

Policy Brief nº 15 "Para hacer frente a la crisis de la COVID-19: avanzar hacia la integración europea"

EUROPEG CONSIDERA QUE LOS FONDOS EUROPEOS SUPONEN UN GRAN PASO EN LA INTEGRACIÓN POLÍTICA Y ALERTA QUE HAY QUE EVITAR FAVORECER INTERESES POLÍTICOS O DE GRUPOS ECÓNICOS

- El grupo de Opinión y Reflexión resalta la necesidad de dejar atrás algunas prácticas tradicionales, como la de la perdigonada, es decir, la fragmentación en innumerables proyectos de interés dudoso para contentar a todo el mundo
- Asegura que la crisis de la COVID-19 se ha convertido en un reto de más gravedad, si cabe, que aquellos a los que la UE tuvo que hacer frente en los veinte años precedentes
- Destaca la rapidez y determinación con que ha reaccionado la UE, con medidas contundentes y con una orientación integracionista, frente a la orientación que habían tenido muchas de las decisiones de la UE en los últimos veinte años
- Cree que la respuesta que se ha dado a la crisis puede acelerar la integración europea, con avances hacia la unión fiscal, hacia un presupuesto comunitario digno de este nombre, unos recursos obtenidos directamente en forma de impuestos pagados por los ciudadanos y un Tesoro capaz de emitir deuda
- Reclama nuevos pasos hacia la integración política tras constatar que la implementación de los fondos europeos está poniendo de relieve los problemas de gobernanza que plantea la actual estructura institucional de la UE
- Señala los retos de la UE y la zona euro y los pasos que se deberían dar a medio plazo: consolidar las actuaciones de respuesta a la crisis de la COVID-19, abordar reformas para estabilizar y apuntalar la unión monetaria y materializar políticamente estas reformas modificando la arquitectura institucional de la UE

El Grupo de Opinión y Reflexión en Economía Política europeG ha publicado su *Policy Brief* número 15, en el que recomienda que se realice una fiscalización rigurosa de los recursos destinados a diferentes países a través de los fondos europeos y que se evite la tentación de atender intereses políticos o de grupos económicos próximos al poder, así como la aplicación de prácticas como la “perdigonada”, que consiste en la fragmentación de los fondos en innumerables proyectos de interés dudoso con el objetivo de contentar a todo el mundo. “El NGEU es una apuesta mayúscula. Si sale bien (implementación ágil, buenos proyectos, resultados aceptablemente positivos) supondrá un empujón importante para el proceso de integración política y tendrá unos efectos económicos altamente beneficiosos. Si la apuesta sale mal y los fondos van diluyéndose en proyectos de los cuales nadie se acordará al cabo de unos pocos años, la iniciativa habrá servido para poco, será una ocasión perdida y será difícil, por bastantes años, intentar operaciones de integración política de una cierta envergadura”, señala.

Estas son algunas de las principales conclusiones del *Policy Brief* número 15 de EuropeG, titulado 'Para hacer frente a la crisis de la COVID-19: avanzar hacia la integración europea' que han presentado este miércoles en Madrid la Asociación de Periodistas de Información Económica (APIE) y el grupo de Opinión y Reflexión en Economía Política. La presentación ha corrido a cargo del director de europeG, Antoni Castells, y autor del informe.

En el *Policy Brief*, EuropeG analiza si la respuesta que ha dado la UE a la pandemia puede reforzar la integración europea. En un primer apartado, se describen los retos a los que ha tenido que hacer frente la UE en los últimos veinte años y el surgimiento de unas corrientes de fondo (populismos, pérdida de impulso del proceso de integración política, cuestionamiento del orden multilateral internacional), que han cambiado de manera significativa las reglas del juego que presidían el proceso de integración europea. En el segundo apartado, el núcleo de este *Policy Brief* analiza la respuesta europea a la crisis de la COVID-19 y formula una serie de elementos de valoración para poder calibrar la importancia de estas medidas. Además, se examinan dos aspectos específicos: la importancia relativa de los gobiernos nacionales y de la UE en las medidas de apoyo fiscal y la cuestión de la solidaridad como fundamento de los avances hacia una mayor integración política y fiscal.

