



ANÁLISIS DEL IMPACTO ECONÓMICO DE LA SUPRESIÓN DEL PEAJE DE RESPALDO EN EL REAL DECRETO 900/2015 SOBRE AUTOCONSUMO

Unión Española Fotovoltaica (UNEF)

Enero de 2017

RESUMEN EJECUTIVO

- El informe realizado por la SEE es inflacionista.
- El informe realizado por la SEE reconoce que el autoconsumo tendría un impacto directo en la bajada del precio del pool eléctrico.
- El autoconsumo fotovoltaico tiene un impacto económico para el Estado inferior a 1 M€.
- Si se ingresasen en el sistema en un año 100 MW de autoconsumo fotovoltaico, el saldo positivo en retornos fiscales y costes anuales evitados al Estado supondrían 73 M€, con una pérdida de ingresos no superior a 5 M€.
- El saldo positivo procedente del ahorro anual en eficiencia, emisiones de CO₂ evitadas y en importaciones de combustibles fósiles para 100 MW se estiman en unos 7,6 M€.

INTRODUCCIÓN

El pasado 14 de octubre de 2016, la Secretaría de Estado de Energía (SEE) del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, actualmente el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital (MINETAD), presentó ante el Congreso de los Diputados un Informe sobre la Proposición de Ley 122-17 CPL 2360 sobre medidas urgentes de fomento del autoconsumo eléctrico del grupo parlamentario de Ciudadanos.

En este informe, el Gobierno manifiesta su disconformidad respecto a dicha proposición por tener un impacto presupuestario con una consecuente menor recaudación tributaria, asociada a una menor recaudación de los siguientes impuestos:

- Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)
- Impuesto Especial de Electricidad
- Impuesto sobre el valor de la producción de energía eléctrica

En el análisis realizado, la SEE concluye que el impacto económico en impuestos que dejarían de recaudarse sería de 235 M€ en total, 162 M€ si se estima que el 2% del consumo eléctrico se produce con autoconsumo (cifra que afirman que proviene de las “apreciaciones” del sector, sin especificar la fuente ni utilizar los datos oficiales del Registro de Autoconsumo del MINETAD) y 73 M€ adicionales en el supuesto de que se introdujera el balance neto.

Adicionalmente, se concluye que la pérdida de recaudación de peajes de 50 M€ anuales por no hacer frente a los cargos variables del sistema, tendría un impacto en que se incrementaría en 10 M€ la aportación que los Presupuestos Generales del Estado (PGE) realiza al sistema eléctrico.

El objetivo del análisis realizado por UNEF sobre EL IMPACTO ECONÓMICO DE LA SUPRESIÓN DEL PEAJE DE RESPALDO EN EL REAL DECRETO 900/2015 SOBRE AUTOCONSUMO, es demostrar con argumentos sólidos y datos oficiales el impacto real actual del Autoconsumo sobre los Ingresos y la recaudación de impuestos del sistema, con el objetivo de verificar los datos proporcionados por la SEE y analizar el impacto real de la fotovoltaica sobre el conjunto de las instalaciones de autoconsumo.

