

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 13.6.2008
COM(2008)384 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO
Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

Enfrentarse al desafío de la subida de los precios del petróleo

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

Enfrentarse al desafío de la subida de los precios del petróleo

1. INTRODUCCIÓN

El mundo ha disfrutado en la última década de un largo período de crecimiento. La globalización y el desarrollo de grandes economías emergentes como China y la India han ayudado a millones de personas a salir de la pobreza y emprender el camino de la prosperidad. La UE también se ha beneficiado, ampliando sus mercados de bienes y servicios y creando nuevos empleos para los europeos. Sin embargo, gran parte de este crecimiento se ha basado en la suposición de que las materias primas necesarias para apoyar el incremento del consumo seguirían siendo abundantes y fácilmente accesibles. Cada vez es más obvio que muchas materias primas no son inagotables y que la presión del incremento de la demanda hará subir los precios de aquéllas cuya oferta es escasa. Ello nos acaba de ser recordado con particular intensidad, al haberse disparado los precios de los productos alimenticios y del petróleo. Si bien es claramente necesario que los Gobiernos actúen a corto plazo para amortiguar el impacto en las partes más vulnerables de nuestra sociedad, también es claramente necesario un cambio a más largo plazo hacia maneras más sostenibles de producir y consumir. La UE ha sido la primera en transmitir este mensaje en sus exhortaciones para combatir el cambio climático. Hay serios motivos de seguridad, económicos, sociales y ambientales para promover una mayor eficiencia energética, así como el desarrollo de alternativas sostenibles a los combustibles fósiles. La finalidad de la presente Comunicación es proporcionar una base para debatir en el Consejo Europeo, así como con los socios y otras partes interesadas de la UE, la manera de adaptarnos a la subida de los precios del petróleo en los próximos años. Hay un claro vínculo entre el análisis y las recomendaciones expuestas en el presente documento y en la reciente Comunicación de la Comisión sobre los precios de los productos alimenticios¹. Considerados conjuntamente, ofrecen un marco para ayudar a los Estados miembros a hacer frente al impacto inmediato del considerable incremento de los precios y a buscar maneras a medio y largo plazo para ajustarse a las nuevas restricciones de los recursos, con el fin de convertir los desafíos en oportunidades.

Los precios internacionales del petróleo han alcanzado recientemente un máximo absoluto. Los cálculos indican que los elevados precios actuales del petróleo tendrán un impacto a largo plazo, reduciendo el crecimiento y aumentando la inflación en la economía de la UE. Debido a la subida de los costes de los insumos y del transporte, los elevados precios del combustible incrementan los precios de los productos alimenticios. Estos elevados niveles de precios están reduciendo el poder adquisitivo de todos los ciudadanos de la UE, con un mayor impacto en las familias de renta más baja, y están dejando sentir su peso en las actividades empresariales. Los sectores con un consumo intensivo de energía, así como el transporte y la agricultura y, en particular, la pesca, son los más afectados y se enfrentan a un difícil proceso de ajuste. A nivel mundial, la subida de los precios del petróleo supone una considerable transferencia de ingresos de los países consumidores de petróleo a los países productores de petróleo, y de la

¹ COM(2008) 321.

UE a un pequeño número de terceros países. Por ejemplo, el aumento de los precios medios del petróleo en este año frente a los niveles de 2007 se traduciría en un aumento de unos 80 000 millones de euros en la transferencia anual de ingresos de la UE a los países productores de petróleo.

Aunque la proporción de los costes energéticos en su PIB haya disminuido, la economía de la UE depende más hoy día del petróleo importado de lo que dependía en 1995², por lo que es más vulnerable al impacto de las fluctuaciones de precios. Cuando en el pasado se produjeron bruscas subidas de precios, fueron en su mayor parte consecuencia de factores temporales. Esta vez, los elevados precios del petróleo se derivan de un cambio estructural en el equilibrio entre la oferta y la demanda de petróleo en la economía mundial, de modo que es probable que los elevados precios del petróleo se mantengan a medio y a largo plazo.

La UE se ha anticipado a este cambio estructural con sus decisiones orientadas hacia el ahorro de energía, el desarrollo de energías renovables y la transformación de su economía en una economía con escasas emisiones de CO₂ y de gran eficiencia energética, menos dependiente de las importaciones de energía. Tomar cuanto antes medidas decisivas permitirá a la economía de la UE mantener su competitividad y flexibilidad en el mercado globalizado de productos, servicios y materias primas. También supondrá nuevas oportunidades para la investigación, la innovación y la inversión, que podrán ser aprovechadas por las empresas de la UE.

La respuesta estratégica a la actual perturbación del precio del petróleo debería, pues, facilitar estos ajustes y ayudar a las economías de la UE a adaptarse al nuevo entorno de precios del petróleo. Este proceso deberá ir acompañado por medidas efectivas para amortiguar el impacto a corto plazo de estos ajustes en los ámbitos más vulnerables de nuestra sociedad. Con todo, debemos también aprender de los errores del pasado, por lo que dichas medidas deberán tener objetivos específicos y no deberán crear nuevos efectos distorsionadores. Al mismo tiempo, deberá garantizarse la seguridad del suministro energético de la UE para reducir la vulnerabilidad ante otras posibles fluctuaciones de precios en el mercado internacional.

2. LA BRUSCA SUBIDA DE LOS PRECIOS DEL PETRÓLEO

Estos últimos meses, los precios del petróleo han experimentado un fuerte y repentino aumento, alcanzando su más alto nivel, en términos reales, desde el final de la década de los setenta. A finales de mayo, el petróleo crudo Brent se negoció a unos 132 euros por barril, más del doble del nivel de hace un año. El precio medio del petróleo en los primeros cinco meses de 2008 se puso en 105 euros, frente a una media de alrededor de 73 euros por barril en 2007, cuando los precios ya se habían triplicado con respecto al nivel de 2002 (25 euros). Los movimientos de los tipos de cambio y, en especial, la depreciación del dólar, han atenuado ligeramente el impacto de estos aumentos en la economía de la UE. Sin embargo, en mayo de 2008, los precios en euros eran un 90 % más altos que a principios de 2007.

