esade

EsadeEcPol - Center for Economic Policy

# La guerra de Ucrania en España: impactos y políticas

## EsadeEcPol Insight #35 Abril 2022


AUTORES

**Manuel Hidalgo**
Universidad Pablo de Olavide, EsadeEcPol

**Natalia Collado**
EsadeEcPol

**Jorge Galindo**
EsadeEcPol

**Ángel Martínez Jorge**
EsadeEcPol

**Carlos Victoria**
EsadeEcPol


Línea de investigación:

Macro y fiscal


## RESUMEN EJECUTIVO

El efecto coyuntural a corto y medio plazo de la disociación económica entre Rusia y Europa producto de la invasión de Ucrania es un doble golpe al poder adquisitivo de los españoles, combinando aumento de inflación y desaceleración del crecimiento del PIB.

Esperamos que, para España, la crisis se traduzca en una reducción de más de un 1% en el crecimiento esperado para 2022, con riesgos al alza. La inflación, por su parte golpeará de manera mucho más intensa a las familias más vulnerables, principalmente porque dedican una mayor proporción de la renta al consumo de energía y carburantes.

Para confrontar estos efectos, el Gobierno ha presentado una serie de medidas. Nuestra valoración general es que estas medidas podrían estar mejor dirigidas al apoyo a sectores vulnerables, lo que las haría más eficientes, menos costosas y más respetuosas con los objetivos de descarbonización y transición verde. Sin embargo, su carácter de urgencia y la necesidad de cortar el impacto de la escalada del IPC en transferencias indexadas (como las pensiones) sesga y condiciona las medidas.

Evaluadas una por una:

**Descuento en carburantes de 0,2€/l.** Anticipamos que esta medida resultará en exceso costosa para la escasa eficiencia que promete:

- Tiene efectos regresivos: beneficiará más a los hogares de mayor renta, que consumen una mayor cantidad de carburantes.
- Los mecanismos de supervisión y castigo no parecen suficientes para asegurar el cumplimiento de la medida.
- Dicho cumplimiento será, además, difícil y costoso para las empresas pequeñas.
- Daña la intención central de la transición energética de incorporar a los precios de las fuentes energéticas sus externalidades negativas.
- Por todo ello, genera incentivos para usos no intencionados, laterales, o captura del beneficio por el lado de la oferta en un sector que se define por ser poco competitivo.

En su favor, la medida podría evitar por vía directa pérdidas de 1.250M€/año en el PIB español; e indirectamente, a través de su efecto de moderación del IPC, ahorros de hasta 4.800M€/año. Reducir la escalada del IPC, al que están indexados gastos tan importantes como el de las pensiones, es de manera realista uno de los objetivos centrales de esta medida, si no el principal, aunque su efecto se estima en no más de un punto de inflación.

Para evitar o al menos reducir tanto el coste central como los problemas asociados, mecanismos de ayudas y transferencias como los también contemplados por el Gobierno serían mejor opción: no dañan tanto la señal de precio, se pueden diseñar de manera progresiva, funcionan igual de bien para empresas de todo tamaño y tienen menores requisitos de control. Sin embargo, estas medidas no producirían el efecto deseado sobre el IPC, y probablemente es por ello que no han sido la primera opción escogida.

Alternativamente, se podía haber aprovechado esta oportunidad para empezar a diseñar y pilotar las compensaciones que serán necesarias para que la transición ecológica sea justa y viable en el corto plazo.

**Ayudas a consumidores de electricidad.** La continuación de la rebaja impositiva (IVA e Impuesto Especial) y la extensión del bono social son más progresivas (especialmente ésta última) y dañan menos la señal de precio. Sin embargo, en tanto que la subida de precios parece haber desbordado ya estos descuentos, y que el acceso al bono presenta importantes barreras, su efecto será limitado.

**Subida del IMV.** Dada la carga que estos y otros bienes más afectados por la invasión suponen para los hogares más pobres, la inflación que van a afrontar es y será mucho más alta que la del resto. Esto justifica por sí mismo un aumento en las prestaciones, como la subida temporal del Ingreso Mínimo Vital. Sin embargo, la baja cobertura del IMV puede dejar fuera a la mayoría de los hogares de bajos recursos. Por ello, el gobierno debería intensificar el diseño y la implementación de medidas destinadas a mejorar la cobertura del IMV en el corto plazo, así como continuar evaluando la implementación que ha tenido esta prestación.

**Límite a los alquileres.** Siguiendo con la lógica de cortar la escalada de inflación a la revalorización de bienes y servicios indexados al IPC, el Gobierno ha establecido un límite al alza de los precios de los alquileres del 2%, al menos hasta junio de 2022. La naturaleza y diseño (que permite renegociación pactada para pequeños propietarios) de esta medida es progresiva, pero de mantenerse en el tiempo podría desincentivar la entrada de viviendas al mercado en el medio plazo y perjudicaría a pequeños propietarios (que sí enfrentarían los efectos de inflación en otros bienes pero no podrían amortiguarlos a través de sus ingresos como arrendatarios).

**Avales y ayudas empresariales.** En el plano empresarial, para cortocircuitar círculos viciosos de falta de liquidez que se conviertan en problemas de solvencia, la línea de avales de hasta 10.000M€ abierta por el Gobierno es un mínimo necesario pero sin llegar ser óptimo. Al estar fuertemente condicionados por la inexistencia de un margen fiscal suficiente para proporcionar ayudas directas, estas se han enfocado en sectores específicos, como el transporte o la producción agraria, y apenas suman una décima parte de la línea de avales.

