

La tarifa elèctrica, un problema polític

Francesc Trillas (UAB)

Barcelona, 16 Octubre 2014

Esquema de la presentació

- Introducció.
- Una mica d'història.
- El problema essencial.
- Competència i regulació en la mateixa cadena de valor.
- Aspectes distributius i economia política.
- Electricitat i medi ambient.
- Reguladors independents o una bona arquitectura institucional: per un nou **marc legal estable** europeu.

Introducció

- JLR Zapatero (Congrés de Diputats, 20-6-2007): «el coste de la electricidad no crecerá por encima de la inflación para que las familias no pierdan poder adquisitivo. Es el principio que mantiene el Gobierno y el que va a secundar»
- Solbes, Salgado, González, Serra, en consells d'administració de les principals empreses productores d'electricitat o gas a Espanya.

Una mica d'història

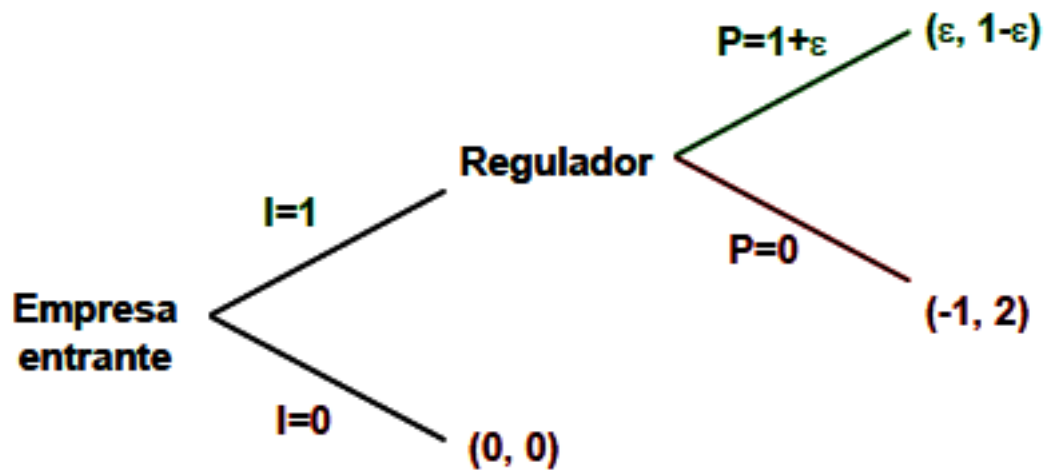
- Fins als anys 1980s.
 - Empreses verticalment integrades monopolístiques a nivell regional, públiques o privades regulades.
 - Gran poder polític del lobby elèctric.
- Anys 1980s: davant dels problemes financers, creació del “**marc legal i estable**”.
- Primer govern PSOE: nacionalització de la xarxa d'alta tensió.
- Anys 1990s: **creació òrgan regulador**, primeres directives europees, creació mercat majorista.
- Anys 1990 i 2000: gran expansió internacional de les principals empreses i onada d'OPAs.
- 2004-2011: boom subvencionat de les energies eòlica i solar, es dispara el dèficit tarifari.
- 2012-14: bateria de reformes i **abolició de l'agència reguladora CNE**.