RESUMEN

- El Informe de la Secretaría de Estado de Energía determina que el impacto económico en impuestos que dejarían de recaudarse sería de 235 M€ en total, 162 M€ si se estima que el 2% del consumo eléctrico se produce con autoconsumo y 73 M€ adicionales si se introdujera el balance neto.
- El 2% del consumo eléctrico que estima el informe se cifra en base a las apreciaciones del sector, sin especificar la fuente ni utilizar los datos oficiales del Registro de Autoconsumo del MINETAD.
- Según el Registro de Autoconsumo del MINETAD la cobertura actual de la demanda con autoconsumo es del 1,19%. Siendo **el porcentaje de las instalaciones de autoconsumo que están sujetas al pago del peaje de respaldo de solo el 0,46%. Asimismo las instalaciones autoconsumo fotovoltaico constituyen el 0,01%.**
- El MINETAD recoge en el Informe que una mayor penetración del autoconsumo tendría un impacto negativo ya que estaría relacionado con una bajada directa del precio del pool. Sin embargo, esto debería considerarse como positivo para el sistema ya que implica una reducción de la facturación para los consumidores.
- **El precio medio de mercado pool previsto para 2017 será de 42,31 €/MWh** según la Orden de Peajes elaborada por la propia SEE y no de 50 €/MWh como supone el Informe de la SEE.
- **De los 172 M€ de impacto económico estimado por el Gobierno, atendiendo solo al autoconsumo renovable, estaríamos hablando de un impacto de 21,5 M€, y considerando solo el autoconsumo fotovoltaico, esta cifra descendería por debajo del millón de euros.**
 - En el escenario supuesto por el Informe de la SEE de un precio medio del pool de 50 €/MWh, **la pérdida de ingresos en impuestos** bajaría desde los 74 M€ estimados por el Gobierno, hasta 9,5 M€ considerando todas las tecnologías renovables, y **sería solo de 0,4 M€ si solo consideramos al autoconsumo fotovoltaico.**
 - **La pérdida de ingresos en impuestos asociada a una menor demanda en el Pool** bajaría desde los 74 M€ estimados por el Gobierno, hasta 9,5 M€ considerando todas las tecnologías renovables, y **sería solo de poco más de 0,4 M€ si solo consideramos al autoconsumo fotovoltaico.**
 - **La pérdida de impuestos recaudados por ingresos por peajes** bajaría desde los 14 M€ estimados por el Gobierno, hasta 1,5 M€ considerando todas las tecnologías renovables, y **sería solo de un poco más de 67.000 € si solo consideramos al autoconsumo fotovoltaico.**
 - **La aportación extra de los PGE**, por su parte no serían los 10 M€ estimados por el Gobierno, sino de 1,1 M€ considerando todas las tecnologías renovables, y **sería solo de un poco más de 49.000 € si solo consideramos al autoconsumo fotovoltaico.**

- **En el supuesto que se ingresasen en el sistema en un año 100 MW de autoconsumo fotovoltaico**, el saldo positivo en retornos fiscales y costes anuales evitados al Estado supondrían 73 M€.
- En este escenario, la pérdida de ingresos no sería superior a 5 M€, por lo que en cualquier caso el saldo sería positivo para el Estado con ingresos de más de 68 M€.
- Adicionalmente, habría que considerar el saldo positivo procedente del ahorro anual en eficiencia, emisiones de CO₂ evitadas y en importaciones de combustibles fósiles que para 100 MW_p se estiman en unos 7,6 M€.
- En el informe de la SEE se alude al impacto negativo que tendría la simplificación administrativa, el no gravamen a las instalaciones de autoconsumo y la reducción del régimen sancionador, ya que conllevaría una reducción de las recaudaciones asociadas a las sanciones administrativas.
- Sin embargo, no se considera que un régimen administrativo, técnico y económico favorable al autoconsumo favorecería a la creación de un marco legal estable que incentivaría a los agentes del sector a la correcta legalización de las instalaciones, eliminando la posibilidad de fraude.

SUPUESTOS

El informe de la SEE estima que el 2% del consumo eléctrico se produce con autoconsumo, cifra que citan según las apreciaciones del sector.

Actualmente, y atendiendo al registro de autoconsumo del MINETAD, existe una potencia instalada de autoconsumo de unos 867,5 MW, que están distribuidos en instalaciones de cogeneración, biomasa, biolíquido y biogás, energías residuales, eólica, fotovoltaica, hidroeléctrica, motores diésel y otras centrales térmicas.

De acuerdo con la potencia total instalada a nivel nacional (peninsular y no peninsular), en torno a unos 105 GW, el autoconsumo que engloba todas las tecnologías presentes en el Registro representa un 0,82% de la potencia instalada en España.

Teniendo en cuenta valores de consumo eléctrico de Red Eléctrica de España, se estima que aproximadamente de los 265.000 GWh demandados, el autoconsumo generó en 2016 unos 3.000 GWh, lo que supone una cobertura de la demanda por parte del autoconsumo del 1,19% actualmente.

De estos 3.000 GWh, el autoconsumo generado con instalaciones renovables es de 576 GWh, lo que supone un 0,22% de cobertura de la demanda, y si solo nos fijamos en las instalaciones fotovoltaicas, este porcentaje decae hasta el 0,01%.

