

PARQUES EÓLICOS FISCALMENTE SOSTENIBLES EN AUSTRIA



PRINCIPIO RECTOR 8: SOSTENIBILIDAD FISCAL Y FORMAS INNOVADORAS DE FINANCIACIÓN

El desarrollo de infraestructura debe tener lugar dentro del marco de la transparencia fiscal, la integridad financiera y la sostenibilidad de la deuda.



©majeczka / Shutterstock.com

CONTEXTO

Tras la crisis financiera mundial de los años 2007 y 2008, Austria —al igual que el resto de Europa— tuvo que hacer frente a unos niveles especialmente bajos de crecimiento económico e inversión, situación que creó la necesidad de mejorar el entorno empresarial con el fin de lograr fondos para infraestructura. Como respuesta, en el ámbito de la Unión Europea (UE), se adoptaron el Plan de Inversiones para Europa de 2014 (también conocido como Plan Juncker) y su sucesor (el Programa InvestEU) con el fin de revertir esa tendencia a la baja de las inversiones en el continente. Dichos planes fijaron tres objetivos específicos: eliminar las barreras que obstaculizan las inversiones; dar visibilidad y asistencia técnica a los proyectos de inversión; y hacer un uso más inteligente de los recursos financieros (Comisión Europea, 2016).

Ya a escala nacional, Austria reforzó sus disposiciones legislativas y medidas reguladoras con la creación de marcos integrales de desarrollo sostenible, la política fiscal y la gestión medioambiental. En líneas generales, la Estrategia Nacional para el Desarrollo Sostenible de Austria incorpora el criterio de la sostenibilidad en todas las políticas y actuaciones

públicas a escala nacional, a través de mecanismos de cooperación institucional, códigos de gestión, indicadores y procedimientos de control (Green Fiscal Policy Network, 2017). Uno de los principales objetivos medioambientales del Gobierno austriaco era la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero mediante un incremento de la inversión en la generación de electricidad a partir de fuentes renovables. Para su consecución, cuenta con el apoyo de marcos reguladores como la Estrategia Nacional de Energía, la *Ley de la Electricidad Ecológica*, la *Ley de Protección del Clima* y la *Ley de Eficiencia Energética* (Instituto de Investigación Grantham sobre Cambio Climático y Medio Ambiente, 2015). De aquí al año 2035, Austria prevé una notable reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de sus industrias energéticas, como así se muestra en el gráfico 8.

En este contexto, Austria ha desarrollado su infraestructura de energía renovable a través de proyectos como los parques eólicos Prinzenhof y Powi, que cuentan con financiación del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y que contribuyen a un desarrollo de infraestructura sostenible a la vez que garantizan la sostenibilidad fiscal.

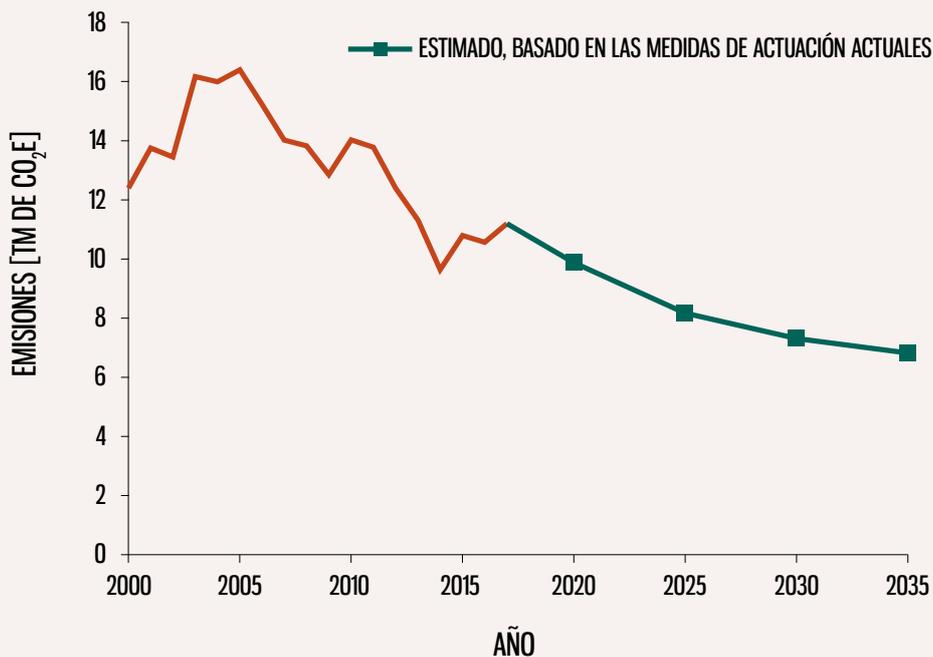


GRÁFICO 8: EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO DE AUSTRIA, INDUSTRIA ENERGÉTICA

Fuente: basado en Austria, Agencia de Medio Ambiente (2019, p. 22)

