



¿CAFÉ PARA TODOS? EL IMPACTO SOCIAL DE LAS MEDIDAS CONTRA LA INFLACIÓN

José Moisés Martín
Red2Red

Resumen

El episodio de fuerte inflación que se inició a finales de 2021 y que alcanzó su cénit en 2022 supuso un importante shock para las economías occidentales, incluyendo un fuerte impacto social focalizado en las clases medias y bajas. En un contexto de máxima incertidumbre, el Gobierno de España, de manera similar al conjunto de países de la Unión Europea, lanzó una serie de medidas de apoyo social para mitigar los peores efectos de la crisis y preservar la cohesión. Los resultados preliminares de dichas medidas apuntan a un efecto positivo en la reducción de la inflación y en el sostenimiento de la actividad económica, con un importante efecto redistributivo, aunque su coste hubiera sido menor de haberse diseñado más centrado en los sectores más vulnerables. También se han identificado efectos negativos, aunque temporales, en los consumos energéticos y las emisiones de gases de efecto invernadero.

Abstract

The episode of high inflation that began in late 2021 and peaked in 2022 was a major shock for Western economies, accompanied by strong social impact on the middle and lower classes. Against a backdrop of maximum uncertainty, the Spanish government, in line with European Union countries as a whole, launched a series of social support measures to mitigate the worst effects of the crisis and preserve social cohesion. The preliminary results of these measures point to positive effects in reducing inflation and sustaining economic activity, with an important redistributive effect, although their cost would have been lower had they been designed to focus more on the most vulnerable sectors. Negative, albeit temporary, effects on energy consumption and greenhouse gas emissions have also been identified.

1. Introducción

Cuando estalló la crisis bélica de Ucrania, España era el país de la UE con la recuperación económica más débil desde la crisis del coronavirus en 2022. Con unas perspectivas de crecimiento aún elevadas y un buen comportamiento del mercado laboral, España no tenía una exposición estratégica especialmente elevada a Rusia, ya que este país solo aporta el 9 % del consumo de gas natural del país. Durante 2022, el mix energético para la generación de electricidad está dominado por las renovables, con un total del 43,9 % de la generación total, mientras que el gas —incluyendo la cogeneración y los ciclos combinados— supone el 28,5 %. El resto de la generación se mantiene en la nuclear (20,4 %) y otras tecnologías menores.

La mayor parte de las importaciones españolas de gas son de gas natural licuado (GNL) procedentes de EE. UU. (16 %), y canalizadas desde Argelia (30 %). Los cambios en la relación con Argelia han llevado a un descenso de las importaciones de gas desde este país du-

rante 2022, aumentando por tanto el uso del gas licuado. España mantiene el 25 % de toda la capacidad de gestión de gas natural licuado de Europa, pero una deficiente interconexión con las infraestructuras gasistas del resto del continente. Esta situación ha llevado a España, junto con Portugal, a ser consideradas «islas energéticas» en el conjunto de la Unión Europea.

Sin embargo, la inflación en España fue notablemente alta, por encima de la media de la eurozona y la UE durante buena parte de 2022. La posterior reducción de la inflación en 2023 ha tenido como causas tanto la reducción del ritmo de crecimiento de los precios como el efecto base provocado por la fuerte subida del año anterior. La persistencia de la inflación subyacente, que ha moderado su crecimiento durante 2023, apunta a un largo período de crecimiento de los precios por encima de los objetivos de la política monetaria, con el Fondo Monetario Internacional apuntando a un nuevo repunte en 2024. La consecuente subida de los tipos de interés, como parte de las medidas tomadas por el Banco Central Europeo para doblar el crecimiento de la inflación, ha tenido también un impacto en la economía española, y, particularmente, en las familias más vulnerables con un alto grado de endeudamiento.

En este contexto, la política económica del Gobierno se ha dirigido tanto a paliar los efectos sociales y empresariales de la crisis de precios, como a centrarse en corregir algunas de las ineficiencias de los mercados de generación de electricidad. El objetivo en última instancia ha sido proporcionar un marco de protección social adicional para contribuir a sobrellevar lo que inicialmente se consideraba una situación transitoria y que se ha convertido en, al menos, persistente hasta 2025. El presente artículo tiene como objetivo realizar una descripción de las medidas sociales tomadas y valorar, de manera preliminar, sus efectos en términos distributivos y sobre el bienestar social de la población. Para ello se proporcionará una visión panorámica de la evolución de los precios, con especial referencia en las variaciones de la cesta de la compra, y, partiendo de esta evolución, revisar las medidas de política económica puestas en marcha, para posteriormente señalar los impactos de estas y ofrecer conclusiones y recomendaciones.

2. Evolución reciente de la inflación en España

La evolución reciente de la inflación en España se caracteriza por una importante aceleración tras un largo periodo de inflación contenida por el bajo crecimiento económico y las sucesivas crisis económicas. En el verano de 2021, los precios iniciaron una subida que culminó, en agosto de 2022, con un crecimiento interanual del 10,5 %, el más alto en España desde hace tres décadas. Este reciente crecimiento de los precios se ha debido principalmente a los productos energéticos: mientras el índice general alcanzaba ese nivel de crecimiento, los precios de la energía se acercaban al 20 % interanual tras alcanzar un máximo del 35 % en marzo de 2022, aunque a lo largo de 2022 este incremento de precios se fue trasladando a otros sectores, como los precios de los alimentos, pero también a otros bienes y servicios. El resultado de este proceso es un notable aumento de la inflación subyacente (que no incorpora los precios de los alimentos y la energía), que se situó en agosto de 2022 en un máximo de décadas del 6,4 %.

