

La política económica ante el desafío energético: apoyar a los más vulnerables sin distorsionar la economía

La política económica camina por el alambre, ya que se enfrenta a la titánica tarea de mitigar el impacto del *shock* energético sobre hogares y empresas en un contexto revuelto y con poco margen fiscal, dado que las cuentas públicas salieron ya magulladas por la COVID-19 –no en vano la deuda pública en la eurozona rebasó en 2020 el 100% del PIB y el déficit superó al 5,0%–. La prueba en 2022 ha sido exigente, pero, con las perspectivas de unos precios energéticos en 2023 todavía por encima de los que había antes del estallido de la guerra en Ucrania, la política económica volverá a estar en el centro del debate y tendrá que enfundarse el mono de trabajo para proponer recetas que amortigüen este *shock* prolongado.

La línea que separa el éxito del fracaso es delgada y no hay garantías de éxito. La teoría está clara, pero no es sencillo llevarla a la práctica. Hay dos tipos de actuaciones en la tesitura actual: primero, ayudas a través de políticas de rentas, como subsidios directos; o segundo, a través de intervenciones en los precios (topes, reducciones de impuestos especiales sobre la energía y el IVA...), y ambos tipos pueden ser específicos para colectivos concretos o generalizados. Los economistas de las principales instituciones económicas (OCDE, FMI...) abogan por ayudas limitadas en el tiempo y muy focalizadas en los hogares vulnerables para que no tengan que soportar todo el coste del encarecimiento energético. Así, no se recomiendan medidas generalizadas de controles de precios o de ayudas directas por varias razones:

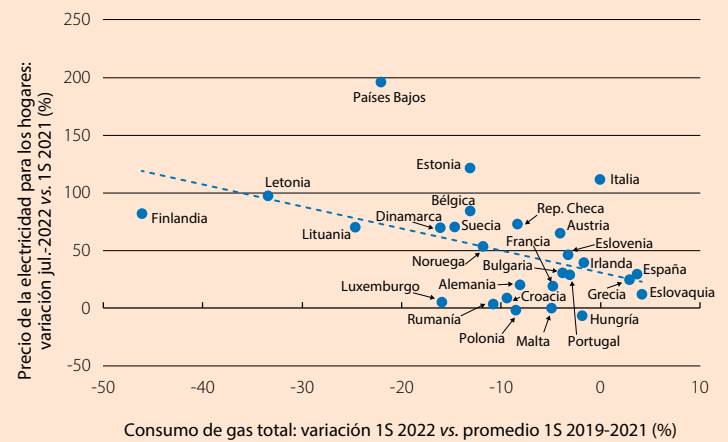
- Interfieren con las inevitables reducciones de demanda por los mayores precios, lo cual puede redundar en una mayor inflación a medio plazo amén de entorpecer la transición energética.
- Distorsionan las señales de los precios, necesarias para fomentar el ahorro energético e incentivar la transición hacia la descarbonización de la economía.
- Pueden solo diferir en el tiempo el impacto sobre los hogares de unas subidas de precios que ante la perspectiva de una guerra larga van a durar más de lo que se esperaba.

De la teoría a la práctica: topes de precio y ayudas menos focalizadas

La teoría del libro de texto está muy bien, pero luego los Gobiernos tienen que aplicarla en un contexto de descontento social que es imprescindible atajar. Además, no siempre es fácil identificar a los más vulnerables. En este sentido, las economías avanzadas se han enfrentado en 2022 a una verdadera tormenta energética y la mayoría han estado más cerca de Francia (paradigma de las medidas generalistas y con intervención de los precios) que del Reino Unido de Boris Johnson en su respuesta (antes de disolverse, las medidas de su Gobierno se acercaban a las recomendaciones del FMI). Tal y como se observa en el segundo gráfico, la mayor parte del apoyo en 2022 se ha centrado en políticas económicas para toda la población que impiden la transmisión de la subida de los precios energéticos mayoristas a los consumidores finales (topes, reducción de impuestos que inciden sobre el consumo y la producción de energía y del IVA de productos energéticos...) seguidas de políticas de rentas generalizadas (ya sea a toda la población o a colectivos muy amplios, independientemente de su renta, como usuarios de transporte público u ocupados), mientras que las medidas de apoyo a los colectivos vulnerables han sido mucho menores.

En este contexto, la propuesta de un grupo de expertos alemán contiene elementos interesantes. Sugieren fijar un subsidio sobre el 80% del consumo del gas de los hogares (70% para las empresas), lo que supondría un ahorro considerable en la factura.¹ Al mismo tiempo, el esquema mantiene los incentivos a reducir la demanda de gas: los precios de mercado aplican sobre el monto

Gas: precios de los hogares y consumo total



Nota: HEPI recoge datos de precios en las capitales de cada país, que se toman como aproximación para el precio del conjunto del país en julio de 2022.

Fuente: CaixaBank Research, a partir de datos de Eurostat y de HEPI.

1. Del 40%, según algunas estimaciones.

restante y, además, el subsidio se referenciaría a las cantidades consumidas en 2021. No obstante, proponen aplicarla a todos los consumidores.

Con todo, las cantidades del plan alemán (200.000 millones de euros, algo más de un 5% del PIB)² han generado revuelo por el riesgo de laminar la igualdad de condiciones (*level playing field*) en el mercado único europeo. Esto nos lleva al papel que debe jugar la UE, pues Europa capeará mejor la crisis si juega unida y no a la desbandada.