Algunes característiques del sector elèctric

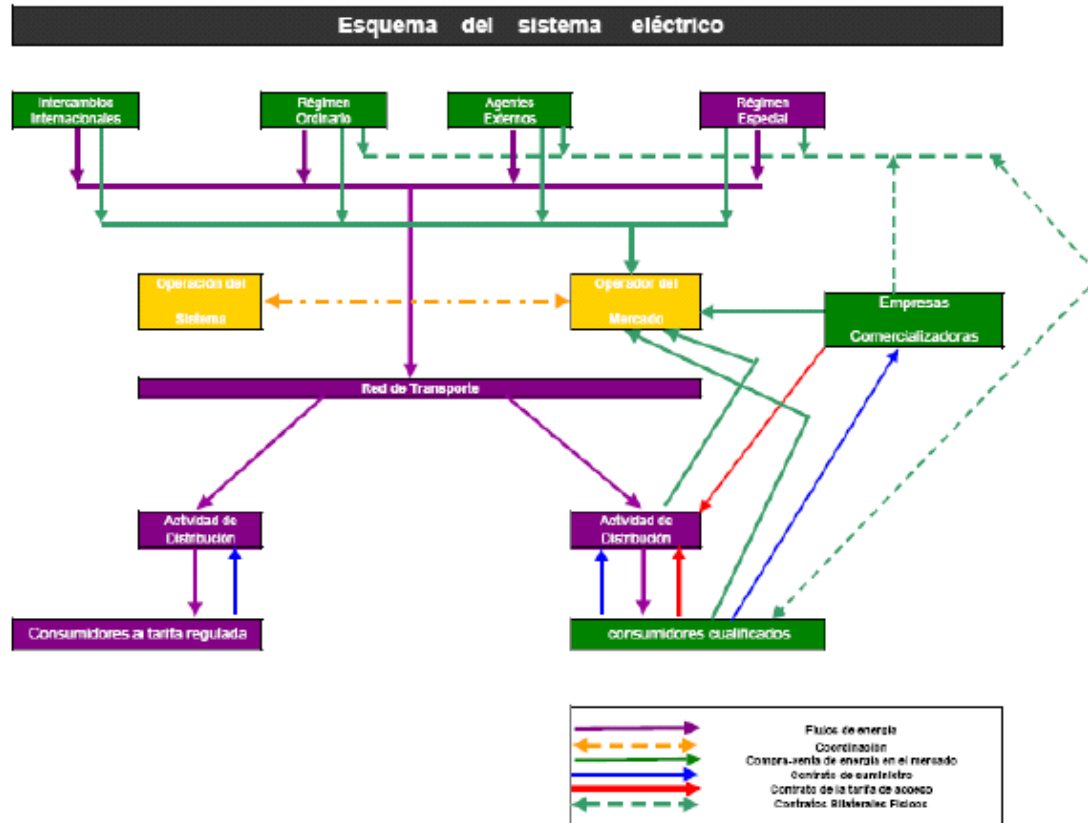
- Producte homogeni, però amb inputs heterogenis.
- Costos fixos i enfonsats molt elevats (economies d'escala).
- Presència de grandíssimes empreses.
- La població de consumidors coincideix amb la de votants.