**Limitación de despido objetivo.** Las empresas acogidas a las ayudas o a los ERTEs, solo podrán optar por despidos improcedentes (con más alta indemnización). Entendiendo y compartiendo el objetivo de desincentivar la destrucción de empleo, el hecho de tener que reintegrar las ayudas recibidas llegado el caso introduce una rigidez excesiva en un contexto en el que las empresas, especialmente aquellas que sean receptoras de ayudas o se acojan a medidas de flexibilidad laboral, pueden encontrarse en una situación crítica a medio plazo, viéndose abocadas al despido de manera necesaria.

# Más que sanciones: disociación económica

El pasado día 24 de febrero Rusia iniciaba la invasión de Ucrania. En las primeras 48 horas la reacción de Occidente pasó de la incredulidad hacia la preocupación, pero rápidamente se convertiría en la acción coordinada más decidida que Europa y los Estados Unidos hayan puesto en marcha desde el final de la Guerra Fría: el 26 de febrero se anunciaba un paquete de sanciones a la economía rusa que haría las veces de un contrataque económico para debilitar la economía rusa además de reducir la capacidad de financiación de la propia invasión.

Por una parte, estaba el set de sanciones más o menos familiares tanto para la economía rusa como para las occidentales: el veto a empresas e individuos específicos relacionados con la guerra. Pero en este caso esta categoría incluiría a mucha más gente, la coordinación entre países era notablemente mayor, y por tanto el impacto sobre las élites económicas y políticas rusas se volvió mucho más notable.

Pero, además de unas sanciones *targeted* más ambiciosas de lo habitual, se añadieron dos sanciones cruciales de corte generalista y muchísimo mayor alcance. En primer lugar, para una parte del sistema financiero ruso se impuso la salida del sistema SWIFT, que permite la conexión financiera de los bancos en operaciones internacionales de transferencias entre ellos. En segundo lugar, y de manera especialmente decisiva, se procedió a bloquear las reservas en divisas que el Banco Central de Rusia disponía en el exterior. De esta manera se trató de evitar la posible intervención de esta entidad en los mercados financieros en defensa de su moneda, lo que provocó una intensa y rápida devaluación de esta a partir del lunes siguiente.

Con los días, este paquete de sanciones se iría transformando en algo de mucho mayor alcance: una verdadera disociación económica (*economic decoupling*) de dos sistemas que llevaban integrándose desde el desmoronamiento del bloque soviético. Sus rasgos más visibles fueron dos:

1. El fin gradual de cualquier tipo de dependencia energética de Rusia marcado por los Estados Unidos (a cumplir inmediatamente), el Reino Unido (antes del fin de 2022) y la Unión Europea (al menos un 60% de reducción de importaciones antes del cierre del año). Cada entidad a su propia velocidad, marcada por el grado de dependencia de partida (especialmente alto en países que combinan un alto consumo de gas y de importación desde Rusia). Pero con un objetivo y una razón común, expresada a la perfección por la presidenta de la Comisión Europea en su intervención del 4 de marzo: "no podemos depender en algo tan importante de alguien [Putin] en quien no podemos confiar".
2. La abrupta interrupción de operaciones de un sinfín de empresas occidentales de bienes y servicios con relación más o menos intensa, o mercados más o menos grandes, con Rusia: desde la hostelería y la alimentación hasta la tecnología, la consultoría, los servicios legales o financieros, pasando por las empresas de transporte, la combinación

de sanciones y presión política y popular han cambiado el cálculo de riesgo-beneficio para la mayoría de empresas occidentales, provocando una reacción en cadena que se retroalimenta.

La respuesta del régimen ruso no se hizo esperar: bloqueo selectivo de exportaciones, interrupción discrecional de los flujos de mercancías que pasan por su territorio, amenazas (y decisiones, si bien opacas) de restricción de flujos de materias primas energéticas hacia Occidente, y una demanda (de complicada ejecución) de pago en rublos por las exportaciones de gas y petróleo para sostener a su devaluada moneda son algunas de ellas. Al mismo tiempo, el gobierno está tomando el manejo de los activos de varias de las empresas que están saliendo del país

Todo ello ha venido consolidando sobre el terreno esta disociación comercial, cuyos límites están aún por explorar, pero que, habida cuenta de los virajes de grandes estructuras y decisiones en bloque que estamos observando a lado y lado, parece poco probable que vaya a regresar a la situación previa a la guerra. No habrá por tanto país europeo que se escape a un cambio drástico, dramático incluso, en su funcionamiento y expectativas económicas. Tampoco España. En la sección siguiente exploramos en qué consisten estos cambios y qué podemos esperar de los efectos a medio plazo aún en la incertidumbre reinante, para después analizar y evaluar las respuestas que ha puesto en marcha nuestro gobierno, así como posibles alternativas para cimentar un set de políticas más efectivo y resiliente.