Según EuropeG, la crisis de la COVID-19 se ha convertido en un reto de más gravedad, si cabe, que aquellos a los que la UE tuvo que hacer frente en los veinte años precedentes. Cuando estalló, lo que estaba en juego era ver si los estados miembros de la Unión irían cada uno por su cuenta mirando solo por sus propios intereses y compitiendo los unos con los otros, o bien predominaría la conciencia de que había un enemigo común contra el cual solo se podría luchar de manera eficaz si se hacía conjuntamente. Según el grupo, se trata de una crisis de supervivencia muy diferente de las anteriores, de una naturaleza distinta, pero probablemente de una capacidad destructiva sobre el futuro de la Unión Europea bastante mayor, si no se le hace frente con la altura de miras y el convencimiento imprescindibles.

El primer paquete de medidas se aprobó el 9 de abril de 2020 con el objetivo de hacer frente a la emergencia sanitaria y a sus efectos inmediatos sobre la actividad económica y la ocupación. Alcanzaba un volumen total de 540.000 millones de euros bajo la forma de préstamos, distribuidos en tres grandes apartados:

- Ayudas vehiculadas a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) por un importe de 240.000 millones. A finales de 2020 ningún país había acudido a esta facilidad.
- Préstamos a través del Banco Europeo de Inversiones por un importe de 200.000 millones destinados básicamente a asistir a las pequeñas y medianas empresas
- El Programa SURE, por un importe de 100.000 millones, destinado a financiar los gastos extraordinarios en materia de seguro de desempleo. A finales del año 2020, 18 países se habían beneficiado de esta ayuda, por un importe total de 90.300 millones.

Además, se aprobó la relajación casi absoluta de las reglas de disciplina fiscal y de los procedimientos de corrección previstos en caso de déficit excesivo y se anunció la próxima presentación de un plan de recuperación económica.

Los fondos europeos

El segundo gran paquete fue el Next Generation EU (NGEU), adoptado por el Consejo de la Unión el 21 de julio de 2020. El importe total del paquete alcanza la cifra de 750.000 millones a ser comprometidos en los ejercicios 2021, 2022 y 2023. Estos recursos se canalizarán en forma de subvenciones (390.000 millones) y de préstamos (350.000 millones). El 70% de las subvenciones tiene que ser comprometido en los dos primeros años y el 30% en 2023. Las condiciones que la Comisión ofrecerá en los estados por estos préstamos serán las mismas que ella haya obtenido en los mercados.

Bajo la marca Next Generation EU se agrupan siete programas, de los cuales el más importante es, con mucha diferencia, la Recovery and Resilience Facility (RRF), que absorbe 672.500 millones de los 750.000 millones totales, el 89,7 % del total. El acuerdo del Consejo establece que las ayudas se tienen que destinar a la financiación de inversión, pública y privada, para impulsar “una recuperación sostenible y resiliente”, “reparar los daños inmediatos causados por la pandemia de la COVID-19” y “apoyar a las prioridades verdes y digitales de la UE”.

En cuanto a los 390.000 millones en forma de subvenciones, los principales países beneficiarios, en volumen absoluto de recursos, son Italia, con 82.960 millones (21,3% del total) y España, con 76.150 millones (19,5%). Para la distribución entre países de los 360.000 millones en forma de préstamos existen especulaciones, más que estimaciones. La única condición que establece el acuerdo es que los recursos recibidos por este concepto no pueden superar el 6,8% del PIB del país correspondiente. Según EuropeG, es razonable imaginar que la demanda de préstamos de cada país dependerá, fundamentalmente, de tres factores: el margen fiscal disponible, la necesidad de complementar la financiación de proyectos que cuenten con subvenciones y el diferencial entre los tipos a que hay que retribuir los préstamos procedentes del NGEU y los bonos emitidos en el mercado. La estimación que se hace en este cuadro considera que la clave de reparto de los préstamos entre países es la media entre la de las subvenciones y el coeficiente del PIB.

