

Las cifras del Plan de Recuperación para Europa

Enrique Feás | Técnico Comercial y Economista del Estado e investigador senior asociado del Real Instituto Elcano | @EnriqueFeas 

Tema

La propuesta de un Plan de Recuperación para Europa de la Comisión Europea para dotar de un impulso fiscal conjunto a la Unión tiene elementos presupuestarios a largo plazo y elementos de recuperación a corto plazo. La complejidad de las cifras y el uso de numerosos instrumentos, algunos ya existentes y otros más novedosos, recomiendan un esfuerzo de sistematización y resumen para entender adecuadamente la importancia y novedad de este avance en el proceso de integración europea.

Resumen

La Comisión Europea presentó el 27 de mayo de 2020 su propuesta para un Plan de Recuperación para Europa que, una vez superada la emergencia de la pandemia, permita hacer frente a la crisis económica. Dicha propuesta, pendiente de discusión y aprobación por el Consejo Europeo en los próximos meses, consta de dos factores: un marco presupuestario reforzado con cargo a recursos tradicionales y un impulso temporal extraordinario financiado con deuda a largo plazo. Este documento intenta sistematizar y agrupar las principales líneas presupuestarias de gasto, para facilitar su comprensión, distinguir bien las cifras en euros constantes y corrientes (que a menudo se entremezclan) y avanzar algunas cifras sobre un posible reparto entre Estados miembros.

Análisis

La Comisión Europea presentó el pasado 27 de mayo su propuesta para un Plan de Recuperación para Europa, siguiendo la estela de la propuesta francoalemana y basada en la idea fundamental de que, tras la emergencia, la recuperación de la crisis económica inducida por la pandemia del COVID-19 ha de apoyarse en dos factores: un marco presupuestario reforzado y un impulso temporal extraordinario.

La propuesta política del marco presupuestario reforzado, recogida en la Comunicación de la Comisión COM(2020) 442 final, supone llevar el presupuesto comunitario hasta 1,1 billones de euros, bastante más ambicioso que en las últimas negociaciones. Se trataría de un impulso a largo plazo, es decir, para los siete años de duración del denominado Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027, que recogería las prioridades a largo plazo de la Unión, se basaría en los recursos propios comunitarios y se gastaría conforme a los criterios tradicionales.

El impulso temporal extraordinario, que se recoge en la Comunicación COM(2020) 456 final, sería el denominado Plan de Recuperación para Europa, bautizado como *Next Generation EU* (“una Unión Europea de Nueva Generación”), y estaría incorporado al

