

Medidas fiscales frente a la crisis energética: rebajas en la electricidad vs. bonificaciones a los carburantes

Mikel González-Eguino^{1,2,3}, Xaquín García-Muros^{1,2} y Luis Rey¹

¹Basque Centre for Climate Change (BC3), Leioa.

²Ikerbasque, Fundación Vasca para la Ciencia, Bilbao.

³Universidad del País Vasco (UPV/EHU), Bilbao.

POLICY BRIEF #5 Marzo 2025

Resumen

El ataque de Israel y Estados Unidos sobre Irán iniciado el 28 de febrero ha generado una nueva crisis energética. En este contexto, las lecciones aprendidas durante la crisis de 2022 resultan especialmente relevantes. El objetivo de este Policy Brief es comparar dos tipos de medidas de carácter general que se implementaron en 2022: rebajas en la electricidad vs. bonificaciones a los carburantes.

El informe muestra que el impacto de las ayudas a los carburantes beneficiaría principalmente a las rentas medias y altas, pues son estas las que dedican una mayor parte de su gasto a transporte privado. Por el contrario, las rebajas sobre la factura eléctrica tienen un carácter más progresivo, además, contribuyen a acelerar la transición energética y la electrificación de la economía.

Contexto

Tras la crisis energética de 2022 provocada por la invasión de Ucrania por parte de Rusia, el ataque de Israel y Estados Unidos sobre Irán iniciado el 28 de febrero supone una nueva crisis que afecta a la estabilidad económica y el suministro energético a nivel global. El impacto sobre los precios del petróleo y del gas, aún sin ver a esta fecha el fin del conflicto, está siendo muy acusado, y persiste una elevada incertidumbre que dependerá de la evolución del conflicto y de su impacto en los flujos energéticos internacionales.

En un contexto de crisis energética emergente, resulta crucial anticiparse y contar con un conjunto de medidas preparadas para mitigar los impactos negativos. Las lecciones aprendidas durante la crisis de 2022 resultan especialmente relevantes en este contexto (González-Eguino, 2024). Los estudios que han analizado el conjunto de medidas adoptadas entonces concluyen que estas fueron eficaces para contener la inflación y mitigar el impacto sobre los hogares de renta baja y media, especialmente aquellas orientadas a la reducción de los precios de la electricidad y las ayudas focalizadas a grupos vulnerables, como el despliegue de los bonos sociales o los descuentos al transporte público, que demostraron tener un carácter claramente progresivo, beneficiando quienes más lo necesitaban (Badenés, 2023). Sin embargo, no ocurrió lo mismo con las bajadas generalizadas del IVA sobre los combustibles fósiles o con las bonificaciones generalizadas a los carburantes, que resultaron menos eficientes y más regresivas (OCDE, 2022; García-Miralles, 2023).

Además, aunque la respuesta a esta crisis tiene que tener necesariamente un componente coyuntural para contener la escalada de precios, resulta determinante implementar medidas estructurales que permitan reducir la exposición de la economía a futuras crisis energéticas que previsiblemente se producirán dada la compleja situación geopolítica actual. La salida estructural a este tipo de crisis pasa por avanzar con mayor determinación en la reducción de la dependencia energética, especialmente de los combustibles fósiles. La lucha contra la emergencia climática y la seguridad energética son, en este sentido, dos caras de una misma moneda.

En este contexto, conviene recordar que uno de los principales retos en España para continuar impulsando la descarbonización y el despliegue de energías renovables es la electrificación de la economía. Actualmente, las energías no emisoras representan aproximadamente el 75% del mix eléctrico (un 55% si consideramos las renovables), mientras que en el resto de sectores hay una dependencia casi total de combustibles fósiles importados. Por tanto, es necesario aumentar el porcentaje de electrificación en nuestra economía, que actualmente es del 25 % del consumo final de energía, mientras que el objetivo

para 2030 es alcanzar el 35 %. En este sentido, todas aquellas medidas que contribuyan a disminuir el diferencial de precios entre la electricidad y los combustibles fósiles como el petróleo y el gas contribuirán a mitigar de forma estructural y permanente el impacto de futuras crisis energéticas.

Por ello, este documento tiene como objetivo comparar dos tipos de medidas de carácter general que se implementaron en 2022: las bajadas de impuestos sobre la electricidad y las bonificaciones a los carburantes.

Escenarios

Tras Esta sección presenta dos escenarios comparables ya que tienen un impacto equivalente sobre la recaudación pública. El primero se centra en la reducción de impuestos sobre la electricidad, mientras que el segundo plantea bonificaciones a los carburantes. Ambos suponen un coste de 4.400 millones de euros.