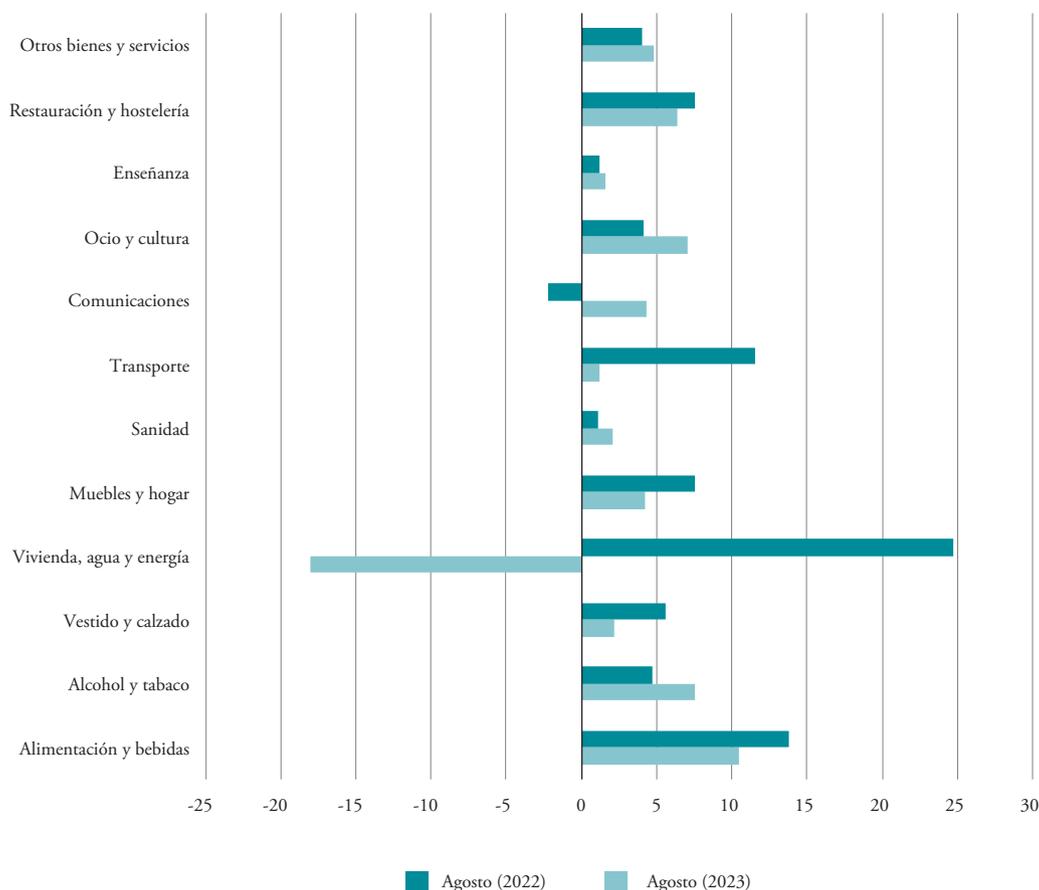
Gráfico 1. IPC (variación interanual 2021-2023)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Las razones de este crecimiento, tal y como se han descrito en otros capítulos de este número, de la inflación son dobles. En primer lugar, el crecimiento de los precios del gas y del petróleo, que empezó a acelerarse en 2021, ha afectado negativamente al precio de la energía final, con una subida significativa a lo largo de 2021 y comienzos de 2022, y un nuevo repunte desde el verano de 2023. De media, el precio de la electricidad creció un 600 % entre febrero de 2021 y marzo de 2022, cuando alcanzó su máximo del año, y antes de que el Gobierno español tomara las medidas necesarias para moderar su crecimiento. En segundo lugar, y de manera paralela, la disolución de los cuellos de botella provenientes de la crisis de la covid-19 tardó más de lo inicialmente previsto, retraso que afectó también a algunos bienes intermedios, como los microchips o algunos productos semifabricados provenientes de China.

Por productos, y teniendo en cuenta los datos más recientes, el sector energético es efectivamente el que registró un mayor crecimiento de los precios en 2022, mientras que el resto de bienes y servicios mantuvieron niveles de crecimiento inferiores, aunque, además de los productos energéticos, destacaron las subidas de precios en el transporte, la alimentación y los servicios de hostelería. La evolución a lo largo de 2023 muestra una fuerte corrección en el sector de energía y agua, mientras la alimentación ha mantenido un intenso crecimiento, por encima del 10 % entre agosto de 2022 y agosto de 2023.

Gráfico 2. Inflación interanual por grupos ECOICOP (en porcentaje)

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

De este modo, España está experimentando la inflación más alta de los últimos 40 años. Al mismo tiempo, España ha sido uno de los países europeos más afectados por la crisis del coronavirus de 2020: el PIB no alcanzó el nivel anterior de 2019 hasta el verano de 2022, la deuda pública creció 20 puntos, pasando del 97 % al 117 % del PIB entre 2019 y 2021 para luego reducirse entre 2022 y 2023, y se prevé que el déficit público finalice 2023 en torno al 3,9 % del PIB. Por otro lado, se ha consolidado un fuerte crecimiento en 2022 y 2023, por encima de las previsiones iniciales, y el empleo ha alcanzado un récord de 15 años con cerca de 21 millones de trabajadores ocupados, a pesar de las claras señales de desaceleración desde el verano de 2023. Esta relativa buena situación del empleo a lo largo de 2022 y 2023 es uno de los factores relevantes a la hora de comprender el impacto social de la crisis de precios, que ha mitigado en cierta medida las consecuencias sociales de la inflación. No obstante, y como veremos más adelante, el buen comportamiento del empleo se solapa con una fuerte pérdida de poder adquisitivo, de manera que el ajuste salarial en términos reales puede tener también que ver con este mantenimiento del empleo.

3. Impacto en la economía y la cohesión social

3.1. Principales sectores afectados

El impacto de las subidas de precios, y en particular del precio de la electricidad, el gas y el petróleo, afectó inicialmente, y en gran medida, a los sectores económicos más dependientes de estos mercados, como las industrias electrointensivas, la agricultura y el transporte. Según datos del Banco de España de abril de 2022, mientras que la dependencia general de los precios de la energía se sitúa en torno al 9,39 % de los costes de producción (aparte de los salarios), en algunos sectores los costes energéticos suponen entre el 18 % y el 20 % de sus costes de producción.¹

En términos económicos, la subida de precios ha afectado significativamente a las perspectivas de los márgenes empresariales en algunos sectores. De acuerdo con el Banco de España, la mayor parte del empleo en los sectores más afectados se concentra en la hostelería, la construcción, la agricultura y el transporte. Más del 20 % de la mano de obra total trabaja en estos sectores.

