



FONDO DE RECUPERACIÓN UNIÓN EUROPEA

Un buen acuerdo para Europa
Una oportunidad para España

“El acuerdo es histórico, los fondos son voluminosos, pero también es de gran magnitud el reto de recuperar el crecimiento y devolver las cuentas públicas a la senda de la sostenibilidad”.

Clara Crespo

Técnico Comercial del Estado

José Luis Ayllón

Director Senior de Contexto Político en LLYC

El acuerdo del Consejo Europeo sobre el fondo de recuperación de 750.000 millones de euros, bautizado Next Generation EU¹, es un acuerdo histórico por su volumen; ya que supondrá ingentes transferencias monetarias a Italia y España en un corto plazo de tiempo, pero también por su naturaleza; por primera vez la Comisión Europea va a endeudarse en los mercados por una cantidad relevante, destinando recursos a los países más golpeados económicamente por las medidas de contención de la pandemia del COVID-19 (ver gráfico 1).

Se crea así un embrión de capacidad estabilizadora central financiada con eurobonos, pero sin utilizar ese nombre. Esta capacidad es una de las piezas que faltaban para completar la unión monetaria, si bien se crea de manera temporal y extraordinaria (adjetivos sin los que no se habría alcanzado el consenso) constituye un precedente de envergadura sobre el que construir una capacidad estabilizadora común permanente, potenciar el papel internacional del euro y facilitar que se reduzcan las distorsiones del mercado interior, provocadas por la diferencia de margen fiscal entre países y la flexibilización del control de ayudas de Estado.

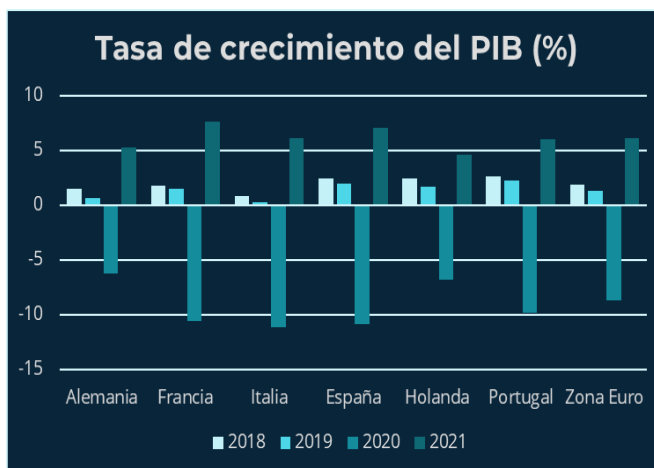


GRÁFICO 1. PREVISIONES DE LA COMISIÓN EUROPEA (JULIO 2020)

¹ Las conclusiones del Consejo Europeo del 21 de julio de 2020 están disponibles en https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=European+Council+conclusions%2c+17-21+July+2020

1. Las cifras del acuerdo

Next Generation EU

El volumen total del Fondo de Recuperación se mantiene en 750.000 millones de euros (en precios de 2018), tal como propuso la Comisión Europea el 27 de marzo. Pero cambia la composición, con menos partidas innovadoras y más para préstamos (gráfico 2).

- Las partidas definidas como gasto alcanzarán un total de 390.000 millones
- Como se observa en el cuadro 1, la mayor parte (312.500 millones) se desembolsará a través de la **Facilidad de Recuperación y Resistencia**. Dada su relevancia, le dedicamos el epígrafe 2.
- La segunda línea en volumen la componen los fondos estructurales. **El programa ReactEU** tiene la naturaleza de los tradicionales fondos estructurales dirigidos a las regiones, pero en este caso sin requisito de cofinanciación nacional y con reparto directo a la Administración Central, que a su vez debe transferir los fondos a las regionales.

