

## La política econòmica davant el desafiament energètic: fer costat als més vulnerables sense distorsionar l'economia

La política econòmica camina per la corda fluixa, ja que s'enfronta a la titànica tasca de mitigar l'impacte del xoc energètic sobre les llars i les empreses en un context complicat i amb poc marge fiscal, perquè els comptes públics ja van sortir masegats per la COVID-19 –no en va el deute públic a la zona de l'euro va superar el 2020 el 100% del PIB i el dèficit va superar el 5,0%. El 2022 la prova ha estat exigent, però, amb les perspectives d'uns preus energètics el 2023 encara per damunt dels que hi havia abans de l'esclat de la guerra a Ucraïna, la política econòmica tornarà a ser al centre del debat i s'haurà d'enfundar el mono de treball per proposar receptes que esmorteixin aquest xoc prolongat.

La línia que separa l'èxit del fracàs és fina i no hi ha garanties d'èxit. La teoria és clara, però no és senzill dur-la a la pràctica. En la tessitura actual, hi ha dos tipus d'actuacions: ajudes, primer, mitjançant les polítiques de rendes, com els subsidis directes, o, segon, mitjançant les intervencions en els preus (topalls, reduccions d'impostos especials sobre l'energia i l'IVA...), i els dos tipus poden ser específics per a col·lectius concrets o generalitzats. Els economistes de les principals institucions econòmiques (OCDE, FMI...) defensen les ajudes limitades en el temps i molt focalitzades en les llars vulnerables, perquè no hagin de suportar tot el cost de l'encariment energètic. Així, no es recomanen mesures generalitzades de controls de preus o d'ajudes directes per diverses raons:

- Interfereixen amb les inevitables reduccions de la demanda derivades de l'increment dels preus, la qual cosa pot comportar una inflació més elevada a mitjà termini i pot entorpir la transició energètica.
- Distorsionen els senyals dels preus, necessaris per fomentar l'estalvi energètic i per incentivar la transició cap a la descarbonització de l'economia.
- Poden només diferir en el temps l'impacte sobre les llars d'unes pujades de preus que, atesa la perspectiva d'una guerra llarga, duraran més del que s'esperava.

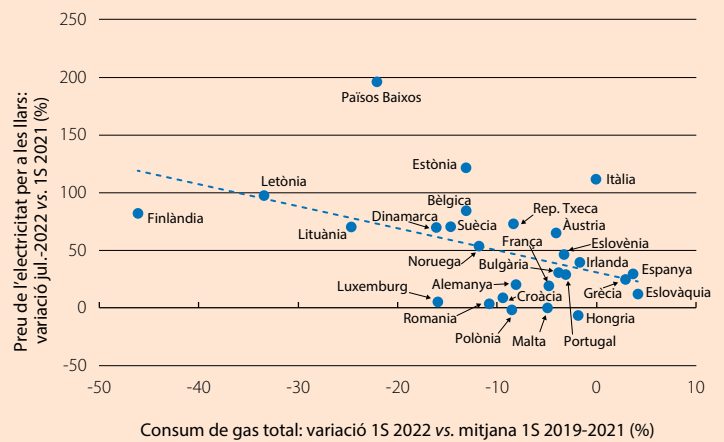
### De la teoria a la pràctica: topalls de preu i ajudes menys focalitzades

La teoria del llibre de text està molt bé, però després els Governos l'han d'aplicar en un context de descontentament social que és imprescindible neutralitzar. A més a més, no sempre és fàcil identificar els més vulnerables. En aquest sentit, les economies avançades s'han enfrontat el 2022 a una veritable tempesta energètica, i, en la seva resposta, la majoria d'elles han estat més a la vora de França (paradigma de les mesures generalistes i amb intervenció dels preus) que del Regne Unit de Boris Johnson (abans de dissoldre's, les mesures del seu Govern s'acostaven a les recomanacions de l'FMI). Tal com s'observa al segon gràfic, el 2022, la major part del suport s'ha centrat en polítiques econòmiques per a tota la població, que impedeixen la transmissió de la pujada dels preus energètics majoristes als consumidors finals (topalls, reducció d'impostos que incideixen sobre el consum i la producció d'energia i de l'IVA de productes energètics...), seguides de polítiques de rendes generalitzades (ja sigui per a tota la població o per a col·lectius molt amplis, independentment de la seva renda, com usuaris de transport públic o ocupats), mentre que les mesures de suport als col·lectius vulnerables han estat molt menors.

En aquest context, la proposta d'un grup d'experts alemany conté elements interessants. Suggereixen fixar un subsidi sobre el 80% del consum del gas de les llars (el 70% per a les empreses), la qual cosa comportaria un estalvi considerable en la factura.<sup>1</sup> Al mateix temps, l'esquema manté els incentius per reduir la demanda de gas: els preus de mercat s'apliquen sobre el total restant i, a més a més, el subsidi es referenciarà a les quantitats consumides el 2021. No obstant això, proposen aplicar-la a tots els consumidors.

1. Del 40%, segons algunes estimacions.

### Gas: preus de les llars i consum total



**Nota:** L'HEPI recull dades de preus a les capitals de cada país, que es prenen com a aproximació per al preu del conjunt del país al juliol del 2022.

**Font:** CaixaBank Research, a partir de dades d'Eurostat i de l'HEPI.

Així i tot, les quantitats del pla alemany (200.000 milions d'euros, una mica més del 5% del PIB)<sup>2</sup> han generat enrenou, pel risc de laminar la igualtat de condicions (*level playing field*) al mercat únic europeu. Això ens porta al paper que ha de jugar la UE, perquè Europa capejarà millor la crisi si juga unida i no a la desbandada.