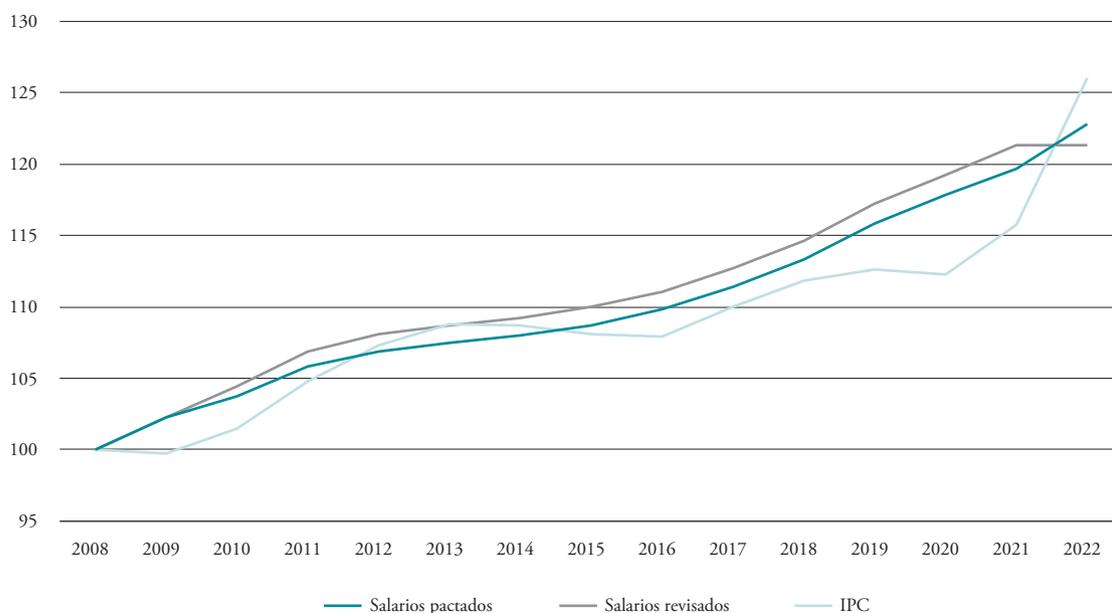
El *shock* de los precios afectó directamente a estos sectores sin tiempo de reacción. Se trata de sectores en los que la demanda de energía es muy rígida y con dificultades iniciales para repercutir la sacudida de los precios, por lo que sus márgenes empresariales se redujeron considerablemente. Entre los más afectados figuraron el transporte, la industria manufacturera y la agricultura.

Además de la subida de los precios de la energía, algunas industrias han encontrado dificultades de suministro, debido a la transmisión de la crisis a través de las cadenas de suministro internacionales. Esto es especialmente relevante para la industria del automóvil, uno de los principales sectores exportadores de España. Los cuellos de botella en la industria del chip en 2021 afectaron a algunos fabricantes de automóviles. En 2022, otras industrias como la cerámica fueron afectadas por la escasez de materias primas procedentes de Ucrania.

3.2. Efectos sociales: salarios y efectos sobre la desigualdad

En términos sociales, el impacto ha sido notable y desigual. Debido a los años de ajuste entre 2010 y 2014, los salarios en España perdieron 8 puntos porcentuales de poder adquisitivo, que se habían recuperado parcialmente en los últimos años. Sin embargo, el diferencial entre el nivel de precios y los salarios volvió a ampliarse durante 2022, en línea con las previsiones medias de inflación para el año y el incremento salarial pactado a través de la negociación colectiva. El resultado es que, a finales de 2022, los salarios habían perdido un importante poder adquisitivo, lo que afectaba al consumo y al bienestar de los hogares. Se estima que, en diciembre de 2022, los salarios han perdido más del 10 % de su poder adquisitivo, en comparación con 2009. A pesar de la intensa creación de empleo, los salarios están sufriendo, en términos reales, un ajuste superior al del proceso de la Gran Recesión.

¹ Informe anual del banco de España 2021.

Gráfico 3. Evolución del IPC y los salarios negociados por convenio

Fuente: INE y seguridad Social.

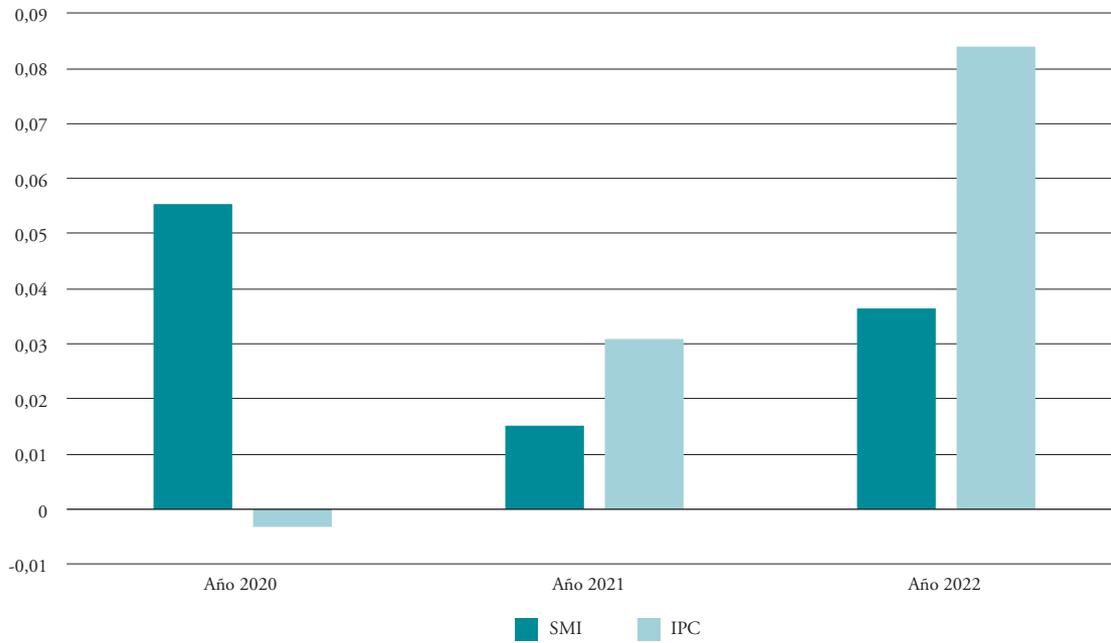
Esto es especialmente relevante para los salarios más bajos. Entre 2009 y 2017, España congeló el salario mínimo (SMI). En 2018, el nuevo gobierno se comprometió a aumentar dicho salario mínimo hasta el 60 % del salario medio, de acuerdo con la Carta Social Europea. A pesar de este esfuerzo, el poder adquisitivo de los salarios más bajos se vio fuertemente reducido debido a la inflación. De hecho, la pérdida de poder adquisitivo del SMI durante 2022 anuló buena parte de las subidas salariales acordadas en el Consejo de Ministros.