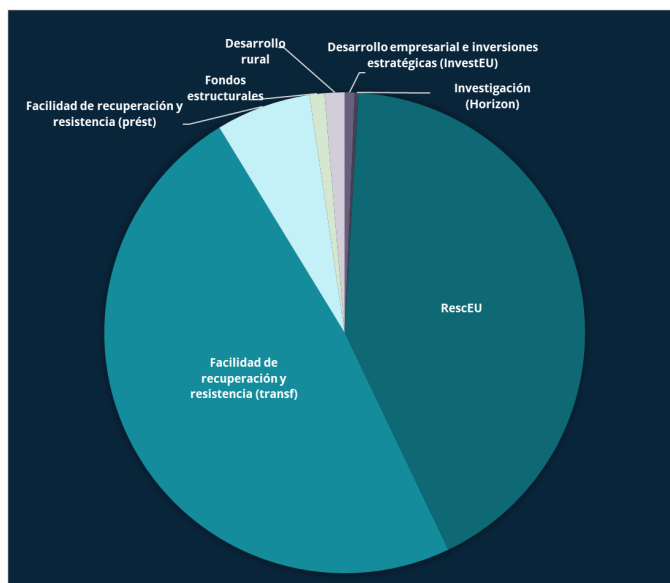


GRÁFICO 2. FONDO DE RECUPERACIÓN (MILES DE MILLONES DE EUROS DE 2018). ACUERDO DEL CONSEJO EUROPEO DEL 21 DE JULIO DE 2020¹

- Las partidas restantes incluyen refuerzos del **Fondo de Transición Justa** (destinado principalmente a Alemania y países del Este de Europa para cerrar sus plantas de carbón), del componente de la **Política Agrícola Común** destinado al desarrollo rural y del **programa de investigación** y el **programa de protección civil y ayuda humanitaria**.
- El primer día de negociación desapareció la asignación presupuestaria para avales para crear lo que habría sido un innovador instrumento comunitario de apoyo a la solvencia empresarial. Su reparto no podía conocerse de antemano, por lo que no tenía más padrinos que la Comisión Europea. Por la misma razón se ha recortado un ambicioso proyecto de autonomía estratégica y desarrollo empresarial de la Unión (InvestEU).
- Con cargo a los recortes en avales y partidas de gasto tradicionales como la de investigación (2), se ha aprobado un incremento de los préstamos disponibles (hasta 360.000 millones), que forman parte de la Facilidad de Recuperación y Resistencia.

² Por la misma razón, se eliminaron también el programa de sanidad y los dos de cooperación exterior.

CUADRO 1. FONDO DE RECUPERACIÓN NEXT GENERATION EU (3)

	Millones de euros 2018
Facilidad de Recuperación y Resistencia, de los cuales	672.500
<i>Préstamos</i>	360.000
<i>Transferencias</i>	312.500
ReactEU	47.500
Fondo de Transición Justa	10.000
Desarrollo rural	7.500
Horizon Europe (programa de investigación)	5.000
RescEU (protección civil y ayuda humanitaria)	1.900
InvestEU (provisión presupuestaria para avales para el desarrollo empresarial)	5.600
Total	750.000

El marco financiero plurianual (MFP) para el periodo 2021-2027

El MFP se negociaba junto con el fondo de recuperación, porque ambos dependen del techo de recursos propios que se apruebe. El Consejo Europeo acordó un incremento del techo hasta 1,40% de la renta bruta comunitaria para financiar el próximo MFP y hasta el 2% para financiar el fondo de recuperación. El servicio de esta deuda se hará, al menos parcialmente, con cargo a nuevos tributos comunitarios (ver recuadro 1). Si el Parlamento Europeo aprueba el MFP, alcanzará 1,0743 billones. En el gráfico 3 se puede consultar el reparto por programas para el total de los siete años.

La presión para alcanzar un acuerdo que dejara intacto el volumen total del fondo de recuperación ha puesto el peso del ajuste en el MFP, que se reduce en 25.700 millones respecto a la propuesta de la Comisión. Los ajustes han recaído en las partidas de investigación y, sobre todo, en política exterior (migración y control de fronteras, política de defensa, países de vecindad).