- **Escenario “Ayuda Electricidad”.** Este escenario toma como referencia dos medidas incluidas en el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria presentado en 2022, antes del inicio de la guerra en Ucrania. En primer lugar, se contempla la supresión del Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica (IVPEE) del 7 %, que actualmente pagan los productores de electricidad por la energía vertida a la red. En segundo lugar, se incluye la modificación del Impuesto Especial sobre la Electricidad (IEE), que grava el consumo eléctrico, reduciéndolo desde el 5,11 % actual hasta el mínimo permitido por la normativa europea (0,5 €/MWh), conforme a la nueva Directiva de Fiscalidad Energética. Adicionalmente, el escenario incorpora una reducción del IVA de la electricidad del 21 % al 10 %. Según nuestras estimaciones, la eliminación del IVEEP y del IEE, lograría una reducción del -8,3% para hogares y empresas, y si se añade la reducción del IVA, la bajada para los hogares alcanzaría el -16,7%.
- **Escenario “Ayuda Carburantes”.** Este escenario plantea una bonificación de 12 céntimos por litro para gasolina y diésel. Esta cuantía se calcula como la ayuda disponible con los 4.400 millones de euros de pérdida de recaudación del escenario anterior. Al igual que en 2022, esta medida se plantea como una bonificación directa en el surtidor y no como una reducción del Impuesto Especial sobre Hidrocarburos.

Cabe señalar que el propio aumento de los precios de la energía genera recursos fiscales adicionales. Se estima que un incremento de los precios energéticos del 40-50 % durante un año, similar al observado hasta ahora, podría generar una recaudación adicional por IVA sobre los bienes energéticos de entre 4.200 y 5.500 millones de euros. Es decir, solo con los ingresos por IVA de los bienes energéticos de los hogares, se podría financiar la rebaja sobre la electricidad aquí planteada.

La Figura 1 muestra el carácter progresivo de las ayudas sobre la factura eléctrica, teniendo un impacto mucho más positivo en los hogares de renta baja. Sin embargo, el impacto de las ayudas a los carburantes beneficiaría principalmente a las rentas medias y altas, pues son estas las que dedican una mayor parte de su gasto a transporte privado.

Aunque en términos de ahorro absoluto (Figura 2) se observa que, a mayor ingreso, mayor gasto en todos los bienes y por lo tanto mayor ahorro esperado, las diferencias entre los tipos de ayudas son notables. Así, mientras que el ahorro de la medida para abaratar la factura eléctrica asciende a unos 112 euros/hogar para los hogares de menor renta (D1), este ahorro en el caso de ayudar al consumo de carburantes es de tan solo 32€ por hogar. Sin embargo, para el grupo de renta más elevado (D10) la ayuda en carburantes asciende a 196€/hogar, mayor incluso que el ahorro esperado en electricidad (180€ en el D10).

Figura 1. Impacto distributivo de ayudas a electricidad y carburantes en términos relativos (% sobre la renta)

