

El déficit de tarifa

Pedro Marín Uribe

Secretario General de Energía.

Desde el año 2000, los ingresos del sistema eléctrico obtenidos por la recaudación de las tarifas eléctricas no son suficientes para cubrir los costes. Así, cuando la CNE procede a pagar a los diferentes agentes del sistema, se encuentra con que la recaudación es insuficiente. Es lo que se conoce como el déficit de tarifa.

Este déficit no es un hecho singular de nuestro sistema eléctrico. Ha ocurrido en todos aquellos países que durante estos últimos años se han visto inmersos en un proceso de liberalización del sector. Sin embargo, la magnitud de dicho problema sí ha sido muy diferente entre unos países y otros. Los países que optaron por eliminar tempranamente la tarifas reguladas (como Reino Unido o los países escandinavos), o que optaron por establecer tarifas aditivas (es decir, que incluyeran íntegramente los costes en los que incurre la actividad eléctrica) no han sufrido tanto este problema como los países en los que la evolución de las tarifas se ha desvinculado de la de los costes. Este último, ha sido el caso de España.

El motivo subyacente a este hecho es que durante los últimos años se ha producido un incremento del coste de la

electricidad que no se ha visto reflejado en un aumento de la recaudación. Este incremento se ha debido a dos tipos de razones. En primer lugar, los costes unitarios regulados han crecido por encima del incremento tarifario medio. Tal es el caso de las primas a las renovables o el coste de retribución a las redes de transporte. Ambos obedecen a criterios de política energética de largo plazo, plenamente justificables, como son la apuesta por un mix de generación más sostenible y unas infraestructuras acordes al grado de desarrollo que ha experimentado España.

En segundo lugar, si bien el precio de la energía ha fluctuado siguiendo los ciclos de los precios de los combustibles fósiles y de la hidráulicidad, se ha producido un incremento estructural de este precio al internalizar las obligaciones derivadas de la firma del Protocolo de Kyoto. Esto es una consecuencia inevitable y esperada desde un punto de vista económico: con la firma de Kyoto, los Gobiernos buscan que el coste medioambiental se internalice en el precio de la energía, para así enviar señales eficientes de consumo a los consumidores eléctricos (adecuando la demanda a las

nuevas señales de precio) e inversores (para la sustitución progresiva de tecnologías contaminantes).

La consecuencia de esta insuficiencia tarifaria se traduce en un déficit que ocasiona un endeudamiento insostenible en el medio plazo. Hasta ahora, el mecanismo de financiación del déficit ha consistido en un reconocimiento de la deuda contraída por el sistema con las empresas generadoras de electricidad y el establecimiento de derechos de cobro futuros con cargo a las tarifas eléctricas. En 2009, sólo el pago de los intereses y la parte correspondiente al servicio de esta deuda supone 1.500 M€ y, a medida que el déficit de tarifa continúe produciéndose, esta cantidad anual aumentará. Se trata de un traspaso no solidario del coste a los consumidores futuros.

Durante todo este tiempo, se ha transmitido a la sociedad un precio de la electricidad artificialmente bajo, reduciendo el impacto de todas las políticas medioambientales y de eficiencia energética. Cuando un precio no recoge el coste y la escasez reales de un recurso, no se envían las señales adecuadas a los consumidores. A diferencia de otros bie-

nes energéticos (como la gasolina o el gas natural), o esenciales (telecomunicaciones, alimentos,...), la demanda no reacciona ante incrementos en sus costes, ya que dichos incrementos no son transferidos al precio sino que son absorbidos en forma de déficit. Por este motivo, iniciativas destinadas a la gestión eficiente de la demanda, como la discriminación horaria o los electrodomésticos eficientes, difícilmente tienen acogida entre los ciudadanos.

Lo anterior también ha supuesto un importante freno a la liberalización del mercado. Los consumidores han preferido permanecer en una tarifa "subvencionada" por los consumidores futuros. Es importante destacar que el hecho de mantener unas tarifas artificialmente bajas, a diferencia de lo que habitualmente se cree, no provoca efecto negativo alguno sobre la cuenta de resultados de las empresas del sector eléctrico por la prestación de servicios en actividades sujetas a competencia. Las empresas generadoras siguen vendiendo en el mercado mayorista la energía que producen al precio libre de dicho mercado, completamente ajeno a la tarifa. Unas tarifas bajas provocan, a lo sumo, un mayor consumo y, consecuentemente, mayores ingresos para las compañías. Igualmente, las empresas suministradoras son indiferentes al nivel tarifario, pues a ellas se les reconoce el coste íntegro de adquisición de la electricidad en el mercado mayorista, al que se añade un coste de gestión comercial.

