

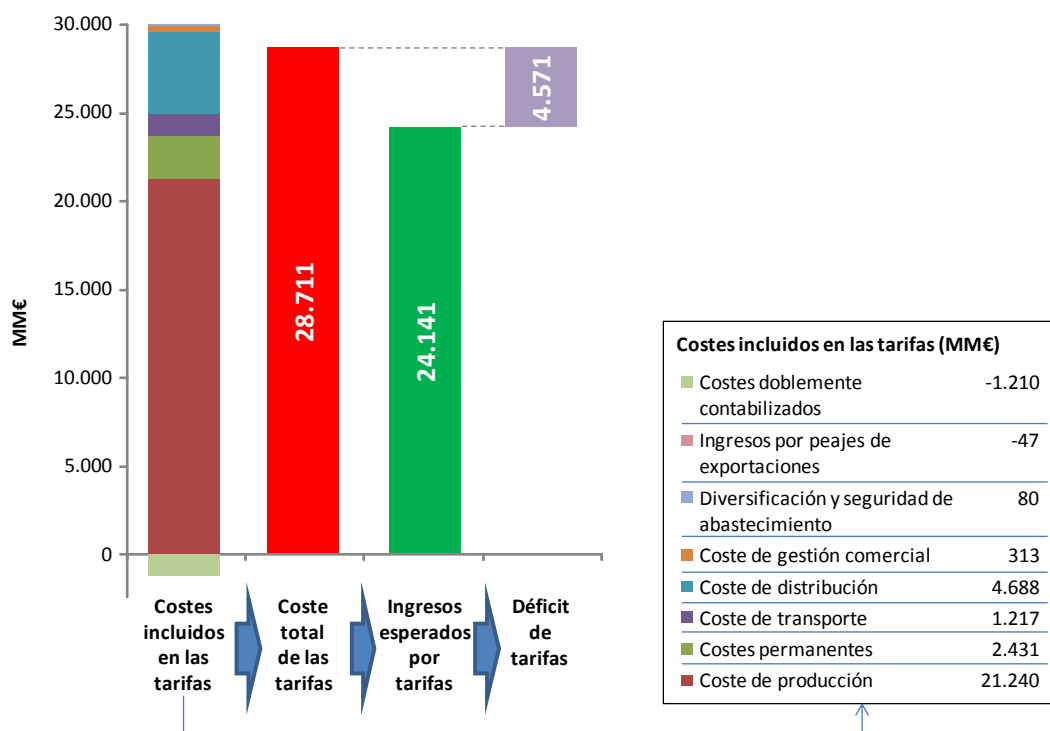
## EL DÉFICIT DE TARIFAS

### CONCEPTO DE DÉFICIT TARIFARIO

El déficit de tarifas es la diferencia entre el monto total recaudado por las **tarifas integrales y tarifas de acceso** (que fija la Administración y que pagan los consumidores por sus suministros regulados y competitivos, respectivamente) y los costes reales asociados a dichas tarifas (costes de adquisición de la energía para las tarifas integrales, de transportar, distribuir, subvencionar determinadas energías que según el Ordenamiento Jurídico están incluidos en las tarifas, etc.) (ver [Las tarifas reguladas](#)).

La siguiente figura ilustra el desfase entre los costes de suministro incluidos en las tarifas del año 2008 y los ingresos esperados del sistema.

**Figura 1. El déficit de tarifa esperado para el año 2008**



*Nota: entre los costes de la tarifa no se ha incluido el ingreso del Sistema debido a la detracción de derechos de emisión en aplicación del RD-Ley 11/2007, lo cual reduciría el déficit de tarifa.*

*Fuente: MITYC*

Las diferencias entre la recaudación por tarifas integrales y de acceso y los costes reales de las mismas se originan básicamente de dos maneras – *errores de estimación y decisiones regulatorias del Gobierno*.

