuesto no se dedica nunca explícitamente a un fin o gasto concreto, salvo el sistema de tributaciones de las rentas del trabajo, que se dedican a financiar el sistema de la Seguridad Social. No obstante, el Gobierno de España ha destinado en este 2022 más presupuesto a fines que concuerdan con los destinos que ha anunciado la CE sobre lo que podría recaudar con el impuesto.

Exactamente en la misma fecha, el 14 de septiembre, el impuesto a los beneficios excesivos de las eléctricas pasaba el primer trámite parlamentario en el Congreso de los Diputados para su aprobación y la CE publicaba su propuesta de contribución temporal solidaria. Este giro de guion por parte de las instituciones europeas, que se habían resistido durante meses a intervenir el mercado eléctrico y a imponer nuevas figuras tributarias, también parece haber trastocado los planes del PSOE para aprobar el gravamen bajo el diseño español ya mencionado.

«Ajustaremos nuestra legislación a la figura que se haya consensuado en Europa»,⁸ afirmó la ministra de Hacienda M.^a Jesús Montero, perteneciente al PSOE, tan solo un día después de la presentación del gravamen europeo por parte de la presidenta de la CE, Ursula von der Leyen. El Gobierno se ha mostrado dispuesto a esperar a que las negociaciones sobre el impuesto a las eléctricas y la reunión de ministros de Energía del 30 de septiembre den como resultado un mismo tipo de gravamen para toda la UE, cuyo fin es ajustar el impuesto extraordinario a las empresas energéticas a la figura tributaria que adopte el conjunto de los Estados miembro.

2.5 CONCLUSIONES

Los grandes grupos energéticos españoles y de toda Europa están obteniendo unos beneficios extraordinarios que han batido todos los récords, con una previsión para este 2022 que duplicará o más los beneficios conseguidos el año anterior. El injusto sistema de fijación de precios, en el que todas las energías inframarginales se pagan al mismo precio que la de mayor coste, ha provocado que el alto precio del gas haya disparado los beneficios caídos del cielo. En medio de esas desorbitadas cifras de beneficios, las familias y las pequeñas empresas agonizan en medio de una escalada de los precios energéticos

8 Disponible en: <https://www.epe.es/es/economia/20220915/gobierno-abre-cambiar-impuesto-energeticas-union-europea-75456899>.

y de la inflación en general como no se conocía en décadas. Por otro lado, el de las cuentas públicas, pese al aumento de la recaudación tributaria en el Estado español, también aumenta en mayor proporción el gasto público en paquetes de políticas y medidas para paliar las consecuencias de la inflación sobre la economía y sobre las personas más vulnerables. En esta situación, aunque desde muchos partidos políticos de ideología liberal o conservadora se resistan a lo evidente, un impuesto que gravara esos beneficios para financiar medidas redistributivas de renta y ayudar a los sectores más vulnerables era inevitable. El debate originado por Unidas Podemos en el seno del Gobierno de coalición, incluso tres semanas antes del estallido de la invasión rusa de Ucrania, y rechazado inicialmente por el PSOE tomó impulso en el Estado español a medida que las consecuencias de la guerra y la crisis de los precios energéticos empezaron a pujar los niveles de inflación. Al mismo tiempo, el debate también se abría en otros países como el Reino Unido, Italia, Rumanía, Grecia, Hungría o Alemania.

Tras meses de debates sobre la necesidad del impuesto a las eléctricas y su diseño, donde Unidas Podemos mantuvo su posición desde el principio, el Gobierno de España anunciaba el impuesto a las eléctricas para gravar el volumen de negocio de las grandes empresas energéticas en 2022 y en 2023. Finalmente, tras la presión ejercida por los países donde se han tomado medidas fiscales para gravar los beneficios excesivos de un sector que se está viendo altamente beneficiado por los altos precios de la energía y un sistema de fijación de precios que les beneficia cuanto mayor sea el precio del gas, podemos concluir que el debate sobre dichos beneficios ha sido protagonista en las instituciones europeas. Este impuesto, que en febrero parecía imposible cuando lo propusieron partidos de izquierda, como el caso de Unidas Podemos, y lo rechazaron partidos socialdemócratas, va camino de convertirse en una realidad en toda la Unión Europea con un diseño propuesto por la propia Comisión Europea.

3. EL IMPUESTO A LAS GRANDES FORTUNAS

Desde los primeros pasos del Gobierno de coalición, una de las principales demandas de Unidas Podemos (UP) al socio mayoritario, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), ha sido gravar los grandes patrimonios y las rentas altas. En mayo de 2020, dos meses después del estallido de la pandemia de la COVID-19, el entonces secretario general de Unidas Podemos y vicepresidente del Gobierno, Pablo Iglesias, defendía un impuesto a las grandes fortunas que, según los cálculos del partido, podría recaudar hasta 11.000 millones de euros.⁹ Tan solo 10 días más tarde, el PSOE rechazaba dicha reforma fiscal para gravar los grandes patrimonios.¹⁰ Pero la medida siempre ha seguido formando parte de las exigencias fiscales de UP en los tres años de legislatura.

Con el estallido de la invasión rusa de Ucrania, las tensiones en los mercados energéticos y el incremento de la inflación, UP volvió a proponer un gravamen de este tipo para hacer frente a las necesidades de financiación pública a las que se enfrentaba el Estado.

El 22 de abril, dos meses después de la invasión rusa de Ucrania y un mes después de aprobarse el

primer decreto con medidas para paliar los efectos de la crisis y la inflación, el grupo parlamentario Unidas Podemos presentaba en el Congreso de los Diputados la Proposición de Ley del Impuesto sobre la titularidad, tenencia, disponibilidad, disfrute o uso de bienes o derechos por personas con grandes fortunas, el «impuesto a los ricos».¹¹ Su entrada en vigor está prevista para el 1 de enero de 2023 con el fin de evitar que la tramitación y aprobación de la ley incida en el ejercicio presupuestario.

Mediante esta propuesta, se pretendía regular el impuesto sobre la titularidad, tenencia, disponibilidad, disfrute o uso de bienes o derechos por personas con grandes fortunas para hacer frente a los gastos ocasionados por la actual crisis económica, y que viene a complementar al actual impuesto sobre el patrimonio. Este último define el valor de la gran fortuna individual a partir de 10 millones de euros (entre bienes exentos y no exentos), descontadas las deudas y cargas deducibles, y reformula todos aquellos preceptos cuya implementación ha demostrado ser ineficaz para conseguir el objeto del impuesto y que han incumplido los principios de proporciona-

9 Disponible en: https://www.lasexta.com/noticias/nacional/iglesias-defiende-el-impuesto-a-las-grandes-fortunas-estan-deseando-ejercer-su-solidaridad_202005145ebd5f0ef0667a0001c5ff98.html.