El problema esencial: compromís vs democràcia

Juego de Regulación-Inversión



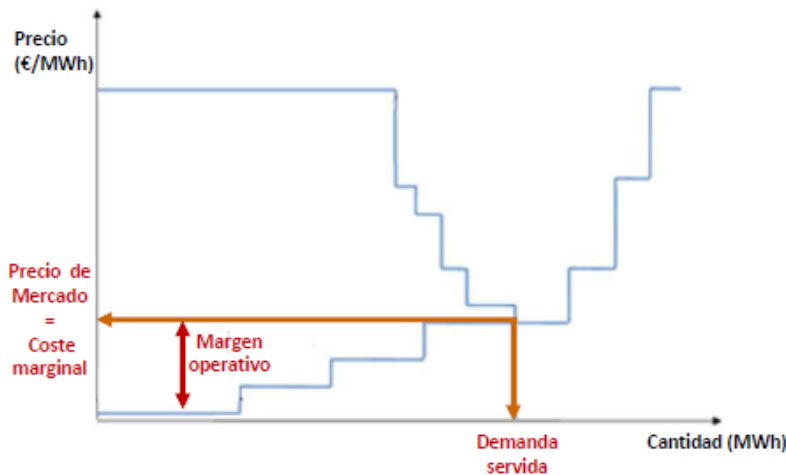
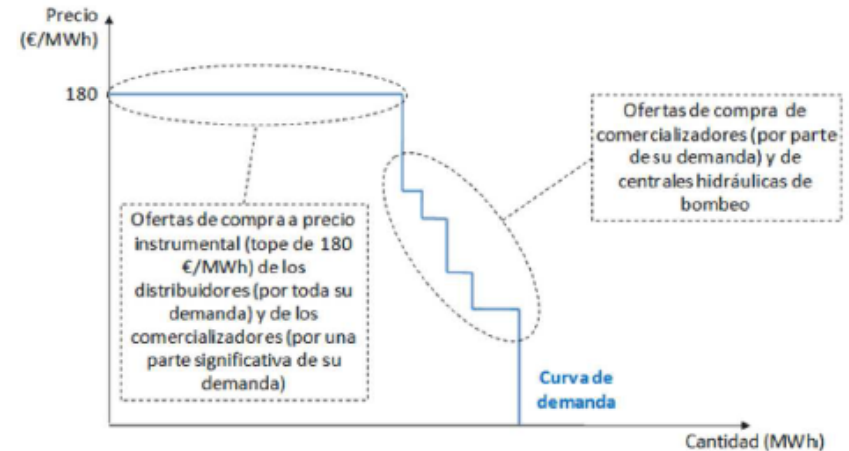
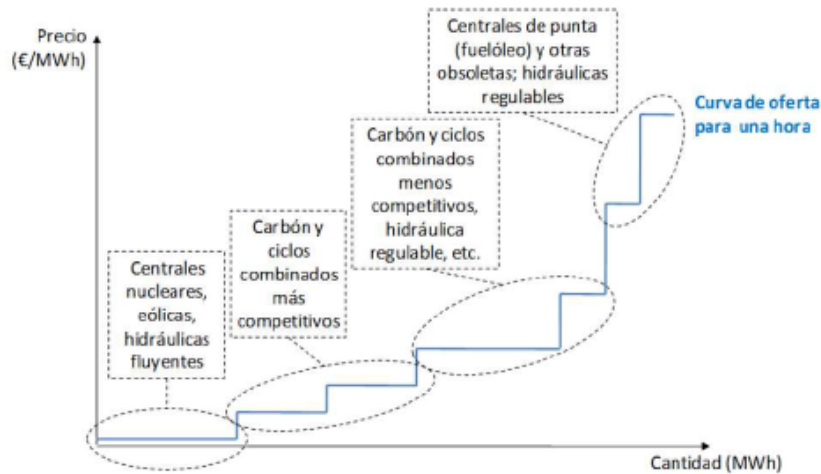
Competència i regulació en la mateixa cadena de valor



Competència i regulació en la mateixa cadena de valor

- Tradicionalment, el sector elèctric estava **verticalment integrat** (per això semblava menys complex).
- La reestructuració del sector que té lloc als anys 1990 a molts països del món intenta compatibilitzar
 - **Regulació** en els segments de monopoli natural, transport i distribució.
 - **Competència** en els segments potencialment competitius, essencialment generació.

FORMACIÓN DEL PRECIO EN EL MERCADO DE PRODUCCIÓN (DIARIO E INTRADIARIOS):



Los mercados de producción diario e intradiarios continúan siendo de tipo marginalista.

- Todos los productores venden su electricidad al precio del último ofertante, que es el más caro de todos; siendo indiferente el precio al que ofertase la electricidad o del coste asociado.
- El precio horario de la electricidad en el "pool" eléctrico lo fija la última unidad casada, la cual es la más cara de entre todas las que acceden a vender su electricidad a la red.

Fuente: Elaboración propia a partir de Formación de precios en el mercado mayorista eléctrico Mercado marginalista y "windfalls"- Debate sobre la retribución de la generación eléctrica, de Jorge Fabra Utray. EIA - Renewable energy technology deployment - Study on cost and business comparisons of renewable vs. Non-renewable technologies.