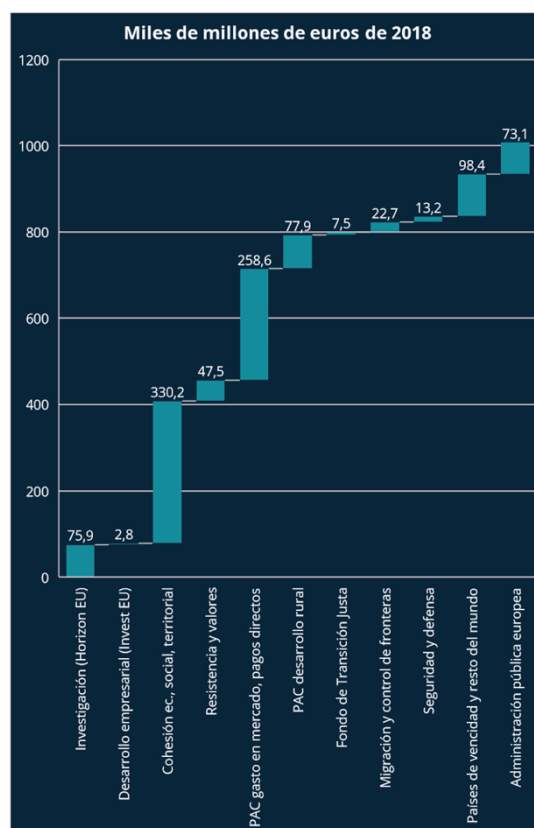


GRÁFICO 3. MARCO FINANCIERO PLURIANUAL 2021-27 ACORDADO EN EL CONSEJO EUROPEO DE 21 DE JULIO DE 2020

³ Fuente: elaboración propia sobre la base de las conclusiones del Consejo Europeo del 21 de julio de 2020.

Como parte del acuerdo, pero al margen del MFP (es decir, fuera del control del Parlamento Europeo), **se crean una serie de fondos para contingencias: la Reserva de Ajuste por el Brexit** con 5.000 millones (una sorprendente cesión a Irlanda en el contexto de ausencia de avances en materia tributaria), **la Reserva para Solidaridad y Emergencia** (para desastres naturales dentro y fuera de la Unión) y otras dos. En total, suponen algo más de 20.000 millones de euros.

Por último, cabe mencionar que se prevé una revisión y **posible aumento de capital del Banco Europeo de Inversiones (BEI)**, a acordar por unanimidad a finales de este año. No justifica la reducción de las partidas para avales para el desarrollo empresarial y autonomía estratégica ni la eliminación del instrumento para apoyar la solvencia empresarial, pero, en la medida en que los países del sur suelen ser los principales clientes del BEI, el aumento de su capital, traducido en mayor actividad en el futuro, puede compensar en parte el desigual terreno de competencia, desequilibrado debido a la flexibilización del control de las ayudas de Estado y el diferente margen fiscal que tienen los países para otorgarlas.

nuevos tributos comunitarios

El Consejo Europeo del 21 de julio alcanzó un compromiso de **reforma del sistema de recursos propios e introducción de nuevos tributos**, con cuya recaudación se financiará, al menos parcialmente, el servicio de la deuda que va a asumir la Unión. Esta deuda comenzará a emitirse en 2021 y a amortizarse entre 2026 y 2056.

De mayor a menor consenso entre los Estados miembros, se recogen los siguientes nuevos tributos.

1. **Plásticos de un solo uso**, que entrará en vigor el 1 de enero.
2. y 3. Los siguientes que propondrá la Comisión son el mecanismo de **ajuste en frontera de carbono y la tasa digital**, al objeto de que se introduzcan en enero de 2023 a más tardar. Es previsible que estos tributos alienen a socios como Estados Unidos, que los ve como una nueva forma de proteccionismo comercial europeo.
4. También el Consejo Europeo pide una nueva propuesta de tributo sobre el **esquema de comercio de emisiones** de gases de efecto invernadero, quizá extendiéndolo a la aviación y el transporte marítimo (iniciativa que ya fracasó hace unos años por el riesgo de reacción comercial adversa de socios como Estados Unidos y China).
5. Finalmente, se menciona el impuesto sobre **transacciones financieras**, pero solo como posibilidad y sin indicar fecha prevista de propuesta de la Comisión Europea.

2. Funcionamiento de la Facilidad de Recuperación y Resistencia

Reparto por países

España será el segundo receptor neto de **fondos** en valor absoluto, tras Italia. Con los cálculos disponibles correspondería a España unos **72.000 millones en transferencias, en tres años**. No es una cifra cierta, ya que la asignación del último tramo (30% de la cuota total máxima a la que tenga acceso cada país) depende de la evolución acumulada del PIB en 2020 y 2021.

