



Efectos económicos de la invasión de Ucrania y primeras medidas para mitigar sus efectos

ANGEL DE LA FUENTE

BOLETÍN FEDEA No. 16

Estudios sobre la Economía Española 2022/09

Mayo de 2022

fedea

Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores y no coinciden necesariamente con las de Fedea.

Boletín FEDEA no. 16
Efectos económicos de la invasión de Ucrania y
primeras medidas para mitigar sus efectos

Mayo de 2022

Angel de la Fuente* (FEDEA e IAE-CSIC)

Resumen

Este documento es un número especial de la serie de Boletines de seguimiento de la crisis que FEDEA lleva publicando desde el inicio de la pandemia. El informe se dedica a la invasión de Ucrania, con especial atención a su impacto sobre la evolución de los precios y al análisis y valoración de las principales medidas tomadas por el Gobierno español para mitigar sus efectos económicos.

Índice

1. Introducción	1
2. La evolución de los precios: energía, importaciones y consumo	4
3. Medidas para paliar las consecuencias de la guerra de Ucrania	11
- La necesidad de un pacto de rentas	14
- El <i>desacoplamiento</i> del gas	14
Anexo: Detalle de las medidas adoptadas	19
Referencias	24

* Agradezco las discusiones con mis colegas de FEDEA sobre los temas cubiertos en este informe y en especial los comentarios y sugerencias de Diego Rodríguez, Benito Arruñada, Julio López Laborda, Pepo Boscá, Javier Ferri, Jorge Onrubia y Marcel Jansen.

1. Introducción

Justo cuando estaba recuperando el nivel de actividad previo a la pandemia, la economía española se ha visto afectada por un nuevo *shock* negativo de gran calibre causado por la invasión de Ucrania por parte de Rusia. La invasión rusa ha generado un cambio cualitativo en la situación geopolítica, caracterizado por un aumento muy importante de la incertidumbre general y la percepción de riesgo de conflicto armado a gran escala, así como por un endurecimiento de las barreras entre bloques de países. Ambos factores tienen importantes consecuencias económicas por múltiples vías. La incertidumbre tiende a reducir la inversión y aumenta las necesidades de gasto militar, dejando menos recursos para otras actividades. El agravamiento de la división en bloques interfiere con la eficiente división internacional del trabajo a largo plazo y afecta, de forma inmediata, a los flujos de comercio, turismo e inversión, generando problemas que serán especialmente graves en la medida en que resulten afectadas las relaciones económicas entre China y Occidente. A estas consideraciones generales hay que sumar el hecho de que la Federación Rusa es uno de los mayores productores mundiales de energía y otras materias primas clave y el principal proveedor de estos productos para muchos países europeos. La pérdida o encarecimiento de estos suministros supondría --o mejor dicho, está suponiendo ya-- un importante *shock* negativo de oferta que amenaza con devolvernos a la *estanflación* de los años setenta.

El presente documento es un número especial del Boletín FEDEA que está dedicado a la crisis de Ucrania. Puesto que el virus es ya sólo una más entre nuestras muchas preocupaciones, hemos decidido abandonar el nombre de “Boletín COVID” pero, por desgracia, no es aún tiempo de poner fin a estas crónicas económicas de urgencia, así que mantenemos la serie y la numeración. La primera parte del informe se centra en la evolución reciente de los precios, que es donde por el momento resultan más visibles las consecuencias de la nueva crisis, mientras que la segunda ofrece un resumen y valoración de las medidas adoptadas por el Gobierno español para mitigar sus consecuencias.

El canal más importante de transmisión de los efectos económicos de la invasión de Ucrania hacia otros países ha sido hasta el momento el fuerte incremento de los precios en los mercados internacionales de energía y otras materias primas esenciales, como los cereales y ciertos metales. Los precios energéticos comenzaron a girar al alza en la segunda mitad de 2020, una vez pasado lo peor de la pandemia, y se dispararon en la segunda mitad de 2021 y el primer trimestre del año en curso, especialmente en el caso del gas y la electricidad, cuyo precio actual (en marzo) multiplica por entre 5 y 6 su valor promedio en 2017 y por más de 15 su nivel de hace dos años.

Puesto que tanto España como la gran mayoría de los países europeos son grandes importadores netos de energía y materias primas, la subida de sus precios tiene un efecto macroeconómico importante. Siguiendo muy de cerca los precios energéticos, el deflactor de las importaciones se disparó al alza en el segundo trimestre de 2021 y ha alcanzado tasas interanuales de variación cercanas al 25% en 2022T1 con el comienzo de la guerra. El incremento acumulado de los precios de las importaciones supone una pérdida importante de renta real que, en ausencia de ajustes, podría llegar a los siete puntos de PIB contando desde comienzos de 2021.

Estamos, por tanto, ante un fuerte *shock* negativo de oferta que reduce la renta neta del país y pone presión al alza sobre sus precios. Puesto que la subida de precios se concentra en primera instancia en la energía, que es un insumo importante para la producción de casi todos los bienes y servicios, se produce un aumento generalizado de los costes de producción que desplaza las curvas de oferta sectoriales hacia arriba, empujando al alza los precios y a la baja la producción, el empleo y los márgenes empresariales. El nuevo *shock*, por tanto, vendrá a dificultar la recuperación del anterior, reduciendo la tasa de crecimiento esperada de nuestra economía, como ya empiezan a recoger las previsiones de los organismos internacionales y los analistas privados y, en alguna medida, los últimos datos de PIB y empleo.

Donde con más claridad se aprecian los efectos del *shock* es en la evolución de los precios al consumo, que están repuntando con fuerza desde hace meses tanto en España como en el resto de la UE. El componente energético del IPC es el que más rápidamente ha aumentado durante el último año, con una variación interanual que en marzo se situaba por encima del 40% en la UE y la Zona Euro y del 60% en España. El componente alimentario del índice también muestra una clara tendencia al alza desde mediados del año pasado, pero mucho menos intensa que el energético, situándose en marzo con tasas de variación interanuales en torno al 8%. Si eliminamos estos dos componentes, la inflación subyacente se situaría en la actualidad en torno al 4%, por debajo de la mitad de la variación del índice general, pero con una clara y fuerte tendencia al alza desde el verano del año pasado que indica que las subidas de precios energéticos están comenzando a extenderse a otros sectores.

El Gobierno español ha respondido a la crisis causada por la invasión de Ucrania con una serie importante de medidas que buscan fundamentalmente suavizar la subida de los precios de la energía y otras materias primas y proteger a los hogares y empresas de sus consecuencias, con especial atención a los sectores más afectados y a los colectivos más vulnerables. Muchas de estas medidas son, acertadamente, ayudas específicas de carácter transitorio destinadas a los sectores productivos más afectados por el súbito encarecimiento de la energía y otras materias primas y a los hogares con menos recursos. Más discutible es que las acciones paliativas deban extenderse al conjunto de las empresas y familias, como se está intentando hacer a través de la introducción de bonificaciones generalizadas al precio de los combustibles y la reducción o suspensión de los impuestos que recaen sobre la electricidad. La generalización de las ayudas aumenta mucho su coste presupuestario, desperdicia recursos al dirigirlos hacia grupos poco afectados por el *shock* y estimula la demanda de energía, contribuyendo a empujar sus precios al alza y a engordar los ingresos de Rusia por su exportación, que es justamente lo que nos gustaría evitar. Una alternativa preferible sería destinar los incrementos de recaudación por IVA e impuestos especiales generados por la subida de precios energéticos a compensar a los grupos más perjudicados por la misma. Otra posibilidad a considerar sería la introducción de aranceles sobre las importaciones de combustibles fósiles rusos. Estas tasas generarían ingresos adicionales para compensar a los perdedores de la crisis a costa de su causante y desincentivarían el consumo de energía de origen ruso.

Una medida de carácter general que merece una valoración muy matizada es la modificación transitoria del funcionamiento del mercado eléctrico ibérico que los gobiernos español y portugués han negociado con la Comisión Europea. El mecanismo propuesto permitiría desacoplar los precios de la electricidad de los del resto de Europa, reduciéndolos significativamente para muchos consumidores domésticos y empresas mediante una subvención a los ciclos combinados de gas, cuyos costes de producción suelen determinar el precio de la electricidad. Esta medida no implica necesariamente un coste presupuestario, pues la necesaria subvención se podría repercutir sobre los consumidores de electricidad, pero sí supone un incentivo al mayor consumo de gas y una reducción de los incentivos y los recursos de los productores no gasísticos para invertir en una ampliación de su oferta, que sería

particularmente bienvenida en estos momentos en los que a la habitual preocupación sobre las emisiones hay que sumar los costes estratégicos de la dependencia de Rusia. En la misma línea, habría que considerar también los posibles efectos sobre las decisiones de futuros inversores, que tenderán a exigir rendimientos más altos para compensar una mayor percepción de riesgo en aquellos países más proclives a tomar medidas de extracción de rentas, así como sobre los incentivos de hogares y empresas para buscar formas de reducir su consumo energético.

Aunque el saldo neto de costes y beneficios sociales es difícil de calcular, en la situación actual tendría sentido utilizar un mecanismo de este tipo para suavizar el *shock*. El incremento de los precios energéticos ha sido tan brutal que, por un lado, los beneficios de suavizarlo de alguna forma son seguramente muy considerables y, por otro, hay margen para ello, porque los incentivos para invertir en nueva capacidad generadora no gasista seguirán siendo más que razonables aunque se devuelva a los consumidores y al Gobierno una parte importante del aumento de precios. Puesto que el mecanismo es graduable, debería utilizarse tanto para mitigar el *shock* actual como para facilitar el ajuste al mismo si resultara ser permanente. Con este fin, convendría establecer una subvención al gas que compense sólo parcialmente la subida de los precios eléctricos y tenga además una senda prefijada decreciente en el tiempo, dando un margen a los usuarios más intensivos de electricidad para buscar alternativas más eficientes, pero empujándoles desde el principio a moverse en la dirección correcta.

Hay otras medidas que merecen una valoración claramente negativa. Las limitaciones a la actualización de los alquileres residenciales podrían, quizás, tener algún sentido como parte de un pacto general de rentas, pero no como actuación independiente, pues contribuirán a incrementar los problemas de oferta que ya sufre el sector como resultado de la erosión de la seguridad jurídica y los derechos de propiedad sobre la vivienda. En cuanto a la “prohibición” del despido objetivo por causas ligadas a la guerra, al igual que la disposición homóloga en la legislación Covid de emergencia, la medida podría tener el efecto contrario al deseado y terminar aumentando los despidos si sirve para impedir que participen en ERTes y otros mecanismos de ayuda aquellas empresas que teman no poder mantener a toda su plantilla.