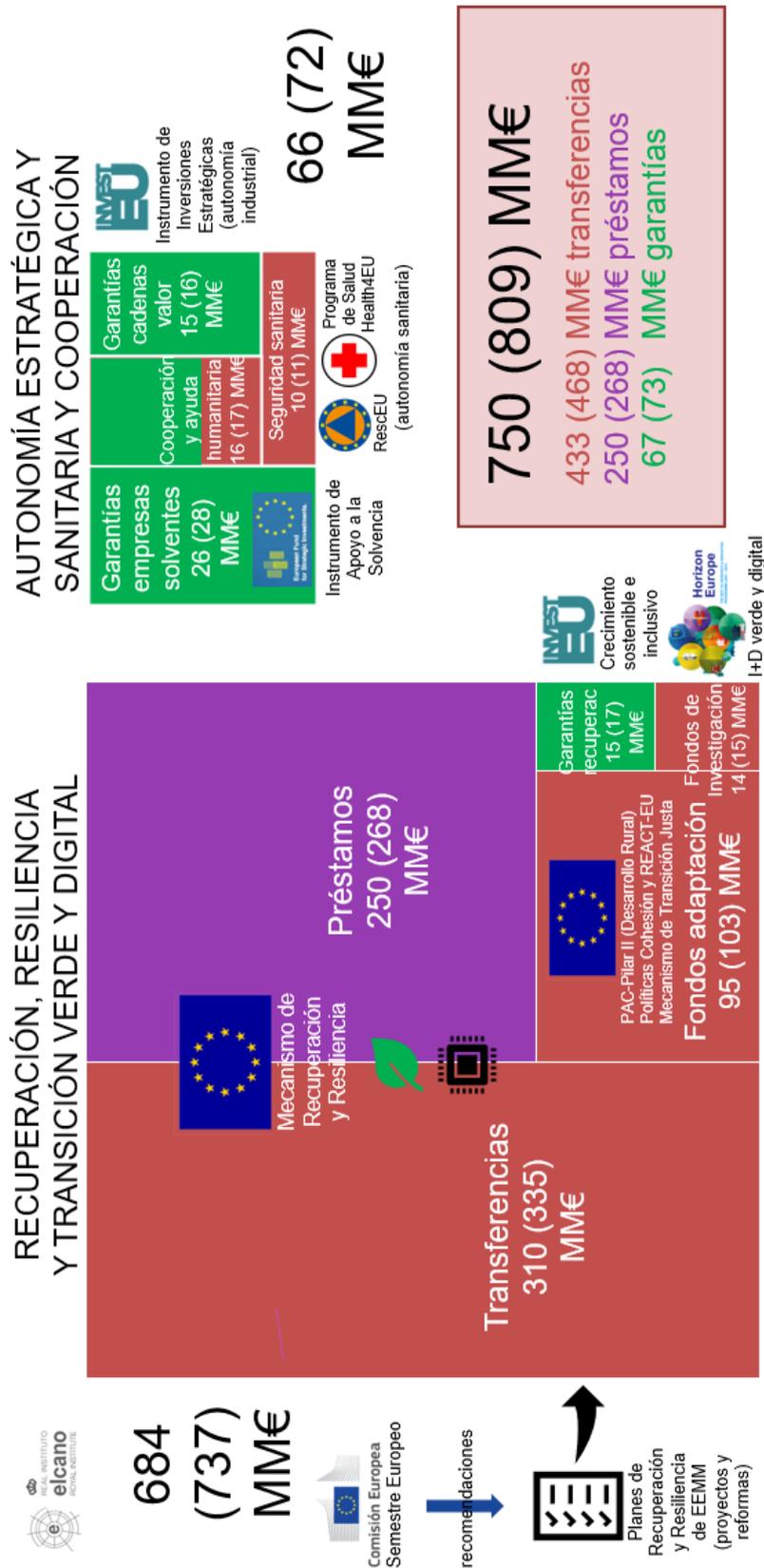
presupuesto como un refuerzo de 750.000 millones de euros, pero no durante toda la vigencia del MFP, sino sólo durante cuatro años, entre 2021 y 2024. No recogería tampoco las prioridades a largo plazo de la UE, sino que tendría un objetivo específico, la recuperación económica, aunque también la transformación a largo plazo y la resiliencia de las economías. No estaría financiado a corto plazo mediante la recaudación de recursos comunitarios, sino en la emisión de una deuda extraordinaria con cargo al presupuesto y que se repagaría en 30 años, entre 2028 y 2058, con la posibilidad de sustituir parte del esfuerzo de contribución por renta bruta nacional de los Estados miembros con nuevos recursos propios comunitarios, como un impuesto digital o un impuesto al carbono (entre otros). La distribución, además, de esos fondos, no estaría en función de las capacidades de los Estados ni en función de los criterios ordinarios, sino en función de lo afectados que se hayan visto los países durante la crisis.

Reparto por líneas presupuestarias

¿Cuáles serían las líneas de gasto de esos 750.000 millones en esos cuatro años? Hay muchas formas de agruparlas –todas arbitrarias–, pero podríamos distinguir dos grandes bloques: uno centrado en la recuperación mediante la transformación verde y digital (crecer transformando la economía en una economía moderna, sostenible y tecnológica, aportando fondos de investigación, dinero para reformas y proyectos y fondos para la adaptación social al cambio) y otro vinculada a la autonomía estratégica, con un componente de independencia tecnológica y sanitaria y que requiere empresas y cadenas de valor sólidas y solventes.

