

Medidas de apoyo frente a la crisis energética y al repunte de la inflación: un análisis del coste y de los efectos distribucionales de algunas de las actuaciones desplegadas según su grado de focalización

Artículo 15
22/02/2023

<https://doi.org/10.53479/29651>

Motivación

A lo largo de los últimos meses se han implementado diferentes medidas de política económica para apoyar a hogares y empresas frente al repunte de los precios. En cualquier coyuntura, pero más aún en una caracterizada por la existencia de desequilibrios fiscales, resulta fundamental analizar el diseño de estas medidas, así como su impacto distributivo y presupuestario.

Ideas principales

- La mayor parte de las medidas fiscales adoptadas en España en los últimos trimestres para hacer frente a la crisis energética y al repunte de los precios tendrían un carácter eminentemente generalizado, en lugar de estar focalizadas en los hogares o las empresas más vulnerables.
- Se estima que las rebajas del IVA de los alimentos, así como de la electricidad y del gas, suponen un mayor ahorro como porcentaje de su gasto total para los hogares de renta baja, mientras que la bonificación a los carburantes habría beneficiado en mayor medida a los hogares de renta alta.
- Medidas alternativas, focalizadas en los hogares vulnerables en función de su renta, podrían lograr niveles de protección similares a los alcanzados con las medidas ya desplegadas, pero con un menor coste presupuestario y evitando distorsiones en las señales de precios.

Palabras clave

Medidas fiscales, inflación, crisis energética, focalización en hogares vulnerables, microsimulación.

Códigos JEL

H23, D12, E31.

Artículo elaborado por:

Esteban García-Miralles
Dpto. de Análisis de la Situación Económica

MEDIDAS DE APOYO FRENTE A LA CRISIS ENERGÉTICA Y AL REPUNTE DE LA INFLACIÓN: UN ANÁLISIS DEL COSTE Y DE LOS EFECTOS DISTRIBUCIONALES DE ALGUNAS DE LAS ACTUACIONES DESPLEGADAS SEGÚN SU GRADO DE FOCALIZACIÓN

Introducción

Desde finales de 2021, en España y en los países de nuestro entorno se han implementado diversas medidas que persiguen mitigar el impacto negativo de la actual crisis energética y de la elevada inflación sobre los hogares y las empresas. Para el conjunto del área del euro, la Comisión Europea (2022) estima que las medidas aprobadas hasta octubre del año pasado suponían aproximadamente un 1,3 % del PIB en 2022 y casi un 1 % del PIB en 2023. Además, en los meses más recientes se han extendido algunas de estas medidas y se han implementado otras nuevas, por lo que el impacto total esperado sería aún mayor.

El diseño de estas medidas ha sido muy heterogéneo, mostrando diferencias tanto entre países como a lo largo del tiempo. En particular, las medidas han diferido en su carácter temporal o permanente, en su cuantía, en su impacto sobre las rentas de los hogares o sobre los precios de los productos, y en su grado de focalización en los colectivos más vulnerables.

Dada la naturaleza del episodio inflacionista actual, desde diferentes organismos e instituciones se ha enfatizado la conveniencia de diseñar estas políticas de manera focalizada en los colectivos que más lo necesitan. De este modo, se evitaría un impulso generalizado sobre la demanda que pudiese agravar las presiones inflacionistas¹ y, además, afectar negativamente a la sostenibilidad de las finanzas públicas en un contexto de reducido margen de maniobra de la política fiscal en países como España².

Sin embargo, de acuerdo con las estimaciones disponibles, la mayor parte de estas medidas han presentado un carácter relativamente generalizado y han afectado a la totalidad o a una gran parte de la población. Así, según cálculos de la Comisión Europea (2022), el porcentaje de medidas focalizadas aprobadas hasta octubre de 2022 en la Unión Europea ascendería a un 30 %³.

En el caso de España, el cuadro 1 recoge las medidas aprobadas desde 2021 para apoyar a hogares y empresas, indicando su impacto presupuestario estimado y su duración prevista a enero de 2023, así como una clasificación en función de su carácter generalizado o focalizado. Se estima que este conjunto de medidas tendría un impacto presupuestario aproximado de entre 34.000 y 40.000 millones de euros durante el horizonte temporal 2021-2025, que estaría concentrado en 2022

1 Ejemplos de estas recomendaciones son, por ejemplo, Ari *et al.* (2022), Hernández de Cos (2022) y Schnabel (2022). Estas recomendaciones contrastan con las que se realizaron durante la pandemia, cuando sí se recomendaron políticas expansivas generalizadas de sostenimiento de rentas.

2 Así lo señalan las Recomendaciones del Consejo de la Unión Europea a España en el contexto del Semestre Europeo.

3 Estimaciones anteriores presentadas por Checherita-Westphal, Freir y Muggenthaler (2022) para el área del euro hasta junio apuntarían a un grado de focalización algo menor. En particular, estas estimaciones señalan que un 12% de las medidas aprobadas se habrían dirigido de forma focalizada a hogares, mientras que un 54% habrían afectado a los hogares de manera no focalizada. El restante 34% de las medidas serían transferencias a empresas, generalmente no focalizadas.

Cuadro 1

Medidas de apoyo a hogares y empresas en respuesta a la crisis energética y a la inflación (a)

	Vencimiento esperado	Carácter focalizado	Coste presupuestario (millones de euros)				
			2021	2022	2023	2024	2025
(1) Medidas de ingresos			-1.300	[-4.000, -3.600]	[-7.200, -5.900]	[-2.800, -2.300]	[-2.500, -2.100]
IVA: reducción temporal tipos de electricidad y gas	31.12.2023	No	-800	[-2.200, -2.000]	[-3.300, -2.700]	—	—
IEE: reducción temporal del tipo a la electricidad	31.12.2023	No	-500	[-1.800, -1.600]	[-1.000, -800]	—	—
IVA: rebaja temporal en el tipo de los alimentos	1.6.2023 (b)	No	—	—	[-700, -600]	—	—
IRPF: deducción rentas trabajo, rebaja autónomos, rebajas regionales	Permanente (c)	No	—	—	[-2.200, -1.800]	[-2.800, -2.300]	[-2.500, -2.100]
(2) Medidas de gastos			—	[13.320, 14.975]	[5.500, 6.675]	[150, 225]	[150, 225]
Bonificación al carburante para hogares y profesionales del transporte (d)	31.12.2022	No	—	[4.900, 5.500]	—	—	—
Extensión bonificación al carburante para profesionales del transporte	30.6.2023	No	—	—	[400, 500]	—	—
Transferencia a empresas afectadas por el alza de precios energéticos	31.12.2022	Sí	—	[2.100, 2.300]	—	—	—
Transferencias a sectores productivos	31.12.2023	Sí	—	—	[1.000, 1.200]	—	—
Cheque de 200 € a hogares vulnerables (ambos paquetes)	31.12.2023	Sí	—	[120, 300]	[800, 1200]	—	—
Aumento del 15 % en las pensiones no contributivas (incluyendo IMV)	31.12.2022	Sí	—	[400, 500]	[250, 350]	—	—
Subvención al transporte público (e)	31.12.2023	No	—	[500, 600]	[1.200, 1.400]	—	—
Ampliación de becas a estudiantes	31.12.2022	Sí	—	[350, 450]	—	—	—
Subvenciones a sector eléctrico/gas destinadas a rebajar factura (f)	31.12.2022	No	—	[4.800, 5.100]	[1.700, 1.800]	—	—
Bono social térmico	Permanente	Sí	—	[150, 225]	[150, 225]	[150, 225]	[150, 225]
(2-1) Recursos totales			1.300	[16.920, 18.975]	[11.400, 13.875]	[2.450, 3.025]	[2.250, 2.725]