% Cobertura Demanda con autoconsumo según la SEE	2,00%
% Cobertura Demanda con autoconsumo instalado	1,19%
% Cobertura Demanda con autoconsumo solo Renovable	0,22%
% Cobertura Demanda con autoconsumo solo Fotovoltaica	0,01%

Fuente: Elaboración Propia (UNEF) con datos del Registro de Autoconsumo del MINETAD

No obstante, debe considerarse que el autoconsumo en instalaciones de cogeneración está exento del pago del peaje de respaldo según la Disposición transitoria cuarta “Exenciones transitorias de los cargos asociados a los costes del sistema y el cargo por otros servicios del sistema” en el Real Decreto 900/2015, esto supone que aproximadamente el 95% de las instalaciones de cogeneración no asumirán el pago de estos cargos hasta el 1 de enero de 2020.

Así que el porcentaje de las instalaciones de autoconsumo que están sujetas al pago del peaje de respaldo se reduce del 1,19% al 0,46%.

IMPACTO DIRECTO POR MENOR RECAUDACIÓN EN EL POOL ELÉCTRICO

Según el informe de la SEE el valor económico del Pool Eléctrico son unos 11.000 M€ anuales, que se corresponden con un precio medio del Pool Eléctrico de 50 €/MWh. Por lo tanto, el 2% del consumo suponen 220 M€ que no se negociarían en el mercado, de los que estaría asociada una pérdida de impuestos:

- Impuesto de Generación (7%):	15 M€
- Impuesto Especial de Electricidad (5,11%):	11 M€
- IVA (21%):	48 M€
- Total:	74 M€

Considerando valores reales de la actual potencia instalada de autoconsumo y el supuesto de un precio medio de 50 €/MWh, la pérdida de recaudación del Pool Eléctrico sería de:

Tipo de Demanda AC	% Cobertura Demanda AC	Precio Medio Pool (€/MWh)	Disminución de ingresos en el mercado
Demanda con AC Total instalado	0,46%	€ 50,00	€ 59.817.789,55
Demanda con AC solo Renovable	0,22%	€ 50,00	€ 28.835.983,55
Demanda con AC solo Fotovoltaica	0,01%	€ 50,00	€ 1.257.474,51

Fuente: Elaboración Propia (UNEF)

Es decir, que el valor real de la pérdida de recaudación del Pool Eléctrico considerando los datos del Registro de Autoconsumo, no es de 220 M€ sino de casi 29 M€ para todo el autoconsumo renovable y 1,2 M€ para el autoconsumo fotovoltaico.

Por lo que la pérdida de impuestos asociada a la disminución de ingresos en el mercado tendría un valor de:

% Cobertura Demanda AC	Impuesto Generación	Impuesto Especial Electricidad	IVA	IMPUESTOS DIRECTOS PERDIDOS €
	7%	5,11%	21%	
0,46%	€ 10.736.548,01	€ 7.837.680,04	€ 32.209.644,02	€ 19.805.670,12
0,22%	€ 2.018.518,85	€ 1.473.518,76	€ 6.055.556,55	€ 9.547.594,15
0,01%	€ 88.023,22	€ 64.256,95	€ 264.069,65	€ 416.349,81

Fuente: Elaboración Propia (UNEF)

Con ello, se comprueba que **la pérdida de ingresos en impuestos** bajaría desde los 74 M€ estimados por el Gobierno, hasta 9,5 M€ considerando todas las tecnologías renovables, y **sería solo de 0,4 M€ si solo consideramos al autoconsumo fotovoltaico**.

Por otra parte, el precio de mercado previsto para 2017 según la Memoria del Análisis de impacto normativo de la propuesta de orden por la que se establecen los peajes de acceso de energía eléctrica **para 2017 el precio medio para el mercado pool será de 42,31 €/MWh**, y no de 50 €/MWh como supone el informe de la SEE, por lo que el impacto económico sería aún menor, como vemos en la tabla siguiente:

Tipo de Demanda AC	% Cobertura Demanda AC	Precio Medio Pool (€/MWh)	Disminución de ingresos en el mercado
Demanda con AC Total instalado	0,46%	€ 42,31	€ 58.621.433,76
Demanda con AC solo Renovable	0,22%	€ 42,31	€ 28.259.263,88
Demanda con AC solo Fotovoltaica	0,01%	€ 42,31	€ 1.232.325,02