Los precios al consumo de los combustibles han aumentado considerablemente en la UE tras la evolución de los precios del petróleo crudo. Aunque el aumento en porcentaje sea más

² En 2007, el índice de dependencia energética de la UE respecto del petróleo se incrementó hasta un 82,2 % frente a un 74,4 % en 1995. Eurostat, Indicadores de energía, transporte y medio ambiente, edición de 2007.

reducido para los precios al consumo debido a la incidencia de los impuestos, los precios medios al consumo en la UE-27 han aumentado un 6 % en el caso de la gasolina (Euro-super 95), un 14 % en el del gasóleo y un 17 % en el del fuel para calefacción desde principios de año. En ciertos sectores, como el del combustible para el transporte marítimo y el transporte aéreo, que están libres de impuestos, el aumento del porcentaje ha sido más alto.

Los precios del carbón y del gas han seguido la misma tendencia, aumentando con la misma o mayor rapidez que los precios del petróleo durante los últimos 12 meses. Ello significa que el incremento de los precios del petróleo se ha traducido en un incremento de los costes energéticos, presionando a los servicios públicos europeos para que suban sus precios.

Los niveles de los precios reales actuales se sitúan por encima del nivel máximo alcanzado a principios de la década de los ochenta. La evolución de los precios del petróleo crudo indica³ que los precios elevados no son algo excepcional. Sin embargo, en 2001, los precios reales, tras permanecer a un nivel constante durante más de una década, iniciaron un movimiento ascendente constante, con una brusca aceleración en 2007. Los analistas predicen que los precios pueden seguir siendo igual de elevados o aumentar aún más en los próximos meses.

3. ¿POR QUÉ HAN AUMENTADO LOS PRECIOS? UNA COMPLEJA INTERACCIÓN DE FACTORES VINCULADOS A LA OFERTA Y LA DEMANDA

3.1. El incremento actual de los precios del petróleo es en gran parte el resultado de un cambio estructural importante de la oferta y de la demanda de petróleo en la economía mundial

El suministro de petróleo, que se mantiene constante o incluso se está reduciendo ligeramente, se esfuerza por mantener el mismo ritmo que la creciente demanda mundial. Las anteriores perturbaciones del precio del petróleo, como la de la década de los setenta, habían sido inducidas por las restricciones de suministro impuestas por los países productores. Esta vez se ha producido una interacción de un complejo conjunto de factores vinculados a la oferta y la demanda, lo que ha disparado los precios.

El consumo de petróleo en los países de la OCDE está disminuyendo. Un crecimiento económico más lento, unos precios más elevados y las políticas de eficiencia energética explican la disminución de la demanda de los países de la OCDE a partir de 2005. El Organismo Internacional de la Energía espera que esta tendencia se mantenga en 2008.

El crecimiento de la demanda en el resto del mundo es apoyado por las economías emergentes, en especial China y la India. Se prevé que las importaciones netas de petróleo en estos dos países combinados se incrementarán de 5,4 millones de barriles/día (mb/d) en 2006 a 19,1 mb/d en 2030, más que las importaciones combinadas actuales de los Estados Unidos y de Japón⁴. La demanda también se está incrementando rápidamente en los países productores de Oriente Medio y Asia. El crecimiento de la demanda fuera de la OCDE en 2008 supone el 3,7 % o 1,4 mb/d. Este aumento se explica por el crecimiento económico y los ingresos adicionales de las exportaciones de petróleo.

³ La cesta de la OPEP, que se halla muy próxima al coste de suministro de petróleo crudo de la UE-27.

⁴ Agencia Internacional de la Energía, Perspectivas mundiales de la energía 2007.

Por otra parte, en muchos países la demanda está apoyada por las subvenciones existentes para los combustibles, concebidas para proteger a los consumidores nacionales contra el crecimiento de los precios. Estas subvenciones son muy costosas para las finanzas públicas, dado que desvían recursos que deberían haberse destinado a las políticas de desarrollo y crecimiento a más largo plazo. Algunos países han manifestado su intención de interrumpir o reducir sus controles o subvenciones de precios (Malasia, la India, Indonesia, Taiwán y Tailandia). De momento China está manteniendo sus limitaciones de precios para frenar la inflación.

En este contexto, es improbable a corto plazo que la producción de petróleo mantenga el mismo ritmo que la fuerte y constante demanda.

Una amplia gama de obstáculos e incertidumbres influyen en el grado y la velocidad en que la capacidad disponible puede dedicarse a la producción. Muchos de los yacimientos petrolíferos existentes han alcanzado la madurez y tienen una capacidad decreciente de producción. La AIE calcula que cada año son necesarios 3 millones de barriles adicionales al día de nuevo suministro para compensar la disminución del suministro existente.

El número y la dimensión de los nuevos campos petrolíferos se está reduciendo. Los bajos precios estables del pasado y la incertidumbre sobre el nivel futuro de la demanda han reducido la exploración de nuevos campos petrolíferos y la inversión en tecnología. Perforar nuevos yacimientos de petróleo y ponerlos a producir es costoso y requiere un largo plazo. El coste de desarrollar un yacimiento petrolífero es dos veces más alto hoy día que hace tres años. Muchos de los nuevos campos potenciales están en «depósitos no convencionales», en zonas difíciles para alcanzar, por ejemplo arenas o esquistos bituminosos. Los elevados impuestos sobre la extracción establecidos por algunos países productores pueden también desalentar las nuevas inversiones en las fases iniciales. Dicho de otra manera, hoy día se requieren precios más altos para apoyar el desarrollo de nuevos suministros. Además de las consideraciones de costes, la explotación de «depósitos no convencionales» tendría consecuencias muy negativas para el medio ambiente, incluidas mayores emisiones de gases de efecto invernadero en comparación con las fuentes convencionales de energía. Otra complicación es la escasez de equipo y personal dotado de las cualificaciones tecnológicas y los conocimientos de ingeniería necesarios para trabajar en nuevas exploraciones.

