

Pobreza energética: mecanismos de ayuda

Resumen:

- > **Las ayudas a hogares vulnerables vigentes en la actualidad: bono social eléctrico, bono térmico o subvención al butano, son heterogéneas y presentan deficiencias en su forma de adjudicación, impacto efectivo y forma de financiación.**
- > El objetivo debe ser que **los hogares en situación de pobreza energética** reciban una ayuda que les permita **tener el mismo gasto en energía que un hogar que no se encuentra en esta situación.**
- > Para ello analizamos a continuación la mejor forma de identificar a los beneficiarios y ayudarles de forma efectiva.
 - o El **criterio** debe ser el **nivel de ingresos del hogar** por número de consumidores, junto con la **zona climática. Las ayudas las deben tramitar los servicios sociales.**
 - o El importe debe ser suficiente para cubrir el gap respecto de un hogar que no está en situación de pobreza, con independencia de su fuente de energía y de su suministrador.
 - o Puesto que se trata de un aspecto más de la pobreza general, su financiación debe correr a cargo de los **presupuestos Generales del Estado.**

1. ¿Cómo identificar los hogares en situación de pobreza energética?

La Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética (ENPE) define ésta como *“la situación en la que se encuentra un hogar en el que **no pueden ser satisfechas las necesidades básicas de suministros de energía**, como consecuencia de un **nivel de ingresos insuficiente** y que, en su caso, puede verse agravada por disponer de una **vivienda ineficiente en energía**”*

Para identificar los hogares vulnerables a partir de esta definición acudimos a la información que facilita el INE en la Encuesta de Condiciones de Vida y en la Encuesta de Presupuestos Familiares **buscando los que cumplen simultáneamente:**

- > no pueden mantener una temperatura adecuada en invierno, y
- > se encuentran en riesgo de pobreza (sus ingresos son inferiores al 60% de la mediana)

De acuerdo al análisis de ambas encuestas, el porcentaje de hogares en **situación de pobreza energética fue de un 3,7% en 2019 e inferior a un 4,7% en 2020.**

Sin embargo, para ser conforme a la definición de la ENPE es necesario **estar seguros de que la imposibilidad para mantener una temperatura adecuada en invierno se debe al bajo nivel de ingresos, y no a otros motivos** (por ejemplo, las características de la vivienda).

Según la *Actualización de indicadores de la estrategia nacional contra la pobreza energética de diciembre de 2021*, menos de la mitad de los hogares con temperatura inadecuada tenían un nivel de ingresos inferior al 60% de la mediana. **Es decir, la incapacidad para mantener una temperatura adecuada está asociada a un bajo nivel de renta en menos de un 50% de los casos.**

Por todo ello, el criterio clave para identificar los hogares en situación de pobreza energética debe **ser el nivel de ingresos del hogar, dividido por el número de unidades de consumo**¹. Además, sería deseable identificar otros indicadores que permitan una mejor caracterización de la situación económica de los hogares como, por ejemplo:

- > el **patrimonio neto del hogar** (el cual se considera para conceder el Ingreso Mínimo Vital),
- > el impacto de **zona climática** (medida como grados-día de calefacción)

¹ El número de “unidades de consumo” de un hogar es la suma de 1 para el primer adulto, 0,5 por cada persona mayor que 14 años, y 0,3 por cada persona menor.

2. Importe de las ayudas a vulnerables

El objetivo debe ser eliminar la pobreza energética, es decir, que **un hogar que se encuentra en riesgo de pobreza reciba una ayuda que le permita tener el mismo gasto en energía que un hogar que no se encuentra en esta situación**. El importe de las ayudas debe compensar la **diferencia que existe entre el gasto en energía de ambos tipos de hogares**.

Para que las ayudas estén adecuadamente correlacionadas con la renta del hogar, el importe del bono social (por unidad de consumo) **debe calcularse sin escalones, e inversamente proporcional al nivel de renta del hogar** (cuanto menor es la renta, mayor es el importe en concepto de bono social).

