APUNTES

Valoración del Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, de respuesta a las consecuencias de la guerra

Segundo paquete de medidas

Junio 2022

(Nº 52)

SERVICIO DE ESTUDIOS UGT

CONTENIDO

- Introducción
- Contexto económico
- Resumen y valoraciones
  - Nuevas medidas
  - Medidas prorrogadas
- Valoración general y conclusiones

Introducción

El Gobierno aprobó el 25 de junio de 2022 un nuevo paquete de medidas correspondientes al *Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania,* que tiene por objetivo paliar los efectos negativos que el conflicto está teniendo en las empresas y las personas. Además, se prorrogan algunas de las medidas que se aprobaron en marzo de este mismo año. En el presente documento se resumen y valoran estas medidas.

En términos generales, se trata de un conjunto de iniciativas positivas, porque apuntan en la dirección adecuada, intentando reforzar el llamado escudo social y minorar los precios. No obstante, algunas deberían ser redimensionadas o redefinidas y, en general, resultan insuficientes dada la dimensión que está tomando la inflación. Por lo tanto, aunque estas medidas vayan a repercutir positivamente, es necesario que se lleven a cabo actuaciones de mayor calado, que deberían diseñarse y aprobarse a través del diálogo social, y en particular con los sindicatos de clase, que hemos dado muestras de una clara voluntad para sumar esfuerzos para salir de la crisis. en el diálogo social.

Contexto económico

Las medidas contenidas en el **Real Decreto-ley 11/2022, aprobado el 25 de junio de 2022**[1], inciden en un contexto económico cambiante, que ha visto cómo se modificaban rápidamente las expectativas de recuperación que se tenían a principios de 2022, y cómo han surgido nuevos problemas que requieren de una respuesta adicional desde la aprobación del bloque de actuaciones contenido en el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo[2]. Inicialmente, el coste que el Gobierno estima para el nuevo paquete de medidas será de 9.000 millones aproximadamente, 5.500 millones de euros en gasto directo y 3.500 millones como rebajas fiscales. Este nuevo conjunto de iniciativas son, por tanto, la continuación de aquella primera respuesta que se dio en marzo a la disrupción económica y social que ha supuesto la guerra en Ucrania y que, directa e indirectamente, ha afectado a la economía española en un momento en el que aún se encontraba asentando el crecimiento tras el impacto de la pandemia de Covid-19.

A principios de año, 2022 se presentaba como un año marcado por una recuperación casi plena, con una previsión del aumento del PIB cercana al 6%, una reducción del desempleo notable y una inflación mucho menor. Pero la realidad es que algunos de estos factores han sufrido graves alteraciones.

El más conocido y preocupante es el intenso aumento del nivel de precios (8,5% de media en lo que va de año y un 10,2% de tasa anual en el mes de junio, según el último avance), que está suponiendo una fuerte pérdida de la capacidad adquisitiva para la clase trabajadora. (los salarios de convenio crecen sólo un 2,4% hasta mayo de 2022). Además, la inflación se ha visto muy afectada por la guerra en Ucrania, al haberse generado tensiones en los mercados internacionales de los productos energéticos, que son los mayores causantes de la inflación.

Debido a ello, las principales instituciones comenzaron a realizar revisiones a la baja de las previsiones económicas. Si bien España iba a crecer cerca de un 6% en este año, según la mayoría de grandes organismos, ahora estas previsiones oscilan entre el 4% y el 4,5%, con el riesgo de agravarse si se mantiene el belicismo en el este de Europa. Por su parte, el empleo no ha mostrado signos de que se haya visto fuertemente afectado y está siendo la nota positiva en 2022. Aunque con unas expectativas más halagüeñas las buenas noticias que se observan en el mercado laboral podrían ser mejores.

Ante este panorama, y para frenar las expectativas inflacionistas, el Banco Central Europeo ha comenzado a modificar su política, aumentando los tipos de interés en 25 puntos básicos y poniendo fin al programa de compras de activos desde julio de este

[1] Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma.

[2] **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.

mismo año. Ante un shock claramente de oferta como el actual resulta difícil que estas medidas tengan un efecto notable sobre la inflación, pero sí es más probable que induzcan un resurgimiento de tensiones en la prima de riesgo de los países de la eurozona y un retraimiento de la inversión y del consumo, lo que podría ser fatal.

Todos estos factores afectan notablemente al proceso de recuperación económica, lo que exige que el Gobierno actúe con la orientación expansiva con la que lo está haciendo, de manera coherente con las recomendaciones de la Comisión y en línea con los principales países de la eurozona.

