

Las cifras para España del Plan de Recuperación Europeo

Enrique Feás | Técnico Comercial y Economista del Estado e investigador senior asociado del Real Instituto Elcano | @EnriqueFeas 

Federico Steinberg | Investigador principal del Real Instituto Elcano y profesor de la Universidad Autónoma de Madrid | @steinbergf 

Tema

Cada vez sabemos más detalles sobre las cifras del Fondo de Recuperación Europeo. Este análisis las desglosa para España.

Resumen

El Fondo de Recuperación Europeo, sumado a las otras iniciativas de la UE para dar respuesta a la crisis económica causada por el COVID-19, permitirá una inversión en Europa de casi 2 billones de euros en los próximos años. Para España, la cifra rondará los 200.000 millones, de los que aproximadamente 150.000 millones provendrán del Fondo de Recuperación y más de 80.000 millones serán transferencias. En este análisis se explican en detalle estas cifras.

Análisis

(1) Introducción

La pandemia del COVID-19 ha tenido un profundo impacto económico en toda Europa. En circunstancias extremadamente difíciles, y ante el temor al desmoronamiento del mercado interior y la aparición de grandes divergencias económicas norte-sur, la UE aprobó el pasado verano una respuesta fiscal sin precedentes a la crisis. Su elemento central y más innovador, conocido popularmente como Fondo de Recuperación, es el programa *Next Generation EU* (NGEU), que complementa las audaces iniciativas tomadas por el Banco Central Europeo (BCE) para asegurar la liquidez y evitar una crisis de deuda pública, las nuevas líneas de crédito aprobadas por el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) y por el Banco Europeo de Inversiones (BEI), el programa de la Comisión Europea para financiar los programas de protección al empleo (SURE) y la aprobación del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 (MFP).

Sumando todas estas acciones, en los países de la UE se invertirán casi 2 billones de euros en los próximos años. En España, la cifra rondará los 200.000 millones, de los que aproximadamente 150.000 millones provendrán del Fondo de Recuperación y más de 80.000 millones serán transferencias. Estos fondos harán posible que se produzcan inversiones que de otra forma habrían sido muy difíciles, así como que la deuda pública española –que se situó en el 117% del PIB al cierre de 2020– no continúe escalando. Además, el Fondo de Recuperación constituye un potencial gran paso adelante en el

largo camino hacia la construcción de una **unión económica y monetaria completa y sostenible**, porque modifica radicalmente la forma en que la UE financia sus inversiones.

Así, la Comisión Europea emitirá grandes cantidades de deuda común (hasta 750.000 millones de euros) respaldada por todos los Estados miembros, y que en principio será repagada con cargo a nuevos recursos propios europeos; es decir, impuestos europeos como los del plástico o el arancel para productos altamente contaminantes. Si los fondos se emplean de manera eficaz, más allá de transformar la economía europea para hacerla más digital, verde e inclusiva, el NGEU abre la puerta a una mayor integración fiscal y a un **papel más importante del euro** en el sistema monetario internacional.

Pasados más de seis meses desde la creación de este fondo, se van aclarando cada vez más detalles de su funcionamiento y gobernanza, así como cuándo se irán desembolsando el dinero y en qué condiciones. A continuación, intentamos aclarar las cifras que se conocen a día de hoy.

(2) Aclarando la confusión sobre las cifras

Cualquiera que se haya aproximado a las cifras de la respuesta europea a la crisis, además de verse abrumado por su magnitud, habrá constatado que es difícil saber cómo se van a distribuir, tanto por países como por programas o niveles administrativos. Más allá de las etiquetas “verde”, “digital” e “inclusivo” y de la cifra de 750.000 millones repetida hasta la saciedad, todavía existe bastante confusión y algunos flecos sin cerrar. A continuación, intentamos ordenar las cifras y aclarar algunos malentendidos.

La distribución final de los 750.000 millones de euros del NGEU, que se expresa en precios constantes de 2018, se divide en:

- 672.500 millones de euros para el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que financia reformas y proyectos para la transición verde y digital.
- 47.500 millones para **REACT-EU**, un programa que amplía las Iniciativas de Inversión en Respuesta al Coronavirus (CRII y CRII+, adoptadas en abril de 2020 para abordar la crisis del COVID-19 mediante la flexibilización del acceso al presupuesto UE) y que hace de financiación-puente entre las necesidades a corto plazo en la lucha contra el COVID y la transformación a largo plazo.¹
- 30.000 millones de euros para otros fondos, que incluyen 7.500 millones para desarrollo rural (dentro del Pilar II de la Política Agrícola Común), 10.000 millones de euros para el Fondo de Transición Justa (para asumir el coste social y económico de la reducción de emisiones), 5.600 millones euros para garantías del **InvestEU**, 1.900 millones de euros para **rescEU** (protección civil y ayuda humanitaria) y 5.000 millones para investigación dentro del programa Horizonte Europa.