Cuadro 4. Distribución de los recursos procedentes del NGEU entre los países de la UE (2021-2023)

	Subvenciones (miles de millones de euros)	% s/total	% s/PIB	Préstamos (1) (miles de millones de euros)	% s/total	Total (subvenciones y préstamos) (miles de millones de euros)	% s/total	% s/PIB
Austria	3,95	1,0	1,0	6,95	1,9	10,90	1,5	2,7
Bélgica	6,49	1,7	1,4	9,13	2,5	15,62	2,1	3,3
Bulgaria	7,31	1,9	11,9	4,16	1,2	11,47	1,5	18,7
Croacia	6,87	1,8	12,7	3,87	1,1	10,74	1,4	19,8
Chipre	1,21	0,3	5,4	0,85	0,2	2,06	0,3	9,2
Rep. Checa	8,77	2,2	3,9	6,93	1,9	15,70	2,1	7,0
Dinamarca	2,02	0,5	0,6	4,96	1,4	6,98	0,9	2,2
Estonia	1,45	0,4	5,2	1,03	0,3	2,48	0,3	8,8
Finlandia	3,09	0,8	1,3	4,53	1,3	7,62	1,0	3,2
Francia	45,02	11,5	1,9	52,05	14,5	97,07	12,9	4,0
Alemania	28,62	7,3	0,8	57,67	16,0	86,29	11,5	2,5
Grecia	19,66	5,0	10,7	11,44	3,2	31,10	4,1	17,0
Hungría	7,65	2,0	5,2	5,41	1,5	13,06	1,7	8,9
Irlanda	1,82	0,5	0,5	5,43	1,5	7,25	1,0	2,0
Italia	82,96	21,3	4,6	61,36	17,0	144,32	19,2	8,1
Letonia	2,26	0,6	7,4	1,44	0,4	3,70	0,5	12,1
Lituania	2,99	0,8	6,1	2,01	0,6	5,00	0,7	10,2
Luxemburgo	0,28	0,1	0,4	0,95	0,3	1,23	0,2	1,9
Malta	0,36	0,1	2,7	0,34	0,1	0,70	0,1	5,2
Países Bajos	7,18	1,8	0,9	13,76	3,8	20,94	2,8	2,6
Polonia	27,81	7,1	5,2	19,70	5,5	47,51	6,3	8,9
Portugal	15,57	4,0	7,3	9,94	2,8	25,51	3,4	12,0
Rumanía	16,97	4,4	7,6	10,71	3,0	27,68	3,7	12,4
Eslovaquia	6,99	1,8	7,4	4,44	1,2	11,43	1,5	12,2
Eslovenia	2,07	0,5	4,3	1,58	0,4	3,65	0,5	7,5
España	76,15	19,5	6,1	51,19	14,2	127,34	17,0	10,2
Suecia	4,48	1,1	0,9	8,18	2,3	12,66	1,7	2,7
Total	390,00	100,0	2,8	360,00	100,0	750,00	100,0	5,4

Nota: Datos actualizados en noviembre de 2020

(1) Se considera que la clave de reparto de los préstamos entre países es la media entre la de las subvenciones y el coeficiente del PIB.

Fuente: Los datos de la primera columna proceden de Darvas (2020D: Table 1), el cual, a su vez, los estima a partir de los datos proporcionados por la Comisión (CE, 2020P). El resto son estimación propia.

