esade

EsadeEcPol - Center for Economic Policy

A quién llegan los bonos energéticos: un análisis por nivel de renta y tipos de familia

EsadeEcPol Insight #47 Marzo 2023

AUTORES

Ángel Martínez
EsadeEcPol

Natalia Collado
EsadeEcPol

Jorge Galindo
EsadeEcPol

RESUMEN EJECUTIVO

- Solo un 8,3% de los hogares reciben algún bono social energético, aunque un 14,3% declaró que tuvo problemas para mantener su vivienda a una temperatura adecuada en 2021, el último dato disponible.
- Este porcentaje sube solo hasta el 17% entre el tercio de hogares de menor ingreso, y desciende rápidamente conforme nos fijamos en hogares de clase media y media-alta hasta cubrir apenas a 1 de cada 50 familias, pero vuelve a repuntar al final: 1 de cada 25 familias del 2% que más gana del país tiene un bono social energético de algún tipo.
- Solo 1 de cada 3 hogares con familia numerosa del 20% que menos gana del país tiene algún bono energético. Pero para la clase media y media-alta esta proporción se dispara a más de la mitad, algo que sugiere que las familias con mayor disponibilidad de tiempo e información para lograr este tipo de bonos cuentan con una mayor probabilidad de poder conseguirlos.

Todo lo anterior muestra que los bonos energéticos son insuficientes en su cobertura, algo especialmente grave para las familias estructuralmente vulnerables. Recomendamos:

- Reducir considerablemente las barreras para solicitar y conseguir estos bonos, tomar la iniciativa sugiriendo una solicitud ya rellenada a quien cumpla las condiciones, o incluso pasar a un sistema de concesión automática que podría funcionar a través de la factura energética o como componente del Ingreso Mínimo Vital u otro mecanismo unificado, evitando la fragmentación y aunando en la medida de lo posible todos los instrumentos para luchar contra la pobreza y sus riesgos derivados.
- Combinar mejor los criterios de renta con los de tipo de hogar, pero con el cuidado necesario para no eliminar a demasiados hogares de la concesión: un umbral de 26.000€ como el que se ha venido discutiendo quitaría la ayuda a 1 de cada 3 familias numerosas de renta media-baja.

El problema: pobreza estructural + crisis energética

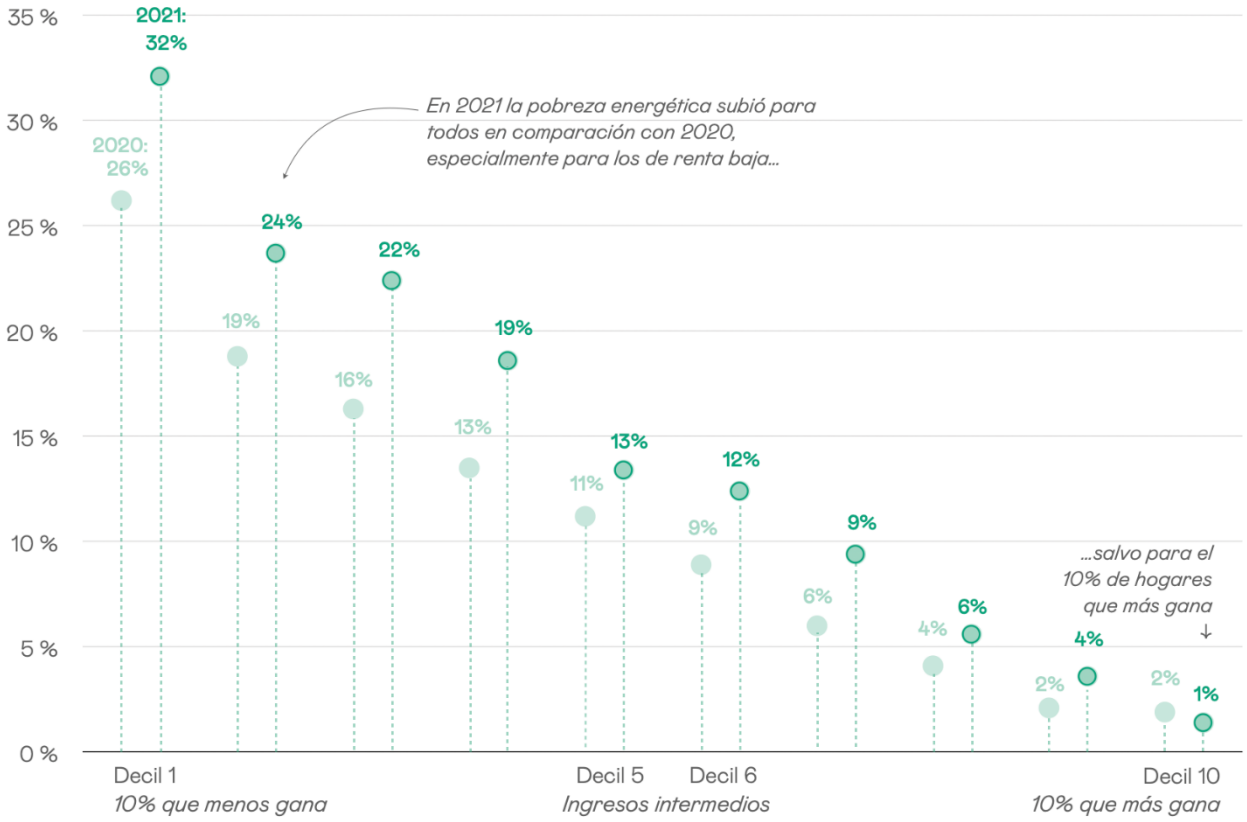
En los últimos dos años, los precios de la energía se han incrementado de manera sostenida y, por momentos, vertiginosa. En primer lugar, la desacompasada respuesta de la oferta y la demanda de productos energéticos tras el fin de los confinamientos empujaron al alza los precios en 2021. Ese año el precio de la luz duplicó el observado antes de la pandemia y el del gas natural se multiplicó por tres. La invasión rusa de Ucrania en febrero del año pasado ejerció aún más presión sobre los precios, elevándolos a cotas nunca vistas durante 2022: el precio de la electricidad triplicó los niveles prepandemia y el del gas natural se multiplicó por seis.