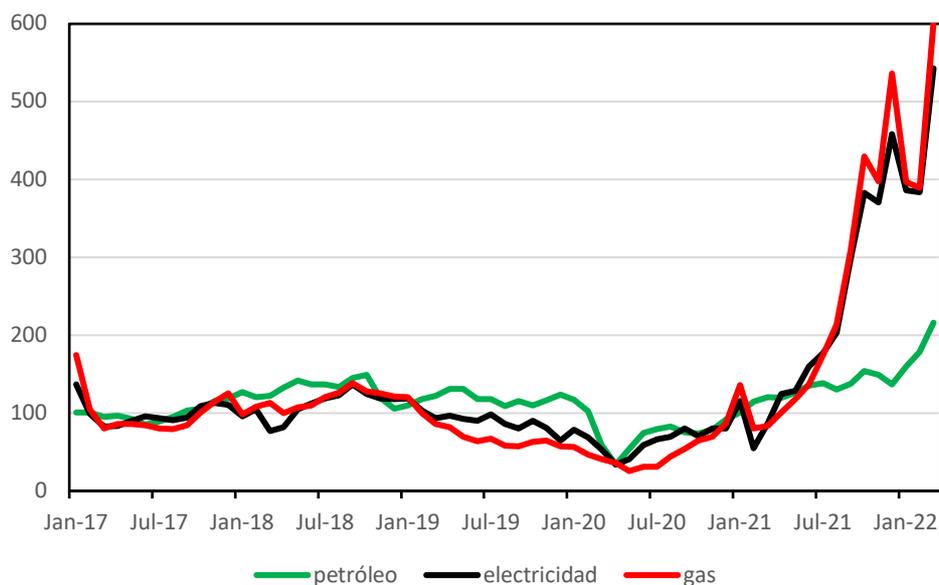
Por último, el decreto incluye también algunas medidas que intentan facilitar el aumento de la capacidad de generación eléctrica de origen renovable, simplificando o agilizando ciertos trámites como los informes de impacto ambiental. Estas medidas van en la dirección correcta, pero tendrán un efecto muy limitado. Dada la gravedad de la situación y la elevada probabilidad de que se prolongue en el tiempo, sería aconsejable tomar medidas más ambiciosas en la misma línea, comenzando por una reconsideración de los planes actuales para el cierre de las centrales nucleares existentes. Los trámites e inversiones necesarios para el alargamiento de sus vidas útiles deberían iniciarse de inmediato.

Una medida esencial que no puede adoptarse por decreto sería la negociación de un amplio *pacto de rentas* para evitar el inicio de una espiral inflacionista que sería perjudicial para todos. Este pacto debería repartir los costes de la crisis ucraniana de la forma más equitativa posible entre toda la sociedad, incluyendo a los pensionistas y los empleados públicos. Los detalles del diseño e implementación de un acuerdo de estas características serían complicados y es prácticamente seguro que no se acertará con la fórmula ideal para cortar la inflación en seco. Pero también lo es que la ausencia de un pacto tendría consecuencias mucho peores pues haría más probable una cronificación de la inflación que reduciría nuestra competitividad internacional y el valor real de buena parte de nuestros ahorros, todo ello sin evitar la pérdida citada de poder adquisitivo, que se repartiría además de forma desigual, en función del poder de mercado y la capacidad de presión de las empresas y colectivos de trabajadores.

2. La evolución de los precios: materias primas, importaciones y consumo

El canal más importante de transmisión de los efectos económicos de la crisis de Ucrania hacia otros países ha sido, hasta el momento, el fuerte incremento de los precios en los mercados internacionales de energía y otras materias primas esenciales, como los cereales y ciertos metales. La invasión ha exacerbado unas alzas de precios que comenzaron a sentirse hace algo más de un año y que, al menos en los últimos meses, ya reflejaban el temor a una situación como la que finalmente se ha producido, así como, posiblemente, las crecientes restricciones impuestas por Rusia al suministro de gas con el objetivo de aumentar los precios y mejorar su capacidad de presión frente a Europa. Como se aprecia en el Gráfico 2.1, los precios energéticos comenzaron a girar al alza en la segunda mitad de 2020, una vez pasado lo peor de la pandemia, y se dispararon en la segunda mitad de 2021, especialmente en el caso del gas y la electricidad, cuyo precio actual multiplica por entre 5 y 6 su valor promedio en 2017. Por comparación, el aumento en el precio del petróleo resulta modesto, pero también se ha multiplicado por más de dos.

**Gráfico 2.1: Evolución de los precios de la energía
precios medios mensuales, promedio 2017 = 100**



Notas y fuentes:

- *Petróleo*: Crudo Brent, precio spot FOB, en dólares por barril. Energy Information Administration

https://www.eia.gov/dnav/pet/pet_pri_spt_s1_m.htm

- *Electricidad*: precio de la electricidad en España, *day ahead*, en euros por MWh. OMIE

<https://www.omie.es/>

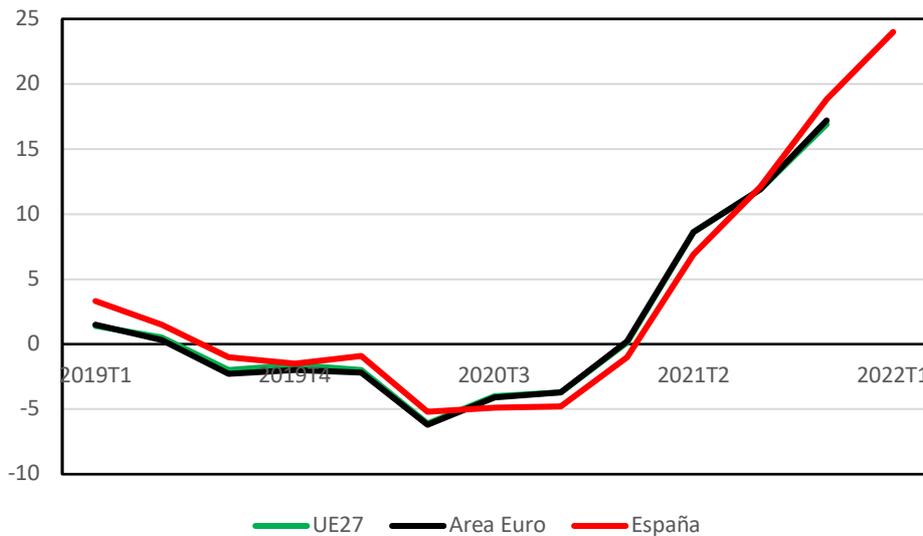
- *Gas natural*: precio en España en euros por MWh, Mibgas index. MIBGAS

<https://www.mibgas.es/es>

Los datos originales se normalizan por el promedio de los valores mensuales de 2017. Agradezco a Diego Rodríguez que me haya facilitado los datos recogidos en el gráfico.

Puesto que tanto España como la gran mayoría de los países europeos son grandes importadores netos de energía y materias primas, la subida de sus precios tiene un efecto macroeconómico importante. El Gráfico 2.2 muestra la evolución reciente de los precios de importación para España, la UE27 y la Zona Euro. En todos los casos, los precios caen durante el primer año de la pandemia y se disparan al alza comenzando en el segundo trimestre de 2021 (2021T2), alcanzado tasas interanuales de variación **cercanas al 25% en 2022T1** con el comienzo de la guerra.

Gráfico 2.2: Variación interanual del deflactor de las importaciones



- Fuente: Base de datos de Eurostat, Economía y finanzas, Cuentas Nacionales.

En de la Fuente (2022) se propone una forma sencilla de cuantificar el impacto de un *shock* de precios a la importación. El indicador propuesto mide el impacto directo e inmediato de tal perturbación sobre la renta real, antes de que las empresas y familias puedan reaccionar a ella ajustando las cantidades de bienes importados que consumen o utilizan como *inputs*. En principio, por tanto, estamos hablando del impacto potencial sobre la renta de una subida de los precios de las importaciones, y no de su impacto final, que dependerá también de la reacción de los agentes económicos y de las políticas adoptadas por el Gobierno. Puesto que los agentes económicos buscarán la forma de minimizar el daño que sufre cada uno, cabe esperar que el efecto final sea menor que el *shock* inicial, pero en un mundo con rigideces y mercados imperfectos no es descartable que pueda suceder lo contrario, especialmente si el incremento de costes es lo suficientemente grande como para causar el cierre de un número significativo de empresas (y no sólo ajustes marginales en sus niveles de producción).

Como se muestra en el trabajo citado, la pérdida potencial de renta real expresada como porcentaje del PIB, κ_M , dependerá del peso de las importaciones en el PIB, ω_M , y del diferencial entre las tasas de crecimiento $G()$ de los precios de las importaciones, p_m , y del índice general de precios (p , el deflactor del PIB) de acuerdo con la siguiente expresión:

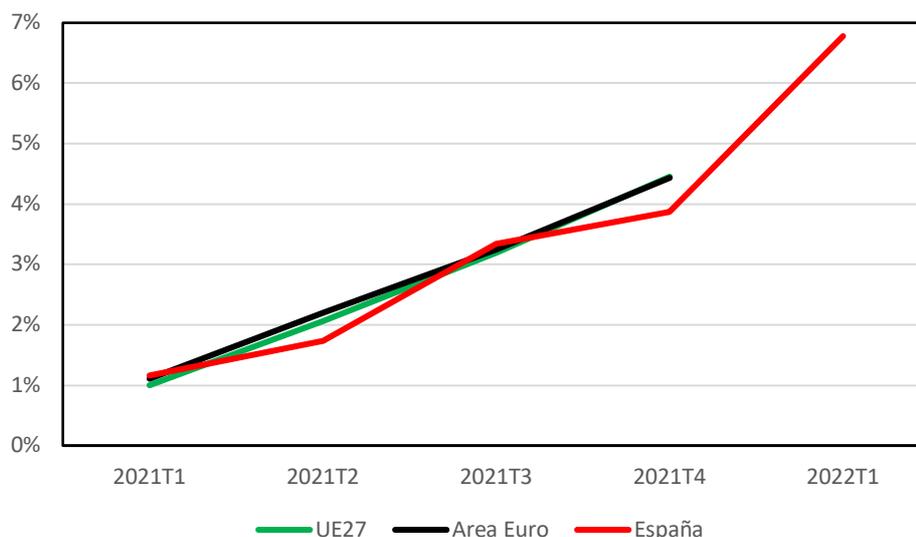
$$(1) \kappa_M = \omega_M(G(p_m) - G(p))$$

El valor de κ_M se puede calcular utilizando los datos que proporciona la Contabilidad Nacional de Eurostat. El Gráfico 2.3 muestra el valor del shock de precios a la importación acumulado desde 2021T1 hasta donde permiten los datos existentes. Dibujamos, en particular, la senda de $c\kappa_M(t)$, definido como

$$c\kappa_M(t) = \sum_{s=2021T1}^t \kappa_M(s)$$

donde $\kappa_M(s)$ se calcula aplicando la ecuación (1) con datos de la Contabilidad Trimestral de Eurostat, utilizando tasas de variación intertrimestrales para los deflatores del PIB y las importaciones.

