

El Plan de Recuperación de España: de las musas al teatro

El Gobierno ya ha enviado a la Comisión Europea el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Ahora, la Comisión tiene dos meses para evaluarlo y el Consejo Europeo un mes adicional para aprobarlo.

Dotación e inversiones

España espera recibir cerca de 70.000 millones de euros (M€) entre 2021 y 2023 en concepto de transferencias a fondo perdido del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia europeo.¹ A estos se podrían sumar unos 70.000 M€ más de fondos en forma de préstamos que España podrá solicitar para completar las inversiones y financiar programas de políticas públicas. Una vez el Consejo Europeo apruebe el Plan, España recibirá un primer pago automático de cerca de 9.000 M€ en concepto de prefinanciación (el resto se irá liberando en función del cumplimiento de los hitos intermedios y de la implementación de reformas).

El Plan de Recuperación desgrana a qué se destinarán los 70.000 M€ de transferencias y los principales rasgos de las reformas en 30 grandes áreas (estas, a su vez, se desplegarán en 110 proyectos de inversión y 102 reformas). Se combinan inversiones que se pueden desplegar rápidamente, con una amplia tracción territorial y sectorial y que pueden generar empleo (rehabilitación de viviendas, vehículos eléctricos, placas solares, puntos de carga, inversiones en infraestructuras de transporte...) junto con otras inversiones más transformacionales (hidrógeno, baterías, etc.). Estas inversiones se centrarán en sectores clave, tal y como se observa en el primer gráfico.

El Gobierno ha previsto gastar 26.600 M€ a cuenta de los fondos europeos en 2021 y la estrategia inicial es enfocarlos principalmente en proyectos que se puedan implementar rápidamente (más del 40% de las inversiones previstas este año se concentran en energía, infraestructuras, movilidad sostenible y rehabilitación de viviendas).

La envergadura del Plan constituye el principal desafío para alcanzar una alta eficiencia en la ejecución. El impacto final dependerá en buena medida de la capacidad de implementación y de que los fondos se asignen a los proyectos que producen un mayor efecto expansivo sobre la economía. Para sacarles el máximo partido, será fundamental un buen diseño de los criterios y procedimientos de evaluación y selección de los proyectos.

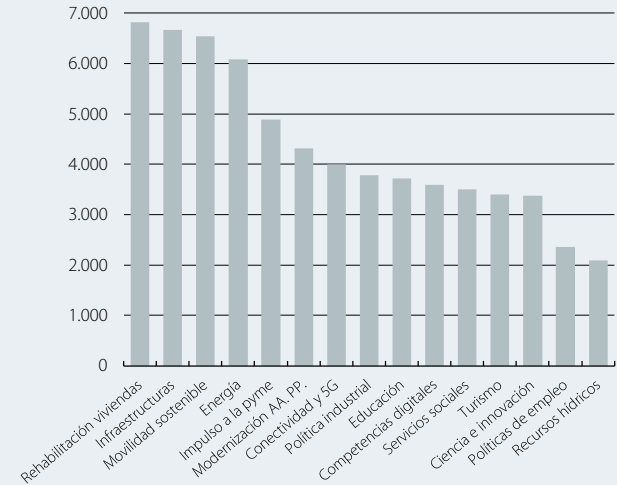
Gobernanza

La gobernanza se hubiera podido beneficiar de una mayor implicación de expertos externos, tanto del mundo académico como de instituciones y empresas, en la gestión y seguimiento del Plan. En su diseño actual, el principal órgano de gobernanza del Plan será una Comisión Interministerial donde participarán todos los ministros. Cada

1. Para completar los fondos europeos del NGEU, España también recibirá unos 12.000 millones en transferencias del programa REACT-EU, que se destinarán principalmente a programas de sanidad y educación de las comunidades autónomas.