Respecto a los **préstamos**, se ha fijado un máximo de 6,8% de la renta nacional bruta por país. En el caso de España, y teniendo en cuenta las previsiones de caída de la renta este año, podrían suponer alrededor de **75.000 millones de euros adicionales**. El total alcanzará en torno al 15% del PIB de 2020 (sobre los 145.000 millones de euros).

Los compromisos de pago (acuerdos para desembolsar) se fijarán en tres años. Los desembolsos efectivos comenzarán en 2021 pero se alargarán algo más en el tiempo, hasta 2026. Este descalce no tiene por qué ser un problema para adelantar los gastos a los primeros años; se trata de gestionar la liquidez y emisión de deuda públicas, ya que una vez que se fijan los compromisos de pago, no hay riesgo de no recibir el desembolso.

¿Cómo se fijarán los compromisos de pago?

Los Estados miembros prepararán **Planes de Recuperación nacionales** que contengan su agenda de reformas e inversiones, con un horizonte temporal 2021-23. Cada país receptor deberá presentar **un primer borrador del Plan en octubre**, junto con el borrador de plan presupuestario, que es un documento habitual en la supervisión europea en el que se resumen los presupuestos de las Administraciones Públicas. **El borrador definitivo se presenta en abril 2021**, junto con el Programa de Estabilidad. Este incluye una senda de objetivos fiscales para el conjunto de las Administraciones Públicas.

Los planes se revisarán en 2022 para tener en cuenta la asignación final de fondos para el último año. Los planes deben contener objetivos e hitos temporales. Se oirá hablar de estos targets y hitos, porque su cumplimiento irá dando acceso a los tramos de los compromisos de pago, que serán escalonados.

La Comisión evaluará los planes de acuerdo con unos criterios públicos (relacionados con el potencial de la estrategia para promover el crecimiento sostenible, la transformación verde y digital). La "buena calificación" dará acceso al máximo de la cuota por país (4). Para España, si se obtiene la cuota máxima, en 2021 y 2022 se comprometerían pagos de la Comisión por un total cercano a 43.500 millones de euros. La cantidad restante hasta el máximo de algo más de 62.000 millones dependerá de la evolución económica previa (5)

⁴ Uno de los debates en el Consejo Europeo fue la clave de asignación: para 2023 dependerá, como se ha indicado, de la evolución del PIB en 2020 y 2021. Para 2021-22, la clave depende positivamente de la población y de la tasa de desempleo relativa de cada Estado miembro (en comparación con la media de la UE en 2015-2019, con determinados límites) y negativamente del PIB per cápita (también con un límite). Con estas variables se calculan los coeficientes de reparto (19,88 para España), que, aplicados al volumen total disponible, arrojan las cantidades asignadas a cada uno.

⁵ A esta cantidad se suman cerca de 10.000 millones de los otros programas (fondos estructurales, etc.), de donde se obtiene la cifra de 72.000 millones en transferencias, que es la estimación que se maneja para España.

Gobernanza: la evaluación del Plan en el Consejo y el freno de emergencia holandés para los desembolsos.

Alemania decidió que el Consejo debía estar involucrado en la evaluación del Plan. El acuerdo, por tanto, ha restado poder a la Comisión Europea: la evaluación de la Comisión del plan debe aprobarla el Consejo ECOFIN⁶, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión; es decir, en último término, quien aprueba el plan de cada país son los gobiernos de los países europeos.

Una vez que el plan está aprobado, el país debe ejecutarlo, cumpliendo en tiempo y forma las medidas que había propuesto. El cumplimiento se examina de acuerdo con los objetivos e hitos que contiene el plan y, si el examen es positivo, se desbloquean los compromisos de gasto (que se traducirán a su vez en desembolsos efectivos).

Para los compromisos de pago/desembolsos, en principio, no hay debate político. Pero la elevada politización de esta cuestión en Holanda hizo a su primer ministro defender que la decisión sobre los compromisos de pago fuera política y por unanimidad.