La mayor parte de los costes que determinan las tarifas son previsiones. Dos ejemplos son a) el coste de adquisición de la energía, por parte de los generadores, para el suministro a los consumidores acogidos a la tarifa integral y b) el coste de la producción del Régimen Especial, que recibe primas. Así, errores de estimación (diferencia entre los costes reales del suministro de la energía y las previsiones realizadas al inicio del año por el Gobierno) pueden ser el origen de déficits de tarifa.

Sin embargo, estos errores de previsión sólo crearían un déficit coyuntural (y no estructural), siempre y cuando, la probabilidad de error al alza y a la baja fuera la misma a lo largo de los años. Los errores en

sentido positivo (sobre-recaudación) compensarían los errores en sentido negativo (infra-recaudación), con lo que a largo plazo el déficit promedio tendería a ser nulo.

En España, los sucesivos gobiernos que desde el año 2000 han aprobado las tarifas eléctricas de cada período anual (hasta 2007) o trimestral (desde 2007), han tenido en cuenta los costes esperados, pero también los “costes deseados” (desde el punto de vista del regulador) de suministrar electricidad para ese período.

La divergencia entre los costes reales esperados y los costes “deseados” por el regulador se debe, fundamentalmente, al coste político del supuesto impacto inflacionista de las tarifas eléctricas y a su efecto sobre la competitividad de algunos sectores de producción con consumo intensivo de energía. El miedo de las sucesivas administraciones a estos efectos derivados de un aumento de las tarifas eléctricas ha hecho que los distintos Gobiernos hayan preferido incluir en el proceso de cálculo de las tarifas el “coste deseado” del suministro, en vez del “coste real esperado”.

Esta contención de las tarifas, sin embargo, no conlleva un menor ingreso de las empresas que realizan actividades eléctricas<sup>1</sup> puesto que, por imperativo legal, éstas deben ser retribuidas según su coste reconocido, cuando son **actividades reguladas** (redes) y según el precio que emana de los mercados mayoristas cuando son actividades liberalizadas (generación). Es por tanto un control de la inflación momentáneo, más aparente que real, o inflación aplazada, hacia el futuro, más que controlada.

Esta forma de proceder por parte de los gobiernos da lugar a un déficit estructural cada vez más elevado y difícil de mantener, que tiene efectos sobre el desarrollo de la competencia en los mercados y sobre las señales económicas que reciben generadores y demanda.

El déficit no es otra cosa que una deuda del Sistema (es decir, de los consumidores) con las empresas que aportan la financiación del citado déficit. Por lo tanto, requiere recursos financieros para cubrir la diferencia entre los ingresos de las empresas y los pagos realizados por los consumidores presentes.

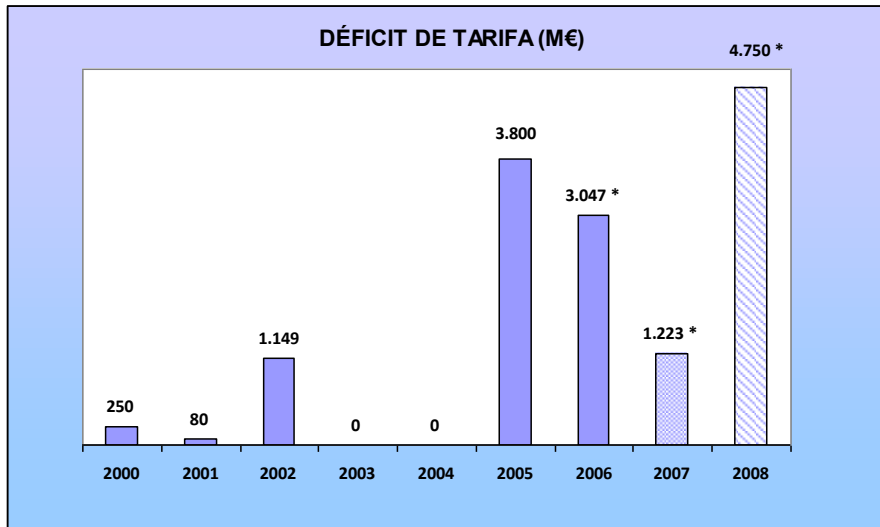
Los recursos financieros para realizar estos pagos se obtienen, con la garantía regulatoria expresada en un Real Decreto, a través de la promesa de que serán recuperados en el futuro mediante recargos sobre las tarifas de acceso a las redes. Este proceso es el que se conoce como *financiación del déficit*.<sup>2</sup> La Figura 2 muestra la evolución del déficit desde el año 2000 hasta la actualidad.