10 Disponible en: <https://www.heraldo.es/noticias/nacional/2020/06/24/el-impuesto-a-las-grandes-fortunas-que-defendia-pablo-iglesias-queda-fuera-del-pacto-entre-unidas-podemos-y-el-psoe-1382289.html>.

11 Disponible en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-235-1.PDF#page=1.

lidad e igualdad consagrados en el artículo 31 de la Constitución Española.

A los efectos de este impuesto, el patrimonio neto de la persona física lo constituirá el conjunto de bienes y derechos de contenido económico de que sea titular, posea, disponga, disfrute o use, directa o indirectamente, por sí o por mediación de una cadena de sociedades o entidades con o sin personalidad jurídica, ninguna de las cuales tiene sustancia mínima, con deducción de las cargas y gravámenes que disminuyan su valor, así como de las deudas y obligaciones personales de las que deba responder.

En segundo lugar, y en sintonía con la recomendación del Comité de Personas Expertas que publicaron el libro blanco sobre la reforma tributaria¹² encargado por el Gobierno, se incrementa el importe de la reducción de la base imponible hasta el millón de euros.

En tercer lugar, se introduce una nueva escala de gravamen con un total de ocho tramos y con unos tipos marginales que van desde el 3,6 por ciento hasta el 5 por ciento, aplicada sobre el patrimonio total exento y no exento, deducidas las deudas y cargas deducibles. Esto permite reducir la cuota líquida con la cuota que hay que ingresar del impuesto sobre el patrimonio. De esta forma, los tipos marginales aumentan entre los 0,1 y 1,5 puntos porcentuales, lo que implica que la carga de la escala del impuesto creado con esta ley oscila entre 0 y 0,7 puntos porcentuales adicionales para quienes contribuyen por el impuesto sobre el patrimonio, mientras que la carga de la escala oscilará entre el 1,7 por ciento y el 4 por ciento para quienes no contribuyen.

En cuarto lugar, se modifica al alza el límite conjunto de la cuota íntegra de este impuesto y del impuesto sobre la renta de las personas físicas sobre la base imponible de este último y se establece una reducción máxima de la cuota del 70 por ciento. Se ha de tener en cuenta que cualquier impuesto patrimonial es un incentivo para no dejar improductivos esos bienes, que se integran en el circuito económico para obtener una rentabilidad. De esta forma, este impuesto es un gran incentivo para movilizar los grandes patrimonios poco o nada productivos con rentabilidades por debajo del 0,77 por ciento. Con estos nuevos porcentajes, el impacto de este impuesto para grandes patrimonios con rentabilidades del 4 por ciento o más es muy atenuado.

Están obligados a presentar declaración los sujetos pasivos cuya cuota tributaria, determinada de acuerdo con las normas reguladoras del impuesto y una vez aplicadas las deducciones o bonificaciones que procedieren, resulte a ingresar, o cuando, no

dándose esta circunstancia, el valor de sus bienes o derechos integrantes del patrimonio total, determinado de acuerdo con las normas reguladoras del impuesto, resulte superior a 10 millones de euros.

El 7 de junio, la proposición de ley propuesta por Unidas Podemos fue rechazada con el voto en contra del PSOE, PP y Vox. La proposición contó con los votos a favor del partido que la propuso, Esquerra Republicana, EH-Bildu, la CUP, Más País-Equo, el BNG y Compromís. El motivo alegado por el PSOE para su rechazo fue principalmente que el patrimonio ya se grava de manera directa en el impuesto de patrimonio. Sin embargo, este impuesto lo fija el Ministerio de Hacienda, pero la recaudación se cede a las comunidades autónomas y también se les da la oportunidad de que la puedan bonificar. De este modo, algunas comunidades autónomas gobernadas por el partido mayoritario de la derecha, el Partido Popular, han bonificado el 100 por cien de la cuota que hay que pagar de estos grandes patrimonios. El ejemplo más claro es la Comunidad de Madrid, donde los datos de la Agencia Tributaria¹³ muestran que el Gobierno autonómico ha bonificado el impuesto a 18.225 altos patrimonios, liberando del pago de 992 millones de euros en concepto de impuesto de patrimonio. El pasado 18 de septiembre de 2022, el Gobierno de Andalucía, otra comunidad autónoma gobernada por el Partido Popular, anunciaba que bonificará también el impuesto de patrimonio en 2023.

Por todo ello, desde Unidas Podemos han planteado en diversas ocasiones la necesidad de centralizar dicho impuesto en la Hacienda estatal o eliminar la posibilidad de que se pueda bonificar; de este modo, las rentas altas no pueden eludir el pago del impuesto ni las comunidades autónomas hacen competencia fiscal a la baja entre ellas. Por este motivo, desde Unidas Podemos se planteó este nuevo impuesto a los ricos antes descrito, que estaría centralizado en la Agencia Tributaria y el Ministerio de Hacienda y cuya recaudación sería estatal en vez de autonómica. Además, dicho impuesto a las grandes fortunas gravaría solo a los patrimonios de más de 10 millones de euros.

El mismo día que se cierra este informe, la ministra de Hacienda M.^a Jesús Montero (PSOE) ha anunciado que el Gobierno estudiará un «impuesto temporal a las grandes fortunas que permita allanar el camino a la negociación de los presupuestos generales para 2023»¹⁴ con sus socios de Gobierno y «pedir un mayor esfuerzo a los mayores patrimonios», que abre de nuevo el debate sobre estos gravámenes que hasta hace tan solo unos meses rechazaban.

12 Disponible en: https://www.ief.es/docs/investigacion/comiteexpertos/LibroBlancoReformaTributaria_2022.pdf.

13 Disponible en: https://sede.agenciatributaria.gob.es/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/patrimonio/2020/jrubikf73feb38613cbf0c495f95eda4486bdec857c63b0.html.