# Los impactos en España: una nueva coyuntura marcada por la inflación

El efecto drástico sobre la economía rusa del nuevo escenario era inevitable. Pero también cabía anticipar *spillovers* en las economías de los países que quedan del otro lado del nuevo telón. Estos efectos serían, primero, y con carácter inmediato, por las consecuencias globales de una restricción de la oferta y una subida de precios de ciertos productos, en particular el gas y el petróleo de origen ruso, en los que buena parte de Europa presenta una enorme dependencia y en segundo lugar los causados por la limitación de las relaciones comerciales.

Efectivamente, después de 48 horas de pequeñas subidas, una vez se concretaron las sanciones, tanto el precio del gas como del crudo se lanzaron a una carrera alcista. Si el 23 de febrero el gas TTF de Países Bajos (que marca el precio europeo del gas natural) se situaba en los 88 dólares por metro cúbico, el 7 de marzo alcanzaba el máximo con 227 dólares. Igualmente, el crudo *brent* pasaba de los 92 dólares a los 123 por barril el día 8 de marzo. Las consecuencias directas e indirectas de este hecho afectarían de manera muy intensa a las economías occidentales, siempre en función del tiempo que esta subida perdurara. Un mes después de iniciada la guerra la volatilidad de ambos precios seguía siendo elevada, reaccionando de forma extrema a cualquier nueva noticia o evento relacionado directa o indirectamente con el conflicto. Así, la principal consecuencia de esta volatilidad fue la elevación de la inflación para el mes de marzo, y que en España escaló hasta el 9,8 %.

A este efecto a través de los precios, que podríamos catalogar como muy a corto plazo, días e incluso horas, habría que añadir otros canales de afectación que elevaría los costes del conflicto en los próximos meses e incluso años.

Este aumento de los precios energéticos y sus repercusiones indirectas en el conjunto de los precios de la economía tendrá un efecto intenso en los saldos reales disponibles por las familias, así como su capacidad de compra. Aunque pueda considerarse la posibilidad de una actualización de sueldos y rentas nominales, la capacidad de reacción de trabajadores y empresas no es del todo flexible, por lo que debemos descontar que la capacidad de compra de los españoles sufrirá una fuerte reacción a la baja.

La principal consecuencia esperada de esta caída en los saldos reales será el de una contracción del consumo de las familias, que ya se está empezando a observar en los datos que recopila BBVA Research día a día con base en las transferencias de tarjetas de crédito y débito, y muy probablemente de la inversión. No debemos descartar, a expensas de cómo reaccionará el consumo de no residentes (turismo) claramente al alza por la eliminación de buena parte de las restricciones derivadas de la pandemia, una contracción de la demanda durante el segundo trimestre de este año. Además, aún debemos contabilizar otro efecto, el directo e indirecto sobre el saldo comercial, y que, en nuestro país, por su relativamente baja exposición a Rusia y Ucrania debería ser menor que el de otros países. Sin embargo, en nuestra contra juega nuestra enorme dependencia a la importación de unos bienes, en particular los

energéticos, cuyos precios como hemos comentado han escalado durante estas semanas. El aumento de la factura energética tendrá un claro efecto en el saldo comercial y desde luego nada positivo.

No cabe duda de que, en los próximos meses, experimentaremos una reducción en el ritmo de crecimiento esperado para este año. De hecho, varias instituciones hayan intentado ya en estas fechas valorar el efecto en términos de PIB. Pero estimar el efecto de la crisis, los embargos y de la subida de los precios energéticos en las economías occidentales necesita aún de un análisis del comportamiento de no pocas variables a nivel global, así como comprender cuán larga puede ser la guerra, principal causante de buena parte de los problemas observados a nivel económico.

Sin embargo, y a pesar de esta dificultad, algunos cálculos están ya disponibles. Así, por ejemplo, Goldman Sachs, junto con Deutsche Bank, han estimado el efecto de la crisis energética en las economías occidentales, de tal modo que por cada aumento de diez dólares el barril de crudo, la economía estadounidense podría caer hasta un 0,1% mientras que la europea lo haría un 0,4%, diferencia que viene explicada por la mayor dependencia de las importaciones de la segunda. Así, una subida de 20 dólares impactaría en ambas economías dos décimas en la primera y ocho en el caso de la segunda. Todo esto, desde luego, depende del tiempo en el que se mantengan elevados los precios y en qué nivel.

Las estimaciones muy preliminares del BCE elevan este impacto negativo a no menos de un punto de PIB pudiendo ser muy superior, de nuevo, en función de la profundidad y del tiempo de duración del conflicto. De esta manera, ante una previsión de crecimiento inicial del 3,7% para 2022, este quedaría en un 2,7%. En el caso de los Estados Unidos, mucho menos dependiente de la economía rusa, su efecto en el producto interior bruto sería, de momento, algo menor, de unas tres décimas por cada caída del 1% en la disponibilidad global de crudo.

En cuanto a los efectos en el resto de las economías, las primeras estimaciones disponibles anunciaban ajustes en el crecimiento importantes, aunque menores inicialmente de lo adelantado. Así, por ejemplo, Alemania, economía mucho más dependiente de la rusa estimaba que el impacto en su economía para 2022 sería de entre un -0,5 y un 3% de PIB. Para el Reino Unido, el ajuste iría desde un 4,2% de crecimiento previsto para 2022 hasta un 1,9%.

