

Next Generation EU: ¿Estamos preparados para recibir los fondos europeos?

Joan Rodríguez | Técnico comercial y economista del Estado de la próxima promoción de 2020.



Imagen: Reuters

Resumen

La pandemia de la Covid-19 ha provocado una crisis sin antecedente comparable en la historia reciente de nuestro país. La creación a nivel europeo del *Next Generation EU* busca reparar los daños económicos y sociales inmediatos a la vez que constituye una oportunidad para modernizar el tejido productivo, permitiendo la transformación sostenible y digital de España. No obstante, sus efectos dependerán de la capacidad de absorción de los fondos, de cómo se gasten y las reformas estructurales que se apliquen para acompañar dichas inversiones.

Introducción

La crisis causada por la pandemia de la Covid-19 será la mayor ocurrida en España desde el final de la Guerra Civil. Las proyecciones del Banco de España, publicadas en diciembre de 2020, preveían una caída del PIB entre el 10,7% y el 11,6% en 2020, y una recuperación entre el 8,6% y el 4,2% en 2021, en función del escenario epidemiológico de los próximos meses.

Para hacer frente a estos desafíos, se ha articulado

una amplia reacción de la política económica (fiscal, monetaria y financiera) tanto en el ámbito nacional como supranacional, en especial europeo. En particular, el 21 de julio el Consejo Europeo alcanzó un acuerdo político sobre el Marco Financiero Plurianual (MFP) y la creación del instrumento de recuperación de emergencia *Next Generation EU* (NGEU). Ambos fueron formalmente aprobados el pasado 17 de diciembre.

Por una parte, el MFP para el periodo de 2021-2027 está dotado con 1.074,3 miles de millones de euros constantes de 2018. Establece límites máximos de gasto para las grandes categorías de actuación de la Unión Europea (llamadas rúbricas). Según las estimaciones de la Comisión Europea, los desembolsos de los principales programas para España incluyen 20.886 millones de euros en política regional (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), 9.896 millones en política social (Fondo Social Europeo +) y 34.124 millones en política agrícola (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Regional).

Por otra parte, el fondo NGEU es un nuevo instrumento de carácter temporal y complementario al presupuesto europeo, creado con el doble objetivo de paliar los daños socioeconómicos de la pandemia y financiar

inversiones que permitan acelerar la transición digital y ecológica. Está dotado de un importe máximo de 750.000 millones de euros de 2018, cuyos desembolsos se harán operativos a través de transferencias directas (hasta 312.500 millones) y préstamos (hasta 360.000 millones) que se canalizarán en 7 programas de gasto. La mayor parte de los recursos (90% del total) van destinadas al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), creado para apoyar a las inversiones y reformas estructurales. Del resto, destacan los programas REACT-EU para inversiones a corto plazo en acciones de reparación de crisis y el Fondo de Transición Justa, que proporcionará ayudas para acelerar la transición hacia la neutralidad climática.

Como novedad, el NGEU será financiado mediante la emisión de deuda por parte de la Comisión Europea en los mercados financieros. Por ello, supone un avance muy relevante en el proceso de integración comunitario al constituirse como el primer elemento de compartición de riesgos en el ámbito fiscal, al financiarse mediante un instrumento de deuda común entre los Estados Miembros. Asimismo, tiene un componente redistributivo importante, dado que las transferencias del MRR se distribuirán entre los Estados miembros en función de tres criterios: el nivel de desempleo entre 2015-2019, la inversa del PIB per cápita y el porcentaje de población.

