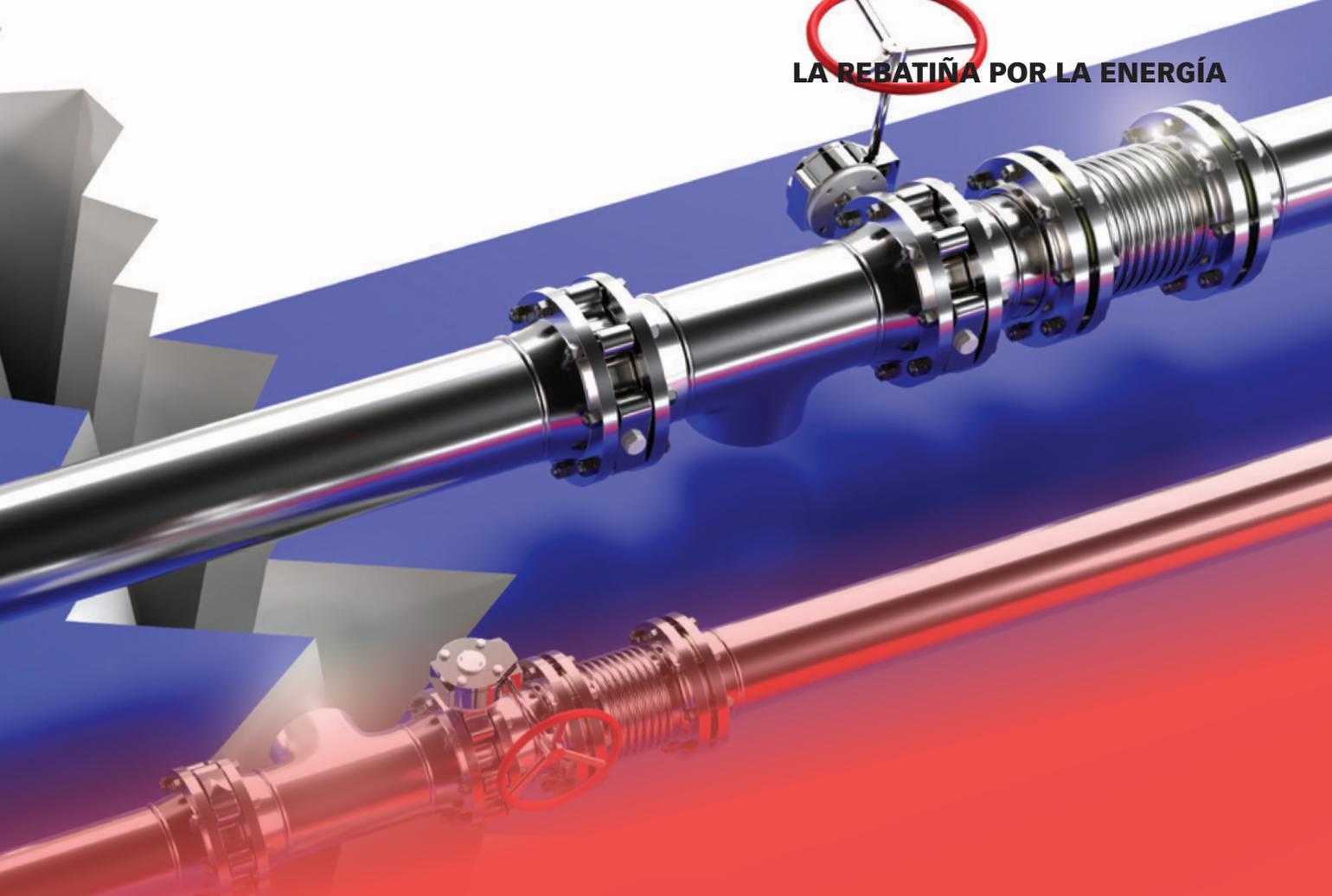




DERROTAR LA CRISIS ENERGÉTICA EUROPEA

La UE necesita un gran pacto para reducir la demanda, incrementar la oferta
y mantener abiertos los mercados energéticos

Jeromin Zettelmeyer, Simone Tagliapietra, Georg Zachmann y Conall Heussaff



El sistema energético de Europa se enfrenta a una crisis sin precedentes. El suministro de gas ruso —fundamental para la calefacción, los procesos industriales y la energía— se ha reducido en más del 80% este año. Los precios mayoristas de la electricidad y el gas se han multiplicado hasta por 15 desde comienzos de 2021, con graves efectos para los hogares y las empresas. El problema bien podría empeorar. Europa podría estar a punto de vivir su primer invierno sin gas ruso, a riesgo de pagar precios más altos, enfrentar desabastecimiento de gas y una gran recesión.