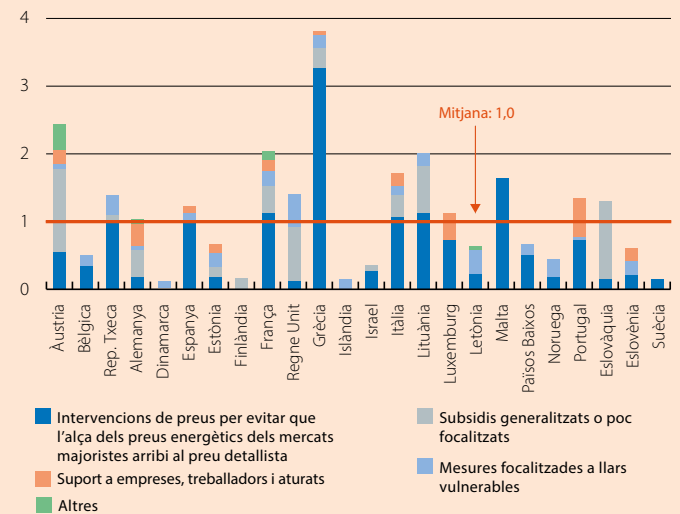
### La coordinació europea

D'una banda, la UE pot exercir un paper coordinador per evitar les externalitats negatives i per aprofitar les positives. Per exemple, amb cada Govern centrat en assegurar la seva pròpia oferta de gas, la UE podria acabar amb una sobrecapacitat substancial a mitjà termini.<sup>3</sup> A més a més, en general, la resposta nacional instintiva ha estat la de sostenir la demanda amb subsidis al consum de gas i d'electricitat, la qual cosa genera externalitats negatives i pressiona els preus al conjunt de la UE. Però, en la crisi actual, la solidaritat europea passa per un menor consum d'energia (no, com en pandèmia, per una major despesa comuna): del que es tracta és de coordinar les retallades de demanda.<sup>4</sup> Així, el pla de la Comissió Europea va en la bona direcció, ja que proposa retallades en la demanda d'electricitat i de gas (del 10% i del 15%, respectivament),<sup>5</sup> malgrat que hi ha elements de voluntarietat i no està lliure d'exempcions.<sup>6</sup>

En el mateix sentit, la coordinació de la UE també és important per garantir el flux eficient de l'energia entre països. Això s'aplica tant a curt com a llarg termini. A llarg termini, la descarbonització de l'economia i la major producció renovable comportaran una generació elèctrica més variable, la qual cosa incrementa els beneficis d'una xarxa interconnectada a nivell europeu. També és fonamental millorar les interconnexions a curt termini. El cas del gas natural liquat (GNL), clau per substituir el gas rus en la crisi actual, és un bon exemple: el 25% de la capacitat d'importar GNL es troba a la península ibèrica, que, a efectes pràctics, està desconnectada del gran mercat europeu. En aquest sentit, l'acord recent entre Espanya, França i Portugal per a la construcció d'un tub marí entre Barcelona i Marsella, que, a mitjà termini, podria transportar de forma transitòria gas de la península ibèrica a la resta del continent i que, a llarg termini, es destinarà a l'hidrogen verd, s'encamina en la bona direcció.

Finalment, la UE ha de garantir la igualtat de condicions al mercat únic europeu. En concret, atesa la disparitat del marge fiscal entre els Estats membres (que el potent paquet alemany no ha fet més que subratllar), tindria sentit un fons europeu que garanteixi un suport mínim a les empreses i a les famílies de tots els països,<sup>7</sup> amb ajudes que es podrien condicionar per incentivar la cooperació entre els Estats i per afavorir un bon disseny de les polítiques nacionals (per exemple, penalitzar la implementació de polítiques contràries a l'estalvi d'energia o que limitin els fluxos internacionals d'energia, destinar més fons als països que s'esforcin a augmentar l'oferta, etc.).

### Europa: cost fiscal de les mesures de suport anunciades per l'encariment energètic (% del PIB, 2022)



**Nota:** Mesures anunciades en la primera meitat del 2022 per desplegar-les durant tot l'any.  
**Font:** Fons Monetari Internacional.

Javier Garcia-Arenas i CaixaBank Research

2. Aquests 200.000 milions es distribuïran entre el 2023 i el 2024, dels quals uns 90.000 milions es destinen al subsidi parcial de la factura del gas de les llars i de les empreses, mentre que pugen a 30.000 milions els fons disponibles per poder nacionalitzar totalment l'empresa energètica Uniper.

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

4. En aquest mateix sentit, és necessari que les polítiques fiscal i monetària no actuïn de forma descoordinada i que la primera no desfaci els esforços de la segona per refredar la demanda.

5. Europa també ha aprovat un topall de 180 €/MWh als ingressos dels productors inframarginals (entre el desembre del 2022 i el juny del 2023) i un impost al sector dels combustibles fòssils.

6. En concret, la retallada del 15% en el consum de gas entre l'agost del 2022 i el març del 2023 és voluntària, tot i que el Consell Europeu la pot convertir en obligatòria si activa una clàusula d'alerta. A més a més, poden obtenir exempcions els Estats amb indústries clau que depenguin críticament del gas, així com els països amb una interconnectivitat limitada o que exportin gas a ple potencial, entre altres casuístiques. Així mateix, la retallada del 10% en la demanda d'electricitat entre el desembre del 2022 i el març del 2023 també és voluntària, però amb l'obligatorietat de reduir-la el 5% en hores punta.

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