

## Next Generation EU: una oportunitat d'or per a l'economia espanyola

- El Fons de Recuperació europeu NGEU té una dotació elevada i pot tenir un impacte macroeconòmic important per a l'economia espanyola.
- Les línies generals del Pla de Recuperació presentat per Espanya reflecteixen la voluntat d'accelerar les inversions i delineen un seguit d'àrees d'actuació rellevants. Ara com ara, no es coneixen els projectes concrets ni els mecanismes de governança per seleccionar-los i per fer-ne el seguiment.

### Dotació: xifres marejadores

El Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència (PRTR) presentat pel Govern per canalitzar els fons europeus del Fons de Recuperació Next Generation EU (NGEU) ha suscitat molt d'interès. Es tracta d'un primer esbós amb les línies mestres, tot i que el Pla definitiu s'haurà de remetre a la Comissió Europea abans del 30 d'abril del 2021 i serà aprovat entre dos i tres mesos després del lliurament.<sup>1</sup> Aquestes línies mestres presenten prioritats, com infraestructures, construcció en clau sostenible i de rehabilitació d'habitatges, telecomunicacions, energia... (vegeu els principals epígrafs al primer gràfic), ben alineades amb els objectius fixats per la Comissió Europea (principalment, inversió verda i digitalització), malgrat que encara no es concreten els projectes ni les seves fites associades. En aquest article, intentem separar el gra de la palla i valorar les oportunitats que pot comportar el pla per a la nostra economia.

La dotació, certament, impressiona: entre transferències no reemborsables i préstecs, Espanya podria rebre fins a 140.000 milions d'euros entre el 2021 i el 2026. De fet, el Govern pretén sol·licitar el 2021-2023 els gairebé 72.000 milions d'euros que representen la totalitat de les transferències no reemborsables<sup>2</sup> i deixar els préstecs per a més endavant. Són unes quantitats molt importants: com a referència, només cal recordar que, el 2019, la inversió pública a Espanya va ser de 25.000 milions.

El Govern espera executar 26.634 milions d'euros el 2021.<sup>3</sup> Malgrat que el primer pagament de la Comissió Europea (el 10% de les transferències, uns 5.900 milions d'euros) no s'espera fins a mitjan 2021, el Govern preveu anticipar els fons per accelerar les inversions.

Executar projectes per 26.634 milions d'euros el 2021 és un objectiu molt ambiciós: es tracta d'una quantitat molt

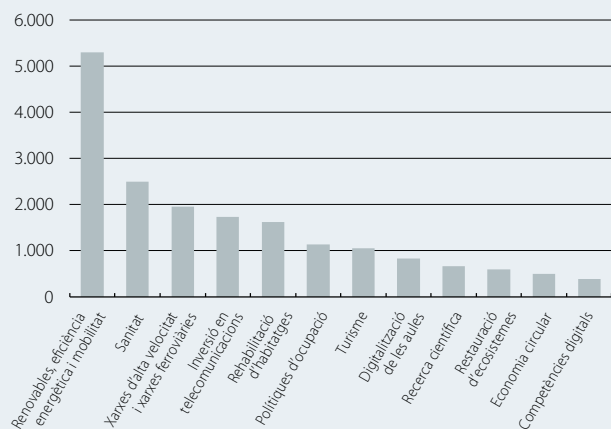
1. Un cop rebut, la Comissió tindrà fins a dos mesos per valorar-los i per recomanar-ne l'aprovació al Consell Europeu, que, al seu torn, tindrà un màxim de quatre setmanes per aprovar-los.

2. El 2021-2022, ja hi ha compromesos 43.480 milions del Mecanisme de Recuperació i 12.500 del REACT-EU; el 2023, la quantitat a rebre dependrà de la caiguda del PIB el 2020 i el 2021. Utilitzant previsions de la Comissió, serien 15.688 milions el 2023 i un total de 72.000 milions en els tres anys.

3. En concret, els Pressupostos Generals de l'Estat per al 2021 inclouen 26.634 milions per al Pla de Recuperació: 2.436 milions del REACT-EU i 24.198 milions de l'MRR, als quals cal sumar els 8.000 milions del REACT-EU que aniran als pressupostos autonòmics.

### Espanya: principals epígrafs de despesa de l'NGEU pressupostats el 2021

(Milions)



Font: CaixaBank Research, a partir de dades del Projecte de Pressupostos 2021.

considerable, que, abans de l'execució mateixa, requeriria seleccionar i dissenyar una gran quantitat de projectes en un temps rècord, tenint en compte, a més a més, que, per a cadascun d'ells, caldrà establir fites intermèdies, *targets*, costos i beneficis (tal com demana la Comissió Europea que s'inclouï a la versió final del Pla).

### Mecanismes institucionals: com treure el màxim partit de l'NGEU?

L'NGEU és una oportunitat extraordinària per donar un nou impuls modernitzador a l'economia espanyola, però, per treure-li el màxim partit, serà imprescindible dotar-se d'uns mecanismes institucionals eficaços. Així, serà essencial seleccionar els projectes adequats, encara més si s'avancen les inversions abans de la llum verda de la Comissió Europea, ja que el desemborsament dels fons dependrà de l'assoliment progressiu de les fites marcades. Per aquest motiu, seria aconsellable crear un mecanisme de governança específic que s'encarregui de l'avaluació, de la selecció i del seguiment dels projectes. Avui dia se sap que la gestió dels fons serà liderada per una Comissió Interministerial presidida pel president del Govern, però no el grau d'implicació dels experts i del sector privat –s'activaran fòrums i consells d'alt nivell, tot i que no es

coneixen els detalls ni com es repartiran les responsabilitats. Així mateix, el Govern estima que al voltant del 50% de les inversions podrien ser executades per les comunitats autònomes –amb un paper protagonista en àmbits com l’habitatge, les inversions mediambientals i les polítiques educatives–, la qual cosa requerirà uns mecanismes de coordinació àgils entre administracions.

