

## El Pla de Recuperació d'Espanya: de les muses al teatre

El Govern ja ha enviat a la Comissió Europea el Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència. Ara, la Comissió té dos mesos per avaluar-lo i el Consell Europeu, un mes addicional per aprovar-lo.

### Dotació i inversions

Espanya espera rebre gairebé 70.000 milions d'euros (M€) entre el 2021 i el 2023 en concepte de transferències a fons perdut del Mecanisme de Recuperació i Resiliència europeu,<sup>1</sup> als quals es podrien sumar uns 70.000 M€ més de fons en forma de préstecs que Espanya podrà sol·licitar per completar les inversions i per finançar programes de polítiques públiques. Quan el Consell Europeu aprovi el Pla, Espanya rebrà un primer pagament automàtic de gairebé 9.000 M€ en concepte de prefinançament (la resta s'anirà alliberant en funció del compliment de les fites intermèdies i de la implementació de les reformes).

El Pla de Recuperació desgrana a què es destinaran els 70.000 M€ de transferències i els principals trets de les reformes en 30 grans àrees (les quals, al seu torn, es despleguen en 110 projectes d'inversió i en 102 reformes). Es combinen inversions que es poden desplegar amb rapidesa, amb una àmplia tracció territorial i sectorial i que poden generar ocupació (rehabilitació d'habitatges, vehicles elèctrics, plaques solars, punts de càrrega, inversions en infraestructures de transport...), amb altres inversions més transformacionals (hidrogen, bateries, etc.). Aquestes inversions se centraran en sectors clau, tal com s'observa al primer gràfic.

El Govern ha previst gastar 26.600 M€ a compte dels fons europeus el 2021, i l'estratègia inicial és orientar-los, principalment, a projectes que es puguin implementar amb rapidesa (més del 40% de les inversions previstes enguany es concentren en energia, en infraestructures, en mobilitat sostenible i en rehabilitació d'habitatges).

L'envergadura del Pla és el principal desafiament per aconseguir una alta eficiència en l'execució. L'impacte final dependrà, en bona part, de la capacitat d'implementació i que els fons s'assignin als projectes que produeixen un major efecte expansiu sobre l'economia. Per treure'n el màxim partit, serà fonamental un bon disseny dels criteris i dels procediments d'avaluació i de selecció dels projectes.

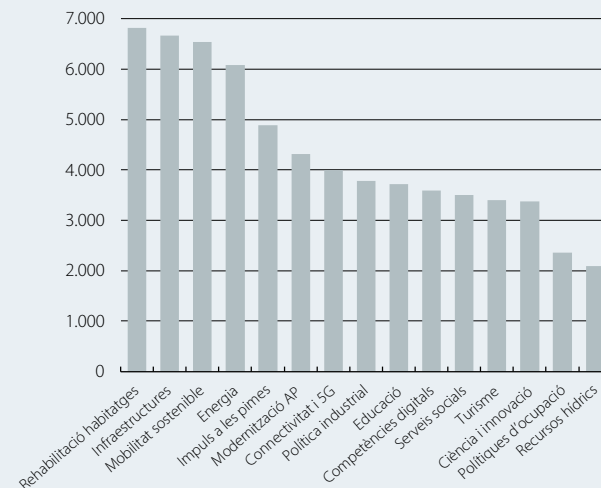
### Governança

La governança s'hauria pogut beneficiar d'una major implicació d'experts externs, tant del món acadèmic com de les institucions i de les empreses, en la gestió i en el seguiment del Pla. En el disseny actual, el principal òrgan de governança del Pla serà una Comissió Interministerial en què participaran tots els ministres. Cada ministeri efec-

1. Per completar els fons europeus de l'NGEU, Espanya també rebrà uns 12.000 milions en transferències del programa REACT-EU, que es destinaran, principalment, a programes de sanitat i d'educació de les comunitats autònomes.

### Assignació dels fons europeus: principals epígrafs

(Millions d'euros)



**Nota:** Fem referència als ~70.000 milions d'euros del Mecanisme de Recuperació i Resiliència, als quals cal sumar uns 12.000 milions dels fons REACT-EU, que es destinaran, en bona part, a sanitat i a educació.

