



CÓMO AYUDAR A LOS HOGARES DE EUROPA

Al intentar contener el aumento en los precios, los gobiernos se exponen a empeorar la crisis energética; pero existen otras alternativas

Oya Celasun y Dora Iakova

En un momento en el que se aproximan a Europa los fríos meses de invierno, los gobiernos enfrentan difíciles decisiones en materia de políticas para intentar proteger a los consumidores del alza de las facturas de la energía, en un entorno de inflación alta en general. En el verano de 2022, los precios mayoristas del gas natural fueron, en promedio, siete veces y media más altos que a comienzos de 2021. A pesar de haber disminuido desde sus máximos a finales del verano, siguen estando muy por encima de los niveles de principios de 2021, y podrían aumentar de nuevo antes del invierno de 2023–24. También se han producido marcados aumentos en el costo del carbón y del petróleo crudo.

En un trabajo reciente, estimamos que este año los altos precios de la energía han aumentado el costo de vida del hogar promedio europeo en aproximadamente 7%, en comparación con comienzos de 2021, lo que aumenta las presiones inflacionarias

derivadas de las perturbaciones en las cadenas de suministro y los envíos de alimentos (gráfico 1). El shock de precios de la energía —y la pérdida implícita de ingreso nacional de los importadores de energía— es persistente: los contratos a término sugieren que, en el futuro próximo, los precios se mantendrán por encima de los niveles anteriores a la invasión. Los gobiernos deberían centrarse en mitigar el impacto del aumento de los precios en los hogares más vulnerables —algunos de los cuales tienen que elegir entre calefacción o alimentación este invierno—, mientras que permiten que el resto de la economía aprenda a vivir con precios más altos, entre otras opciones, mejorando su eficiencia energética.

Los esfuerzos para contener los incrementos de los precios de la energía y ofrecer un amplio apoyo podrían, en realidad, empeorar las cosas. Imaginemos que todos los países de Europa cuentan con espacio fiscal suficiente para que solo una pequeña parte del

incremento actual de los precios mayoristas del gas se traslade a los precios minoristas. ¿Qué pasaría entonces? Los consumidores europeos reducirían su consumo solo de forma marginal, y como la oferta de gas es limitada, los precios mundiales del gas aumentarían aún más, lo que incrementaría los costos fiscales y reduciría la eficacia de las iniciativas gubernamentales orientadas a proteger a los consumidores en los hogares. Además, los países no europeos se enfrentarían entonces a precios incluso más altos. En resumen, la contención de precios en Europa daría lugar a un aumento del precio del gas y mayores dificultades a nivel internacional, mientras que los consumidores nacionales no se verían muy beneficiados.

La respuesta de Europa hasta el momento

Los gobiernos europeos, hasta ahora, han utilizado un amplio abanico de políticas para mitigar los efectos de los altos precios de la energía, en particular han adoptado distintas formas de contención de los precios. En algunos países, el costo fiscal de la respuesta ante la crisis energética se encamina a superar el 1,5% del PIB solo en el primer año, y más de la mitad de esta cifra corresponde a costosas medidas no focalizadas (gráfico 2).

Casi todos los países (entre ellos Alemania, Austria, España, Italia, Francia, Portugal y el Reino Unido) han adoptado medidas que silencian las señales de precios, como son la limitación de los precios minoristas o la reducción de tarifas, tasas e impuestos. La mayoría de las medidas pretendían ser temporales, pero ya se han extendido, ampliado o ambas cosas, en muchos lugares.

Algunos países también han adoptado medidas indiscriminadas que benefician tanto a los hogares de bajo ingreso como a los de alto ingreso, en especial, subsidios al combustible y bonos energéticos para todos. Países como Hungría y Malta, con una trayectoria de tarifas minoristas muy reguladas, han continuado permitiendo un traslado reducido de los precios a los consumidores, o ningún traslado. Esto mantiene la demanda de energía por encima de lo que debería ser en un momento de escasez, y cuando la energía es cada vez más costosa.

Por último, pero no menos importante, el alivio para que los hogares atiendan el aumento de los costos de la energía aumenta la demanda general de bienes y servicios, y complica la lucha contra la inflación. Los mecanismos generalizados de contención de precios y otras formas de apoyo no focalizado ofrecido a todos los hogares suelen incrementar la demanda agregada más que las medidas más focalizadas.