Para la financiación del NGEU la Comisión Europea realizará emisiones a 38 años, con seis de carencia. Los 360.000 millones destinados a préstamos no suponen ninguna carga adicional para el presupuesto comunitario, puesto que los pagarán los mismos estados prestatarios. En cuanto a los 390.000 millones de subvenciones, en las condiciones actuales de tipos de interés, la carga financiera derivada de este endeudamiento es relativamente modesta, teniendo en cuenta su magnitud: puede suponer entre el 1,3% y el 2,5% del presupuesto los seis primeros años y entre el 8,6% y el 9,3% los 32 restantes, dependiendo del tipo de interés al que se coloquen las emisiones.

El acuerdo del Consejo prevé además un incremento de los recursos propios con una tasa sobre el plástico no reciclado (que ya está previsto aplicar desde el 1 de enero de 2021), un *carbon border adjustment mechanism*, un impuesto digital (a aplicar, como muy tarde, a partir del 1 de enero de 2023), ingresos procedentes de un esquema revisado de negociación de derechos de emisión (emissions trading system, ETS) y un impuesto sobre las transacciones financieras. Estos nuevos recursos propios tendrían que permitir hacer frente al mayor gasto derivado de la carga financiera que comporta la emisión de deuda necesaria para financiar el NGEU, y que puede suponer, según hemos señalado, entre un 8,6% y un 9,3% del actual presupuesto comunitario. Esto sin considerar la posibilidad que una parte del mayor gasto que se realizará durante los años 2021-2023 no se consolide en el futuro.

El tercer paquete de ayudas hace referencia al papel del BCE que, según EuropeG, ha sido especialmente importante a la hora de hacer frente a una crisis comunitaria al actuar de manera inmediata con un paquete de medidas para asegurar la plena liquidez de los mercados el 12 de marzo y un paquete de compra de activos por un importe de 750.000 millones el 18 de marzo, que posteriormente fue ampliado hasta 1.850.000 millones de euros.

Impacto de la respuesta europea

Aunque es pronto para poder hacer un balance a fondo de la respuesta europea a la crisis del 'coronavirus', el grupo de Opinión y Reflexión en Economía Política considera importante destacar la rapidez y determinación con que ha reaccionado la UE, con medidas contundentes y con una orientación integracionista, frente a la orientación intergubernamental que habían tenido muchas de las decisiones de la UE en los últimos veinte años. Además, resalta el predominio desde el primer momento de una filosofía partidaria de una implicación muy activa de los poderes públicos contraria a las políticas de austeridad, frente a lo que ocurrió en la Gran Recesión, y considera que la respuesta de la UE puede significar un paso muy importante en la línea de una unión fiscal.

De la misma forma, EuropeG subraya la importancia de la emisión de deuda por la Comisión para financiar el gasto directo derivado del presupuesto comunitario, puesto que podría constituir un paso hacia la creación de un Tesoro europeo; así como el incremento importante de los recursos propios de la UE que se va a producir; el reforzamiento del presupuesto comunitario al incorporar el NGEU al marco financiero plurianual 2021-2026; el impacto fiscal de las ayudas procedentes de la UE; las incógnitas que existen sobre algunos aspectos esenciales de los proyectos financiados a través del programa aprobado por la UE y la posibilidad de que los nuevos instrumentos que ahora se ponen en marcha tiendan a consolidarse en el futuro o tengan, como en principio está previsto, un carácter estrictamente transitorio. Por ejemplo, resulta difícil pensar que los nuevos impuestos serán eliminados después de más treinta años de aplicación.

Medidas de apoyo fiscal

En un primer momento, la respuesta a la crisis correspondió casi en exclusiva a los estados nacionales, que reaccionaron con una gran celeridad y una potencia de fuego extraordinaria, adoptando numerosas medidas fiscales de carácter discrecional, encaminadas sobre todo a dos objetivos: hacer frente a los gastos de carácter sanitario y al sostenimiento de la actividad económica. Las medidas que suponen un impulso fiscal directo se han situado por encima del 10% en Alemania, el Reino Unido y los Estados Unidos, claramente en estos dos últimos casos (y, según la OCDE y el FMI, por encima en Japón, Canadá y Australia, entre otros), alrededor del 7% en Francia, y por debajo del 4,5% en España, Grecia y Portugal.