---

<sup>1</sup> No existe incertidumbre para las empresas eléctricas en el cobro del déficit, pero sí puede existir un coste financiero ocasionado por el desfase temporal entre el momento de liquidación de esas cantidades y el momento de su reconocimiento.

<sup>2</sup> El método por el cual las empresas pueden adelantar los fondos necesarios para cubrir estos costes sin afectar al normal funcionamiento de su actividad es la cesión a terceros de estos derechos que, a cambio, entregan a sus titulares el valor presente de los flujos futuros esperados a un determinado tipo de descuento. Con la regulación del déficit ex-ante, introducido en 2007, supuestamente la financiación del déficit es externalizado directamente a empresas con mayor vocación financiera.

**Figura 2. Evolución del Déficit de Tarifa período 2000-2008**



\* Sin deducir reducciones por efectos derechos de CO<sub>2</sub>.

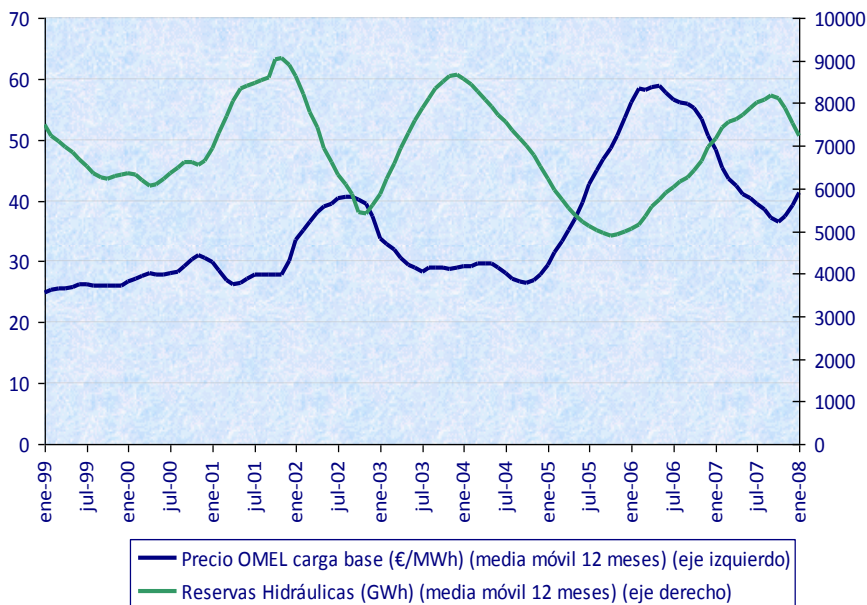
Año 2007 según liquidación provisional nº14. Año 2008 corresponde a la previsión del MITYC en la Memoria que acompaña a la propuesta de tarifa para 2008.

Fuente: Liquidaciones CNE y MITYC.

Llaman la atención los déficits generados y acumulados especialmente desde el año 2005 en adelante. A partir de ese año, los precios de los combustibles como el petróleo comenzaron su ascenso al alza (hasta el día de hoy).