Esto ha causado un impacto significativo en el poder adquisitivo de una población que ya estaba en situación vulnerable. España arrastra un grave problema de pobreza de ingresos: pese a no contarse entre las economías con menor PIB per capita de su entorno, sí tiene unas tasas de hogares en situación o en riesgo de pobreza y exclusión consistentemente superiores. Esto es especialmente cierto para la pobreza infantil: en 2021, según Eurostat, España fue el segundo país de la UE en el porcentaje de hogares con menores que crecen en pobreza o exclusión (33,4%, solo superados por Rumanía, y a mucha distancia de la media europea del 24,4%).

Al combinar la pobreza estructural con el *shock* energético coyuntural, España se encontró desde 2021 con un problema agudo de acceso a los servicios energéticos básicos. Tal y como recoge el siguiente gráfico, la incidencia de este problema es significativamente mayor entre las familias con menores recursos económicos: en 2021, un 32% de los hogares con menores ingresos estaban en situación de pobreza energética frente al insignificante 1% del top 10%.

Gráfico 1. **Hogares en situación de pobreza energética según nivel de renta**

Definidos como aquellos en los que durante el año hubo alguna ocasión en la que, debido a dificultades económicas, el hogar dejó de disponer de alguna de sus fuentes de energía



Fuente: estimaciones propias a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2020 y 2021 | EsadeEcPol

Pese a que todavía no disponemos datos de 2022, el recrudecimiento de la crisis energética y el carácter estructural del fenómeno en nuestro país apunta a que el número de familias en esta situación puede haber aumentado.