14 Disponible en: https://www.elconfidencial.com/espana/2022-09-22/el-gobierno-quiere-un-nuevo-impuesto_3494739/.

El jueves 29 de septiembre, tras unas duras negociaciones entre los dos socios de Gobierno para encarrilar y aprobar los presupuestos generales del Estado para 2023, se presentó un nuevo plan de medidas fiscales progresistas para aligerar la carga impositiva entre las rentas bajas y las pequeñas empresas, mientras se suben los impuestos a las rentas altas, los grandes patrimonios, los beneficios del capital y se eliminan exenciones fiscales para las grandes empresas. Nuevamente, una petición histórica de Unidas Podemos que parecía imposible y se había encontrado con la negativa constante del PSOE fue anunciada dentro del paquete de medidas fiscales. El Gobierno de coalición anunció un nuevo impuesto temporal para gravar los patrimonios de más de 3 millones de euros. Dicho impuesto lo tendrán que pagar los contribuyentes con un patrimonio neto (es decir, restadas sus deudas) de más de 3 millones de euros. El gravamen tendrá varios tramos con distintos porcentajes de gravamen. Entre los 3 y 5 millones de euros, el tipo será del 1,7 por ciento; entre los 5 y 10 millones, será del 2,1 por ciento, y a partir de los 10 millones, del 3,5 por ciento. Según los cálculos del Ministerio

de Hacienda, este nuevo impuesto lo deberán pagar unos 23.000 contribuyentes y con él se obtendrá una recaudación de unos 1.500 millones de euros. Además, el impuesto está diseñado para evitar que, las comunidades autónomas cuyo impuesto al patrimonio autonómico está bonificado, puedan esquivarlo. De este modo, se pretende acabar con la competencia fiscal y los anuncios de rebajas de impuestos a las grandes fortunas que estaban dando los Gobiernos regionales dirigidos por la derecha. En el impuesto estatal, el contribuyente se puede desgravar la cuota pagada en el impuesto del patrimonio autonómico. Es decir, si has pagado ya el impuesto autonómico, no pagas o pagas mucho menos en el estatal. De este modo, las comunidades autónomas como Madrid o Andalucía, que bonifican el 100 por cien del impuesto de patrimonio, tendrán que escoger entre cobrar ellas el impuesto o que lo haga el Gobierno central. Pero, de esta manera, los altos patrimonios tendrán que pagar de una forma u otra, y la competencia fiscal entre comunidades autónomas que solo beneficia a los grandes patrimonios queda totalmente neutralizada.

4. LA EXCEPCIÓN IBÉRICA Y EL DEBATE SOBRE EL MERCADO ENERGÉTICO

Los mercados energéticos de todo el mundo se están viendo sometidos en los últimos meses a las mayores tensiones de abastecimiento y precios de las últimas décadas. El incremento y la volatilidad de los precios energéticos en todos los países están a su vez causando tensiones inflacionistas. La inflación provocada por esas subidas en los precios de los mercados energéticos está contaminando los del resto de los productos que conforman la canasta básica de la inflación. De este modo, se incrementa la inflación subyacente, aquella que elimina del cálculo productos de precios más volátiles, como los alimentos frescos y la energía, que ha escalado cotas no alcanzadas en las últimas tres décadas. En el Estado español, la inflación interanual en agosto llegó al 10,5 por ciento y la inflación subyacente, a un 6,4 por ciento.¹⁵

En los primeros meses del año, anteriores a las medidas para reducir los precios del mercado de la energía y al inicio de la invasión rusa de Ucrania, la cotización de los combustibles fósiles ha alcanzado

unos niveles nunca vistos en los principales *hubs* de negociación, tanto nacionales como internacionales. Así, en el caso del gas natural en el ámbito ibérico, la media de cotizaciones del producto D+1 en el punto virtual de balance en los primeros cuatro meses del año 2022 se ha situado en 95,98 €/MWh, un valor nueve veces superior a la media de cotización de dicho producto durante en el año 2020 y dos veces superior al considerado en el año 2021.

Así, aunque el *mix* energético español incorpora una participación limitada de las instalaciones que emplean combustibles fósiles como fuente de producción de electricidad —hay un hueco térmico que es, además, decreciente, a medida que la entrada de nuevas tecnologías renovables sustituyen la producción convencional por estas tecnologías verdes—, el precio mayorista de la electricidad ha sufrido un efecto contagio del precio del gas natural, que ha llevado a la electricidad a situarse en los mayores precios desde la creación del Mercado Ibérico de la Electricidad (MIBEL).¹⁶

15 Disponible en: https://www.ine.es/dyns/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176802&menu=ultiDatos&idp=1254735976607.

16 Disponible en: https://www.mibel.com/es/home_es/.

4.1 EL DEBATE DEL TOPE AL GAS

En este contexto, desde el Gobierno de coalición del Estado español se han abordado diferentes tipos de medidas y planes de ayudas para intentar frenar la escalada de los precios, el incremento de la inflación y sus consecuencias sobre la economía, así como sobre las familias y empresas más vulnerables y a las que más les afecta la subida de precios. No obstante, al igual que con otros debates y medidas como el impuesto a las eléctricas, desde Unidas Podemos (UP) se han realizado las propuestas más progresistas, que han sido rechazadas en un primer momento por su socio de Gobierno, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), quien después las ha aceptado, las ha hecho suyas y las ha llevado a las instituciones europeas. La Comisión Europea (CE), que hasta hace unos meses se negaba en rotundo a intervenir el mercado energético europeo, ha acabado por aceptar y proponer al resto de los países de la Unión Europea (UE) propuestas idénticas o similares a las que UP había planteado desde el inicio del conflicto y la escalada de precios en el mercado energético.

Sin duda alguna, la propuesta de UP que ha tenido un mayor calado y recorrido en el Estado español y en Europa, al mismo tiempo que ha supuesto un mayor debate interno dentro del Gobierno de coalición en los primeros meses de debate y negociación, ha sido topar el precio del gas. En medio de la escalada de precios de la electricidad y sus consecuencias sobre la inflación, se abrió el debate para que el precio del gas en el mercado mayorista energético, que se utiliza para fijar los precios, tuviera un tope. Con esto se pretendía desligar en cierto modo el precio de las energías inframarginalistas (hidroeléctrica, nuclear y renovables) de los elevados costes del gas.

El 28 de marzo, la ministra de Derechos Sociales y secretaria general de Podemos, Ione Belarra, anunció la propuesta de UP de topar el precio del gas a 30 €/MWh. Un tope bastante ambicioso y que hubiera permitido un gran ahorro en las facturas de la electricidad de los hogares, pero que se encontró nuevamente con la negativa inicial del PSOE. Tan solo un día después, tanto la ministra de Economía, Nadia Calviño, como la ministra de Energía, Teresa Ribera, contestaron a la ministra de UP con una negativa al tope máximo de 30 €/MWh, alegando que la decisión sobre qué precio fijar al límite del gas «no se puede tomar a la ligera». Pese a que el PSOE no desveló en dicho momento cuál era su propuesta de precio máximo, afirmaron que el propuesto por UP no era posible. Además, desde el Ministerio de Energía alegaron que no había necesidad de negociar con sus

socios de Gobierno, sino con el Gobierno de Portugal y la CE. Durante aquella comparecencia no dieron ni un solo dato sobre el contenido de la propuesta que debían enviar a Bruselas.

El 31 de marzo, tan solo cinco días después de que el PSOE se negara a aceptar la propuesta de UP de limitar el precio del gas a 30 €/MWh, el Gobierno de España y el de Portugal, de la mano de los presidentes Pedro Sánchez y Antonio Costa, anunciaban un acuerdo entre los dos para enviar una propuesta a la CE en la que se pedía limitar el precio del gas a 30 €/MWh hasta al menos finales de 2022.