Los precios de los combustibles y del CO<sub>2</sub>, junto con las reservas hidráulicas del año (ver Figura 3), están entre los factores que más afectan al coste de la generación eléctrica. La evolución de estos factores explica las variaciones en el precio del mercado de la energía y, dado que el precio de la energía que incluye el regulador en la tarifa es relativamente bajo, permite entender las oscilaciones en el déficit.

**Figura 3. Precio del mercado diario y reservas hidráulicas de España para el período 1999-2007**



Fuente: MMA y OMEL.

En marzo de 2006, el Gobierno trató de contener los efectos de un déficit importante provocado por un total desacoplamiento entre las tarifas que fijó meses antes y los costes reales del suministro. Para ello, publicó el Real Decreto Ley 3/2006 en el que, por un lado, se fijaba provisionalmente el precio de las transacciones de compra-venta de energía entre empresas de un mismo grupo empresarial en un valor regulado de 42,35 €/MWh<sup>3</sup>. Esta intervención del mercado dio lugar a numerosos problemas y fue finalmente suprimida al inicio del año siguiente. Ese mismo RD-Ley obligaba a devolver el valor de los derechos de CO<sub>2</sub> que habían sido otorgados gratuitamente a las empresas con centrales emisoras en el Plan Nacional de asignaciones (PNA) 2005-2007. El desarrollo de esta norma tardó dos años en realizarse, provocando numerosos problemas por el vacío normativo e incertidumbre que generó.

A finales de 2007 se aprobó la Orden Ministerial ITC/3315/2007, que desarrollaba el citado Real Decreto-Ley y que ha generado una gran polémica, porque obliga a devolver con carácter retroactivo el valor de los derechos asignados de forma gratuita tanto a centrales que recibieron derechos como a centrales que, ni recibieron dichos derechos ni emiten CO<sub>2</sub>, como las nucleares y las hidráulicas. A finales del año 2006, el Gobierno, en el Real Decreto 1634/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las tarifas del 2007, y habiendo observado el crecimiento sostenido del déficit año a año, tomó varias medidas para intentar solventar el problema del déficit aunque sin actuar sobre el origen del problema (la adecuación de las tarifas a los costes reales).

En primer lugar, reconoció un *déficit ex ante* al inicio del periodo y, en segundo lugar, estableció que el proceso de compra-venta de energía para el suministro a tarifa se realizará a través de unas subastas (dando comienzo en junio 2007), creadas para tal fin (ver [Las subastas para el suministro a tarifa](#)).

Con la primera medida, el Gobierno puso de manifiesto una subida de la tarifa insuficiente para cubrir los verdaderos costes de la energía pero con la posibilidad de revisar la tarifa trimestralmente. Con la segunda medida, procuró un precio de la electricidad para el suministro a tarifa para un plazo de tres meses, dotando al sistema de mayor estabilidad en los precios y limitando las sorpresas sobre la magnitud final del déficit.

En el año 2007, el déficit previsto por el Gobierno al inicio del año (con precios esperados de la energía entorno a los 50 €/MWh) fue muy distinto al realmente ocurrido (inferior, gracias a la contención de los precios de la energía en ese año, fundamentalmente por la hidráulidad y por la caída del precio de los derechos de emisión de CO<sub>2</sub>). El déficit *ex ante* o previsto era de 3.196 M€ al comienzo del año, frente a 1.223 M€ de déficit real, según la Liquidación provisional nº 14 de la CNE (ver Tabla 1).

**Tabla 1. Costes previstos y liquidados para el suministro a tarifa**

(Millones de Euros)	Previsión	Liquidación Nº 14
<b>Total Coste Energía</b>	<b>12.891</b>	<b>12.257</b>
Coste energía para el consumo a tarifa	11.227	9.429
Coste energía adquirida al R.E.	1.664	2.828

Fuente: liquidación nº14-2007- CNE

Durante el año 2007 el Gobierno siguió sin adecuar las tarifas a su nivel real, justificando su decisión bajo el argumento de “responsabilidad política”. Para evitar un incremento mayor del desfase entre ingresos y costes regulados, el Gobierno modificó la regulación relativa a otros conceptos como reducir los pagos por capacidad (ver [Inversión y Seguridad de Suministro](#)) o el incremento de los costes a la

<sup>3</sup> Posteriormente dicho valor se modificó al alza a un valor más cercano al de mercado (49.23 €/MWh).

