

Crisis energética: las respuestas de Alemania, España, Francia e Italia

Raymond Torres*

Este artículo realiza una revisión de los planes de choque puestos en marcha en los principales países de la UE para afrontar el incremento exponencial de los precios energéticos tras la invasión de Ucrania. Dichos planes pretenden principalmente moderar el impacto sobre la inflación, que se inicia en el precio de la electricidad y de las gasolinas y se traslada posteriormente al resto de bienes y servicios, con efectos potencialmente negativos sobre el consumo de los hogares y la inversión de las empresas. Los ejes principales de actuación contemplan reducciones generalizadas de impuestos sobre la energía, aplicación de subvenciones, reformas del mecanismo de formación de precios de la electricidad, y la reducción de la dependencia de los hidrocarburos, en especial de los importados desde Rusia. Además del elevado coste presupuestario de los planes de choque, si bien aportan una solución a corto plazo, su aplicación generalizada suscita dudas sobre su efectividad, al tiempo que agudizan la tensión entre la contención de la inflación y el cambio de modelo energético.

Tras desplomarse durante los meses centrales de la pandemia en consonancia con el cierre de la economía, los mercados energéticos se han orientado fuertemente al alza, generando un *shock* de oferta a través de toda la economía mundial. Hoy por hoy el barril de Brent cotiza por encima de 110 dólares, casi cuatro veces más que a inicios de 2021 (gráfico 1). Durante el mismo periodo, el precio de la principal referencia europea en el mercado del gas (el TTF holandés), se ha multiplicado por más de cinco (hasta valores cercanos a 85 euros

por MWh). En ambos mercados, si bien la tendencia es netamente alcista, los precios se caracterizan por una gran volatilidad, especialmente desde la invasión de Ucrania.

Todo ello ha contribuido a empañar las perspectivas de recuperación, sobre todo en los países importadores como es el caso de la Unión Europea (UE)¹. Ante este deterioro, los Gobiernos han puesto en marcha diferentes medidas de emergencia, como se pone de manifiesto en este artículo, que se centra en

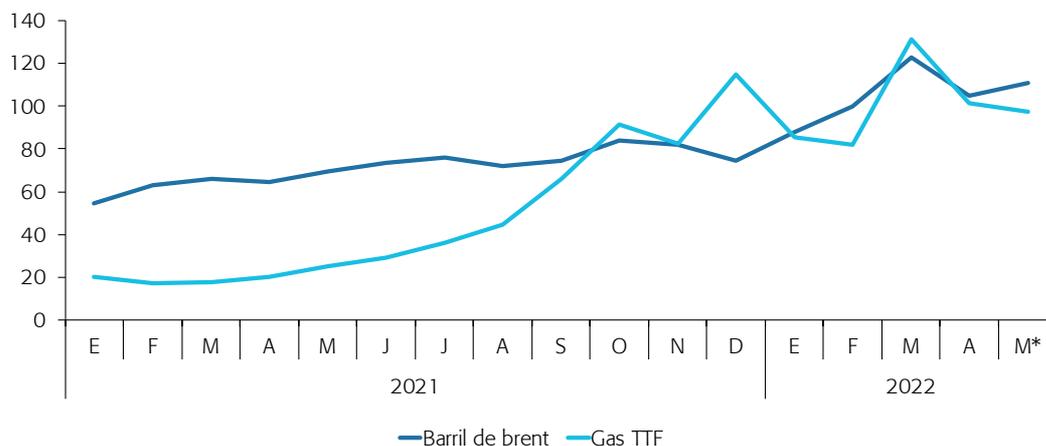
* Funcas.

¹ Así lo recogen las *Perspectivas de la economía mundial* del Fondo Monetario Internacional del mes de abril (FMI, 2022).

Gráfico 1

Las tensiones en los mercados energéticos: evolución del precio del petróleo y del gas

(Dólares por barril y euros por MWh, respectivamente)



Nota: Promedio hasta el 20 de mayo.

Fuente: Eurostat.

las experiencias de Alemania, España, Francia e Italia, las cuatro grandes economías de la UE.

los objetivos de las medidas haya consistido en el control de los precios energéticos, como principal fuente de inflación.