Resumen y valoraciones

Como ya se ha mencionado, el Real Decreto 11/2022 es la continuación del *Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania*, que se adoptó el pasado marzo, como primera reacción a los evidentes efectos económicos que estaba teniendo ya la invasión rusa. Aquí se incluyen **cinco nuevas medidas** y, se prorrogan algunas de las tomadas en el Real Decreto-ley 6/2022, manteniéndolas hasta finales de año. Según el Gobierno, el efecto de este nuevo bloque de iniciativas pretende reducir hasta 3,5 puntos los efectos de la inflación, lo que, en ausencia de otros impactos, parece demasiado optimista.

Nuevas medidas

Según esas previsiones del Ejecutivo, las nuevas medidas tendrán un coste aproximado de 9.000 millones de euros, de los cuales 5.500 millones se atribuyen al gasto público directo y 3.500 millones a rebajas fiscales. Sumado a las primeras respuestas del plan, se trataría de 15.000 millones en total. La duración de todas las medidas del plan se extiende hasta el 31 de diciembre de 2022.

1. Reducción del precio del abono transporte

En primer lugar, una reducción del 50% para aquellos abonos que se gestionan desde el ámbito estatal para el transporte público terrestre, urbano e interurbano. Esta operará desde el 1 de septiembre. Para los transportes de gestión regional o local se aplicará un descuento del 30%, ampliable con los recursos de cada administración hasta un 50%. El período de aplicación es el mismo que para los transportes de ámbito estatal y para que se pueda llevar a cabo se realizará una transferencia en el último trimestre del año por parte de la administración central.

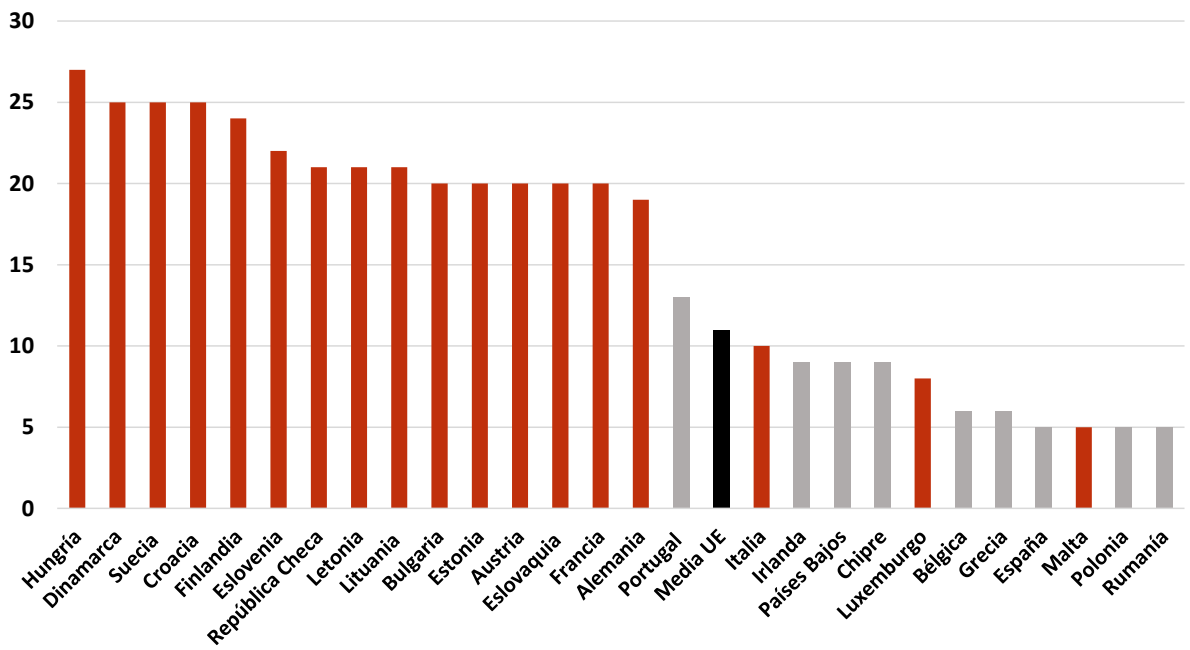
Esta bajada de los precios en los abonos de transporte persigue incrementar el uso del transporte público para reducir el transporte privado, con lo que se lograría un menor consumo de los combustibles y, por lo tanto, una reducción de sus precios. **Es, sin duda, una medida muy positiva, que –en este caso sí- acierta tanto en la orientación como en el destino de las ayudas.** Alemania ha sido pionera en introducir una medida similar, aunque con mayor contundencia, fijando un precio de 9 euros para los abonos transporte en su país, con lo que han conseguido un menor tráfico de vehículos y una reducción del precio de los combustibles.