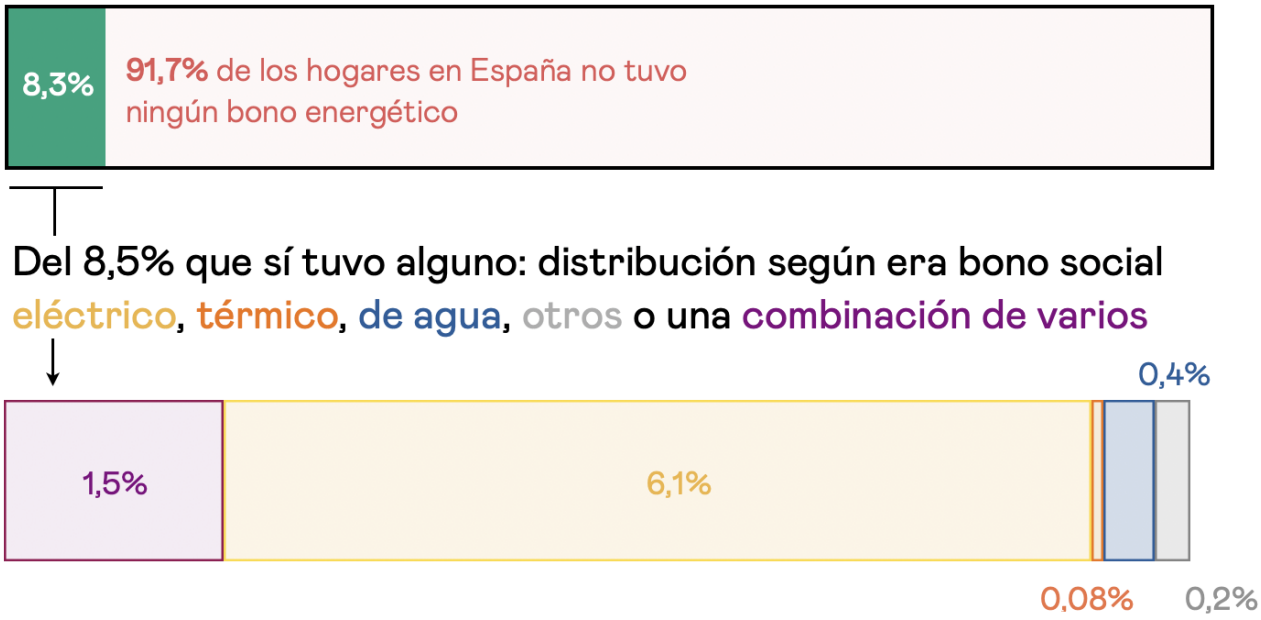
El sistema español ha venido utilizando dos herramientas para abordar este problema entre consumidores vulnerables: el bono social eléctrico, que consiste en un descuento en la factura de la luz, y el bono social térmico, que se articula en un pago único anual por el uso de gas para la calefacción y el agua caliente sanitaria o la cocina. Sin embargo, al aumento del número de hogares en situación de pobreza energética tras la pandemia arroja ciertas dudas sobre su efectividad. La dificultad de los procesos de solicitud de estas ayudas y la falta de información de los hogares sobre su existencia son algunos de los factores que pueden estar impidiendo que lleguen a quien más lo necesita (Costa, Jové y Trujillo, 2021). A esto hay que añadir que, tal y como están definidos los requisitos de acceso, especialmente en el caso del bono social eléctrico, podrían estar beneficiando a familias que no se encuentran en una situación de vulnerabilidad.

Este *policy insight* tiene como objetivo arrojar luz sobre quién recibe realmente este tipo de bonos sociales, explorando especialmente las dimensiones de nivel de renta y tipo de familia, empleando nueva información disponible de los microdatos de la Encuesta de condiciones de Vida (ECV) del Instituto Nacional de Estadística (INE) correspondiente al año 2021. También considearmos alternativas de política pública que podrían ser más efectivas que las actuales para el objetivo de proteger a esta población de problemas como el que atraviesa España desde 2021.

El análisis por nivel de renta y tipo de familia

Solo un 8,3% de todos los hogares españoles recibía algún bono energético y, de entre ellos, la gran mayoría (6,1%) recibían exclusivamente el bono social eléctrico, mientras que un 1,5% del total de hogares recibió dos bonos al mismo tiempo, siendo la combinación más habitual la del bono social eléctrico y térmico. También hay una pequeña proporción que recibe bonos enfocados en el acceso al agua corriente o en otros, todos ellos recogidos en la Encuesta de Condiciones de Vida. Considerando que el porcentaje de hogares que no pueden mantener su vivienda a una temperatura adecuada fue del 14,3% en 2021, podemos entender fácilmente que aún quedan un número considerable de hogares, muchos de los cuales probablemente sean potenciales beneficiarios de estos bonos energéticos, que siguen sin recibirlos.