Objetivos de las medidas

Los planes de choque puestos en marcha en los últimos meses pretenden moderar los principales canales de transmisión del incremento exponencial de los precios energéticos, y en primer lugar la inflación, en fuerte ascenso en todos los países europeos. El IPC registró en abril un incremento interanual del 7,4 % para el conjunto de la eurozona, fundamentalmente como consecuencia de los costes energéticos (gráfico 2). Como es sabido, el gas ruso es crucial en la determinación del precio de la electricidad, incluso en países como España con una dependencia relativamente reducida con respecto a ese país. El encarecimiento de la factura de la luz es precisamente lo que explica el fuerte brote de inflación registrado desde mediados de 2021. Más recientemente, la escalada de la factura energética se ha trasladado al resto de bienes y servicios, llevando el IPC subyacente hasta valores cercanos al 3,5 %. De ahí que el primero de

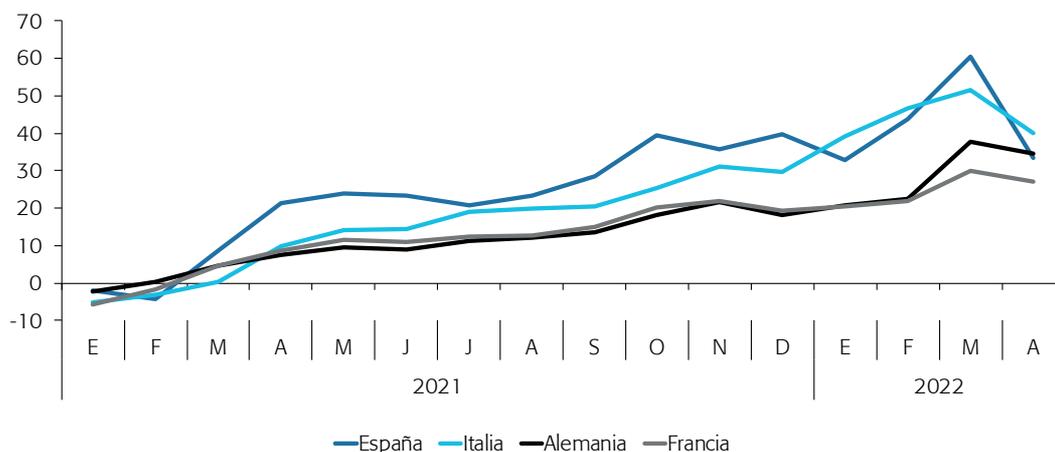
El alza de los costes de la energía solo se ha trasladado parcialmente a los precios finales de las empresas no energéticas, y por tanto todo apunta a que los márgenes ya se han visto afectados, amenazando con asestar un duro golpe al tejido productivo, menos de dos años tras el efecto de la pandemia.

En segundo lugar, las medidas también pretenden limitar los efectos de la inflación en los grupos vulnerables. Como los ingresos de los hogares se incrementan a un menor ritmo que la espiral de precios —los salarios medios pactados en los convenios colectivos suben a tasas inferiores al 3 % en los cuatro países examinados—, el resultado es una erosión del poder adquisitivo. Para mantener el consumo, los hogares pueden recurrir al ahorro acumulado durante la pandemia; pero como esto no se está produciendo de momento, es ineludible un brusco frenazo del consumo. Además, los hogares

Gráfico 2

El fuerte incremento del componente energético del IPC

(Tasa de variación interanual del IPC energético, en porcentaje)



Fuente: Eurostat.

con bajos ingresos y escaso colchón de ahorro se enfrentan a grandes dificultades para llegar a fin de mes, alimentando el malestar social.

Las empresas también afrontan nuevas dificultades, con unos costes que ya venían aumentando fuertemente antes del conflicto. Por ejemplo en España, el índice de precios industriales registró en marzo un crecimiento interanual histórico del 47 %, por el tirón de los productos energéticos (135 %) que ha ido trasladándose a los no energéticos (14 %). Esta trayectoria fuertemente ascendente refleja sobre todo el encarecimiento de las materias primas y de componentes cruciales para el aparato productivo, como los semiconductores y los metales. De momento, el alza de costes solo se ha trasladado parcialmente a los precios finales de las empresas no energéticas, y por tanto todo apunta a que los beneficios ya se han visto afectados, amenazando con asestar un duro golpe al tejido productivo, menos de dos años tras el efecto de la pandemia.

La compresión de los márgenes, junto con los cuellos de botella y el clima de incertidumbre exacerbado por la guerra, pesa sobre la inversión

empresarial. Sin duda los fondos europeos pueden contrarrestar hasta cierto punto este riesgo. Pero para ello, además de solventar los retrasos en su gestión, conviene priorizar la ejecución de esos fondos de modo que no provoquen un repunte adicional de la inflación. Algunos sectores como el de la construcción ya registraban antes del conflicto una escalada de costes o dificultades de abastecimiento.