Los gobiernos europeos han comenzado a aplicar un conjunto de políticas de respuesta. Un tipo de políticas se dirige a mitigar el impacto del aumento de los costos en los consumidores y las empresas. Estas políticas incluyen límites a los precios minoristas, tarifas reguladas, programas de apoyo para empresas con alto consumo energético y respaldo de capital o liquidez para empresas energéticas, entre otras formas, incluso mediante la nacionalización. Otro tipo de medidas busca estabilizar y reducir los precios mayoristas y garantizar la seguridad energética. Estas medidas incluyen políticas para incentivar el ahorro energético e incrementar la oferta, pero también para limitar los costos de la energía, en particular los precios mayoristas del gas.

Estas medidas no ofrecen soluciones limpias, por dos razones. En primer lugar, objetivos contrapuestos: los subsidios o la limitación de precios pueden

empeorar el problema subyacente al incrementar la demanda. En segundo lugar, los efectos de contagio transfronterizos: subsidiar el consumo energético puede beneficiar a los consumidores de un país, pero también aumentaría el consumo, lo que daría lugar a precios mayoristas más altos en la Unión Europea y perjudicaría a los consumidores de otros países.

Del análisis de las opciones de política disponibles se obtiene una conclusión clara. El enfoque que mejor aborda ambos problemas es un esfuerzo coordinado por parte de los gobiernos para reducir la demanda energética e incrementar la oferta, al tiempo que se mantienen abiertos los mercados energéticos internos y se protege a los consumidores vulnerables.

Precios altos y volátiles

La principal causa del gran aumento de los precios del gas en Europa es la reducción del suministro ruso. El gas natural licuado (GNL) es la principal opción de sustitución. El costo del GNL se duplicó con creces desde la invasión rusa de Ucrania en febrero.

El incremento de los precios mayoristas de la electricidad refleja el aumento de los precios del gas natural y la insuficiencia de la generación nuclear e hidroeléctrica, que ha tenido que ser complementada con energía de centrales de gas y carbón más caras. Como resultado, la fuente de energía más cara que satisface la demanda en la mayoría de los mercados europeos de energía ahora es el gas. Esto implica que los productores de

La crisis energética presenta un reto inmenso que ningún Estado europeo puede afrontar por sí solo.

energía de costo más bajo están obteniendo beneficios extremadamente altos (a menos que hayan fijado precios más bajos con ventas a término).

En algunos casos, incluso los incrementos en la generación de energía a partir de carbón o gas no han sido suficientes para satisfacer la demanda. Como resultado, los precios han escalado tanto que algunos clientes han dejado de consumir por completo, un fenómeno conocido como “destrucción de la demanda”. Los mercados europeos de la energía se han endurecido hasta el punto de que pequeños cambios en la oferta tienen grandes efectos sobre los precios. Por esta razón, los precios mayoristas de la energía han sido tan volátiles, además de estar tan elevados.

Con el tiempo, esta situación incentivará el aumento de las energías renovables y el uso más eficiente de la electricidad. Un enfoque sería no hacer nada, excepto ofrecer apoyo financiero a las empresas y los hogares hasta que los precios se relajen. Sin embargo, esto podría ser extremadamente caro. Si los gobiernos se hicieran cargo por completo de los incrementos proyectados de los costos de la energía, sumaría con facilidad €1 billón, o aproximadamente el 6% del PIB anual de la UE. Un apoyo masivo del gobierno podría retrasar el ajuste a un nuevo equilibrio de precios y crear la necesidad de incluso más apoyo. El impacto de la crisis en la estabilidad macroeconómica y financiera podría ser devastador debido a la aceleración de la inflación, y podría forzar al Banco Central Europeo a endurecer aún más la política monetaria. Además, el sector energético se enfrentaría a restricciones de liquidez y a insolvencias.