Asignación de los fondos europeos: principales epígrafes

(Millones de euros)



Nota: Nos referimos a los ~70.000 millones de euros del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. A ellos hay que sumar unos 12.000 millones de fondos REACT-EU que se destinarán en buena parte a sanidad y educación.

Fuente: CaixaBank Research, a partir de datos del Gobierno de España.

ministerio efectuará el seguimiento y gestionará la implementación de los programas de su ámbito. A nivel de la coordinación entre administraciones, se utilizarán convenios entre ministerios y comunidades autónomas (CC. AA.) para canalizar fondos de determinados proyectos (por ejemplo, en vivienda) y habrá una Conferencia Sectorial, presidida por la ministra de Hacienda.

Cabe destacar que la gestión del propio Plan de Recuperación debería concebirse como una reforma estructural *per se*, ya que representa una gran oportunidad para mejorar la eficiencia de las políticas públicas. En este sentido, dada su magnitud y duración, en lugar de comprometer *ex ante* dónde gastar todos los recursos, sería oportuno incluir una fase de aprendizaje inicial en la que se testeara la efectividad de distintos proyectos o mecanismos para posteriormente evaluarlos y concentrar los siguientes desembolsos en aquellas áreas con mayor tracción.

Para que esta fase de aprendizaje tenga éxito, es imprescindible impulsar una cultura y una estructura institucional orientadas a la evaluación de resultados en el ámbito de las Administraciones públicas (AA. PP.). Se deberían crear mecanismos de evaluación *ex post* de los distintos proyectos del NGEU con la participación de expertos independientes para redireccionar más recursos hacia los que estén funcionando mejor.

Reformas

Es positivo constatar la voluntad de acometer reformas profundas en todos los ámbitos clave (mercado de trabajo, pensiones, educación, modernización de las Administraciones públicas, creación de negocios y tamaño empresarial...), aunque los contenidos son todavía genéricos.

En el ámbito laboral, se enfatiza el gran talón de Aquiles del mercado de trabajo, su elevada dualidad: por un lado, personas con empleos indefinidos y, por el otro, trabajadores –la mayoría jóvenes– con altas tasas de precariedad que encadenan contratos temporales o trabajan a tiempo parcial.² El Plan aboga por una simplificación de las modalidades contractuales con el objetivo de generalizar el contrato indefinido y devolver al temporal la causalidad que corresponde con duración limitada. Se quiere favorecer el uso del contrato fijo-discontinuo para actividades estacionales y penalizar la excesiva utilización de contratos de muy corta duración. Lo esencial será que esta reforma tenga suficiente ambición para revisar las modalidades contractuales y hacer realmente más atractiva la contratación indefinida. En el Plan se menciona también la consolidación de un mecanismo de ajuste interno alternativo al despido³ (una especie de ERTE estructural), como ajustes de horas trabajadas ante caídas transitorias de demanda y de acompañamiento en procesos de reconversión sectorial; una medida positiva que permitirá dotar de mayor flexibilidad a las empresas para reaccionar a *shocks* adversos y mitigar la destrucción de empleo en épocas difíciles. Estas reformas del ámbito laboral están previstas para 2021.

En cuanto a pensiones, es esencial garantizar la sostenibilidad del sistema con una reforma consensuada políticamente, duradera y transparente para que las personas puedan realizar una buena planificación de su ahorro a lo largo del tiempo. En el Plan se recogen diversas propuestas interesantes como i) mayores incentivos para retrasar la edad de jubilación a través de mejoras económicas de la pensión y beneficios para empresas que mantengan a los trabajadores mayores (aprobación prevista para 2021), ii) impulsar planes de pensiones de empleo (prevista en el primer semestre de 2022) con actuaciones como: planes de pensiones de empleo de promoción pública gestionados por las empresas privadas, desplazamiento de incentivos fiscales (por concretar) hacia estos planes en lugar de los individuales, traspaso de los derechos de aportación desde empresas anteriores y extensión de los planes a través de acuerdos sectoriales entre empresas y trabajadores, o iii) revisión de los parámetros del sistema de pensiones (previsto para 2022 como muy tarde) para asegurar la sostenibilidad del sistema y que no se cargue un peso excesivo en los jóvenes, incluyendo variables como la esperanza de vida, la ratio entre pensionistas y trabajadores o el gasto agregado.