En tercer lugar, para financiar una parte del gasto ocasionado por los mecanismos de compensación, algunas de las medidas van en el sentido de una minoración del fenómeno de sobrerretribución que surge a raíz del sistema marginalista en vigor en el mercado mayorista de la electricidad.

Principales ejes de actuación

Más concretamente, los Gobiernos pretenden contener la inflación energética y sus impactos mediante cuatro tipos de dispositivos: medidas fiscales de carácter general; reformas orientadas a alterar el funcionamiento del mercado, especialmente el de la electricidad; compensaciones para

Cuadro 1

Respuestas a la crisis energética

<i>A. Medidas de carácter general: subvención al consumo de carburante (por litro de carburante)</i>	
Alemania	30 céntimos por litro de gasolina y 14 céntimos por litro de gasóleo
España	15 céntimos del Estado y 5 de las compañías
Francia	15 céntimos (35 para la flota pesquera)
Italia	30 céntimos
<i>B. Mercado de la electricidad</i>	
Todos los países	Reducción del IVA y de otras tasas
España	Limitación del precio del gas que entra en la generación de electricidad
Francia	Incremento máximo del 4 % para la tarifa eléctrica en 2022
Italia	Impuesto del 25 % a la sobrerremuneración de las eléctricas (<i>windfall tax</i>)
<i>C. Compensación a hogares y sectores vulnerables</i>	
Hogares (algunos ejemplos):	
Alemania	Los hogares desfavorecidos están exentos de pagar la factura eléctrica
España	Renovación automática del bono social eléctrico y extensión a beneficiarios del IMV
Francia	Bono energético adicional de 100 euros para los hogares vulnerables
Italia	Cheque de 200 euros para personas con ingresos inferiores a 35.000 euros
Empresas (algunos ejemplos):	
Alemania	No hay ayudas específicas (solo generales —véase más arriba)
España	Ayudas al transporte, pesca y sectores electrointensivos
Francia	Ayuda incrementada al sector del transporte
Italia	Ayuda a sectores electrointensivos con aumento de factura superior al 30 %
<i>D. Reducción de la dependencia energética</i>	
Todos los países	Inversión en renovables (en Francia sobre todo nuclear)
Alemania	Subvención al transporte público de 9 euros al mes, inversión en plantas de regasificación
Italia	Control del uso del aire acondicionado durante el verano, inversión en plantas de regasificación

Fuentes: Funcas a partir de fuentes nacionales.

grupos específicos; y acciones destinadas a ahorrar energía o a la promoción de fuentes alternativas de suministro².

Las medidas de aplicación más inmediata incluyen todo tipo de reducciones generalizadas de impuestos sobre la energía y subvenciones para aligerar la factura para el conjunto de consumidores. Entre ellas, la más común consiste en un recorte del

gravamen sobre los hidrocarburos, aplicado por igual al conjunto de particulares y empresas, independientemente de su nivel de ingresos. La más emblemática, promulgada en un contexto de fuerte malestar social como consecuencia del repunte abrupto del precio del petróleo, consiste en aplicar un descuento en el momento de repostar en la gasolinera, que va de 20 céntimos por litro de combustible en España a 30 en Alemania e Italia, o incluso 35 céntimos

² Véase el análisis comparativo del Instituto Bruegel (Sgavaratti, Tagliapietra y Zachmann, 2022).

Cuadro 2

Estimación del coste presupuestario de las medidas

(Miles de millones de euros)

	Alemania	España	Francia	Italia
Medidas instrumentadas:				
Antes de la invasión de Ucrania	15,0	6,0	16,4	8,5
Después de la invasión de Ucrania	15,0	16,0	27,0	26,5

Nota: el periodo anterior a la invasión incorpora medidas adoptadas desde septiembre de 2021.

Fuentes: planes nacionales y estimaciones de Funcas.

para el gasóleo en Francia (cuadro 1). Otra medida que se ha generalizado es la reducción del IVA sobre los productos energéticos y de otros impuestos indirectos y recargos sobre el suministro de electricidad.

Al aplicarse de manera generalizada, estas medidas tienden a ser particularmente costosas para el erario público. Por ejemplo, en el caso de Alemania, el impacto presupuestario se eleva a 15.000 millones de euros.

Francia es el único de los cuatro países que ha limitado el precio que pagan los consumidores finales por la electricidad: este no puede incrementarse más del 4 % en 2022, de modo que cuando los costes se encarecen por encima de ese umbral, se produce un déficit de tarifa soportado por el operador público.