Es necesario hacer algo para abordar el problema de fondo, y reducir el nivel y la volatilidad de los precios de la energía en los mercados mayoristas europeos. Pero ¿qué exactamente?

Límites a los precios mayoristas

Las propuestas de límites de precios son de dos tipos: limitar el precio de las importaciones de gas y poner un tope a los precios mayoristas dentro de la Unión Europea.

Regular los precios de todas las importaciones de gas sería contraproducente, ya que haría imposible atraer gas suficiente a la Unión Europea y daría lugar a precios aún más altos. Un tope solo al gas ruso, dirigido a reducir los beneficios gasísticos del país al tiempo que se disminuyen los costos para Europa,

podría tener más sentido, aunque este enfoque no está exento de riesgos: Rusia no puede redirigir con facilidad sus suministros de gas a otros lugares, por tanto, su interés comercial sería continuar abasteciendo a Europa, aun a precios más bajos. Sin embargo, Rusia ya ha actuado en contra de su propio interés comercial al recortar un 80% sus suministros a Europa. Si tomara represalias e interrumpiera el 20% restante, las cosas empeorarían.

En junio de 2022, España y Portugal adoptaron lo que pasó a conocerse como la “excepción ibérica”, que limitaba el precio del gas utilizado para generar electricidad. Esto limita en la práctica el costo de la electricidad, ya que las centrales de gas suelen determinar el precio marginal. La política ha sido eficaz en la contención de los costos mayoristas de la electricidad en España y Portugal, pero también ha ofrecido un incentivo a los productores ibéricos de energía eléctrica para utilizar más gas en la producción de electricidad. Aplicar de forma amplia el enfoque ibérico a la Unión Europea incrementaría probablemente los precios del gas en detrimento de los consumidores que utilizan directamente gas. Las industrias con un alto consumo de electricidad y de gas se distribuyen de forma desigual en el bloque de la UE, por lo que el mecanismo también tendría consecuencias distributivas entre los Estados miembros.

Una tercera opción es un tope a todas las transacciones en nudos gasísticos de Europa y en mercados y negociaciones extrabursátiles. Estos límites se aplicarían a muchos de los contratos a más largo plazo —entre otros, los contratos con Gazprom, el gigante gasístico ruso de propiedad estatal— que están indexados a los precios de nudos gasísticos. Para garantizar que este tope no comprometa la capacidad de Europa de atraer GNL, un mecanismo de contrato por diferencia podría abonar a los importadores la diferencia entre el precio internacional y el precio europeo. El origen de los fondos sería el presupuesto de la UE. Esto resultaría en precios mayoristas del gas y de la electricidad más bajos. Los contribuyentes correrán con la cuenta, pero serán más que recompensados en forma de precios más bajos y subsidios.

El problema es que sería difícil aplicar un tope en todas las transacciones. La negociación en nudos en los que se aplican topes podría agotarse si los vendedores ofrecen su gas a precios mayores en mercados extrabursátiles. Lo que es más importante, la demanda de gas y electricidad aumentará si se limitan los precios de forma sustancial. Los vendedores extranjeros, en especial Rusia, podrían rechazar el límite y reducir o interrumpir el suministro. También, los compradores extranjeros podrían subsidiar las importaciones de GNL para proteger a sus consumidores, lo que daría lugar a un aumento de la competencia de fuera de la Unión Europea. De esta forma, la demanda superaría

a la oferta, y se necesitaría recurrir al racionamiento para reequilibrar el mercado.

Un gran pacto

Una alternativa a los límites de precios podría ser la adopción de medidas para incrementar la oferta e incentivar el ahorro de energía. Una cuestión que se plantea es cómo hacerlo de forma que también se proteja a los consumidores y se minimicen las perturbaciones ineficientes en términos económicos. Una segunda cuestión es cómo hacerlo de forma que se consideren los efectos de las políticas de cada país sobre otros Estados miembros de la UE.

La respuesta a la primera cuestión sobre protección del consumidor y eficiencia económica podría ser la combinación de pagos de ayuda que no dependan del consumo energético y de subsidios para la reducción de su uso, al tiempo que se mantienen las señales de precios para la reducción de la demanda. Los subsidios podrían ser proporcionales al consumo energético reciente. Otro enfoque es emplear el principio de formulación detrás del “freno al precio de la electricidad” de Alemania. Comienza con el cálculo de las necesidades energéticas de un hogar frugal que realiza un esfuerzo razonable por ahorrar energía. El programa subsidia entonces el precio minorista de la electricidad hasta ese nivel, pero no más. Como resultado, el costo de la electricidad para uso adicional sería mucho mayor que el costo promedio, de forma que se incentiva a los hogares a utilizar el menor número posible de unidades extra.