Para España, el impacto según el BBVA sería similar al de la media europea, recortando, en el escenario medio, unos dos puntos porcentuales de crecimiento si se incluyen tanto el efecto de los precios como por las restricciones a la exportación e importación. Por su lado, CEPREDE ha llevado a cabo una estimación no solo de la pérdida de crecimiento económico motivado por las sanciones para España sino para el conjunto de la economía europea y de los Estados Unidos. Así, según este organismo, la economía española crecería unas cinco décimas menos en 2022, pero solo por el efecto de la paralización de las transacciones con Rusia. El país con mayor impacto negativo sería Lituania, con una caída del .4,0% mientras que el menor impacto sería para los Estados Unidos con un ajuste en su crecimiento del 0,2%. Para España, si se incorporara el efecto en la demanda del aumento de los precios, el menor crecimiento se situaría entre los 0,6 y el 0,8%.

Sin embargo, y a pesar de la buena voluntad de estas estimaciones, hay que insistir en su provisionalidad. La profundidad de la crisis y sus efectos económicos dependen de numerosos factores aún desconocidos. Es por ello por lo que estas cifras podrán variar a lo largo de las próximas semanas y que lo harán, con casi total seguridad, al alza si el conflicto perdura.

# Las medidas para el nuevo contexto

Independientemente de la magnitud final, el consenso de los analistas es que la demanda y el poder adquisitivo de la ciudadanía española va a recibir (está recibiendo ya) un golpe en los próximos meses. Para confrontarlo, durante la última semana de marzo el Gobierno presentó un paquete de medidas con intención de atajar la escalada de precios y proteger, en la medida de lo posible, las rentas de los ciudadanos y los beneficios de ciertos colectivos, como los transportistas o empresas en general. Entre estas medidas presentadas destacaba la subvención de hasta 20 céntimos en los precios de los carburantes, la desconexión del precio del gas respecto al de la electricidad, impulsado gracias al respaldo político de la Comisión a España y Portugal a través de una excepción autorizada en el Consejo Europeo del viernes 25 de marzo, y que se concretará, según palabras de la ministra Maroto en un mes, y el límite a la revalorización de algunas rentas como son la de alquileres.

Antes de pasar a valorar estas medidas una a una, es imprescindible subrayar que el principal viene del hecho de que, en realidad y como se verá a continuación, el objetivo primero del paquete de medidas no es necesariamente atacar la inflación, sino algo más prosaico: frenar la escalada del IPC. Aunque pueda tener efecto real en la evolución de precios, lo que se busca es cortar la conexión entre precios energéticos e IPC a la vista, de que van a ir llegando las revalorizaciones en estos meses. Habría que pensar qué ahorro en pensiones supondría bajar la inflación en los puntos que puede reducirse. Así, podríamos pensar en estas medidas como la respuesta a la valoración del coste de oportunidad de no actuar en términos de un mayor gasto y déficit al finalizar el año.

## Energía

### *Descuento en carburantes*

La medida más importante y llamativa de las anunciadas es la rebaja general de 20 céntimos por litro a los carburantes. La bonificación será extraordinaria y de carácter temporal, su aplicación se limita al periodo comprendido entre el 1 de abril y el 30 de junio, y será aplicada sobre el precio de venta al público (PVP). Las estaciones de servicios serán las encargadas de realizar el descuento en la factura final y, para asegurar su liquidez, la Agencia Tributaria ha puesto en marcha un mecanismo de anticipos. El coste de la subvención se repartirá entre el gobierno, quien asumirá la mayor parte de la carga al financiar 15 de los 20 céntimos de la reducción, y los grandes operadores al por mayor de productos petrolíferos. En particular, solo aquellos operadores con capacidad de refino en España y con una cifra anual de negocios

superior a 750 millones de euros deberán contribuir. Sin embargo, solo cumplen con este criterio Repsol, CEPSA y BP quedando exentas Galp y Disa, propietaria de las gasolineras Shell, cuando entre ambas suman cerca del 10% de las estaciones de servicio del mercado español[1]. Las empresas que deben sufragar la rebaja pueden realizar o bien una prestación patrimonial de carácter público no tributario[2] o aplicar un descuento adicional generalizado de 5 céntimos por litro en el PVP durante los 3 meses que esté en vigor la medida. Para el resto de las estaciones de servicio, será el gobierno quien deberá asumir la rebaja en su totalidad.

Esta subvención al carburante no ataca a la raíz del problema, ya que este se encuentra muy lejos de nuestra economía y sí puede generar, por el contario incentivos perversos sobre la demanda, repitiendo los errores de la crisis energética sufrida en los años setenta. Además, la capacidad para reducir la inflación no deja de ser limitada, estimándose en apenas un punto porcentual como máximo. Sin embargo, como posibles beneficios de esta medida es que si, realmente, esta va a ser temporal y permanecerá tanto en cuanto el conflicto se mantenga, puede evitar efectos en cadena que sí podrían suponer un coste mayo en la economía.

Así, como se ha comentado, por cada 10% de subida del precio del crudo, la caída en el PIB español rondaría el -0,4%. Por lo tanto, una reducción en los 20 céntimos anunciado podría tener un efecto positivo en la economía de unos 100 millones de euros mensuales (algo más de 1.250 millones anuales). Es decir, dichas cantidades sería el PIB que no se contraería como consecuencia de las subvenciones a los carburantes.