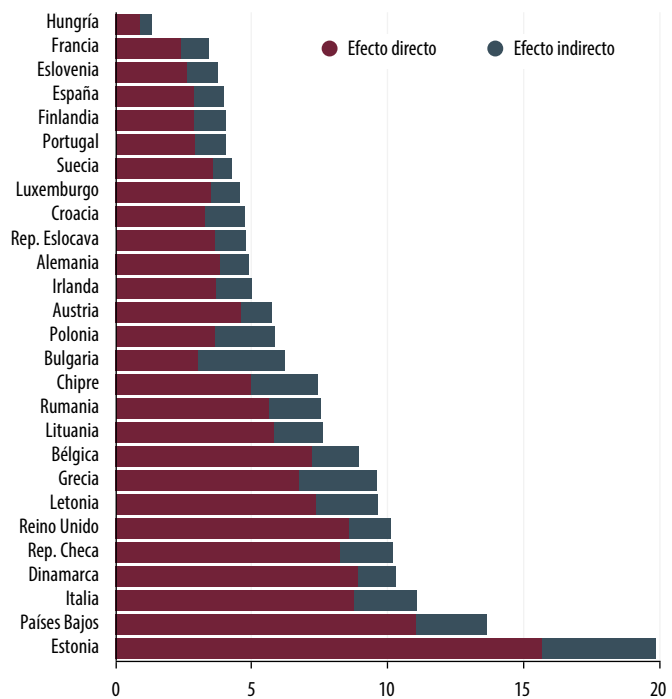
En lugar de intentar contener el traslado de los precios mayoristas a los precios minoristas mediante límites a los precios, reintegros, reducciones tributarias y otras medidas similares, idealmente los gobiernos deberían permitir que las señales de precios

Gráfico 1

Las facturas de la energía en alza

La carga de los precios más altos de la energía sobre los hogares varía en los distintos países de Europa.

(aumento del costo de vida debido a la energía en 2022, en porcentaje del consumo medio de los hogares)



Fuentes: Bloomberg Finance L.P., Red Europea de Gestores de Redes de Transporte de Electricidad (ENTSOE), Eurostat y cálculos del personal técnico del FMI.

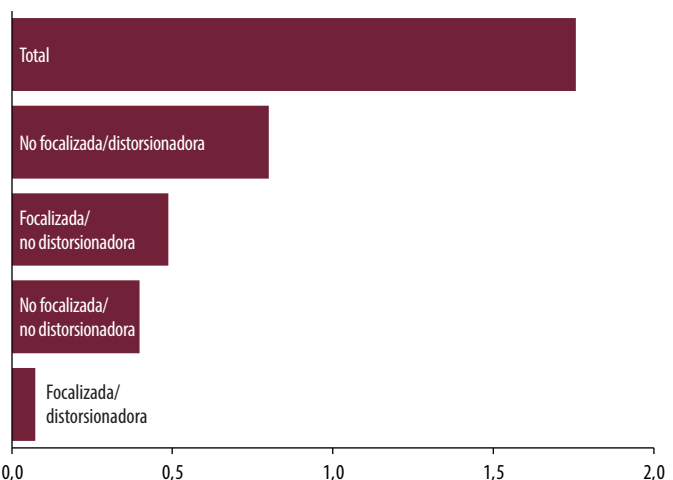
Nota: Aumento del costo de vida de los hogares debido a alzas observadas de los precios de la energía, tanto por causas directas (impacto directo del encarecimiento de la energía) como indirectas (impacto indirecto del encarecimiento de la energía por aumentos de precios de otros bienes no energéticos).

Gráfico 2

Intervención expansiva

Los costos fiscales de proteger a los hogares europeos del encarecimiento de las facturas de energía son grandes, en especial de las costosas medidas no focalizadas.

(costos fiscales en 2022/23 de las medidas de apoyo a los hogares, en porcentaje del PIB, mediana de los países europeos)



Fuente: Cálculos del personal técnico del FMI basados en anuncios oficiales.

funcionen y ofrecer transferencias de suma fija a los hogares vulnerables. El personal técnico del FMI estima que, compensar por completo al 40% inferior de los hogares de Europa por el aumento del precio de la energía desde comienzos de 2021, costaría el 0,9% del PIB en 2022 y el 1,2% en 2023; esto equivale aproximadamente a la mitad del costo promedio de las políticas actuales en Europa. De forma ideal, el apoyo a los hogares debería diseñarse de forma tal que los subsidios vayan disminuyendo de manera gradual en los niveles de ingreso más altos.

Las opciones subóptimas

En la práctica, podría ser difícil implementar con rapidez la política de respuesta óptima. En muchos países, las transferencias de ingreso pueden ampliarse con rapidez solo a los hogares que ya reciben prestaciones sociales. Pero dado el grado del reciente aumento de precios, algunos hogares de ingreso bajo y de ingreso mediano bajo que se encuentran fuera de las redes de protección también podrían necesitar apoyo.