El 7 de junio, tras más de dos meses de espera, la CE anunciaba finalmente la aceptación de la llamada «excepción ibérica», que permitía a los Estados español y portugués fijar un tope al precio del gas, tal y como se había reclamado. Ahora bien, dicho precio máximo no sería de 30 €/MWh, propuesto por UP y aceptado después por el PSOE, sino de 40 €/MWh en los primeros meses y con un sistema ascendente en los siguientes, hasta alcanzar los 70 €/MWh al finalizar el 31 de mayo de 2023.

El 9 de junio se publicó la Orden TED/517/2022 por la que se determinaba la fecha de entrada en funcionamiento del mecanismo de ajuste de los costes de producción para reducir el precio de la electricidad en el mercado mayorista regulado en el Real Decreto-ley 10/2022, de 13 de mayo, y por la que se da publicidad a la decisión de la Comisión Europea que autoriza dicho mecanismo.¹⁷

Dicho mecanismo temporal, aprobado por el Gobierno español de manera conjunta con el Gobierno de Portugal, limita el impacto que la escalada de precios del gas natural está teniendo en el mercado mayorista de electricidad, como consecuencia de su diseño marginalista, que determina que el precio de toda la electricidad es fijado por la última unidad de generación necesaria para abastecer la demanda en cada hora; el gas natural es la tecnología que con mayor frecuencia actúa como tecnología marginal.

La medida se configura como un mecanismo de ajuste del coste de producción de las tecnologías fósiles marginales, que tiene como efecto una reducción equivalente a dicho ajuste en las ofertas que estas tecnologías hacen en el mercado, con la consiguiente reducción del precio de casación. Las cantidades correspondientes a tal ajuste son financiadas por los consumidores que se benefician de la referida reducción, y el precio final resultante es inferior al que se daría en ausencia de la medida.

Debido a la integración de los mercados eléctricos españoles y portugueses en el Mercado Ibérico de Electricidad, el mecanismo de ajuste se ha adoptado

17 Disponible en: <https://boe.es/boe/dias/2022/06/09/pdfs/BOE-A-2022-9435.pdf#BOEn>.

de manera simultánea y coordinada en la Península Ibérica, garantizando así la integración y eficiencia de este mercado regional.

El valor del ajuste a las centrales marginales fósiles, único para todas ellas, se establece como la diferencia entre un precio de referencia del gas y el precio efectivo del mercado *spot* de gas natural diario. De esta manera, estas centrales recuperan todos sus costes, como hasta ahora, sin alterar el orden de mérito del mercado. La medida no implica en modo alguno un incentivo, una sobrerretribución o una subvención de estas tecnologías, por lo que tampoco mejora su competitividad con relación a otros usos de estos combustibles ni incentiva un mayor consumo de estos. A su vez, el ajuste sigue permitiendo unos precios de mercado suficientes para que las tecnologías inframarginales puedan recuperar sus inversiones y sigan atrayendo nueva generación renovable, más eficiente y competitiva. Es decir, se siguen pagando unos precios más elevados que los costes en la generación de energías renovables y limpias para seguir promoviendo la inversión y el desarrollo de ese tipo.

4.2 LIMITACIÓN DEL PRECIO

Tras las arduas negociaciones en el seno del Gobierno de coalición, las negociaciones con el Gobierno portugués, como socio en este proyecto de excepción ibérica, y más tarde con la CE, el precio de referencia del gas que se establece en el mecanismo tendrá una estructura variable e irá aumentando de forma progresiva en los siguientes meses hasta completar el año de vigencia. Durante los primeros seis meses de limitación del precio, el valor máximo será de 40 €/MWh. Después, dicho límite se irá incrementando en escalones mensuales sucesivos de 5 €/MWh hasta alcanzar un valor de 70 €/MWh en el último mes. De esta manera, se procederá a una salida gradual y escalonada de la medida, que permitirá a los agentes adaptarse al escenario cuando se deje de aplicar el mecanismo.

Por el lado de la demanda, el coste total del ajuste a las tecnologías marginales se repartirá entre aquella parte de la demanda ibérica que se beneficiará directamente de él, bien porque adquiere la energía a un precio referenciado al valor del mercado mayorista, o bien porque ha firmado o renovado un contrato que ya tiene en cuenta el efecto beneficioso del mecanismo sobre los precios mayoristas. Así, se configura un sistema de exención del pago del ajuste a las centrales marginales a aquella energía que se encuentre sujeta a instrumentos de cobertura a plazo. Los titulares de dichas coberturas podrán presentarlas debidamente registradas ante las autoridades correspondientes, lo que les permitirá quedar exentos de dicho coste por esa porción de energía.

Este esquema asegura que los consumidores indexados al precio del *spot* mayorista se podrán beneficiar de la medida (la suma del nuevo precio de casación marginal más el coste variabilizado del ajuste será menor que el contrafactual en ausencia de medida), al tiempo que aquellos consumidores cubiertos con instrumentos de *hedging* no se ven afectados por el citado mecanismo de ajuste. Conforme se vaya produciendo el vencimiento o la renovación de las coberturas antes mencionadas, la nueva energía que aflore sí pasará a soportar el coste del ajuste, de conformidad con las especificidades del diseño regulado en este real decreto-ley.

Asimismo, otro elemento novedoso del mecanismo es el uso de las rentas de congestión adicionales que surjan en la interconexión entre el Estado español y Francia para minorar el coste total del ajuste antes mencionado. En particular, la implementación del mecanismo de ajuste articulado en este real decreto-ley traerá consigo una importante reducción del precio de casación marginal en la zona de precio tanto española como portuguesa, lo que tendrá principalmente dos efectos: un incremento del flujo exportador en la frontera entre el Estado español y Francia y un aumento de la diferencia de precio entre la zona de precio española y la francesa. De este modo, se ha habilitado una vía excepcional para poder hacer uso de las rentas de congestión adicionales en esta interconexión (dichas rentas son proporcionales tanto en energía de frontera como en diferencia de precio) en la minoración del coste total del mecanismo de ajuste. Por las razones referidas, el mecanismo es plenamente respetuoso con los principios del mercado interior de la energía, no distorsiona el comercio interior de electricidad y contribuirá a la descarbonización de la economía a través de unos precios de la electricidad más razonables que incentiven la electrificación renovable de los usos finales energéticos.