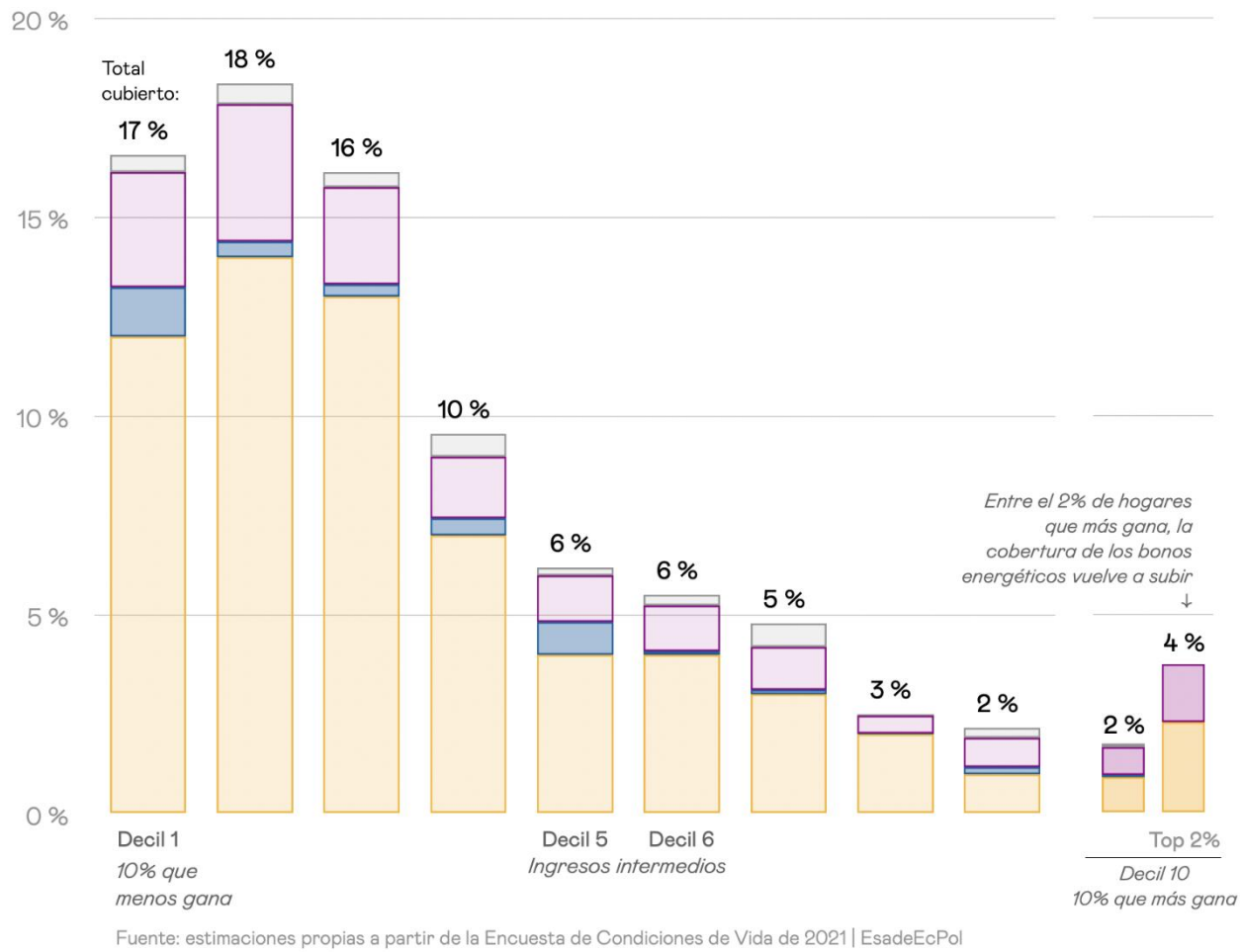
Gráfico 2. **Hogares con y sin algún tipo de bono energético en 2021**



Fuente: estimaciones propias a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2021 | EsadeEcPol

Si desagregamos por tramos de renta neta equivalente por unidad de consumo, resulta que entre los hogares de rentas más bajas, únicamente un 17-18% de ellos reciben algún tipo de bono social, un porcentaje que de hecho se reduce ligeramente entre el 10% de hogares más pobres (decil 1). A partir del tercer decil, este porcentaje baja con fuerza hasta menos del 10% de hogares perceptores en el cuarto decil, un 5% en el sexto y apenas un 2% en los siguientes tramos. Es interesante observar que, si dividimos al top 10% de hogares con mayor ingreso equivalente en dos grupos, uno compuesto por los percentiles 90 a 98 y otro compuesto por el 2% de hogares con mayor capacidad económica, entre estos últimos el porcentaje de hogares beneficiarios se duplica respecto al de los primeros, rozando el 4%. Hacemos este despiece irregular para constatar que hay un incremento no lineal de las ayudas al final de la curva de ingresos, del que se aprovechan 1 de cada 25 familias del 2% que más gana del país.

