



*Policy Brief 131, Noiembrie 2021*

**Fără să putem calcula impactul (de fapt, nu noi ar fi trebuit să o facem), devine evident că legea plafonării și compensării facturilor la energie are un uriaș potențial de *epic fail* pentru toată lumea**

# CINE ARE ZILE, SCAPĂ

**EFECTELE LEGII**

**PLAFONĂRII**

**FACTURILOR**

**LA ENERGIE**



Ca de fiecare dată când dăm o lege, nu facem nicio analiză serioasă înainte și ne bazăm că, la o adică, o dregem mai încolo, după ce vedem ce-a ieșit. Cam așa s-a întâmplat cu legea privind plafonarea și compensarea facturilor la energie, aplicabilă de la începutul lui noiembrie, deși nici până în ziua de azi nu are încă norme de aplicare ca să vedem exact cum ar funcționa în detaliile cele mai concrete. Nu e de mirare, așadar, că zilele acestea au apărut tot soiul de scandaluri și proteste din partea diferiților actori afectați de lege: [furnizori care amână emiterea facturilor pe noiembrie](#), [regenerabili care protestează că impozitul suplimentar va distruge investițiile](#),

[asociații europene care protestează direct la Bruxelles](#) cerând să se uite cineva la ce naiba fac autoritățile române în sectorul energiei.

Nu e treaba noastră, a publicului generalist care se informează din presă, să facem analize de impact pe legi; astfel de analize ar trebui să le facă aceia care scriu legea, care au mult mai multe date, alte capacități și atribuții de a strânge informații din piață, inclusiv confidențiale sau sensibile comercial, și sunt plătiți s-o facă înainte să scrie legea, nu după. Totuși, mă gândesc de câteva zile la cum funcționează această lege, cum a fost ea gândită de cei care au scris-o și – fără să pot calcula impactul – cam ce potențial de *epic fail* există pentru

fiecare dintre noi în parte, consumatori, furnizori, producători etc. Fiind din afară și post factum, că n-au existat consultări reale și cu datele-n față, e un exercițiu ușor filozofic – om trăi și-om vedea, scapă cine poate, privim ce fac decidenții ca pe urgia numărul 11 din Vechiul Testament, după grindină, lăcuste, broaște și tăuni. Totuși, mi-am făcut și niște calcule în beneficiu personal: în calitate de consumator, mi-am dat seama că habar n-am și nu pot face nicio previziune cât mă vor costa energia electrică și gazul iarna asta, pentru că legea are efecte în lanț inclusiv asupra modului în care va evolua piața și nimeni nici nu s-a gândit la asta. Și pentru că spațiul e prea scurt ca să ne plângem de toate problemele din lege, las la o parte chestiunile de incertitudini de aplicare (ar merita o analiză separată) și mă uit doar la erorile fundamentale de judecată făcute când s-a scris această lege. Fiind multe, și articolul e lung.

Ca să recapitulăm conținutul legii, el spune cam așa: lunile astea cresc costurile cu gazul și energia electrică, hai să protejăm niște categorii de consumatori, în general casnici. Plafonăm prețul pentru toată lumea la furnizor, compensăm o parte din factură pentru consumatorul final, iar în acest timp despăgubim furnizorii pentru diferența între cât îi costă energia și cât încasează de la consumator. Ca să mai strângem bani pentru asta, impozităm suplimentar companiile din energie electrică, folosind un tip de impozit suplimentar pe care îl aplicăm deja în alt domeniu, că acela pare bun.

Iată mai jos câteva erori fundamentale de judecată pe care le-am găsit până acum în lege:

1. Ipoteza numărul 1 pe care s-au construit plafonarea, compensarea și impozitul suplimentar este că **toată energia produsă și**

**consumată în perioada noiembrie-martie e tranzacționată exact atunci când e produsă și consumată, la prețuri spot.**

Altfel spus: cine a scris legea s-a gândit că un furnizor de gaze care îmi taie factură pentru gazul din noiembrie își va fi cumpărat tot gazul în luna noiembrie, n-a făcut niciun contract prin primăvară pentru livrare pe un an, la prețurile din primăvară. S-a gândit că un producător de energie electrică nu va fi încheiat niciun contract pe termen lung acum câteva luni să vândă energia pe care o produce acum, tranzacționează exclusiv în piața spot, produce azi, vinde azi, la prețurile de azi. Dar în realitate, toți participanții la piața angro de energie, producători și furnizori, au un portofoliu diversificat de contracte la termen și spot. Un producător de energie electrică cu o capacitate de 100 MW vinde în contract pe un an 70, în contracte pe o lună încă 15, în contracte spot azi câte ceva din restul, nu vinde cât produce cu toți 100 în contracte încheiate acum.