FUENTE: Banco de España, a partir de información del Gobierno de España, la Intervención General de la Administración del Estado, la Agencia Tributaria, la Encuesta de Presupuestos Familiares y la Encuesta Financiera de las Familias.

- a La estimación del impacto presupuestario de estas medidas está sujeta a una elevada incertidumbre y se revisa regularmente en función de la nueva información disponible. Solo se incorporan medidas con impacto presupuestario, por lo que la supresión temporal del IVPEE no se incluye, dado que su recaudación se destina legalmente a cubrir costes del sector eléctrico.
- b Esta medida vencería el 1 de mayo de 2023 si la inflación subyacente en marzo de 2023 es inferior a un 5,5 %.
- c Incluye la rebaja del IRPF a autónomos, que vencería el 31 de diciembre de 2024.
- d Se estima que en torno a un 60 % de esta bonificación la recibirían los hogares.
- e Para 2023, la gratuidad del transporte público de cercanías se extiende para todo el conjunto del año. La subvención al transporte regional se extiende hasta el 30 de junio de 2023.
- f Incluye el subsidio extraordinario al sector eléctrico, asunción déficit TUR de gas y flexibilización de la contratación de electricidad y gas.



(suponiendo un 1,3 %-1,4 % del PIB) y en 2023 (suponiendo un 0,8 %-1 % del PIB). No obstante, es importante señalar que la estimación del impacto presupuestario de estas medidas está sujeta a una elevada incertidumbre y se revisa regularmente en función de la nueva información disponible referida a la evolución de los niveles de consumo y de los precios de los productos afectados⁴.

⁴ Estimaciones del Banco de España (2022a) señalan que en noviembre de 2022 la inflación general se habría reducido en aproximadamente dos puntos porcentuales debido a estas medidas, en comparación con un escenario hipotético alternativo en el que no se hubiesen aprobado.

De acuerdo con esta clasificación, las medidas aprobadas desde finales de 2021 para hacer frente a la crisis energética y a la elevada inflación habrían mostrado un carácter eminentemente generalizado. En particular, se estima que un 15 %-20 % del coste fiscal previsto para este conjunto de medidas en el horizonte temporal 2021-2025 se articularía a través de medidas que están focalizadas en determinados grupos de empresas y hogares que se habrían visto particularmente afectados por la compleja coyuntura macrofinanciera actual⁵. Dentro de este grupo se encuadrarían, por ejemplo, determinadas rebajas en el IRPF, transferencias a hogares en función de su renta y su riqueza, o el incremento puntual de las pensiones no contributivas y del ingreso mínimo vital.

En cambio, en torno a un 80 %-85 % del coste fiscal previsto para el conjunto de medidas recogido en el cuadro 1 estaría vinculado con iniciativas que presentan un alcance relativamente generalizado. Este sería el caso, por ejemplo, de la rebaja del IVA de la electricidad y del gas, de la rebaja del IVA de los alimentos y de la bonificación al precio de los carburantes, así como de algunas subvenciones a ciertos sectores.

En este contexto, el objetivo de este trabajo es estimar los efectos distribucionales de algunas de las principales medidas fiscales de apoyo a los hogares, así como su impacto presupuestario. En particular, se pone el foco en tres medidas relevantes por su tamaño y por su incidencia sobre los precios soportados por los hogares: la rebaja del IVA de la electricidad y del gas, la rebaja del IVA de los alimentos básicos y la bonificación al precio de los carburantes. Para ello, en primer lugar, se documentan los diferentes patrones de gasto de los hogares en estos bienes en función de su renta y cómo estos patrones de gasto afectan a la inflación experimentada por cada hogar. En segundo lugar, se estima el impacto de estas medidas fiscales en cada hogar mediante ejercicios de microsimulación basados en la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF), que ofrece información detallada y representativa del consumo de los hogares de nuestro país⁶. Por último, el artículo concluye con una simulación estilizada del efecto fiscal y redistributivo de sustituir las tres medidas consideradas por una hipotética transferencia focalizada a hogares vulnerables en función de su renta, similar a otras medidas ya existentes, como la transferencia de 200 euros focalizada en hogares vulnerables ([RDL 11/2022](#), [RDL 20/2022](#))⁷.

5 Este intervalo se calcula sobre la base de dos posibles escenarios: uno en el que las medidas focalizadas acabasen teniendo un coste presupuestario en el rango bajo de su coste estimado y las medidas generalizadas en el rango alto, y otro en el que las medidas focalizadas acabasen teniendo un coste presupuestario en el rango alto de la estimación y las medidas generalizadas en el rango bajo.

6 Otros trabajos que analizan el impacto heterogéneo de diferentes medidas sobre los hogares son Labandeira, Labeaga y López-Otero (2022), para el caso de la bonificación a los carburantes, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF, 2022a) y Badenes Plá (2023), para un amplio conjunto de medidas aprobadas hasta octubre de 2022 (analizando, respectivamente, el impacto presupuestario y el impacto en términos relativos al gasto total de los hogares), y López Laborda, Martín González y Onrubia (2023), para la rebaja del IVA de los alimentos. El presente trabajo incluye el paquete de medidas aprobado en el [RDL 20/2022](#) por el que se aprueba la rebaja del IVA de los alimentos y se extiende el período de vigencia de las rebajas del IVA de la electricidad y del gas. Los resultados obtenidos en este trabajo estarían en línea con la literatura precedente.

7 Nótese que la transferencia de 200 euros aprobada recientemente depende no solo de la renta, sino también de la riqueza de los hogares, y que el cálculo de la renta y de la riqueza del hogar varía en función de la relación de convivencia de los miembros del hogar. Estas dos características dificultan hacer una simulación precisa de los efectos distribucionales de esta medida utilizando los datos de la EPF que se consideran en este artículo. No obstante, las simulaciones estilizadas que se presentan en este trabajo de una hipotética transferencia focalizada basada solo en la renta de los hogares constituiría una primera aproximación tentativa a los posibles efectos que podría tener la transferencia de 200 euros aprobada recientemente.