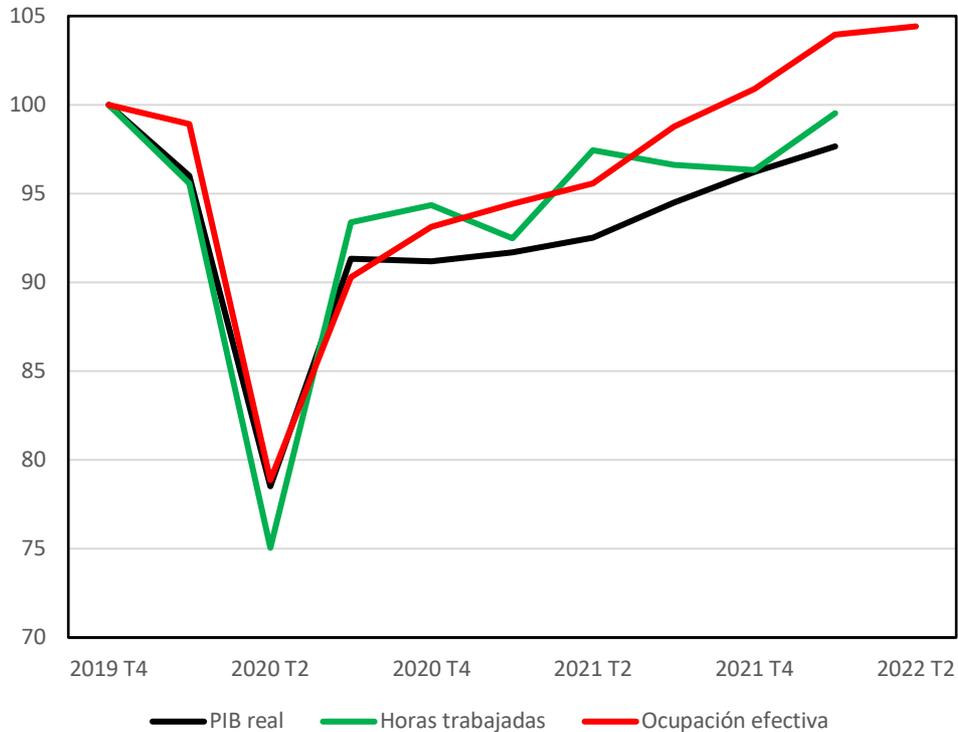
Gráfico 2.3: Shock de precios a la importación, valor acumulado desde 2021T1



El Gráfico 2.3 muestra que el *shock* de precios a la importación acumulado en los últimos trimestres es muy considerable, situándose en torno a los siete puntos de PIB. Estamos, por tanto, ante un fuerte *shock* negativo de oferta que reduce la renta neta del país y pone presión al alza sobre sus precios. Puesto que la subida de precios se concentra en primera instancia en la energía, que es un insumo importante para la producción de casi todos los bienes y servicios, se produce un aumento generalizado de los costes de producción que desplaza las curvas de oferta sectoriales hacia arriba, empujando al alza los precios y a la baja la producción, el empleo y los márgenes empresariales. En aquellos sectores más intensivos en energía que tengan dificultades para trasladar con rapidez sus mayores costes a precios, el *shock* puede hacer muy difícil que las empresas recuperen sus costes variables, forzando cierres al menos temporales. El nuevo *shock*, por tanto, vendría a dificultar la recuperación del anterior, reduciendo la tasa de crecimiento esperada de nuestra economía, como ya empiezan a recoger las previsiones de los organismos internacionales y los analistas privados.

En el resto de esta sección nos preguntamos si, y hasta qué punto, los efectos negativos de la crisis de Ucrania empiezan a ser visibles en los datos económicos españoles y europeos. En relación con la evolución del empleo nacional, por el momento no se ven señales claras de una desviación importante sobre el patrón estacional habitual de clara mejora durante la primera mitad del año (véanse los paneles *a* y *b* del Gráfico 2.5). Por otra parte, sí hay algún indicio de una cierta ralentización del crecimiento de la ocupación asalariada efectiva durante el primer cuatrimestre del año. Esta variable se construye restando de los trabajadores por cuenta ajena que están afiliados a la Seguridad Social el número de trabajadores afectados por ERTes. Como se aprecia en el Gráfico 2.4, la ocupación efectiva es el indicador agregado de actividad que mejor se ha comportado desde el tercer trimestre de 2020 y el único que ha superado con claridad su nivel de 2019. Sin embargo, su senda mensual desde comienzos de 2022 (panel *d* del Gráfico 2.5) es plana hasta marzo y aumenta sólo en medio punto en abril, pese a coincidir en ese mes la Semana Santa y la desaparición de los ERTes Covid.

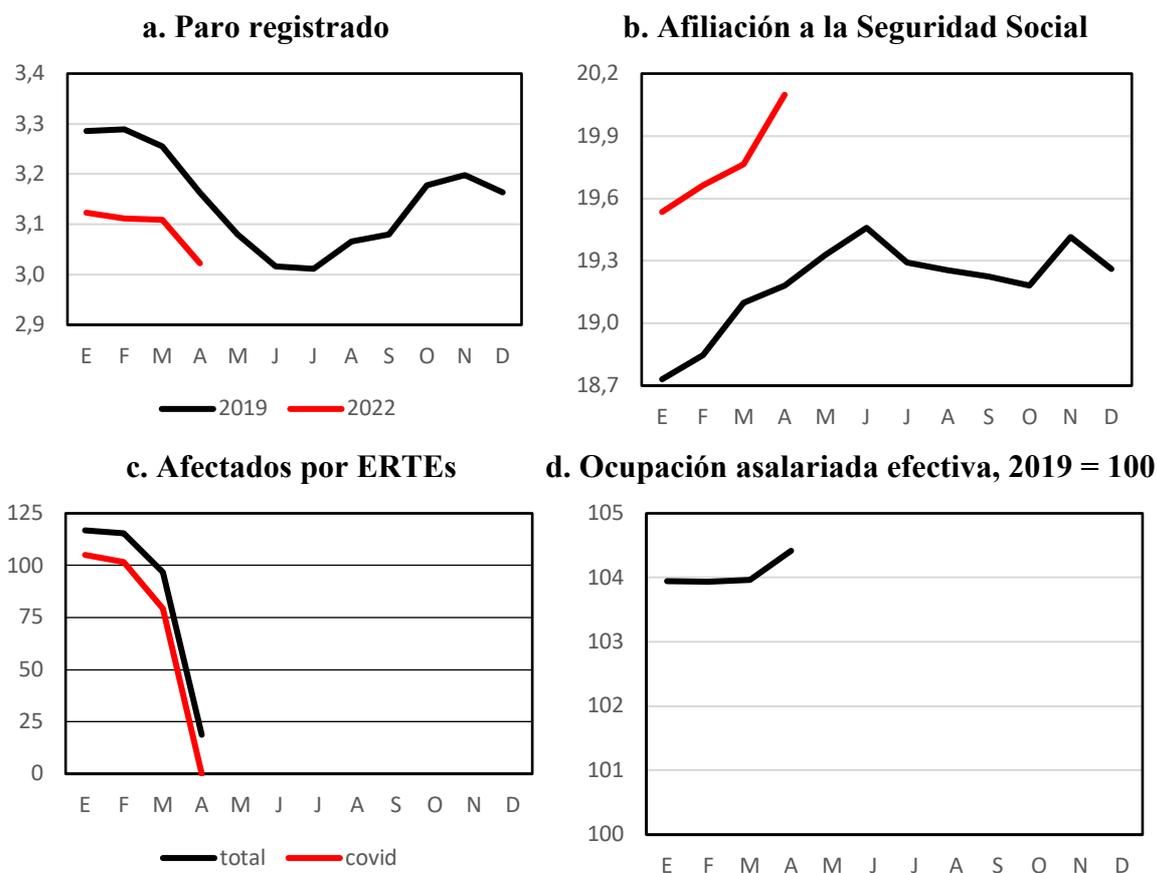
Gráfico 2.4: Evolución del PIB real, las horas trabajadas y el empleo asalariado efectivo con respecto a 2019 (índices con base 100 = mismo trimestre de 2019)



- *Nota:* los datos de PIB y horas se toman de la Contabilidad Nacional Trimestral (INE, 2022). Para la ocupación efectiva se utilizan medias trimestrales calculadas sobre los meses disponibles (que es sólo abril en el caso de 2022T2).

Otro indicio de un posible estancamiento incipiente sería la fuerte caída de la tasa de crecimiento intertrimestral del PIB real (desde el 2,2% hasta el 0,3%) que se detecta en el reciente avance de la Contabilidad Trimestral del INE para 2022T1, aunque sólo en los datos corregidos por calendario y estacionalidad y no en los brutos. En el conjunto de la Eurozona se observa una situación similar, excepto en que la caída se produce en el último trimestre de 2021 y el crecimiento intertrimestral se mantiene cerca de cero en 2022T1.

Gráfico 2.5: Indicadores de mercado de trabajo, España



- *Notas:* Paro y afiliación en millones de personas; afectados por ERTEs en miles; ocupación asalariada efectiva en índices con media del mismo mes de 2019 = 100. Los datos de afectados por ERTEs del panel c y la afiliación del panel b corresponden al último día del mes e incluyen todos los ERTE, no sólo los ligados al Covid. Para calcular la ocupación asalariada efectiva, se utilizan los valores medios durante cada mes de la afiliación asalariada y los afectados por todos los ERTE.

- *Fuentes:* Paro registrado a fin de mes. (SEPE, 2022a, Resumen estadístico mensual). Los datos mensuales de afiliación y afectados por ERTEs se publican a través de notas de prensa que generalmente van acompañadas de un archivo de Excel. Estas notas se cuelgan en la página web del Gabinete de Comunicación del Ministerio de Inclusión y Seguridad Social: <https://prensa.inclusion.gob.es/WebPrensaInclusion/inicio>

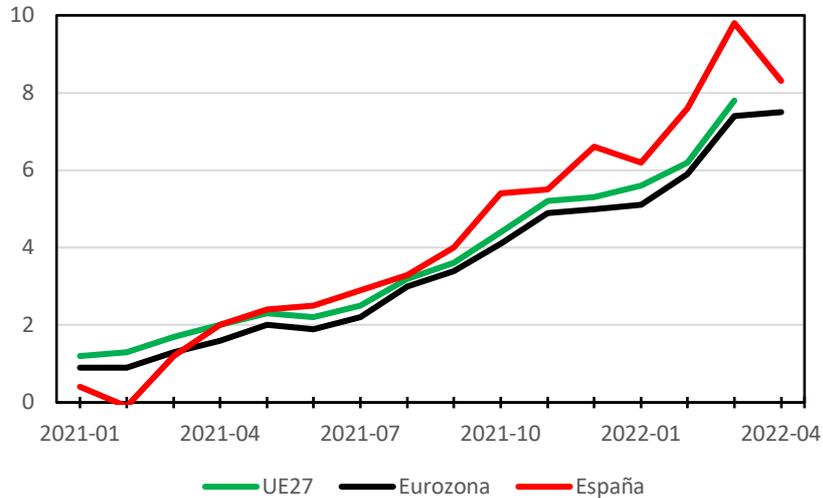
En el caso de este último mes de abril, no se han publicado datos detallados de afectados por ERTEs, aunque sí el total, que se toma de la nota de prensa

Donde sí se aprecian con claridad los efectos del *shock* es en la evolución de los precios al consumo, que están repuntando con fuerza desde hace meses tanto en España como en el resto de la UE. El Gráfico 2.6 muestra la evolución reciente de diversas variantes del índice armonizado de que publica Eurostat, comenzando por el índice general (el IPC en el sentido habitual del término). Se muestran también los dos componentes más volátiles, los de energía y alimentos no procesados, y dos indicadores de la inflación subyacente, los que excluyen energía y energía y alimentos.