Por otro lado, los efectos de las subidas de precios sobre la desigualdad son también notables. Según un estudio publicado en julio de 2022 por Oxfam Intermón, las rentas más bajas experimentaron una pérdida de poder adquisitivo un 30 % mayor que las rentas más altas, dado el mayor porcentaje de renta que destinan al consumo de bienes afectados por las subidas de precios.² Esta evolución diferenciada del impacto de la inflación ha sido también confirmada por la AIREF, quien señala un efecto menor pero significativo en el diferencial de inflación entre el primer y décimo decil de renta.³

² Oxfam Intermón: *La Desigualdad no se va de vacaciones*. Informe disponible en <https://www.oxfamintermon.org/es/nota-de-prensa/inflacion-reduce-poder-adquisitivo-hogares-mas-pobres>

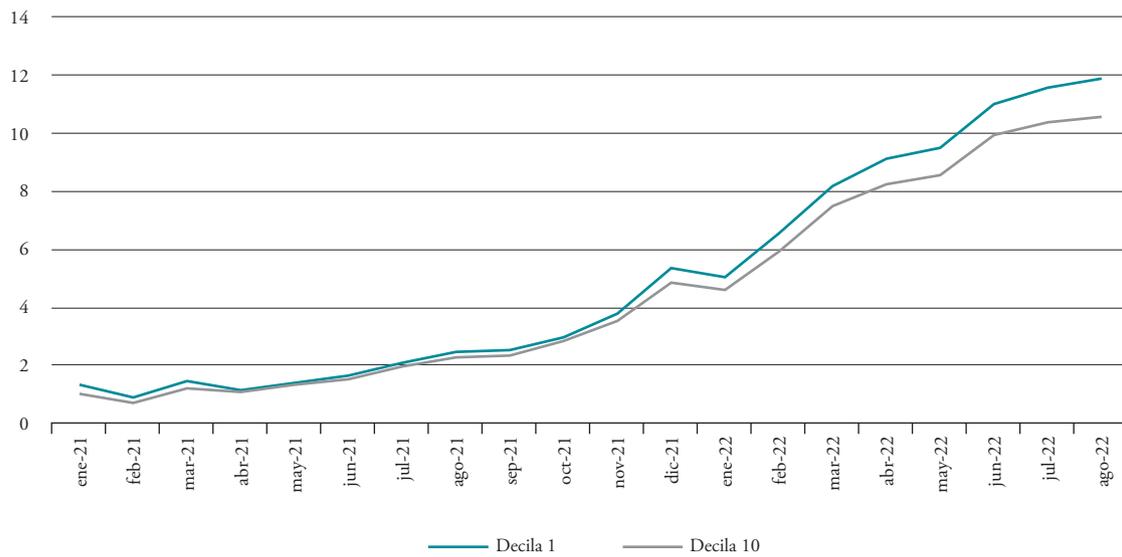
³ Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal: *Informe sobre los proyectos y líneas fundamentales de los presupuestos de las AA. PP. 2023: Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales*. Informe 52/22. 25 de octubre de 2022.

Gráfico 4. Variación anual del SMI y del IPC



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

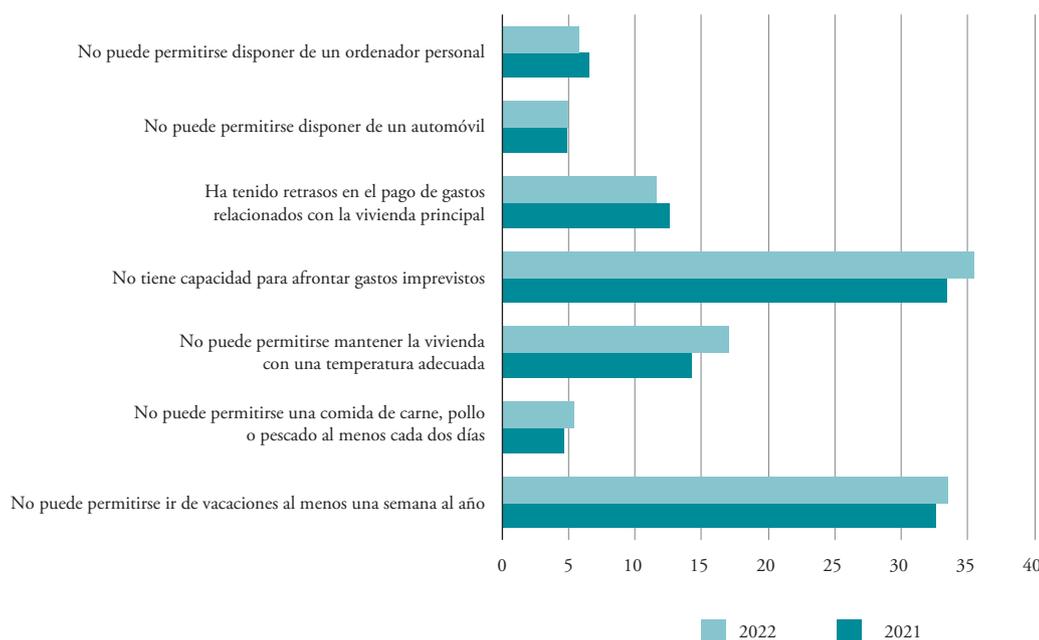
Gráfico 5. Evolución de la inflación por decil de renta (en porcentaje)



Fuente: AIREF.

Aunque no se cuenta todavía con datos de desigualdad de la renta en 2022, la *Encuesta de Condiciones de Vida* de ese año apuntó a un empeoramiento de las condiciones sociales y de consumo de las familias, particularmente en lo relativo al empeoramiento de su capacidad para afrontar gastos imprevistos y en el mantenimiento de la temperatura adecuada en la vivienda, directamente relacionada esta dimensión con el precio de la energía.

Gráfico 6. Condiciones de carencia material en los hogares (en porcentaje)



Fuente: INE. Encuesta de Condiciones de Vida.

Como conclusión, los efectos de la crisis de precios contribuyeron a empeorar las condiciones de vida de las familias y afectaron principalmente a los salarios más bajos, que no han recuperado su poder adquisitivo desde la crisis de 2008. Así, nos encontramos en 2022 ante una situación que debilitaba la cohesión social y que repercutía negativamente en las condiciones de producción de muchas industrias.