% Cobertura Demanda AC	Impuesto Generación	Impuesto Especial Electricidad	IVA	IMPUESTOS DIRECTOS PERDIDOS €
	7%	5,11%	21%	
0,46%	€ 3.543.246,95	€ 2.586.570,27	€ 10.629.740,84	€ 16.759.558,06
0,22%	€ 1.708.070,65	€ 1.246.891,57	€ 5.124.211,95	€ 8.079.174,17
0,01%	€ 74.485,24	€ 54.374,23	€ 223.455,73	€ 352.315,21

IMPACTO POR MENOR DEMANDA Y PRECIO EN EL POOL ELÉCTRICO

Según el informe de la SEE se estima que retirar el 2% de la generación del Pool equivale a una caída en el precio del mismo de 1 €/MWh, tomando como referencia lo que ha supuesto el incremento de la interconexión con Francia. Por lo que el 2% del consumo suponen otros 220 M€ que no se negociarían en el mercado, de los que estaría asociada otra pérdida de impuestos de 74 M€.

Considerando valores reales de la actual potencia instalada de autoconsumo y el menor cambio en el precio del Pool debido a la actual menor penetración de autoconsumo en el sistema, la pérdida de recaudación del Pool Eléctrico sería de:

Tipo de Demanda AC	%Cobertura Demanda AC	Precio Medio Pool Nuevo Escenario (€/MWh)	Valor Económico del Pool por AC Nuevo Escenario
Demanda con AC Total instalado	0,46%	€ 49,768	€ 59.540.416,49
Demanda con AC solo Renovable	0,22%	€ 49,888	€ 28.771.526,11
Demanda con AC solo Fotovoltaica	0,01%	€ 49,995	€ 1.257.351,93

Fuente: Elaboración Propia (UNEF)

El precio medio del pool en este nuevo escenario se ha calculado en base a la cobertura de la demanda realizada por las instalaciones de autoconsumo inscritas en el registro, resultando este precio medio inferior a la estimación realizada por el MINETAD en la que se reconoce que una penetración del autoconsumo del 2% supondría una bajada del precio del pool de 1 €/MWh.

Por lo que la pérdida de impuestos asociada sería de:

%Cobertura Demanda AC	Impuesto Generacion	Impuesto Especial Electricidad	IVA	IMPUESTOS ASOCIADOS A MENOR DEMANDA PERDIDOS €
	7%	5,11%	21%	
%0,46	€ 4.167.829,15	€ 3.042.515,28	€ 12.503.487,46	€ 19.713.831,90
%0,22	€ 2.014.006,83	€ 1.470.224,98	€ 6.042.020,48	€ 9.526.252,29
0,01%	€ 88.014,64	€ 64.250,68	€ 264.043,91	€ 416.309,22

Fuente: Elaboración Propia (UNEF)

Se demuestra por tanto, que **la pérdida de ingresos en impuestos asociada a una menor demanda en el Pool** bajaría desde los 74 M€ estimados por el Gobierno, hasta 9,5 M€ considerando todas las tecnologías renovables, y **sería solo de poco más de 0,4 M€ si solo consideramos al autoconsumo fotovoltaico.**

PÉRDIDA DE INGRESOS POR PEAJES E IMPUESTOS PERDIDOS ASOCIADOS A ESTOS INGRESOS POR PEAJES

Según el informe de la SEE se estima que los costes del sistema equivalen a unos 18.000 M€, de los cuales unos 11.000 M€ son cargos, de los que aproximadamente el 75% provienen de los peajes. Es decir, los peajes cubrirían unos 8.400 M€ de los cargos, de los cuales aproximadamente el 30% se paga como cargo variable, unos 2.500 M€.

Siempre según la SEE, retirar el 2% por autoconsumo, equivaldría a una pérdida de recaudación de unos 50 M€ en peajes, a los que estaría asociada otra pérdida de impuestos de 14 M€.