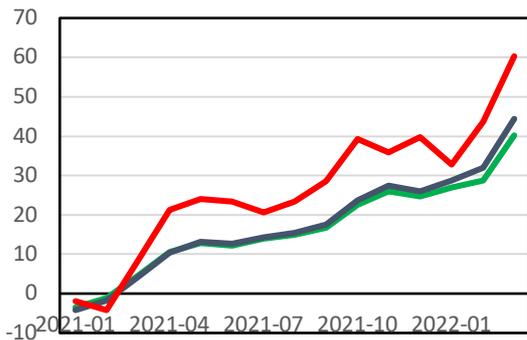
El componente energético del IPC es, como cabría esperar, el que más rápidamente ha aumentado durante el último año, con una variación interanual que en marzo se situaba por encima del 40% en la UE y la Zona Euro y del 60% en España. Este indicador registra un apreciable diferencial en nuestra contra que, en buena parte, explica por qué estamos entre los países de la UE con una inflación general más elevada. Sin embargo, este diferencial es, al

**Gráfico 2.6: Índice armonizado de precios al consumo
variación interanual en porcentaje
España vs. Zona Euro y UE27,**

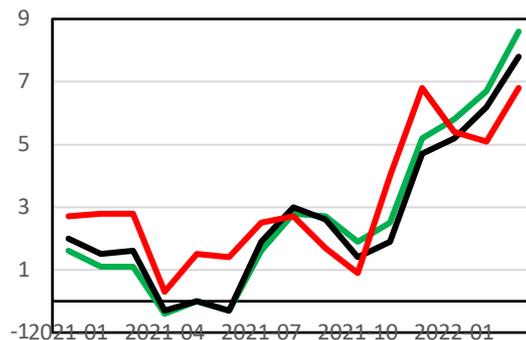
a. Índice general



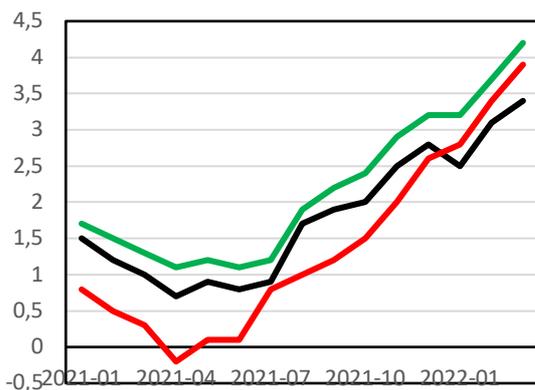
b. Energía



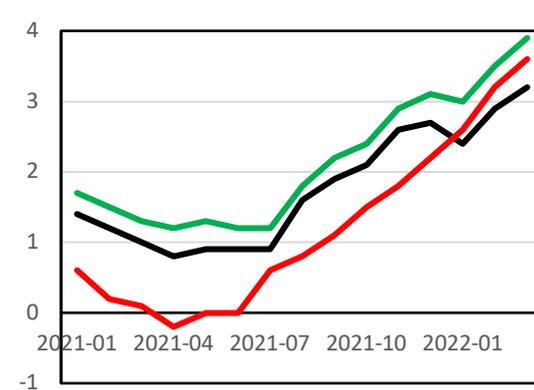
c. Alimentos no procesados



d. Índice general sin energía



e. General sin energía ni comida no procesada



- Fuente: Eurostat database. Economy and finance. Prices. Harmonised index of consumer prices.

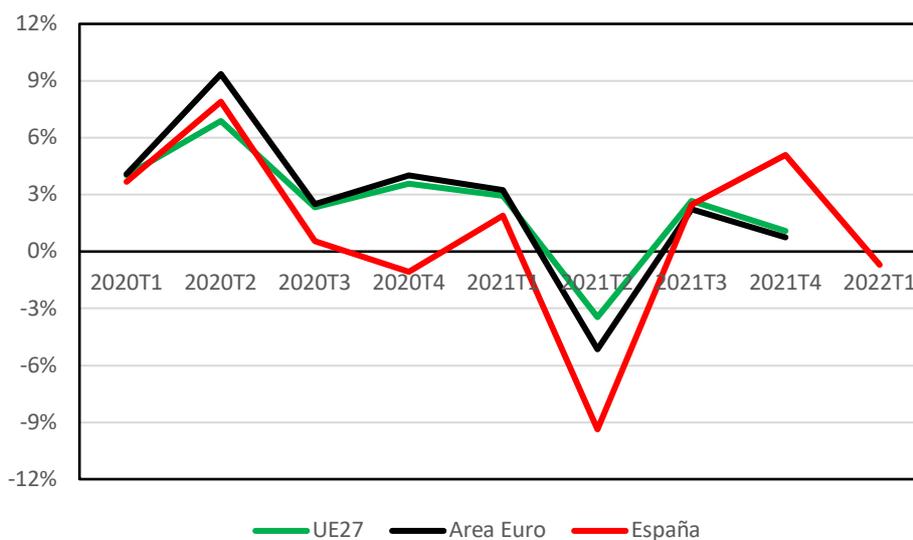
menos en parte, consecuencia de dos problemas técnicos que pueden distorsionar significativamente las estimaciones. El primero tiene que ver con el peculiar diseño de nuestra tarifa eléctrica regulada (el llamado PVPC), que está directamente ligada a los precios diarios en el mercado mayorista, haciéndola más volátil que la mayoría de sus homólogas europeas y, en los

últimos meses, más alcista. El segundo es que, hasta el momento, esta tarifa es la única que se tiene en cuenta para calcular el componente energético del IPC, excluyendo otras más estables ofrecidas en el mercado libre que se aplican a más de la mitad de los consumidores.¹

El componente alimentario del índice también muestra una clara tendencia al alza desde mediados del año pasado, pero mucho menos intensa que el energético, situándose en marzo con tasas de variación interanuales en torno al 8%. Si eliminamos estos dos componentes, la inflación subyacente se situaría en la actualidad en torno al 4%, por debajo de la mitad de la variación del índice general, pero con una clara y fuerte tendencia al alza desde el verano del año pasado que sugiere que las subidas de precios energéticos están comenzando a extenderse a otros sectores.

Por último, un riesgo importante es que las subidas de los precios al consumo se vayan transmitiendo a los salarios, iniciando así una espiral inflacionista que tendería a autoalimentarse. Por el momento, no hay indicaciones claras de que esto esté sucediendo, pero los datos de costes salariales por hora trabajada presentan una volatilidad poco plausible en los últimos tiempos y son difíciles de interpretar, en buena medida porque la medición de las horas trabajadas y los costes salariales parece estar distorsionada por cuestiones técnicas relacionadas con la pandemia y con el uso de ERTes y esquemas similares.

Gráfico 2.7: Variación interanual de los sueldos y salarios en euros corrientes por hora trabajada



- Fuente: Eurostat database. Economy and finance. National Accounts. Quarterly National Accounts.

¹ Véanse las dos notas de Caixabank Research y el comunicado del INE disponibles en los siguientes enlaces:
<https://www.caixabankresearch.com/es/publicaciones/notas-breves-actualidad-economica-y-financiera/espana/calculo-precios-electricidad>
<https://www.caixabankresearch.com/es/economia-y-mercados/actividad-y-crecimiento/precios-luz-estan-nubes-y-importe-su-recibo>
https://www.ine.es/prensa/comunicado_02022022.pdf

Es cierto, como argumenta el INE, que los cálculos de Caixabank Research no permiten ofrecer una estimación precisa y rigurosa de la tasa de inflación energética, lo que tampoco se pretendía, pero sí aportan indicios claros de que la estimación oficial de esta variable está significativamente sesgada al alza por haberse calculado utilizando sólo un subconjunto de los contratos de suministro eléctrico caracterizado por haber sufrido un alza de precios superior a la media del mercado en meses recientes.

3. Medidas para paliar las consecuencias de la guerra de Ucrania

El Gobierno español ha respondido a la crisis causada por la invasión de Ucrania con una serie importante de medidas, recogidas en su mayoría en el RDL 6/22, de 29 de marzo, que buscan fundamentalmente suavizar la subida de los precios de la energía y otras materias primas y proteger a los hogares y empresas de sus consecuencias, con especial atención a los sectores más afectados y a los colectivos más vulnerables. Las más importantes de estas medidas se resumen en el Recuadro 3.1. Para una descripción más detallada de las mismas, véase el Anexo.²

Recuadro 3.1: Principales medidas para mitigar el impacto de la guerra

• Ayudas específicas a los sectores más afectados

- *A los sectores intensivos en el consumo de energía:* Reducción de los peajes a los consumidores electrointensivos, ayudas directas a las empresas gas-intensivas, refuerzo de las ayudas contra la fuga de carbono.

- *Al sector del transporte:* ayudas directas al transporte por carretera de pasajeros y mercancías, al transporte ferroviario de mercancías, aplazamiento de cuotas sociales, bonificación de ciertas tasas portuarias, aceleración de la devolución del impuesto de hidrocarburos en el gasóleo profesional, refuerzo de las ayudas por abandono de actividad de autónomos en el sector de transporte por carretera.

- *Al sector primario:* ayudas directas a la producción de leche, a la producción agraria, pesquera y acuícola, aplazamiento de cuotas sociales, bonificación de ciertas tasas portuarias y cánones de utilización del dominio público, línea de ayudas para la reducción del principal de préstamos existentes, facilidades para ampliar la superficie cultivada o aprovechada sin pérdida de incentivos al barbecho.

• Apoyo a colectivos vulnerables

- *Ingreso mínimo vital:* aumento transitorio de su cuantía en un 15% hasta junio

- *Bono social de electricidad:* Prórroga de los descuentos establecidos durante la pandemia y aumento de la cobertura.