Cum legea se aplică în lumea reală, nu în cea inițial în capul legiuitorului, asta înseamnă infinite complicații și potențial de abuz pentru calculul impozitului suplimentar pentru producția de energie electrică și pentru calculul sumei cu care trebuie compensați furnizorii. Concret, este mult mai complicat să vezi exact care e prețul mediu la care se vinde și se cumpără energia acum de cei cărora le aplici legea decât să te uiți la prețurile spot la care te-ai gândit când ai scris legea. Eu nu pot să-mi calculez factura la energie și care ar fi un preț onest de ofertă pentru că nu știu cât e costul real de achiziție la furnizor; statul nu știe de ce bani o să aibă nevoie să-l compenseze că deocamdată nu știe cât e costul real de achiziție la

furnizor, o să vadă abia când își cere furnizorul banii de compensare.

Impresia mea din ce s-a declarat public până acum e că nimeni n-a calculat așa și nu s-a gândit la asta când a scris legea. S-au gândit eventual că azi am bani din profiturile de până acum ale Nuclearelectrica și Hidroelectrica – și cu asta am ceva bani de acoperit o parte din facturi acum, cât or fi să fie; dar nu la restul impactului bugetar. Nimeni n-a calculat cât voi încasa din impozitele suplimentare și nici cât voi avea de plată pentru compensare ținând cont de faptul că toți jucătorii din piața angro au portofolii diversificate de contracte.

2. Ipoteza numărul 2 - **Piața de energie de azi are exact caracteristicile celei pentru care s-a construit impozitul pe veniturile suplimentare din OG 7/2013, deci e ok să dăm copy paste fără să mai gândim o dată, cu siguranță s-au gândit deja cei care au scris OG 7.**

Impozitul pe veniturile suplimentare din piața gazelor în 2013 a fost o soluție elegantă, atent gândită pentru o problemă foarte concretă și neobișnuită, nu e un impozit general valabil pentru "profituri nesimțite". La momentul OG 7, statul nu voia să liberalizeze piața gazelor (ca să dea gaz ieftin lui Niculae) și nu se putea schimba unilateral fiscalitatea aplicabilă lui Petrom (pe motiv de clauze din contractul de privatizare). UE, FMI, Banca Mondială gândeau că piața trebuia totuși liberalizată ca să scăpăm de contractele cu băieții deștepți și să ajungem în rând cu lumea, dar protejând consumatorii, alții decât cei deștepți. Soluția pe care au gândit-o atunci UE, FMI, Banca Mondială, împreună cu guvernul și acceptabilă pentru Petrom a fost așa:

- Se face un calendar de liberalizare în care prețul crește gradual, să zicem de la 10 lei la 12 apoi 15 apoi 20 până când ajunge la nivelul de piață (la momentul acela, referința "piață" era prețul gazului de import, singurul nereglementabil)
- Din creșterea prețului rezultă niște profituri din pix pentru Petrom, că 12, 15, 20 sunt prețuri pur administrative. Banii aceștia suplimentari să fie împărțiți între stat și Petrom, astfel încât și statul să n-aibă nicio justificare legitimă că ține piața reglementată pentru consumatorii casnici (nu putea recunoaște public c-o face pentru Niculae), și Petrom să fie de acord cu creșterea impozitului, că fiscalitatea se putea modifica înainte de 2014 doar cu acceptul lor conform contractului de privatizare. Petrom e fericit cu 20% din profit suplimentar, statul ia grosul, 60-80%, are suficienți bani chiar să compenseze pe toți consumatorii casnici pentru întreaga creștere, dacă vrea, numai dacă Niculae & co plătesc prețul corect. Evident, statul a luat banii și i-a băgat la bugetul general, fără să protejeze în vreun fel consumatorii casnici, că protecția casnicilor era doar un pretext să nu facă liberalizarea și să-i poată da legal gaz ieftin lui Niculae, nu o îngrijorare reală.
- Din calendarul de creșteri administrative de prețuri rezulta profit pur pentru producătorii de gaz Petrom și Romgaz și alții mai mititei. Toate veniturile suplimentare intrau fără creșteri de costuri, că vorbim de aceleași sonde care funcționau și la prețuri reglementate, nu se schimba nimic aici. Totuși, în lege se ia în calcul posibilitatea ca un preț mai mare ar