El más grande, de unos 684.000 millones de euros, se centraría en gastos para la recuperación económica y resiliencia de las economías y en la transición hacia una economía verde y digital. Este bloque constaría, en primer lugar, del nuevo Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, por un importe de 560.000 millones de euros –de los cuales 310.000 millones serían transferencias y 250.000 millones serían préstamos complementarios en caso de necesidad–, que financiaría reformas y proyectos de transformación verde y digital. El uso de sus fondos estaría condicionado a la presentación por parte de los Estados miembros de los denominados Planes de Recuperación y Resiliencia, que propondrían proyectos y reformas compatibles con las recomendaciones del denominado Semestre Europeo de la Comisión. Se trata fundamentalmente de financiar reformas estructurales y proyectos de transición verde y digital que hagan más resilientes a las economías. Este bloque se complementaría con 15.000 millones de euros en garantías para empresas con cargo al programa *InvestEU*, 14.000 millones en fondos para la investigación del programa *Horizon EU* en los ámbitos medioambiental y digital, 95.000 millones en fondos estructurales destinados a cubrir los costes sociales y regionales de transición, facilitando la cohesión en el ámbito del desarrollo regional (a través de los fondos de cohesión y *REACT-EU*), rural (a través del Pilar II de desarrollo regional la PAC) e industrial (a través del denominado Fondo de Transición Justa ya previsto en el *Green Deal*).

Figura 1. Distribución del Plan de Recuperación para Europa (cifras en miles de millones de euros constantes de 2018; entre paréntesis, en euros corrientes)



Fuente: elaboración propia.

En un segundo ámbito de gasto, de menor cuantía, habría 66.000 millones euros destinados a la autonomía estratégica y sanitaria, así como a la cooperación (teniendo en cuenta que, en un ámbito como el sanitario, no puede haber seguridad sin cooperación sanitaria). Para ello habría 26.000 millones en garantías para empresas solventes en sectores estratégicos con cargo al denominado Instrumento de Apoyo a la Solvencia dentro del Fondo de Inversiones Estratégicas Europeo del BEI, garantías que respaldarían participaciones de entidades nacionales en el capital de dichas empresas (lo que supone implícitamente admitir que había que hacer algo porque las grandes diferencias en ayudas públicas a empresas nacionales estaban distorsionando el mercado único, aunque se renuncia finalmente a la posibilidad de un instrumento de *equity* puramente europeo). Asimismo, habría 15 mil millones en garantías para reforzar y diversificar las cadenas de valor europeas con cargo al nuevo Instrumento de Inversiones Estratégicas (dentro de InvestEU). A esto habría que sumar 10.000 millones en programas de salud y autonomía sanitaria (EUR4Health) y protección civil (rescEU), más otros 16.000 millones para programas de vecindad, cooperación y ayuda humanitaria (11 de ellos en garantías).

En resumidas cuentas, el Plan de Recuperación para Europa supondrá un total de 750.000 millones de euros repartidos en 433.000 millones en transferencias, 250.000 millones en préstamos y 67.000 millones en provisión para garantías. Dicho Plan, sumado a un Marco Financiero Plurianual de 1,1 billones de euros, arrojaría un total de 1,85 billones de euros.

Es importante destacar que estas cifras están expresadas en euros constantes de 2018, algo habitual en las medidas plurianuales presupuestarias europeas. Si quisiéramos expresarlas en euros corrientes (es decir, actualizadas a una tasa del 2% según el artículo 6.2 del Reglamento 1311/2013 del Consejo de 2 de diciembre de 2013) el *Next Generation EU* ascendería a 809.000 millones de euros. Dentro de éste, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia supondría unos 603.000 millones (335.000 millones en subvenciones y 268.000 millones en créditos). El Marco Financiero Plurianual, por su parte, ascendería a 1,24 billones de euros, que sumado a *Next Generation EU* daría un total de 2,05 billones de euros (véase la Figura 2).