Por lo tanto, los principales perjudicados por unas tarifas que no recogen el coste real de la electricidad son, por un lado, los consumidores futuros, que pagarán con intereses parte de la electricidad consumida hoy y, por otro, el mercado

minorista, donde se impide el desarrollo de la competencia necesaria para facilitar mejoras en la eficiencia con las consiguientes reducciones de precios.

El déficit acumulado hasta 2008 supera los 16.000 M€. Para tomar perspectiva de lo que significa esta cifra, basta señalar que es superior a toda la inversión (pública y privada) en I+D+i de España en ese año. El problema añadido es que crece exponencialmente.

Como se ha dicho anteriormente, el déficit de tarifa lo financian temporalmente las empresas eléctricas de generación en régimen ordinario. Desde 2003, y para evitar penalizaciones en la gestión de su deuda, se les permitió cederlo a terceros, convirtiendo los derechos de cobro generados en títulos negociables a cambio de un descuento adicional. Este mecanismo de titulización permitía que las empresas no tuvieran que endeudarse para financiar el déficit y así pudieran mantener su nivel de inversiones.

Sin embargo, los aspectos coyunturales jugaron en contra de la reducción del déficit y así, el año 2005, que fue un año especialmente seco, contribuyó a su incremento. Esto, unido a la entrada en vigor del Protocolo de Kioto y a la imposibilidad de incrementar las tarifas más de un 2% (estaba en vigor el RD 1432/2002 que limitaba, hasta su derogación en julio de 2006, la subida de la tarifa a un 2% anual) hizo que el déficit de tarifa alcanzara los 3.800 M€, una cifra excesivamente elevada para colocarla con facilidad en el mercado financiero. El déficit de tarifa se había convertido en un problema estructural del sistema eléctrico y era necesario trabajar intensamente para encontrar nuevas soluciones a este viejo problema.

Siendo conscientes de que la tarifa de 2007 era insuficiente, se reconoció la existencia de un déficit ex ante (antes de que éste se produjera) y se determinó que éste se financiaría mediante la subasta del derecho de cobro generado. El lanzamiento de este mecanismo coincidió en el tiempo con la explosión de la crisis financiera internacional y el estrangulamiento de la liquidez. El mercado financiero no percibió suficiente garantía y calidad en el producto subastado y mediante dichas subastas sólo se pudieron colocar 1.300 M€.

La consecuencia es que las empresas generadoras han continuado financiando los déficits pasados y presentes, en su calidad de "financieras de último refugio del sistema eléctrico".

Las cantidades crecientes de déficit, unidas a la situación referida del mercado financiero, han impedido a las compañías acceder a la financiación externa, lo que en el contexto actual estaba comenzando a afectar a su liquidez y solvencia y obligaba a actuar con celeridad. Existía una amenaza real al cumplimiento de los planes de inversión (lo que podría derivar en riesgos para la seguridad del suministro futuro) y un incremento de sus costes financieros (repercutidos a los consumidores finales) por la mayor percepción por el mercado financiero del riesgo de la actividad de estas empresas.

Las consecuencias podrían haber afectado al resto de sectores económicos debido a un estrangulamiento en la cadena de pagos del sector. La falta de liquidez de las empresas eléctricas dificulta que los recursos fluyan hacia sus proveedores, contribuyendo a elevar la morosidad de miles de PYMEs ante el

sistema financiero. No se debe olvidar que alrededor de 10.000 PYMEs, con sus más de 100.000 empleados, son proveedores de las empresas eléctricas.

Ante la grave situación descrita, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, de manera conjunta con el Ministerio de Economía y Hacienda, publicó el pasado 7 de mayo el Real Decreto Ley 6/2009, de 30 abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social.

Este Real Decreto Ley responde a un objetivo prioritario: solucionar el déficit tarifario para siempre. No se generará más déficit en el futuro (a partir de 2013), aunque la deuda acumulada hasta la fecha deberá seguir pagándose. Simultáneamente, se pone en marcha un bono social que en los próximos años protegerá a los consumidores más vulnerables de potenciales subidas de la tarifa eléctrica.

En relación con la financiación del déficit generado, se constituye un fondo de titulación (Fondo de Titulación del déficit del sistema eléctrico), similar al utilizado con la moratoria nuclear. Los déficits del sistema de liquidaciones serán financiados con los ingresos que se obtengan mediante la cesión de los derechos de cobro por parte de dicho fondo de titulación.