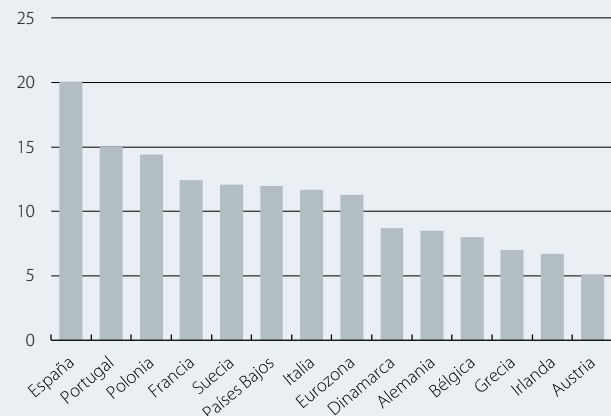
Asimismo, se subirá la base máxima de cotización, una medida que supondrá aumentar los costes laborales de las empresas (las cotizaciones sociales en España están por encima de la media europea). No se dan cifras del aumento previsto, pero sí que, para atenuar su impacto, se implementará de forma muy gradual a lo largo de 30 años tras aprobarse antes de que termine 2022.

2. Para todos los detalles sobre estas disfuncionalidades, véase el Focus «Lo que la contratación esconde» en el IM03/2019.

3. Será financiado con un fondo con aportaciones del sector privado (se planea utilizar la diferencia que se genera en periodos expansivos entre cotizaciones por desempleo y los gastos en prestaciones de desempleo) y del Estado.

Contratos temporales en 2020

(% sobre el total de empleo)



Fuente: CaixaBank Research, a partir de datos de Eurostat.

Tal y como decíamos, el programa NGEU es en sí mismo una gran oportunidad para modernizar las AA. PP., algo fundamental para que cuenten con la agilidad y capacidades técnicas para ejecutar los fondos de la mejor manera posible. En este sentido, una cantidad elevada de los fondos (4.315 M€) se destinará a modernizar las AA. PP. Además de reforzar sus infraestructuras tecnológicas, sería deseable que se priorizaran inversiones en capital humano y formación (*upskilling* y *reskilling*) y la implantación de métodos de evaluación de políticas públicas.

Finalmente, se encargará una reforma fiscal a una comisión de expertos, el grueso de la cual se acometería en 2023, con el objetivo de reducir el elevado déficit estructural principalmente vía un aumento de la recaudación. En este sentido, es positivo que el grueso de las medidas está previsto implementarlas cuando la recuperación esté consolidada. Concretamente, las principales medidas que se plantean son una revisión de los beneficios fiscales, un aumento de los impuestos verdes, modificaciones del impuesto de sociedades –para que grave a las actividades de la economía digital y lograr una tributación mínima del 15%– y en patrimonio un nivel mínimo de imposición en todas las CC. AA. Sería beneficioso que la reforma fiscal que se realice tenga en cuenta el impacto de cada medida sobre la actividad para evitar una merma de la competitividad de la economía. Asimismo, los cambios en los ingresos no se deberían deslindar de un análisis integral sobre las cuentas públicas que ponga el foco en repriorizar el gasto público hacia aquellos usos más productivos y en mejorar su eficacia.

En definitiva, el Plan de Recuperación es un extenso documento que parte de un acertado diagnóstico de las principales debilidades que debe abordar la economía española, que coinciden con las apuntadas reiteradamente por la Comisión Europea. En los próximos meses, estos buenos propósitos se dotarán de un mayor contenido y será el momento de confirmar que la dirección es la correcta. Hay que pasar de las musas al teatro.

Javier Garcia-Arenas