4. España y la política del Banco Central Europeo

Adicionalmente a las condiciones establecidas por el aumento de precios, cabe señalarse la importancia de los efectos en España de la política monetaria del Banco Central Europeo. Las medidas adoptadas por el BCE para mitigar los efectos de la inflación a lo largo de 2022 se han caracterizado por tres actuaciones:

- Fin del programa de compra de activos ligado a la pandemia. El BCE decidió poner fin a su PEPP en julio de 2022, acabando así con una política de relajación cuantitativa de casi ocho años, con algunas interrupciones entre 2018 y 2019. España ha sido uno de los grandes beneficiarios de este programa de compras.
- Subida continuada y acelerada de los tipos de interés, alcanzando el 2,5 % a finales de 2022 y el 4,5 % en septiembre de 2023.
- Lanzamiento del Instrumento de Protección de la Transmisión, un programa de compras selectivas de activos del sector público destinado a evitar una amplitud excesiva de las primas de riesgo, que supondría una menor eficacia de los mecanismos de transmisión de la política monetaria. El programa, aún en fase de implementación, compraría deuda pública de los países con mayores primas de riesgo a cambio de una condicionalidad basada en el cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea y de los hitos relacionados con el Mecanismo de Transformación y Resiliencia de la Unión Europea.

España es uno de los países que más se han beneficiado de la anterior política monetaria del Banco Central Europeo y, por tanto, uno de los que más se podrían ver afectados por el endurecimiento de la misma. El programa TPI supuso una garantía importante para evitar efectos negativos en la evolución del coste de la deuda pública española, que se situaba en el 117 % del PIB a finales de 2022. A pesar de este elevado nivel de deuda, el diferencial de riesgo se mantiene estable y por debajo de 120 puntos básicos.

No obstante, la subida del Euribor durante 2022 y parte de 2023 tendría el efecto de tensionar la renta disponible de las familias más endeudadas, al obligarles a detraer más recursos para el servicio de la deuda. No obstante este efecto esperado, y de acuerdo con el Banco de España, no se ha apreciado hasta el momento un incremento del crédito hipotecario dudoso por parte de las familias.

5. El paquete de medidas de apoyo

Con este escenario, el Gobierno español aprobó el primer paquete de medidas para paliar la situación económica generada por la crisis de precios en marzo y junio de 2022, y se volvieron a anunciar medidas en julio de 2022. La situación generada por el aumento de precios y sus efectos sociales requerían de una valoración adecuada de la raíz del incremento de precios, así como de los efectos que podría provocar una expansión fiscal destinada a paliar las consecuencias de la inflación (García Arenas, 2022). Así, las medidas de política económica debían evitar incrementar todavía más la demanda ante lo que claramente aparecía como una crisis de oferta, que hubiera podido empeorar todavía más la situación. Al mismo tiempo, y atendiendo a los efectos sociales que se podrían estimar, el Gobierno consideró necesarias medidas destinadas a paliar los impactos más negativos en las familias más vulnerables, de manera que, de acuerdo con lo establecido por las principales instituciones internacionales,

las medidas de apoyo deberían focalizarse en los sectores más vulnerables. El tercer elemento que formaba parte de la ecuación que debía resolver el Gobierno era la importancia de actuar rápidamente ante una crisis sobrevenida y que no podría esperar a largos períodos de implementación. Con estos tres elementos encima de la mesa —contención de los precios evitando un sobrecalentamiento de la demanda, atención a los sectores más vulnerables y celeridad en la implementación de las medidas—, el Gobierno presentó una respuesta de política económica dirigida a tres objetivos:⁴

- Mejorar la situación de los hogares y los consumidores, especialmente los más vulnerables.
- Paliar los incrementos de costes con medidas dirigidas a las empresas y sectores más afectados.
- Apuntar a una moderación de los precios energéticos, a través de medidas dirigidas a los mercados de la energía.

A continuación, se describirán las medidas más relevantes de cada uno de los tres pilares de política económica.

5.1. Medidas dirigidas a las familias y los consumidores

Como hemos señalado, una de las prioridades del Gobierno fue desarrollar un marco de protección social dirigido a las familias y hogares. En este caso, y aunque las recomendaciones apuntaban a una focalización en los sectores más vulnerables, el Gobierno decidió actuar, en algunos casos, con políticas dirigidas al conjunto de la población, ya que la focalización de algunas de ellas en los sectores más afectados hubiera necesitado de un sistema de identificación del que España no dispone. De esta manera, las principales medidas para los hogares y los consumidores son las siguientes:

- Bonificaciones en el precio de compra de carburantes para vehículos, con un descuento de 25 céntimos por litro, 20 céntimos asumidos por el Gobierno y 5 céntimos asumidos por las empresas suministradoras, con un presupuesto inicial de 1.430 millones de euros.
- Con el objetivo de paliar los efectos de la pérdida de poder adquisitivo, se aprobó un aumento de las prestaciones sociales gestionadas por la Administración General del Estado. De esta manera, la cuantía del ingreso mínimo vital y de las pensiones no contributivas se incrementó un 15 % hasta diciembre de 2022.
- También dirigida a las familias más vulnerables en términos energéticos, se amplió el alcance del bono social de electricidad y calefacción. Se incrementó hasta 1,9 millones el número de familias beneficiarias del sistema de protección de precios de la electricidad y la calefacción para los hogares más vulnerables, con un presupuesto inicial de 75 millones de euros.

⁴ 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

- De manera similar, se reguló la garantía de suministros básicos, de manera que no se cor-tara el suministro de agua, gas, electricidad y telecomunicaciones a las personas en riesgo de exclusión social.
- De manera complementaria, se estableció una ayuda directa consistente en un pago único de 200 euros para desempleados y trabajadores con ingresos inferiores a 14.000 euros, con un presupuesto de 540 millones de euros.
- En materia de vivienda, se acordó la suspensión de las órdenes de desahucio para hogares vulnerables sin alternativas habitacionales y se estableció un límite a la actualización de los alquileres de viviendas, correspondiente a un 2 % anual.
- En materia de transporte, se acordó un descuento del 100 % en los billetes múltiples de la red ferroviaria nacional, incluidos los servicios de corta distancia y los ofrecidos por el Gobierno central, con un presupuesto inicial de 221 millones de euros. También se acordó una bonificación para los servicios de transporte de competencia local y autonómica, con la participación de las comunidades autónomas.
- Finalmente, se aprobó una reducción del tipo del impuesto sobre el valor añadido, para situarlo en el 5 % para la electricidad y el gas, con un coste fiscal estimado de 600 millones de euros.