Los diferentes patrones de gasto de los hogares y su efecto en la inflación experimentada

Los hogares consumen diferentes combinaciones de bienes y de servicios. En la medida en que un hogar gasta una mayor proporción de su presupuesto en bienes cuyo precio se ha incrementado en mayor media, estos hogares experimentarán mayores tasas de inflación. Dadas las características del actual episodio inflacionista, en el que el precio de determinados bienes ha aumentado marcadamente, estas dinámicas pueden dar lugar a diferencias significativas en la tasa de inflación experimentada por parte de los hogares en función de su cesta de consumo⁸.

El gráfico 1 muestra la inflación que habrían experimentado los hogares, dada su cesta de consumo, según su nivel de renta. Para ello, se combina la información de gasto de los hogares en 2021, procedente de la EPF, con las tasas de crecimiento de los precios registrada entre septiembre de 2022 y agosto de 2021, y desagregada según la clasificación ECOICOP⁹. Los hogares se agrupan por centilas de renta equivalente (esto es, se divide la población en cien grupos de igual tamaño, ordenados de menor a mayor renta equivalente)¹⁰. De acuerdo con los resultados obtenidos, se observa que los hogares con menor renta se habrían visto expuestos a una mayor tasa de inflación. A modo de ejemplo, la inflación experimentada por el 30 % de los hogares de menor renta habría sido de aproximadamente el 11,3 %, frente a un 9,7 % en el caso del 30 % de los hogares de mayor renta.

A continuación se explora el papel que habrían desempeñado algunos de los bienes que han registrado tasas de inflación más elevadas a la hora de explicar la mayor inflación experimentada por los hogares de menor renta. Para ello, el gráfico 2 documenta la proporción de gasto de los hogares en cada uno de estos bienes, de nuevo agrupando los hogares por centilas de renta equivalente¹¹. El gráfico 2.a muestra que los hogares de menor renta dedican una mayor proporción de su gasto total al consumo de electricidad, un bien homogéneo cuyo consumo es relativamente inelástico respecto a su precio. Por el contrario, el gas natural es consumido de manera más proporcional a la renta de cada hogar. El gráfico 2.b muestra que la proporción de gasto en alimentos también es mayor en los hogares de renta baja y media, y disminuye para los hogares de renta alta. Por último, el gráfico 2.c muestra que la proporción de gasto en carburantes,

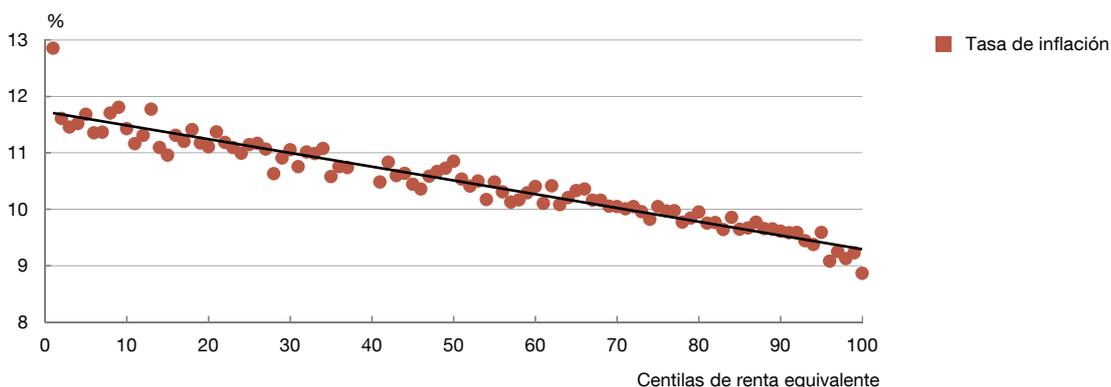
8 Véanse Basso, Dimakou y Pidkuyko (2023) y Banco de España (2022b) para un análisis detallado de la evolución heterogénea de la inflación en España y su descomposición en grupos de gasto de los hogares. Asimismo, véase Charalampakis, Fagandini, Henkel y Osbat (2022) para el caso de la Unión Europea. De cualquier manera, conviene mencionar que el efecto distributivo de la inflación es multidimensional. Así, si bien este artículo se centra en la heterogeneidad debida a los diferentes patrones de gasto de los hogares, otro canal relevante sería el diferente efecto de la inflación según la posición acreedora o deudora de los agentes (Doepke y Schneider, 2006; Nuño y Thomas, 2022).

9 El 85 % de los grupos de gasto de la EPF pueden asociarse a los grupos ECOICOP con una desagregación de cuatro dígitos, mientras que para los restantes grupos se utiliza una desagregación menor. Para más detalles sobre la integración entre la EPF y los datos de precios en el contexto de la microsimulación de políticas fiscales, véase Bover, Casado, García-Miralles, Labeaga y Ramos (2017).

10 La renta equivalente de cada hogar es la renta total del hogar ajustada por el tamaño del hogar de acuerdo con la escala de equivalencia modificada de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Este ajuste es habitual en el análisis distribucional de políticas fiscales (Navas Román y Villazán Pellejero, 2020). Asimismo, cabe señalar que en el análisis se utiliza el gasto total del hogar para aproximar la renta total del hogar. Esto se debe a que la medición de la renta en la EPF está sujeta a mayor incertidumbre, mientras que el gasto total está medido con gran precisión, al ser este el principal objetivo de la encuesta.

11 Para cada bien se muestra el ajuste de una función cuadrática del consumo respecto a la renta equivalente del hogar.

1.a Tasa de inflación por hogar calculada sobre la base de sus patrones de consumo



FUENTE: Banco de España, a partir de datos del IPC y de la Encuesta de Presupuestos Familiares (Instituto Nacional de Estadística).

a diferencia de los bienes anteriores, es mayor en los hogares de renta más alta (si bien disminuye ligeramente en las centilas superiores). En consecuencia, cabe concluir que las mayores tasas de inflación a las que se estarían viendo expuestos los hogares de menor renta estarían inducidas por el alza del precio de la electricidad y de los alimentos, pero no así de los carburantes.

El impacto presupuestario y distributivo de las medidas fiscales implementadas frente a la crisis energética

En esta sección se presenta un análisis detallado de tres medidas de relevancia adoptadas en el actual contexto de crisis energética y de repunte de la inflación. El objetivo de este análisis es documentar los efectos distribucionales y presupuestarios de dichas medidas a efectos de evaluar su impacto sobre distintos tipos de hogares y de poder realizar una comparación entre ellas y respecto a otras posibles medidas alternativas.

La primera medida analizada es la rebaja del IVA de la electricidad y del gas. En julio de 2021, el IVA de la electricidad se rebajó del 21 % al 5 % (RDL 12/2021), rebaja que se extendió hasta diciembre de 2023 (RDL 29/2021, RDL 6/2022, RDL 11/2022). Asimismo, el IVA del gas se ha rebajado del 21 % al 5 % desde octubre de 2022 hasta diciembre de 2023 (RDL 17/2022)^{12, 13}.