Figura 2. Líneas presupuestarias del Marco Financiero Plurianual reforzado y del Plan de Recuperación para Europa (Next Generation EU)

Líneas presupuestarias	MM de euros de 2018			MM de euros corrientes		
	MFP 2021-2027	NextGenEU 2021-24	Total	MFP 2021-2027	NextGenEU 2021-24	Total
1. Mercado Único, Innovación y Digitalización	140,7	69,8	210,5	158,4	76,0	234,4
Horizon Europe	80,9	13,5	94,4	91,2	14,6	105,8
Fondo InvestEU, del cual:	1,3	30,3	31,6	1,4	33,0	34,4
Refuerzo InvestEU para recuperación económica	0,0	15,3	15,3	0,0	17,0	15,3
Instrumento de Inversiones Estratégicas	0,0	15,0	15,0	0,0	16,0	15,0
Instrumento de Apoyo a la Solvencia (ESFI-BEI)	0,1	26,0	26,1	0,2	28,3	28,5
2. Cohesión y Valores	374,5	610,0	984,5	423,1	656,2	1.079,3
Fondos de Cohesión y REACT-EU	323,2	50,0	373,2	364,6	53,3	417,9
Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	0,8	560,0	560,8	0,9	602,9	603,8
del cual, préstamos	0,0	250,0	250,0	0,0	268,0	268,0
del cual, subvenciones	0,0	310,0	310,0	0,0	335,0	335,0
3. Medio Ambiente y Recursos Naturales	357,0	45,0	402,0	401,7	49,3	451,1
Política Agrícola Común (PAC)	333,3	15,0	348,3	375,0	16,5	391,4
de la cual, Pilar II (Desarrollo Rural)	75,0	15,0	90,0	84,3	16,5	100,7
Fondo de Transición Justa	10,0	30,0	40,0	11,3	32,8	44,1
4. Migración y Control de Fronteras	31,1	0,0	31,1	35,3	0,0	35,3
5. Resiliencia, Seguridad y Defensa	19,4	9,7	29,1	22,1	10,6	32,7
Mecanismo Europeo de Protección Civil (rescEU)	1,1	2,0	3,1	1,3	2,2	3,5
Programa de Salud (EUR4Health)	1,7	7,7	9,4	1,9	8,5	10,4
6. Países de Vecindad y resto del mundo	102,7	15,5	118,2	115,6	16,9	132,6
Vecindad, Desarrollo y cooperación internacional	75,5	10,5	86,0	85,0	11,4	96,4
Ayuda Humanitaria	9,8	5,0	14,8	11,0	5,5	16,5
7. Administración pública europea	74,6	0,0	74,6	84,2	0,0	84,2
TOTAL	1.100,0	750,0	1.850,0	1.240,4	809,0	2.049,4

