



Visión vasca para un Plan de Recuperación de la UE

Contexto

La pandemia del COVID19 merece para las autoridades europeas la consideración de «circunstancia inusual que escapa al control de las administraciones públicas». Conscientes desde el primer momento de la gravedad y excepcionalidad de la situación, las instituciones europeas han reaccionado rápido y han adoptado con inusual agilidad la flexibilidad necesaria para afrontar tanto la crisis sanitaria como las consecuencias económicas y sociales que la misma está ocasionando.

Recientemente se ha dado a conocer el impacto de dichas consecuencias económicas. Así, Eurostat ha difundido la estimación para el conjunto de la zona del euro y de la Unión Europea. En el primer caso, la caída respecto al trimestre anterior es del 3,8% y en el segundo del 3,5%. Las respectivas tasas interanuales son del -3,3% y del -2,7%. La contracción en el caso del Estado español resulta aún más intensa al registrarse una caída intertrimestral para la economía española del 5,2%, que es del 4,1% en tasa interanual. Cifras todas ellas sin precedentes en la historia reciente de las economías europeas. Al otro lado del Atlántico la situación no es mejor. El ciclo expansivo más largo de la historia reciente de Estados Unidos ha terminado con una caída intertrimestral del 4,8%, aunque en este caso, la tasa interanual es todavía ligeramente positiva (0,3%)

Teniendo en cuenta que las consecuencias de las medidas de confinamiento sobre la economía se han dado tan solo en las dos últimas semanas del primer trimestre, los datos del segundo trimestre ahondarán aun más en esta contracción histórica de las economías del mundo.

Las principales instituciones de la UE, sin esperar a conocer estos datos, han lanzado importantes actuaciones en términos tanto cuantitativos como cualitativos para mitigar estas consecuencias económicas. Destacan entre las mismas:

- La actuación del BCE con su programa de adquisición de deuda para evitar escalada de primas de riesgo de deuda de países de la UE por importe que asciende a 750.000 millones de euros;
- Los dos programas lanzados por la Comisión Europea CRII y CRII+, (“*Coronavirus Response Investment Initiative*”) que, en una respuesta ágil y eficaz, han permitido destinar los fondos de cohesión pendientes de ejecutar del periodo 2014-2020 a afrontar los gastos sanitarios y económicos derivados de la crisis;
- La aprobación en el Eurogrupo del pasado 9 de abril y posterior confirmación por parte del Consejo Europeo de 23 de abril, de 540.000 millones de euros en líneas de liquidez para los Estados (a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad), para las empresas (a través del Banco Europeo de Inversiones) y para evitar despidos masivos (a través del Nuevo Programa SURE).



No obstante, la propia Comisión Europea reconoce que, dado el tamaño limitado del presupuesto de la UE, la respuesta principal procederá de los presupuestos de los Estados miembros. En este sentido, la Comisión Europea adoptó el pasado 19 de marzo un Marco Temporal que permite a los Estados miembros utilizar plenamente la flexibilidad prevista en las normas sobre ayudas estatales con el fin de respaldar la economía en el contexto del brote de COVID-19. Este Marco Temporal fue revisado el 3 de abril ampliando los tipos de ayuda autorizados.

Dicho Marco toma como referencia lo que al respecto indica el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) en su artículo 107. Así, bajo la excepción recogida en este apartado 3, punto b del citado artículo 107 del TFUE, el Marco Temporal contempla cinco tipos de ayuda:

- Subvenciones directas, ventajas fiscales selectivas y anticipos;
- Garantías estatales para préstamos concedidos por bancos a empresas;
- Préstamos públicos bonificados a las empresas;
- Salvaguardias para los bancos que canalizan la ayuda estatal a la economía real;
- Seguro de crédito a la exportación a corto plazo.

El 3 de abril se procedió a la ampliación de los tipos de ayuda autorizados, incluyendo:

- Apoyo a la investigación y desarrollo en materia de coronavirus (I+D);
- Apoyo a la construcción y mejora de laboratorios de ensayos;
- Apoyo a la fabricación de productos que sirvan para combatir el brote de coronavirus;
- Apoyo específico en forma de aplazamiento del pago de impuestos o de suspensiones de las cotizaciones a la seguridad social;
- Apoyo específico en forma de subsidios salariales para los trabajadores;

Sin embargo, la desigual capacidad de los Estados de la Unión para desplegar este tipo de “bazocas” generará nuevas distorsiones entre países debilitando el mercado interior. En efecto, al hacer recaer el peso de la respuesta principal en los Estados, existe un riesgo claro de quiebra del mercado interior. La aplicación de dicho Marco Temporal agudizará las asimetrías entre países en función de la capacidad que éstos tengan de asumir nuevos déficits, recurrir a nueva deuda, etc. Unas asimetrías que además se verán reforzadas por el impacto desigual con el que la crisis sanitaria golpea a los diferentes Estados de la UE (medida en términos de ingresos en hospitales, ingresos en UCI y personas fallecidas, y sus correspondientes ratios en términos de población). Del mismo modo, la estructura productiva de los Estados y su especialización sectorial condicionará el impacto económico y social de la crisis sanitaria, en tanto en cuanto, las medidas de confinamiento y desescalada posterior al mismo incidirán de forma desigual.