fi stimulat producătorii să facă niște investiții suplimentare chiar în producția actuală – drept urmare, în OG7 sunt gândite și niște deduceri parțiale pentru investiții, care nu se găsesc în legea actuală că e pe termen scurt, doar n-o face nimeni investiții fix acum, noiembrie-martie.

În alte cuvinte, în OG7 discutăm despre profituri excepționale făcute într-un context în care creșteau veniturile în condiții de cheltuieli constante. **Impozitul pe venituri suplimentare e de fapt un impozit pe profit excepțional în condiții de costuri constante, ceea ce nu e cazul acum.** Ca o paranteză, același impozit pe veniturile suplimentare, ignorând costurile de investiții, e ce a omorât deja investițiile în gazul offshore, pentru că nimeni nu e în stare de mai mult decât copy paste când dă o lege, nicidecum să mai gândească la conținutul copiat și în ce măsură e aplicabil la altceva decât scopul inițial.

În stilul cârpelilor românești, în legea plafonării și compensării chestiunea a fost corectată pe genunchi chiar în timpul scrierii legii acolo unde crăpa evident: câțiva mai guralivi, ca ELCEN sau CE Oltenia, s-au prins că impozitarea veniturilor suplimentare fără a ține cont de faptul că au crescut și costurile înseamnă moarte sigură. Dar în loc să stăm să gândim un pic de ce anume impozitul pe venituri suplimentare duce la o asemenea aberație – bagă în faliment companii care altminteri fac “venituri nesimțite” -, am găsit soluția genială – exceptăm fosilii. De parcă “fosilitatea combustibilului” era problema, nu că există o diferență conceptuală elementară între venituri nesimțite și profituri nesimțite.

4 Evident, alții mai puțin guralivi n-au fost auziți înainte să se aprobe legea. De pildă, regenerabilii: regenerabilii

au nu numai “venituri excepționale” vânzând energia mai scump, ci au și costuri mai mari, că a crescut prețul energiei de echilibrare. Costurile mari nu sunt doar la cei pe combustibil fosil. Dacă se întâmplă să bată vântul mai puțin și produc 3 MWh, dar am prognozat și vândut 4 MWh pentru ora asta, trebuie să cumpăr de urgență energie să mă echilibrez cu diferența de 1 MWh – iar energia de echilibrare e chiar și mai scumpă decât ce vedem în piața spot și o veți regăsi în “veniturile nesimțite” de la Hidroelectrica. Nu mai vorbim de ce ziceam la punctul 1 cu gestiunea portofoliului de contracte, un regenerabil intermitent care a vândut în contract pe termen lung 10MWh/h la 300 de lei în primăvară și produce acum doar 3 că nu bate vântul zilele astea, trebuie să cumpere 7 în piața spot, la 1000 de lei, ca să-și acopere contractul. Asta vine **peste** echilibrare. Dacă pierderea asta e normală, risc obișnuit de business, socoteala de acasă nu se potrivește cu cea din târg, ce nu e normal e să-l impozitezi ca și când ar face profituri nesimțite, că alea sigur nu-s. Pe diverse simulări de prețuri și cantități cât se poate de plauzibile în lumea reală poți vedea că în legea de față, **impozitul pe veniturile suplimentare poate duce lejer la pierderi acolo unde fără el s-ar fi înregistrat profituri.** Adică încalcă principiul fundamental al neutralității fiscale, chestiune elementară în orice țară întreagă la cap.