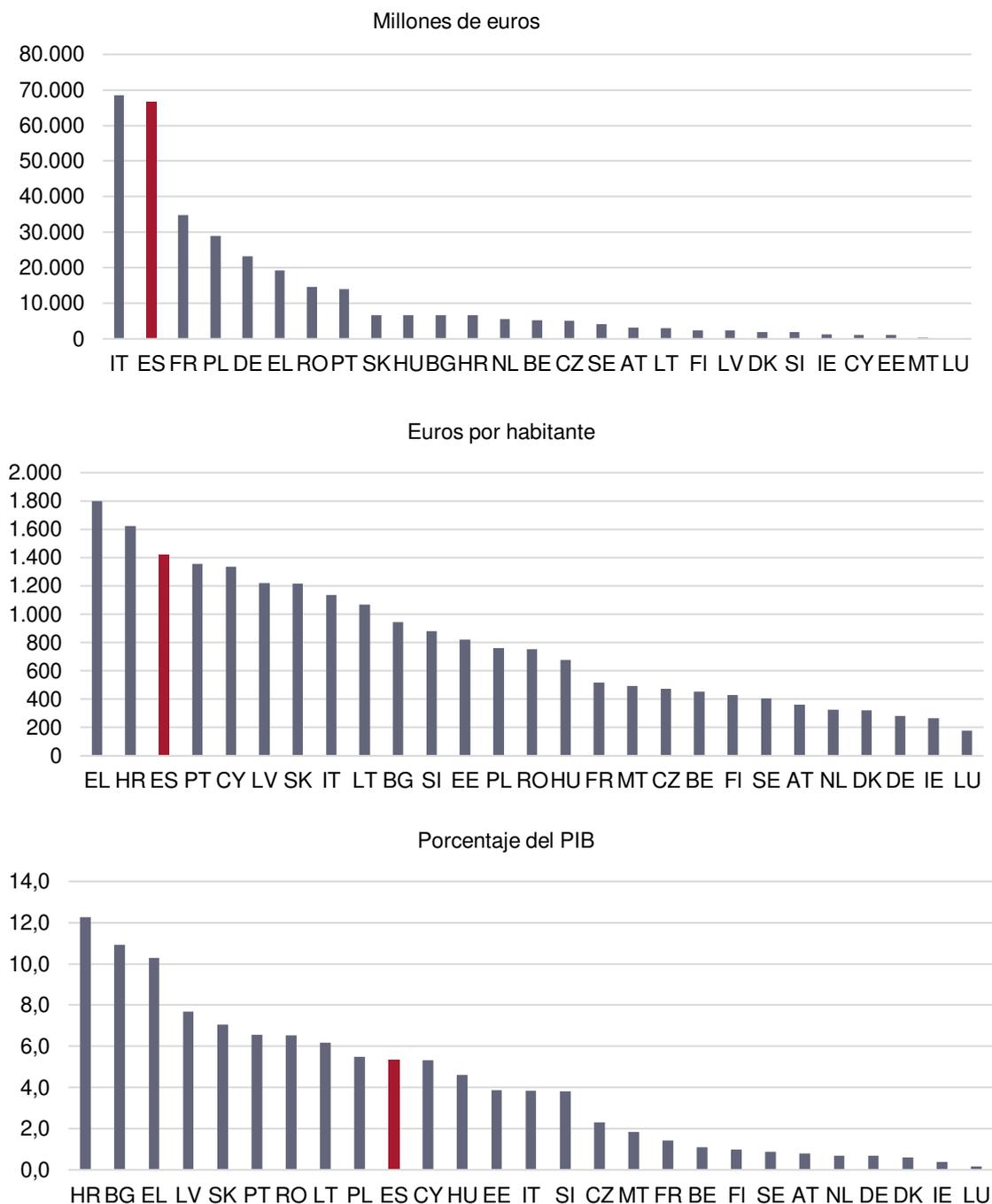
Fuente: Comisión Europea y elaboración propia.

Reparto entre Estados miembros

¿Cómo se repartirían estos fondos entre los Estados miembros? El problema de plantear repartos en una propuesta es que se corre el riesgo de generar un agrio debate mucho antes de la aprobación. La Comisión ha hecho una simulación de un posible reparto de los fondos en el documento de trabajo SWD(2020) 98 final, pero partiendo de numerosas hipótesis (incluyendo, por ejemplo, uso de garantías o préstamos) y por tanto con resultados demasiado sensibles a distintos parámetros.

Por eso resulta más apropiado centrarse en otro documento, el Anexo 1 de la Comunicación COM (2020) 408 final, en el que la Comisión se limita a avanzar un posible reparto del componente de subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (335.000 millones, en euros corrientes), el elemento más importante del *Next Generation EU*. Como muestra la Figura 3, de estas transferencias, España podría acceder a hasta 66.000 millones, sólo un poco menos que Italia, y casi el doble que Francia. Si expresamos estas cifras en euros por habitante vemos que el resultado para España es similar, aunque Italia es desplazada al octavo lugar, y los primeros receptores pasan a ser Grecia y Croacia. Si lo hacemos en porcentaje del PIB, los primeros receptores pasan a ser países del este de Europa –Hungría y Bulgaria–, seguidos de Grecia, Letonia, Eslovaquia, Portugal, Rumanía Lituana y Polonia, que desplazan a España al 10º lugar (y a Italia al 14º).

