

La respuesta de la UE al *Inflation Reduction Act*: «no hay postre hasta que te acabes la cena»

El cumplimiento de los objetivos climáticos depende mucho de la inversión, pública y privada, y sus efectos en el desarrollo de nuevas tecnologías. Por ello, gran parte del impulso económico desde la COVID se ha centrado en incentivar esta transición ecológica. En el caso de EE. UU. se aprobó en agosto de 2022 el *Inflation Reduction Act* (IRA), un conjunto de ayudas públicas con las que la Administración Biden pretende estimular el consumo, la producción y la inversión medioambientalmente sostenible. Sin embargo, esta voluntad trae aparejadas cláusulas proteccionistas que han desencadenado protestas por parte de la UE.

¿Qué es el IRA?

El IRA es un plan dotado con unos 400.000 millones de dólares, que se desembolsarán en la próxima década, pero cuyo impacto en las arcas del Tesoro estadounidense aspira a ser positivo.¹ Por partidas, más de un 60% de estas ayudas se destinarán al sector de la energía, un 12% a la industria y otro 12% a la mejora del medio ambiente. Que la principal economía del mundo quiera fomentar la transición ecológica es una buena noticia para el planeta, pero el sesgo proteccionista de los principales subsidios del plan no lo es. En concreto, para algunas ayudas del IRA, la subvención o crédito fiscal aumenta en caso de que la

producción del bien o servicio cumpla con unos criterios de producción doméstica² o se den en un país con el que exista un tratado de libre comercio. Este tipo de cláusulas son contrarias a las disposiciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la UE considera que suponen competencia desleal de EE. UU., lo que amenaza con desatar una guerra de subsidios entre las principales economías del mundo. Se estima que los subsidios potencialmente susceptibles de romper con las normas de la OMC podrían superar los 75.000 millones de dólares, aunque su estimación es incierta, pues diversas ayudas no tienen límite ni de volumen, ni de valor.³

¿Cómo está la UE incentivando la transición ecológica de la industria europea?

Aunque la UE lleva años intentando fomentar la transición ecológica, en particular desde el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), la respuesta de la UE al IRA se ha articulado a través del denominado Plan Industrial del Pacto Verde de la Comisión Europea. A diferencia del IRA, este plan no moviliza nuevos fondos comunitarios, puesto que la UE ya disponía de distintos programas en este sentido. Concretamente, este plan contempla tres grandes medidas: dos propuestas normativas (una para fomentar

Fondos del Plan Industrial del Pacto Verde

Instrumento	Origen y naturaleza presupuestaria	Cantidad (miles de millones)	A detraer (miles de millones)	Razón
RePowerEU	Fondos UE (del Régimen de comercio de derechos de emisión de la UE)	20	2,6	Solicitud España (Adenda al PRTR)
Reserva de Adaptación al Brexit	Presupuesto de la UE (MFP 21-27)	5,4	3,0	Fondos ya desembolsados a abril de 2023
Préstamos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	Préstamos de la Comisión a los Estados miembros (MFP 21-27)	225	84,0	Solicitud España (Adenda al PRTR)
Fondos de Cohesión transferibles a otros fines	Presupuesto de la UE (MFP 21-27)	17,9		
InvestEU	Garantías del presupuesto de la UE (MFP 21-27)	26,2	1,5	Garantías ya comprometidas
Fondo de Innovación	Fondos UE (del Régimen de comercio de derechos de emisión de la UE)	40	17,8	Fondos para RePowerEU (12 MME) y otros ya asignados
TOTAL		334,5		
TOTAL (exc. fondos ya desembolsados)		312,2		
TOTAL (exc. fondos ya desembolsados y peticiones España)		225,6		

Nota: Para el MRR (no así para otros instrumentos), el recuento de fondos del Plan Industrial contempla únicamente el dinero aún disponible al comienzo de 2023. Esto excluye tanto las transferencias (plenamente solicitadas por los Estados miembros) como los préstamos ya solicitados (solo por siete países). Aunque España también ha solicitado el total de préstamos que le corresponden en su adenda al PRTR, en vista de los plazos, el Plan Industrial no detrae aún esta cantidad. Como, por ahora, no constan anuncios como el español en otras eventuales adendas a los PRTR, solo detraemos, como límite inferior, los fondos solicitados por España.

Fuente: CaixaBank Research, a partir de datos de la Comisión Europea.

1. El plan contempla unos 700.000 millones de dólares en mayor recaudación y menor gasto durante los siguientes 10 años, que más que compensan el gasto para la transición energética.
2. Por ejemplo, la ayuda para la compra de vehículos eléctricos es de 3.750 dólares por vehículo, pero en caso de que un cierto porcentaje de los minerales que componen el vehículo haya sido extraído o procesado en EE. UU. o en un país con el cual haya un tratado de libre comercio y que el vehículo esté ensamblado en Norteamérica, esta ayuda aumenta hasta los 7.500 dólares. Para la producción eléctrica renovable se establecen bonus a las subvenciones de carácter similar en función del origen del hierro, del acero y de productos manufacturados utilizados.
3. Véase Kleimann, D. et al. (2023). «How Europe should answer the US Inflation Reduction Act». Policy Contribution 04/2023, Bruegel.

la reducción de las emisiones de la industria y otra sobre materias primas fundamentales para la producción) y la reforma, por ahora temporal, del marco de ayudas de Estado, que llega a permitir a los Estados miembros igualar las subvenciones ofrecidas fuera de la UE para evitar deslocalizaciones de la industria europea.