- *Tarifa de último recurso de gas natural:* prórroga de las limitaciones al crecimiento máximo del precio.

• Medidas para reducir los precios de la energía

- *Bonificación temporal en el precio de los carburantes* de 20 céntimos por litro o kilo para todos los usuarios, de los cuales 5 corren a cargo de las grandes petroleras.

- Se prorrogan las rebajas de los impuestos que gravan la energía eléctrica (IVA, Impuesto Especial sobre la electricidad e impuesto sobre la generación eléctrica).

- *Revisión del régimen retributivo específico de las renovables* para reducir la sobre-retribución a cuenta causada por los altos precios actuales de mercado y acelerar la recuperación de la ya pagada. Se acompaña de una reducción de cargos en la factura para el resto del ejercicio.

- *Propuesta de “desacoplamiento” del gas y el sistema eléctrico.*

Mecanismo extraordinario temporal para reducir el impacto del precio del gas natural sobre el precio mayorista de la electricidad. Pendiente de regulación tras autorización en principio de la Comisión Europea.

• Medidas para facilitar el crecimiento de la capacidad de generación renovable

- *Agilización de la tramitación de los proyectos de energías renovables.* Se simplifican y agilizan los trámites de valoración del impacto ambiental para ciertos proyectos.

- Se libera una parte de la capacidad de acceso en algunos nudos y se reserva para el autoconsumo.

² Véase también Conde-Ruiz, Jansen y Rodríguez (2022) para una primera reacción al Real Decreto-ley,

Recuadro 3.1: continuación

• Otras medidas

- *Créditos con aval público*: se introduce una nueva línea de 10.000 millones para empresas y autónomos y se facilita la renegociación de los créditos ICO existentes para la ampliación de los plazos de vencimiento y carencia.
 - *Prohibición de despido objetivo por causas ligadas con la guerra de Ucrania* para las empresas que se beneficien de las ayudas directas ligadas a la misma o se acojan a ERTes con bonificaciones de las cuotas sociales.
 - *Límites a la actualización de los alquileres de vivienda*.
 - *Extensión del esquema de minoración de la retribución* de las generadoras no emisoras para extraer parte de los llamados beneficios caídos del cielo, incluyendo a partir de ahora los contratos a plazo con un precio superior a los 67 euros por MWh.
-

Los dos primeros bloques de medidas son ayudas específicas de carácter transitorio destinadas a los sectores productivos más afectados por el súbito encarecimiento de la energía y otras materias primas y a los hogares con menos recursos. Además de en las industrias electro-intensivas o gas-intensivas, como la producción de aluminio o productos cerámicos, las ayudas a los productores se concentran en el transporte por carretera y los sectores primarios (agricultura, ganadería y pesca). En algunas de estas actividades, los carburantes y otras materias primas afectadas por la guerra tienen un peso muy importante en los costes de producción (en torno a un tercio en el transporte por carretera) y al menos parte de los productores tienen dificultades para trasladar con rapidez a precios sus aumentos de costes. En consecuencia, el *shock* de precios de sus insumos podría abocar a muchos de ellos al cierre inmediato ante la incapacidad de cubrir costes variables, comprometiendo así la producción de bienes de primera necesidad y amenazando con bloquear el canal fundamental de distribución interna.

Aunque la elevada capacidad de presión política y social de estos sectores ha jugado sin duda un papel en la rápida concesión de ayudas, éstas tienen también una clara lógica económica dentro de una estrategia de minimización del coste del *shock*, evitando disrupciones repentinas de la producción y distribución de bienes esenciales y ganando tiempo para ir preparando ajustes estructurales si fueran necesarios. La misma lógica paliativa tienen también las ayudas a los colectivos más vulnerables a través del ingreso mínimo vital, el bono social y la tarifa de gas de último recurso, aunque hubiera sido preferible concentrarse en reforzar los ingresos de estos colectivos, evitando subvencionar los consumos energéticos o tratar de controlar artificialmente sus precios.

Más discutible es que las acciones paliativas deban extenderse al conjunto de las empresas y familias, como se está intentando hacer a través de la introducción de bonificaciones generalizadas al precio de los combustibles, la reducción o suspensión de los impuestos que recaen sobre la electricidad y el esquema de “desacoplamiento” entre los precios del gas y la electricidad que el Gobierno ha negociado con la Comisión Europea. Dejando por el momento de lado este último esquema, al que volveremos más adelante, las dos primeras medidas comparten tres serios inconvenientes: la generalización de las ayudas aumenta mucho su coste presupuestario, reduce su eficiencia e incentiva el uso de energía. La actual situación fiscal de nuestro país, caracterizada por un elevado *stock* de deuda y un persistente déficit presupuestario de carácter estructural, aconseja la máxima eficiencia en el uso de los recursos públicos, lo que

llevaría a concentrar el gasto en ayudas selectivas a los sectores y colectivos que más lo necesiten y a evitar rebajas impositivas o bonificaciones de carácter general.³ El uso de estos instrumentos “generales” desperdiciaría recursos al dirigirlos hacia grupos poco afectados por el *shock*, entre los que se incluyen los hogares con ingresos elevados, y estimularía la demanda de energía, contribuyendo a empujar sus precios al alza y a engordar los ingresos de Rusia por su exportación, que es justamente lo que nos gustaría evitar. Una alternativa preferible sería destinar los incrementos de recaudación por IVA e impuestos especiales generados por la subida de precios a compensar a los grupos más perjudicados por tal subida. Otra posibilidad a considerar sería la introducción de aranceles sobre las importaciones de combustibles fósiles rusos, como han sugerido Hausmann (2022) y Gros (2022) entre otros. Estas tasas generarían ingresos adicionales para compensar a los perdedores de la crisis a costa de su causante y desincentivarían el consumo de energía de origen ruso.

Las medidas relacionadas con las líneas de crédito con aval público que se incluyen en el decreto plantean ciertas dudas. Es cierto que ayudas de este tipo pueden contribuir a que empresas en principio viables sobrevivan al *shock* energético, pero el riesgo de que vayan a empresas inviables es elevado pues resulta muy difícil valorar las perspectivas de las empresas afectadas sin tener una idea más clara de si el *shock* es permanente o transitorio y de su duración en el segundo caso. La situación es, en algún sentido, más complicada que la que planteaba la pandemia: mientras que lo esperable entonces era que las empresas que eran viables antes de la llegada del Covid volvieran a serlo una vez controlado el virus, ahora no está claro que el *shock* no vaya a ser permanente, lo que complica el necesario *screening* de los solicitantes de nuevos préstamos a la vez que lo hace más necesario. Algún tipo de *screening* podría ser aconsejable también en el caso de las posibles modificaciones de los préstamos ya existentes, pues la extensión automática de sus plazos de vencimiento o carencia podría posponer la liquidación de empresas insolventes, aumentando así su pérdida de valor.

Hay otras medidas que plantean dudas aún mayores. Las limitaciones a la actualización de los alquileres residenciales podrían, quizás, tener sentido como parte de un pacto general de rentas, pero no como actuación independiente. Esta medida va en la misma línea que algunas de las disposiciones recogidas en el proyecto de ley por el derecho a la vivienda, actualmente en trámite parlamentario, y tenderá, como esta norma, a incrementar los problemas de oferta que ya sufre el sector como resultado de la erosión de la seguridad jurídica y los derechos de propiedad sobre la vivienda.⁴ En cuanto a la “prohibición” del despido objetivo por causas ligadas a la guerra, al igual que la disposición homóloga en la legislación Covid de emergencia, su efecto será más el de encarecer los despidos que el de evitarlos y podría de hecho tener el efecto contrario al deseado y terminar aumentándolos si sirve para impedir que participen en ERTes y otros mecanismos de ayuda aquellas empresas que temen no poder mantener a toda su plantilla.

Por último, el decreto incluye también algunas medidas que intentan facilitar el aumento de la capacidad de generación eléctrica de origen renovable, simplificando o agilizando ciertos trámites como los informes de impacto ambiental y reservando cierta capacidad de acceso y conexión a la red para instalaciones de autoconsumo. Ambas medidas, y especialmente la primera, van en la dirección correcta, intentando estimular la oferta de energía alternativa a los combustibles fósiles, pero tendrán un efecto muy limitado. Dada la gravedad de la situación y

³ Una medida tributaria de carácter general que sí sería deseable es la reflactación de la tarifa del IRPF, esto es, la actualización al alza con la inflación de los mínimos exentos, las deducciones y los límites de los intervalos de la escala de gravamen. Esto no supondría bajar los impuestos sino evitar subirlos de una forma encubierta. La reflactación debería hacerse automáticamente por ley todos los años, pero es especialmente necesaria en momentos de rápida inflación como los actuales.

⁴ Sobre este tema, véase Nasarre (2022) y Arruñada (2022).

la elevada probabilidad de que se prolongue en el tiempo, sería aconsejable tomar medidas más ambiciosas en la misma línea, comenzando por una reconsideración de los planes actuales para el cierre de las centrales nucleares existentes. Los trámites e inversiones necesarios para el alargamiento de sus vidas útiles deberían iniciarse de inmediato.

La necesidad de un pacto de rentas

El incremento de los precios de las importaciones comporta un empobrecimiento del país importador, que ve reducida su renta neta tras comprar los productos extranjeros que necesita. Este efecto se concentra en primera instancia en los usuarios más intensivos de los bienes importados, pero tiende a extenderse gradualmente al resto de la economía según estos sectores trasladan los mayores costes a los precios de sus productos y los trabajadores intentan recuperar el poder adquisitivo perdido por sus salarios. Si las subidas son fuertes y continuadas, la pugna por trasladarlas a terceros puede generar una espiral inflacionista de precios y salarios que terminará siendo perjudicial para todos sin revertir la pérdida de renta.

Para intentar evitar este resultado, sería necesario negociar un amplio *pacto de rentas*, esto es, un acuerdo entre el Gobierno y los agentes sociales, apoyado por los principales partidos políticos, para repartir los costes de la crisis ucraniana de la forma más equitativa posible entre toda la sociedad.⁵ Sería necesario mantener el crecimiento de los salarios y las pensiones (con la posible excepción de las mínimas) por debajo de la inflación general, tomando quizás como referencia la inflación subyacente, o el resultado de restar de la inflación general el *shock* de precios a la importación acumulado durante el último año. En el caso de las empresas, el objetivo debería fijarse en términos de la variación de los márgenes empresariales con respecto a sus niveles previos a la crisis, y no en términos de un objetivo uniforme de crecimiento de los precios, pues estos tendrían que crecer a ritmos distintos entre sectores en función del peso en sus costes de la energía y materias primas afectadas. El pacto debería incluir también ayudas extraordinarias de carácter transitorio a las familias de menor renta y a los sectores más afectados, en línea con las anunciadas hasta el momento.