La segunda medida analizada es la rebaja del IVA de los alimentos básicos. En concreto, el IVA de determinados alimentos se redujo del 10 % al 5 %, mientras que el de otros pasó del 4 % al 0 %. Esta medida se aprobó con una duración de seis meses, comenzando en enero de 2023, si bien finalizaría en abril de 2023 si la inflación subyacente de marzo fuese inferior al 5,5 % (RDL 20/2022).

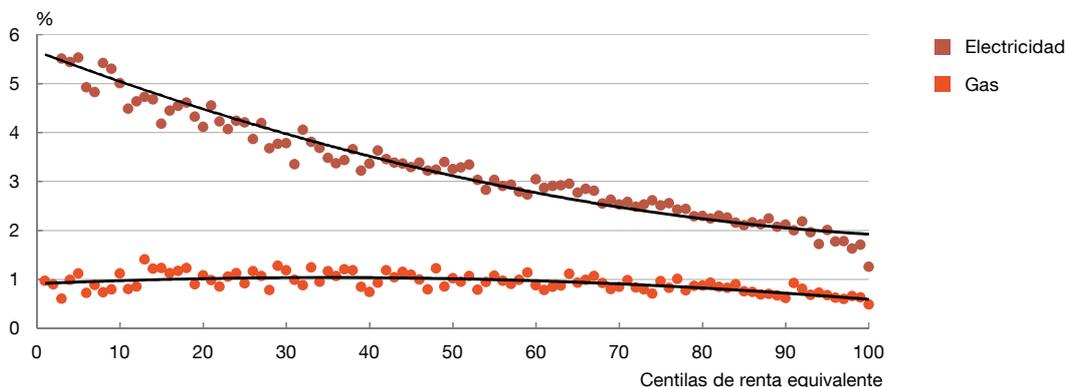
¹² No se simula el efecto fiscal de la rebaja del impuesto especial sobre la electricidad, pero sí se tiene en cuenta en el cálculo del efecto fiscal de la rebaja del IVA, a efectos de aislar el componente multiplicativo de estos dos impuestos.

¹³ Véase Herrera, Lacuesta y Matea (2022) para un análisis reciente de la sensibilidad del consumo del gas natural y la electricidad a los precios y la temperatura.

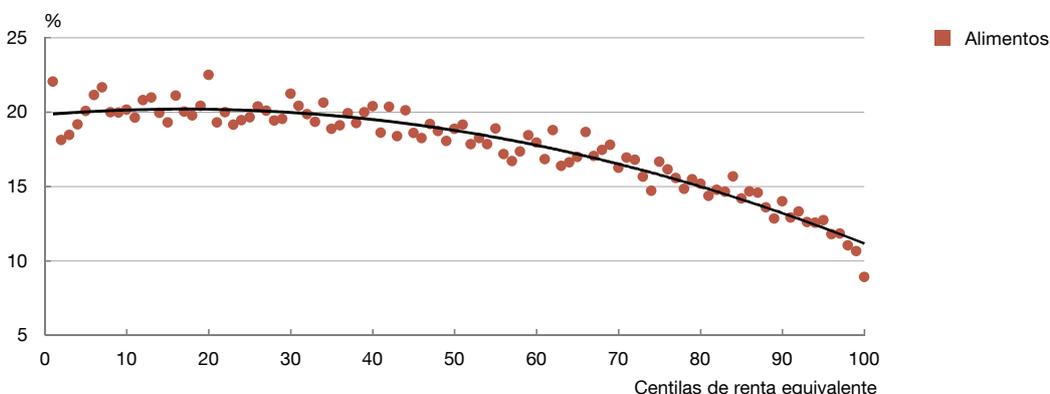
Gráfico 2

Los hogares de menor renta dedican una mayor proporción de su gasto a alimentos y electricidad, y los de mayor renta, a carburantes

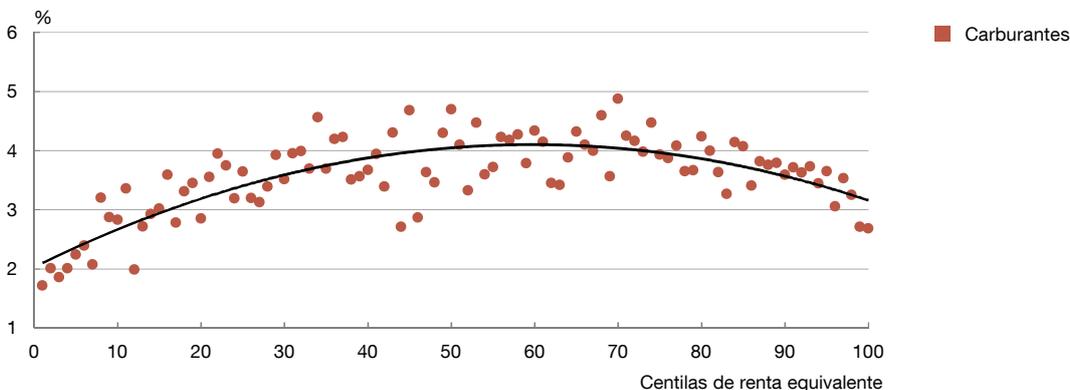
2.a Proporción de gasto en electricidad y gas



2.b Proporción de gasto en alimentos



2.c Proporción de gasto en carburantes

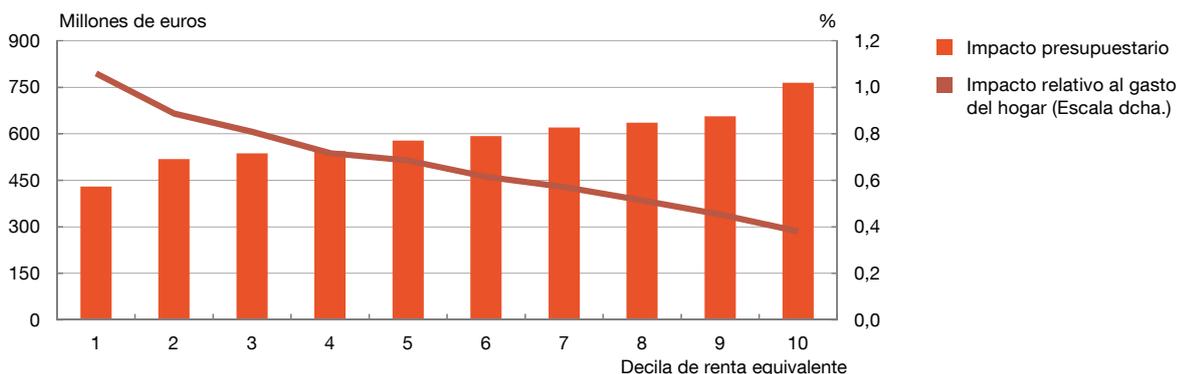


FUENTE: Banco de España, a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares.