Todas estas consideraciones conducen a la necesidad de un segundo nivel de respuesta por parte de las instituciones europeas. Así, con el objeto de reforzar el mercado interior en el medio plazo resulta imprescindible la adopción de un Plan de recuperación



europeo. Un Plan de recuperación que permita hacer frente a la fuerte contracción de la economía europea en su conjunto y que favorezca la restitución del mercado interior que, a consecuencia de las medidas como el Marco Temporal y otras relacionadas con la pandemia, resultará debilitado y fragmentado. Este Plan de recuperación habrá de favorecer un crecimiento sostenible e inclusivo, reforzando la capacidad de resiliencia de los territorios de la UE, atendiendo prioritariamente a los Estados y regiones (NUTS 1 y 2) más perjudicados según los siguientes criterios:

1. menor capacidad de maniobra presupuestaria,
2. grado de afectación de la pandemia y
3. peso relativo de los sectores productivos más afectados por las consecuencias económicas del confinamiento.

No se trata únicamente de una cuestión de solidaridad para con los Estados y regiones más expuestos en virtud de los tres criterios anteriores, sino de salvaguardar el mercado interior. En este sentido, se trataría de no ahondar más en los desequilibrios y las asimetrías que erosionan el correcto funcionamiento del mercado único en general y del euro en particular. Además, estas asimetrías terminan exacerbando los populismos y pueden tener una incidencia real en el volumen de las inversiones extranjeras directas en infraestructuras y, por ende, en ámbitos estratégicos de la UE, poniendo en riesgo el futuro del proyecto europeo.

Las interdependencias dentro del mercado interior son de tal magnitud que, en el contexto actual de guerras comerciales, lucha contra el cambio climático y transición digital y demográfica, podrían conducir a una fractura del mercado interior que acabará erosionando de manera irreversible los fundamentos de la Unión Europea.

Las interdependencias en el seno de la Unión Europea evidencian la mutua necesidad de todos los países entre sí. Así, cabría destacar:

1. que un euro menos apreciado ha favorecido a los países exportadores;
2. que la Política de Cohesión ha beneficiado a los países a través de dos vías: por un lado, por las transferencias recibidas y, por otro, por el efecto en la ampliación del mercado interior;
3. que la UEM ha incentivado políticas crediticias favoreciendo a los países excedentarios que han aprovechado los diferenciales de las primas de riesgo de los países deficitarios para colocar sus capitales en condiciones de mayor rentabilidad.

La gravedad del momento actual exige que un proyecto integrador e interdependiente como el europeo persiga la puesta en marcha de políticas que refuercen el ecosistema de la Unión.



Características del Plan de Recuperación de la UE: una combinación proporcionada entre transferencias y préstamos.

Teniendo en cuenta lo expuesto, el Plan de recuperación para Europa debería desarrollarse con la finalidad de garantizar y reforzar el funcionamiento del mercado interior.

Esto exige equiparar las capacidades de intervención de los diferentes países tomando en consideración los tres criterios anteriormente mencionados (menor capacidad de maniobra presupuestaria, grado de afectación de la pandemia y peso relativo de sectores productivos más afectados por las consecuencias económicas del confinamiento) que determinarían el grado de acceso al Fondo de recuperación.

Para ello, es necesario disponer de una combinación de transferencias y de préstamos que permita compensar los desequilibrios generados en la primera fase de respuesta y atender con mayor intensidad a los países con mayor afectación sanitaria, económica y social.

Los países de la UE han sido golpeados por la pandemia de manera desigual y los efectos en sus economías son también dispares. Sin embargo, la mayoría de los Estados se han visto obligados a *inducir un coma* a sus economías. De la misma manera que los pacientes afectados por la COVID-19 han precisado de una atención sanitaria acorde a su grado de afectación, las economías europeas también han de recibir una atención en consonancia a la naturaleza y gravedad del impacto sufrido. Y así como que no hay paciente infectado que se cure con paracetamol que pueda sentirse discriminado por que otro lo haya hecho gracias a un respirador, ningún Estado de la UE recuperado mediante concesión de préstamos debiera considerarse discriminado por que otro haya tenido que recurrir a transferencias. Esa debiera ser la virtuosidad de la UE.