Principales cifras de NGEU y su aplicación en España

Del NGEU le corresponderán a España transferencias por un importe máximo de 77.800 millones de euros (algo más de 1.600 euros per cápita), distribuidos en 34.600 millones en 2021, 24.400 millones en 2022 y 18.800 en 2023¹. España va a ser el segundo país que más fondos reciba, después de Italia. En concreto, recibiría del MRR un total de 59.000 millones en transferencias y podría acceder a un volumen máximo

¹ El Gobierno prevé concentrar el esfuerzo de movilización de los cerca de 72 mm de euros de transferencias en los tres primeros años. La dotación definitiva del REACT-EU para 2022 se calculará en otoño de 2021. Para el MRR está confirmada la asignación del 70% del mismo. El 30% restante será objeto de actualización el 30 de junio de 2022 con los datos de cálculo actualizados a esa fecha.

de 80.000 millones en préstamos. El plazo para la ejecución será de un máximo de cuatro años en el caso de las reformas, y de seis en el ámbito de las inversiones. Asimismo, del fondo REACT-EU España recibirá 12.400 millones. El Gobierno ha anunciado que, por el momento, no espera acudir a las líneas de préstamos del programa.

“España va a ser el segundo país que más fondos reciba, después de Italia”

La información acerca del uso que España hará de los recursos del NGEU se halla contenida en dos documentos: el borrador del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y los Presupuestos Generales del Estado de 2021.

En primer lugar, el borrador del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia incluye el programa de reformas estructurales y proyectos de inversión para el período 2021-2026. Describe las líneas generales que guiarán el uso de los fondos del MRR basado en 4 líneas directrices (transición ecológica, digitalización, igualdad de género, cohesión social y territorial) y 10 políticas palanca. Del análisis de la información disponible los dos principales ejes (transición ecológica y digital) representan más del 70% de los esfuerzos presupuestarios, completados por una apuesta por la I+D, la educación y formación y el refuerzo de la inclusión social del territorio.



Imagen: Reuters

“La Comisión abonará el grueso de estas ayudas en función de la consecución de los objetivos e hitos del Plan. Por ello, la disponibilidad de los fondos está sujeta a condicionalidad”

La versión definitiva del Plan deberá remitirse a la Comisión Europea como condición necesaria para acceder a los fondos antes del 30 de abril de 2021². La Comisión evaluará dicho plan antes de desembolsar los fondos a los Estados Miembros sobre la base de un conjunto de criterios, entre los cuales destacan: coherencia con las recomendaciones específicas por país (*Country-specific recommendations*, CSR) del Semestre Europeo al Programa Nacional de Reformas de 2020, el refuerzo del potencial económico (crecimiento, creación de empleo y la resiliencia económica y social) y su contribución efectiva a la transición ecológica y digital. La prefinanciación prevista para el Plan será limitada (el 10%), de modo que la Comisión abonará el grueso de estas ayudas en función de la consecución de los objetivos e hitos del Plan. Por ello, la disponibilidad de los fondos está sujeta a condicionalidad. En concreto, deben incluirse inversiones y reformas en los siguientes 7 ámbitos temáticos (*flagsip areas*):

1. Activación: tecnologías limpias y renovables (apoyo a la instalación de potencia eléctrica renovable, inversiones en capacidad de electrolisis y transporte de hidrógeno renovable).

2. Renovación: mejora de la eficiencia energética de los edificios públicos y privados.

3. Carga y Repostaje: estaciones de carga y repostaje (vehículos eléctricos y de hidrógeno) y apoyo a la movilidad sostenible.

² La Comisión ha animado a los Estados miembros a que presenten sus Programas de Reformas y sus Planes de Recuperación y Resiliencia nacionales en un único documento integrado, que ofrecerá una visión general de las reformas e inversiones que el Estado miembro emprenderá en los años venideros, en consonancia con los objetivos del MRR.

4. Conexión: despliegue de servicios de banda ancha rápida, incluidas redes de fibra y 5G.

5. Modernización: digitalización de la Administración y los servicios públicos, incluidos los sistemas judicial y sanitario.

6. Ampliación: doblar la producción de semiconductores en Europa y doblar el porcentaje de empresas que utilizan servicios en la nube avanzados.

7. Reciclaje y Perfeccionamiento Profesionales: aumento de las competencias digitales, incluida la adaptación de los sistemas educativos.

En segundo lugar, los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2021, aprobados el pasado 22 de diciembre, concretan las prioridades del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Recogen gastos a cargo del NGEU por 26.634 millones (el 2,2% del PIB previsto) que comprenden 24.198 millones del MRR y 2.436 millones de REACT-EU. Asimismo, las Comunidades Autónomas (CCAA) dispondrán 8.000 millones adicionales de REACT-EU. El volumen de fondos que va a recibir nuestro país es muy relevante si tomamos como referencia que el total de inversión pública realizado en 2019 fue de 25.000 millones.