Para alcanzar un consenso, se ha establecido un “freno de emergencia”: si un Estado miembro considera que hay desviaciones graves del cumplimiento de los objetivos e hitos relevantes, puede solicitar la discusión del tema en el Consejo Europeo. En último término, si no hay acuerdo, prevalece la opinión de la Comisión para decidir el desembolso. El retraso dura tres meses.

Adicionalmente, se pueden solicitar préstamos para inversiones o iniciativas adicionales a las cubiertas por las transferencias (ver recuadro 2).

Recuadro 2. ¿Qué utilidad tienen los 360 mil millones disponibles para préstamos?

Bajo la actual política monetaria expansiva del BCE, que durará, al menos, hasta junio de 2021, el coste de financiación de la deuda soberana es muy reducido; además, la ratio de la deuda sobre el PIB ya es elevada en varios países (en España se estima que alcanzará el 120% del PIB a final de año) y continuará al alza a corto plazo. En definitiva, no existe un problema de financiación a corto plazo, sino de sostenibilidad de la deuda pública a largo plazo.

Por ello, los préstamos a Estados no son una buena herramienta para hacer frente al impacto heterogéneo de la crisis. Sin embargo, sí pueden aportar un elemento de seguridad frente a contingencias. El endeudamiento con la Unión eliminaría una parte de las necesidades de emisión. Si en los próximos tres años comienza a subir la prima de riesgo (por ejemplo, cuando acabe el programa de compras de emergencia pandémica del BCE), existe una alternativa parcial a la emisión de deuda pública. En principio, este no sería el funcionamiento del instrumento, sino que habría que explicar que son préstamos para inversiones “adicionales”. Pero una vez que están disponibles, si la situación financiera empeora, se podría justificar su utilización.

⁶ Ministros de Economía y Hacienda de la UE.

3. Reflexiones sobre el contenido del Plan de Recuperación español

Estrategia de no improvisar

En varias intervenciones públicas, la vicepresidenta y ministra de Economía, Nadia Calviño, ha indicado las **grandes líneas del plan (transición verde, emprendimiento y transformación digital, pacto por el empleo y la formación profesional, pacto por la ciencia, pacto por los servicios públicos – incluyendo la digitalización de la justicia -, pacto por el campo)**. Ha insistido en que el plan beberá de estrategias que ya se han aprobado o cuya elaboración estaba en marcha.

Concepto de inversiones

Caben dos conceptos para la formulación del plan. El primero se inclina por identificar inversiones previstas o deseables y adelantarlas a los primeros años. Aquí se incluyen las inversiones verdes que sin duda se acometerán para cumplir el objetivo europeo de neutralidad climática en 2050. Pero sería difícil y peligroso pretender agotar los fondos disponibles financiando exclusivamente inversiones en tan poco tiempo. Una cosa es que para que Alemania aceptara el fondo de recuperación, las acciones de los receptores tuvieran que presentarse como inversiones, y otra entender las inversiones bajo un concepto estrecho, renunciando a gastos públicos deseables.

El segundo supone ampliar el concepto de inversión y entender como tal todo tipo de gastos, reformas e iniciativas de modernización que reviertan en una mejora del crecimiento económico. Existe un tipo de programa de apoyo del Banco Mundial que ilustra este concepto, los programas de apoyo presupuestario directo. En lugar de financiar proyectos concretos, el Banco Mundial solicita al gobierno del país una estrategia nacional, que incluye desde iniciativas legislativas hasta una senda de objetivos fiscales, y para cuya redacción se debe consultar a diversos grupos sociales y políticos. Cuando se alcanza un acuerdo, el Banco Mundial financia un porcentaje del presupuesto del país destinado a varias grandes partidas. Este plan se puede concebir de igual manera.

La incógnita sobre la senda fiscal

Es necesario devolver las cuentas públicas a la senda de la sostenibilidad. Además, en las próximas décadas volverán a surgir recesiones y crisis y el Estado debe tener margen fiscal para poder volver a aumentar su deuda. Para ello, en primer lugar, hay que impulsar la economía para recuperar el crecimiento incurriendo en el gasto necesario, pero sin olvidar que a partir de 2024 dejarán de recibirse las transferencias. Por ello, es deseable que la senda fiscal asociada al plan contenga los saldos públicos con y sin transferencias comunitarias, a efectos de facilitar una planificación hacia la consecución del superávit primario cuando se recupere el crecimiento económico, y así evitar un efecto precipicio en el que, en 2024, de repente, el déficit público vuelva a aumentar.