Considerando valores reales de la actual potencia instalada de autoconsumo, la pérdida de impuestos asociada sería de:

%Cobertura Demanda AC	Pérdida de Ingresos por Peajes (€)	Impuesto Especial Electricidad	IVA	PÉRDIDA DE IMPUESTOS RECAUDADOS POR INGRESOS POR PEAJES (€)
		5,11%	21%	
0,46%	€ 11.806.769,38	€ 730.024,36	€ 2.479.421,57	€ 3.209.445,93
0,22%	€ 5.691.614,65	€ 351.918,23	€ 1.195.239,08	€ 1.547.157,30
0,01%	€ 248.198,93	€ 15.346,39	€ 52.121,78	€ 67.468,16

Fuente: Elaboración Propia (UNEF)

Se pone de manifiesto así que la pérdida de impuestos recaudados por ingresos por peajes bajaría desde los 14 M€ estimados por el Gobierno, hasta 1,5 M€ considerando todas las tecnologías renovables, y sería solo de un poco más de 67.000 € si solo consideramos al autoconsumo fotovoltaico.

El cálculo de la pérdida de ingresos por peajes se ha realizado suponiendo que la penetración del autoconsumo tiene una distribución por tarifas equivalente a:

Tarifa tipo 2	10%
Tarifa tipo 3	30%
Tarifa tipo 6	60%

Esta distribución se ha estimado considerando el periodo de retorno de las inversiones asociadas a los distintos tipos de consumidores. Así, se prevé que habrá una mayor penetración de autoconsumo en los sectores de servicios (tarifa tipo 3) e industrial (tarifa tipo 6).

APORTACIÓN ADICIONAL POR LOS PGE POR LA PÉRDIDA DE INGRESOS POR PEAJES

Según el informe de la SEE retirar el 2% por autoconsumo equivaldría a una pérdida de recaudación de unos 50 M€ en peajes por no hacer frente a los cargos variables del sistema. Si para corregir este desajuste se cargase proporcionalmente a la aportación que realizan los PGE, esta disminución de ingresos implicaría adicionalmente un incremento de 10 M€ por parte de los PGE al sistema eléctrico.

Considerando el cálculo realizado por el Gobierno, y aplicándolo a situación actual de instalaciones de autoconsumo, el escenario quedaría como sigue:

Tipo de Demanda AC	% Cobertura Demanda AC	Pérdida de Ingresos por Peajes (€)	APORTACIÓN EXTRA DE LOS PGE (€)
Demanda con AC Total instalado	0,46%	€ 11.806.769,38	€ 2.331.836,95
Demanda con AC solo Renovable	0,22%	€ 5.691.614,65	€ 1.124.093,89
Demanda con AC solo Fotovoltaica	0,01%	€ 248.198,93	€ 49.019,29

Fuente: Elaboración Propia (UNEF)

Además, se aclara que la aportación extra que se debería realizar desde los PGE para contrarrestar la pérdida de ingresos no serían los 10 M€ estimados por el Gobierno, sino de 1,1 M€ considerando todas las tecnologías renovables, y sería solo de 49.000 € si solo consideramos al autoconsumo fotovoltaico.

El cálculo de la pérdida de ingresos por peajes se ha realizado suponiendo que la penetración del autoconsumo tiene una distribución por tarifas equivalente a:

Tarifa tipo 2	10%
Tarifa tipo 3	30%
Tarifa tipo 6	60%

Esta distribución se ha estimado considerando el periodo de retorno de las inversiones asociadas a los distintos tipos de consumidores. Así, se prevé que habrá una mayor penetración de autoconsumo en los sectores de servicios (tarifa tipo 3) e industrial (tarifa tipo 6).

CONCLUSIONES

En el análisis realizado, UNEF ha comprobado que el informe realizado por la SEE es desacertado y excesivo, no cita fuentes oficiales para justificar la información dada ni explica cómo se han obtenido los datos que muestran.

En el análisis realizado y expuesto anteriormente se justifica que el impacto económico en impuestos que dejarían de recaudarse no sería de 164 M€ (excluyendo el balance neto) si se estima que el 2% del consumo eléctrico se produce con autoconsumo, ni se incrementaría en 10 M€ la aportación que los PGE realiza al sistema eléctrico. Además, es oportuno destacar que el balance neto no se considera actualmente y no es una solicitud que se haya realizado desde el sector.

También, el dato del 2% del consumo eléctrico producido por autoconsumo no tiene ninguna justificación oficial, como se ha demostrado.

