

Next Generation EU: una oportunidad de oro para la economía española

- El Fondo de Recuperación europeo NGEU tiene una dotación elevada y puede tener un impacto macroeconómico importante para la economía española.
- Las líneas generales del Plan de Recuperación presentado por España reflejan la voluntad de acelerar las inversiones y delinear una serie de áreas de actuación relevantes. No se conocen por ahora los proyectos concretos ni los mecanismos de gobernanza para su selección y seguimiento.

Dotación: cifras mareantes

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) presentado por el Gobierno para canalizar los fondos europeos del Fondo de Recuperación Next Generation EU (NGEU) ha suscitado mucho interés. Se trata de un primer esbozo con las líneas maestras, aunque el Plan definitivo se deberá remitir a la Comisión Europea antes del 30 de abril de 2021 con una aprobación entre dos y tres meses después de la entrega.¹ Tales líneas maestras presentan prioridades como infraestructuras, construcción en clave sostenible y de rehabilitación de viviendas, telecomunicaciones, energía... (véase el primer gráfico con los principales epígrafes) bien alineadas con los objetivos fijados por la Comisión Europea (principalmente inversión verde y digitalización), aunque todavía no se concretan los proyectos y sus hitos asociados. En este artículo intentamos separar el grano de la paja y valorar las oportunidades que puede suponer el plan para nuestra economía.

La dotación ciertamente impresiona: España podría recibir hasta 140.000 millones de euros entre 2021 y 2026 entre transferencias no reembolsables y préstamos. De hecho, el Gobierno pretende solicitar en 2021-2023 los aproximadamente 72.000 millones de euros que representan la totalidad de transferencias no reembolsables² y dejar los préstamos para más adelante. Son unas cantidades muy importantes: basta recordar como referencia que la inversión pública en España en 2019 fue de 25.000 millones.

El Gobierno espera ejecutar 26.634 millones de euros en 2021.³ Aunque el primer pago de la Comisión Europea (un 10% de las transferencias, unos 5.900 millones de euros) no se espera hasta mediados de 2021, el Gobierno prevé anticipar los fondos para acelerar las inversiones.

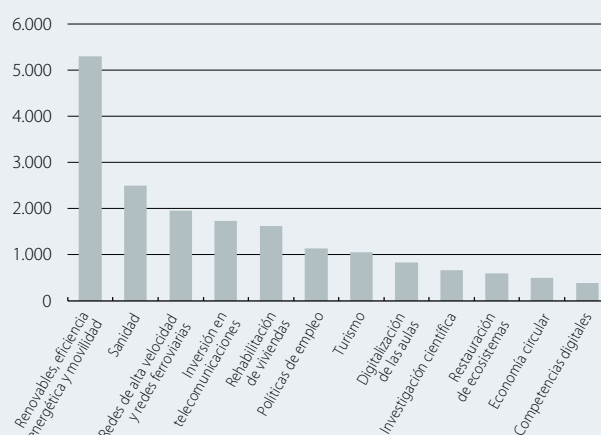
1. Una vez recibido, la Comisión tendrá hasta dos meses para valorarlos y recomendar su aprobación al Consejo Europeo, que a su vez tendrá un máximo de cuatro semanas para aprobarlos.

2. En 2021-2022, ya hay comprometidos 43.480 millones del Mecanismo de Recuperación y 12.500 de REACT-EU; en 2023, la cantidad a recibir dependerá de la caída del PIB en 2020 y 2021. Usando previsiones de la Comisión, serían 15.688 millones en 2023 para un total de 72.000 millones en los tres años.

3. En concreto, los Presupuestos Generales del Estado para 2021 incluyen 26.634 millones para el Plan de Recuperación: 2.436 millones del REACT-EU y 24.198 millones del MRR. A estos, hay que sumar 8.000 millones de REACT-EU que irán a los presupuestos autonómicos.

España: principales epígrafes de gasto del NGEU presupuestados en 2021

(Millones)



Fuente: CaixaBank Research, a partir de datos del Proyecto de Presupuestos 2021.

Ejecutar proyectos por 26.634 millones de euros en 2021 es un objetivo muy ambicioso: se trata de una cantidad muy considerable que, antes de la propia ejecución, requeriría seleccionar y diseñar una gran cantidad de proyectos en tiempo récord, teniendo en cuenta además que para cada uno de ellos se necesitará establecer hitos intermedios, *targets*, costes y beneficios (tal y como pide la Comisión Europea que se incluya en la versión final del Plan).

Mecanismos institucionales: ¿cómo sacar el máximo partido del NGEU?

El NGEU es una oportunidad extraordinaria para dar un nuevo impulso modernizador a la economía española, pero para sacarle el máximo partido será imprescindible dotarse de unos mecanismos institucionales eficaces. Así, será esencial seleccionar los proyectos adecuados, todavía más si se adelantan las inversiones antes de la luz verde de la Comisión Europea, ya que el desembolso de los fondos dependerá de que se vayan consiguiendo los hitos marcados. Para ello sería aconsejable crear un mecanismo de gobernanza específico que se encargue de la evaluación, selección y seguimiento de los proyectos. Hoy en día se conoce que la gestión de los fondos será liderada por una Comisión Interministerial presidida por el presidente del

Gobierno, pero no el grado de implicación de los expertos y el sector privado –se activarán una serie de foros y consejos de alto nivel, aunque no se conocen los detalles ni cómo se repartirán las responsabilidades–. Asimismo, el Gobierno estima que alrededor del 50% de las inversiones podrían ser ejecutadas por las comunidades autónomas –con un papel protagonista en ámbitos como vivienda, inversiones medioambientales y políticas educativas–, lo que requerirá de unos mecanismos de coordinación ágiles entre administraciones.