Los detalles del diseño e implementación de un acuerdo de estas características serían complicados y es prácticamente seguro que no se acertará con la fórmula ideal para cortar la inflación en seco. Pero también lo es que la ausencia de un pacto tendría consecuencias mucho peores pues haría más probable una cronificación de la inflación que reduciría nuestra competitividad internacional y el valor real de buena parte de nuestros ahorros, todo ello sin evitar la pérdida citada de renta real, que se repartiría además de forma desigual, en función del poder de mercado y la capacidad de presión de las empresas y colectivos de trabajadores.

El desacoplamiento del gas

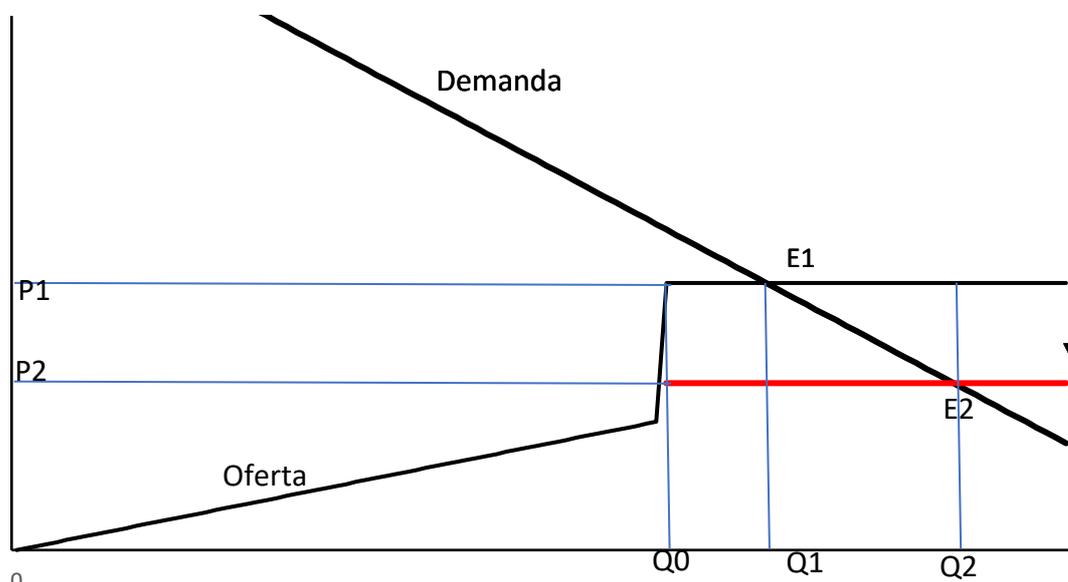
Los gobiernos español y portugués han negociado con la Comisión Europea una modificación transitoria del funcionamiento del mercado ibérico de electricidad que permitiría desacoplar sus precios de los del resto de Europa, reduciéndolos significativamente para muchos consumidores domésticos y empresas.⁶ Aunque la medida propuesta suele describirse como la introducción de un tope al precio del gas natural, se trataría más bien de la introducción de una subvención al gas que se utiliza para producir electricidad, lo que reduciría los costes netos de producción de las centrales que utilizan esta materia prima. De esta forma se desplazaría hacia

⁵ Sobre el pacto de rentas, véase entre otros la interesante discusión en Andrés, Cantó y Jansen (2022).

⁶ Véase <https://elpais.com/economia/2022-04-26/espana-y-portugal-llegan-a-un-acuerdo-con-bruselas-sobre-su-plan-para-rebajar-el-precio-de-la-luz.html>

abajo el último segmento de la curva de oferta de la electricidad, con la consiguiente reducción del precio de equilibrio, sin alterar en lo esencial el funcionamiento del mercado.

Gráfico 3.1: “Desacoplamiento” a través de una subvención al gas utilizado en la generación de electricidad caso i) el Gobierno financia la subvención con impuestos generales



El Gráfico 3.1 muestra una representación estilizada de las curvas de oferta y demanda de energía eléctrica. La cantidad demandada se reduce con el precio y la ofertada aumenta con él, según se van incorporando generadores menos eficientes. He supuesto que la curva de oferta tiene un último segmento plano, de Q_0 en adelante, que corresponde a los ciclos combinados de gas natural (suponiendo, por simplificar, que todos ellos tienen costes unitarios de producción similares y constantes hasta agotar su capacidad). El equilibrio corresponde al punto en el que se cortan las curvas de oferta y demanda. Supongamos que la situación actual corresponde al punto E_1 , con un precio P_1 y una producción total de Q_1 , de la cual Q_0 proviene de otras tecnologías y $(Q_1 - Q_0)$ se produce con gas.

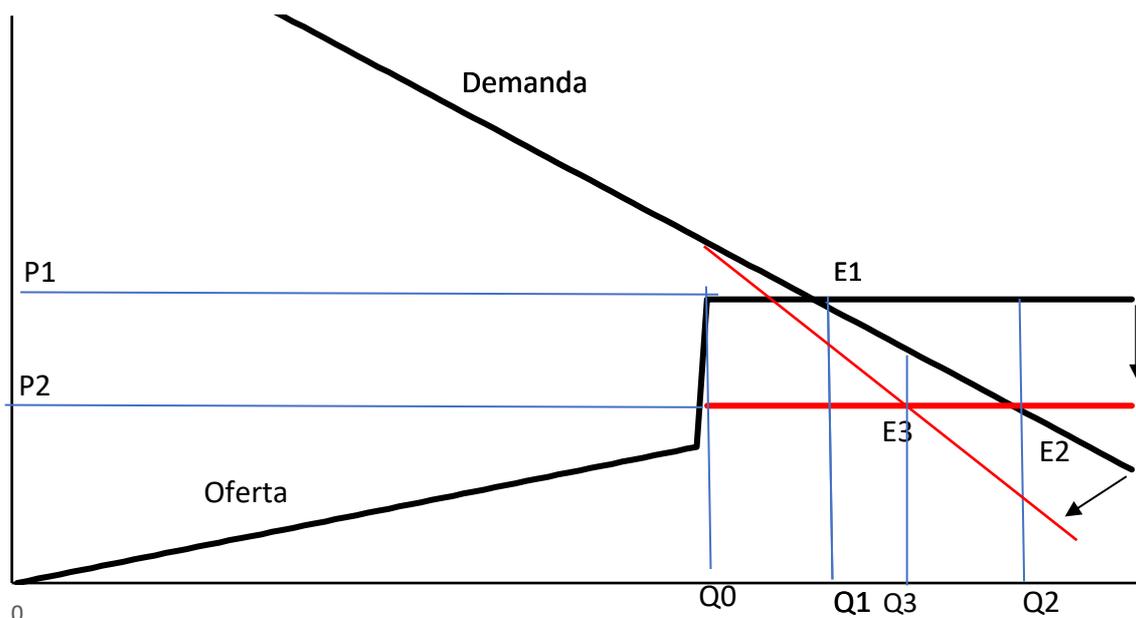
La propuesta hispano-portuguesa consiste en introducir una subvención a la producción eléctrica que se aplicaría sólo a los oferentes que utilizan gas (ciclos combinados y gran parte de la cogeneración) y carbón.⁷ Esto tendrá el efecto de desplazar hacia abajo el último segmento de la curva de oferta, tal como indica la flecha, pues estas centrales estarán dispuestas a generar electricidad a un precio más bajo si además de tal precio reciben una subvención. Suponiendo, por el momento, que el Gobierno asume el coste de la subvención con cargo a impuestos generales, la intervención desplazará el punto de equilibrio a E_2 , con un nuevo precio de equilibrio más reducido (P_2) y un aumento en la cantidad producida y consumida, hasta Q_2 .

Uno de los efectos de la intervención será una importante transferencia de rentas desde los productores inframarginales (todos menos los ciclos de gas) hacia los consumidores de electricidad. El tamaño de la transferencia vendría dado por $(P_1 - P_2) \cdot Q_0$, esto es, por el resultado de aplicar la reducción del precio a la producción no gasista. A esta transferencia habría que añadirle un descuento sobre la electricidad de origen gasístico consumida, por un

⁷ La subvención al carbón tiene como finalidad no alterar la posición competitiva entre ambos combustibles, esto es, no alterar la posición en la orden de mérito que existiría en ausencia de esa subvención.

importe igual a la subvención entregada a los ciclos, que vendría dada por $(P1-P2)*(Q2-Q0)$. Este descuento no sería tal si el Gobierno trasladase el coste de la subvención a los consumidores. Si esto se hiciera mediante transferencias a tanto alzado, el equilibrio se mantendría en E2 y la ganancia neta para los consumidores como resultado de la medida sería la transferencia descrita en el párrafo anterior.

Gráfico 3.2: “Desacoplamiento” a través de una subvención al gas utilizado en la generación de electricidad caso ii) el Gobierno repercute la subvención sobre los consumidores



Otra posibilidad es que el Gobierno repercute el coste de la subvención sobre los consumidores, a través de un recargo pagado por las comercializadoras o mediante los cargos incluidos en el recibo eléctrico. En este caso, estaríamos añadiendo al precio del mercado mayorista un recargo que desplazaría la curva de demanda hacia abajo (más allá de Q_0 , que es cuando se utiliza el gas y por tanto es necesario el recargo), reduciendo en la cuantía del recargo el precio mayorista que estaríamos dispuestos a pagar por cada unidad adicional de energía. El equilibrio se desplazaría por tanto al punto E3 en el Gráfico 3.2 (en vez de a E2), con un aumento menor del consumo que si el coste de la subvención no se trasladara a los consumidores. Bajo nuestro supuesto de que este segmento de la curva de oferta es plano, el precio antes del recargo se mantendría constante en P_2 y el precio efectivo o con recargo vendría dado por la altura de la curva de demanda original en Q_3 , situándose en algún nivel intermedio entre P_1 y P_2 .

El análisis realizado hasta el momento supone implícitamente que estamos en un mercado independiente. En realidad, sin embargo, el mercado ibérico está conectado con el europeo a través de Francia y un precio ibérico inferior al europeo generaría una fuerte demanda de electricidad subvencionada en el resto de la UE que, de satisfacerse, extendería los beneficios de la medida a algunos consumidores extranjeros. Originalmente, se pensó en tratar de evitar este efecto mediante un sistema de doble subasta en el que en una primera ronda se fijaría un precio “externo” y los flujos a través de las interconexiones en ausencia de la subvención y luego, en una segunda, el precio “interno” teniendo en cuenta la subvención. Finalmente, parece ser que la Comisión Europea ha exigido que el precio sea el mismo para las exportaciones a la UE que para el consumo doméstico. Aunque habrá que ver como queda la redacción final, que aún no se conoce, esto no debería ser un problema en la medida en la que

la subvención se repercute también a los compradores franceses, evitando así que se genere un sobre coste para los ibéricos.