El máximo potencial para un mayor desarrollo de la producción de petróleo está concentrado en Oriente Medio y los países de la OPEP, donde las empresas de gestión estatal dominan la extracción y la producción. Las empresas nacionalizadas responden menos a las fuerzas del mercado y están menos dispuestas a invertir en avances tecnológicos. La OPEP ha mantenido una política muy prudente por lo que se refiere a la posible expansión del suministro de petróleo crudo y la realización de grandes inversiones para aumentar la capacidad de producción.

Los embotellamientos en las refinerías y las limitaciones de la capacidad también han influenciado negativamente el nivel de suministro. La capacidad global de las refinerías no ha aumentado en estos últimos años, ya que no se consideró una inversión viable cuando los precios del petróleo eran bajos. Por otra parte, los costes de construcción de nuevas plantas se han incrementado. Los recientes problemas de las refinerías, tras los daños causados por los huracanes Katrina y Rita en EE.UU. y en el golfo de México, han reducido aún más la capacidad de producción. En Europa, si bien la capacidad global es satisfactoria, las refinerías no están equipadas para tratar ciertos tipos de combustible en suficientes cantidades, a saber, el gasóleo, que hace que Europa dependa de EE.UU. para dar salida a su excedente de

gasolina, y dependa al mismo tiempo de los suministros de Rusia para cubrir el déficit de su producción de gasóleo.

3.2. Otros factores de carácter transitorio han acentuado la evolución de los precios

Varios factores dificultan la plena producción en algunas zonas del mundo. Entre ellos se incluyen el sabotaje intermitente de las conducciones y la amenaza que suponen los conflictos armados en Nigeria e Irak, la interrupción debida al mal tiempo de la capacidad de extracción en el Golfo de México y los problemas de seguridad en el conjunto de la zona del Golfo Pérsico.

El debilitamiento del dólar ha contribuido a la presión sobre los precios del petróleo, al considerarse la inversión en el petróleo como una valiosa protección contra una mayor depreciación de la moneda y una reaparición de la inflación.

Como en otros mercados de materias primas, los inversores que buscaban alternativas en los agitados mercados financieros han inyectado nuevo capital en los mercados mundiales del petróleo. Las inversiones en los mercados de materias primas se calcularon en 70 000 millones de euros en el primer trimestre de 2008, lo que supone el incremento de una tendencia que ha sido evidente durante varios años. Sin embargo, el nivel de influencia del incremento de actividad de los inversores no comerciales en los precios del petróleo no está claro en esta fase. Hay algunas indicaciones de que la vinculación entre los mercados a plazo y al contado han incrementado recientemente la volatilidad de los precios a corto plazo, aunque es necesario efectuar un nuevo análisis de esta evolución.

3.3. En términos de perspectiva, la subida de los precios del petróleo forma parte de un cambio estructural, y no de un fenómeno transitorio

La perspectiva energética mundial para 2007 del Organismo Internacional de la Energía llamó la atención sobre la demanda cada vez mayor de suministro de energía por parte de países no pertenecientes a la OCDE, particularmente China y la India, y previó que, con arreglo a las políticas energéticas actuales, la demanda energética mundial podría ser un 50 % más alta en 2030 que en 2007, manteniéndose los combustibles fósiles a la cabeza de la combinación de combustibles y correspondiéndoles un 84 % del aumento global de la demanda de energía primaria entre 2005 y 2030. Aunque se espera que los recursos mundiales de petróleo puedan hacer frente al crecimiento de la demanda, ello requiere una inversión adecuada para atender a la falta de capacidad en la cadena de valor del petróleo e implica una mayor concentración de la proporción de la producción de los países de la OPEP. Se espera que la capacidad excedentaria siga siendo baja.

A menos que se realice el cambio estratégico decidido por el Consejo Europeo, las crecientes necesidades energéticas de la UE seguirán estando cubiertas por los combustibles fósiles, basándose en una proporción incluso mayor de las importaciones. Las hipótesis de referencia de la Comisión Europea⁵ para 2030 prevén que las necesidades energéticas totales de la UE-27 serían un 11 % más elevadas en 2030 que en 2005, pese a una moderada mejora de la intensidad energética global de las economías de la UE⁶. El petróleo seguiría siendo el

⁵ Comisión Europea, *Energía y transporte europeos, tendencias hasta 2030 – actualización en 2007.*

⁶ Ello corresponde a un incremento del 20,5 % del consumo final de energía, en especial para las necesidades del transporte y la industria. Se espera que la demanda de energía familiar aumente solamente un 12 %, como consecuencia de los cambios de la demografía y el modo de vida.

combustible más importante, aunque su consumo en 2030 sólo superaría los niveles actuales en un 6 %. La proporción de combustibles fósiles en el consumo total de energía sólo disminuiría marginalmente en 2030, como resultado neto de una disminución limitada del uso de combustibles sólidos y líquidos y de un aumento del uso del gas natural, cuya demanda se espera se extienda considerablemente hasta 2030.

