

# Plan de Recuperación para Europa: principales elementos e implicaciones para España

16 de octubre de 2020

## 1. INTERVENCIÓN INICIAL

### 1.1. Contexto y antecedentes

- El contexto de partida está marcado por la crisis sin precedentes en tiempos de paz originada por la COVID-19, que está sacudiendo los cimientos económicos, institucionales y sociales en Europa.
- La recuperación de esta crisis será parcial durante 2021 y, en el caso español, es previsible que la recuperación tarde en llegar por lo menos tres años.
- El impacto negativo sobre la economía va acompañado de unos elevados niveles de incertidumbre al no estar claro el horizonte temporal a partir del cual se dispondrá de vacunas efectivas.
- La situación ha hecho necesaria una respuesta europea; que se ha producido de forma contundente.
- La Comisión Europea ha actuado rápidamente (flexibilizado reglas fiscales, de ayudas de Estado, se ha movilizado todo el presupuesto...).
- Se destacan dos Consejos Europeos de vital importancia.
  - En abril de 2020 se acordó la creación de la triple red de seguridad para: los trabajadores (SURE), las empresas (fondo de garantía paneuropea del BEI) y para los Estados (MEDE), así como la preparación de un fondo de recuperación temporal.

- En julio de 2020 se produjo un acuerdo histórico en el Consejo Europeo sobre Plan de Recuperación para la UE (*Next Generation EU*) con un volumen de 750.000 millones de euros. También se aprobó el Marco Financiero Plurianual que asciende a 1,1 billones de euros. En total, ambos elementos suponen conjuntamente movilizar un 17% de la renta nacional bruta de la UE. Dentro de estos fondos, es importante destacar que el 30% se destinará a cuestiones relacionadas con la acción climática.
- Uno de los elementos característicos de esta crisis es su distinto impacto por países. En el caso español las consecuencias van a ser especialmente severas por el elevado peso de pymes y del sector servicios, la elevada tasa de contratos temporales...

## 1.2. Plan de recuperación para la UE (*Next Generation EU*)

- Uno de sus principales objetivos es promover cohesión territorial y económica de la UE, con foco en países que han sufrido más las consecuencias.
- Los 750.000 millones se distribuyen en dos grandes grupos: 1) subsidios a fondo perdido de 390.000 millones; 2) préstamos de 360.000 millones de euros.
- Dentro del plan, el principal programa de acción es el denominado "Mecanismo de Recuperación y Resiliencia", que supone el 90% de los recursos del fondo y está complementado por el refuerzo de políticas de cohesión y de programas existentes (refuerzo de fondo de transición justa, fondo de desarrollo rural, *Invest EU, Horizon 2020...*).
- Para financiar estos instrumentos, la UE va a emitir obligaciones en los mercados internacionales, que se amortizarán de 2026 a 2056. Esto constituye un hecho sin precedentes; será la primera vez que la UE emita deuda.
- Esta deuda se amortizará con los recursos que se generen a través de nuevos tributos y con aportaciones de los Estados miembros. En el Consejo de julio se aprobó una reforma del sistema de recursos propios poder crear en el futuro: un Mecanismo de Ajuste en Frontera por CO<sub>2</sub>, una tasa digital, una extensión

del Sistema Europeo de Comercio de Derechos de Emisión a sectores como el transporte o la edificación, un impuesto sobre plástico, un impuesto sobre transacciones financieras... El objetivo de la creación de estas nuevas figuras es minimizar el incremento de contribuciones nacionales al presupuesto comunitario.

### 1.3. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

- Su volumen de recursos asciende a 672.500 millones de euros.
- Apoyará la cohesión territorial y social en línea con las orientaciones del semestre europeo<sup>1</sup> y con una clara alineación con los avances en la transición digital y ecológica. Un 37% del gasto deberá ir destinado a cumplir objetivos del Pacto Verde y un 20% para digital.
- Los Estados tienen que presentar Planes de Recuperación y Resiliencia, detallando los programas de inversión y reformas para un plazo 2021-2023. Dichos programas se pueden implementar hasta 2026. La fecha límite para presentar los planes es el 30 de abril de 2021.
- España será el segundo país que más fondos recibirá después de Italia (59.000 millones de euros en subsidios y 85.000 millones en préstamos).
- Las orientaciones de la Comisión para el desarrollo de los planes se basan en siete iniciativas emblemáticas:
  - Activación de tecnologías limpias de futuro (energías renovables).
  - Renovación para mejora de eficiencia energética.
  - Ampliación y mejora de infraestructuras.
  - Transición digital.

<sup>1</sup> Debe abordar los retos de política económica y las recomendaciones que recibió España en 2019 y 2020.

- Modernización de las administraciones públicas.
  - Capacidad industrial.
  - Capacitación de capital humano.
- Es destacable que la UE va a desembolsar los fondos en función de la evolución en las reformas y los proyectos.
- En cuanto a la gobernanza de la aprobación de los planes. Por un lado, la Comisión Europea tiene dos meses para aprobar los planes (que se integrarán dentro de los Programas Nacionales de Reformas). Por otro, el Consejo Europeo estará involucrado en la aprobación de los planes (mayoría cualificada).
- Dentro de la gobernanza también jugará un papel importante el grupo de trabajo creado dentro de la Comisión Europea, muy coordinado con ECOFIN y con dependencia directa de la Presidencia. Adicionalmente, hay un comité de dirección con tres vicepresidentes y el Comisario de Economía.