Una segunda complicación a tener en cuenta es que buena parte de la compraventa de electricidad no se realiza realmente al precio fijado en el mercado *spot* sino mediante compras adelantadas a precios pactados bilateralmente o a través de contratos de futuros. En una situación como la actual, con precios muy elevados como consecuencia de una crisis inesperada, los precios de estas compras anticipadas son con frecuencia muy inferiores a los precios del mercado *spot*. Así pues, mucha de la electricidad comprada por las comercializadoras y vendida por las generadoras se ha pagado a un precio inferior al de mercado actual, consiguiéndose así un efecto similar al perseguido por el desacoplamiento que ha suavizado mucho la subida de precios en el mercado libre.

En principio, el mecanismo de desacoplamiento propuesto no afectaría a la capacidad de los agentes de comprar y vender por adelantado para asegurar precios que consideren atractivos. Sin embargo, si el recargo utilizado para financiar la subvención al gas recae también sobre las comercializadoras que han adquirido energía a través de contratos bilaterales, se introduce un coste sobrevenido para estas empresas que puede suponer un problema, especialmente si la energía que han comprado por adelantado ha sido vendida a clientes finales mediante contratos con precios fijos que no incorporen este coste. En general, el hecho de que el reparto de la subvención no se haga mediante un coste regulado sino a través de su distribución entre los comercializadores introduce incertidumbre sobre la capacidad de estos para trasladar esos costes a sus clientes finales. Máxime cuando la cuantía a abonar es variable, pues depende de la diferencia hora a hora entre el precio del mercado y el precio tope establecido.

Todo se complica aún más al tener en cuenta que el RDL 6/2022 (DF34) extiende (de momento por tres meses) el esquema ya existente de minoración de ingresos de los productores de electricidad que no utilizan gas, ampliándolo además a los contratos a plazo con precio de cobertura fijo situado por encima de un cierto nivel (67 €/MWh). Así pues, los ingresos de los productores inframarginales se verán reducidos por varias vías, algunas de complicada gestión y no totalmente exentas del riesgo de terminar minorando rentas inexistentes. Convendría coordinar bien las distintas medidas y calibrar su efecto conjunto para evitar reducir excesivamente los incentivos a la inversión en nueva capacidad de generación no gasista.

En cualquier caso, y pese a las posibles complicaciones técnicas, parece claro que la propuesta de desacoplamiento podría reducir muy significativamente los precios de la electricidad sin coste presupuestario alguno, operando mediante un trasvase de rentas desde los productores inframarginales de electricidad hacia sus consumidores, aunque también tendería a aumentar el consumo de gas en un momento en el que esto es especialmente problemático porque a la habitual preocupación sobre las emisiones hay que sumar los costes estratégicos de una mayor dependencia de Rusia. Desde una perspectiva dinámica, a este coste inmediato hay que añadirle el derivado de una reducción de los incentivos y los recursos de los productores no gasísticos para invertir en una ampliación de su oferta, que sería doblemente bienvenida en estos momentos. En la misma línea, habría que considerar también los posibles efectos sobre las decisiones de futuros inversores, que tenderán a exigir rendimientos más altos para compensar una mayor percepción de riesgo en aquellos países más proclives a tomar medidas de extracción de rentas, así como sobre los incentivos de hogares y empresas para buscar formas de reducir su consumo energético.

Aunque el saldo neto de costes y beneficios sociales es difícil de calcular, tiendo a pensar que en la situación actual tendría sentido utilizar un mecanismo de este tipo para suavizar el *shock*. El incremento de los precios energéticos ha sido tan brutal que, por un lado, los beneficios de suavizarlo de alguna forma son seguramente muy considerables y, por otro, hay margen para

ello, porque los incentivos para invertir en nueva capacidad generadora no gasista seguirán siendo más que razonables aunque se devuelva a los consumidores y al Gobierno una parte importante del aumento de precios. Puesto que el mecanismo es graduable, debería utilizarse tanto para mitigar el *shock* actual como para facilitar el ajuste al mismo si resultara ser permanente. Con este fin, convendría establecer una subvención al gas que anule sólo parcialmente la subida de los precios eléctricos y tenga además una senda prefijada decreciente en el tiempo, dando un margen a los usuarios más intensivos de electricidad para buscar alternativas más eficientes, pero empujándoles desde el principio a moverse en la dirección correcta.

ANEXO: Detalle de las medidas destinadas a paliar los efectos de la guerra de Ucrania

En este anexo se recopilan las principales medidas que el Gobierno ha ido tomando para paliar los efectos económicos y sociales de la guerra de Ucrania. La abreviatura *RDL n/2X* se refiere al real decreto-ley número *n* del año 202X y se utiliza para indicar la norma en la que se establece cada medida. De la misma forma, *DAn*, *DFn* y *DTn* son la *n*ésima disposición adicional, final y transitoria respectivamente.

a. Ayudas sectoriales

• Ayudas a sectores intensivos en consumo de energía (RDL 6/22)

- *A consumidores electrointensivos*: Reducción temporal del 80% de los peajes de acceso a la red eléctrica para los usuarios que cuenten con el certificado de consumidor electrointensivo. Se aplicará retroactivamente desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 2022 (art. 1). Para compensar la pérdida de ingresos para el sistema eléctrico, el Gobierno aportará 225 millones de euros mediante un crédito extraordinario (art. 2).

- *Ayudas directas para las industrias gas-intensivas* (fabricación de papel, fibras artificiales, vidrio y cerámicas) por un importe total de 125 millones. La ayuda a cada empresa dependerá de su sector de actividad y el tamaño de su plantilla, con un tope máximo de 400.000 euros fijado por el marco temporal de ayudas de estado (art. 3).

- *Ayudas contra la fuga de carbono*: Aumento de 65 millones en la dotación presupuestaria para compensar los costes indirectos por emisión de CO₂ de los sectores industriales más expuestos al riesgo de deslocalización hacia países con normas medioambientales más laxas (“fuga de carbono”) por sus altas emisiones directas o indirectas (a través de un elevado consumo de energía) (DA14).

• Ayudas al sector del transporte para mitigar el impacto de la subida de los precios de los carburantes. (RDL 6/22)

- *Ayudas directas al transporte por carretera* de viajeros y mercancías, incluyendo taxis y transporte sanitario: con una dotación total de 450 millones de euros. La cuantía depende del número y tipo de vehículos explotados y tiene un tope de 400.000 euros por beneficiario (art. 25).

- *Ayudas directas a empresas ferroviarias privadas de transporte de mercancías*: dotación total de 1,8 millones, cuantía en función del número de locomotoras explotadas, con un tope de 400.000 euros (art. 27).

- Se permite el *aplazamiento de las cuotas sociales* de abril a julio con un tipo de interés reducido y condiciones de amortización favorables en el sector del transporte urbano y por carretera (art. 28).

- *Bonificación de ciertas tasas portuarias* para las líneas marítimas de conexión entre la Península y puertos extrapeninsulares del Estado. (art. 23)

- *Ayudas por abandono de actividad para transportistas autónomos* por carretera, 10,3 millones de euros adicionales (DA17) a añadir a lo ya previsto en los PGE.

- *Devolución del impuesto de hidrocarburos* pagado por consumo de gasóleo profesional. Pasa a hacerse con periodicidad mensual en vez de trimestral. (DF15).

• Ayudas al sector primario en compensación por el incremento de costes de la energía y otros insumos (RDL 6/22)

- *Ayudas directas a la producción de leche* (de vaca, cabra y oveja) por 169 millones. Su importe por explotación depende del tipo y número de cabezas de ganado, con un tope de 35.000 euros por beneficiario (art. 31).
- *Ayudas excepcionales de adaptación a operadores agrarios* por 193,5 millones para mitigar el impacto de problemas de aprovisionamiento de materias primas (art. 33).
- Con el fin de incrementar la capacidad productiva ante la escasez de ciertos productos agrarios, se permite pastar o sembrar en tierras destinadas en principio al *barbecho* sin perder el derecho a cobrar las ayudas europeas de “ecológización”. (DF19)
- Se permite el *aplazamiento de las cuotas sociales* de marzo a junio con un tipo de interés reducido y condiciones de amortización favorables para autónomos y asalariados en el sector agrario (DF38.1).
- *Ayudas directas a empresas armadoras de buques pesqueros*: 18,2 millones, distribuidas en función del número y tamaño de los buques, con un tope de 35.000 euros por beneficiario (art. 32) y hasta 30 millones en función de los costes adicionales incurridos entre el 24 de febrero y el 30 de junio de 2022 (art. 34).
- Se permite el *aplazamiento de las cuotas sociales* de marzo a junio con un tipo de interés reducido y condiciones de amortización favorables en el sector de la pesca marítima (art. 37).
- *Exención de la tasa de pesca fresca* para los armadores de buques pesqueros durante un período de seis meses a contar desde finales de marzo (art. 38).
- *Ayudas directas para cubrir costes adicionales en acuicultura*: hasta 20 millones, en función de los costes adicionales incurridos entre el 24 de febrero y el 30 de junio de 2022 (art. 35).
- *Exención del canon de utilización de los bienes del dominio público hidráulico para instalaciones de acuicultura* continental durante un período de seis meses a contar desde finales de marzo de 2022 (art. 39).
- Línea de ayudas ICO MAPA SAECA para operadores agrarios, pesqueros y acuícolas destinadas a la bonificación del principal de préstamos con entidades financieras, con un importe máximo de 10.000 euros por beneficiario (DF38.2).

b. Ayudas de carácter general a familias y empresas

- ***Nueva línea de créditos con avales públicos*** de 10.000 millones para empresas y autónomos (pendiente de autorización europea). Podrán solicitarse hasta el 31 de diciembre de 2022. Las condiciones aplicables serán fijadas por acuerdo de consejo de ministros (RDL 6/22, art. 29).

- ***Modificación del Código de Buenas Prácticas*** para la extensión y reestructuración de los créditos Covid garantizados por el ICO (véase el Boletín Covid no. 13, p. 14).

La DF32 del RDL 6/22 permite modificar los plazos de vencimiento y de carencia de los créditos Covid avalados por el ICO y remite al Código de Buenas Prácticas que regula la renegociación de las condiciones de estos préstamos. En el mismo Consejo de Ministros (de 29 de marzo de 2022) que aprobó el RDL 6/22 se aprueba también un Acuerdo por el que se modifica el citado Código de Buenas Prácticas. El texto revisado (BOE, 2022c) elimina la exigencia de una caída de la facturación de al menos el 30% entre 2019 y 2020 para tener derecho a una ampliación del plazo de vencimiento del crédito hasta un máximo de 10 años, abriendo por tanto esta posibilidad a más empresas. El texto establece también que los autónomos y Pymes de los sectores más afectados por la guerra de Ucrania (agricultura, ganadería, pesca y transporte por carretera) que lo soliciten tendrán derecho a una suspensión por seis meses de las cuotas de amortización del principal.