Para ayudarlos, los gobiernos podrían enviar transferencias bancarias o cheques sobre la base de la información del impuesto sobre la renta, o incentivar que los hogares se inscriban para recibir apoyo y proporcionen la información necesaria sobre su ingreso. Las leyes sobre protección de datos y las limitaciones de capacidad implican que, en muchos países, estos enfoques no son posibles. Una alternativa, que requiere pocos trámites, es dar a todos los hogares un reintegro de suma fija en su factura de energía (o un cheque de suma fija no relacionado con la factura de energía, ya que la primera opción podría percibirse como un subsidio al consumo). Se realizarían transferencias adicionales a los más pobres a través del sistema de bienestar social, mientras que el apoyo a los hogares de mayor ingreso se recuperaría a través del sistema tributario.

Otra opción que mantiene ciertas señales de precios es la “tarificación por bloques”: cobrar a los consumidores un precio descontado para la energía hasta un nivel de subsistencia y el precio de mercado por la energía que consumen por encima de ese nivel. El consumo de subsistencia podría fijarse al mismo nivel para todos los hogares, o podría diferenciarse para cada hogar y fijarse en una fracción de su consumo reciente (como aproximación al tamaño del hogar). Estos enfoques no diferencian el apoyo por nivel de ingreso de los hogares. Por tanto, deben complementarse con medidas que aumenten los ingresos tributarios adicionales de manera progresiva, de forma que se recupere el apoyo a los hogares de ingreso más alto.

Algunos países han aplicado medidas específicas (dentro de una combinación de programas de alivio) que no interfieren con las señales de precios. Ejemplos de ello son las transferencias progresivas o uniformes de suma fija (Chipre y Alemania, respectivamente); las transferencias de suma fija a los hogares de ingreso más bajo que ni reciben un subsidio de tipo “ingreso

mínimo vital” ni una pensión (España); los reintegros de suma fija en las facturas de energía, con una devolución a través del sistema tributario de quienes tengan ingresos más altos (Alemania, Bélgica); y la ampliación de programas existentes de asistencia social de suma fija a más hogares (Alemania, Bélgica, Luxemburgo). En varios países se ha implementado o anunciado la tarificación por bloques.

Los gobiernos también podrían pagar a los usuarios por reducir su consumo de energía o trasladarlo a momentos del día en que la oferta de energía renovable es mayor y la dependencia del gas menor. Esto podría hacerse mediante subastas para reducir el consumo total o el consumo durante las horas pico. Si las subastas se realizan a gran escala a nivel europeo (donde los mercados de la electricidad suelen estar interconectados, aunque de manera imperfecta), podrían dar como resultado beneficios importantes al reducir la demanda general y, por tanto, disminuir los precios mundiales de la energía. Por ejemplo, Alemania está considerando realizar subastas para conseguir ahorros de energía en las empresas.

En resumen, se prevé que, durante un tiempo, los precios de la energía se mantendrán por encima de los niveles anteriores a la guerra, por lo que el énfasis de la política en Europa debe desplazarse con rapidez desde las medidas de contención de precios al alivio de ingresos dirigido a los vulnerables. Las medidas deben ofrecer fuertes incentivos para ahorrar energía y abandonar los combustibles fósiles, al tiempo que se contienen los costos fiscales. Dado el tamaño del shock, algunos hogares que actualmente no reciben prestaciones sociales podrían también necesitar apoyo.

Aunque algunos países podrían tener dificultades para implementar la política óptima para permitir que las señales de precios funcionen y ofrecer transferencias focalizadas a los hogares vulnerables, existen opciones prácticas subóptimas razonables, entre ellas, transferencias uniformes de suma fija o subsidios para el consumo de subsistencia mediante la tarificación por bloques, que pueden recuperarse de los más acomodados mediante impuestos. Dado el entorno de alta inflación, el alivio debe proporcionarse dentro de una orientación fiscal no expansiva, para no aumentar la demanda agregada. A largo plazo, incrementar la oferta de fuentes de energía de combustibles no fósiles es la manera más fiable de disminuir los precios de la energía y garantizar la seguridad energética. Mantener señales claras de precios contribuirá a esa transición. **FD**

OYA CELASUN es Subdirectora del Departamento de Europa del FMI, donde **DORA IAKOVA** es Directora Adjunta.

Este artículo se basa en una actualización del Documento de trabajo del FMI 2022/152 (“Surging Energy Prices in Europe in the Aftermath of the War: How to Support the Vulnerable and Speed Up the Transition away from Fossil Fuels”).