Si no se aplican las decisiones del Consejo Europeo, se prevé que la proporción de energías renovables en el consumo de energía primaria sólo alcanzará el 12 % en 2030. Ello cubriría casi el 60 % del aumento de consumo de energía primaria de unos 200 millones de toneladas de equivalente de petróleo entre 2005 y 2030, pero obviamente no llegaría a alcanzar el objetivo del 20 % del consumo de energía final fijado para 2020, a menos que se tomen las medidas adicionales acordadas. Sin nuevas decisiones de inversión, la proporción de energía nuclear en el consumo de energía total disminuiría ligeramente, del 14 % en 2005 a tan sólo el 10 % en 2030. En conjunto, sin el impulso de nuevas decisiones estratégicas, la proporción de fuentes de energía indígena y libres de CO₂ se incrementaría marginalmente, de un 21 % en 2005 a un 22 % en 2030. En consecuencia, la dependencia de las importaciones crecería un 14 %, para alcanzar el 67 % en 2030. Europa dependería de las importaciones por lo que respecta al 95 % de su consumo de petróleo. Del mismo modo, las importaciones de gas se incrementarían hasta el 84 % frente a su nivel actual del 58 %. Con arreglo a esta hipótesis, que se limita a proyectar las actuales tendencias sin tener en cuenta las decisiones del Consejo Europeo, las emisiones de CO₂ de la UE-27 vinculadas con la energía aumentarían considerablemente, excediendo el nivel de 1990 en un 5,1 % en 2020 y en un 5,4 % en 2030. Estas proyecciones muestran claramente la necesidad de una rápida decisión y ejecución de los objetivos para 2020 acordados por el Consejo Europeo.

4. EFECTOS EN LA ECONOMÍA DE LA UE

4.1. Inflación

El incremento de los precios del petróleo crea inflación en la UE. Los recientes aumentos de la inflación han sido debidos en gran parte a los precios más elevados de la energía y los de los productos alimenticios, que corresponden por término medio a alrededor del 10 % y el 20 % del gasto de los hogares, respectivamente. La contribución de la inflación energética al aumento del índice de precios de consumo armonizado (IPCA) en el cuarto trimestre de 2007 supuso un promedio del 0,8 % en la zona del euro. Del mismo modo, se han elevado los precios de varios productos agrícolas, tales como el trigo, los productos lácteos y la carne. No obstante, existen importantes diferencias en la UE en cuanto a la contribución a la inflación global de los precios de los productos alimenticios y de la energía, debido a las variaciones de los porcentajes relativos del consumo familiar global de productos alimenticios y de energía y de la existencia en algunos países de precios administrados para los combustibles líquidos y la electricidad. El grado de competencia en los mercados de la energía puede también influenciar la evolución de los precios en países concretos. Los cálculos para los países del conjunto de la zona del euro muestran que el efecto directo de un aumento de 10 euros en los precios del petróleo sería un aumento de la inflación de aproximadamente 0,6-0,8 puntos porcentuales durante el primer año siguiente al aumento.

En conjunto, es probable que los precios del petróleo sigan siendo altos a largo plazo. Los más afectados serán los hogares más pobres, para los cuales la energía y los productos alimenticios suponen un porcentaje más amplio de gastos.

4.2. Impacto en los hogares

Los costes energéticos constituyen una parte considerable de los presupuestos familiares, y es probable que esta tendencia se incremente en el futuro. Ello significa que los europeos tendrán que asignar fondos adicionales al pago de sus facturas energéticas. El coeficiente del incremento de precios de los combustibles líquidos para uso familiar y para el transporte personal entre abril de 2007 y abril de 2008 sobrepasó con mucho el índice de precios de consumo armonizado (IPCA) global durante el mismo período. A nivel europeo, el IPCA se ha incrementado en un 3,6 %, los precios de los combustibles líquidos para uso familiar en un 35,2 %, y los del combustible para los medios de transporte en un 12,7 %. Sin embargo, los incrementos de los precios de los combustibles afectan a cada Estado miembro en grados diferentes. El índice más elevado fue el del Reino Unido (69,1 %). En el caso de varios Estados miembros (Bélgica, Alemania, Grecia, Francia, Luxemburgo, Finlandia), los índices de aumento sobrepasaron la media europea.

Los índices de aumento de los precios de los combustibles correspondientes al transporte individual fueron mucho más convergentes, siendo el más elevado el de Estonia (25,1 %) y el más bajo el de Eslovenia (4,8 %). Por otra parte, hay un efecto de repercusión en otras rúbricas importantes del presupuesto familiar, tales como los gastos correspondientes a las mercancías transportadas.

4.3. Efectos sectoriales de la subida del precio del petróleo

En el **sector pesquero**, a los niveles de precios actuales, se calcula que los costes de combustible superan los 2 400 millones de euros anuales, más del 30 % del valor de las capturas de la UE. Algunos operadores, especialmente los arrastreros, son los más afectados, ya que los costes del combustible pueden representar hasta el 50 % de los ingresos. En cambio, estos últimos años los precios del pescado se han estancado o incluso han disminuido. Por lo tanto, a los precios actuales del combustible, los segmentos de la industria de los arrastreros son deficitarios o tan sólo marginalmente rentables. Para la industria pesquera, el incremento de la presión económica exterior causada por la subida de los precios del combustible se une a la actual presión de la capacidad excesiva de la flota y a la erosión de los recursos causada por la excesiva explotación pesquera.

Los elevados precios del petróleo pueden tener un impacto significativo en la rentabilidad y competitividad del **sector agrícola**. El impacto en la renta agrícola familiar variará en función de los Estados miembros de la UE, dependiendo no sólo de la estructura de los costes, sino también de la rentabilidad del sector agrícola. La proporción de los costes influenciados directamente por los precios del petróleo (combustible, fertilizantes y protección de los cultivos) en los costes totales de explotación varía considerablemente en función del tipo de cultivo.

El petróleo sigue dominando el **sector del transporte**, donde supone el 97 % del consumo de energía. Los costes del transporte para la industria van del 1 % al 10 % del valor del producto final. Los hogares gastan el 13,6 % de su consumo final total en transporte. Por lo tanto, una duplicación de los precios del crudo supondría un aumento del 12 % al 15 % del coste del transporte, que podría ascender a casi el 1 % del consumo final de los hogares. En el sector de la aviación, la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA) prevé una pérdida de 2 300 millones de USD en 2008, basándose en un precio del petróleo de 106,5 USD por barril.

Cabe esperar que el incremento de los precios del petróleo tenga efectos particulares en los sectores industriales que más dependen del combustible para sus actividades. En la **industria química** de base, el petróleo y el gas son los componentes principales del coste, ya que el petróleo es al mismo tiempo la principal materia prima y la fuente de energía. La subida del precio del petróleo tiene consecuencias directas para el precio de la mayor parte de los productos químicos intermedios utilizados para la producción de plásticos y de caucho.