5.2. Medidas dirigidas a los sectores económicos afectados

En cuanto a las medidas dirigidas a los sectores económicos, cabe mencionar las siguientes:

- Reducción del 80 % de los costes de acceso a la red para los sectores de alto consumo energético, con un presupuesto de 225 millones de euros.
- Ayudas directas a las industrias intensivas en gas, como las del papel, las fibras artificiales, el vidrio y la cerámica, con un presupuesto de 125 millones de euros.
- Apoyo a los sectores químico, siderúrgico y cementero para reducir el impacto del incre-mento de precios energéticos, con un coste de 250 millones de euros.
- Ayudas al sector del transporte para mitigar el impacto de la subida del precio de los carbu-rantes y fomentar el uso del transporte público, incluidas ayudas a líneas de autobuses, taxis, vehículos de transporte de pasajeros y ambulancias, con un total de 1.040 millones de euros.
- Ayudas directas a las autoridades regionales y locales para los servicios de transporte ur-bano e interurbano, para una reducción del 30 % del precio mensual de los billetes, con un coste inicial de 200 millones de euros.
- Ayudas y préstamos al sector primario, incluidos los sectores de producción de leche, los operadores ganaderos y los agricultores, así como las empresas pesqueras, tanto en forma de subvenciones como de préstamos (430 millones de euros).

- Finalmente, se estableció la limitación de despedir a empleados por motivos relacionados con la guerra de Ucrania.

5.3. Medidas dirigidas al mercado energético

Aunque su análisis requiere un mayor grado de detenimiento, el impacto de las medidas energéticas en la factura de los hogares invita a una breve descripción de las más relevantes. Entre las medidas de política energética más destacadas figuran las siguientes:

- Acelerar la tramitación de los proyectos de energías renovables.
- Aumento de las reservas obligatorias de gas natural de 20 a 27 días.
- Mecanismo de «desacoplamiento» o «tope de gas». El sistema, negociado con la Comisión Europea, consiste en limitar el precio de la electricidad en el mercado mayorista fijando un tope al coste marginal de producción de electricidad utilizando centrales de gas.⁵ El tope se estableció en 40 euros MW/h, y se incrementó hasta 70 euros MW/h en 2023. Las compañías eléctricas reciben una compensación por este tope y el mercado fija un precio marginal inferior al establecido en condiciones de mercado. Al tiempo que se preserva el funcionamiento del mercado marginal, el precio marginal se limita a 40/70 euros más la compensación por el precio real del mercado del gas. La compensación se incluye en la factura mensual. De este modo, los usuarios solo pagan la diferencia entre el precio real y el precio máximo del gas, mientras que las demás tecnologías pagan en función del precio máximo. Este sistema reduce el precio al consumo en un 30 % de media.
- Revisión del cálculo del precio regulado de la electricidad, con el fin de incorporar los precios de mercado a largo plazo y un tipo reducido de IVA para la electricidad.
- Plan de ahorro energético. Aprobado en agosto de 2022,⁶ y en línea con las Conclusiones del Consejo de la Unión Europea de 26 de julio, se centró en el objetivo de lograr una reducción del 7 % del consumo de gas natural en España mediante el establecimiento de nuevos límites de temperatura para centros públicos y comerciales, reducción de horarios de iluminación comercial, fomento del teletrabajo y otras medidas.

En total, España se comprometió a invertir unos 5.000 millones de euros en ayudas directas a empresas y familias y 3.500 millones de euros a través de la reducción de precios públicos e impuestos. Esto representa un importe total de 8.500 millones de euros para hacer frente a la crisis de precios, en torno al 0,6 % del PIB. Para compensar este gasto, el Gobierno anunció un impuesto temporal sobre los beneficios extraordinarios para las empresas energéticas y el

⁵ Real Decreto Ley 10/2022, de 13 de mayo, por el que se establece con carácter temporal un mecanismo de ajuste de costes de producción para la reducción del precio de la electricidad en el mercado mayorista.

⁶ Real Decreto Ley 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural.

sistema bancario y, en septiembre de 2022, anunció un nuevo impuesto sobre el patrimonio que se aplicaría en 2023.

Aunque la mayoría de estas medidas se previeron para un período de tiempo relativamente breve —los meses iniciales de la crisis de precios provocada por la guerra de Ucrania— la persistencia de la situación a finales de 2022 apuntaba a la conveniencia de establecer una prórroga a algunas de las medidas aprobadas. Así, en diciembre de 2022 se aprobó, por parte del Consejo de Ministros, un nuevo paquete que prolongaba algunas de las medidas durante 2023. Así, se prorrogaron las siguientes medidas:⁷

- Reducción del IVA en alimentos. Dado el incremento de precios de algunos alimentos, se aprobó la eliminación del impuesto sobre el valor añadido (IVA) en productos frescos que ya tenían un tipo reducido, y se redujo del 10 % al 5 % el IVA en aceite y pastas.
- Apoyo a las familias de bajos ingresos. Se mantuvieron las ayudas, incluyendo un cheque de 200 euros, destinado a las familias más vulnerables para compensar el aumento de los precios de los alimentos. Esta medida beneficiaría a hasta 4,2 millones de hogares con ingresos anuales de hasta 27.000 euros.
- Incremento del ingreso mínimo vital (IMV) y pensiones no contributivas. Se aprobó la prórroga del incremento del 15 % en el importe del IMV y en las pensiones no contributivas hasta 2023.
- Protección de colectivos vulnerables. Se prorrogaron las medidas para garantizar el acceso a suministros básicos, como la prohibición de cortar los suministros de luz, agua y gas a consumidores vulnerables, y la continuidad del descuento en la factura eléctrica a través del bono social.
- Vivienda. Se extendió la limitación al 2 % del aumento en el precio de los alquileres para todo 2023, se introdujeron prórrogas de contratos de alquiler y se suspendió temporalmente el desahucio de personas vulnerables sin alternativa habitacional.
- Fomento del transporte público. Se mantuvo la gratuidad del transporte público estatal ferroviario y terrestre de cercanías y media distancia, y se mantuvieron las bonificaciones para el transporte público urbano e interurbano dependiente de las autoridades locales y autonómicas.
- Ayudas para sectores dependientes de carburantes. Si bien se retiró la bonificación general para los carburantes, se mantuvieron ayudas para sectores como el transporte, la agricultura y la pesca, que son más dependientes de los precios de aquellos.

La persistencia de la crisis de precios, por lo tanto, ha empujado a un mantenimiento de las medidas durante buena parte de 2023, con el horizonte de una retirada paulatina de los apoyos públicos a lo largo de 2024.

⁷ Real Decreto Ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad.