Gráfico 3. **Porcentaje que tiene acceso a un bono social eléctrico, de agua, térmico/otros o una combinación de varios según nivel de renta** (por deciles)



Fuente: estimaciones propias a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2021 | EsadeEcPol

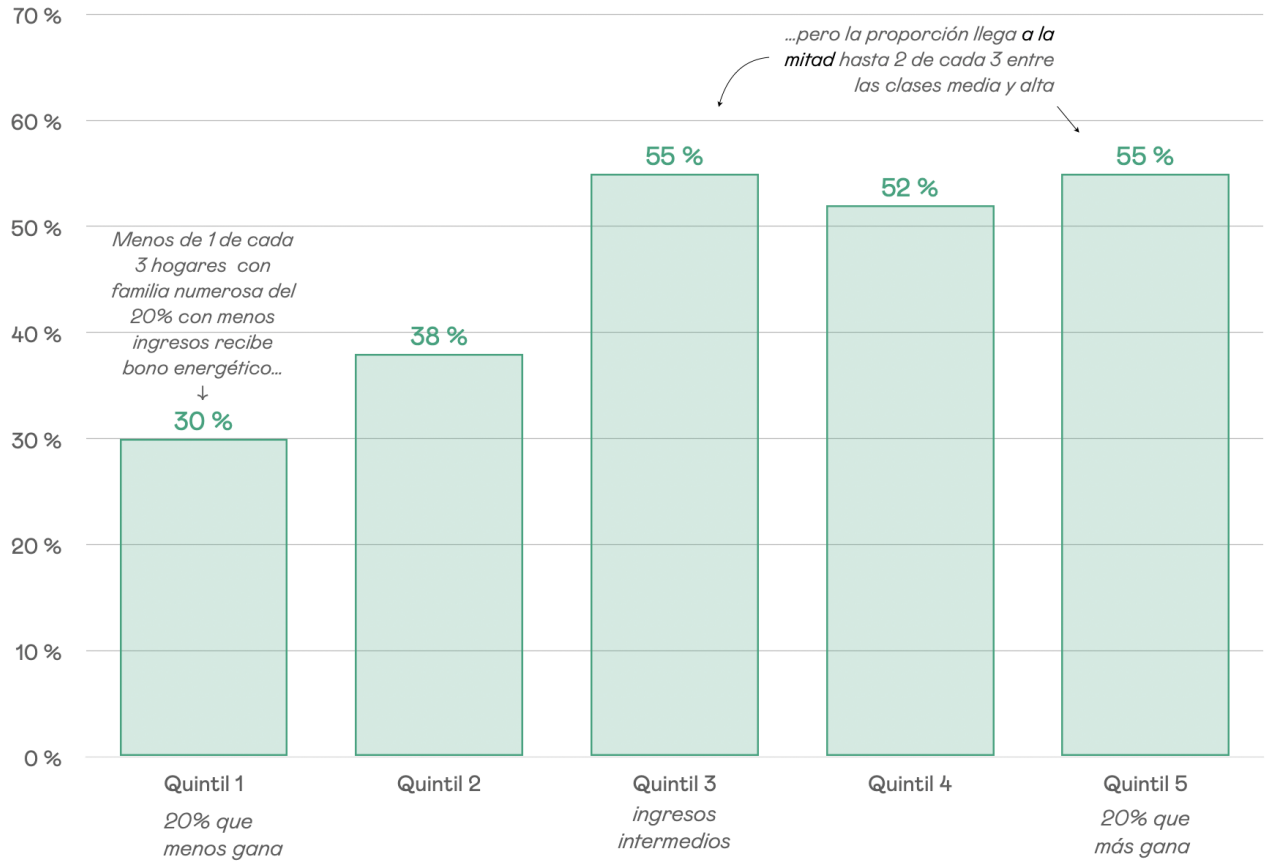
Una de las claves para analizar este tipo de políticas es el cálculo de lo que se conoce comúnmente como tasa de cobertura, esto es, el porcentaje de hogares que reciben la prestación sobre el total de hogares que, teóricamente, tendrían derecho a ella por sus características. En el presente documento calcularemos la tasa de cobertura para las familias numerosas, definidas como aquellos hogares que sumen tres personas con alguna de las siguientes características, identificables a través de la ECV, que no dispone de una variable ad hoc de familia numerosa:

a) Menores de 17 años que residen en el hogar
b) Personas de entre 17 y 25 años que residen en el hogar y perciben ingresos laborales brutos inferiores al SMI
c) Personas de entre 17 y 25 años que residen en el hogar y son económicamente inactivos

Para construir esta definición ha sido instrumental el reciente trabajo de Andrino y Llaneras (2023), que realizan la radiografía más accesible y clara hasta la fecha sobre la doble dimensión de renta y familia numerosa, y que para ello se encontraron frente a problemas similares a la hora de adaptar la definición legal de familia numerosa a la aproximable mediante la ECV. Dejamos para un documento de próxima publicación el cálculo de las tasas de cobertura globales, así como su evolución en los últimos años.