Dado que las cifras anunciadas para sostener los precios en niveles inferiores a los actuales serían seguramente muy superiores, la justificación para tales medidas podría encontrase en otros ámbitos. Así, entre las principales consecuencias de conseguir atajar la escalada de precios sería de evitar mayores revalorizaciones en un futuro próximo de rentas públicas indexadas al IPC, como es el caso de las pensiones. Sin embargo, la medida adolece de al menos cuatro problemas adicionales:

**Daño a la señal de precio.** España, junto al resto de la UE, se encuentra en pleno proceso de transición energética, cuyo mecanismo esencial es la internalización de las externalidades negativas en el precio de las diversas fuentes energéticas. Subvencionar los combustibles fósiles va en la dirección contraria, incentivando su consumo.

**Efectos regresivos**. Si bien es cierto que la magnitud del shock requiere de una respuesta decidida para limitar el impacto sobre la ciudadanía, una subvención generalizada no parece la mejor opción dados sus efectos distributivos. En concreto, más de un 70% de los hogares en el primer decil de renta no consumen carburantes frente al 20% de los del último decil. Entre los que sí consumen combustibles, el gasto en esta partida crece significativamente con la renta. Así, la política beneficiará en mayor medida a los individuos y hogares de renta media y alta. A esto hay que añadir que es poco probable que los precios energéticos se hayan

[1] Según la CNMC, Galp contaba en 2020 con un 4,62% de las gasolineras españolas y Disa con algo más de un 3%.

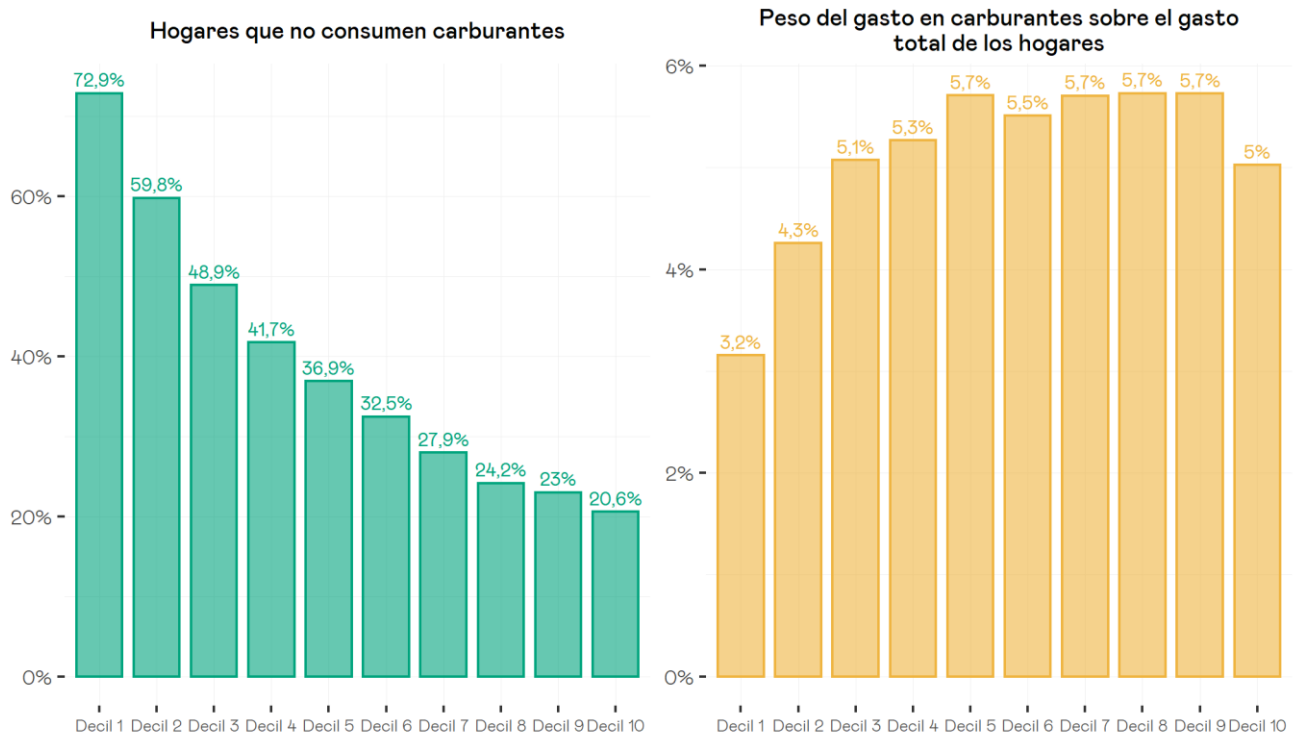
[2] El BOE no explicita la cuantía de esta prestación, pero, en vistas del descuento requerido, se puede pensar que sea de 5 céntimos por el volumen de ventas.

estabilizado en 3 meses por lo que convendría pensar en qué vamos a hacer a partir de entonces.

**Dudas sobre la efectividad**. Aunque en el BOE se indica que la CNMC se encargará de supervisar que las empresas cumplen con el compromiso adquirido, sin recursos adicionales y teniendo en cuenta el problema de falta de suficiente competencia que afecta al sector (Perdiguero y Jiménez, 2021[3]), es difícil que puedan llevar a cabo dicha tarea con la diligencia necesaria. Es más, en caso de detectar incumplimiento el BOE se limita a señalar que la CNMC eliminará la exoneración de la prestación patrimonial pero quizá sería necesario penalizar dicho comportamiento para reforzar los incentivos correctos.