3. Legea nu tratează problema fundamentală, anume că **prețurile cresc pentru că avem un exces de cerere / un deficit de ofertă, consumatorii vor prea multă energie față de cât pot pune în piață producătorii.**

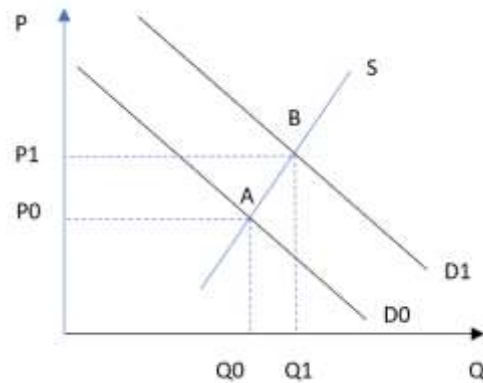
În înțelepciunea sa, legiuitorul a considerat că prețul energiei e așa, un dat divin, iar noi avem datoria să

protejăm niște consumatori de el. A uitat că prețul nu e o fatalitate, ci e dat de niște condiții de piață, de raportul cerere-ofertă. S-a uitat faptul că explozia prețurilor arată iminența unei întreruperi a furnizării pe motiv de deficit structural de energie față de câtă energie s-ar consuma acum în realitate. Spus pe șleau, prețurile explodează pentru că piața percepe un risc real să rămânem fără gaz și fără curent.

Ca să vorbim din cărțile de economie, în acest moment avem un produs (energie) cu ofertă foarte inelastică. Adică prețul, care i-ar face pe producători să oferteze mult dacă ar putea, nu poate stimula creșterea ofertei suficient de repede. Într-o asemenea piață, consumatorii se bat pe o cantitate limitată de energie, care nu crește suficient de rapid. Legea noastră ajută unii consumatori (casnici) să liciteze mai mult, atât – ba o face impozitând suplimentar tocmai oferta, cea care ar trebui să răspundă la semnalele de preț și să crească dacă n-am distorsiona-o noi suplimentar.

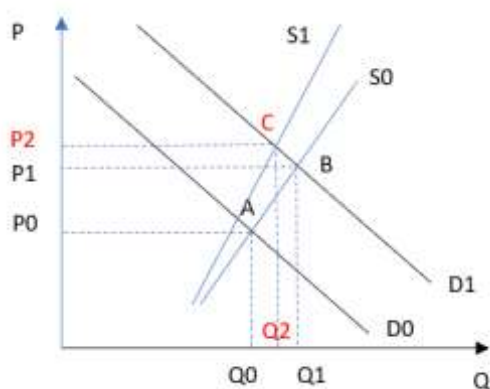
Să punem pe un grafic.

Sprrijinirea consumatorilor ca să facă față prețurilor echivalează cu un "șoc al cererii". Adică în loc ca cererea să se reducă pe măsură ce prețurile cresc semnificativ, mergând pe curba  $D_0$  pe care ar avea-o cererea fără intervenția legiuitorului, curba cererii se deplasează cu totul spre  $D_1$ . Oferta fiind inelastică (nu se poate produce mai multă energie acum chiar dacă prețurile ar face asta foarte profitabil), efectul unui șoc al cererii este o creștere și mai rapidă a prețului, însoțită de o creștere minoră a cantității de energie în piață, ca în graficul de mai jos. Noul echilibru se mută de la  $A$  la  $B$ , faptul că-i ajutăm pe unii consumatori să plătească mai mult se sparge în primul rând în prețuri mai mari.



*Grafic 1. Punem pe grafic curba cererii  $D$  (ce cantități se cer la un preț dat) și curba ofertei  $S$  (ce cantități de energie se pun pe piață la un preț dat), punctul de intersecție dă prețul de echilibru la care se tranzacționează energia. Legea noastră creează un șoc al cererii, împingând curba cererii de la  $D_0$  la  $D_1$ . De ce? O parte din consumatori, cei casnici, cumpără mai mult decât ar face-o în absența legii – fiind dispuși să plătească mai mult pentru că prețul e compensat, nu e suportat integral de ei. Drept urmare, legea împinge prețul de echilibru de la  $P_0$  la  $P_1$  și cantitatea de energie tranzacționată de la  $Q_0$  la  $Q_1$ . Cu cât oferta e mai inelastică,  $S$  e mai "verticală" (adică o creștere de preț duce la creșteri mici de cantități pe care producătorii le pot pune în piață, situația noastră de azi în piața energiei). Cu cât oferta e mai inelastică sau  $S$  mai verticală, cu atât creșterea de preț  $P_0$ - $P_1$  e mai mare și creșterea energiei din piață  $Q_0$ - $Q_1$  mai mică. O lege care dă bani de la buget consumatorilor să-i protejeze de creșterea prețurilor, împingând curba cererii, accelerează și creșterea prețurilor, și stimulează oferta într-o oarecare măsură – cu condiția să nu facă nimic pentru a descuraja în același timp oferta, chestiune pe care o abordăm în graficul 2.*