En el siguiente gráfico puede verse el porcentaje de familias numerosas que reciben algún tipo de bono energético en función de su posición en la distribución de la renta que, de nuevo, está definida a partir del ingreso equivalente neto del hogar. Entre el 20% de hogares más pobres, menos de una de cada tres familias numerosas recibe alguna de estas ayudas, un porcentaje que aumenta ligeramente para los hogares de ingresos medios-bajos con un 38% de hogares perceptores. Sin embargo, entre hogares de ingresos medios y altos, el porcentaje de familias numerosas que reciben este tipo de ayudas aumenta considerablemente hasta un 55%. Este aumento del porcentaje de familias numerosas beneficiarias ayuda a explicar el porcentaje relevante de hogares perceptores en tramos de ingresos medios y altos observado en el gráfico anterior. En el caso del top 2% de hogares más ricos, el repunte observado en el gráfico anterior no se explica tanto por un aumento en la tasa de cobertura, que ronda el 45%, sino por un aumento del porcentaje de familias numerosas en ese grupo, que supera ligeramente el 4%. Para dimensionar estos datos y su calado, es útil mantener en mente la cantidad aproximada de familias numerosas en cada quintil de renta, especialmente en los más bajos: según la estimación de Andrino y Llaneras (2023), alrededor de un 7,7% (medido por renta total de hogar, sin relativizar por unidad de consumo) del bottom 20% de la distribución de ingresos sería familia numerosa. Es la tasa más alta de todos los tramos de renta: entre el top 20%, la segunda más alta, solo el 5% sería familia numerosa.

Gráfico 4. **Hogares de familia numerosa*** con **algún tipo de bono energético según nivel de renta** 2021



Fuente: estimaciones propias a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2021 | EsadeEcPol

Esta evolución sugiere además que las familias con mayor disponibilidad de tiempo e información para lograr este tipo de bonos (algo que puede aproximarse por el nivel de ingresos del hogar) cuentan con una mayor probabilidad de poder conseguirlos.

En suma, el análisis aquí volcado muestra que los bonos energéticos son insuficientes en su cobertura, algo especialmente grave para las familias estructuralmente vulnerables, y en su diseño actual se prestan a problemas de desajuste entre quién los necesita y quién los recibe. Es por ello que nos parece necesario aprovechar el problema agudo actual para revisarlos buscando que sean más efectivos y progresivos.

Alternativas de política pública

El objetivo de los bonos sociales es tratar de reducir los niveles de pobreza energética entre la población más vulnerable. Los datos indican que este tipo de ayudas cumplen parcialmente su objetivo pero que presentan ciertos problemas de diseño que limitan su efectividad y eficiencia.

En primer lugar, aunque entre los receptores de bonos sociales son mayoría los hogares más pobres, la incidencia de la pobreza energética en este grupo apunta a que potenciales beneficiarios no la están recibiendo. Como ya señalamos el pasado abril cuando se relajaron por primera vez los requisitos del bono social eléctrico y recordamos en septiembre cuando se ampliaron, existen ciertas barreras que impiden que su acceso se generalice entre los más vulnerables. El hecho de que muchas personas desconocen que tienen derecho a esta prestación y la complejidad del procedimiento para solicitarla son las principales. Para aumentar el impacto de esta ayuda, sería necesario simplificar el proceso y reducir la cantidad de documentos necesarios o plantear la posibilidad de automatizar la concesión de la prestación, algo por lo que ya apuesta la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética (Costa, Jové y Trujillo, 2021). Una posibilidad sería identificar a las familias candidatas y realizar un envío por parte de la Administración del aviso y la solicitud ya rellenada. Otra opción, más ambiciosa, sería una inclusión completa a través de la factura o a modo de componente del Ingreso Mínimo Vital. En todo caso, una universalización de la presentación de la declaración de la renta que recogiera ingresos reales de cada hogar año a año (como ya se comentó en De la Torre y Victoria, 2023) sería enormemente conveniente para avanzar en cualquiera de las direcciones mencionadas.

En segundo lugar, aunque el número de beneficiarios disminuye a medida que se incrementa la renta, el porcentaje aumenta para el 5% de hogares más ricos y especialmente entre el *top* 2%. La existencia de requisitos atados a la composición del hogar, como el hecho de ser una familia numerosa, y no la renta están detrás de gran parte de este resultado. Para resolver esta ineficiencia, es necesario que los criterios de renta se extiendan a todos los tipos de hogar. En este sentido, la reciente propuesta de incorporar un umbral de renta a las familias numerosas en el acceso al bono social eléctrico es un paso en la buena dirección.