LOS PARQUES EÓLICOS PRINZENDORF Y POWI

El conjunto de los proyectos Prinzendorf y Powi tiene por objeto la repotenciación y el desarrollo de tres parques eólicos en el estado federado de la Baja Austria, con un total de capacidad de conexión a la red de 58 megavatios, que llevarán energía limpia a un mayor número de hogares. En el marco de esta operación, se instalarán cuatro turbinas en los nuevos parques eólicos Poysdorf-Wilfersdorf V (Powi), mientras que se procederá a la repotenciación del parque eólico Prinzendorf III, es decir, la sustitución de su nueve aerogeneradores por diez turbinas eólicas. El BEI aporta 63 millones de euros para la construcción y explotación de los nuevos parques eólicos. Con esta financiación a largo plazo, el BEI contribuye a movilizar la inversión privada y a reducir las externalidades generadas por los gases de efecto invernadero y la contaminación atmosférica.

El desarrollo de la infraestructura de estos parques eólicos está en consonancia con los objetivos nacionales e internacionales de generación de energía renovable, además de tener presente la acción climática como objetivo prioritario del BEI. Las energías renovables constituyen un área prioritaria de financiación del BEI. De acuerdo con la actual metodología del BEI para el cálculo de la huella de carbono, el efecto relativo total de los proyectos de Prinzendorf y Powi representa una reducción neta de unas 48 kilotoneladas (kt) de emisiones de CO₂ equivalente (tCO₂eq) al año, dado que eliminan la necesidad de generar electricidad a partir de las centrales eléctricas existentes y nuevas del país (con un margen de explotación del 75 por ciento y un margen de construcción del 25 por ciento) (BEI, 2018, p. 3).

SOSTENIBILIDAD FISCAL

En esta ocasión, Austria se ha asociado con el BEI para ayudar a solventar de forma sostenible el déficit de inversión existente en infraestructura. Estos proyectos se implementan en el marco de la política fiscal de Austria, que fomenta el desarrollo de una infraestructura sostenible que no acarree una situación de deuda pública inviable. En 2018, el FMI llevó a cabo una evaluación de la sostenibilidad de la deuda de Austria y determinó que su «deuda pública es sostenible dentro de un horizonte de proyección a medio plazo, si bien se vislumbran, a más largo plazo, presiones del gasto público por el envejecimiento de su población» (FMI, 2018a, p. 29). Actualmente, los impuestos medioambientales representan una importante fuente de ingresos para el Gobierno (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2014), y también existen importantes subvenciones para promover una economía ecológica. Por ejemplo, la *Ley de Apoyo al Medio Ambiente* proporciona ayuda financiera directa a autoridades locales, industrias, agricultores y hogares para realizar inversiones relacionadas con las energías renovables y la eficiencia energética (Green Fiscal Policy Network, 2017). Al igual que otros países europeos, Austria cuenta con un sistema de tarifas reguladas (FIT, por sus siglas en inglés), cuyos costes finales no corren a cargo de los contribuyentes ni de los inversores privados sino de los consumidores finales de la electricidad. Por tanto, el coste del FIT se repercute en el precio que los consumidores pagan por su consumo de electricidad. En 2020, este coste representaba, de media, alrededor del 10,1 por ciento de la factura de electricidad de los hogares (Austria, E-Control, 2020).

Por otra parte, durante la última década, Austria ha creado unas sólidas estructuras institucionales de carácter fiscal —en particular mediante las reformas presupuestarias introducidas en 2009 y 2013— con el fin de garantizar la sostenibilidad fiscal. Según el FMI, estas medidas han contribuido a generar prácticas responsables de transparencia fiscal en Austria (FMI, 2018b). Entre esas buenas prácticas, destaca la elaboración de informes presupuestarios, en los que se presentan las necesarias conciliaciones entre medidas alternativas del gasto agregado, informes que se publican de manera puntual y frecuente. Los presupuestos y las previsiones apuestan claramente por una visión a medio plazo y orientada a los resultados, guiados por unos objetivos específicos de política fiscal, cuyo cumplimiento está sujeto a un escrutinio independiente.

PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN AUSTRIA

Austria ha decidido incorporar la perspectiva de género en los presupuestos, mediante una evaluación de las necesidades de género, análisis de referencia, evaluaciones ex ante y ex post del impacto de género, así como un análisis de la incidencia desglosada por género (FMI, 2017, p. 33). El Gobierno estableció la obligación de incorporar en todas las políticas nacionales una estrategia de integración de la perspectiva de género (Instituto Europeo para la Igualdad de Género, 2020). Con el fin de integrar la perspectiva de género en los procesos presupuestarios, en 2009 se incorporó en la Constitución austriaca la elaboración de los presupuestos con perspectiva de género, lo que comportó la aprobación de varias resoluciones. Todos los ministerios federales de Austria están obligados a integrar la igualdad de género en la planificación, ejecución y evaluación de las medidas presupuestarias (Naciones Unidas y Estado de Derecho, 2020).

MOVILIZACIÓN DE LA FINANCIACIÓN PRIVADA CON ELEVADOS ESTÁNDARES MEDIOAMBIENTALES

Por lo general, el Gobierno austriaco ha logrado movilizar la inversión privada para las actividades de investigación, desarrollo e innovación en el sector energético. Por cada euro de gasto público, la financiación privada de Austria moviliza una media de 2,5 EUR (Agencia Internacional de la Energía [AIE], 2020). La operación de los parques de Prinzendorf y Powi se diseñó para atraer financiación del sector privado y aumentar la confianza de los bancos comerciales en la sostenibilidad financiera a largo plazo del promotor de la iniciativa.

El Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE), pilar central del Plan de Inversiones para Europa, avala la mayor parte de la financiación obtenida. Y una parte importante de esta financiación la ha recibido uno de los mayores productores de energía eólica de Austria (que es el promotor de la operación), quien también ha invertido 21 millones EUR de sus fondos propios (BEI, 2020). Un banco privado austriaco, también financiado por el BEI, aporta el resto del importe del préstamo, 22,1 millones EUR. En el marco de este plan, distintos agentes públicos y privados colaboran como socios estratégicos para movilizar la inversión en infraestructura sostenible e impulsar la competitividad de la economía austriaca y europea en general. De acuerdo con los estudios del FEIE, esta operación contribuirá a mejorar las condiciones de financiación en Austria, al tiempo que generará crecimiento sostenible y empleo (BEI, 2019). El acuerdo también mejora las condiciones de financiación de la contraparte, comparadas con las del mercado (gracias a una reducción del tipo de interés o a la extensión del plazo del préstamo). Con todas estas señales positivas a los mercados, se quiere atraer a los inversores privados y promover sinergias en la cofinanciación público-privada de las energías renovables.



© Anton_Ivanov / Shutterstock.com

Desde finales de la década de 1990, el promotor ha puesto en marcha parques eólicos, principalmente en Austria, y, de acuerdo con la evaluación realizada, tanto él como sus proveedores disponen de una sólida capacidad de gestión ambiental y social (BEI, 2018). En 2014, el Gobierno de la Baja Austria procedió a calificar algunas zonas preferentes para el desarrollo, a partir de los criterios de una Evaluación Ambiental Estratégica. Los tres parques eólicos se encuentran dentro de dichas zonas preferentes de desarrollo (BEI, 2018). En cumplimiento con la *Ley de evaluación del impacto ambiental (EIA) vigente en Austria*, los parques eólicos de la operación de Prinzendorf y Powi se sometieron a un proceso de EIA, que incluyó un análisis de riesgos por parte de expertos y una consulta pública. Dada la presencia de especies protegidas en los terrenos del proyecto, cada zona se sometió también a una evaluación del impacto sobre la avifauna. Los estudios concluyeron que los proyectos no comportaban repercusiones ambientales negativas de importancia, una vez tomadas las medidas de mitigación.

De este modo, se concedieron los permisos ambientales, si bien se condicionaron a la adopción de medidas obligatorias de mitigación y seguimiento, como el establecimiento de zonas de barbecho para mejorar los hábitats de las aves y los murciélagos o la retirada de algunas turbinas en determinadas condiciones ambientales para proteger a los murciélagos (BEI, 2018). Además, para obtener la financiación del BEI, el promotor debía demostrar la vigencia de los permisos (modificados) y su conformidad con el diseño final del proyecto. Así pues, la operación de Prinzendorf y Powi cumple con todos los estrictos estándares medioambientales, tanto del ordenamiento austriaco como del BEI, para poder movilizar la participación del sector privado.

REPLICABILIDAD

La confluencia del exigente marco de regulaciones y medidas de Austria y el apoyo del BEI ha sido determinante para atraer la inversión privada en la realización de infraestructura de energías renovables. En total, los catorce nuevos aerogeneradores producirán al año unos 160 millones de kilovatios hora (kWh). En la actualidad, las energías renovables cubren el 29 por ciento del suministro total de energía primaria de Austria (AIE, 2020), y hay un margen significativo para que dicha cifra aumente conforme aminora la dependencia de las importaciones de combustibles fósiles. En pocos años, el país ha logrado mejorar el entorno empresarial y promover el desarrollo de infraestructura sostenible, garantizando al mismo tiempo la sostenibilidad fiscal.