2. Bajada del IVA de la luz al 5% y mantenimiento de las reducciones extraordinarias de los otros impuestos de la factura eléctrica

En junio de 2021 se aprobó, y se ha ido prorrogando hasta la actualidad, una reducción del IVA de los servicios eléctricos, que pasó del 21% al 10% para un amplio grupo de consumidores, y del Impuesto Especial sobre la Electricidad (0,5%, el mínimo permitido por la normativa europea) y se suspendió el Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica. Estas medidas forman parte de un plan inicial para contener el impacto del aumento del precio del gas, que repercutía en el incremento del precio de la electricidad. Ahora se ha decido mantener estas medidas e intensificar la bajada del IVA, que se situará en un 5% desde el 1 de julio.

Actuaciones similares se han llevado a cabo también en otros países de la Unión Europea (UE), como respuesta a los incrementos del precio de la electricidad. Además, desde abril de 2022 la Comisión Europea permite que se reduzcan los tipos en mayor medida, lo que permitido las sucesivas rebajas al 10% y ahora al 5%, que es el nuevo límite inferior. En el siguiente gráfico se muestran los países que han reducido su IVA a los servicios eléctricos en algún momento desde 2021 hasta junio de 2022, y el valor más bajo que ha alcanzado.

IVA de los servicios eléctricos en los países de la UE*
Tipos impositivos de IVA



Fuente: SEC UGT con datos de la Comisión Europea. *En gris se muestran los países que han cambiado su IVA sobre los servicios eléctricos en algún momento entre enero de 2021 y junio de 2022, tomando como referencia su valor más bajo. Para UE se toma la media aritmética.

La medida posee una difícil valoración en términos socioeconómicos, por sus impactos dispares, e incluso opuestos. En una situación de urgencia como la actual, la rapidez y la sencillez en la implementación de medidas son valores a tener en cuenta, y la

reducción del IVA cumple con esas premisas. En este sentido, cabe considerar la medida positivamente**, puesto que puede aliviar temporalmente las subidas de precios que se vienen produciendo en el mercado eléctrico**. Sin embargo, **la reducción de impuestos se ha demostrado un mecanismo ineficiente para alcanzar el objetivo propuesto**, puesto que no ataca las causas reales del problema, supone una importante merma de recursos públicos que podrían destinarse a medidas más selectivas, favorece en mayor medida a quienes poseen rentas elevadas, cuyos consumos se derivan del disfrute de bienes inmuebles de elevadas prestaciones, y se presta a que sea absorbida por las propias empresas eléctricas, elevando sus márgenes.

Para que hubiera una reducción del precio de la factura energética efectiva y persistente sería necesario acometer una reforma del sistema marginalista de fijación de precios, donde existieran restricciones en la oferta que eviten los aumentos de los precios que se dan hoy, así como la obtención de los *beneficios caídos del cielo*. En todo caso, y de manera extraordinaria, **las ayudas deberían implementarse de manera particularizada sobre las facturas de cada contribuyente, teniendo en cuenta condiciones como su renta, algo perfectamente posible con la tecnología actual**.

Por otro lado, en estos momentos **se echa en falta, una vez más, la existencia de presencia pública en el sector eléctrico,** como en otros que operan en condiciones de dudosa competencia. La participación pública en estas empresas y sectores permitiría que se tomaran en estos momentos medidas más eficaces, como ha sucedido en Francia, donde se ha impuesto que el aumento de la tarifa eléctrica no pueda ser superior al 4%, independientemente del aumento de los costes en lo que hayan incurrido. La diferencia entre esos ingresos estimados y la tarifa real que pagan los consumidores la abona el Estado francés.

3. Transferencia de 200 euros para personas con bajos ingresos

Esta ayuda se dará una única vez para los trabajadores, autónomos y desempleados que percibieron menos de 14.000 euros anuales, teniendo como referencia la renta de la unidad familiar en lugar de los ingresos individuales, y con un patrimonio inferior a 43.196,4 euros en 2021, descontando el valor de la vivienda habitual. Esta ayuda la tendrá que solicitar *online* el consumidor y se podrá hacer durante el mes de julio. No se podrán acoger las personas que perciban prestaciones de carácter social, ni quienes perciban pensiones. Además, es necesario estar dado de alta en la Seguridad Social y llevar residiendo en España ininterrumpidamente desde el 1 de enero de 2021.