Destacan varios aspectos de este conjunto de medidas. En primer lugar, su ambición de reducir la burocracia para que las ayudas públicas se otorguen con la misma facilidad que se hace en EE. UU. El segundo es que, para salvaguardar la competencia del mercado común, la mayor flexibilidad para otorgar subsidios y evitar deslocalizaciones se concede a las regiones más pobres de la UE. No obstante, esto no ataja por completo el agravio que supone que, en un mercado único como la UE, los Estados miembros con mayor capacidad presupuestaria –algunos de los cuales cuentan también con regiones poco dinámicas– tendrán más capacidad de otorgar subsidios a sus empresas, en ocasiones simplemente por ser economías de mayor tamaño. Por último, es destacable también que los objetivos de producción y reciclaje locales de materias primas establecidos en la propuesta no son un mandato vinculante, sino un objetivo de referencia para monitorizar dependencias estratégicas europeas a lo largo de la cadena de valor industrial. Gracias a ese carácter no obligatorio, estas disposiciones no son contrarias a la normativa de la OMC, como sí ocurre con las disposiciones del IRA mencionadas.

**¿Cuántos fondos ha dedicado la UE a este fin?
¿Cuánto queda disponible?**

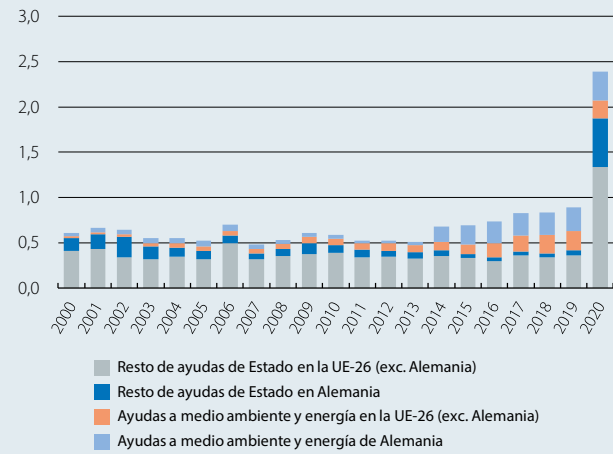
El Plan Industrial del Pacto Verde se limita a recapitular los fondos que la UE ya ha movilizado para facilitar esa transición, y en algún caso readapta destinos y cometidos, pero no ofrece nueva financiación a la ya disponible. El total de fondos que el plan recapitula es muy sustancial (unos 335.000 millones de euros según el Plan Industrial del Pacto Verde, un 2,1% del PIB de la UE en 2022) y se añadirán, además, a las transferencias del MRR ya aprobadas con un impacto que en su mayoría aún está por reflejarse. Estos 335.000 millones suponen un esfuerzo de la UE comparativamente mayor al realizado por EE. UU. con el IRA (2,1% del PIB de la UE frente al 1,6% del PIB de EE. UU.).

No obstante, si descontamos los fondos que ya se han comprometido, o lo harán en breve, quedan disponibles para la industria europea 225.000 millones de euros de los 335.000 mencionados, el equivalente al 1,4% del PIB de la UE en 2022, y un esfuerzo comparativo inferior de la UE al que realiza EE. UU. con el IRA.

¿Qué están haciendo los gobiernos nacionales en la UE?

En definitiva: la respuesta de la UE al IRA no supone financiación adicional, sino racionalizar y simplificar la que ya existe; y otorgar una mayor flexibilidad a los Estados

Ayudas de Estado en la UE, por país y por destino
(% del PIB de la UE)



Fuente: CaixaBank Research, a partir de datos del State Aid Scoreboard 2021 de la DG Competencia de la Comisión Europea.

miembros para conceder ayudas y subvenciones. Es precisamente este extremo lo que puede equilibrar la balanza entre bloques, aunque, por otro lado, no deja de presentar problemas para la economía europea, como demuestran las subvenciones a la producción de energías renovables de los últimos años. Estas alcanzaron los 511.000 millones de euros de 2015 a 2021,⁴ de los cuales más de 80.000 se dieron solo en 2020 (0,57% del PIB de la UE). No obstante, las diferencias entre países son muy importantes, en particular entre Alemania y el resto (solo Alemania otorgó en 2020 33.500 millones de euros, un 0,94% de su PIB y un 0,32% del PIB de la UE).⁵ Esta desigualdad también se refleja en las ayudas de Estado: en materia de protección del medio ambiente, Alemania lleva más de un lustro dando más ayudas que las otorgadas por todos los demás Estados miembros de la UE juntos.

Por último, es reseñable también que la UE y EE. UU. están ya trabajando para permitir a los bienes producidos en la UE acceder a los subsidios estadounidenses en igualdad de condiciones a como lo harán los bienes producidos en países con los que EE. UU. tiene un tratado de libre comercio. Esto permite un moderado optimismo respecto al cariz que adoptará esta competición transatlántica por incentivar con fondos públicos la industria verde. En definitiva, tanto el IRA como el Plan Industrial del Pacto Verde de la UE facilitarán la transición ecológica y la lucha contra el cambio climático mundial, aunque la globalización y la relación con China se resentirán.

David del Val y Ricard Murillo Gili

4. En euros constantes de 2021, véase: European Commission, Directorate-General for Energy. Badouard, T. et al. (2022). «Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union: final report: 2022 edition». Publications Office of the European Union.

5. La cuota de España (menos del 0,2% del PIB) es inferior también a la de Francia e Italia.