En línea con las prioridades del Plan, los PGE incluyen las siguientes asignaciones del MRR:

1) Ministerio para la Transición Ecológica y para el Reto Demográfico (6.805 millones) para infraestructuras eléctricas renovables, redes inteligentes y almacenamiento. Además, se diseñarán hojas de ruta para nuevas energías limpias (como el hidrógeno).

2) Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (4.982 millones) para la rehabilitación de viviendas, movilidad sostenible y la construcción de infraestructuras.

3) Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (3.654 millones) en digitalización del tejido productivo y de la Administración en línea con la agenda España

Digital 2025.

4) Ministerio de Educación y Formación Profesional (1.853 millones) en formación profesional.

5) Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (1.708 millones) en apoyo al tejido productivo.

6) Ministerio de Trabajo y Economía Social (1.167 millones) en modernización de las políticas activas de empleo y de la formación profesional.

7) Ministerio de Ciencia e Innovación (1.102 millones) para investigación pública y privada.

8) Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (917 millones).

9) Ministerio de Sanidad (507 millones).

“Si bien el Estado coordinará la planificación del gasto, una parte muy significativa de su ejecución recaerá directamente sobre las CCAA, añadiendo una complejidad adicional”

No obstante, si bien el Estado coordinará la planificación del gasto, una parte muy significativa de su ejecución recaerá directamente sobre las CCAA, añadiendo una complejidad adicional. Y es que del total del MRR 10.793 millones se transferirán a las CCAA y 1.489 a las Entidades Locales en ámbitos como vivienda, inversiones medioambientales y políticas educativas.

Por su parte, los fondos de REACT-EU formarán parte del presupuesto del Ministerio de Sanidad, que los destinará a la adquisición de vacunas para el conjunto del país, un Plan de Reforzamiento de la Atención Primaria y a un Plan de Renovación de Tecnologías Sanitarias. Asimismo, los fondos adicionales de REACT-EU para las CCAA se destinarán a proporcionar a actuaciones extraordinarias en el ámbito de la sanidad, la educación y la formación en clave presencial y digital.

Oportunidad única para España

El uso de esa financiación representa una oportunidad única para España, superior al proceso de transformación económica producido a raíz de la creación del Fondo de Cohesión a mediados de la década de los 90. En este sentido, los efectos de NGEU dependerán de la capacidad de ejecución de los fondos, de cómo se inviertan y las reformas estructurales que se realicen para reducir los obstáculos que limitan el crecimiento potencial del país.

“El uso de esa financiación representa una oportunidad única para España, superior al proceso de transformación económica producido a raíz de la creación del Fondo de Cohesión”



Imagen: EFE

Primero, la gestión de dichos fondos supone un reto muy relevante para el sector público, donde la totalidad de los fondos deben estar ejecutados antes de 2026³. La experiencia reciente en la ejecución de los fondos estructurales y de inversión europeos dentro del MFP 2014-2020 pone de relieve la magnitud del reto al que se enfrentan las Administraciones Públicas⁴. En particular, en 2019 tan sólo había licitado el 72% de los fondos totales, y ejecutado el 33%. Por ello, existen dudas sobre la capacidad de las Administraciones Públicas para seleccionar y ejecutar proyectos de inversión por un volumen tan elevado en unos plazos tan cortos como los anunciados. No obstante, en contraposición a los fondos estructurales, los fondos de NGEU pueden utilizarse de forma más flexible (es posible planificar dónde invertir siempre que las políticas se alineen con los objetivos marcados por la Comisión) y al mismo tiempo hay voluntad de invertir en sectores con capacidad productiva ya instalada.