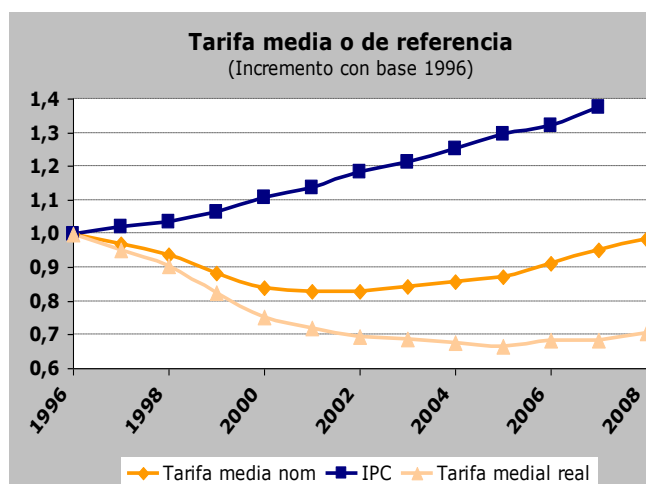
nuclear traspasándolos a las empresas cuando antes eran soportados por la tarifa. Todo ello provoca una situación de incertidumbre e inestabilidad en el sector muy significativa.

En noviembre de dicho año se aprobó el Real Decreto-Ley 11/2007 que busca aplicar principios similares a los que planteó la Orden Ministerial de desarrollo del Real DecretoLey 3/2006 (Orden ITC/3315/2007) en lo concerniente a devolución del valor de los derechos gratuitos, extendiendo su ámbito de aplicación al periodo 2008-2012. Dicha norma ha sido recurrida por las empresas y denunciada ante la Comisión Europea.