Las reformas del mecanismo de formación de precios de la electricidad, orientadas a frenar directamente la inflación, son más heterogéneas. Francia es el único de los cuatro países que ha limitado el precio que pagan los consumidores finales por la electricidad: este no puede incrementarse más del 4 % en 2022, de modo que cuando los costes se encarecen por encima de ese umbral, se produce un déficit de tarifa soportado por el operador público (el resultado es un agravamiento de la deuda de EDF, que se elevaba en 2021 a 43.000 millones de euros).

En el caso de España, se espera que en las próximas semanas, tras la negociación en curso con la Comisión Europea, entre en vigor un mecanismo de limitación del precio del gas que se utilice en el mercado ibérico de la electricidad —el tope será inicialmente de 40 euros, es decir casi la mitad de la cotización del Mibgas en el mes de mayo, y ascenderá progresivamente hasta 70 euros. Este mecanismo, que se aplicará durante un año, aligera la factura (según las estimaciones oficiales, entre un 15 y un 20 %), pero contrariamente al francés no impide sus fluctuaciones: el diferencial entre el precio topado y el valor del gas en el mercado debería compensarse en la factura en proporción de la energía consumida.

Todos los países examinados han puesto en marcha importantes programas de compensación del encarecimiento de la energía. En este caso no se trata de contener la inflación, sino de atenuar su impacto en los sectores más vulnerables. Los programas prestan especial atención a los particulares en dificultad: en Alemania, los hogares más desfavorecidos recibirán un cheque para pagar la factura de la luz en su totalidad, mientras que en los otros tres países se repartirán bonos sociales en función del nivel de renta o, en el caso de Italia, de la situación sanitaria. También contemplan un amplio abanico de circunstancias que atañen a las empresas, ya sea en el sector del transporte, pesca, sectores electrointensivos o pequeñas empresas en general. La única excepción es Alemania, que no concede ayudas específicas a las empresas.

Entre las principales iniciativas, destaca la reducción del 20 % de la factura energética para las industrias electrointensivas italianas que registren un incremento del precio superior al 30 %. Se trata, por tanto, de un mecanismo de compensación similar al que se aplicó en su momento durante la pandemia para los sectores afectados por las restricciones de actividad.

Finalmente, en cuanto a la reducción de la dependencia de los hidrocarburos, en especial de los importados desde Rusia, se encuentran algunas iniciativas de limitación de la demanda de energía, como la reducción de la tarifa del transporte público en Alemania, o la obligación en Italia de mantener durante el próximo verano el aire acondicionado por encima de 25 grados. Por tanto, la limitación de la demanda no parece ser la vía privilegiada por los gobiernos para hacer frente a la crisis energética. A la inversa, la promoción de las energías renovables, del vehículo eléctrico y de las inversiones de mejora de la eficiencia energética es bastante común en la UE. Además, se ha intensificado en el marco del *Next Generation*, especialmente en el caso de España, que ostenta una importante ventaja comparativa en este sector.

El impacto presupuestario de los planes de choque es considerable. Los recursos desplegados hasta la invasión de Ucrania se elevaron a entre 5.000 y 16.400 millones de euros. Desde entonces, el coste adicional de las medidas está entre 15.000 millones en Alemania y 27.000 millones en Francia.

Por otra parte, ante la amenaza de un corte total de las exportaciones de gas ruso, se han intensificado los esfuerzos de diversificación del suministro, con la construcción de nuevas plantas de regasificación (especialmente en Alemania e Italia), la ampliación de las capacidades de almacenamiento y la mejora de las interconexiones entre países europeos. Francia, por su parte, prioriza la consolidación de su programa nuclear.

El impacto presupuestario de los planes de choque es considerable (cuadro 2). Los recursos desplegados hasta la invasión de Ucrania se elevaron a entre 5.000 y 16.400 millones de euros. Desde entonces, todos los países han puesto en marcha planes de choque, con un coste adicional de entre 15.000 millones en Alemania y 27.000 millones en Francia. Además, se trata de medidas temporales que podrían renovarse en función de la evolución de la inflación. Y eso sin tener en cuenta el coste de las inversiones anunciadas para reducir la dependencia del gas ruso. Como se ha señalado más arriba, los dispositivos de aplicación general, como las subvenciones al consumo de gasolina, son de los más onerosos. Por otra parte, los programas de inversión energética también conllevan un importante coste inmediato, si bien el objetivo es realizar un ahorro a medio y largo plazo.

La financiación de esos planes depende de cada país. En Francia se ha recurrido esencialmente a los presupuestos generales del Estado, mientras que Alemania y España utilizan parte de la recaudación generada directamente por la elevación de los precios (mediante IVA, o derechos de CO₂, por ejemplo) para financiar los dispositivos. En Italia destaca el impuesto del 25 % aplicado a la sobre-remuneración del sector energético.