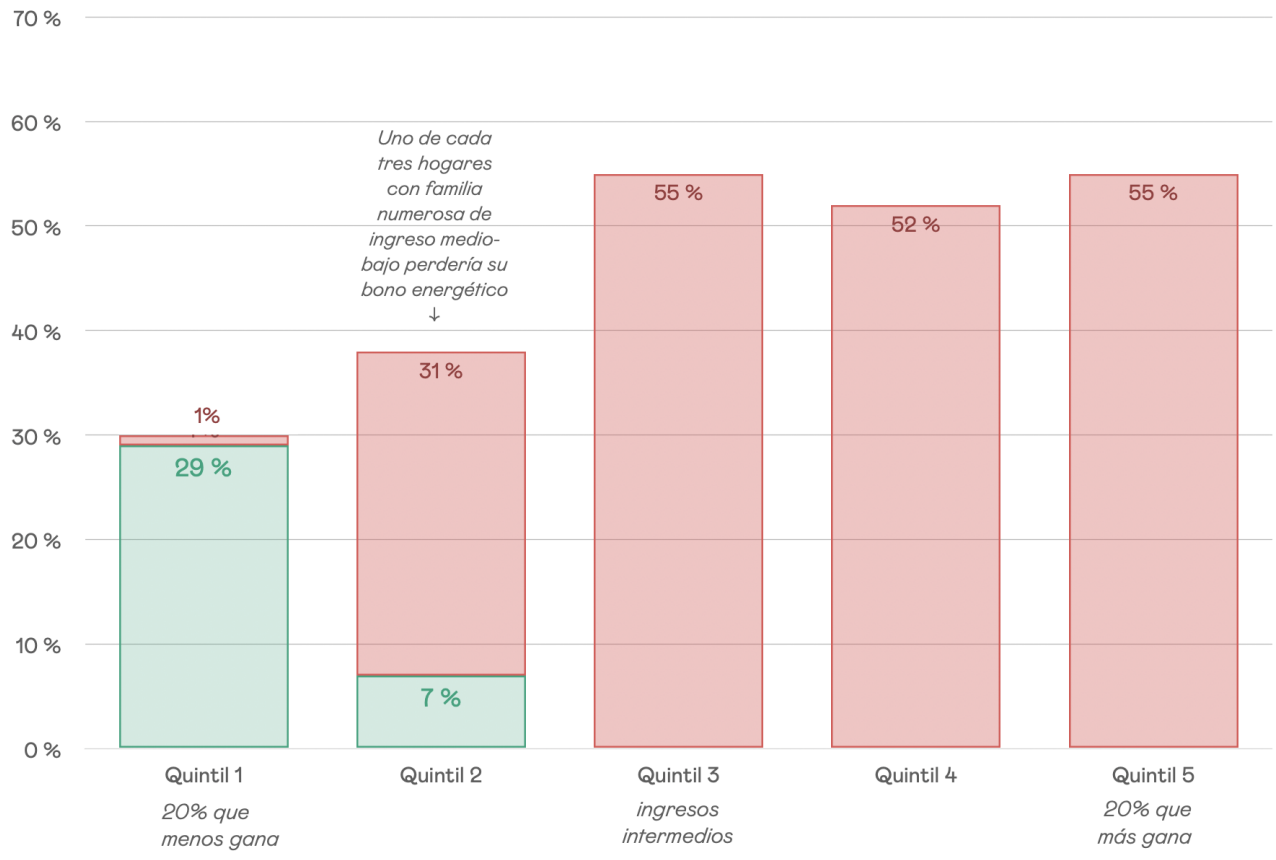
No obstante, es en la propia definición de ese umbral donde reside la mayor dificultad y lo que condicionará su resultado. Si el límite es demasiado bajo, dejará fuera a familias que, por su nivel de renta, son vulnerables.

Se ha debatido en el contexto actual la posibilidad de limitar el número de familias numerosas que pueden acceder a este tipo de ayudas públicas, sugiriendo un umbral de renta neta del hogar de 26.000€. Hay que matizar que el ingreso neto del hogar, por sí solo, no determina la posición de un hogar en la distribución de la renta, puesto que el ingreso equivalente del hogar se calcula como el ingreso neto de todos los miembros del hogar entre las unidades de consumo que lo componen. Esto implica que las familias numerosas se sitúan en tramos más

bajos de la distribución del ingreso equivalente respecto a la posición que ocupan en la distribución de la renta neta del hogar.