Austria tiene como objetivo para el año 2030 que el 100 por cien de la electricidad consumida proceda de fuentes de energía renovables, según el borrador del Plan Nacional Integrado de Clima y Energía (Austria, Sostenibilidad y Turismo, 2019, p. 13). Para alcanzar esos objetivos en 2030, la capacidad eólica instalada debe superar el nivel alcanzado en 2019 de 3,2 gigavatios (GW). Y la operación de Prinzendorf y Powi contribuye a lograr este objetivo.

De manera general, las dificultades derivadas de la pandemia de COVID-19 han ejercido una creciente presión en los presupuestos nacionales de todos los países del mundo, por lo que los Gobiernos necesitan soluciones innovadoras e inclusivas de financiación para así compartir los costes y beneficios de las inversiones en infraestructura sostenible. La asociación entre infraestructura y bancos de desarrollo puede ser, sin duda, una acertada opción para hacer frente a la urgente necesidad de movilizar financiación. Como se ha demostrado, el BEI apoya en toda Europa proyectos de infraestructura con bajas emisiones de carbono que cumplan criterios de rentabilidad pero también exigentes estándares medioambientales y sociales actuales.

IDEAS RELEVANTES

- > La infraestructura de Austria se concibe dentro de un marco que considera como un todo el nivel de deuda, las preocupaciones presupuestarias y otras vulnerabilidades fiscales del país.
- > La movilización de la participación del sector privado y la financiación privada a largo plazo de los parques eólicos ha sido la respuesta para afrontar los problemas relacionados con la complejidad, los riesgos y la insuficiente disponibilidad de financiación a largo plazo por parte de la banca comercial y el sector público.
- > La operación del BEI en los parques eólicos Prinzendorf y Powi contribuye a la consecución de los objetivos nacionales prioritarios mediante la financiación de infraestructura de baja emisión de carbono en zonas preferentes de desarrollo.

REFERENCIAS

- Austria, E-Control (2020). Information for consumers on electricity, gas and eco-energy. <https://www.e-control.at/konsumenten>. Accessed 5 January 2020.
- Austria, Environment Agency (2019). *GHG projections and assessment of policies and measures in Austria*. Austria. <https://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/REP0687.pdf>.
- Austria, Sustainability and Tourism (2019). *Integrated National Energy and Climate Plan for Austria*. https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/at_final_necp_main_en.pdf.
- European Commission (2016). The investment plan for Europe: state of play. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/investment-plan-eu-wide-state-of-play-july2016_en_0.pdf.
- European Institute for Gender Equality (2020). Austria. <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/countries/austria>. Accessed 28 October 2020.
- European Investment Bank (2018). *Environmental and social data sheet*. Luxembourg. <https://www.eib.org/attachments/registers/95827528.pdf>.
- European Investment Bank (2019). *EFSI Operation Scoreboard*. Luxembourg. <https://www.eib.org/attachments/registers/127028805.pdf>.
- European Investment Bank (2020). Austria: Investment Plan for Europe - EIB finances wind farms of Windkraft Simonsfeld, 26 June. <https://www.eib.org/en/press/all/2020-162-investment-plan-for-europe-eib-finances-austrian-wind-farms-of-windkraft-simonsfeld>. Accessed 29 October 2020.
- Green Fiscal Policy Network (2017). Austria – country profile, 12 July. https://greenfiscalspolicy.org/policy_briefs/austria-country-profile/. Accessed 22 October 2020.
- International Energy Agency (2020). Austria 2020. Energy policy review, May. <https://www.iea.org/reports/austria-2020>. Accessed 23 October 2020.
- International Monetary Fund (2017). *Gender budgeting in G7 Countries*. <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2017/05/12/pp041917gender-budgeting-in-g7-countries>.
- International Monetary Fund (2018a). *Austria 2018 Article IV Consultation - press release; staff report; and statement by the Executive Director for Austria*. 12 December. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/09/12/Austria-2018-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-46221>.
- International Monetary Fund (2018b). *Austria: fiscal transparency evaluation*. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/06/27/Austria-Fiscal-Transparency-Evaluation-46025>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2014). *Environmentally related taxes. Profile Austria*. <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/environmental-tax-profile-austria.pdf>.
- The Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment (2015). *Climate change legislation in Austria. An excerpt from: The 2015 global climate legislation study: a review of climate change legislation in 99 countries*. Available at: <https://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2015/05/AUSTRIA.pdf>.
- United Nations and Rule of Law (2020). Austria: gender budgeting. <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/portfolio-items/austria-gender-budgeting/>. Accessed 27 October 2020.