¹ REACT-EU se canaliza como refuerzo del Marco Financiero Plurianual MFP con fondos adicionales distribuidos a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Ayuda Europea para las Personas más Desfavorecidas (FEAD), en función del impacto económico y social de la COVID.

En total, 390.000 millones en transferencias (incluyendo garantías) y 360.000 millones en préstamos (véase la Figura 1).

Figura 1. Distribución del *Next Generation EU* (€ mn, precios constantes de 2018)

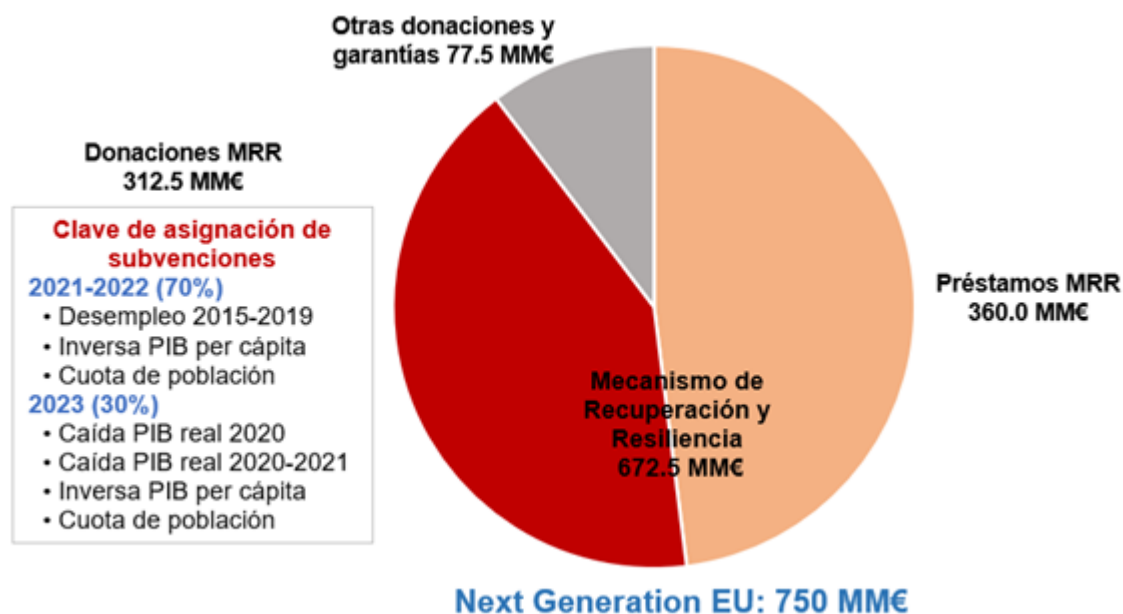
Concepto	Importe MEUR
Next Generation EU	750.000
Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	672.500
del cual, préstamos	360.000
del cual, subvenciones	312.500
REACT-EU	47.500
Otros fondos	30.000
Horizonte Europa	5.000
InvestEU	5.600
Desarrollo Rural (PAC-Pilar II)	7.500
Fondos de Transición Justa (FTJ)	10.000
rescEU	1.900

Fuente: Comisión Europea.

Dentro de los 672.500 millones de euros del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que es principal elemento del NGEU, 312.500 millones de euros serán en forma de subvenciones distribuidas en dos tramos: un 70% inicial desembolsado en el período 2021-2022 en base a indicadores económicos previos a la emergencia sanitaria (desempleo entre 2015-2019, PIB *per cápita* y población) y el 30% restante repartido en 2022 para el período 2023-2024 en función de la evolución de la economía hasta ese año (evolución del PIB en 2020 y 2021, así como PIB *per cápita* y población).

Los restantes 360.000 euros del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia serán en forma de préstamos, que deberán ser expresamente solicitados por los Estados miembros y cuyo importe total no podrá exceder el 6,8% de su Renta Nacional Bruta.

Figura 2. Distribución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia dentro de *Next Generation EU* (millones de euros, precios constantes de 2018)



Fuente: Comisión de la UE y los autores.