Mai rău, dacă supraimpozităm producția de energie, adică oferta, efectul are un impact imediat asupra curbei ofertei: oferta devine și mai inelastică la preț, vezi grafic 2. Semnalul creșterii de preț nu mai duce la eforturi disperate să mărești producția, sau exprimat grafic, curba ofertei pivotează și devine și mai verticală, mutându-se spre stânga – la același preț, voi produce mai puțin. Cu manualul de economie în brațe, cele două șocuri combinate înseamnă că efectul total va fi accelerarea creșterii prețurilor sufocând creșterea producției.



Grafic 2. Avem aceleași curbe  $D0$  și  $D1$  ca urmare a compensării facturilor, dar mai intervine "impozitarea suplimentară". Asta înseamnă că, în interpretarea legiuitorului, producătorii sunt "pedepsiți" pentru creșterea prețurilor: au crescut abuziv prețurile, trebuie ca o parte din aceste câștiguri nemeritate să fie preluate la buget (ca să avem bani și pentru sprijinirea consumatorilor). Asta înseamnă că semnalul de preț ("trebuie să produc de urgență mai mult ca să fac profit uriaș acum") este distorsionat – la creșterile de prețuri din piață voi pune mai puține cantități suplimentare, n-are rost să mă agit dacă tot mi se ia aproape totul. Curba ofertei  $S1$  devine și mai inelastică, mai verticală – dacă impozitez veniturile suplimentare, nu doar profiturile, dacă sunt momente în care impozitul mă duce de pe profit pe pierdere. Așadar, curba ofertei se deplasează spre stânga și pivotează spre verticală, piața ajungând la un nou punct de echilibru –  $C$  ( $Q2, Q2$ ). Creșterea de preț e mai mare decât cea din primul pas, al deplasării curbei cererii de la  $D0$  la  $D1$  prin compensarea facturilor, iar cantitățile de energie care sunt puse în piață vor fi mai mici.

Rezumând, se pornește **în mod fundamental eronat de la ideea că legea în sine e "neutră"**, acționează asupra unor prețuri, cantități, comportamente date și ea însăși nu are niciun efect asupra pieței.

#### 4. **Legea transmite clar în piață semnale de coordonare a prețurilor.**

Dacă aș fi furnizor, cu un portofoliu în care energia scumpă cumpărată azi ar fi doar o bucată din energia pe care o vând (în rest am cumpărat gaz sau energie încă din primăvară la prețuri mici de la producători care acum își dau pumni în cap), prețurile de

referință din lege m-ar încuraja să le folosesc pe acelea în ofertele pe care le fac azi clientului final, chiar dacă de fapt aș putea să-i oferțez mult mai ieftin. Cum ziceam la punctul 1, **noi cumpărătorii nu știm de fapt care e costul de achiziție al furnizorilor pentru energia pe care o luăm azi de la ei, că furnizorii nu cumpără totul pe spot**. Ni se pare normal să crească prețurile de 2-3-4 ori în ofertele pe care le primim, dacă ne uităm la evoluția prețurilor spot, dar în realitate nu știm cât din gazul pe care mi-l vinde Engie sau energia electrică pe care mi-o vinde ENEL e luată azi și cât a fost cumpărată dinainte la cu totul alte prețuri. Consiliul Concurenței, care urmărește cu maximă îngrijorare orice încercare de coordonare de preț între jucătorii din diverse piețe, nu-și dă seama că **această coordonare ar putea fi acum chiar acolo, fix în lege, stimulată de legiuitor, care ne încurajează pe toți să ne uităm la prețuri spot, să ne coordonăm așteptările (cumpărătorii) și ofertele (furnizorii) la niște referințe false**.