Atendiendo al estudio realizado, se puede concluir que el impacto real del autoconsumo es:

Tipo de Demanda AC	%Cobertura Demanda AC	IMPUESTOS DIRECTOS PERDIDOS €	IMPUESTOS ASOCIADOS A MENOR DEMANDA PERDIDOS €	PÉRDIDA DE IMPUESTOS RECAUDADOS POR INGRESOS POR PEAJES (€)	APORTACIÓN EXTRA DE LOS PGE (€)
Demanda con AC Total instalado	0,46%	€ 19.805.670,12	€ 19.713.831,90	€ 3.209.445,93	€ 2.331.836,95
Demanda con AC solo Renovable	0,22%	€ 9.547.594,15	€ 9.356.642,27	€ 1.547.157,30	€ 1.124.093,89
Demanda con AC solo Fotovoltaica	0,01%	€ 416.349,81	€ 408.022,81	€ 67.468,16	€ 49.019,29

Fuente: Elaboración Propia (UNEF)

Tipo de Demanda AC	%Cobertura Demanda AC	PÉRDIDA DE INGRESOS TOTALES €
Demanda con AC Total instalado	0,46%	€ 45.060.785
Demanda con AC solo Renovable	0,22%	€ 21.575.487
Demanda con AC solo Fotovoltaica	0,01%	€ 940.860

Fuente: Elaboración Propia (UNEF)

Es decir, de los 172 M€ de impacto económico estimado por el Gobierno, atendiendo solo al autoconsumo renovable, estaríamos hablando de un impacto de 21,5 M€, y considerando solo el autoconsumo fotovoltaico, esta cifra descendería por debajo del millón de euros.

Además, según la información que acompaña a la propuesta de Orden por la que se establecen los peajes de acceso de energía eléctrica para 2017 que elabora el MINETAD, la

previsión de ingresos por cargos de autoconsumo para el ejercicio 2017 son nulos, por lo que el impacto económico de la pérdida de recaudación por el cobro a los autoconsumidores del peaje de respaldo es inexistente.

Según los cálculos realizados por UNEF, en el supuesto de que anualmente ingresasen en el sistema 100 MW_p de instalaciones de autoconsumo fotovoltaico doméstico y de los sectores servicios e industrial, el saldo positivo en retornos fiscales y costes anuales evitados al Estado supondrían un saldo positivo de 73 M€.

Glob. consumidores	1	Potencia Fotovoltaica del parque total en explotación (MWp)	100
	2	Cifra de negocio anual agregada (actividad de arrastre) (€)	312.003.173
	3	Empleos directos estructurales a tiempo completo	1.300
	4	Retornos netos anuales al Estado (€)	58.848.581
	5	Costes anuales evitados al Estado (€)	14.038.026
	6	Saldo positivo en 2017 para el Estado (€)	72.886.607
	7	Ahorro anual en eficiencia (energía eléctrica y primaria no perdida) (MWh)	154.015
	8	Ahorro anual por emisiones de CO ₂ evitadas (€)	699.596
	9	Ahorro anual en importaciones de combustible fósil (€)	6.931.452
	10	Saldo positivo en 2017 en la balanza comercial (€)	7.631.048

Dado que actualmente según el Registro existen 14 MW de autoconsumo fotovoltaico que se corresponden con una pérdida de ingresos en el sistema inferior a 1 M€, en el supuesto que se ingresasen en el sistema en un año 100 MW, la pérdida de ingresos no sería superior a 5 M€, por lo que en cualquier caso el saldo sería positivo para el Estado con ingresos de más de 68 M€.

Adicionalmente, habría que considerar el saldo positivo procedente del ahorro anual en eficiencia, emisiones de CO₂ evitadas y en importaciones de combustibles fósiles que para 100 MW_p se estiman en unos 7,6 M€.

Cabría esperar que otros sectores energéticos tuvieran un impacto similar al incentivar el desarrollo del autoconsumo y también generarían un impacto con resultado de saldo positivo para el Estado.

Además, en el informe de la SEE se alude al impacto negativo que tendría la simplificación administrativa, el no gravamen a las instalaciones de autoconsumo y la reducción del régimen sancionador, ya que conllevaría una reducción de las recaudaciones asociadas a las sanciones administrativas.

Sin embargo, no se considera que un régimen administrativo, técnico y económico favorable al autoconsumo favorecería a la creación de un marco legal estable que incentivaría a los agentes del sector a la correcta legalización de las instalaciones, eliminando la posibilidad de fraude.