**Dificultad diferencial de implementación**. Las empresas del sector, especialmente las más pequeñas o independientes, tendrán una mayor dificultad para hacer frente a los anticipos establecidos. Además, sus sistemas de determinación de precio no están lo suficientemente informatizados, haciendo más complicada una implementación ágil.

Gráfico 1.
**Potenciales efectos redistributivos de la subvención a los carburantes**




Datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares (2019) | EsadeEcPol

¿Cómo podríamos mejorar la efectividad de esta medida para que llegue a quien más lo necesita minimizando efectos no deseados tanto en el plano redistributivo como en el ambiental? El mismo plan incluye políticas más focalizadas, como la devolución del impuesto de los hidrocarburos para profesionales, y ayudas directas a los sectores afectados que

[3] Perdiguero, Jordi y Juan Luis Jiménez (2021). "¿Compiten las estaciones de hidrocarburos en España? Un repaso a la literatura." Disponible en https://nadaesgratis.es/juan-luis-jimenez/compiten-las-estaciones-de-servicio-de-hidrocarburos-en-espana-un-repaso-a-la-literatura

parecen más adecuadas. Estas últimas son especialmente atractivas ya que permiten mantener la señal de precios tan necesaria para avanzar en la descarbonización de la economía.

### *Rebaja impositiva en electricidad*[4]

Siguiendo en el ámbito energético, el plan también prorroga la rebaja impositiva de la electricidad y la ampliación del bono social eléctrico. Hasta junio continuará en vigor la reducción del IVA sobre la factura de la luz del 21% al 10%, la suspensión del impuesto sobre la generación, y el recorte al mínimo legal (0,5%) del Impuesto Especial sobre la Electricidad. Este último tributo, creado originalmente para sufragar la actividad de la minería del carbón, ha dejado de tener un objetivo claro y genera doble imposición: el IVA se calcula sobre el total de la factura más este impuesto, por lo que se podría valorar su eliminación.

En cuanto al bono social, los hogares podrán seguir beneficiándose de la extensión del descuento al 60%, para consumidores vulnerables, o al 70%, para consumidores vulnerables severos. En vistas de la escalada histórica de los precios de la electricidad, se podría valorar una ampliación adicional del descuento hasta que se concrete la propuesta de reforma del mercado. Es probable que los precios de las últimas semanas hayan borrado la rebaja, dejándola sin efecto.

Adicionalmente, con el objetivo de que más personas se puedan acoger al bono social eléctrico, se han relajado los requisitos de acceso al mismo. En particular, se abre la posibilidad de que familias sin hijos puedan ser beneficiarias del descuento. El éxito de esta medida está muy condicionado, ya que el acceso al bono presenta importantes barreras. Primero, en muchos casos, los hogares desconocen que pueden acceder a esta prestación y, segundo, incluso si son conscientes de ella, han de ser capaces de realizar la solicitud, algo que no se puede dar por hecho dada la complejidad del procedimiento. Para maximizar el alcance de esta medida sería necesario simplificar los trámites y requerir la menor cantidad de documentación tal y como señalábamos en Jové et al (2021)[5]. De hecho, dada la excepcionalidad de las circunstancias, se podría plantear la posibilidad de automatizar la concesión de la prestación, algo por lo que apuesta la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética.

En suma, aunque el plan contiene acciones de calado en el ámbito energético la efectividad de alguna de ellas queda empañada por su impacto redistributivo negativo o por su dificultad de implementación. Se podía haber aprovechado esta oportunidad para empezar a diseñar y pilotar las compensaciones que serán necesarias para que la transición ecológica sea justa y viable en el corto plazo.

[4] Por su complejidad y carácter estructural dejamos fuera del análisis las medidas anunciadas para reformar el mercado mayorista de electricidad. Estas serán abordadas en detalle en un próximo documento.
[5] Jové Llopis, Elisenda, Elisa Trujillo, María Teresa Costa Campi (2021). "Cómo abordar la pobreza energética en España". EsadeEcPol Brief #18, disponible en https://www.esade.edu/ecpol/ca/publicacions/como-abordar-la-pobreza-energetica-en-espana/

## Apoyo al tejido económico y empresarial

### *Refuerzo de la liquidez de empresas y autónomos*

Con el objetivo declarado de "paliar las tensiones de liquidez generadas por el incremento de los precios de la energía y de otras materias primas", se ha aprobado una línea de avales por un importe máximo de 10.000 millones de euros, hasta diciembre de 2022, dirigida a empresas y autónomos.

Tal y como sucedió durante la pandemia, ante un shock de oferta que se presupone temporal, se opta por una medida paliativa ante la posibilidad de un círculo vicioso entre fallos de liquidez y de solvencia en el tejido empresarial, con gran proporción de empresas pequeñas, en sectores afectados por los problemas derivados de la invasión y de la subida de costes.

Como señalamos con anterioridad (Martínez y Galindo, 2021[6]), las quiebras de empresas fueron numerosas durante la crisis de la COVID-19, particularmente en determinados sectores y regiones, pese a las líneas de avales proporcionadas. De hecho, el esfuerzo fiscal extraordinario de nuestro país se encontró por debajo del de nuestro entorno, pese a ser eventualmente complementado por un paquete de ayudas extraordinario a mediados de 2021. En esta ocasión, una vez más, la decisión de optar por avales en lugar de ayudas directas sigue sin ser óptima, y está fuertemente condicionada por la inexistencia de un margen fiscal suficiente que permita operar por vía de estas últimas.