Adicionalmente, y de manera gradual, los PGE asumen la financiación del sobrecoste insular y extra-peninsular. El valor de este sobrecoste responde a la diferencia entre los precios de generación en el sistema peninsular y los costes de generación fuera de la península.

Otro de los costes que se dejan de imputar al sistema tarifario se refiere a los costes de gestión de los residuos

radiactivos y al desmantelamiento y clausura de las instalaciones nucleares que aún se financiaban a través de un porcentaje de las tarifas integrales y de acceso. El Real Decreto Ley establece que todos estos costes pasan a ser imputados a los titulares de las centrales nucleares, liberándose a la tarifa eléctrica y, por tanto, a los consumidores, de hacer frente a esta carga financiera.

Como consecuencia del nuevo sistema de facturación y la entrada en vigor del Suministro de Último Recurso el 1 de julio, este Real Decreto Ley establece la puesta en marcha de un bono social. Se trata de un mecanismo de protección para los consumidores con menos posibilidades económicas que cubrirá la diferencia entre el valor de la Tarifa de Último Recurso y un valor de referencia. En la práctica, supondrá que la tarifa de la luz de los 5 millones de hogares potencialmente beneficiarios, se congelará.

Acotar el déficit de tarifa futuro exige controlar la evolución de los costes y, sin duda, uno de los costes que más se ha incrementado en los últimos años y que se ha convertido en un elemento difícilmente predecible, era la financiación de las energías renovables. Un ejemplo claro es la tecnología fotovoltaica que, en 2008, ha multiplicado por diez la potencia previamente instalada.

Las energías renovables tienen múltiples ventajas que justifican la apuesta a largo plazo del Gobierno. Permiten reducir la dependencia energética, aumentan la seguridad de suministro, reducen el déficit comercial y mejoran la renta disponible y la competitividad de la economía. Adicionalmente permiten cumplir con los objetivos medioambientales y suponen una oportunidad tecnológica e

industrial en un mercado mundial con gran potencial de crecimiento. Sin embargo, todavía son más caras que las fuentes tradicionales en un doble sentido: por una parte, el kWh renovable es más caro; por otra, en la mayoría de los casos, son intermitentes e impredecibles por lo que necesitan el respaldo de las tecnologías tradicionales, lo que incrementa el coste total.

El Real Decreto Ley crea un prerregistro para cada tecnología. Se trata de una mejora de la regulación que no tiene retroactividad, por lo que se garantiza la seguridad jurídica de las inversiones iniciadas y asegura las inversiones en los proyectos que efectivamente están en marcha. Supone una transición ordenada, desde la regulación actualmente vigente, para las tecnologías que están próximas a alcanzar los objetivos del Plan de Energías Renovables. La regulación que se aprobará posteriormente para aquellas tecnologías que hayan alcanzado los objetivos de 2010 dará aún mayor seguridad a los inversores ya que aportará estabilidad y predictibilidad antes del comienzo de la construcción, al contrario de lo que sucede en el marco actual, que únicamente asegura la retribución una vez que se ha finalizado la totalidad de la inversión.

El mecanismo propuesto sirve para asegurar la sostenibilidad energética de manera global, no sólo medioambiental y de dependencia energética (está en línea con el cumplimiento del objetivo de energía renovable fijado para 2020), sino también económica (coste para el sistema eléctrico), técnica (la entrada escalonada de nueva generación garantiza una mejor gestión del sistema) e industrial (crecimiento y mantenimiento de la industria renovable en España).

El Real Decreto Ley aprobado el pasado 7 de mayo, sienta las bases para acabar de manera definitiva con el déficit de tarifa. Propone una solución justa, a partir de un reparto equitativo de las aportaciones necesarias entre los agentes. Propone una solución gradual, que permite una transición razonable hacia el escenario final de

desaparición del déficit de las actividades reguladas en 2012. Propone una solución económicamente razonable, pues beneficia a la economía en su conjunto incentivando la inversión del sector. Y propone una solución socialmente aceptable, ya que permite proteger a los consumidores más vulnerables de las eventuales subidas

de la tarifa. Su convalidación en el congreso, con 181 votos a favor; 6 en contra y 147 abstenciones, pone de manifiesto la conciencia global sobre la necesidad urgente de resolver los problemas que genera en la actualidad y los que generaría en el futuro en el caso de no ser eliminado. ■