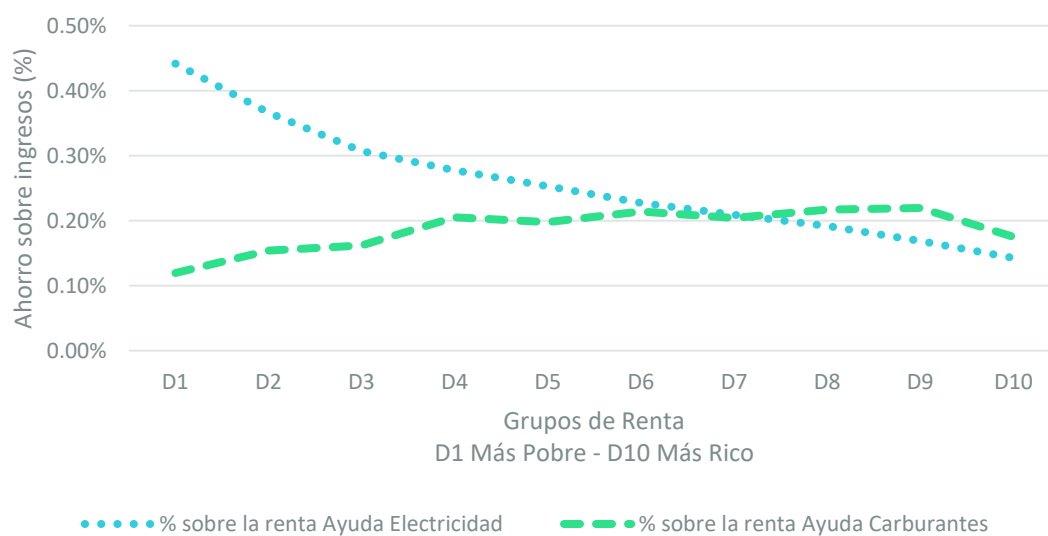
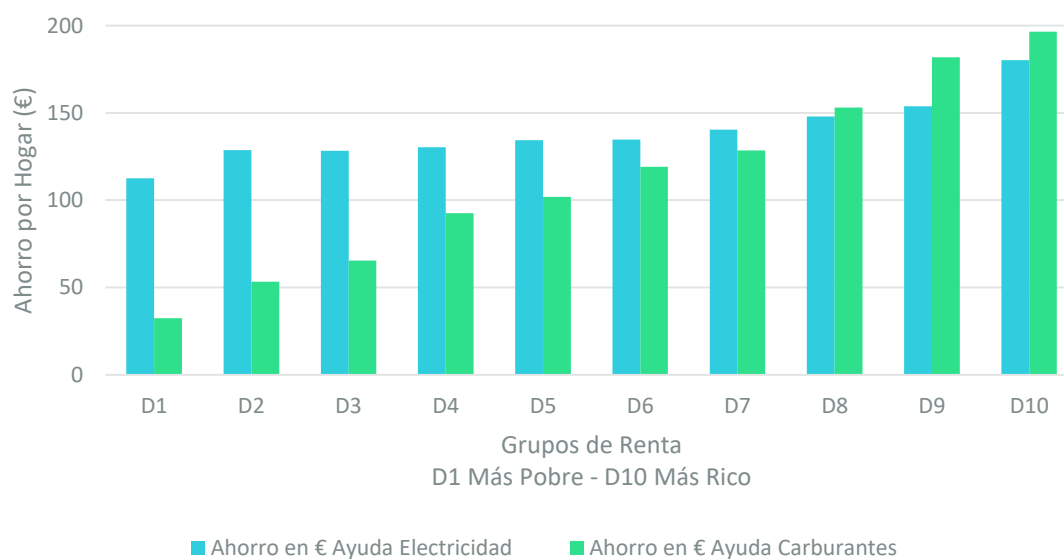


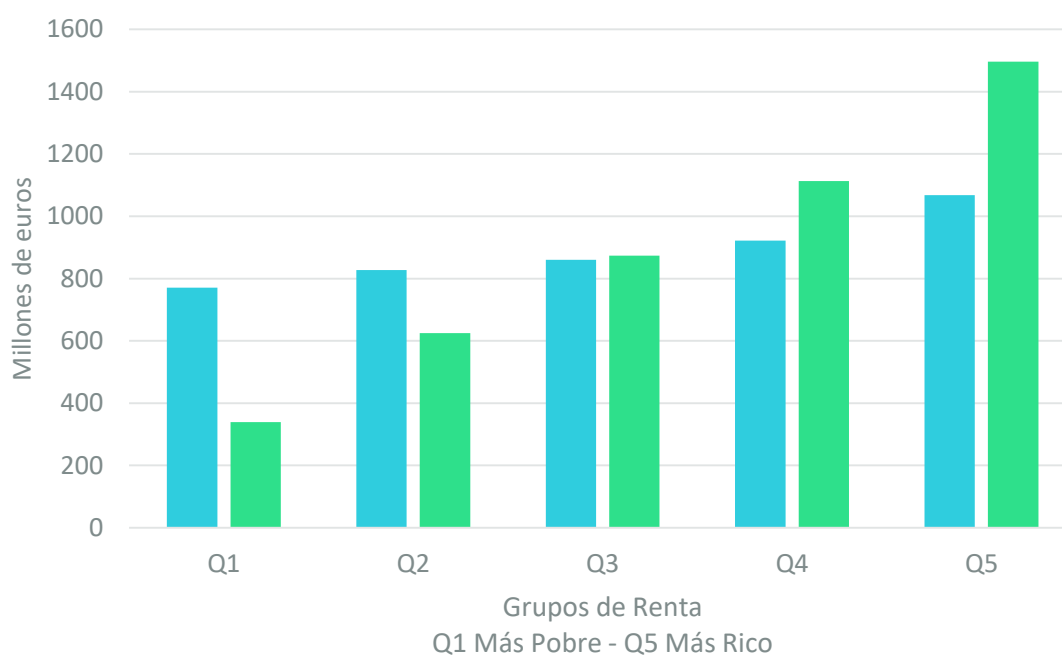
Figura 2. Impacto distributivo de ayudas a electricidad y carburantes en términos absolutos (€ por hogar)