### *Ayudas directas a determinados sectores*

Por último, el paquete anticrisis incluye ayudas por sectores, fundamentalmente:

- A la industria intensiva en consumo de gas, por un importe total de 125 millones de euros.
- Al sector del transporte por carretera y ferrocarril, por un importe total de 450 millones de euros.
- A los productores de leche, por un importe total de 169 millones de euros.
- A los productores de los sectores agrarios, por un importe total de 193,47 millones de euros.
- A los sectores de la pesca y de la acuicultura, por importe de 30 y 20 millones de euros, respectivamente, para compensar el incremento de los costes de producción.

Se incluyen además ayudas a empresas ferroviarias privadas, por un importe total de casi 2 millones de euros (no siendo relevante en términos de cuantía, pero sí como consecuencia del proceso de liberalización ferroviaria), así como al sector del transporte marítimo y portuario, como bonificaciones a determinadas tasas, y a empresas armadoras de buques pesqueros.

Centrar las ayudas en los sectores más afectados es un aspecto positivo, especialmente cuando existen restricciones presupuestarias o se estima necesario acotarlas por otras

[6] Martínez, Ángel y Jorge Galindo (2021). "Quiebras de empresas y ayudas durante la pandemia: cuántas y cómo". EsadeEcPol Blog. Disponible en https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/quiebras-de-empresas-y-ayudas-durante-la-pandemia-cuantas-y-como/

razones, puesto que es una variable, en principio, más sencilla de verificar que otras opciones alternativas y, sin entorpecer demasiado la rapidez de concesión, contribuye a conseguir destinar los recursos a aquellas partes del tejido empresarial que necesitan apoyo de manera más decidida.

### *Medidas en el ámbito laboral*

Se vuelve a hablar, como ya se hizo durante la pandemia, de una "prohibición de despedir" que, en primer lugar, conviene recordar (para evitar equívocos) que no es tal, sino la imposibilidad de despedir de manera objetiva, es decir, con una indemnización de 20 días por año trabajado, en determinados supuestos. En concreto, en aquellas empresas beneficiarias de las distintas ayudas directas, así como aquellas que se acojan a Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (los ya familiares ERTEs) por causas relacionadas con la invasión de Ucrania, ni dichas causas ni el aumento de los costes energéticos podrán constituir causa objetiva de despido, respectivamente. La consecuencia de esto será que, en caso de que finalmente se opte por el despido, la indemnización sería mayor ahora.

El objetivo declarado de esta medida es doble: por un lado, evitar que aquellas empresas a las que se están proporcionando recursos públicos directos de carácter paliativo acaben despidiendo trabajadores pese a haber recibido ayudas; por otro, y dado que se está intentando amortiguar el shock económico mediante medidas de flexibilidad laboral, como los ERTEs, que en todo caso suponen también una ayuda por parte del Estado, aplicar la misma lógica a este supuesto.

Entendiendo el objetivo de evitar la destrucción de empleo y la cautela adicional que se busca, el hecho de tener que reintegrar las ayudas recibidas llegado el caso introduce una rigidez excesiva en un contexto en el que las empresas, especialmente aquellas que sean receptoras de ayudas o se acojan a medidas de flexibilidad laboral, pueden encontrarse en una situación crítica a medio plazo, viéndose abocadas al despido de manera necesaria.

### *Incremento en la prestación de ingreso mínimo vital*

Los hogares de menor renta destinan una proporción mucho mayor de su presupuesto familiar a pagar la energía (luz y gas) que el resto de hogares. Como ya se señaló (Collado y Martínez, 2022[7]), la inflación que hemos visto durante 2021 ha erosionado el poder de compra de los hogares más pobres un 40% más que el de los hogares más acomodados. Dada la contribución de los principales grupos de productos a la inflación y el peso de la alimentación y los productos energéticos sobre el gasto monetario de los distintos tipos de hogares, no parece que la situación vaya a cambiar en 2022. Dicho de otro modo: la inflación que van a afrontar los hogares más pobres es y será mucho más alta que la de los hogares con más recursos. Esto es justificación suficiente para establecer una subida extraordinaria de las cuantías de la prestación básica para la lucha contra la pobreza y la exclusión social, como es el ingreso

[7] Collado, Natalia y Ángel Martínez (2022). "La inflación en la zona euro en 2021 y 2022: subyacente y regresiva, pero aún no desbocada". EsadeEcPol Blog. Disponible en https://www.esade.edu/ecpol/es/blog/2021-un-ano-marcado-por-la-inflacion/

mínimo vital (IMV) tal como ha anunciado el gobierno, como política de emergencia: de este modo, aquellos hogares que ya estén recibiendo el IMV, verán incrementada su prestación de manera automática y extraordinaria durante tres meses.

Sin embargo, aunque la medida es progresiva, la baja cobertura del IMV puede hacer que la mayoría de los hogares sin recursos en España vayan a no quedar cubiertos ante la subida de los precios de la energía y de su efecto sobre otros bienes y servicios. Hay que recordar que, de los 2,3 millones de personas que el gobierno cuantifico (con datos previos a la pandemia), como potenciales beneficiarios del IMV, algo menos de un millón lo reciben actualmente según declaraciones recientes del ministro Escrivá.