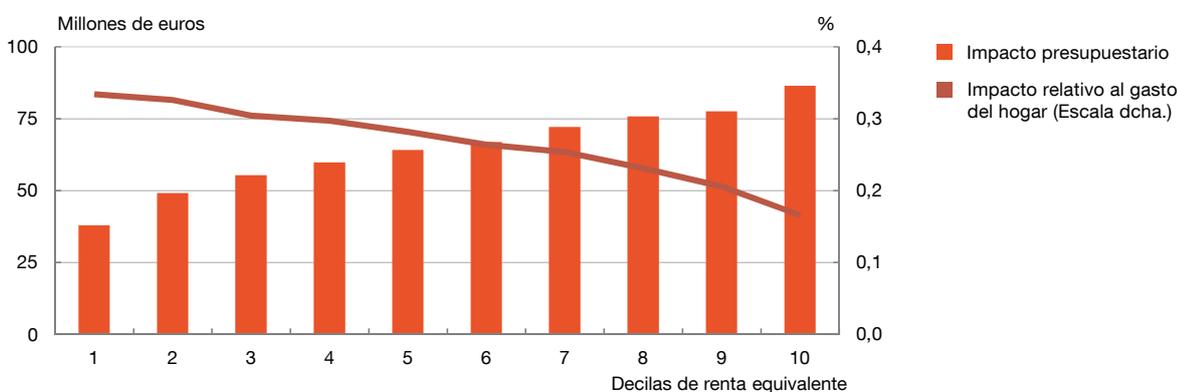
En el análisis que sigue a continuación se asume una duración de seis meses, en línea con las previsiones más recientes.

La tercera medida analizada es la bonificación al precio de los carburantes en el caso de los hogares, con un período de vigencia de abril a diciembre de 2022 (RDL 6/2022). Esta medida

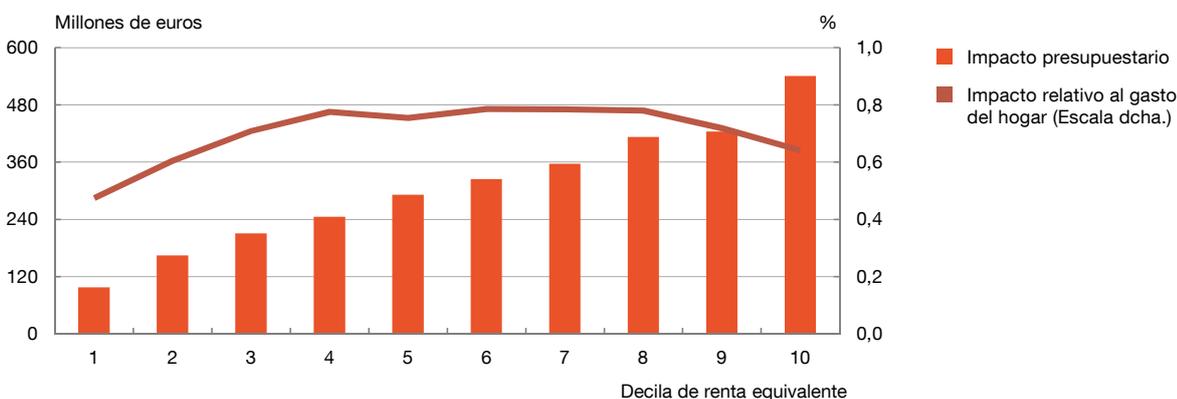
3.a Rebaja del IVA de electricidad y gas (a)



3.b Rebaja del IVA de alimentos (b)



3.c Bonificación del precio de los carburantes (c)



FUENTE: Banco de España, a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares.

- a Simulación de una rebaja del IVA del 21 % al 5 % basada en el período de vigencia julio de 2021 - diciembre de 2023 para la electricidad y octubre de 2022 - diciembre de 2023 para el gas.
 b Simulación de una rebaja del IVA del 10 % al 5 % o del 4 % al 0 % para determinados alimentos básicos durante el período de vigencia enero-junio de 2023.
 c Simulación de una bonificación de 15 o 20 céntimos por litro de carburante consumido por los hogares durante el período de vigencia abril-diciembre de 2022.



bonificaba con 20 céntimos cada litro de carburante consumido, si bien se establecía que, en el caso de los litros suministrados por operadores verticalmente integrados, estos debían aportar 5 céntimos, y el Gobierno, los restantes 15 céntimos^{14, 15}.

La metodología utilizada consiste en realizar diferentes ejercicios de microsimulación, mediante los cuales se puede calcular, para cada hogar, el impacto fiscal que habrían supuesto las diferentes medidas consideradas. El análisis se basa en los consumos de los hogares españoles correspondientes a 2021, el último año disponible de la EPF. Cabe señalar la limitación que supone utilizar datos de 2021 en el actual contexto de elevada inflación, dado que los patrones de consumo podrían haberse modificado de forma significativa. Estos cambios podrían afectar tanto al nivel agregado del consumo como a la heterogeneidad existente en los patrones de consumo de los hogares. No obstante, el impacto presupuestario resultante de los ejercicios de simulación está en línea con las estimaciones más recientes basadas en datos de ejecución presupuestaria, lo que sugiere que el gasto agregado de 2021 no diferiría significativamente del gasto en 2022.

El gráfico 3 muestra el impacto distributivo de cada una de las medidas simuladas sobre los hogares, en función de su decila de renta equivalente (esto es, separando los hogares en diez grupos de igual tamaño ordenados por su renta). Para ello, se estiman dos métricas del impacto de las medidas en los hogares. Por un lado, se estima el impacto presupuestario, es decir, el coste total de la medida que ha beneficiado a cada decila de renta. Y, por otro lado, el impacto relativo al gasto del hogar, definido como el ahorro fiscal experimentado por cada decila de hogares respecto a su gasto total.

El gráfico 3.a muestra el impacto de la rebaja del IVA de la electricidad y del gas. El impacto presupuestario total sobre el conjunto de los hogares se estima en 5.871 millones de euros¹⁶, de los cuales las tres decilas superiores de renta —es decir, el 30 % de los hogares con mayor renta— se habrían beneficiado de un ahorro fiscal de 2.055 millones de euros, frente a los 1.484 millones de las tres decilas inferiores, un 39 % de diferencia que se debe a que los hogares de mayor renta realizan un mayor gasto en estos bienes en términos absolutos. No obstante, en línea con los patrones de gasto documentados anteriormente, el beneficio relativo de los hogares de renta baja, definido como el ahorro fiscal respecto a su gasto total, habría sido mayor en los hogares de renta baja.