A fin de ejecutar los proyectos de forma eficaz, el Plan enfatiza la voluntad de reforzar las Administraciones públicas. Un elemento fundamental si tenemos en cuenta que, según el último Monitor Fiscal del FMI, los países europeos con una mayor eficacia del sector público son los que ejecutan una asignación mayor de los fondos europeos asignados. España, que en eficacia del sector público se sitúa en niveles intermedios (véase el segundo gráfico), tiene margen de mejora.

El *track record* de España en la utilización de fondos europeos no es bueno (se han ejecutado el 34% de los fondos estructurales asignados para 2014-2020), pero hay dos consideraciones que merece tener en cuenta. Por un lado, los fondos estructurales solían ir destinados a finalidades muy concretas y ello dificultaba que se presentaran suficientes proyectos; en cambio, con el NGEU se puede planificar dónde invertir siempre que las políticas se alineen con los objetivos marcados por la Comisión –transición verde, transición digital...–. Por el otro, hay una voluntad de invertir en sectores con una capacidad productiva ya instalada.

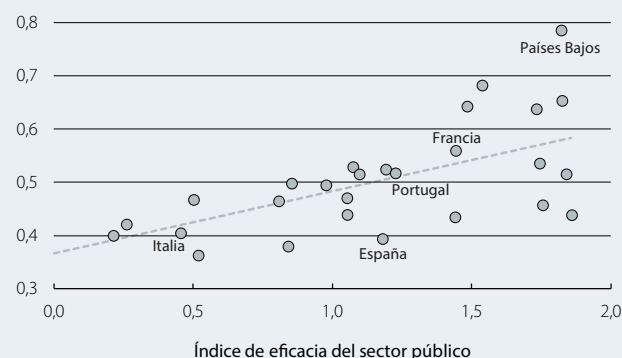
El efecto económico de estas inversiones y la luz verde definitiva del Consejo Europeo –se necesita una mayoría cualificada– y de la Comisión Europea dependerá no solo de satisfacer los objetivos intermedios de los proyectos sino también de que estos vengán acompañados de las reformas necesarias para aumentar el crecimiento potencial. Las directrices de la Comisión dejan claro que cada Estado miembro tiene que vincular las inversiones de su Plan de Recuperación con las recomendaciones específicas del Semestre Europeo. En el caso de España destacan dos recomendaciones: favorecer la transición hacia contratos indefinidos para reducir la dualidad del mercado laboral español y asegurar la sostenibilidad del sistema de pensiones. En este sentido, habrá que ver la imbricación de las inversiones del Plan de Recuperación con las reformas pendientes.

Reflexiones finales: impacto agregado y un reto apasionante

El NGEU puede tener un impacto muy positivo al reforzar la confianza de los agentes económicos en el proyecto común europeo y dar un mayor margen para poder acometer políticas ambiciosas de inversión. El impacto

España: eficacia del sector público y grado de ejecución de proyectos en Europa

(Gasto ejecutado en 2014-2020 respecto a los fondos estructurales europeos asignados)



Fuente: CaixaBank Research, a partir de datos del Monitor Fiscal del FMI de octubre de 2020.

macroeconómico del programa de cara a 2021 es en estos momentos complicado de calibrar, más aún dada la gran incertidumbre sobre la cantidad de inversiones que se llegarán a ejecutar.⁴ Obviamente, cuanto mejores sean la selección, seguimiento y evaluación de los proyectos y más se potencie que las inversiones públicas vayan de la mano de inversión privada y se destinen a sectores intensivos en la creación de empleo, más elevado será el impacto final. La evidencia empírica sobre la magnitud de los multiplicadores fiscales de la inversión pública los sitúa en torno a 1 a corto plazo, un efecto que se puede más que doblar a partir del segundo año.

Un aspecto en el que no se entra en profundidad en el PRTR son aquellas políticas específicas para ayudar a los sectores más afectados por la pandemia, como el turismo o la hostelería, para mejorar su capacidad de resiliencia y prepararlos para una recuperación rápida. Otros países, como Francia, han planteado, por ejemplo, apoyos a las inyecciones de capital y transferencias directas. Sería pues factible encajar dentro del Plan de Recuperación definitivo este tipo de políticas.

En definitiva, el NGEU es una oportunidad de oro para dar un nuevo impulso a la economía española. En tiempos difíciles como estos, se trata de un horizonte esperanzador. Pero para sacar el máximo provecho de esta oportunidad, habrá que realizar una buena planificación del gasto y dotarse de las mejores herramientas para sacar el máximo partido.

Javier Garcia-Arenas

4. A modo ilustrativo, suponiendo que se acaben ejecutando inversiones por valor de 13.317 millones (la mitad de los 26.634 millones mencionados) y teniendo en cuenta que el multiplicador de la inversión pública a corto plazo se sitúa según la literatura económica algo alrededor de 1, en 2021 el NGEU podría aumentar el PIB en algo más de un 1% (13.317 millones de euros representarían en torno al 1,15% del PIB de 2021).