Mejorar las prestaciones es una condición necesaria pero no suficiente para proteger a los hogares de rentas bajas de la elevada inflación. Por ello, el gobierno debería intensificar el diseño y la implementación de medidas destinadas a mejorar la cobertura del IMV en el corto plazo, así como continuar evaluando la implementación que ha tenido la prestación. De cara a tomar estas medidas con criterio, sería conveniente que el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones publicase más y mejores datos relativos al IMV: por ejemplo, la cantidad de solicitudes rechazadas según la causa del rechazo.

### *Limitación extraordinaria del alquiler*

Como medida extraordinaria, el Gobierno ha establecido un límite al alza de los precios de los alquileres del 2%, al menos hasta junio de este año. El fin es evitar que las cláusulas de revalorización según el IPC que contienen muchos de los contratos de arrendamiento desboquen los precios con subidas potencialmente cercanas al 10%. Es una de las primeras medidas llevadas a cabo para evitar una traslación en cascada de la inflación a la revalorización de aquellos bienes y servicios que están indexados al IPC.

En un país como España, donde las tasas de esfuerzo del alquiler son particularmente altas entre las personas de menor renta, subidas de precios de esta magnitud, junto con la subida de los precios de la energía, podrían devorar el presupuesto de estos hogares.-

Si consideramos que el 34% del 10% de españoles más pobres vive en régimen de alquiler, frente al 9% que pertenece al 10% más rico, esta medida es eminentemente progresiva, especialmente cuando se prevé, de manera adicional, que los pequeños propietarios (que, recordemos, suponen un 85% del total, según los cálculos del Gobierno) pueden renegociar, de manera pactada, una nueva renta; en todo caso, en ausencia de este nuevo pacto, el incremento de la renta sería del 2%.

Los potenciales problemas que puede causar esta medida son dos, inherentes al tiempo que permanezcamos en una situación de elevada inflación. Por un lado, vuelve a aparecer la disyuntiva entre evitar subidas bruscas para los arrendatarios y, dado el elevado porcentaje de pequeños arrendadores, evitar que estos vean erosionadas sus rentas del alquiler al no actualizarse al IPC. Por otro lado, y en términos generales, esta medida erosiona la rentabilidad real de los alquileres y, por tanto, desincentiva el mantenimiento de la oferta ya existente y la entrada de nuevas viviendas al mercado: de ello resulta una disyuntiva entre eficiencia y

equidad, ya que un mantenimiento de este límite de precios puede modificar la oferta de alquiler en España.

# Conclusión

A modo de cierre, vale la pena entrar en al menos cuatro consideraciones de economía política y viabilidad de las medidas que permiten ganar perspectiva sobre las decisiones actuales.

La primera es la inevitabilidad de elegir entre objetivos y mecanismos. Así, el énfasis en transferencias y subvenciones produciría medidas más progresivas y respetuosas hacia los fines de transición energética eficaz y justa. Sin embargo, no sólo no sirven para cortar la escalada de precios y los efectos cascada de la indexación, sino que podrían incluso alimentarla.

En segundo lugar, la viabilidad a corto plazo en un contexto político inestable es también crucial: haber limitado las ayudas a los vulnerables y sectores más afectados habría sido mejor desde un punto de vista redistributivo, pero también ofrecía un espacio de oportunidad mayor para las posiciones políticas contrarias a la transición energética. Además, este tipo de medidas iban a ser más complicadas de diseñar, y más difíciles de aprobar e implementar.

En ese sentido, podría argumentarse que la sostenibilidad a largo plazo del esfuerzo de transición energética implica renuncias a corto, especialmente en un contexto inflacionario como el actual.

Por último, es inevitable tener en cuenta la particular urgencia de la situación actual. En última instancia, la realidad es que hay que tomar decisiones en un contexto de guerra, por lo que medidas que en otras ocasiones no serían las mejores en esta ocasión pueden serlo si resulta que son las ejecutables y factibles. El coste de no actuar sería en este caso tan alto que alternativas subóptimas pueden convertirse, si no en óptimas, sí en *second bests* necesarias.

Queda ahora la consolidación de medidas de mayor calado y alcance tanto institucional como económico y temporal: las que definirán la forma específica del nuevo Telón de Acero que atraviesa Europa, y al mismo tiempo algunos de los contornos clave de la transición energética en los próximos años. De la experiencia actual España haría bien en extraer dos aprendizajes clave para estos debates, que ya están en marcha:

1. Los objetivos de transición energética podrían estar mejor alineados con los de disociación económica de Rusia si existieran las condiciones estructurales necesarias para aminorar el vínculo entre el fin de la dependencia europea y los precios dentro de España. Esto pasa probablemente por una reconsideración de más largo aliento de nuestro mix energético y la manera en que lo relacionamos con Europa.

2. La indexación a precios tan prevalente y usada en España es un mecanismo que puede dañar, más que proteger, los intereses de los más vulnerables en un contexto inflacionario al crear espirales de aumento que, a su vez, obligan al regulador a enfocarse en cortarlas en lugar de poner el énfasis en alternativas que ayudarían a preservar mejor su poder adquisitivo suponiendo además un daño menor para la señal de precios en mercados como los energéticos o los del alquiler, que se pretende sean cada vez más eficientes.