Figura 3. Distribución de las transferencias del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en euros corrientes)



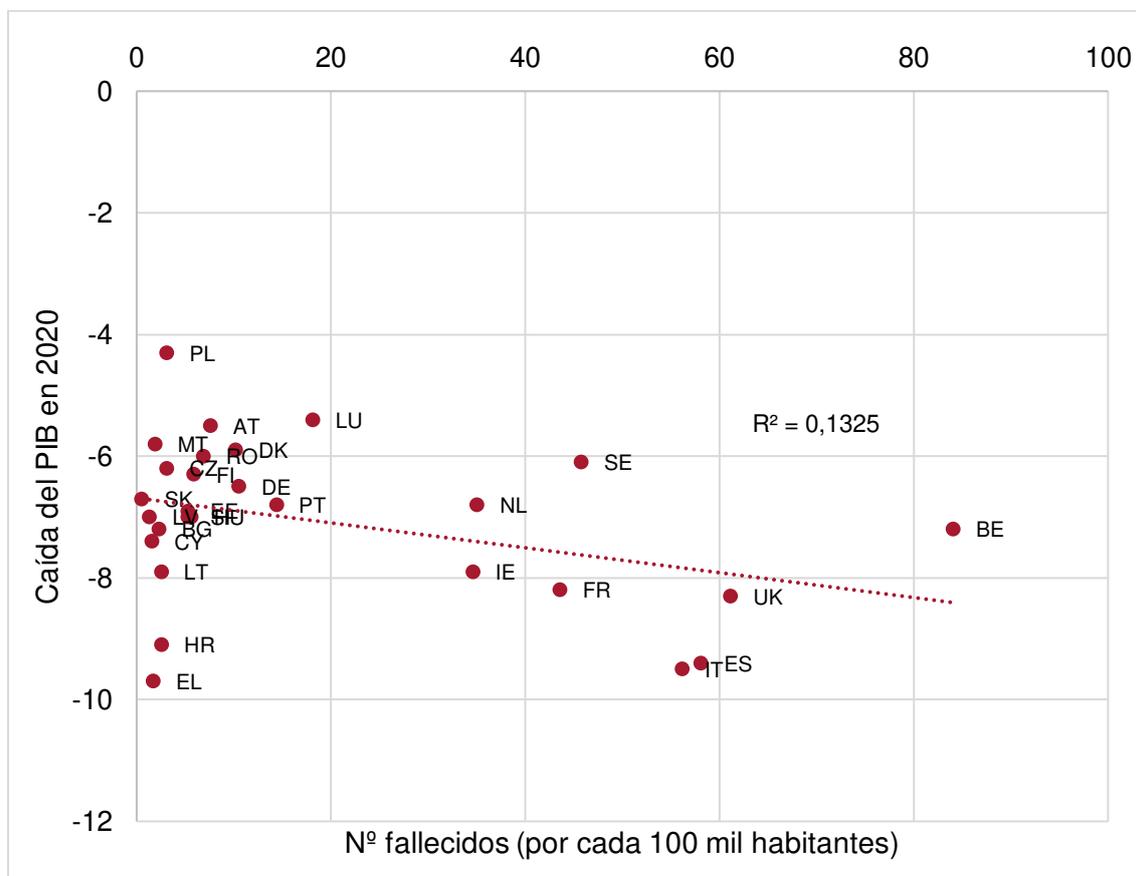
Porcentaje por Estado miembro

IT	20,45	EL	5,77	BG	1,98	SE	1,24	DK	0,56	MT	0,07
ES	19,88	RO	4,36	HR	1,98	AT	0,95	SI	0,55	LU	0,03
FR	10,38	PT	4,16	NL	1,68	LT	0,89	IE	0,39		
PL	8,65	SK	1,98	BE	1,55	FI	0,71	CY	0,35		
DE	6,95	HU	1,98	CZ	1,51	LV	0,70	EE	0,32		

Fuente: Comisión Europea y elaboración propia.