“Existen dudas sobre la capacidad de las Administraciones Públicas para seleccionar y ejecutar proyectos de inversión por un volumen tan elevado en unos plazos tan cortos como los anunciados”

Por otro lado, el Gobierno, consciente de este reto, ha aprobado el Real Decreto-ley 36/2020 por de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Entre las medidas aprobadas se centraliza en el Consejo de Ministros la planificación del gasto (con una nueva Comisión Interministerial), se crea un mecanismo de cooperación entre Administraciones (una Conferencia Sectorial), se simplifican los procedimientos de contratación administrativa, se prevé una nueva

3 El 70% de los 77.000 millones en transferencias deberá estar comprometido antes de finales de 2022.

4 Los fondos estructurales y de inversión europeos incluían los siguientes 5 fondos del Marco Financiero Plurianual 2014-2020: Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo, Fondo de Cohesión, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, Fondo Europeo Marítimo y de Pesca.

figura de colaboración público-privada (los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica, o “PERTE”) y se acortan los plazos de resolución.

Aun así, resulta necesario mejorar la eficiencia de la gestión pública en materia de contratación, en la línea apuntada por las CSR donde se señala la necesidad de “mejorar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y reforzar el marco de contratación pública para respaldar la recuperación de forma eficiente”. Según ha señalado Hidalgo (2020), sería necesario planificar teniendo en cuenta la capacidad administrativa, crear equipos especializados en contratación pública, crear oficinas de gestión centralizada de licitaciones para aprovechar la reducción de costes de centralizar parte de la gestión de los recursos en determinados centros administrativos⁵. Asimismo, se ha cuestionado la centralización del gasto en el Ejecutivo, apuntando la necesidad de crear una agencia independiente encargada de gestionar y supervisar los proyectos. Finalmente, resulta imperativo establecer un mecanismo de evaluación sistemático, independiente y coordinado de dichos fondos, que podría ser realizado por parte de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF), quién ha venido desarrollado recientemente la evaluación de determinadas partidas de gasto público (*spending reviews*).

Segundo, la efectividad de NGEU dependerá de en qué proyectos se inviertan las ayudas. Del análisis de los PGE se observa que el 20,1% de los fondos se destinarán a operaciones corrientes (gastos corrientes en bienes y servicios y transferencias corrientes), siendo las inversiones el 7,1% del total y las transferencias de capital del 72,6%. En términos de su destino por funciones, más del 50% de los fondos se dedicarían a ayudas a la inversión en la industria y en el sector energético, a la mejora de infraestructuras y a la inversión en investigación, desarrollo e innovación.

Así, dado que gran parte de los recursos se destinarán al pago de inversiones del sector privado (transferencias de capital), la selección y la planificación de los proyectos por parte de las diferentes Administraciones

5 En 2019, casi 8.000 entidades diferentes licitaron algún tipo de contratación pública en el conjunto de las Administraciones españolas.

debe ser riguroso. Ello puede resultar particularmente complejo, dado el elevado volumen de recursos y los reducidos plazos de ejecución. En este contexto, la colaboración público-privada, la competencia entre los distintos proyectos o la selección en base a criterios técnicos y económicos, son elementos cruciales.

Tercero, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia deberá demostrar cómo las inversiones harán frente efectivamente a los retos señalados en las CSR, vinculando inversiones y reformas. En concreto, en el último ciclo del Semestre Europeo apuntó que los ámbitos prioritarios de reforma para nuestro país eran:

1) Fortalecimiento del sistema sanitario: aumento del nivel de inversión en infraestructuras físicas, aumento de la plantilla, reducción de las disparidades regionales entre CCAA (en materia de gasto, recursos físicos y personal) y mejora de la coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

2) Mejora del funcionamiento del mercado de trabajo: reducción del desempleo y temporalidad a través de la revisión del sistema de incentivos a la contratación (en particular para los jóvenes), ofrecer cualificaciones técnicas para las transiciones ecológica y digital, refuerzo del sistema educativo y la mejora de la formación profesional.

3) Medidas de liquidez y financiación a PYMEs en apoyo al tejido productivo: acelerar los pagos contractuales efectuados por las Administraciones, reducción de las cargas administrativas y ofrecer unos servicios públicos digitales eficientes.