Sabiendo esto, se ha replicado el gráfico anterior de porcentaje de familias numerosas que reciben algún bono social diferenciando entre aquellos que perderían el derecho a recibir estas prestaciones si se fijase ese umbral de renta y aquellos que la mantendrían. En el caso de las familias numerosas que forman parte del 20% de hogares con menores ingresos, esencialmente todas mantendrían su derecho a recibir algún bono social. Sin embargo, esto empieza a cambiar para los hogares de ingresos medio-bajos, puesto que ocho de cada diez familias numerosas que reciben estas ayudas quedarían sin derecho a percibirlas si se fijase ese umbral de renta disponible: esto es, un tercio del total de las familias numerosas del segundo quintil, que ahora sí reciben esta ayuda, la perderían. En el caso del resto de familias numerosas situadas en tramos de ingresos medios y altos, ninguno de ellos podría seguir percibiendo estas prestaciones considerando el nuevo umbral de renta.

Gráfico 5. **Hogares de familia numerosa* que mantendrían o perderían bono energético de aplicarse un límite de renta de 26.000€, según nivel de renta neta** en 2021



Fuente: estimaciones propias a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2021 | EsadeEcPol

Es igualmente necesario realizar una evaluación más cuidadosa y detallada sobre la manera en que se combinan los criterios de renta con los de tipo de hogar. La valoración metodológica arriba enunciada sobre la diferencia entre gasto equivalente y gasto total tiene su correlato en la decisión de política pública. Por un lado, la presencia de más dependientes hace rendir menos cada euro disponible y por tanto modifica el umbral de gasto total que debe ser considerado como insuficiente para cubrir necesidades básicas. Por otro, el cambio no es necesariamente lineal por las economías de escala en el consumo (Omar, 2018). Así, más que umbrales absolutos de ingreso neto total, valdría la pena sopesar el uso de fórmulas más o menos sencillas, aunque habría que tener en cuenta entonces el coste de comunicación de la política: a un hogar dado le costaría más identificarse como en derecho de recibir una ayuda determinada. En este contexto se hace aún más necesaria y lógica la recomendación anterior, de trasladar el peso de la iniciativa en la solicitud y la concesión a las propias administraciones.

Más allá de la decisión específica del umbral, el fondo de las recomendaciones que se desprenden de nuestro análisis se puede resumir en una idea: ajustar de manera más precisa necesidad y prestación, especialmente para evitar que quien ahora se queda fuera y la necesita pueda disponer del apoyo. Consideramos este tipo de error como más gravoso socialmente que el contrario (incluir a quien no la necesita). Pero claramente el sistema actual permite hacer esfuerzo en ambas direcciones, de manera que el resultado final sea más justo y progresivo. A tal efecto, la eliminación de barreras de entrada, el desplazamiento del peso de la responsabilidad de la solicitud y la concesión hacia las administraciones en la medida de lo posible, y la concentración de esfuerzos para asegurar economías de escala en los procesos se presentan como herramientas especialmente prometedoras para el caso español, que aún deja a muchos por fuera, y tiene bastante por mejorar en el doble frente de eficacia e inclusión de su ecosistema de transferencias de renta.

Referencias

Andrino, B.; Llaneras, K. (2023). "¿Son pobres las familias numerosas? Radiografía de la renta de los hogares con más hijos". EL PAIS, 18 de marzo de 2023. https://elpais.com/economia/2023-03-18/son-pobres-las-familias-numerosas-radiografia-de-la-renta-de-los-hogares-con-mas-hijos.html

Costa, M. T.; Jové, E.; Trujillo, E. (2021). "Cómo abordar la pobreza energética en España". EsadeEcPol Brief #18 Octubre 2021. https://www.esade.edu/ecpol/ca/publicacions/comoabordar-la-pobreza-energetica-en-espana/

De la Torre, F.; Victoria, C. (2023). "Los efectos de la inflación en el IRPF de las rentas medias-bajas y cómo amortiguarlos mejor". EsadeEcPol Insight #46. https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/los-efectos-de-la-inflacion-en-el-irpf-de-las-rentas-medias-bajas-y-como-amortiguarlos-mejor/

Omar, Heba (2018) "Equivalence scales and child poverty: A closer look at different family types across developed countries". LIS Data Center Newsletter, Issue 5, March 2018. https://www.lisdatacenter.org/newsletter/nl-2018-5-h-2/