En el **sector de los vehículos de motor**, es probable que el incremento de los precios del petróleo estimule la investigación y la comercialización de vehículos de mayor eficiencia energética y fomenten las inversiones en eficiencia energética. Actualmente se está realizando un gran esfuerzo para reducir el impacto del consumo de energía sobre la base de los combustibles tradicionales. Con los actuales niveles de los precios de la gasolina, la atención del consumidor se está desplazando cada vez más hacia los costes de funcionamiento, dando a la industria un argumento de mercado de cara a mejorar la eficacia energética y ajustar las estrategias de comercialización.

Los elevados precios del petróleo pueden también brindar nuevas oportunidades, dado que las nuevas técnicas y procesos tienen una gran demanda y llegan a ser competitivas. Los sectores que podrían beneficiarse son el **sector de la energía renovable** y los que se especializan en tecnologías de eficiencia energética. Hay una necesidad obvia de incrementar la investigación en ecotecnologías más eficientes y de menor consumo, ámbito este en el que la UE está muy adelantada. Se puede esperar que las actuales condiciones del mercado incrementen la demanda de productos y sistemas que ahorran energía y son energéticamente eficientes, así como de combustibles no fósiles, con los correspondientes incrementos en la demanda de las tecnologías energéticas pertinentes. En este contexto, los Estados miembros pueden también decidir revisar la posición de la energía nuclear en su estructura energética.

5. IMPACTO MACROECONÓMICO EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

La subida de los precios de los productos alimenticios y del petróleo contribuyen acumulativamente a un considerable incremento de la **inflación** de los precios al consumo en la mayor parte de los países en desarrollo. Si ello produjera un incremento general de los salarios y los precios, el incremento de las tasas de inflación podría ser más permanente. A medida que los precios del petróleo aumentan, la práctica de algunos países en desarrollo de subvencionar los costes de la energía está llegando a ser cada vez más insostenible en **términos de finanzas públicas**.

Para los países en desarrollo importadores netos de petróleo, la subida de los precios del combustible incrementa la tensión provocada por los elevados precios de los productos alimenticios, afectando a los más pobres de entre los pobres. El deterioro de sus términos de intercambio implica un **déficit por cuenta corriente más elevado** y la necesidad de hallar una financiación exterior adicional. Unas facturas de importación de petróleo más elevadas tienen un efecto negativo en la balanza comercial y, si no se compensan con otras transacciones exteriores, en la balanza por cuenta corriente. El ajuste tendrá que venir de una depreciación del tipo de cambio para reducir las importaciones y promover las exportaciones (lo que provocará un nuevo aumento del precio de las importaciones de petróleo) y/o de unos tipos de interés más altos, para acompañar la reducción de las reservas netas de divisas o atraer la financiación exterior adicional. Unos tipos de interés más altos y unas reservas de divisas más bajas pueden frenar el crecimiento y aumentar la vulnerabilidad financiera de la economía.

Para los países en desarrollo exportadores netos de petróleo, la subida de los ingresos procedentes del petróleo produce considerables entradas de divisas extranjeras, las cuales favorecen que el tipo de cambio real aprecie y reduzca la competitividad exterior del sector de intercambios no basados en los recursos. Estos problemas de absorción plantean desafíos particulares a las políticas macroeconómicas, los cuales se añaden a la con frecuencia deficiente gobernanza de los ingresos procedentes del petróleo. Numerosos países en desarrollo exportadores de petróleo han creado fondos de gestión de los ingresos procedentes del petróleo, los cuales reinvierten estos ingresos de modo que pueda recurrirse a ellos para estabilizar la economía en un futuro menos favorable.

6. RESPUESTAS ESTRATÉGICAS DE LA UE

La respuesta de la UE a los recientes incrementos de los precios del petróleo deberá basarse en la suposición de que **es probable que los precios sigan siendo altos** a medio o a largo plazo. Ello implica la necesidad de un ajuste estructural, que necesita acelerarse para producir sus efectos positivos lo antes posible. Al mismo tiempo, los efectos a corto plazo en algunos grupos vulnerables deben atenuarse, ayudándoles a ajustarse a la nueva situación del mercado. Deberán considerarse con gran prudencia las propuestas de compensar los incrementos de los precios del petróleo mediante recortes fiscales. El efecto más probable sería transferir los ingresos de los consumidores a los países proveedores de petróleo, agravando los desequilibrios a escala mundial. Ello podría ir seguido por nuevos incrementos de los precios y distorsionaría el funcionamiento del mercado único, socavando los esfuerzos de la UE para mejorar la eficiencia energética.

La respuesta estratégica principal deberá ser el conseguir que la UE utilice de manera más eficaz la energía y sea menos dependiente de los combustibles fósiles. Éste es el planteamiento seguido en el paquete de cambio climático y energía renovable, cuyo objetivo es mejorar la seguridad energética de la UE reduciendo nuestra dependencia de los combustibles fósiles importados, diversificando el suministro, desarrollando la energía renovable y mejorando la eficiencia energética. La UE ha tenido la previsión de marcarse el objetivo de un futuro con escasas emisiones de CO₂, definiendo dónde quiere llegar antes de 2020, y permitiendo a los Gobiernos, empresas y hogares que desarrollen la gama adecuada de inversiones, incentivos y obligaciones para asegurarse de que puede alcanzar ese objetivo. Este planteamiento también mejorará la competitividad de la industria de la UE, haciéndola menos vulnerable a las fluctuaciones de los precios del petróleo. El acuerdo para tomar las próximas medidas clave en la construcción de un verdadero mercado interior de la energía también reducirá la vulnerabilidad de la UE y de sus Estados miembros frente a las fluctuaciones de los precios.