- ***Bonificación temporal en el precio de los carburantes*** (RDL 6/22). Se aplicará desde el 1 de abril hasta el 30 de junio de 2020, con un importe total de 0,20 euros por litro o kilogramo de

carburante (gasolina, gasóleo, gases licuados para propulsión de vehículos y biodiesel) para todos los usuarios y no sólo para los usuarios profesionales (art. 15). Los suministradores aplicarán la bonificación y luego deberán solicitar su devolución a la AEAT o agencias tributarias forales⁸ (arts. 16-20).

Se pretende que las petroleras con capacidad de refino en España y una cifra anual de negocio superior a 750 millones de euros aporten 5 de los 20 céntimos de la bonificación aplicable a los productos que distribuyen. Con este fin, pueden elegir entre hacer un descuento en sus ventas o satisfacer “una prestación patrimonial de carácter público no tributario” (art. 21).

Según la reseña del Consejo de Ministros del 29 de marzo, el coste esperado de la bonificación para el Estado asciende a 1.423 millones de euros.

• **Revisión de precios para los contratos públicos de obras** (RDL 3/22 arts. 6-10 y RDL 6/22, DF37).

Ante la fuerte subida de los precios de ciertas materias primas, se permite con carácter excepcional la revisión al alza de los precios de los contratos públicos de obras. Podrán revisarse aquellos contratos que se encuentren en ejecución en el momento de la entrada en vigor del decreto RDL 3/22 y en los que el incremento en relación con lo inicialmente previsto del coste de determinados materiales (siderúrgicos, bituminosos, aluminio o cobre) suponga más del 5% del importe del contrato. La cuantía máxima de la revisión será del 20%. La subida del precio de la energía no se incluye entre las causas que justificarían revisiones de precio con el argumento de que “el Gobierno ya ha adoptado importantes medidas para amortiguar el impacto de la subida de los precios mayoristas de la electricidad.”⁹ El RDL 6/22 decreto amplía el ámbito de aplicación de la revisión a todos los contratos que se encuentren en ejecución o tramitación en el momento de la entrada en vigor de la norma o comiencen a tramitarse en el período de un año a contar desde la misma.

c. Apoyo a familias vulnerables

• **Ingreso mínimo vital:** aumento transitorio de su cuantía en un 15% durante los meses de abril, mayo y junio de 2022 (RDL 6/22, art. 45).

• **Bono social de electricidad:** Se prorrogan hasta el 30 de junio de 2022 los descuentos del bono social eléctrico establecidos en el art. 1 del RDL 23/2021 (del 60% para consumidores vulnerables y 70% para vulnerables severos). (RDL 6/22, DA5). Se aprueba un suplemento de crédito de 75 millones para financiar la cobertura del bono social térmico (ayuda para calefacción que acompaña al bono social) (RDL 6/22, DA15) a los nuevos beneficiarios de esta ayuda, que el Gobierno cifra en 600.000 hogares (según la reseña del Consejo de Ministros del 29 de marzo de 2022) tras la revisión de la normativa sobre consumidores vulnerables y bono social contenida en la DF23 del RDL 6/22.

• **Tarifa de último recurso de gas natural:** Para las revisiones del precio de la tarifa de último recurso de gas natural correspondientes al 1 de abril y 1 de julio de 2022, el incremento máximo del coste de la materia prima se limita al 15%, prorrogando lo previsto en la DA7 del RDL 17/21 (RDL 6/22, DA6).

⁸ En contra de lo que sería lógico, el Estado reembolsará a las haciendas forales por tales devoluciones y no parece que esté previsto modificar el cupo y la aportación al alza, con lo que las haciendas forales no contribuirían en absoluto a la financiación de la medida.

⁹ Véase la reseña del Consejo de Ministros del 1 de marzo:

https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2022/refc20220301_1.aspx#medidas

d. Medidas energéticas

- **Agilización de la tramitación de los proyectos de energías renovables.** Se simplifican y agilizan los trámites de valoración del impacto ambiental para proyectos relativamente pequeños (hasta 75 MW en eólicos y 150 MW en energía solar fotovoltaica) que estén ubicados en zonas de sensibilidad ambiental baja o moderada (RDL 6/22, arts. 6 y 7, DT3 y DF16).

- Regulación de los **permisos de acceso y conexión** a la red eléctrica para facilitar el autoconsumo de energías renovables. (RDL 6/22, art. 8)

- **Revisión del régimen retributivo específico de las renovables**, cogeneración y residuos de forma extraordinaria para 2022. (art. 5 y DF17.1, RDL 6/22)

Ciertas instalaciones de generación, incluyendo muchas de las primeras renovables, tienen un régimen retributivo específico que garantiza lo que se considera una rentabilidad razonable de la inversión. En este sistema, la retribución obtenida en el mercado se considera una especie de pago a cuenta que se ajusta a posteriori, cada tres años, para llegar a la retribución pactada. Los elevados precios de los últimos trimestres han resultado en una fuerte sobre-retribución a cuenta de muchas instalaciones de renovables. La normativa se ajusta para reducir la cuantía de esta sobreretribución y acelerar la recuperación de la ya pagada, generando así recursos que permitirán reducir los cargos que pagan los consumidores de electricidad.¹⁰

- **Almacenamiento de gas.** (RDL 6/22). Se incrementa el nivel mínimo de reservas obligatorias de gas natural, de 20 a 27,5 días de ventas (DF9). Durante el próximo año, el canon de almacenamiento será cero para el incremento de reservas, entre otras partidas (DT2). Se aprueba un crédito extraordinario de 21,6 millones para financiar la actividad de almacenamiento subterráneo (DA16).

e. Medidas de carácter laboral

- **Prohibición de despido objetivo por causas ligadas con la guerra de Ucrania**

Hasta el 30 de junio de 2022, las empresas beneficiarias de las ayudas directas previstas en el RDL 6/22 y las que se acojan a ERTes con bonificaciones de las cuotas sociales no podrán justificar despidos objetivos basados en el aumento de los costes energéticos o en causas relacionadas con la guerra. Las empresas que incumplan esta disposición deberán devolver las ayudas recibidas. (RDL 6/22, art. 44).

Aunque la redacción es imprecisa, presumiblemente esto quiere decir que tales despidos serían declarados improcedentes y comportarían por tanto una indemnización más elevada, y no que no se puedan realizar. Tampoco queda claro qué ayudas han de devolverse en caso de despido, si todas las recibidas o sólo la parte correspondiente a los trabajadores despedidos.

f. Otras medidas

- **Límites a la actualización de los alquileres de vivienda.** Aquellos inquilinos cuya renta tenga que actualizarse antes del 30 de junio de 2022 podrán negociar con el arrendador el incremento a aplicar. Si el arrendador es un gran tenedor (titular de diez inmuebles o más), el incremento, acordado o no, estará sujeto a un tope máximo igual a la variación interanual del índice de garantía de competitividad¹¹ (que ahora está en el 2,02%). Si no es un gran tenedor, el mismo tope se aplicará sólo si no hubiera acuerdo. (RDL 6/22, art. 46).

¹⁰ El sistema es un tanto complejo. Para más detalles, véase Rodríguez (2021), especialmente el Anexo 2.

¹¹ Véase

<https://www.ine.es/ss/Satellite?c=Page&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayou&cid=1259947704944&L=0>

g. Medidas fiscales

- Se mantienen hasta el 30 de junio de 2022 las rebajas de la fiscalidad sobre la energía eléctrica introducidas o prorrogadas en el RDL 29/21, en particular la reducción al 10% del IVA sobre la energía eléctrica y al 0,5% del Impuesto Especial sobre la electricidad, así como la suspensión del impuesto del 7% sobre la generación eléctrica. (RDL 6/22, DF36).
- *Extensión hasta el 30 de junio de 2022 de la minoración de la retribución de la producción de energía eléctrica con tecnologías no emisoras de gases de efecto invernadero establecida en el RDL 17/21 para mitigar los efectos de la subida de precios del gas natural. Con la nueva regulación se incluyen los contratos a plazo celebrados tras la aprobación del presente decreto con un precio superior a los 67 euros por MWh (RDL 6/22, DF34).*

Referencias

- Andrés, J., O. Cantó y M. Jansen (2022). “Las claves del pacto de rentas.” FEDEA, Colección Diálogos (en vídeo). <https://policy.fedea.net/las-claves-del-pacto-de-rentas/>
- Arruñada, B. (2022). “Comentario a las nuevas regulaciones del alquiler.” FEDEA, Colección Apuntes no. 2022-12. Madrid. <https://bit.ly/3OwafK6>
- BOE (2022a). Real Decreto-ley 3/2022 de 22 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para la protección de los trabajadores autónomos, para la transición hacia los mecanismos estructurales de defensa del empleo,..... y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-2849
- BOE (2022b). Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-4972>
- Conde-Ruiz, J. I., M. Jansen y D. Rodríguez (2022). “Primeras impresiones ante el RDL de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.” FEDEA, Colección Diálogos (en vídeo). <https://policy.fedea.net/primeras-impresiones-ante-el-rdl-de-respuesta-a-las-consecuencias-economicas-y-sociales-de-la-guerra-en-ucrania/>
- de la Fuente, A. (2022). “¿Cómo afecta la guerra de Ucrania a las economías europeas? Algunos indicadores preliminares.” FEDEA, Colección Apuntes, no. 2022-07, Madrid. <https://bit.ly/3JW3jTF>
- EUROSTAT (2022). Database. <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- Gros, D. (2022). “How to solve Europe’s Russian gas conundrum with a tariff.” VoxEU, March 30th, 2022. <https://voxeu.org/article/how-solve-europe-s-russian-gas-conundrum-tariff>
- Hausmann, R. (2022). “The case for a punitive tax on Russian oil.” Project Syndicate, Feb. 26th, 2022. <https://www.project-syndicate.org/commentary/case-for-punitive-tax-on-russian-oil-by-ricardo-hausmann-2022-02>
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2022a). Contabilidad Nacional Trimestral de España. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736164439&menu=resultados&idp=1254735576581
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2022b). Índice de precios de consumo. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176802&menu=resultados&idp=1254735976607
- Nasarre, S. (2022). “El proyecto de ley de vivienda 2022.” FEDEA, Colección Apuntes. Madrid. <https://bit.ly/3MiojEZ>
- Rodríguez, D. y J. Sanz (2022). “La fijación de un precio máximo para reducir el precio de la electricidad: algunas consideraciones.” FEDEA Policy Blog. <https://policy.fedea.net/la-fijacion-de-un-precio-maximo-para-reducir-el-precio-de-la-electricidad-algunas-consideraciones/>
- Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE, 2022a). Resumen mensual de datos estadísticos. Demandantes de empleo, paro, contratos y prestaciones por desempleo. <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/estadisticas/datos-avance/datos.html>