Todas estas cifras están expresadas, como hemos señalado, en precios de 2018. A precios corrientes, la dotación del *Next Generation EU* ascendería a 807.000 millones de euros, incluidos 724.000 millones de euros para el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (con 338.000 millones de euros de subvenciones y 386.000 millones de euros de préstamos).²

(3) Las cifras para España

Al hablar de los fondos europeos a disposición de España en los próximos años, cabe distinguir tres tipos (ya expresados en precios corrientes):

- En primer lugar, los nuevos fondos para financiar capital físico y humano, dentro de los cuales se integrarían los 154.996 millones del *Next Generation EU* y los 43.813 millones del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 (del que excluimos los correspondientes al Fondo Europeo Agrícola de Garantía al tratarse de fondos destinados al sostenimiento de rentas y precios, como explicamos más abajo).
- En segundo lugar, la reprogramación de fondos ya existentes, tanto para financiar capital físico y humano como para aliviar la crisis a corto plazo, que serían los 36.839 millones no ejecutados del Marco Financiero Plurianual 2014-2020 y que han sido canalizados a través de los mecanismos extraordinarios CRII y CRII+ mencionados para facilitar liquidez a las CCAA en el período 2020-2021 (con mucha flexibilidad y sin necesidad de cofinanciación).

² Las cifras presupuestarias plurianuales suelen estar expresadas en euros constantes de un año base, en este caso 2018. Su traducción a euros corrientes se hace actualizando los flujos a una tasa del 2% en virtud del artículo 6.2 del Reglamento 1311/2013 del Consejo de 2 de diciembre de 2013.

- Por último, los nuevos fondos destinados al sostenimiento de rentas y precios, que incluirían los 39.193 millones del Fondo Europeo Agrícola de Garantía, dentro del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 (37.412 en pagos directos y 1.781 en mecanismos de mercado), dentro del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 (para financiar precios y rentas agrícolas) y los 21.300 millones en forma de préstamos del Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (instrumento SURE, para sostener rentas laborales).

Por lo que respecta al *Next Generation EU*, España será, según los últimos cálculos, uno de los mayores receptores de fondos, con un total de 154.996 millones de euros. Dentro de éste –al ser uno de los mayores países de la UE y haber experimentado una de las más agudas caídas del PIB en 2020– le corresponderán alrededor de 141.128 millones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para el periodo 2021-2026, de los que 69.528 millones serían transferencias (con posibles ajustes en el 30% final) y unos 71.600 millones serían préstamos. Además, España recibirá 12.800 millones de euros del REACT-EU (entre 2021 y 2022) y 339 millones de la parte del Fondo de Transición Justa incluida en este instrumento y 729 millones del FEADER para desarrollo rural (véase la Figura 3).

Figura 3. Estimación de Fondos UE para España 2021-2027 (€ mn, a precios corrientes)

Concepto	Importe (MEUR)	Comprometidos antes de	A ejecutar antes de
NGEU	154.996		
REACT-EU	12.800	2020-2021	Finales 2022
MRR, donaciones	69.528		
primer tramo (70%)	46.603	2021-2022	Finales 2024
segundo tramo (30%) (1)	22.925	2022-2023	Finales 2026
MRR, préstamos (1)	71.600	2021-2026	No aplicable
Fondo de Transición Justa (2)	339	2021-2023	Finales 2026
FEADER (Desarrollo Rural)	729	2021-2023	Finales 2026
MFP 2021-2027 (salvo FEAGA)	43.813	2021-2027	Finales 2030
FSE (Fondo Social Europeo)	11.153	2021-2027	Finales 2030
FEDER	23.540	2021-2027	Finales 2030
Cohesión (ETC)	683	2021-2027	Finales 2030
FEADER (Desarrollo Rural)	7.802	2021-2027	Finales 2030
Fondo de Transición Justa	451		
Fondo de Ajuste del Brexit (tramo 1) (3)	184		
TOTAL NGEU + MFP (salvo FEAGA)	198.809		
<i>Pro memoria:</i>			
Remanente MFP 2014-2020	36.839		
FEAGA 2021-2027	39.193		
Pagos directos	37.412		
Otros pagos (1)	1.781		
SURE	21.300		

Notas: (1) estimación; (2) el Fondo de Transición Justa cuenta con 790 millones, 339 de los cuales corresponden a Next Generation EU y los 451 restantes al MFP 2021-2027; y (3) el Fondo del Brexit (incluido en esta Figura como parte del MFP, aunque jurídicamente es extrapresupuestario) se divide en dos tramos (del primero, de un 79%, España recibirá 184 millones).

Fuente: los autores.