6.1. Medidas inmediatas: atenuación del impacto en los consumidores

Los hogares europeos están sufriendo el impacto de la actual subida de precios. Los Estados miembros tienen la posibilidad de atenuar esa carga para los segmentos más vulnerables de la población.

- Los recientes incrementos de los precios son padecidos especialmente por aquéllos cuyos gastos de energía absorben una parte proporcionalmente más alta de sus rentas. *El apoyo a los hogares más pobres puede justificarse y ser necesario, pero debe orientarse de manera específica y promover el ajuste a precios del petróleo permanentemente más altos.* Deberá prestarse especial

atención a velar por que el apoyo no constituya una compensación artificial que retrase el ajuste estructural necesario o inhiba la reducción necesaria de la demanda energética. Cualquier medida compensatoria a corto plazo deberá desconectarse del propio coste de la energía y centrarse en transferencias de ingresos para reducir la pérdida de renta real debida a los elevados costes de energía. Deberá darse preferencia a medidas directas orientadas hacia los ingresos frente a medidas tales como los cheques de combustible, que debilitarían la señal proveniente de los costes más elevados de energía.

- ***Deberá actuarse con precaución por lo que se refiere a los cambios en el régimen fiscal petrolero, dado que ello podría incluso dar lugar a una subida de los precios.*** La reducción de impuestos envía una señal equivocada a los productores de petróleo y a los mercados, en el sentido de que los consumidores podrían y querrían absorber nuevas subidas de precios si sus Gobiernos decidieran reducir los impuestos. Los Estados miembros deberán evitar dar la impresión de que el erario público compensará las subidas de los precios de la energía. La reciente reunión del Consejo Ecofin reiteró el acuerdo de Manchester de 2005 en el sentido de que «deberán evitarse las intervenciones políticas fiscales y otras intervenciones distorsionadoras, dado que impiden que los agentes económicos realicen el ajuste necesario. Las medidas que puedan considerarse atenuadoras del impacto de la subida de los precios del petróleo en las secciones más pobres de la población deberán mantenerse a corto plazo, orientarse de manera específica y evitar los efectos distorsionadores».
- ***Una cumbre de alto nivel entre los países consumidores y productores de petróleo.*** Un mercado equilibrado del petróleo interesa tanto a los productores como a los consumidores de petróleo y puede facilitarse abordando todos los problemas pertinentes en un diálogo a escala mundial. La UE podría promover la organización de una reunión de alto nivel entre los productores y los consumidores de petróleo para discutir una amplia gama de temas relacionados con el petróleo, incluidas las previsiones de la demanda, la necesidad de nuevas inversiones y unos planteamientos más coordinados.
- La UE también podría movilizar a la comunidad internacional para proporcionar recursos adicionales a los países importadores de petróleo a fin de ayudarles a realizar ajustes estructurales de sus economías movilizand o fondos de nuevas fuentes, incluidos los productores energéticos, los fondos de solidaridad en el sector petrolero y los inversores privados.

6.2. Respuestas estructurales a medio plazo

- ***Deberá consolidarse el diálogo de la UE con proveedores clave de petróleo tales como Noruega, Rusia y la OPEP.*** La Comisión recuerda la importancia de que la UE y sus Estados miembros hablen con una sola voz en sus relaciones energéticas exteriores, y de que coordinen sus actividades. En el marco de estos diálogos, deberá seguirse trabajando para abrir nuevas oportunidades para la inversión y el desarrollo de la producción y para ayudar a los mercados a ser más eficaces y transparentes tanto en la oferta como en la demanda. La Comisión seguirá explorando las oportunidades que estos diálogos ofrecen para la consolidación de la seguridad energética de la UE.

- ***Es preciso supervisar la competencia en el tratamiento, la producción y la venta del petróleo y los productos derivados del petróleo.*** En una época de precios elevados es aún más importante velar por que los precios se fijen con arreglo a las condiciones normales de competencia. La Comisión seguirá supervisando los avances en el sector y tomando las medidas apropiadas si se detecta algún falseamiento de la competencia.
- Al mismo tiempo, ***el incremento de la transparencia y la fiabilidad y la publicación más frecuente de datos sobre las existencias comerciales de petróleo*** podrían ayudar a reducir la volatilidad de los precios. La Comisión examinará la posibilidad de seguir el ejemplo de algunos de sus socios comerciales velando por la disponibilidad pública de la información pertinente sobre las existencias comerciales.
- ***La Comisión se centrará en la seguridad del suministro y la política energética exterior en su segundo estudio energético estratégico para finales de año.*** Ello incluirá propuestas para mejorar la eficiencia de la política energética exterior de la UE con el objetivo de velar por la seguridad energética colectiva de la UE.
- ***El segundo estudio energético estratégico irá acompañado por una propuesta para revisar la legislación comunitaria existente sobre las reservas petroleras de emergencia*** con vistas a crear un marco sencillo e integrado que proporcione una mayor transparencia. Dicho estudio deberá contemplar la obligatoriedad de las existencias, las opciones de cumplimiento, la coordinación de las publicaciones, los procedimientos de elaboración de informes y la disponibilidad de los datos. También se supervisarán la insuficiencia o inadecuación de capacidad de las refinerías de la UE. Se siguen desarrollando las actividades del Observatorio del mercado energético de la Comisión para suministrar los datos comerciales necesarios y asesoramiento apropiado.
- ***Se examinarán medidas fiscales para apoyar y facilitar la evolución hacia una economía con escasas emisiones de CO₂.*** La Comisión está examinando las opciones para revisar la Directiva sobre imposición de los productos energéticos. Ello deberá ayudar a asegurarse de que los impuestos sobre los productos energéticos se recauden de la manera más efectiva y no distorsionadora posible para internalizar los costes externos y apoyar los objetivos globales de la política energética de la UE. Del mismo modo, los impuestos sobre los automóviles podrían contribuir más eficazmente a que los consumidores se orienten hacia unos automóviles con mayor eficiencia energética.
- ***Los beneficios inesperados de las industrias de extracción del petróleo deberán utilizarse para la inversión. Gravarlos es una opción*** considerada por algunos Estados miembros. Varios países europeos (Noruega, Reino Unido) recogen los ingresos fiscales de las empresas del petróleo y el gas mediante impuestos especiales sobre los beneficios. Sin embargo, las empresas del petróleo y el gas utilizan sus beneficios para explorar nuevos recursos, y muchas de ellas también invierten en tecnologías libres de CO₂, que en el futuro reducirán la presión sobre los precios del petróleo. Es preciso encontrar maneras de fomentar las inversiones en tecnologías energéticas fósiles y no fósiles, así como en la exploración y la distribución. Deberá en todo caso evitarse que la consecuencia a más largo plazo

de los nuevos impuestos u otras disposiciones sea un deterioro de las inversiones en exploración, extracción y nuevas tecnologías.