El gráfico 3.b muestra que el impacto presupuestario de la rebaja del IVA de los alimentos, estimado en 645 millones y en línea con el cuadro 1, también tiene mayor impacto en los hogares de las tres decilas superiores (240 millones), frente a los hogares de las tres decilas inferiores

14 En consecuencia, en este trabajo se calcula la bonificación por hogar de acuerdo con la siguiente fórmula: $\text{bonificación} = \text{litros}_{\text{gasóleo}} \times (0,2 \times (1 - 0,71) + 0,15 \times 0,71) + \text{litros}_{\text{gasolina}} \times (0,2 \times (1 - 0,74) + 0,15 \times 0,74)$, donde se utiliza la información disponible de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia sobre la proporción de litros de gasóleo (71 %) y gasolina (74 %) distribuidos por operadores verticalmente integrados, esto es, aquellos con capacidad de refinado en España y con una cifra anual de negocios superior a 750 millones.

15 Para estimar la bonificación recibida por cada hogar por su consumo de carburantes se utiliza la información sobre litros consumidos de gasolina y gasóleo que proporciona la EPF, corregida para coincidir en términos agregados con los consumos de 2021 reportados en CORES (2022), excluyendo los consumos no residenciales según información del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2021).

16 Esta estimación está en línea con el impacto presupuestario recogido en el cuadro 1, entre 5.500 y 6.300 millones, que se basa en información de ejecución presupuestaria y en un modelo sencillo que incorpora la evolución del mercado de futuros del precio del gas.

(142 millones). Esta diferencia, de un 70 %, es más pronunciada que en el caso de la rebaja del IVA del gas y de la electricidad. Si bien en ambas reformas el impacto relativo en los hogares de renta baja es mayor y decrece con la renta, se observa que la pendiente es más moderada en el caso de la rebaja del IVA de los alimentos. Estos patrones son coherentes con los patrones de consumo documentados anteriormente, en los que tanto electricidad como alimentos son consumidos en mayor proporción por los hogares de renta baja, siendo esta relación especialmente pronunciada en el caso de la electricidad.

El gráfico 3.c muestra que el impacto presupuestario de la bonificación al precio de los carburantes, que ascendería a 3.065 millones¹⁷, estuvo marcadamente concentrado en los hogares de renta alta, acumulando las tres decilas superiores una bonificación de 1.377 millones de euros, frente a 472 de las decilas inferiores, un 192 % más. A diferencia de las dos medidas anteriores, se observa que el impacto relativo también fue mayor en los hogares de mayor renta, coherente con los patrones de consumo documentados anteriormente, en los que los hogares de menor renta dedican una menor proporción de su gasto total al consumo de carburantes¹⁸.

Con todo esto, se observan diferencias significativas en el impacto distributivo de las tres medidas. La rebaja del IVA de la electricidad y del gas sería la medida en la que una mayor proporción de su coste presupuestario beneficia a los hogares de renta baja, que en términos relativos a su gasto total se ven más beneficiados que los de renta alta. Cabe señalar que este beneficio relativo se debe en mayor medida a la rebaja de la electricidad que a la rebaja del gas, como ilustraba el gráfico 2.a. En segundo lugar, se encontraría la rebaja del IVA de los alimentos, que también tiene un impacto relativo decreciente con la renta, si bien con una pendiente más moderada. Por último, la bonificación al precio de los carburantes destaca por su falta de focalización en los hogares más vulnerables, dado que solo una pequeña parte de su coste presupuestario se dedica a los hogares de renta baja, los cuales, a diferencia de las otras dos medidas, también se ven menos beneficiados en términos relativos a su gasto total.

Simulación de los efectos distribucionales y presupuestarios de medidas focalizadas alternativas

En todo caso, si bien su impacto distributivo es heterogéneo, las tres medidas analizadas pueden considerarse de carácter generalizado, dado que el coste presupuestario se distribuye entre todos los grupos de renta, siendo mayor en los hogares de renta alta. Incluso las medidas que afectan a bienes consumidos en mayor proporción por hogares de renta baja, como los alimentos y la electricidad, benefician en términos absolutos a los hogares de mayor renta cuyo consumo total es más elevado.

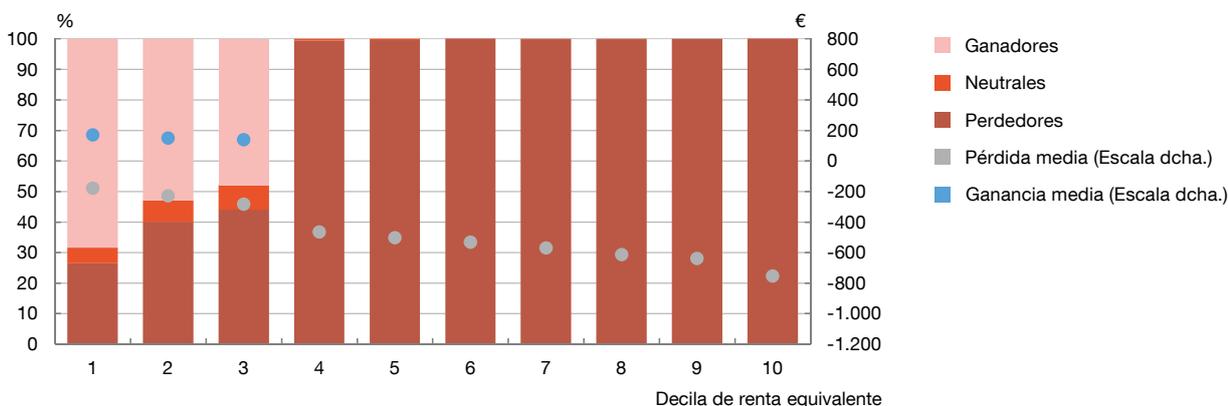
17 Asumiendo que los hogares representan un 60 % del coste de la bonificación, esta cuantía estaría comprendida entre las estimaciones de la AIReF (2022b) y el avance de ejecución de la Intervención General de la Administración del Estado (2.700 y 3.200 millones, respectivamente), y es coherente con el cuadro 1 (entre 2.900 y 3.300 millones).

18 Cabe señalar que en 2022 el consumo de carburantes se habría reducido levemente respecto a 2021, siendo esta reducción más marcada en los hogares de renta baja que en los de renta alta (Lacuesta, López Rodríguez y Matea, 2022, y CaixaBank, 2022).