La coordinación europea

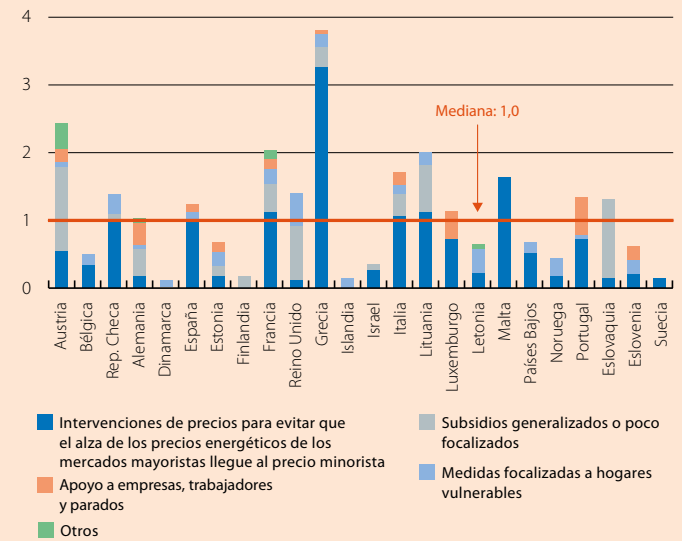
Por un lado, la UE puede ejercer un papel coordinador para evitar las externalidades negativas y aprovechar las positivas. Por ejemplo, con cada Gobierno centrado en asegurarse su propia oferta de gas, la UE podría terminar con una sobrecapacidad sustancial a medio plazo.³ Además, en general la respuesta nacional instintiva ha sido la de sostener la demanda con subsidios al consumo de gas y electricidad, lo que genera externalidades negativas y presiona los precios en el conjunto de la UE. Pero en la crisis actual la solidaridad europea pasa por un menor consumo de energía (no, como en pandemia, por un mayor gasto común): de lo que se trata es de coordinar los recortes de demanda.⁴ Así, el plan de la Comisión Europea va en la buena dirección al proponer recortes en la demanda de electricidad y gas (del 10% y 15%, respectivamente),⁵ aunque hay elementos de voluntariedad y no está libre de exenciones.⁶

En el mismo sentido, la coordinación de la UE también es importante para garantizar el flujo eficiente de la energía entre países. Esto aplica tanto a corto como a largo plazo. A largo plazo, la descarbonización de la economía y la mayor producción renovable conllevarán una generación eléctrica más variable, lo que aumenta los beneficios de una red interconectada a nivel europeo. También es fundamental mejorar las interconexiones a corto plazo. El caso del gas natural licuado (GNL), clave para sustituir al gas ruso en la crisis actual, ofrece un buen ejemplo: el 25% de la capacidad de importar GNL se encuentra en la península ibérica, que a efectos prácticos está desconectada del gran mercado europeo. En este sentido, el reciente acuerdo entre España, Francia y Portugal para la construcción de un tubo marino entre Barcelona y Marsella, que podría a medio plazo transportar transitoriamente gas de la península ibérica al resto del continente y a largo plazo se destinará al hidrógeno verde, se encamina en la buena dirección.

Por último, la UE debe garantizar la igualdad de condiciones en el mercado único europeo. En concreto, ante la disparidad de margen fiscal de los Estados miembros (que el potente paquete alemán no ha hecho más que subrayar), tendría sentido un fondo europeo que garantice un apoyo mínimo a las empresas y familias de todos los países,⁷ con ayudas que podrían condicionarse para incentivar la cooperación entre Estados y favorecer un buen diseño de las políticas nacionales (por ejemplo, penalizar la implementación de políticas contrarias al ahorro de energía o que limiten los flujos internacionales de energía, destinar más fondos a los países que se esfuercen en aumentar la oferta, etc.).

Javier Garcia-Arenas y CaixaBank Research

Europa: coste fiscal de las medidas de apoyo anunciadas por el encarecimiento energético (% del PIB, 2022)



Nota: Medidas anunciadas en la primera mitad de 2022 a desplegar durante todo el año.

Fuente: Fondo Monetario Internacional.

2. Estos 200.000 millones se distribuirán entre 2023 y 2024, de los cuales unos 90.000 millones se destinan al subsidio parcial de la factura del gas de hogares y empresas, mientras que se elevan a 30.000 millones los fondos disponibles para poder nacionalizar totalmente la empresa energética Uniper.

3. De entre el 30% y el 45% de la demanda en 2030, según McWilliams *et al.* (2022). «A grand bargain to steer through the European Union's energy crisis». Policy Contribution, Bruegel.

4. En este mismo sentido, es necesario que las políticas fiscal y monetaria no actúen descoordinadamente y que la primera no deshaga los esfuerzos de la segunda para enfriar la demanda.

5. Europa también ha aprobado un tope de 180 €/MWh a los ingresos de los productores inframarginales (entre diciembre de 2022 y junio de 2023) y un impuesto al sector de los combustibles fósiles.

6. En concreto, el recorte del 15% en el consumo de gas entre agosto de 2022 y marzo de 2023 es voluntario, aunque el Consejo Europeo puede convertirlo en obligatorio si activa una cláusula de alerta. Además, pueden obtener exenciones los Estados con industrias clave que dependen críticamente del gas, así como los países con interconectividad limitada o que exporten gas a pleno potencial, entre otras casuísticas. Asimismo, el recorte del 10% en la demanda de electricidad entre diciembre de 2022 y marzo de 2023 también es voluntario, pero con la obligatoriedad de reducirla en un 5% en horas punta.

7. Tagliapietra *et al.* (2022). «Does the European Union need an energy crisis fund?». Bruegel Blog.