#### 1.4. El Plan de Recuperación en España

- Podría recibir 59.000 millones en subsidios del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (transferencias) y alrededor de 12.000 del mecanismo *React EU*<sup>2</sup>.
- La mayor parte del programa tendrá lugar entre 2021–2023. En esos años utilizará todas las transferencias (Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y *React EU*).
- El presidente del Gobierno presentó los objetivos políticos de este plan para España, que han sido enviados a Bruselas.
- El 26 de octubre vendrá a España la presidenta de la Comisión Europea para presentar el Plan Europeo en la Conferencia Sectorial con las comunidades

<sup>2</sup> Los fondos de *REACT EU* operan como fondos estructurales, pero con mayor flexibilidad y agilidad en su ejecución. *REACT EU* promoverá la recuperación ecológica, digital y resiliente de la economía.

autónomas. Es previsible que ofrezca una primera valoración informal en ese contexto.

- Si bien es previsible una valoración preliminar positiva del plan español, será necesario concretar mucho más todas las actuaciones y programas.
- Entre los próximos pasos, está pendiente el acuerdo entre el Consejo Europeo y el Parlamento para aprobar la propuesta legislativa del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

## 2. DUDAS Y COMENTARIOS DE PARTICIPANTES

- Los asistentes plantean fundamentalmente dudas y reflexiones generales al ponente sobre las siguientes cuestiones:
  - La capacidad de España de absorber los fondos europeos a través de la puesta en marcha de proyectos de manera eficiente y rápida.
    - Algunos asistentes destacan los retos que tiene la economía española por el tipo de economía (elevado peso de pymes...): “España tiene un tejido muy atomizado de empresas y las ayudas parecen orientadas a grandes proyectos tecnológicos, de innovación, de infraestructuras”.
  - La supervisión de la utilización de los fondos y la fórmula para liberar los fondos en las distintas fases del plan.
  - La concreción de los proyectos a financiar y la formalización de las iniciativas:
    - “Se ha destruido tejido que habrá que restituir... Habrá que cambiar la lógica de cómo gastar los proyectos de los fondos estructurales”.
  - Los criterios de elegibilidad de los proyectos. Estos deberían ser muy claros y rigurosos.
  - La gobernanza interna dentro de cada país de todo el proceso (asignación de fondos, supervisión, coordinación, evaluación...).

- La relación de los planes de recuperación y las unidades que los gestionan con otros ámbitos de la Comisión Europea o de los gobiernos (ej. unidades con responsabilidades fiscales).
- El encaje de las ayudas nacionales y el régimen de ayudas de estado.

### 3. RESPUESTAS Y CIERRE

- En efecto, existe una relación entre las reformas y los avances en la implementación de los proyectos y la transferencia de los subsidios.
- Se está trabajando en metodologías para la valoración económica (ej. costes) de las reformas a implementar.
- Se reducirá la burocracia asociada al proceso. Será mucho menor a la asociada a los fondos estructurales tradicionales.
- En principio, los recursos del fondo de recuperación no se podrán gastar más allá de 2026.
- El fondo de recuperación busca una transformación estructural de la economía. Para urgencias sociales de corto plazo se han reforzado otros fondos (ej. *React EU*).
- Hay una asignación *ex ante* de los fondos entre Estados. No hay competencia entre Estados para recibir fondos.
- Existen varios niveles de control y supervisión para una adecuada gestión de los fondos:
  - El propio sistema de finanzas públicas del EEMM (Intervención General del Estado).
  - Los mecanismos de la propia Comisión Europea y el Consejo Europeo.
  - La Corte Europea de Auditoría.

- La taxonomía de la UE jugará un papel fundamental para categorizar la tipología de fondos, programas y proyectos. Será muy importante el principio *do no harm*. No financiar ningún proyecto que genere daños colaterales a otros ámbitos (ej. medio ambiente).
- En el ámbito de este fondo y las fórmulas para financiarlo, la UE tiene como objetivo crear el mayor mercado de bonos verdes.
- Sobre el caso español:
  - Se reconoce que la capacidad de absorción de España de fondos será un desafío importante.
  - Será importante trabajar en actuaciones y programas para pymes y con un fuerte enfoque en materia de cohesión social. Será clave aumentar la productividad, aumentar tamaño y la capacidad digital.
  - En España el *Plan de Recuperación* se coordina desde Presidencia del Gobierno con el apoyo de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos. También se realizará una importante labor en las conferencias de presidentes con los gobiernos regionales. Adicionalmente, se celebrarán foros de alto nivel temáticos (energía, agua...) y allí podrá participar el sector privado.
  - En la Comisión Europea se están realizando trabajos y análisis específicos por país y por sector.