La respuesta a la segunda cuestión sobre la coordinación de políticas sería un gran pacto en el que los países de la UE acordaran realizar esfuerzos comparables en términos generales para reducir la demanda e incrementar la oferta. El consiguiente problema de los “oportunistas” (*free-rider*) —que los países prefieran no realizar estos esfuerzos o que prefieran ignorar los efectos secundarios en sus vecinos— debe resolverse a nivel político y jurídico mediante regulaciones. Los incentivos financieros, como es el acceso a un fondo de la UE, son una posibilidad.

La Unión Europea ha adoptado los primeros pasos en esta dirección. En julio, los gobiernos de los Estados miembros se comprometieron a reducir la demanda de gas un 15% durante el invierno. En septiembre, apoyaron una regulación que les compromete a cuatro conjuntos de medidas: reducción de la demanda de electricidad, un límite a los ingresos de los productores de energía de bajo costo que se benefician de los altos precios de la electricidad (excepto los que utilizan carbón) una “contribución solidaria” de las empresas de combustibles fósiles (también de los productores de carbón) y apoyo a las pequeñas y medianas empresas. Los productores de energía de bajo costo deben devolver a sus gobiernos

nacionales los beneficios por encima del límite a los ingresos, y estos, a su vez, utilizarán los fondos para financiar el apoyo a los consumidores.

Estas medidas son un primer paso importante, en especial por su énfasis en la reducción coordinada de la demanda de gas y electricidad. Pero ignoran el lado de la oferta. Existen dos conjuntos de iniciativas que podrían abordar ese problema.

En primer lugar, la Unión Europea debería utilizar su poder de compra como segunda economía combinada más importante del mundo, por detrás de Estados Unidos. El bloque podría negociar con los proveedores de gas como un solo comprador. Esto podría ser beneficioso para todas las partes: mientras que la Unión Europea necesita asegurar gas a un precio razonable, los proveedores necesitan contratos a largo plazo para gestionar mejor los planes de inversión. Vivir sin gas ruso significa reemplazar los 150.000 millones de metros cúbicos que Rusia solía exportar anualmente a Europa. La Unión Europea tiene la oportunidad de agrupar esta gran demanda y negociar acuerdos a largo plazo que ofrezcan a los proveedores una corriente de ingresos predecible y que garantice la seguridad y la asequibilidad del gas hacia Europa.

En segundo lugar, la Unión Europea tiene que maximizar la oferta energética interna a corto plazo. Esto exige esfuerzos adicionales por parte de países como los Países Bajos, para aumentar la producción de gas, y de Alemania, para continuar la explotación de centrales nucleares cuyo cierre estaba previsto. Estas medidas son difíciles desde el punto de vista político, pero podrían ser posibles si se basan en la reciprocidad. Además, podría considerarse un fondo conjunto de la UE, por ejemplo, para compensar a los ciudadanos de los Países Bajos por el aumento del riesgo de terremotos asociado con una mayor producción de gas.

Resulta claro que la crisis energética presenta un reto inmenso que ningún Estado europeo puede afrontar por sí solo. Las intervenciones de emergencia, como los límites a los precios del gas, corren el riesgo de empeorar la situación, en especial si se introducen en un mosaico de políticas nacionales no coordinadas. La Unión Europea necesita alcanzar un gran pacto que se base en su fortaleza como bloque económico y establezca el curso de la política energética a nivel de la UE. Las decisiones de hoy en materia de gestión del escaso abastecimiento determinarán el futuro del sistema energético de Europa. Profundizar la integración y acelerar la inversión pueden permitir que Europa supere esta crisis y avance en la transición hacia energías más limpias, renovables y más asequibles. **FD**

JEROMIN ZETTELMEYER es el Director del centro europeo de estudios económicos Bruegel, donde **SIMONE TAGLIAPIETRA** y **GEORG ZACHMANN** son investigadores principales y **CONALL HEUSSAFF** es asistente de investigación.