**Font:** CaixaBank Research, a partir de dades del Govern d'Espanya.

tuarà el seguiment i gestionarà la implementació dels programes del seu àmbit. Pel que fa a la coordinació entre administracions, s'utilitzaran convenis entre ministeris i comunitats autònomes (CA) per canalitzar fons de determinats projectes (per exemple, en habitatge) i hi haurà una Conferència Sectorial, presidida per la ministra d'Hisenda.

Cal destacar que la gestió del propi Pla de Recuperació s'hauria de concebre com una reforma estructural *per se*, ja que és una gran oportunitat per millorar l'eficiència de les polítiques públiques. En aquest sentit, ateses la seva magnitud i la seva durada, en lloc de comprometre *ex ante* on gastar tots els recursos, seria oportú incloure una fase d'aprenentatge inicial en què es testés l'efectivitat dels diferents projectes o dels mecanismes, per poder, posteriorment, avaluar-los i concentrar els següents desemborsaments en les àrees amb una major tracció.

Perquè aquesta fase d'aprenentatge tingui èxit, és imprescindible impulsar una cultura i una estructura institucional orientades a l'avaluació de resultats en l'àmbit de les Administracions públiques (AP). S'haurien de crear mecanismes d'avaluació *ex post* dels diferents projectes de l'NGEU amb la participació d'experts independents per redirigir més recursos cap als que estiguin funcionant millor.

### Reformes

És positiu constatar la voluntat d'escometre reformes profundes en tots els àmbits clau (mercat de treball, pensions, educació, modernització de les Administracions públiques, creació de negocis i dimensió empresarial...), tot i que els continguts encara són genèrics.

En l'àmbit laboral, s'emfatitza el gran taló d'Aquil·les del mercat de treball, la seva elevada dualitat: d'una banda, persones amb feines indefinides i, de l'altra, treballadors –la majoria joves– amb altes taxes de precarietat que encadenen contractes temporals o que treballen a temps parcial.<sup>2</sup> El Pla proposa una simplificació de les modalitats contractuals amb l'objectiu de generalitzar el contracte indefinit i retornar al temporal la causalitat que correspon a una durada limitada. Es vol afavorir l'ús del contracte fix-discontinu per a activitats estacionals i penalitzar l'excessiva utilització de contractes de molt curta durada. L'essencial serà que aquesta reforma tingui prou ambició per revisar les modalitats contractuals i fer realment més atractiva la contractació indefinida. En el Pla s'esmenta també la consolidació d'un mecanisme d'ajust intern alternatiu a l'acomiadament<sup>3</sup> (una espècie d'ERTO estructural), com ajustos de les hores treballades arran de les caigudes transitòries de la demanda i d'acompanyament en els processos de reconversió sectorial; una mesura positiva que permetrà dotar de més flexibilitat les empreses per reaccionar a xocs adversos i mitigar la destrucció de llocs de treball en èpoques difícils. Aquestes reformes de l'àmbit laboral estan previstes per al 2021.

Pel que fa a les pensions, és essencial garantir la sostenibilitat del sistema amb una reforma consensuada políticament, duradora i transparent perquè les persones puguin realitzar una bona planificació del seu estalvi al llarg del temps. En el Pla es recullen diverses propostes interessants, com i) més incentius per ajornar l'edat de jubilació mitjançant millores econòmiques de la pensió i de beneficis per a empreses que mantinguin els treballadors més grans (aprovació prevista per al 2021); ii) impulsar plans de pensions d'ocupació (previstos en el primer semestre del 2022), amb actuacions com: plans de pensions d'ús de promoció pública gestionats per les empreses privades, desplaçament d'incentius fiscals (falta concretar) cap a aquests plans, en lloc dels individuals, traspàs dels drets d'aportació des d'empreses anteriors i extensió dels plans mitjançant acords sectorials entre les empreses i els treballadors, o iii) revisió dels paràmetres del sistema de pensions (prevista per al 2022 com a molt tard) per assegurar la sostenibilitat del sistema i que no es carregui un pes excessiu sobre els joves, amb la inclusió de variables com l'esperança de vida, la ràtio entre pensionistes i treballadors o la despesa agregada.