España se sitúa en la cola en medidas fiscales directas. Por ejemplo, ocupa la posición 18 de las 21 economías avanzadas, según los datos del FMI. En el caso español, la impresión es que se pecó de exceso de prudencia y de ortodoxia mal entendida a la hora de adoptar las medidas fiscales que hacían falta, teniendo en cuenta que la UE había dejado en suspenso las reglas de disciplina fiscal y que estaban sobre la mesa las medidas de emergencia adoptadas por el BCE para aliviar cualquier presión excesiva que pudiera aparecer sobre los bonos soberanos españoles.

El esfuerzo fiscal a nivel nacional se ha complementado, por primera vez, con las ayudas aprobadas por la UE, básicamente a través del NGEU de 750.000 millones. Estos fondos significan el 5,4% del PIB de la UE-27 del año 2019, y las ayudas directas excluyendo los préstamos (390.000 millones), el 2,8%. Para los principales países beneficiarios, las cifras serían claramente superiores: para Grecia, exclusivamente las ayudas directas significarían el 10,7% del PIB y considerando también los préstamos, el 17%; para Portugal 7,3% y 12%, respectivamente; para España, 6,1% y 10,2%; y para Italia 4,6% y 8,1%. Para Francia (1,9% y 4,0%) y Alemania (0,8% y 2,5%) los porcentajes son claramente inferiores.

Estas cantidades serían todavía más elevadas si también consideráramos las ayudas proporcionadas por el primer paquete de la UE del mes de abril, como mínimo las procedentes del MEDEM y del SURE que, en conjunto, suponen 340.000 millones. Contando estos fondos, los recursos procedentes de la UE aumentarían en un 45,3%, el 7,8% del PIB de la UE-27 y, suponiendo que la clave de reparto entre países fuera la misma que la adoptada para el conjunto de los recursos procedentes del NGEU, supondrían el 24,7% del PIB en el caso de Grecia, el 17,4% en el de Portugal, el 14,8% en el de España y el 11,8% en el de Italia. En todos los casos hay que tener en cuenta que los recursos procedentes del NGEU se comprometerán a lo largo de un periodo de tres años y se pueden desembolsar en seis, de forma que para calcular su impacto anual habría que dividir por tres los porcentajes:

Cuadro 6. Ayudas fiscales directas (por año) (% s/PIB)

	UE*	Presupuesto nacional			Total
		FMI **	Bruegel***	Media	
Grecia	3,6	-	3,1	3,1	6,7
España	2,0	4,1	4,3	4,2	6,2
Italia	1,5	6,8	3,4	5,1	6,6
Portugal	2,4	-	2,5	2,5	4,9
Alemania	0,3	11,0	8,3	9,7	10,0
Francia	0,6	7,7	5,1	6,4	7,0
Estados Unidos	-	16,3	9,1	12,7	12,7
Reino Unido	-	16,7	8,3	12,5	12,5

Fuente: * Cuadro 4; ** Cuadro 5a; *** Cuadro 5b.

Conclusiones

Tras el análisis realizado, EuropeG llega a la conclusión de que la respuesta a la crisis de la COVID-19 puede significar un paso cualitativamente importante en la aceleración del proceso de integración europea, puesto que abre la vía a avances interesantes hacia una unión fiscal, en los tres pilares en que esta se fundamenta: un presupuesto comunitario digno de este nombre, unos recursos obtenidos directamente en forma de impuestos pagados por los ciudadanos y un Tesoro capaz de emitir deuda. Además, puede contribuir a dar un paso hacia la unión del mercado de capitales, en la medida en que se pondrá en circulación un nuevo activo de seguridad incuestionable, como son los bonos emitidos por la Comisión. Refuerza el papel de la Comisión y el Parlamento, en detrimento de los acuerdos intergubernamentales. Y, por encima de todo, la respuesta de la UE constituye un mensaje inequívoco de la voluntad de hacer frente juntos a las adversidades.