- **La UE intensificará sus diálogos sobre temas de energía con sus socios vecinos y en desarrollo** para ayudarles a incrementar sus inversiones en infraestructura energética, centrándose más en la promoción de soluciones basadas en la energía renovable y la eficiencia energética. La UE también llamará la atención sobre el hecho de que las subvenciones de combustible contrarrestan los incentivos destinados a favorecer una mayor eficiencia energética.

6.3. Respuestas estructurales a largo plazo

- Tras las decisiones que adoptaron en los Consejos Europeos de primavera de 2007 y 2008, **los Estados miembros deben concluir su trabajo sobre las propuestas de la Comisión de enero de 2008 sobre energía renovable y cambio climático, adoptando un compromiso destinado a alcanzar un acuerdo político al respecto para finales de año.** El hecho de dar pleno efecto jurídico a los objetivos propuestos proporcionará las garantías necesarias para los inversores, las cuales generarán el cambio requerido en la estructura energética y convertirán el desafío actual de la subida de los precios del petróleo en una oportunidad para la UE. Por ello, la Comisión exhorta a los Estados miembros y al Parlamento Europeo a que concentren prioritariamente sus esfuerzos en los elementos del paquete que requieran nuevos debates.
- **Es necesario seguir mejorando la eficiencia y ajustando la demanda.** La subida de los precios de los productos energéticos complementa inevitablemente los instrumentos económicos y reglamentarios que fomentan la eficiencia energética. La subida de los precios requiere un cambio de comportamiento: la energía es un recurso escaso, que debe utilizarse de modo responsable y más eficiente. La UE tiene la ventaja de contar con más eficiencia energética que otras partes del mundo, pero debe efectuar avances más importantes hacia el objetivo de ahorro de energía del 20 % que se recogió en el plan de acción de eficiencia energética de 2006. La Directiva sobre diseño ecológico, que está siendo aplicada actualmente, insta un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos que utilizan energía para poder ser comercializados en la Unión Europea⁷. Hay pruebas de que los hogares y la industria pueden obtener beneficios de la inversión en dispositivos y hábitos de ahorro de energía. Por ejemplo, el *Energy Saving Trust* británico calcula que, si cada hogar del Reino Unido dispusiera de aislamiento de cámara de aire, se reducirían las emisiones de CO₂ en alrededor de 6 millones de toneladas y se ahorrarían más de 700 millones de euros al año. La Comisión se propone prorrogar a finales de este año la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios⁸.
- El análisis por la Comisión de los planes de acción nacionales de eficiencia energética de los Estados miembros⁹ ha mostrado que **hay una desproporción entre el compromiso político de cara a la eficiencia energética y las propuestas dirigidas a hacer frente a los desafíos.** Los Estados miembros deben considerar

⁷ Directiva 2005/32/CE.

⁸ Directiva 2002/91.

⁹ COM(2008) 11.

seriamente el intensificar sus campañas de ahorro de energía, incluidas las subvenciones a los propietarios de casas y de edificios para llevar a cabo las mejoras necesarias. El coste de la renovación puede ser financiado, por ejemplo, por los rendimientos energéticos anuales, como ocurre con las asociaciones de ahorro de energía creadas por la ciudad de Berlín para la renovación de edificios públicos y privados (cuyos rendimientos alcanzan el 26 %).

- ***Las industrias de elevado consumo energético deben incrementar su eficiencia energética.*** A medio y a largo plazo, debido a la subida de los costes y a los claros objetivos de cara al cambio climático, las perspectivas futuras de los sectores de elevado consumo energético dependerán de que lleguen a reducir su consumo energético y de que reduzcan sus emisiones de CO₂. Las medidas que se tomen en favor de estos sectores en el contexto del régimen de comercio de emisiones (ETS) de la UE deberán concebirse teniendo presente este objetivo. Las directrices revisadas para la ayuda estatal ambiental¹⁰ publicadas por la Comisión en enero de 2008 conceden a los Estados miembros la posibilidad de apoyar las inversiones en eficiencia energética, energías renovables, ciertos tipos de biocombustibles biológicos y orientación ecológica de los procesos de producción. La subida de los precios de la energía sólo sirve para hacer que dichas inversiones sean más rentables.
- ***Se requieren cambios estructurales y tecnológicos en el sector del transporte para incrementar su eficiencia energética. Los costes externos de carga y de transporte de pasajeros deben internalizarse.*** La Comisión propondrá un estudio de la Directiva «Euroviñeta» para que los Estados miembros puedan aplicar esta internalización a los vehículos pesados. La lucha contra la subida del coste del petróleo también requiere adoptar modos de transporte de mayor eficiencia energética. Algunos de éstos, como el transporte marítimo, por ferrocarril y por autobús o autocar, son más eficaces, ya que permiten realizar economías de escala gracias al transporte colectivo. Por otra parte, la Comisión está ejecutando su estrategia renovada para reducir las emisiones de CO₂ y para mejorar la eficiencia energética de los vehículos¹¹. Como parte de ello, la Comisión ha efectuado recientemente una propuesta legislativa para reducir las emisiones de CO₂ de los nuevos vehículos a una media de 130 g/km para 2012¹² y ha propuesto nueva legislación para reducir las emisiones de CO₂ de los neumáticos¹³.
- ***La reestructuración del sector pesquero irá acompañada de medidas específicas.*** Debe gestionarse la necesaria reestructuración del sector de una manera que amortigüe sus repercusiones económicas y sociales. El Fondo Europeo de Pesca puede proporcionar el marco y la financiación necesaria para apoyar el proceso de adaptación, sobre la base de planes de reestructuración y cierre que permitan una reducción de la flota y la modernización y la eficiencia energética, así como medidas sociales o de reconversión. También se están considerando otras medidas para apoyar la adaptación del sector. Estas intervenciones no deberán estar directamente vinculadas a los precios del combustible, a fin de evitar falseamientos de la competencia.