Fuente: BC3

Finalmente, la Figura 3 recoge la distribución del coste total de las medidas (4.400 M€) por quintiles de renta. Aunque es inevitable que cualquier ayuda a través de rebajas sobre los precios finales se dirijan a grupos de renta alta (pues también son mayores consumidores), la diferencia entre medidas es aquí también muy notoria. En caso de que las ayudas vayan dirigidas a paliar los costes de la electricidad la distribución de los costes aumenta ligeramente con la renta. Sin embargo, el coste de la ayuda a los carburantes se concentra claramente en los quintiles altos. Esto es, mientras que el quintil 1 recibe 338 M€ (el 7,6%) de las ayudas a carburantes el quintil 4 y 5 reciben 2.600 millones de euros (el 59%).

Figura 3. Distribución de la ayuda (M€) por quintiles de renta



Fuente: BC3

Conclusiones

- Es necesario focalizar al máximo las medidas destinadas a paliar las crisis energéticas y, en particular, evitar bonificaciones generalizadas como la de 20 céntimos por litro aplicada en 2022 o las rebajas del IVA a los combustibles fósiles. Estas medidas, como se ha mostrado, son muy costosas para las arcas públicas, benefician proporcionalmente más a las rentas altas y no incentivan la transición energética ni la electrificación de la economía al favorecer un mayor consumo de combustibles fósiles.
- En caso de recurrir a medidas de carácter general para mitigar los efectos de la crisis energética y de la inflación, una de las mejores opciones es reducir el precio de la electricidad mediante rebajas fiscales u otros mecanismos. Además de ser medidas eficaces y progresivas desde el punto de vista distributivo, contribuyen a acelerar la transición energética y la electrificación de la economía. Como se ha visto, con los recursos destinados a rebajar 12 céntimos el litro el carburante (que equivalen a una reducción del 8% del precio), se podría rebajar casi un 17% el precio de la electricidad.
- En todo caso, las medidas dirigidas específicamente a los colectivos vulnerables, como los bonos sociales eléctricos y térmicos, son las más coste-eficientes para apoyar a los hogares con menores ingresos frente al aumento de las facturas energéticas. Asimismo, pueden complementarse con políticas que faciliten la transición energética de los hogares, como la reducción del precio del transporte público o ayudas a la movilidad eléctrica para hogares de menor renta.

Referencias

OECD (2022), Why governments should target support amidst high energy prices, OECD Policy Responses on the Impacts of the War in Ukraine, OECD Publishing, Paris.

García-Miralles, E (2023). Medidas de apoyo frente a la crisis energética y el repunte de la inflación: un análisis del coste y de los efectos distribucionales desplegadas según su focalización, Boletín Económico, 2023/T1, Banco de España.

Badenés, N (2023). Análisis distributivo de las medidas adoptadas en 2022 para paliar los efectos de la guerra de Ucrania, Papeles de Trabajo, 1/2023, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

González-Eguino, M., García-Muros, X., Moyano, M., Alonso-Epelde, E., Román, M.V. & Tomás, M. (2024). Analysis of the distributional impact of measures to contain the 2022 energy crisis in Spain. En É. Civel, C. de Perthuis, J. Milne, M. S. Andersen & H. Ashiabor (Eds.), Edward Elgar Publishing.

González-Eguino, Mikel, Xaquín García-Muros, María Moyano, Eva Alonso-Epelde, María Victoria Román, y Manuel Tomás. (2022). *Análisis del impacto distributivo de las medidas para contener la factura energética de los hogares en 2022*. BC3 – Basque Centre for Climate Change, Bilbao, España.

Autores del informe

Mikel González-Eguino: Investigador Ikerbasque en BC3 y profesor asociado a la Universidad del País Vasco UPV/EHU. Coordinador del grupo “Low Carbon” en BC3 y co-director del observatorio OTEA. Es autor de numerosos artículos científicos sobre el impacto económico, social y ambiental de la transición energética. Ha trabajado en el análisis de políticas públicas para diversas instituciones en materia de energía y clima. Es doctor en economía.



Xaquín García-Muros: Investigador en BC3. El principal objetivo de su investigación es analizar los impactos distributivos y sociales de las políticas medioambientales y favorecer la transición energética. Es autor de numerosos artículos científicos sobre el impacto económico, social y ambiental de la transición energética. Es Doctor en Economía Aplicada por la Universidad del País Vasco.

Luis Rey: Investigador en BC3. Su trabajo se centra en el análisis económico de la transición energética. Es doctor en economía por el European University Institute. También ha trabajado en el centro de investigación Economics for Energy y en el Centro Común de Investigación de la Comisión Europea.