Una de las condiciones para la aprobación del mecanismo por parte de la Comisión Europea es la reforma del actual precio voluntario para el pequeño consumidor (PVPC). Así, el mecanismo de ajuste se configura como una medida extraordinaria mientras esta reforma se lleva a cabo y entra en vigor de forma efectiva, lo que no es inmediato. La subida de precios del mercado diario e intradiario y su alta volatilidad han perjudicado especialmente a los pequeños consumidores domésticos con una potencia contratada menor o igual a 10 kW y que están acogidos al precio voluntario para el pequeño consumidor, entre los que se encuentran los consumidores vulnerables con derecho a la aplicación del bono social. Esta traslación directa de la volatilidad y del elevado precio del mercado diario e intradiario al PVPC se debe a que la metodología para establecer el coste de la energía emplea exclusivamente el precio del mercado diario e intradiario en cada hora.

Con el objetivo de reducir la volatilidad del precio voluntario para el pequeño consumidor, este real decreto-ley también establece que se hagan las modificaciones necesarias para calcular el precio voluntario para el pequeño consumidor, para introducir una referencia a los precios de los mercados a plazo e incorporar una componente de precio basada en una cesta de productos de mercados a plazo —anuales, trimestrales y mensuales—, así como una componente de precio del mercado diario e intradiario; la idea es que la nueva fórmula de fijación del coste de la energía del PVPC pueda empezar a aplicarse a principios de 2023.

4.3 BALANCE DE TRES MESES CON EL TOPE DEL PRECIO DEL GAS

Además de que los mercados de futuros del Dutch TTF Natural Gas, el índice que señala el precio del gas en el mercado mayorista, no han dado tregua durante estos meses y ha llegado a superar los 330 dólares a finales de agosto, en el caso concreto del Estado español hay que añadir las dos olas de calor en estos tres meses y las altas temperaturas de agosto, que ha sido el mes más caluroso en el Estado español desde que se tienen registros. Asimismo, agosto ha sido uno de los meses más secos de la historia, con escasas precipitaciones, lo que ha ocasionado que las centrales hidráulicas que generan electricidad hayan disminuido su producción y su porcentaje sobre el total de las energías subastadas en el *pool* de los meses de julio y agosto. Esto ha provocado a su vez que se haya generado más energía mediante las centrales térmicas de ciclo combinado, se haya importado una mayor cantidad de gas y, por lo tanto, los precios hayan subido. En concreto, el porcentaje de energía generada por ciclos combinados ha pasado de valores de entre el 14 y el 17 por ciento entre marzo y mayo al 32 y 33 por ciento en julio y agosto, respectivamente.

En este trimestre, los clientes acogidos a la denominada tarifa regulada del precio voluntario al pequeño consumidor han pagado un 18 por ciento menos que si no se hubiera puesto en marcha este mecanismo.¹⁸ Este tope al gas no ha funcionado de forma lineal a lo largo de todo el verano. En concreto, ha habido jornadas, a mediados del mes de agosto, en las que el ahorro para los consumidores con tarifa regulada rozó el 40 por ciento. En cambio, a principios de septiembre estuvo en torno al 10 por ciento.

En los tres últimos meses, el precio medio que han pagado los consumidores españoles con PVPC ronda los 268 €/MWh, un precio que es un 36 por ciento inferior al que se ha alcanzado de media en Francia en este mismo periodo. También es un 27 por ciento inferior al de Alemania y un 41 por ciento menor que el de Italia.

Según los cálculos del propio Ministerio de Energía, entre el 15 de junio y el 15 de septiembre, el tope al gas ha supuesto un ahorro de 2.300 millones de euros en la factura de la electricidad para los ciudadanos españoles.

Los datos de septiembre muestran un mayor ahorro debido a que el precio mayorista y en los mercados de futuros del gas ha provocado que la compensación a las empresas energéticas sea menor. Durante este periodo, el ahorro de los consumidores con tarifa regulada ha superado el 21 por ciento.¹⁹ Desde que se aplicó la excepción ibérica a mitad de junio, vemos que el ahorro ha sido del 19 por ciento, en línea con los objetivos previstos por el Gobierno, que calculaba un ahorro de entre el 15 y el 20 por ciento.

4.4 NUEVA PROPUESTA DE UNIDAS PODEMOS PARA REBAJAR EL PRECIO MEDIANTE EL IMPUESTO A LAS ELÉCTRICAS

El «mecanismo del tope al gas» ha permitido contener y reducir sustancialmente el precio de la electricidad en el mercado mayorista gracias a la desconexión parcial del precio del gas de la remuneración que reciben el resto de las tecnologías. Pero al financiarse la compensación a los ciclos combinados en la propia factura eléctrica que acaban pagando los consumidores finales a modo de recargo, se está impidiendo que la contención de las facturas que propicia la excepción ibérica pueda ser aún mayor.

Para ir más allá y aumentar el ahorro de las familias, el 19 de septiembre se ha presentado un documento con nuevas propuestas desde la Secretaría de Economía, Energía y Modelo Productivo de Podemos.²⁰

Una de las principales y que afectaría directamente a las facturas de la ciudadanía sería buscar una alternativa al actual diseño de la compensación que se paga a los generadores gasistas. Esta compensación debería correr a cargo de las empresas del sector mientras se mantengan, tal y como sucede hoy, las actuales retribuciones a las tecnologías inframarginales, muy superiores a los costes de generación. Además, se carga directamente en la factura de los

18 Disponible en: https://www.eldiario.es/economia/balance-tres-meses-tope-gas-electricidad-36-barata-francia-2-300-millones-ahorro_1_9315410.html.

19 Disponible en: https://www.eldiario.es/economia/ahorro-tope-gas-crece-septiembre-21-empujado-moderacion-precio-luz_1_9581275.html.

20 Disponible en: https://podemos.info/wp-content/uploads/2022/09/Nota_Primeros-efectos-Tope-Gas-septiembre.pdf.

consumidores finales, provocando que el tope al gas no sea tan efectivo para rebajar el precio de la electricidad.

Desde Podemos plantean una nueva alternativa a este problema, aprovechando los vientos de cola europeos en cuanto al impuesto a las eléctricas y la propuesta de la Comisión Europea de utilizar la recaudación del gravamen para ayudar a las familias y empresas más vulnerables e intentar aminorar la factura: financiar la compensación que se carga directamente en la factura de los consumidores con el impuesto extraordinario a las eléctricas. Este impuesto, que ha pasado su primer filtro parlamentario y está pendiente de aprobación, cuenta con un amplio apoyo de los partidos progresistas que respaldaron la formación del Gobierno de coalición.

De esta forma, el recorte en la factura de los consumidores sería mucho mayor, especialmente en los momentos en los que se necesita mucho gas en el *pool*/eléctrico. Además, esto supondría una reducción mayor de la inflación, ya que el Instituto Nacional de Estadística (INE) utiliza este segmento de los clientes del mercado regulado para calcular dichas cifras de inflación, que es el que soporta la compensación en sus facturas.