¹⁰ (2008/C 82/01), Diario Oficial C 82 de 1/4/2008.

¹¹ COM(2007) 19.

¹² COM(2007) 856.

¹³ COM(2008) 316.

- ***La Comisión también está examinando actualmente el posible impacto de instrumentos tales como los incentivos fiscales directos, las subvenciones directas y los tipos reducidos de IVA como medio de fomentar el ahorro de energía en los hogares.*** La Comisión informará sobre los resultados el próximo otoño. Algunos Estados miembros ya han adoptado medidas para alentar a los particulares a comprar aparatos de mayor eficiencia energética, incluidas las subvenciones directas, y la posibilidad de deducir del impuesto sobre la renta los gastos en ahorro de energía.
- ***La subida de los precios del petróleo, el carbón y el gas requiere una mayor diversificación del suministro energético de la UE.*** También disminuirá las diferencias de precios entre las energías renovables y los combustibles fósiles. Como sustitutos próximos de la gasolina y el gasóleo, es previsible que los precios de mercado de los biocombustibles seguirán de cerca la evolución de los precios de la gasolina y el gasóleo. Ello implica que el mayor uso de los biocombustibles sostenibles no reducirá el impacto de la subida de los precios del petróleo en los consumidores de energía, sino que incrementará la seguridad del suministro mediante la diversificación de las fuentes. Ello ayudará a atenuar los efectos de cualquier futura crisis petrolera, siempre que en las mezclas de combustible pueda utilizarse una mayor proporción de energías renovables. Los Estados miembros, sin dejar de reconocer que corresponde a cada Estado miembro decidir si es o no oportuno recurrir a la energía nuclear, podrían también reexaminar el papel que desean que desempeñe la energía nuclear en sus estructuras energéticas.

7. CONCLUSIONES

La subida de los precios del petróleo deberá estimular a la UE a aplicar sus políticas integradas sobre energía y cambio climático. Pese a las dificultades a corto plazo experimentadas por ciertos sectores de la población de la UE para hacer frente a la subida de las facturas energéticas, la única solución está en reorientar la demanda energética y fomentar la eficiencia energética a nivel de toda la economía. Las medidas paliativas a corto plazo que los Estados miembros puedan tomar deberán tener objetivos muy concretos y no deberán causar efectos de falseamiento en el mercado interior.

Sobre la base de lo que precede, la Comisión recomienda al Consejo Europeo:

- Confirmar su determinación de adoptar antes de finales de 2008 medidas jurídicamente vinculantes para dar efecto a sus objetivos para 2020 relativos a las energías renovables, los biocombustibles y la reducción de gases de efecto invernadero, objetivos que son esenciales para incrementar sustancialmente la eficiencia energética y la diversificación del suministro energético de la UE;
- Intensificar el impulso de la eficiencia energética en las actividades empresariales y en los hogares para conseguir ahorros más rápidos y mayores con arreglo a los objetivos acordados;
- Tomar nota de que el próximo estudio energético estratégico sobre la seguridad del suministro y de la política energética exterior también informará sobre el funcionamiento de los mercados del petróleo y sus derivados. Además de una propuesta para incrementar la transparencia de las reservas de emergencia de

petróleo, la Comisión también informará sobre la viabilidad de exigir una mayor transparencia en relación con las reservas comerciales de petróleo.

- Tomar nota de que la Comisión está examinando opciones para revisar la Directiva sobre imposición de los productos energéticos y propondrá próximamente modificar la Directiva «Euroviñeta» como parte del apoyo a una mayor eficiencia energética;
- Tomar nota de la intención de la Comisión de informar sobre el posible uso de incentivos fiscales, incluida una reducción de los tipos del IVA para fomentar el ahorro de energía;
- Apoyar la organización de una reunión de alto nivel sobre los mercados del petróleo entre los principales países productores y consumidores de petróleo, y consolidar los diálogos regionales y bilaterales existentes para lograr un mejor acceso al mercado y una mayor transparencia;
- Acordar que los Estados miembros puedan proporcionar un apoyo específico a los hogares vulnerables cuando ello esté justificado;
- Acordar que los Estados miembros puedan proporcionar ayuda financiera específica a las entidades más afectadas, siempre que se utilice esta ayuda para apoyar las medidas de reconversión, reciclaje o reestructuración industrial. Por otra parte, cualquier medida tomada para mitigar el impacto inmediato de la subida de los precios del petróleo deberá ser proporcionada y acelerar la adaptación a largo plazo a una economía con escasas emisiones de CO₂;
- Reconocer la necesidad de reestructurar el sector pesquero, atendiendo al mismo tiempo a las repercusiones económicas y sociales de la reestructuración. La Comisión hará próximamente propuestas para que se tomen medidas urgentes destinadas a asegurar la supervivencia de los segmentos más vulnerables de la flota europea.
- Aceptar ayudar a los países en desarrollo importadores netos de petróleo a mitigar el impacto a corto plazo de la subida de los precios del petróleo, mejorar su eficiencia energética y desarrollar alternativas a los combustibles fósiles, como parte de los programas globales de estrategia de desarrollo y de asistencia de la UE y los Estados miembros.