Per executar els projectes de manera eficaç, el Pla emfatitza la voluntat de reforçar les Administracions públiques. Un element fonamental si tenim en compte que, segons l’últim Monitor Fiscal de l’FMI, els països europeus amb sectors públics més eficaços són els que executen una assignació més gran dels fons europeus assignats. Espanya, que, en eficàcia del sector públic, se situa en nivells intermedis (vegeu el segon gràfic), té marge de millora.

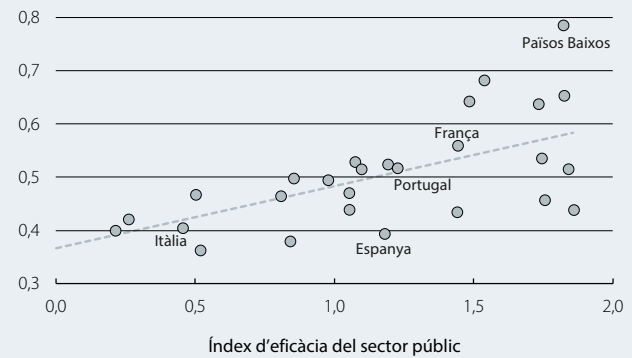
El *track record* d’Espanya en la utilització de fons europeus no és bo (s’ha executat el 34% dels fons estructurals assignats per al 2014-2020), però hi ha dues consideracions que cal tenir en compte. D’una banda, els fons estructurals solien anar destinats a finalitats molt concretes, i això dificultava que es presentessin suficients projectes; en canvi, amb l’NGEU, es pot planificar on invertir sempre que les polítiques s’alineïn amb els objectius marcats per la Comissió –transició verda, transició digital... De l’altra, hi ha una voluntat d’invertir en sectors amb una capacitat productiva ja instal·lada.

L’efecte econòmic d’aquestes inversions i la llum verda definitiva del Consell Europeu –es necessita una majoria qualificada– i de la Comissió Europea dependran no solament de satisfer els objectius intermedis dels projectes, sinó també que vagin acompanyats de les reformes necessàries per augmentar el creixement potencial. Les directrius de la Comissió deixen clar que cada Estat membre ha de vincular les inversions del seu Pla de Recuperació a les recomanacions específiques del Semestre Europeu. En el cas d’Espanya, destaquen dues recomanacions: afavorir la transició cap a contractes indefinits, per reduir la dualitat del mercat laboral espanyol, i assegurar la sostenibilitat del sistema de pensions. En aquest sentit, caldrà veure la imbricació de les inversions del Pla de Recuperació amb les reformes pendents.

**Reflexions finals: impacte agregat i un repte apassionant**

L’NGEU pot tenir un impacte molt positiu, ja que pot reforçar la confiança dels agents econòmics en el projecte comú europeu i ampliar el marge per poder emprendre polítiques d’inversió ambicioses. L’impacte macroeconòmic del programa de cara al 2021 és, en aquests moments, complicat de calibrar, atesa la gran incertesa que envolta la quantitat d’inversions que s’arribaran a executar.<sup>4</sup> Òbviament, com millors siguin la selecció, el seguiment i l’avaluació dels projectes i més es potenciï que les inversions públiques vagin acompanyades d’inversió privada i

**Espanya: eficàcia del sector públic i grau d’execució de projectes a Europa**  
(Despesa executada el 2014-2020 en relació amb els fons estructurals europeus assignats)



Font: CaixaBank Research, a partir de dades del Monitor Fiscal de l’FMI de l’octubre del 2020.

es destinin a sectors intensius en la creació d’ocupació, més elevat serà l’impacte final. L’evidència empírica sobre la magnitud dels multiplicadors fiscals de la inversió pública els situa al voltant d’1 a curt termini, un efecte que es pot doblar amb escreix a partir del segon any.

Un aspecte en què el PRTR no entra en profunditat són les polítiques específiques per ajudar els sectors més afectats per la pandèmia, com el turisme o l’hoteleria, per millorar-ne la capacitat de resiliència i preparar-los per a una recuperació ràpida. Altres països, com França, han plantejat, per exemple, suports a les injeccions de capital i a les transferències directes. Seria, doncs, factible encaixar dins el Pla de Recuperació definitiu aquest tipus de polítiques.

En definitiva, l’NGEU és una oportunitat d’or per donar un nou impuls a l’economia espanyola. En temps difícils com aquests, es tracta d’un horitzó esperançador. Però, per treure el màxim profit d’aquesta oportunitat, caldrà realitzar una bona planificació de la despesa i dotar-se de les millors eines per treure’n el màxim partit.

Javier Garcia-Arenas

4. A tall d’exemple, suposant que s’acabin executant inversions per valor de 13.317 milions (la meitat dels 26.634 milions esmentats) i tenint en compte que el multiplicador de la inversió pública a curt termini se situa, segons la literatura econòmica, al voltant d’1, el 2021 l’NGEU podria augmentar el PIB en una mica més de l’1% (13.317 milions d’euros representarien al voltant de l’1,15% del PIB del 2021).