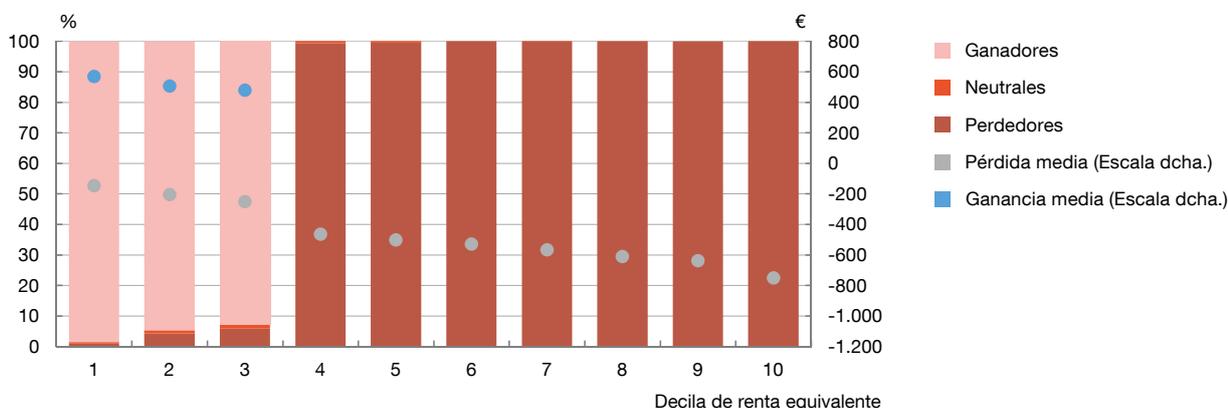
Gráfico 4

Efectos distribucionales de una hipotética sustitución de las tres medidas analizadas por una transferencia focalizada a hogares vulnerables

4.a Sustitución de las tres medidas generalizadas analizadas por una transferencia focalizada de 375 euros por hogar (a)



4.b Sustitución de las tres medidas generalizadas analizadas por una transferencia focalizada de 860 euros por hogar (b)



FUENTE: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares (Instituto Nacional de Estadística).

- a El importe de 375 euros resulta de calcular el beneficio medio recibido por las tres primeras decilas como resultado de las tres medidas generalizadas que se eliminarían.
- b El importe de 860 euros resulta de repartir la mitad del coste presupuestario total de las tres medidas generalizadas que se eliminarían entre los hogares de las tres primeras decilas.



De este modo, se consideran a continuación dos alternativas hipotéticas basadas en realizar una transferencia puntual a los hogares más vulnerables de manera que se les compensase por la eliminación de las tres medidas generalizadas consideradas, pero reduciendo el coste presupuestario total al excluir a los hogares de mayor renta de la medida. Es importante señalar que el diseño de este tipo de políticas focalizadas es complejo, en la medida en que se necesita identificar a los hogares vulnerables y hacerles llegar la ayuda de manera efectiva. Sin embargo, existen ejemplos recientes de medidas que han avanzado en esta línea, como pueden ser los incrementos puntuales del ingreso mínimo vital o las transferencias de 200 euros a hogares recogidos en el cuadro 1.

En el gráfico 4 se presentan las dos simulaciones hipotéticas basadas en realizar una transferencia a los hogares vulnerables, que, a efectos de estas simulaciones, se definen como aquellos cuya

renta es menor del 60 % de la renta mediana de los hogares¹⁹ y que coinciden casi en su totalidad con los hogares de las tres primeras decilas de renta. El gráfico 4.a muestra el efecto distribucional de realizar una transferencia de 375 euros a cada hogar vulnerable, siendo esta cantidad igual al beneficio medio recibido por las tres primeras decilas como resultado de las tres medidas generalizadas que se eliminarían. El coste presupuestario total de estas transferencias sería de 2.095 millones de euros y supondría un ahorro presupuestario de 7.484 millones de euros respecto al coste presupuestario total de las tres medidas anteriores. Cabe señalar que, en este ejercicio hipotético, no todos los hogares vulnerables se verían afectados de la misma forma, dado que no todos se benefician igual de las tres medidas eliminadas. En torno a un 37 % de los hogares vulnerables experimentarían una pérdida media de 229 euros, mientras que los restantes hogares vulnerables experimentarían una ganancia media de 154 euros. El gráfico 4.b presenta una segunda simulación en la que la transferencia a los hogares vulnerables se incrementa a 860 euros. Esta cuantía resulta de repartir la mitad del ahorro presupuestario procedente de eliminar las tres medidas generalizadas anteriores (4.790 millones) entre los hogares de las tres primeras decilas de renta. En este caso, el número de hogares vulnerables perjudicados se reduciría a menos de un 4 %, por lo que se lograría mantener la protección de la casi totalidad de los hogares vulnerables con la mitad del coste presupuestario.

Conclusión

En respuesta a la crisis energética y a la elevada inflación, España y la mayoría de los países de nuestro entorno han puesto en marcha diversas medidas fiscales destinadas a apoyar a los hogares y a las empresas. El diseño de estas medidas ha sido muy heterogéneo: pueden diferir en su carácter temporal o permanente, en su cuantía, en su impacto sobre las rentas de los agentes o sobre los precios de los productos, y en su grado de focalización en los colectivos más vulnerables.

En este artículo se estima que en España, en términos de su coste presupuestario, entre un 80 % y un 85 % del impacto presupuestario de las medidas desplegadas para hacer frente a la crisis energética y al repunte de la inflación presenta un carácter generalizado, en lugar de estar focalizado en los colectivos más vulnerables.

Asimismo, en el artículo se analiza en detalle el impacto distributivo y fiscal de tres medidas especialmente relevantes en el episodio actual: la rebaja del IVA de la electricidad y del gas, la rebaja del IVA de los alimentos básicos y la bonificación al precio de los carburantes. Si bien las tres medidas presentan un diseño de carácter generalizado, afectando a la mayoría o a la totalidad de los hogares, se observan diferencias significativas en su impacto distributivo. Así, mientras que las rebajas del IVA de la electricidad y el gas y de los alimentos habrían supuesto ahorros fiscales relativos a su gasto total mayores en los hogares de renta baja, la bonificación a los carburantes habría supuesto ahorros relativos mayores para los hogares de renta alta.

19 Esta definición se corresponde con la utilizada por la Comisión Europea (Eurostat, 2010) para definir a los hogares en riesgo de pobreza.

A modo de ilustración, se presentan también simulaciones en las que las tres medidas de carácter generalizado analizadas se sustituyen por transferencias focalizadas en los hogares más vulnerables en función de su renta. Estas simulaciones ponen de manifiesto que estas actuaciones alternativas permitirían lograr un grado de protección para los hogares más vulnerables similar al que proporcionarían las tres medidas analizadas, pero incurriendo en un menor coste presupuestario.