Esta medida replica algunas adoptadas en países de nuestro entorno, como sucede con las ayudas de 100 euros que se dieron en Francia para aquellas personas que ganaran menos de 2.000 euros al mes, o los 200 euros por familia que se transfirieron en Italia para quienes tuvieran bajos ingresos.

De nuevo, el contexto de urgencia condiciona la valoración, puesto que, en la medida que estas transferencias **supondrán un refuerzo al bolsillo de las personas que se encuentra en una situación de mayor inseguridad económica, no pueden sino ser**

consideradas adecuadas. No obstante, las condiciones antes mencionadas de renta y patrimonio (bastante restrictivas de por sí) se suman al resto de criterios que se deben cumplir, incluido la propia solicitud del interesado de manera telemática. Todos estos requisitos suponen inconvenientes a la hora de que los recursos lleguen a los más de 2,7 millones de hogares que según el Ministerio de Hacienda se verían beneficiados. Además, colectivos en situaciones vulnerables no estarían bajo la cobertura de la ayuda por la selección de los ingresos del hogar.

Todo ello, unido a su reducido importe absoluto, puede hacer que la medida tenga un escaso efecto positivo, aunque, como se ha mencionado, **permite ganar tiempo para negociar una medida alternativa de mayor calado**.

4. Aumento extraordinario del 15% para las pensiones no contributivas

Las pensiones no contributivas se incrementarán en un 15% para los últimos seis meses del año. Según anunció el gobierno, esta subida supone 60 euros más al mes de media, 360 euros en total para lo que queda de año.

Esta es una de las medidas más positivas, sobre todo por su efecto redistributivo. Supone una traslación de recursos al colectivo con menores pensiones del total, permitiéndoles mantener su capacidad adquisitiva durante estos meses. Es de esperar que esta medida se prolongue mientras el nivel general de precios se mantenga en valores tan elevados, para evitar agravar la crítica situación de este grupo de personas.

5. Limitación del precio de la bombona de butano

El precio de la bombona de butano se mantendrá en 19,55 euros, tras la última revisión bimensual que se llevó a cabo en mayo de 2022. De esta manera, se mantendrá el mismo precio en las revisiones de julio, septiembre y noviembre independientemente de lo que dicta su metodología, donde se tienen en cuenta distintos factores que afectan a su precio. Esta medida ya se aprobó durante el confinamiento de 2020.

En este sentido, cabe destacar que este es el precio máximo histórico de la bombona de butano, por lo que es un precio elevado de por sí. No obstante, **logra frenar la escalada del precio que estaba teniendo este recurso** básico, que tiene un mayor uso entre hogares de menor renta.

Medidas prorrogadas

Este Real Decreto-ley también ha mantenido algunas de las medidas adoptadas en marzo. Esta vez, la extensión de su vigencia es mayor y, en lugar de aplicarse durante tres meses más, (estaban ya ampliadas hasta el 30 de junio), se mantendrán los siguientes seis, hasta el 31 de diciembre de 2022. Las medidas prorrogadas más destacables son:

- **Descuento de 20 céntimos por litro de combustible:**

  Esta medida se concreta en un descuento de 15 céntimos por litro para la gasolina y el diésel que paga el Estado, y al que se añaden (teóricamente) 5 céntimos de rebaja que deben poner las grandes petroleras. En total, la rebaja debería ser de 20 céntimos por litro. Si la empresa no supera cierto volumen de negocio o no tiene capacidad de refino en España, el Estado se hace cargo de los 20 céntimos al completo.

  En este caso, es evidente que **esta política no ha surtido el efecto pleno deseado, puesto que la falta de competencia en el sector ha llevado a que las empresas incrementen sus márgenes[3].** De hecho, el precio actualmente es muy superior a cuando se tomó la medida, incluso descontando los 20 céntimos. Pese a ello, se mantiene la medida durante lo que queda de año. A juicio de UGT, debería revisarse, puesto que **se trata de un desembolso económico poco eficiente, que produce resultados regresivos al no discriminar por niveles de renta y que, por la mencionada falta de competencia en el sector, no alcanza a reducir el precio final para los consumidores**.