### ¿CUÁL HA SIDO LA EVOLUCIÓN REAL DE LA TARIFA INTEGRAL?

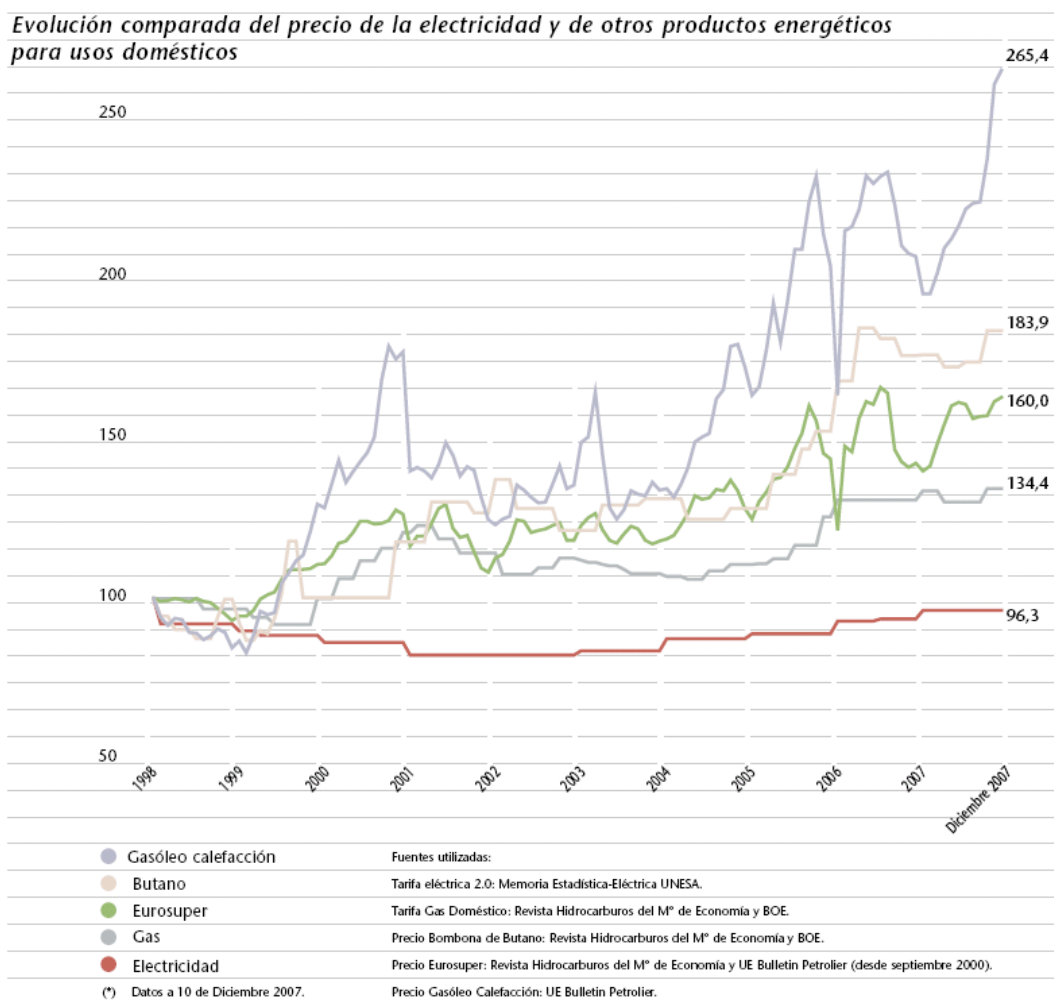
En la Figura 4 se muestra la evolución de la tarifa media de referencia aprobada por la Administración (tarifa media en el sistema, que integra toda la estructura tarifaria que establece la normativa vigente) y la evolución del IPC (Índice de Precios al Consumo). Con estas variables se puede estimar, en términos reales, el incremento anual de las tarifas eléctricas en España desde la liberalización del sector eléctrico en el año 1997.

**Figura 4. Evolución de la tarifa eléctrica media o de referencia y del IPC en España**



Fuente: INE y MITYC.

**Figura 5. Evolución de Los precios de otros productos energéticos de uso doméstico en España**



Fuente: UNESA

La realidad de la evolución de los precios constata que las tarifas eléctricas en nuestro país no han seguido la evolución generalizada de precios de otros productos, ni los recogidos en la cesta del IPC ni de otros productos energéticos de uso doméstico (ver Figura 5). Desde 1997 la tarifa real (descontado el efecto del IPC) desciende progresivamente durante 9 años y comienza a estabilizarse a partir del 2005 (tarifa media real).

Los sucesivos gobiernos han venido utilizando las tarifas eléctricas, entre otros, como una herramienta para contener, en parte, el incremento del IPC del país<sup>4</sup>, imponiendo y fijando una tasa de crecimiento máxima permitida a las tarifas (RD 1432/2002).

Este crecimiento máximo permitido se eliminó en enero de 2007, debido a los efectos nocivos de la política anterior de fijación de tarifas sobre la eficiencia, la liberalización y el desarrollo de la competencia minorista y el coste del déficit tarifario creciente, creando un sistema insostenible a futuro.

<sup>4</sup> El efecto estimado de una subida de un 1% en el precio de la electricidad, igual para consumidores domésticos e industriales, es un incremento total del IPC general igual a aproximadamente un 0,07%.

Sin embargo, a pesar del déficit tarifario continuo, que caracteriza al sistema eléctrico español, los gobiernos siguen insistiendo en no incrementar lo suficiente la tarifa eléctrica, llegando a aludir en octubre de 2007 a que las tarifas no sufrirían incrementos por una cuestión de “responsabilidad política”.