BIBLIOGRAFÍA

- Ari, Anil, Nicolas Arregui, Simon Black, Oya Celasun, Dora M. Iakova, Aiko Mineshima, Viktor Mylonas, Ian W. H. Parry, Iulia Teodoru y Karlygash Zhunussova. (2022). "Surging energy prices in Europe in the aftermath of the war: How to support the vulnerable and speed up the transition away from fossil fuels". IMF Working Paper, 22/152. <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2022/152/article-A001-en.xml>
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. (2022a). "Recuadro 3. Medidas implementadas para mitigar el impacto de la inflación y de la crisis energética. Comparación internacional y grado de focalización en los hogares más vulnerables en España". Informe 52/22. https://www.airef.es/wp-content/uploads/2022/10/LINEAS_FUNDAMENTALES/Informe-Li%CC%81neas-Fundamentales-2023-1.pdf
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. (2022b). "Informe sobre los proyectos y líneas fundamentales de los presupuestos de las Administraciones Públicas 2023: Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales". Informe 52/22. https://www.airef.es/wp-content/uploads/2022/10/LINEAS_FUNDAMENTALES/Informe-Li%CC%81neas-Fundamentales-2023-1.pdf
- Badenes Plá, Nuria. (2023). "Análisis distributivo de medidas adoptadas en 2022 para paliar los efectos de la guerra de Ucrania". Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, Serie Economía, 1/2023, pp. 1-52. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/papeles_trabajo/2023_01.pdf
- Banco de España. (2022a). "Informe trimestral de la economía española". *Boletín Económico - Banco de España*, 4/2022, p. 20. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/22/T4/Fich/be2204-it.pdf>
- Banco de España. (2022b). "Capítulo 3. El repunte global de la inflación". En *Banco de España - Informe Anual 2021*. https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/21/Fich/InfAnual_2021_Cap3.pdf
- Basso, Henrique S., Ourania Dimakou y Myroslav Pidkuyko. (2023). "How Inflation Varies Across Spanish Households". *Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía*, 929, pp. 85-103. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8744316>
- Bover, Olympia, José María Casado, Esteban García-Miralles, José María Labeaga y Roberto Ramos. (2017). "Microsimulation tools for the evaluation of fiscal policy reforms at the Banco de España". Documentos Ocasionales - Banco de España, 1707. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosOcasionales/17/Fich/do1707e.pdf>
- CaixaBank. (2022). "No todos los hogares españoles gastan más en carburante en verano". *Informe Mensual*, 09/2022. <https://www.caixabankresearch.com/es/informe-mensual/470/septiembre-2022/claust-lentorn-economic-internacional-i-espanya>
- Charalampakis, Evangelus, Bruno Fagandini, Lukas Henkel y Chiara Osbat. (2022). "Box 4. The impact of the recent rise in inflation on low-income households". *Economic Bulletin - European Central Bank*, 7/2022. <https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/html/eb202207.en.html>
- Checherita-Westphal, Cristina, Maximilian Freir y Philip Muggenthaler. (2022). "Box 7. Euro area fiscal policy response to the war in Ukraine and its macroeconomic impact". *Economic Bulletin - European Central Bank*, 5/2022. https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/focus/2022/html/ecb.eb202205_07-6db6f2c297.en.html
- Comisión Europea. (2022). "Box 1.2.4. Fiscal policy measures to mitigate the impact of high energy prices". Institutional Paper, European Economic Forecast, Autumn 2022. https://ec.europa.eu/economy_finance/forecasts/2022/autumn/TB%20-%20Fiscal%20policy%20measures%20to%20mitigate.pdf
- CORES. (2022). *Estadísticas. Consumo de productos petrolíferos por CCAA y provincias*. <https://www.cores.es/es/estadisticas>
- Doepke, Matthias, y Martin Schneider. (2006). "Inflation and the redistribution of nominal wealth". *Journal of Political Economy*, 114(6), pp. 1069-1097. https://www.journals.uchicago.edu/doi/full/10.1086/508379?casa_token=EPQNCsDYCO8AAAAA%-3AdHLbKDbCB7DWzp8Kykdjw60roOCSidHiieM8XnblG3Obz8aKsQyRosJyDn3EeHwAV9m8EqrNT5fHg

- Eurostat. (2010). *Income poverty and material deprivation in European countries*. European Commission, Publications Office. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e43c96bb-88b6-449e-a335-cb183006e2c5/language-en>
- Hernández de Cos, Pablo. (2022). *Comparecencia ante la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados en relación con el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2023*. Banco de España. <https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/IntervencionesPublicas/Gobernador/Arc/Fic/IIPP-2022-10-17-hdc.pdf>
- Herrera, José Luis, Aitor Lacuesta y María de los Llanos Matea. (2022). "Recuadro 4. La posible sensibilidad del consumo de gas natural y de electricidad en España ante diferentes escenarios climatológicos en el invierno 2022-2023". En Informe trimestral de la economía española. En *Boletín Económico - Banco de España*, 4/2022. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/22/T4/Fich/be2204-it-Rec4.pdf>
- Labandeira, Xavier, José M. Labeaga y Xiral López-Otero. (2022). "Canvi climàtic. Fiscalitat i compensacions distributives". *Revista Econòmica de Catalunya*, 85, pp. 63-70. <https://labandeira.eu/publicacions/reclabandeiraea.pdf>
- Lacuesta, Aitor, David López Rodríguez y María de los Llanos Matea. (2022). "Recuadro 5. Un análisis preliminar de la sensibilidad del consumo de energía en España al aumento de su precio". En Informe trimestral de la economía española. En *Boletín Económico - Banco de España*, 3/2022, pp. 56-58. <https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/23333/1/be2203-it-Rec5.pdf>
- López Laborda, J., C. Marín González y J. Onrubia. (2023). "Efectos recaudatorios y distributivos de la reducción de los tipos del IVA a determinados productos de alimentación". *Apuntes Fedea*, 2023/02. https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2023/ap2023-02.pdf?utm_source=wordpress&utm_medium=actualidad&utm_campaign=estudio
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2021). *Emisiones de gases de efecto invernadero*. Edición 2021. Tablas de datos de reporte. <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/sistema-espanol-de-inventario-sei-/Inventario-GEl.aspx>
- Navas Román, María, y Noemí Villazán Pellejero. (2020). *EUROMOD Country Report. Spain (ES) 2019-2022*. <https://euromod-web.jrc.ec.europa.eu/resources/country-reports/latest>
- Nuño, Galo, y Carlos Thomas. (2022). "Optimal redistributive inflation". *Annals of Economics and Statistics*, 146, pp. 3-64. <https://www.jstor.org/stable/48674138>
- Schnabel, Isabel. (2022). *Finding the right mix: monetary-fiscal interaction at times of high inflation*. Speech at the Bank of England Watchers' Conference, 24 November. <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp221124-fa733bc432.en.html>

Cómo citar este documento

García-Miralles, Esteban (2023). "Medidas de apoyo frente a la crisis energética y al repunte de la inflación: un análisis del coste y de los efectos distribucionales de algunas de las actuaciones desplegadas según su grado de focalización". *Boletín Económico - Banco de España*, 2023/T1, 15. <https://doi.org/10.53479/29651>

Se permite la reproducción para fines docentes o sin ánimo de lucro, siempre que se cite la fuente.

© Banco de España, Madrid, 2023
ISSN 1579-8623 (edición electrónica)