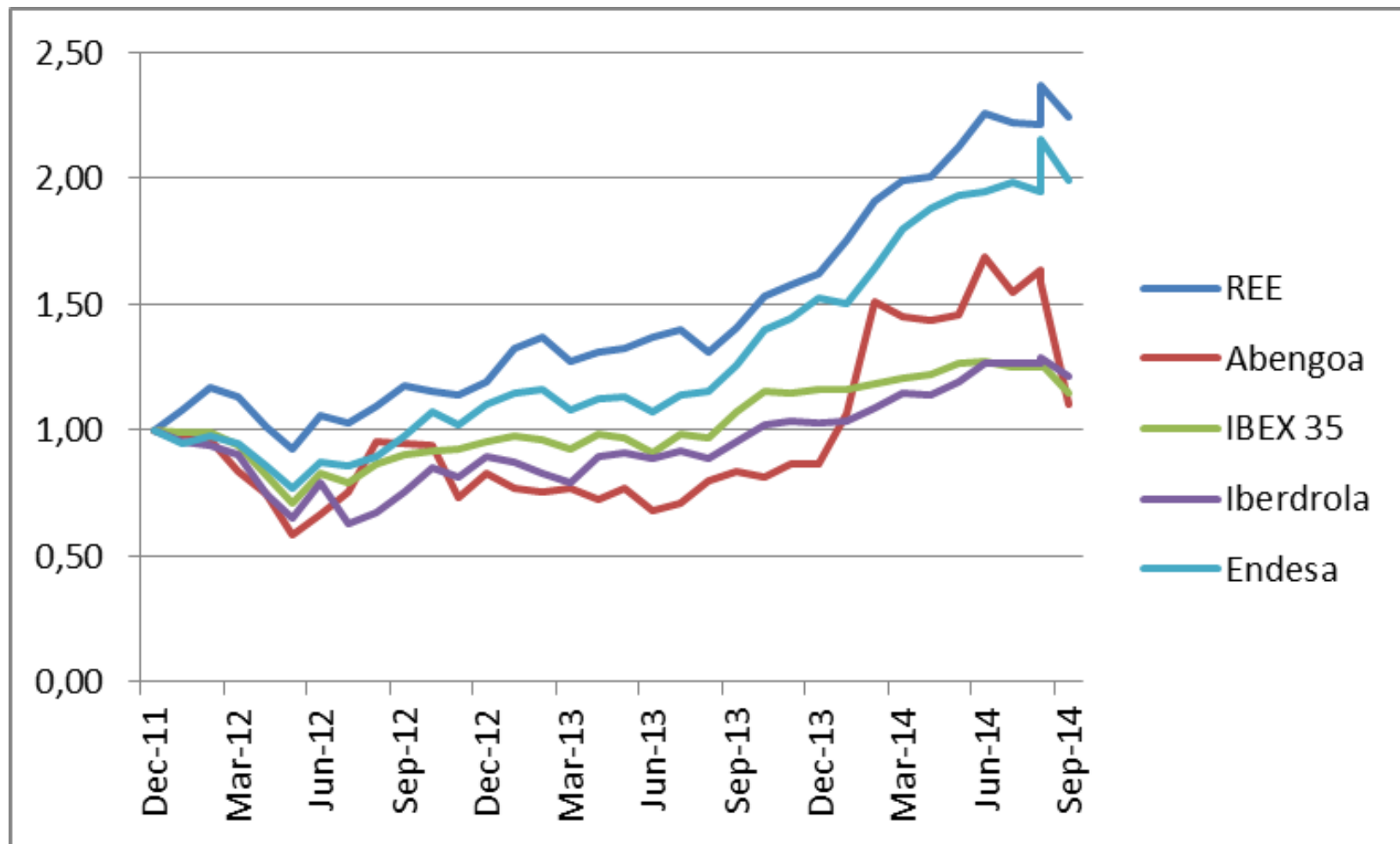
Competència i regulació en la mateixa cadena de valor

- Per què és més alt el preu de l'electricitat a Espanya que en altres països:
 - **Poder de mercat** en els segments competitius i en les relacions verticals.
 - Es carreguen a la tarifa “**costos del passat**”: CTC, moratòria nuclear, protecció al carbó nacional...
 - Regulació amb **incentius** de poca intensitat.

Aspectes distributius i economia política

- Les reformes des de 2012 alteren la remuneració d'inversions en **energies renovables** que ja s'havien realitzat.
- Deixen intactes el **mercat majorista** i la remuneració de les energies convencionals.
- En tota intervenció pública és útil definir els **grups d'interès** rellevants:
 - Accionistes de diferents tipus d'empreses
 - Gestors d'empreses i els seus aliats polítics.
 - Diferents tipus de consumidors.
 - Contribuents.