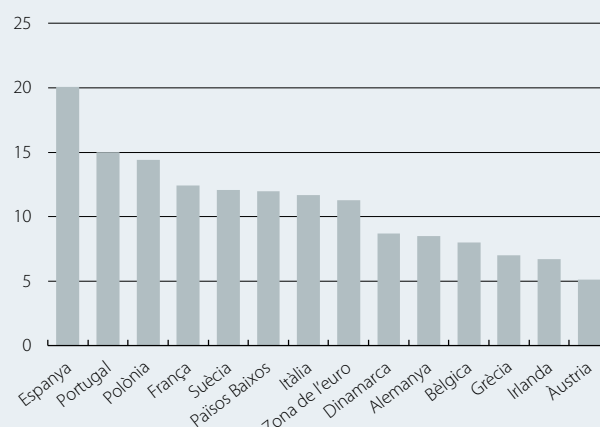
Així mateix, s'apujarà la base màxima de cotització, una mesura que comportarà l'increment dels costos laborals de les empreses (a Espanya, les cotitzacions socials se situen per damunt de la mitjana europea). No es donen les xifres de l'augment previst, però sí que, per atenuar-ne l'impacte, s'implementarà de forma molt gradual al llarg de 30 anys després de l'aprovació abans que acabi el 2022.

2. Per a tots els detalls sobre aquestes disfuncionalitats, vegeu el Focus «El que la contractació amaga», a l'IM03/2019.

3. Serà finançat amb un fons amb aportacions del sector privat (es planteja utilitzar la diferència que es genera en períodes expansius entre les cotitzacions per atur i les despeses en prestacions d'atur) i de l'Estat.

## Contractes temporals el 2020

(% sobre el total d'ocupació)



Font: CaixaBank Research, a partir de dades d'Eurostat.

Tal com hem dit, el programa NGEU és, en si mateix, una gran oportunitat per modernitzar les AP, quelcom fonamental perquè tinguin l'agilitat i les capacitats tècniques per executar els fons de la millor manera possible. En aquest sentit, una quantitat elevada dels fons (4.315 M€) es destinarà a modernitzar les AP. A més de reforçar-ne les infraestructures tecnològiques, seria desitjable que es prioritzessin les inversions en capital humà i en formació (*upskilling* i *reskilling*) i la implantació de mètodes d'avaluació de les polítiques públiques.

Finalment, s'encarregarà una reforma fiscal a una comissió d'experts, el gros de la qual s'escometria el 2023, amb l'objectiu de reduir l'elevat dèficit estructural, principalment per la via d'un augment de la recaptació. En aquest sentit, és positiu que la implementació del gros de les mesures estigui prevista quan la recuperació estigui consolidada. En concret, les principals mesures que es plantejen són una revisió dels beneficis fiscals, un augment dels impostos verds, la modificació de l'impost de societats –perquè gravi les activitats de l'economia digital i per assolir una tributació mínima del 15%–, en patrimoni, un nivell mínim d'imposició a totes les CA. Seria beneficiós que la reforma fiscal que es realitzi tingui en compte l'impacte de cada mesura sobre l'activitat per evitar una reducció de la competitivitat de l'economia. Així mateix, els canvis en els ingressos no s'haurien de separar d'una anàlisi integral dels comptes públics que posi el focus en reprioritzar la despesa pública cap als usos més productius i en millorar-ne l'eficàcia.

En definitiva, el Pla de Recuperació és un document extens que parteix d'un diagnòstic encertat de les principals febleses que ha d'abordar l'economia espanyola, les quals coincideixen amb les apuntades de forma reiterada per la Comissió Europea. En els propers mesos, aquests bons propòsits seran dotats de més contingut, i llavors serà el moment de confirmar que la direcció és la correcta. Cal passar de les muses al teatre.

Javier Garcia-Arenas