Otra de las propuestas ha sido «acelerar el trámite parlamentario y aprobar el proyecto de ley por la que se actúa sobre la retribución del CO₂ no emitido del mercado eléctrico. El precio de la tonelada de CO₂ en el mercado europeo ha pasado de situarse entre 20 y 30 euros en 2019 a entre 70 y 80 euros en el año actual. Estos precios también repercuten en el mercado mayorista de la energía y provocan unos nuevos beneficios extraordinarios a las centrales que no emiten CO₂. Dicho proyecto de ley plantea recortar los ingresos que reciben las centrales nucleares, el 80 por ciento de la potencia hidroeléctrica instalada y los parques eólicos anteriores a la publicación de la Directiva 2003/87/CE, que creó el mercado europeo de CO₂. Con un precio de la tonelada de CO₂ a 100 euros, la minoración de ingresos sería de 1.691 millones de euros, lo que, según el documento de Podemos, dado el precio actual de la tonelada, ayudaría a rebajar la factura entre el 4 y el 5 por ciento.

Además, UP vuelve a exigir una profunda reforma en el mercado eléctrico que reduzca el precio mayorista y los beneficios caídos del cielo de las empresas eléctricas, a la vez que impulse la generación de electricidad con energía renovable.

Para ello, piden que la reforma acerque el precio que reciben las distintas tecnologías en el mercado mayorista al coste de producción de la energía, que permitiría la generación de unos beneficios razonables para favorecer la inversión en energías renovables.

Además, proponen avanzar hacia el desarrollo de «contratos por diferencias», específicos para nucleares, hidroeléctricas y renovables, lo que según

ellos ayudaría a acercar las remuneraciones de estas tecnologías a sus costes de generación.

4.5 CONCLUSIONES

Las tensiones en los mercados energéticos y la escalada de los precios se han acelerado con la invasión rusa de Ucrania y los problemas de abastecimiento de materias primas energéticas como el gas o los hidrocarburos. Pero el problema venía de meses atrás, cuando los precios energéticos empezaron a subir. UP ya mostró preocupación con su propuesta en febrero, tres semanas antes del estallido del conflicto bélico, de subir 10 puntos porcentuales el impuesto de sociedades a las grandes empresas energéticas. La intención es utilizar la recaudación de dicho gravamen para compensar los cargos del sistema eléctrico y abaratar así la factura de la luz de los consumidores, que, pese a que la guerra en Ucrania todavía no había comenzado, ya empezaba a escalar, como se ha explicado en el capítulo «El debate sobre el impuesto a los beneficios excesivos del sector energético». Esta propuesta fue rechazada por el PSOE.

Con este antecedente y tras el estallido de la invasión rusa, el pulso y la correlación de fuerzas dentro del Gobierno de coalición se ha caracterizado por exigencias por parte de UP que eran tachadas de «radicales», de «comunistas» en un sentido peyorativo o imposibles dentro del marco económico de la UE. Sin embargo, la realidad del momento y los problemas económicos coyunturales han terminado por ponerlos en el centro del debate político, no solo del Estado español, sino de Europa, y acaban marcando las decisiones más importantes en materia fiscal y de intervención de los mercados europeos desde la creación de la UE.

Además del impuesto a las grandes energéticas y sus beneficios caídos del cielo, la principal acción política y económica de esta batalla ideológica, nacida en el seno del Gobierno de coalición español y que ha llegado a la UE, ha sido la intervención del mercado y los precios energéticos descritos en este capítulo.

Las medidas propuestas por UP al PSOE a principios de marzo de 2022 —poner un tope al gas y el desacoplamiento de su precio en las subastas energéticas que marcan el precio mayorista— fueron aceptadas posteriormente por el socio mayoritario del Gobierno. Este a su vez negoció dichos topes con el Gobierno de Portugal para lanzar una propuesta a la CE en la misma línea que exigía UP al comienzo.

Dichos giros en las políticas europeas y en las posturas de la gran mayoría de los Estados miembro en cuanto a la intervención de los mercados eléctricos, el desacople y la limitación del precio del gas, así como los impuestos específicos a las grandes empresas energéticas, no podrían haber sido posi-

bles sin la posición de partidos de la izquierda europea tildada de «radical», como es el caso de Unidas Podemos en el Estado español.

El pasado 30 de septiembre, los ministros de Energía de todos los Estados miembro se volvieron a reunir con la intención de cerrar un acuerdo para instaurar ciertas medidas comunes en la Unión Europea en referencia al mercado energético y la contención del consumo y los precios en todo el continente.

Entre estas medidas se encuentra la tasa de solidaridad para el sector de los combustibles fósiles. El nuevo gravamen se aplicará sobre los beneficios de las empresas activas en los sectores del petróleo crudo, el gas natural, el carbón y las refinerías. La contribución de solidaridad se calculará sobre los beneficios imponibles, determinados con arreglo a las normas fiscales nacionales en el ejercicio fiscal que comienza en 2022 o en 2023, que sean superiores a un aumento del 20 por ciento de la media de los beneficios imponibles anuales desde 2018. La contribución de solidaridad se aplicará además de los impuestos y gravámenes regulares que establecen las Haciendas públicas en cada Estado miembro.

Tal y como anunció Von der Leyen, los Estados miembro deberán usar los ingresos de este nuevo gravamen para proporcionar ayuda financiera a los hogares y a las empresas y para mitigar los efectos de los altos precios de la electricidad en el mercado minorista.

En el anuncio tras el acuerdo, también se indica que los Estados miembro pueden mantener medidas fiscales nacionales que sean equivalentes a esta contribución solidaria, en referencia a los países que, como el Gobierno de España, ya habían anunciado un gravamen sobre las empresas del sector energético, «siempre que sean compatibles con los objetivos del Reglamento y generen ingresos al menos comparables» a los calculados por la Comisión Europea.

Como ya se ha indicado, tras la anterior reunión de los ministros de Energía y la propuesta del gravamen por parte de la CE, la ministra de Hacienda española declaró que, en caso de que las instituciones europeas propusieran un impuesto y fuera común en todos los países, no tendrían problema en adaptar el gravamen al diseño europeo. Por tanto, es de esperar que el Gobierno de España anuncie la retirada del impuesto que gravaba las ventas totales y lo sustituya por el que grave los beneficios excesivos.

5 ANÁLISIS DEL PLAN DE ABARATAMIENTO DEL TRANSPORTE PÚBLICO

Desde que empezó la invasión rusa de Ucrania y aumentaron los precios de la energía y los carburantes, establecer un sistema de ayudas al transporte público mediante bonificaciones o subvenciones ha sido una de las principales líneas de acción para aliviar las rentas más vulnerables, reducir los efectos de la inflación y el uso de vehículos de transporte privados, que permite limitar el consumo de hidrocarburos y las emisiones de CO₂, en consonancia con los objetivos europeos de reducción de emisiones.