Cotitzacions de Borsa Mensuals des de Des-2011



Aspectes distributius i economia política

- El procés de reforma des de 2012 ha estat caracteritzat per debats a porta tancada i enfrontaments entre ministres, amb **nul·la transparència**.
- Les empreses elèctriques concentren una part desproporcionada de la **presència d'ex-polítics** com a membres del consell, assessors o directius: els que hem dit abans més Aznar, de Guindos abans de ser ministre, Acebes, Madí,...
- En països amb millors sistemes regulatoris hauria estat estàndar en un **procés de reforma**:
 - un llibre blanc;
 - participació de sectors interessats;
 - l'input d'alguna autoritat independent (per exemple avaluant les alternatives).

Electricitat i medi ambient

- Les fonts primàries d'energia convencionals amb què es produeix electricitat estan entre els principals contribuents al **canvi climàtic** (N. Stern: “el principal *fracàs del mercat* que es coneix”).
- Consens científic: si no es frena el canvi climàtic significativament, a final de segle la vida al Planeta deixarà de ser com l'hem conegut fins ara.
- Conclusió al respecte: el sector elèctric ha de contribuir significativament a frenar el canvi climàtic, i els mecanismes de mercat no ho faran per si sols.

Reguladors independents o una bona arquitectura institucional

- L'èmfasi dels experts i autoritats internacionals en les darreres dues dècades ha estat en la recomanació de crear i enfortir **reguladors independents** en l'àmbit nacional/estatal.
- Però els mèrits de la independència es redueixen quan hi ha
 - problemes redistributius i
 - necessitat de coordinació amb altres polítiques.
- Exercicis melancòlics: llibres blancs i comissions d'experts sense processos participatius (serveix de poc fer propostes ambicioses de reforma que no formen part de cap **equilibri polític** realista).

Reguladors independents o una bona arquitectura institucional

- Suggestions d'arquitectura institucional:
 - Millorar mecanismes participatius, **transparència**, rendició de comptes, amb alguna autoritat independent a càrrec d'algun aspecte concret i circumscrit.
 - **Federalisme** democràtic:
 - tots els nivells de govern tenen un rol important (i quan es vigilen entre ells eviten el risc de la “**tirania de la majoria**”, sense allunyar-se de la democràcia),
 - però caldria posar l'èmfasi en un nou “**marc legal estable**”, ara en el context europeu.

Per un nou marc legal estable europeu

- **Reformar de veritat** el sector elèctric implica resoldre conjuntament
 - Qüestions d'eficiència (assignativa i energètica).
 - Problemes distributius.
 - Reptes mediambientals.
 - Incentius a la inversió.
- Tractant-se de **sectors molt polititzats**, és dubtós que els estats-membres individualment puguin resoldre satisfactòriament els dilemes.
- A més a més, hi ha **externalitats** inter-territorials rellevants (interconnexions, compensació de shocks, etc.)

Per un nou marc legal estable europeu

- Europa ha donat **massa discreció** als estats membres en electricitat (en comparació per exemple amb telecomunicacions).
- A finals del segle XIX, als Estats Units el *locus* essencial de la regulació va passar dels municipis als estats per raons polítiques (Troesken): exemple que aquestes raons poden ser un incentiu poderós per traslladar la **sobirania regulatòria**.
- Seria un equilibri polític realista pensar en una regulació elèctrica molt més europea? Només si es veu com una necessitat –acabarà passant, però serà massa tard?

Per un nou marc legal estable europeu

- Espanya ha utilitzat, especialment els darrers anys, la seva **discreció** de manera ineficient, regressiva i mediambientalment insostenible.
- Els preus finals haurien d'estar relacionats amb els **costos reals** introduint incentius de més alta intensitat.
- Però si hi hagués una fiscalitat elevada, justa i eficient, els **contribuents** també haurien de cobrir part dels costos fixos i d'introducció de les energies renovables.
- Una reforma raonable hauria d'afavorir l'entrada de nous competidors i la **integració dels mercats europeus**, i comprometre's a objectius de sostenibilitat financera i mediambiental.