- **Ayudas sociales:**

  - **Prórroga del bono social para colectivos en situación de vulnerabilidad económica y la garantía de suministro energético y de agua**. Estas medidas son especialmente relevantes para evitar agravar la situación de colectivos que se encuentran especialmente desprotegidos ante las subidas de los precios de los servicios básicos. Por eso, resulta muy positivo que se mantengan hasta finales de año, pero todavía carecen de la ambición necesaria para alcanzar su objetivo, sobre todo en el caso del bono social eléctrico.

  - **El aumento del IMV de un 15%** que, como sucedía con las pensiones contributivas, se trata de una medida acertada en la medida que se destinan recursos a un grupo vulnerable. Los criterios de redistribución son clave para que el desembolso de recursos se focalice en quienes lo necesitan.

  - **El límite del 2% que se pueden subir los alquileres**, una medida que es insuficiente si se tiene en cuenta el elevado coste que tienen actualmente y los incrementos acumulados en los años anteriores. Por lo tanto, en opinión de UGT deberían congelarse los precios de los alquileres.

- **Ayudas a los sectores económicos:**

  - **Ayudas a las industrias gas intensivas**, que recibirán una nueva línea de crédito que se suma a la que se dio con el anterior Real Decreto-ley. En este caso, es una política de apoyo decidida para sectores que se han visto afectados en mayor medida por su vinculación con el consumo de gas. Ocurre

[3] La UGT ya advirtió sobre esta falta de competencias y las malas prácticas que llevan a cabo muchas distribuidoras de combustibles en este documento.

lo mismo que con algunas de las medidas contempladas anteriormente, suponen un alivio en el corto plazo, pero no resuelven el problema de fondo.

- **Prórroga del pago aplazado de las cuotas a la Seguridad Social por parte de algunas actividades del sector primario afectadas por la sequía**, que podrán retrasar el periodo de julio a septiembre, en el caso de los autónomos, y de agosto a octubre, en el caso de los trabajadores por cuenta ajena. La decisión parte de los efectos dañinos repercutidos por circunstancias ajenas a su actividad, como sucede en el caso del sector primario.

- **Ayudas para los afectados por la erupción de La Palma:**

  Una parte de las ayudas que se recogieron en el Real Decreto-ley 6/2022 de marzo se prorrogan como consecuencia de la falta de resolución de esos problemas. Principalmente **aquellas relacionadas con los ERTE por fuerza mayor y el aplazamiento de diversas cuotas de la Seguridad Social.** Debido a la excepcionalidad que supuso la erupción del volcán Cumbre Vieja, **es necesario mantener el apoyo a las personas que viven en esta área para facilitar su recuperación**.

De manera conjunta, y con las importantes precisiones señaladas más arriba para algunas de ellas, la UGT ya valoró estas medidas como positivas por su buena orientación, sobre todo en el complejo contexto en el que se tomaron. Aunque algunas de ellas requirieran de una mayor ambición[4].

Valoración general y conclusiones

Las consecuencias de la crisis sanitaria, económica, social, alimentaria y energética, provocada sucesivamente por la Covid-19 y la guerra de Rusia contra Ucrania no sólo no han pasado, sino que en algunos aspectos se están enraizando, y amenaza con ser más intensa y prolongada de lo previsto. En particular, el impacto de una inflación extraordinariamente elevada, en tasas desconocidas desde los años ochenta del pasado siglo, está erosionando gravemente el poder de compra de la inmensa mayoría de los hogares debido a los moderados aumentos salariales que se están registrando. Especialmente preocupante son las consecuencias del aumento de los precios energéticas sobre las personas más vulnerables y con menores rentas, que se están extendiendo ya a otros bienes y servicios básicos (como los alimentos) y que pueden provocar un repunte de las situaciones de pobreza y exclusión.

Por ello, es imprescindible adoptar medidas para intentar atacar las causas de este aumento de precios y paliar sus consecuencias sobre la población. El Gobierno de España, en línea con lo que están haciendo otros países, viene haciéndolo desde el inicio de los problemas. El paquete de medidas incluido en el RDL 11/2022, de 25 de

[4] Una valoración de la UGT con mayor detalle de las medidas aprobadas en marzo por el Gobierno se puede encontrar aquí.

junio, continúa las iniciativas adoptadas en el anterior RDL 6/2022, de 29 de mayo, prorrogando algunas de ellas e incluyendo otras nuevas.