Unidas Podemos propuso elaborar un plan de ayudas directas a los sistemas de transporte público para rebajar el precio de los billetes. El 6 de junio, la ministra de Derechos Sociales y Agenda 2030, Ione Belarra, presentaba una nueva propuesta a los ministerios competentes y al de Presidencia a fin de mejorar el decreto anticrisis vigente en ese momento. Entre otras medidas, como el aumento inmediato de las pensiones no contributivas en un 15 por ciento, la ministra Belarra presentó una propuesta para

reducir todas las modalidades de abono de transporte público urbano e interurbano hasta los 10 euros.²¹ Es un modelo muy similar a la medida de ahorro en el transporte público tomada en Alemania, aunque con una duración más larga que el modelo germano. La medida se podría financiar con la concesión de un suplemento de crédito presupuestario con cargo al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana por valor de 560 millones.

El 16 de junio, Unidas Podemos instaba a su socio en el Gobierno de coalición, el PSOE, a rebajar el precio del transporte público general a 10 euros, pero esta vez a cargo del impuesto a las eléctricas.²² «Estamos negociando en el seno del Gobierno la ampliación y fortalecimiento de ese escudo social y espero contar con un *feedback* positivo en los próximos días a algunas propuestas, como el abono de transporte general a 10 euros, que, desde mi punto de vista, sería muy positivo que pudiésemos financiar a costa de ese impuesto extraordinario a las empresas energéticas

21 Disponible en: <https://www.epe.es/es/economia/20220606/propone-rebajar-10-euros-abonos-13788564>.

22 Disponible en: https://www.elconfidencial.com/espana/2022-06-16/podemos-impuesto-electricas-financiar-abono-transporte_3443192/.

que el año pasado cuadruplicaron sus beneficios», declaró la ministra de Derechos Sociales y Agenda 2030, Ione Belarra, el 16 de junio ante la Comisión de Derechos Sociales en el Congreso de los Diputados. La fijación de un impuesto a las grandes empresas energéticas ha sido una demanda a su socio en el Gobierno de coalición, que ostenta la cartera ministerial de Hacienda, desde que se anunciara el primer decreto anticrisis en marzo, pocas semanas después de que estallar la invasión rusa de Ucrania.

Tras dichas negociaciones en el Gobierno de coalición, el 25 de junio se aprobaba el Real Decreto-ley 11/2022 por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma.²³

En dicho RDL se establece un sistema de ayudas directas, correspondiente al ejercicio 2022, para la concesión de apoyo financiero a las comunidades autónomas y entidades locales que presten servicio de transporte colectivo urbano o interurbano, así como los entes locales supramunicipales que agrupen varios municipios, creados por normas de rango legal y que presten servicio de transporte público urbano colectivo. Dicho sistema de subvenciones cuenta con tres programas diferenciados con distintos destinatarios y partidas presupuestarias para cada una de ellas. El paquete de medidas será temporal, empezando el 1 de septiembre hasta el 31 de diciembre de 2022. No obstante, desde el Gobierno ya han anunciado que estudiarán prorrogar la medida si la inflación no se reduce o los precios de los carburantes siguen elevados, dado también el éxito en la demanda de los abonos entre la población.

5.1 AYUDAS DIRECTAS AL TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE, URBANO E INTERURBANO

Los beneficiarios del sistema de ayudas directas al transporte público terrestre, urbano e interurbano serán las comunidades autónomas y entidades locales que presten servicio de transporte colectivo urbano o interurbano, así como entes locales supramunicipales que agrupen varios municipios, creados por normas de rango legal y que presten servicio de transporte público urbano colectivo, que se comprometan a implantar una reducción del precio de los abonos de transporte y títulos multiviaje, excluido el billete de ida y vuelta, de los servicios de transporte terrestre de su competencia. Esta reducción

es de **un 30 por ciento respecto al precio vigente en la entrada en vigor de esta disposición**, para el periodo comprendido entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de 2022, con las limitaciones que se establezcan por orden ministerial de la persona titular del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

En el caso de abonos de transporte de carácter anual que hayan sido adquiridos con anterioridad a la entrada en vigor de este real decreto-ley, la Administración correspondiente podrá decidir si habilita un sistema para permitir la devolución al usuario de la parte proporcional que corresponda al 30 por ciento de cuatro meses, sin que este procedimiento de devolución sea obligatorio.

Se aprueba la creación de dos créditos extraordinarios, que ascenderán a un total de **200 millones de euros**. Los créditos serán gestionados por la Dirección General de Transporte Terrestre del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. El primer crédito se recogerá en el concepto 450, «Ayudas directas a comunidades autónomas para la reducción del precio del billete de transporte a usuarios habituales», con un importe de 100 millones de euros. El segundo crédito se recogerá en el concepto 464, «Ayudas directas a entidades locales para la reducción del precio del billete de transporte a usuarios habituales», con un importe de 100 millones de euros. Las comunidades autónomas podrán establecer, con cargo a sus propios presupuestos, una medida de apoyo análoga a la regulada en este real decreto-ley, de modo que la reducción a la que se comprometan se sume a la establecida anteriormente. Es decir, el Gobierno central ofrece la posibilidad a los Gobiernos autonómicos de incrementar el descuento otro 20 por ciento, lo que aumentaría el descuento total para el usuario de hasta el 50 por ciento del coste inicial.

Hasta el momento, la gran mayoría de las comunidades autónomas y provincias han aceptado la cofinanciación y han aportado de sus propios presupuestos el 20 por ciento restante hasta alcanzar el 50 por ciento de bonificación sobre el precio. En el caso de los abonos multiviaje de la red de transporte público de Zaragoza, Valencia, Alicante, Sevilla, Valladolid, Murcia o Málaga, la posible bonificación extra, sin embargo, no se ha completado al máximo. Estas provincias han añadido un 10 por ciento y han alcanzado una bonificación total de hasta el 40 por ciento. En cuanto a los entes locales y sus servicios públicos de transporte, mayormente de autobuses, las cifras cambian bastante y muchas ciudades no han aprobado apoyar estas medidas de bonificación con cargo a sus presupuestos municipales. Algunos ejemplos son las ciudades gallegas de Vigo, A Coruña

23 Disponible en: https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_espa/rdl_011_2022.pdf.

o Santiago, o ciudades de Castilla la Mancha como Cuenca o Guadalajara entre otras.

5.2 REDUCCIÓN DEL PRECIO DE ABONOS Y TÍTULOS MULTIVIAJE POR PARTE DE RENFE VIAJEROS S. M. E., S. A

Todos los títulos multiviaje de los servicios ferroviarios prestados en la Red Ferroviaria de Interés General, administrada por ADIF y ADIF AV, declarados como obligación de servicio público por cualquier Administración competente y que se vendan entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de 2022, podrán beneficiarse de la aplicación de un **descuento del 50 por ciento**.