Efectos esperados

Los cuatro tipos de medidas descritos en la sección anterior tienen distintos efectos, al menos en teoría (cuadro 3).

La medida más inmediata para doblegar la inflación es el recorte generalizado de tasas y recargos sobre la energía, ya que inciden directamente en la tarifa que soportan los consumidores. Sin embargo, la efectividad de este tipo de dispositivos tiende a diluirse en el tiempo. Además, al no focalizarse en los sectores más vulnerables, los recortes generalizados tienden a ser relativamente costosos para la hacienda pública, siendo además de una efectividad limitada en concepto de pérdida de tejido empresarial. Finalmente, este tipo de dispositivos, al atenuar

Cuadro 3

Impacto teórico de los diferentes instrumentos de lucha contra la inflación energética

Instrumentos	Objetivos	
	Reducir la inflación	Redistribuir el coste
Reducciones generalizadas de impuestos sobre la energía	Favorable a corto plazo, posteriormente nulo	Nulo o desfavorable
Reforma del mecanismo de precios de la electricidad	Favorable para frenar el precio de la luz, no el resto	Limitado
Compensación a hogares y empresas vulnerables	Nulo	Favorable (si bien diseñado)
Eficiencia energética	Nulo a corto plazo, posteriormente favorable	Incierto

Fuente: Funcas.

los incentivos de mercado, entran en tensión con el objetivo de cambio de modelo energético.

Los cambios en el mecanismo de formación de precios también son susceptibles de frenar la espiral inflacionista a corto plazo. Este sería el caso del tope al precio del gas que entra en el mercado de la electricidad (véase Banco de España, 2022). Dependiendo de su diseño, la relación coste-beneficio podría ser relativamente favorable. Sin embargo, esta medida también plantea la necesidad de articular el funcionamiento del mercado con los objetivos de promoción de la energía renovable y de las transformaciones de las pautas de producción y consumo.

Las políticas de compensación focalizadas en los sectores vulnerables son sin duda las más efectivas desde el punto de vista de la protección del aparato productivo y de la cohesión social. Sin embargo, no inciden directamente en la inflación, ni incentivan el ajuste estructural.

Las políticas de compensación focalizadas en los sectores vulnerables son sin duda las más efectivas desde el punto de vista de la protección del aparato productivo y de la cohesión social. Sin embargo, no inciden directamente en la inflación, ni incentivan el ajuste estructural. La experiencia de las ayudas a la industria pesada en los años 70, evidencia la

importancia de acompañar dichas ayudas con incentivos a la eficiencia energética, so pena de mantener artificialmente tecnologías inviables a largo plazo.

Finalmente, los programas de ahorro energético y de inversión en renovables son esenciales, si bien solo podrán incidir en la crisis a largo plazo. Su eficiencia dependerá de la coherencia entre esas inversiones —que integran ayudas europeas— y los incentivos de mercado.

Las políticas de compensación focalizadas en los sectores vulnerables son sin duda las más efectivas desde el punto de vista de la protección del aparato productivo y de la cohesión social. Sin embargo, no inciden directamente en la inflación, ni incentivan el ajuste estructural.

En suma, los planes de choque puestos en marcha a raíz de la guerra en Ucrania aportan una solución a corto plazo a la crisis energética en ciernes. Sin embargo, no aportan una solución duradera al proceso inflacionista. Además, agudizan la tensión entre los objetivos de contención de la inflación y de cambio del modelo energético. En todo caso, la efectividad de algunas de las iniciativas, especialmente los recortes no focalizados de tasas o las subvenciones generalizadas al consumo de carburante, es dudosa (si bien ha sido la preferida por los cuatro países examinados). Todo ello plantea la importancia de un plan de conjunto que tome el relevo de las recientes medidas justificadas por la situación de urgencia.

Referencias

BANCO DE ESPAÑA (2022), *Informe anual 2021*.

Disponible en: https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/21/Fich/InfAnual_2021.pdf

FMI (2022). *Perspectivas de la economía mundial*, abril.

Disponible en: [https://www.imf.org/es/Publications/](https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2022/04/19/world-economic-outlook-april-2022)

WEO/Issues/2022/04/19/world-economic-outlook-april-2022

SGAVARATTI, G., TAGLIAPETRA, S. y ZACHMANN, G. (2022). National policies to shield consumers from rising energy prices, *Bruegel*. Disponible en: <https://www.bruegel.org/publications/datasets/national-policies-to-shield-consumers-from-rising-energy-prices/>