En todo caso, a la hora de analizar el impacto de la pandemia es preciso tener en cuenta que hay factores sociales (número de muertes por cada millar de habitantes) y factores económicos (como dependencia del turismo u otros servicios a los que perjudica el distanciamiento social, o situación relativa de partida). La propuesta de reparto de la Comisión atiende a la población, la tasa de desempleo relativa de cada Estado miembro (en comparación con la media de la UE en 2015-2019, con límites superior e inferior) y al PIB *per cápita*, y eso explica, por ejemplo, que países como Grecia y Croacia, con elevadas caídas de PIB en 2020 –y pese a haber resistido muy bien desde el punto de vista epidemiológico–, deban recibir bastantes fondos.

Figura 4. Previsiones de crecimiento en 2020 para la UE-27 y el Reino Unido y número de muertes por cada 100.000 habitantes



Fuente: Comisión Europea, Johns Hopkins University y elaboración propia.

Es muy importante insistir una vez más en que este Plan de Recuperación forma parte de una propuesta de la Comisión, que deberá ser debatida en el seno del Consejo, donde existe la posibilidad de bloqueo de los Estados miembros más reacios a la transferencia de fondos y el endeudamiento de la Unión. Una vez más, la gobernanza de la Unión en el ámbito de política fiscal va a resultar clave a la hora de la salida de esta crisis.

Conclusiones

En cualquier caso, la propuesta de Fondo de Recuperación para Europa de la Comisión ha de ser valorada de forma bastante positiva. Supone un impulso fiscal que, sin ser muy elevado en términos cuantitativos, tiene numerosas ventajas. De cara al resto del mundo y a los mercados, lanza el mensaje apropiado de que, en circunstancias extraordinarias, la UE está dispuesta a adoptar medidas extraordinarias, pues sólo así cabe calificar una emisión de deuda comunitaria por ese importe; se fija en el lado del activo, es decir, en el gasto necesario para impulsar la eurozona, y no en el pasivo, es decir, la capacidad financiera de cada país (lo que limitaría gravemente su potencia); centra su gasto en sectores de futuro como la transición verde y la transición digital, además de la reforma y resiliencia de las economías; evita un incremento a corto plazo de la deuda de los Estados miembros que podría dar lugar a fuertes tensiones en los mercados financieros internacionales; es temporal, de modo que no puede percibirse políticamente como una ocasión para imponer un modelo fiscal aún no acordado políticamente; es jurídicamente más sólido que otras formas de mutualización, ya que una deuda emitida con cargo a recursos nacionales podría ser cuestionada jurídicamente (por ejemplo, por el tribunal Constitucional alemán); tiene una gobernanza adecuada, al recaer la gestión del gasto en la Comisión y –sobre todo– no plantearse dentro de un marco intergubernamental, fuente inevitable de conflicto; y plantea una condicionalidad muy razonable, no impuesta a un Estado nacional a través de un MoU, sino como condicionalidad nacional asumida a nivel comunitario a través de las recomendaciones del Semestre Europeo.

Además, supone una magnífica ocasión para acometer una auténtica transformación estructural de países como España, mediante la financiación europea de reformas que resultará imprescindibles para preparar al país para las necesidades y desafíos de las próximas décadas, que pasan necesariamente por una transformación verde y digital, una administración ágil y moderna, unas finanzas sostenibles y una economía con independencia estratégica pero plenamente integrada en la economía mundial, sin ceder a la tentación de un peligroso proteccionismo.