Ayuda por unidad de consumo = (Nivel de renta por unidad de consumo del hogar de referencia – Nivel de renta por unidad de consumo del hogar beneficiario) x Coeficiente de variación del nivel de

gasto en energía en proporción a la variación en el nivel de renta del hogar

Además, para calcular el importe de la ayuda se debería considerar la zona climática en la que está ubicada la vivienda habitual (el gasto en calefacción varía mucho dependiendo de la temperatura de cada clima).

Por el contrario, **no se debería ligar a la eficiencia energética de la vivienda porque desincentivaría a los hogares perceptores a acometer mejoras de eficiencia**. Se observa que hay un porcentaje elevado de hogares en zonas climatológicas suaves que son incapaces de mantener una temperatura adecuada en invierno, lo cual apunta a que el problema sería la calidad constructiva de sus viviendas. En estos casos sería mucho más efectivo y eficiente ayudar a los hogares a acometer mejoras de la eficiencia térmica de sus viviendas en lugar de subvencionar su consumo de energía.

3. ¿Cómo se debería recibir el importe del bono social?

Dado que los hogares vulnerables consumen distintas formas de energía (electricidad, gas, butano, biomasa...) **el bono social se debe materializar en forma de una transferencia bancaria, (“cheque de energía”)** por el importe calculado conforme el apartado anterior, tal como ya se hace actualmente con el importe del bono térmico.

De este modo, los hogares podrán contratar su suministro con el comercializador que deseen (tanto en el mercado regulado como en el libre) y podrán escoger el tipo de contrato que, sin ningún tipo de restricción regulatoria.

El actual diseño del bono social eléctrico obliga a que sus beneficiarios **estén acogidos a la tarifa regulada (PVPC), que consiste en un precio variable, lo que en la práctica les impide contratar su suministro eléctrico a precio fijo o con cuotas mensuales fijas.**

Los hogares podrán también decidir si la mejor forma de satisfacer sus necesidades energéticas básicas es destinando la ayuda a incrementar su consumo energético (por ejemplo, para alcanzar una temperatura adecuada), a acometer mejoras en la eficiencia energética de sus viviendas, o si tienen otras necesidades más importantes a las cuales destinar el dinero (alimentación).

El diseño actual del bono social **discrimina los hogares vulnerables en función de las fuentes de energía que usan** para cubrir sus necesidades de calefacción o agua caliente sanitaria.

Impacto del mix de energías sobre el importe de las ayudas que recibe los consumidores vulnerables

Resultados	Consumo anual total	Coste sin ayudas	Coste con ayudas	Total ayudas	
Fuente de energía	kWh	€	€	€	%
Sólo electricidad	4.000	700	575	125	18%
Electricidad y gas natural	4.000	568	484	109	19%
Electricidad y gas butano	4.000	683	494	214	31%

Finalmente, un diseño basado en descuento sobre el consumo **desincentiva las actuaciones de eficiencia energética** por parte de hogares vulnerables, ya que, como se subvenciona su gasto en energía, el ahorro que estos hogares obtienen por mejorar su eficiencia energética se reduce.

4. Otros elementos básicos tener en cuenta en el diseño del nuevo mecanismo de ayuda a hogares vulnerables

- > Financiación por medio de los Presupuestos Generales del Estado, al igual que ya se hace por ejemplo con el bono término y con el ingreso mínimo vital. Esto permitiría que la recaudación se obtuviera con criterios de progresividad, en lugar de obtenerla de forma proporcional al consumo de energía, que no guarda una fuerte relación con la capacidad económica de los hogares.
- > Tramitación de las ayudas en los servicios sociales, pudiéndose solicitar las ayudas del bono social y el ingreso mínimo vital en una única “ventanilla”. En la actualidad, los consumidores deben presentar sus solicitudes ante las comercializadoras de referencia del sector eléctrico. Sin embargo, si los consumidores pueden ser beneficiarios del bono social con independencia de con quién contraten sus suministros energéticos, deja de tener sentido que estos comercializadores tramiten las solicitudes.

Un sistema de bono social diseñado tal como se plantea en este documento eliminaría la pobreza energética tal como la define la ENPE porque se proporcionaría, a los hogares con ingresos bajos, un ingreso adicional (el importe del bono social) suficiente para cubrir sus necesidades básicas de energía.