Dacă aș fi **producător, m-aș învăța minte și n-aș mai vinde decât spot**, exact motivul pentru care vedem acum atâta volatilitate de preț, asta mă încurajează legiuitorul să fac acum. Nu am fost tâmpit când am vândut la termen în primăvară la prețuri mici, atunci n-aveam de unde să știu cum vor evolua prețurile în piață; dar sunt tâmpit acum dacă mă mai expun la riscuri de reglementare de aci înainte că n-am tranzacționat totul spot. Cu siguranță interesul meu să fac contracte de tip PPA se duce spre zero în asemenea climat incert (contractele tip PPA de care se vorbește mult la noi sunt de regulă contracte folosite de investitori, regenerabili sau de orice alt tip, ca să vând energie în viitor și să garantez cu fluxul de venituri un credit pentru o

investiție într-o capacitate nouă cu care voi produce acea energie).

În alte cuvinte, dăm foc tocmai la funcționarea piețelor de energie și la investițiile care ne-ar scoate din criză.

5. Legea transmite **semnale greșite și brutale pentru alegerea sursei de încălzire: cine nu s-a debransat încă de la termoficare pică de prost, nu-i greu de ghicit ce va face la anul.**

Există compensări pentru energie electrică, există compensări pentru gaze naturale, dar nu există nimic pentru energia termică din sisteme de încălzire centralizată. Compensarea pentru energie electrică pare să fie mai mare decât pentru gaze (am făcut un calcul și pentru mine, e prea lung să-l arăt aici – suficient să zic că beneficiaz de plafonare la ambele, pe gaze depășesc plafonul de compensare orice-aș face, pe energie electrică nu, chiar dacă aș închide de tot soba și m-aș încălzi pe curent, ignorând că sar siguranțele). Pe scurt, m-ar încuraja să pun reșoul sau aeroterma în loc de sobă, dar nu cred că s-a gândit cineva în mod conștient să stimuleze un anumit tip de încălzire în fața altuia printr-o politică inteligentă de compensare, pur și simplu așa s-a nimerit.

Dar **compensarea pentru termoficare, de exemplu, lipsește cu desăvârșire** – răsuflăm ușurați că termoficările falite (cele pe combustibil fosil) măcar au fost exceptate pe genunchi de la impozitul pe profituri nesimțite, sau "venituri suplimentare", că altminteri nimic nu le mai scotea din faliment și nimic nu ne mai apăra de blackout. Totuși, haosul financiar în care au fost azvârlite toate sistemele de termoficare anul acesta și care e dres azi prin bailout-uri parțiale vine din aceeași cauză – criza gazului - și ar

trebui tratat în același fel cu criza celorlalte surse de încălzire.

E de neînțeles de ce **termoficările nu puteau fi incluse laolaltă cu consumatorii casnici și ceilalți ca beneficiari ai compensărilor și plafonărilor**, dacă plafonarea și compensarea e o măsură atât de bună – măcar să tratăm pe toată lumea la fel. Singura cauză pentru care prețul gigacaloriei crește substanțial peste tot (și necesită creșterea tarifului la consumatorul final sau un bailout local + guvernamental de sute de milioane) e costul în creștere al combustibilului, în special prețul gazelor naturale. E de neînțeles cum ne așteptăm să mai reziste sistemele de termoficare, care și-așa abia își mai trăgeau suflul, dacă **îi ajutăm sau chiar recompensăm pe consumatorii casnici suficient de înțelepți să se fi debransat deja de la termoficare** (trecând pe gaz sau electric), dar îi penalizăm cu tarife semnificativ mai mari pe cei care sunt bransați în continuare, chit că doar în acest an. Zicem că vrem să încurajăm sistemul centralizat, dar mai rămâne cineva în el la anul, dacă pe lângă calitatea proastă mai e și mult mai scump?

Stilul smucit de a face legi, incompetența și, în cel mai bun caz, mentalitatea de salvatori-ninja-ai-situației, distructivă chiar când e însoțită de cele mai bune intenții, pun pe butuci ce a mai rămas din sectorul energiei. Iar asta se întâmplă chiar în momentul în care aveam nevoie de reguli clare, previzibile și făcute cu cap ca să recâștigăm încrederea pierdută a investitorilor, producătorilor, furnizorilor și consumatorilor deopotrivă.

[Poză copertă](#)

Otilia Nuțu este analist de politici publice în energie la