A los efectos de este artículo, se entenderá como título multiviaje cualquier título monomodal emitido por el operador que explote los servicios y que conceda el derecho a realizar más de dos viajes. Quedan, por tanto, excluidos de la aplicación del presente artículo los títulos de viaje multimodales y los de ida y vuelta.

La medida será aplicable directamente a todos los títulos multiviaje correspondientes a los servicios que son competencia de la Administración general del Estado. Para financiar las bonificaciones establecidas en este artículo, se aprueba la concesión de un crédito extraordinario con cargo al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana por un importe de **16 millones de euros**.

Los concesionarios de transporte regular de viajeros por carretera que son competencia de la Administración general del Estado, sin perjuicio de la situación administrativa de la concesión, deberán **reducir al 50 por ciento los títulos multiviajes de más de dos viajes**, excluido, por tanto, el billete de ida y vuelta que estén ofreciendo a sus clientes en la fecha de entrada en vigor del presente real decreto-ley.

Para financiar las bonificaciones establecidas en este artículo, se aprueba la concesión de un crédito extraordinario a cargo del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana por un importe de 5 millones de euros.

Aunque los abonos son gratuitos, hay que depositar una fianza de 10 euros en el caso de cercanías y de 20 euros para media distancia. Esta fianza se devolverá al final del periodo de utilización de los abonos si se han realizado al menos 16 desplazamientos en los cuatro meses de vigencia.

Además de la gratuidad del transporte ferroviario de cercanías y media distancia convencional, el ministerio ha aprobado ayudas directas para que las comu-

nidades autónomas y las entidades locales rebajen, al menos, un 30 por ciento el precio de los abonos y títulos multiviaje del transporte público de su competencia. Según los propios datos del ministerio a fecha 12 de septiembre, todas las comunidades autónomas del Estado español, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y 178 entidades locales han solicitado los fondos.²⁴ El ministerio ha abierto un nuevo plazo para pedir estas ayudas para que el resto de los municipios que no las han solicitado hasta el momento puedan adherirse al programa.

5.3 RESULTADOS Y EXPECTATIVAS

Desde el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana se ha tildado la medida de todo un éxito en cuanto a la aceptación y el uso entre la población. Desde la apertura del plazo para solicitar las distintas modalidades de abonos el pasado 24 de agosto, la empresa ferroviaria española Renfe ya ha emitido más de 1.011.131 de abonos gratuitos de cercanías, *rodalies* y media distancia convencional para trayectos hasta el 31 de diciembre de 2022, según los datos del propio ministerio a fecha 12 de septiembre.²⁵

Del total de títulos gratuitos expedidos, el 77 por ciento corresponde a billetes para viajar en los distintos núcleos de cercanías, que son los trenes que sustituyen sobre todo a los desplazamientos diarios al lugar de trabajo con vehículo privado y, por lo tanto, pueden suponer un mayor ahorro diario para las personas trabajadoras y una mayor disminución de las emisiones de gases contaminantes debido al menor consumo de hidrocarburos. Según datos de la empresa ferroviaria española ofrecidos el 12 de septiembre, el número de viajeros de todos los núcleos de cercanías ha subido un 27 por ciento en la primera semana de septiembre, lo que supone una media de 250.000 pasajeros diarios más que en la misma semana de 2021.

Además de los abonos gratuitos para viajeros habituales, Renfe ha vendido unos 14.800 títulos con descuentos del 50 por ciento de AVE y Avant para utilizar los servicios de media distancia y alta velocidad hasta el 31 de enero de 2023. Así, en total, Renfe ha expedido 1.025.910 títulos con algún tipo de bonificación desde el 24 de agosto.

Según las estimaciones realizadas con los datos de demanda de los abonos gratuitos y con descuento en sus primeros 15 días en funcionamiento, esta medida, tomada por el Gobierno para paliar los efectos de la crisis provocada por la guerra y potenciar el uso del

24 Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/transportes/Paginas/2022/170822-abonos-transporte-publico.aspx>.

25 Disponible en: <https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/sala-de-prensa/noticias/lun-12092022-1527>.

transporte público a fin de reducir la dependencia energética y las emisiones, beneficiará a más de 75 millones de desplazamientos. Asimismo, según datos del propio ministerio, esta ayuda permitirá ahorrar 118 millones de litros de gasolina y evitar la emisión de 360.576 toneladas de CO₂ a la atmósfera si el transporte se hubiera realizado en coche.

Tras unas duras negociaciones entre los dos socios del Gobierno de coalición que se cerraron horas antes del anuncio, el 4 de octubre se presentó el proyecto de los presupuestos generales del Estado para 2023. Entre las medidas acordadas, el PSOE ha accedido a prorrogar la bonificación de los servicios públicos

de transporte y la gratuidad de los trenes de cercanías, *rodalies* y trenes de media distancia de Renfe. La exitosa medida, que en la fecha del anuncio ya cuenta con más de 1,5 millones de usuarios beneficiados, se extenderá durante todo el 2023 y tendrá un coste para las arcas públicas de 655 millones de euros.

Unidas Podemos había reclamado al PSOE que la medida se extendiera durante todo el año, como finalmente se ha anunciado, y que se estableciera una tarifa plana de 10 euros al mes. Pero esta segunda petición ha sido desestimada por el socio mayoritario del Gobierno.

6. RESUMEN

- El Estado español fue uno de los primeros países que abordó el debate sobre los beneficios excesivos y buscó formas para paliar las consecuencias de la escalada de los precios, con propuestas en el seno del Gobierno de coalición antes incluso de que estallara la invasión rusa de Ucrania.
- El Gobierno de coalición, formado por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y Unidas Podemos (UP), ha sido uno de los primeros Gobiernos en afrontar el debate sobre la fiscalidad de las empresas energéticas y petroleras.
- El impuesto a las eléctricas ha sido una de las principales demandas fiscales de Unidas Podemos al socio mayoritario de Gobierno, junto con la figura del impuesto al patrimonio, también llamado «el impuesto a los ricos».
- El pulso y la correlación de fuerzas dentro del Gobierno de coalición se ha caracterizado por exigencias por parte de Unidas Podemos que eran tachadas de «radicales», de «comunistas» en un sentido peyorativo, o imposibles dentro del marco económico de la UE. Sin embargo, la realidad del momento y los problemas económicos coyunturales han terminado por situarlas en el centro del debate político.
- Los giros en las políticas europeas y en las posiciones de la gran mayoría de los Estados miembro en cuanto a la intervención de los mercados eléctricos, el desacople y limitación del precio del gas y los impuestos específicos a las grandes empresas energéticas no podrían haber sido posibles sin la posición tildada de «radical» de los partidos de la izquierda europea, como es el caso de Unidas Podemos en el Estado español.