A modo de valoración general y de conclusiones de las consideraciones particulares realizadas en el apartado anterior, **desde UGT destacamos tres ideas:**

1. **Consideradas de manera global, la orientación de las medidas adoptadas tanto en el primer paquete (en el mes de marzo) como ahora es positiva, y sigue la línea de potenciar un *escudo social* para proteger a las personas y hogares del impacto de las crisis, y que se aplicó inicialmente, a través de acuerdos en el diálogo social, en la lucha contra la pandemia.**

   Se está intentando poner el foco en quienes peor lo están pasando con actuaciones que suponen un importante aumento del gasto o una cuantiosa reducción de ingresos, que es una orientación muy diferente a los recortes aplicados tras la Gran Recesión por el gobierno del PP. **Es una orientación acertada, y debe ser puesta en valor**.

   Todo lo que sea intentar que lleguen recursos a quienes tienen menos, y que los que poseen más aporten en mayor medida, es positivo. Y por eso era necesario prorrogar muchas de las medidas introducidas en el primer paquete de marzo e introducir nuevas medidas para extender la protección y las ayudas.

2. **Sin embargo, no son suficientes. La urgencia y dimensión de la situación, con una inflación disparada que parece no vislumbrar su punto de inflexión, requiere de medidas más ambiciosas y de mayor calado.**

   Dentro del positivo impacto general, algunas de las medidas han mostrado escasa eficacia, y deberían ser revisadas, recabando el mayor consenso social. En otros casos, es posible mejorar su impacto progresivo, focalizando mejor su beneficio sobre los sectores y personas más desfavorecidas. Además, las medidas puntuales deberían ir acompañadas de mayores esfuerzos para modificar estructuralmente el funcionamiento de mercados esenciales que no funcionan correctamente.

   En este sentido:

   - **Para elevar su potencial y frenar la escalada de precios, deberían revisarse las rebajas del IVA de la electricidad y del precio del litro de combustible, la dimensión del bono social eléctrico y del IMV, las revisiones del alquiler o las ayudas directas a personas con bajos recursos.**

   - Paralelamente, **se deberían implementar impuestos específicos o recargos con carácter inmediato a los beneficios de las grandes empresas del sector energético y a las rentas y patrimonios más elevados,** como actuación necesaria para equilibrar los esfuerzos y para obtener recursos con los que financiar las ayudas.

- Y **se debería intervenir de manera extraordinaria en los precios de bienes y servicios necesarios, como los alimentos, los suministros básicos, el transporte y la vivienda, estableciendo precios máximos.**

3. **La urgencia de la situación exige un mayor nivel de diálogo social y, en particular, la participación activa en el diseño e implementación de las medidas de los sindicatos, que desde el inicio de la pandemia han contribuido a consensuar una estrategia de salida de la crisis que ponga el acento en el bienestar de las personas, preservando empleos y rentas.**

En la valoración de UGT de las medidas urgentes aprobadas en el Consejo de Ministros del martes 29 de marzo de 2022 como respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania dijimos literalmente lo siguiente:

> *"Por último, cabe mencionar que la vigencia de algunas de las medidas se fija hasta el 30 de junio, lo que, a la vista de la dimensión del problema y de la evolución de los acontecimientos y de las principales variables económicas y sociales,* ***parece que será insuficiente****. Aunque el Gobierno ya ha declarado su disposición a reforzar o extender las actuaciones necesarias,* ***convendría abrir el debate sobre ello cuanto antes para anticipar su mejor diseño y su implementación más eficaz****."*

Es un hecho que la patronal se *ha borrado* de todo esfuerzo para salir de la crisis. No ha querido firmar un acuerdo de salarios y empleo con los sindicatos y no quiere ahora contribuir a diseñar medidas que ayuden a los hogares y a las empresas. Está encastillada en la oposición a todo, proponiendo recetas del pasado, que nadie apoya internacionalmente. Pero **los sindicatos sí queremos contribuir a salir de esta preocupante situación de manera solidaria, y lo hemos demostrado. Por eso consideramos que el Gobierno debería haber negociado las medidas con los sindicatos de clase mayoritarios de nuestro país.**

La aproximación breve y sintética a determinados problemas sociales es fundamental para la comprensión de los mismos por la mayoría. Desde esta colección, pretendemos trazar no solo las líneas explicativas del tema a abordar, de forma escueta pero suficiente, sino también aportar la visión que desde nuestro sindicato tenemos de la misma, con el fin de hacer partícipe de ella a la sociedad e introducir otras perspectivas que generalmente están ausentes.

UGT