Por su parte, la implementación de la NGEU está poniendo de relieve los problemas de gobernanza que plantea la actual estructura institucional de la UE. Según EuropeG, de esta experiencia habría que extraer la lección de que hay que avanzar, y rápidamente, hacia la integración política. Es posible que esto obligue a crear una estructura de círculos diversos, con

un grupo de países dispuestos a hacerlo de manera inmediata y otras todavía no. “Convertir este paso en una realidad depende, fundamentalmente, de voluntad política”, señala.

Por otro lado, grupo de Opinión y Reflexión en Economía Política asegura que la crisis de la COVID-19 y la Gran Recesión han puesto de manifiesto cuáles son los retos pendientes que tiene que afrontar la UE y, en especial, la zona euro y cuáles los pasos que se deberían dar a medio plazo: consolidar las actuaciones emprendidas como respuesta a la crisis de la COVID-19, abordar las reformas necesarias para estabilizar y apuntalar la unión monetaria, materializar políticamente todas estas reformas modificando la arquitectura institucional de la UE.

Finalmente, EuropeG asegura que la apuesta “mayúscula” que supone el NGEU puede suponer un empujón importante para el proceso de integración política si se realiza una fiscalización rigurosa de los recursos destinados a los diferentes países y se dejan atrás prácticas tradicionales, como la de la perdigonada, es decir, la fragmentación, para contentar todo el mundo, en innumerables proyectos de interés dudoso, o la de atender antes los intereses políticos o de los grupos económicos próximos al poder, que no el interés general. “Si la apuesta sale mal y los fondos van diluyéndose en proyectos de los cuales nadie se acordará al cabo de unos pocos años, entonces esta iniciativa habrá servido para poco, será una ocasión perdida y será difícil, por bastantes años, intentar operaciones de integración política de una cierta envergadura. Tampoco se hundirá el mundo, probablemente, la UE ha pasado ya por otras situaciones muy complicadas y los intereses en juego para que no se rompa son muy grandes. Pero la pérdida de confianza entre sus socios será muy grande y todo ello contribuirá al empantanamiento del proceso (una vez más)”, concluye.

Sobre EuropeG

EuropeG nace el año 2011 en el marco de la Fundació Institut d’Economia de Barcelona (IEB) con vocación de contribuir a la creación y divulgación de opinión cualificada sobre temas que sean considerados especialmente relevantes en el ámbito de la economía y la orientación de la política económica en España y Europa. El objetivo es analizar y ofrecer propuestas a los actores relevantes en los ámbitos institucional, económico, social y político. Para esta función se nutre de la investigación realizada por centros de investigación y por departamentos universitarios, así como de las aportaciones de sus miembros. EuropeG pretende establecerse como puente, riguroso y con un elevado capital de credibilidad y prestigio, entre el mundo académico y la opinión pública, con el objetivo de contribuir a crear consensos básicos y transversales en los temas en los que intervenga y aspira a ejercer una tarea de liderazgo en el terreno del pensamiento.

Los miembros de EuropeG son:

- **Antoni Castells** (Director), Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Barcelona, es Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Barcelona
- **Josep Oliver** (Codirector), Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Autónoma de Barcelona, es catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Autónoma de Barcelona
- **Emilio Ontiveros**, Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Autónoma de Madrid, es catedrático de Economía de la Empresa de la Universidad Autónoma de Madrid
- **Martí Parellada**, Doctor en Ciencias Económicas y catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Barcelona
- **Gemma García** (coordinadora), Doctora con premio extraordinario en Ciencias Económicas por la Universidad de Barcelona, es profesora de Economía Aplicada en dicha universidad.