4) Promover la inversión: anticipar los proyectos de inversión pública que se encuentran



Imagen: Euronews

en una fase avanzada de desarrollo y promover la inversión privada para favorecer la doble transición digital y ecológica.

5) Refuerzo del sistema nacional de investigación e innovación.

6) Reducción de la desigualdad: financiación del ingreso mínimo vital, mejora de la coordinación de los programas autonómicos existentes.

7) Reformas regulatorias: estrategia global nacional de contratación pública, garantizar la unidad de mercado y la reforma de los procedimientos de insolvencia.

Para ello, el Gobierno ha anunciado el refuerzo de la agenda de reformas recogida en la Agenda del Cambio presentada en 2019. Dichas reformas permitirán encarar la transformación económica y facilitar la reasignación de recursos hacia los nuevos sectores. En esta línea, como ha señalado el Gobernador del Banco de España (2021), cualquier estrategia de reformas estructurales debe partir de la constatación de tres problemas estructurales que limitan el crecimiento potencial: el escaso crecimiento de la productividad, la elevada tasa de paro y el elevado nivel de desigualdad. Por ello, los fondos europeos no sólo deben destinarse a inversiones, sino que podrían ser útiles para financiar algunas de las reformas estructurales.

Conclusiones

Como conclusión, el instrumento NGEU es una oportunidad única para potenciar la recuperación económica tras la pandemia, lograr una transformación estructural de la economía española y permitir la corrección de los principales problemas estructurales de nuestro país. No obstante, la historia demuestra que constituye un reto fundamental. Para que el NGEU maximice sus efectos positivos es necesaria una reforma de las Administraciones Públicas, que los recursos sean asignados mayoritariamente a proyectos empresariales con un impacto elevado sobre el capital humano y tecnológico de la economía y una agenda amplia de reformas estructurales en línea con las recomendaciones específicas.

“Para que el NGEU maximice sus efectos positivos es necesaria una reforma de las Administraciones Públicas, que los recursos sean asignados a proyectos empresariales con impacto sobre el capital humano y tecnológico y una agenda de reformas estructurales”

Finalmente, conviene destacar que la respuesta europea a la pandemia ha incluido otras actuaciones relevantes con impacto en nuestro país como las medidas desplegadas por el Banco Central Europeo que ha incluido nuevos programas de compras de activos (en especial deuda pública), provisión de financiación a largo plazo a las entidades financieras y flexibilización del marco del colateral. Por otro lado, la creación de la triple red de seguridad (para trabajadores, empresas y deuda soberana) aprobada por el Eurogrupo en mayo de 2020, que incluyó la creación del SURE (Instrumento de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia), el Fondo de Garantía del BEI, destinado al sector privado, y una nueva línea de acceso precautorio del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) para financiar gastos sanitarios. En concreto, nuestro país ha solicitado un préstamo al SURE para financiar los esquemas de apoyo al empleo (21.000 millones de euros destinados a pagar los ERTes de los cuales 9.979 millones se percibieron en 2020).

Para saber más

HIDALGO, MANUEL (2020). Cinco propuestas para una mejor absorción de los Fondos Europeos. EsadeEcPol, Policy Brief #3

HERNÁNDEZ DE COS, PABLO (2021). La necesidad de una estrategia ambiciosa de reformas estructurales. Disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/IntervencionesPublicas/Gobernador/Arc/Fic/hdc120121.pdf>

Libro amarillo de los Presupuestos Generales del Estado de 2021. Disponible en: <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PGE/ProyectoPGE2021/Documents/LIBROAMARILLO2021.pdf>

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (2020). España Puede. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2020/espana-puede.aspx>

Recomendaciones del Consejo Europeo al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España: Disponible en: https://ec.europa.eu/info/publications/2020-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_en

XIFRÉ, RAMON (2020). El plan NGEU en España: retos estructurales y revisión de propuestas. Cuadernos de Información Económica 279, pp. 11-20.



Imagen: EFE

Síguenos en



hola@clubtocqueville.com
www.clubtocqueville.com

El Club Tocqueville no se identifica necesariamente con las opiniones expresadas en los textos que publica.
© Club Tocqueville y los autores.