Además, este Plan de recuperación debería alinearse (y condicionarse el acceso al mismo) con los dos grandes ejes de actuación para la próxima década, a saber, el Nuevo Pacto Verde y la Transición Digital para la UE, dos retos globales que exigen respuestas locales.

Nuevo mecanismo de transferencias 2021-2024

El mayor plan de transferencias existente hasta la fecha para Europa, el Plan Marshall (1948-1951), ascendió a 230.000 millones de dólares actuales¹. El nuevo mecanismo de transferencias debería ser ambicioso y alcanzar una dotación equivalente al esfuerzo de aquél. Debería tratarse de un programa de transferencias en forma de subvenciones a fondo perdido para el periodo 2021-2024. Su distribución por países y regiones (NUTS 1 y 2) vendría determinada por los tres factores señalados anteriormente: capacidad de

¹Los 13.000 millones de 1948 equivalen a 140.000 millones de dólares en 2020. Si además tenemos en cuenta que aquella cantidad suponía algo más de 500 euros por habitante (sumando los habitantes de los 18 países beneficiarios de dicho plan) eso equivaldría a un total de 230.000 millones de euros en la actual UE-27.



maniobra presupuestaria, grado de afectación de la pandemia y peso relativo de los sectores productivos más afectados.

Adicionalmente, habría que considerar que la fiscalidad de los países beneficiarios no haya favorecido la existencia de paraísos fiscales.

El Nuevo Plan de transferencias financiaría inversiones y actuaciones relacionadas con el Pacto Verde de la UE y sus correspondientes réplicas en los Estados y regiones de la UE (NUTS 1 y 2) así como la transformación digital. El impulso a ambas transformaciones debería garantizar en cualquier caso un crecimiento inclusivo dentro de cada Estado y entre los Estados miembros de la UE-27.

Nuevo Plan de Inversiones 2021-2024

Simultáneamente, se articularía un *Nuevo Plan de Inversiones* (en su primer diseño, en forma del denominado Plan Juncker y sus subsiguientes denominaciones INVEST EU, alcanzó un presupuesto de 315.000 millones de euros). Dicho Plan podrá apalancar tanto iniciativas públicas como privadas. En el caso de las iniciativas públicas, dichos créditos no computarían a los efectos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En coherencia con el *Nuevo Plan de transferencias*, las empresas europeas con sedes en paraísos fiscales de fuera y de dentro de la UE no podrían beneficiarse de la línea de créditos de este *Nuevo Plan de Inversiones*. Del mismo modo, todas las iniciativas públicas, privadas o público-privadas tendrían como finalidad abordar los retos relativos al Pacto Verde de la UE y la Transición digital.

Un Nuevo Plan de Recuperación con dos instrumentos (transferencia y préstamos) alineados con los Fondos de la política de Cohesión y en el marco del Marco Financiero Plurianual Plus (2021-2027)

El lanzamiento del Plan de recuperación consistente en transferencias y préstamos, exige una apuesta ambiciosa para incrementar el presupuesto de la UE al menos hasta el 2% de su Renta Nacional.

Con el fin de que el Plan de Recuperación esté alineado con el MFP 2021-2027 en general y con los Fondos de la Política de Cohesión en particular, se plantea la necesidad de perseguir un alto grado de coordinación y de coherencia entre ambos instrumentos, ya que comparten los objetivos de cohesión territorial, económica y social de la Unión Europea.

La gravedad del momento exige una respuesta ambiciosa por parte de la UE (y de sus miembros) que se enfrenta al reto más importante desde su fundación. Por ello, es necesaria una respuesta inteligente y audaz que tenga en cuenta el interés común europeo y ofrezca una solución *ecosistémica* que reconozca las interdependencias crecientes entre sus miembros en una coyuntura extraordinaria como la actual.



Es precisa una respuesta que reconcilie a la ciudadanía de la UE con un proyecto que, lejos de mostrarse agotado, sea capaz de ofrecer soluciones que separadamente resultarían imposibles de alcanzar. De nada sirve que un país de forma aislada avance por la senda de la sostenibilidad si el resto de sus socios no lo hacen. Avanzar así solo significa ir rápido para no llegar muy lejos. Avanzar de forma colectiva supone quizás avanzar más lentamente, pero asegurando que se llegará más lejos.