Las grandes reformas pendientes

Mercado de trabajo, sistema de pensiones y sistema tributario son las tres reformas que el consenso entre los economistas identifica para garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas. Son también las más controvertidas y difíciles de acordar. En qué medida se vayan a incorporar al plan algunas o varias iniciativas en estos campos es aún una incógnita.

Hay otro abanico de reformas necesarias para aumentar la productividad y en las que alcanzar un consenso es más probable, como las de la educación y la investigación y la modernización de la Administración pública.

Ayudas de Estado, competencia desigual y recapitalización de empresas

Aunque no formará parte del plan, hay que mencionar la cuestión de la competencia desigual. Este fue el principal argumento de España para pedir un fondo de recuperación desde finales de abril hasta la propuesta franco-alemana sobre la que se ha fraguado el acuerdo. España se separó del argumento de la solidaridad italiano y se centró en uno técnico ligado a la propia existencia de la UE, el mercado interior.

Efectivamente, al generar margen fiscal para los países del sur, el fondo de recuperación limita en cierta manera las asimétricas condiciones de competencia a las que se van a enfrentar las empresas, que van a acceder al mercado con respaldos estatales diferentes. Pero no elimina este problema, sencillamente porque su volumen es limitado, mientras que los países del norte parecen tener, de momento, una ilimitada capacidad de apoyo.

Por otra parte, el fondo genera también margen fiscal para los desembolsos que haya que acometer para la recapitalización de empresas que se consideren viables a largo plazo, pero cuya solvencia se haya visto comprometida por la crisis. El gobierno ha creado a este efecto el fondo de solvencia en la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales. El debate no va a ser el margen fiscal para intervenir, sino lo que supone la entrada del Estado en el accionariado de algunas empresas para el reparto de pasivos y activos contingentes entre el sector público y el privado, en la medida en que supone un riesgo de socialización de pérdidas y privatización de beneficios.

4. Conclusión

Estamos ante un acuerdo es histórico, los fondos son voluminosos, pero también lo es el reto de recuperar el crecimiento y devolver las cuentas públicas a la senda de la sostenibilidad.

La responsabilidad que tienen los países receptores (Gobierno, oposición, Comunidades Autónomas, grupos de interés y ciudadanos en general) para que las estrategias nacionales funcionen bien es enorme, no solo para impulsar el crecimiento a corto plazo, sino para poner en marcha una modernización nacional que sienta las bases para aumentar las oportunidades y la resistencia económica, el crecimiento sostenible e inclusivo, y sitúe la deuda pública en la senda de la sostenibilidad a largo plazo.

Asimismo, para que nuestros socios comunitarios vean que la emisión conjunta de deuda sirve para avanzar en la integración y reducir las divergencias entre países, allanando así el camino a avanzar por esta vía en la unión fiscal, que será clave para aumentar la influencia y la autonomía estratégica de la UE y el papel internacional del euro. Del éxito de los próximos dos años depende el de la próxima década y la imagen de España – y con ella su poder y capacidad de influencia – en Europa y el resto del mundo.

Clara Crespo



Pertenece al Cuerpo Superior de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado desde 2005. Es licenciada en Economía por la Universidad Autónoma de Madrid y Master in European Studies por la London School of Economics.

Ha trabajado en la Secretaría General del Tesoro del Ministerio de Economía y preparado las reuniones del Consejo ECOFIN y el Eurogrupo (2010-2014). Fue consejera por España en el Banco Europeo de Inversiones y encargada de la relación de España con los bancos multilaterales de desarrollo.

José Luis Ayllón



Director Senior de Contexto Político en LLYC. Licenciado en Derecho por la Universidad de Barcelona. Especialista en tramitación parlamentaria, estrategia y comunicación política.

Diputado en el Congreso (2001-18). Secretario de Comunicación del PP (2004-08). Secretario General del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso (2008-11). Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes (2011-18). Director de Gabinete de la Presidencia del Gobierno (2018). Colabora como analista en algunos medios de comunicación.