6. La política de rentas y el papel de los interlocutores sociales

Pese a este paquete de medidas, el principal problema que ha afectado a la población es el diferencial entre precios y salarios que, como hemos señalado, plantea un reto importante a medio plazo. Consciente de esta situación, el Gobierno mostró su interés en promover un acuerdo entre empresarios y trabajadores que permitiera pactar una senda de recuperación del poder adquisitivo que no acelere la inflación a medio plazo. Sin embargo, hasta el momento, los interlocutores sociales no han sido capaces de encontrar el marco adecuado para el desarrollo de dicho pacto de rentas. Mientras la negociación en el sector privado se mantenía con pocos avances, en el sector público se han producido importantes novedades, ya que el Gobierno aprobó una subida salarial del 3,5 % a los funcionarios.

En este ámbito, debe hacerse una mención específica a las pensiones. El Gobierno se ha comprometido a subir las pensiones para evitar una reducción del poder adquisitivo a finales de 2022. Esto supuso un incremento nominal del 8,4 % en el presupuesto público de pensiones para el año 2022, que se arrastrará a lo largo de 2023 y años siguientes.

7. ¿Cómo evaluar el impacto social de las medidas?

En un contexto de subida de precios, las medidas adoptadas por el Gobierno español representan un ambicioso programa destinado a paliar las consecuencias sociales y económicas de la crisis. Sin embargo, hay que tener en cuenta que estas políticas públicas son de carácter transitorio, por lo que tienen un plazo limitado. Aprobadas inicialmente para tres meses, se prorrogaron hasta finales de 2022 y, en buena medida, hasta 2023, lo que ejerció presión sobre las finanzas públicas, dado que la crisis de precios no ha remitido todo lo rápidamente que se esperaba. Aunque los ingresos públicos se han incrementado notablemente debido a la inflación, instituciones como el Banco de España o la Comisión Europea apuntaron a que una cronificación de la crisis provocaría un aumento del coste fiscal de las medidas. Esto es especialmente relevante para el sistema de pensiones, que representan el 10,3 % del PIB. Si se quiere que las pensiones mantengan su poder adquisitivo, esto podría suponer un aumento del 1 % del PIB en 2022 y podría generar un efecto negativo en la evolución futura del gasto en pensiones. De hecho, este es el principal elemento de discusión sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas en el próximo futuro, ya que España sigue teniendo un elevado nivel de déficit. De esta manera, el Banco de España, apuntando al impacto macroeconómico de las medidas, señalaba en su *Informe Anual* de 2022 que:

«Cabe reseñar que, aunque las medidas implementadas hayan tenido un efecto positivo sobre el crecimiento económico y hayan ayudado a contener la inflación en el corto plazo, también han supuesto un elevado coste presupuestario, en un contexto de reducido margen de maniobra de la política fiscal en España. Además, algunas de estas actuaciones han tendido a distorsionar

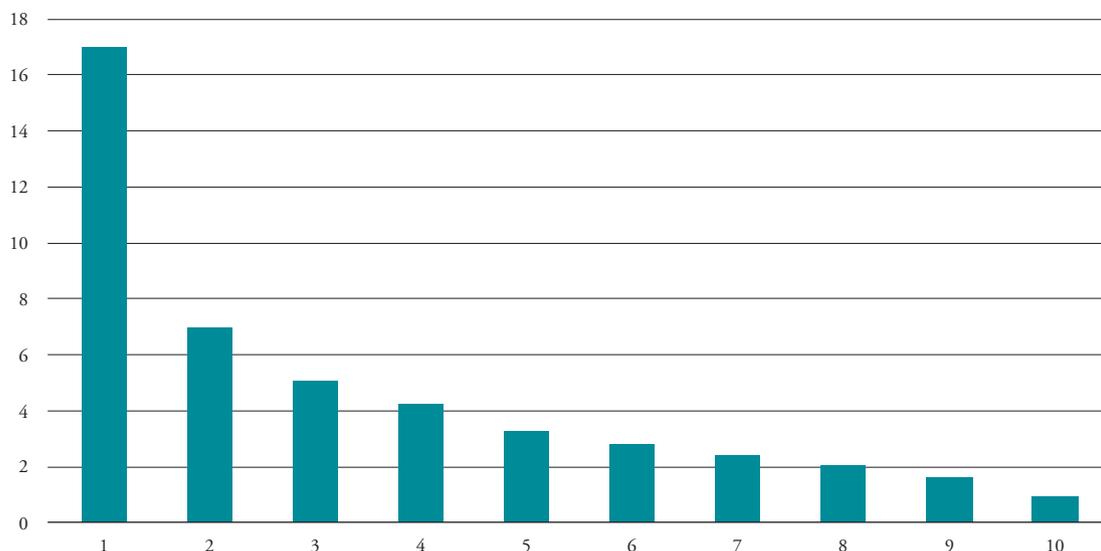
las señales que proporcionan los precios, lo que dificulta una asignación eficiente de los recursos, aspecto especialmente relevante en el marco del proceso actual de transición ecológica».

Así, gran parte de las políticas públicas se han dirigido a apoyar a los hogares más vulnerables, tratando así de preservar la cohesión social. Por otro lado, otras políticas, como las subvenciones a los carburantes de los vehículos, han sido inicialmente debatidas por su carácter regresivo, o por no ajustar adecuadamente la demanda a las nuevas condiciones de la oferta o ir en contra de los objetivos del cambio climático. Lo mismo podría decirse de algunas medidas de apoyo a los sectores productivos, que no han incorporado objetivos de ahorro y eficiencia energética. Según estimaciones preliminares de Graciano *et al.* (2022) de CaixaBank Research, el consumo de combustible ha aumentado para las familias ricas (hasta un 20 % a partir de 2019), mientras que los hogares pobres están reduciendo dicho consumo en un 10 % a partir de 2019. De esta manera, De la Fuente (2023) señala que:

«En línea con nuestro análisis en boletines anteriores, pensamos que habría sido preferible concentrar las ayudas de forma selectiva en los hogares y sectores más afectados mediante ayudas directas, evitando subvenciones generales a la energía y ciertos alimentos que tienen un elevado coste y recaen en buena parte sobre hogares y empresas que no los necesitan. Algo se avanzó en esta línea hace unos meses, con la sustitución de la bonificación general a los combustibles por una batería de medidas específicas dirigidas a los sectores más afectados y la introducción del cheque de 200 euros para las familias de menor renta. Los avances en esta línea, sin embargo, han sido insuficientes y no han tenido la continuidad que habría sido deseable, en parte al menos porque la cercanía de las elecciones no ayuda a facilitar recortes impopulares».

Las evaluaciones preliminares desarrolladas por la AIREF apuntan, sin embargo, a un notable efecto redistributivo del paquete inicial de medidas. Así, la AIREF (2022) señala que, de manera general, las medidas implementadas en España han tenido diferentes grados de focalización en la población. Por ejemplo, las reducciones del IVA y los impuestos sobre la electricidad y el gas no presentaron una focalización especial en los individuos de menor renta, mientras que, en contraste, las medidas destinadas a compensar la pérdida de renta real debido a la inflación, como el aumento del 15 % en el ingreso mínimo vital y las pensiones no contributivas, las ayudas de 200 euros a hogares vulnerables y el bono social térmico, estuvieron más focalizadas en hogares de bajos ingresos. Otras medidas, como el complemento a las becas o la ampliación de la reducción de los rendimientos del trabajo, afectaron principalmente a hogares de rentas medias.

En términos de su impacto redistributivo, el coste de las medidas se distribuyó de manera relativamente uniforme entre los diferentes deciles de renta. Sin embargo, medido en términos relativos a la renta bruta de cada decil, la AIREF señala que el importe destinado a los hogares de la primera decila (los más vulnerables) representaba un incremento del 17 % de su renta, mientras que el impacto en los hogares de mayor renta este porcentaje es inferior al 1 %. Esto apuntaría a un fuerte efecto redistributivo.

Gráfico 7. Impacto de las medidas en términos relativos por decil de renta

Fuente: AIReF 2022.

La AIReF señala también el impacto presupuestario de las medidas, en comparación con algunos de los países de referencia en la Unión Europea. Así, el impacto presupuestario total de las ayudas en 2022 y 2023 en las cinco mayores economías de la zona euro ha oscilado entre el 2,3 % y el 3,7 % del Producto Interno Bruto (PIB), de manera que España se ha situado en el contexto del conjunto de sus países de referencia.

En una reciente publicación, elaborada por el Banco Central Europeo y el Joint Reseach Centre de la Comisión, sin embargo, se apunta a un efecto redistributivo más limitado. De acuerdo con sus estimaciones utilizando EUROMOD, el informe señala que los efectos combinados de las medidas solo mitigaron parcialmente los efectos distributivos de la inflación, siendo, de hecho, España uno de los países donde las medidas tuvieron menos efectos redistributivos de todos los estudiados.

8. Conclusiones

El episodio de fuerte inflación que se inició a finales de 2021 y que alcanzó su cénit en 2022 supuso un importante *shock* para las economías occidentales, incluyendo un fuerte impacto social focalizado en las clases medias y bajas. En un contexto de máxima incertidumbre, el Gobierno de España, de manera similar al conjunto de países de la Unión Europea, lanzó una serie de medidas de apoyo social para mitigar los peores efectos de la crisis y preservar la cohesión. Los requerimientos de la situación en términos de urgencia y rapidez de la respuesta, sobre todo durante la primavera de 2022, incidieron en la toma de medidas que, consideradas

provisionales, se dirigían a paliar los efectos en el consumo y las rentas familiares, aun cuando a largo plazo sus efectos podrían ser considerados discutibles.

En este contexto, España diseñó un paquete de medidas focalizados parcialmente en los sectores más frágiles de la sociedad, pero que alcanzaba, por motivos de eficacia en el proceso de implementación, al conjunto de la población. Los resultados preliminares de dichas medidas apuntan a un efecto positivo en la reducción de la inflación y en el sostenimiento de la actividad económica, con un importante, aunque no suficiente, efecto redistributivo. No obstante, el coste fiscal asumido por el paquete de medidas podría haberse modulado si se hubiera desarrollado un diseño más centrado exclusivamente en los sectores más vulnerables y no en el conjunto de la población, y, aunque parcial por su duración temporal, algunas de las medidas han podido ejercer un efecto negativo en la señalización de precios y en los objetivos de reducción de consumos energéticos y de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, particularmente en lo relativo a las bonificaciones al consumo de carburantes.

La persistencia de la inflación en el tiempo, las necesidades de consolidación fiscal con la vuelta de las reglas fiscales de la Unión Europea, y el incremento de los tipos de interés, sugieren que las medidas de corte general deberían entrar en su fase de retirada al finalizar 2023, y, en el caso de ser necesarias, mantener únicamente las políticas con mayor impacto en la población más fragilizada. Así lo ha recomendado la Comisión Europea para el año 2024, y así debería verse recogido en la planificación fiscal para los próximos años. Dadas las perspectivas de inflación para el año 2023 y 2024, la retirada de los apoyos, aun siendo paulatina, debería hacerse efectiva en los próximos meses, evitando una cronificación que podrían tener efectos estructurales negativos en términos de fijación de precios, adecuación de la demanda a una oferta energética sujeta a nuevas restricciones, y, finalmente, en términos de transición energética. Sería deseable que, llegado el caso, futuros paquetes de apoyo se diseñasen atendiendo no solo a su impacto coyuntural sino también a sus consecuencias a medio y largo plazo.

Referencias bibliográficas

- AMORES, *et al.* (2023): «Inflation, fiscal policy and inequality. The distributional impact of fiscal measures to compensate for consumer inflation»; en *ECB Occasional Papers*, 330.
- AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL (AIREF) (2023): *Informe sobre los proyectos y líneas fundamentales de los presupuestos de las AA. PP. 2023: Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales*, Informe 52/22.
- BANCO DE ESPAÑA (2022): *Informe Anual 2022*. Disponible en: <https://doi.org/10.53479/29652>
- DE LA FUENTE, A. (2023): «Situación económica y respuesta a la crisis de Ucrania»; en *Boletín FEDEA*, 23: Estudios sobre la Economía Española.
- GARCÍA ARENAS, J. (2022): «Claves del Plan de Choque: ¿qué medidas se van a tomar en España para paliar el impacto de la guerra de Ucrania?»; en *Caixabank Focus*, 7/2022.
- GRAZIANO, A.; LLORENS, E., y MESTRES, J. (2022): «Llenar el depósito, ¿sí o no? Lo que nos dice el gasto en gasolineras de los hogares españoles» en *CaixaBank Research*, Marzo 2022. Disponible en: <https://www.caixabankresearch.com/es/analisis-sectorial/consumo/llenar-deposito-si-o-no-lo-nos-dice-gasto-gasolineras-hogares-espanoles>
- OXFAM INTERMON (2022): *La Desigualdad no se va de vacaciones. Propuestas para avanzar hacia un país más justo, sostenible y equitativo*. Disponible en: <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/oi-informes/desigualdad-vacaciones-pais-justo-equitativo.pdf>