Dentro de los fondos para España correspondientes al Marco Financiero Plurianual 2021-2027 (excluyendo el Fondo Europeo Agrícola de Garantía) habría que incluir 11.153 millones del Fondo Social Europeo, 23.450 millones del FEDER, 7.802 millones del FEADER, 683 millones de Cooperación Territorial Europea (ETC, más conocida como Interreg), y 451 millones de la parte del Fondo de Transición Justa del MFP (lo que arroja un total de 790 millones de este Fondo para España). Cabría añadir aquí, aunque es una partida extrapresupuestaria, el Fondo de Ajuste del Brexit, de cuyo 70% inicial le corresponderían a España unos 184 millones.

La suma del NGEU y los fondos mencionados del MFP 2021-2027 suponen un total de 198.809 millones de nueva financiación para capital físico y humano.

Además, para ese mismo fin, y como se mencionaba arriba, España ha podido reprogramar fondos ya existentes. De su asignación de 56.491 millones de euros del MFP 2014-2020 (cuyos fondos pueden gastarse hasta 2023), en 2020 España aún no había ejecutado 36.839 millones. Los mecanismos extraordinarios CRII y CRII+ han permitido destinar estos fondos con gran flexibilidad y sin necesidad de cofinanciación, a financiar tanto gasto sanitario como ERTE o liquidez de pyme con retroactividad al 1 de febrero de 2020.

No podemos olvidar, finalmente, los fondos europeos destinados al sostenimiento de rentas (o precios) agrícolas y laborales. Estos serían los 39.193 millones correspondientes al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) dentro del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y los 21.300 millones de préstamos del programa SURE asignados a España para financiar los ERTE.

Todos estos fondos deberían permitir a España cubrir sus necesidades urgentes y llevar a cabo un ambicioso programa de inversiones que reduzca el impacto de la recesión y aumente el crecimiento potencial.

No todos los fondos se desembolsarán de forma automática, sino que estarán condicionados a la presentación por parte de España –al igual que el resto de los países de la UE– de un Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia antes del 30 de abril de 2021 para ser aprobado por la Comisión Europea. El plan debe incluir un análisis detallado de las reformas, inversiones y un calendario, y debe estar alineado con las prioridades europeas. En este marco general, el 7 de octubre de 2020 el Gobierno de España presentó públicamente el *Plan España Puede*, un esquema básico del futuro Plan de Recuperación y Resiliencia. Sus principios rectores están estrechamente alineados con los objetivos generales del NGEU (es decir, digitalización, sostenibilidad e inclusión), además de un objetivo adicional de igualdad de género.

Desde entonces, las autoridades españolas han estado trabajando para definir posibles líneas de proyectos, así como las reformas e instrumentos necesarios para garantizar una rápida disposición de los fondos. El 22 de diciembre de 2020, el Gobierno aprobó un Real Decreto-ley que agilizó los procedimientos administrativos para la selección, adjudicación, ejecución y control de los proyectos y definió los mecanismos clave de gobernanza de los fondos. Este Real Decreto-ley fue ratificado por el Parlamento el 28 de enero.

El plan español, uno de los más avanzados de todos los de los Estados miembros –y que cuenta con 10 políticas palanca desglosadas en 30 líneas de actuación– se espera que esté aprobado antes de la fecha límite de abril.

(4) Los fondos europeos en los Presupuestos Generales del Estado para 2021

En cualquier caso, España se enfrenta a un enorme reto: sólo para 2021, el Gobierno ha presupuestado 26.634 millones del mecanismo NGEU (24.200 millones del MRR y 2.436 millones del fondo REACT-EU). Se trata de inversiones incluidas en los Presupuestos Generales del Estado con cargo a los fondos europeos que ya han comenzado a ejecutarse y que están siendo financiados por la emisión de deuda española (con un coste de financiación muy bajo gracias a los apoyos del BCE) a cuenta de las inversiones del NGEU, que empezarán a llegar en la segunda mitad de 2021. Aunque la ejecución de este gasto es más sencilla que la de los fondos de cohesión europeos porque no requiere cofinanciación, se trata de una cantidad ingente de fondos.

Figura 4. PGE para 2021: gasto financiado con fondos de la UE

Secciones	€ mn	%
Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación	127,6	0,5
Ministerio de Justicia	27,7	0,1
Ministerio de Defensa	25	0,1
Ministerio del Interior	6,3	0
Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana	4.982,40	18,7
Ministerio de Educación y Formación Profesional	1.852,60	7
Ministerio de Trabajo y Economía Social	1.167,50	4,4
Ministerio de Industria, Comercio y Turismo	1.708,00	6,4
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	406,5	1,5
Ministerio de Política Territorial y Función Pública	239,9	0,9
Ministerio para la Transición Ecológica y el Desafío Demográfico	6.805,20	25,6
Ministerio de Cultura y Deportes	206,3	0,8
Ministerio de Sanidad	2.944,00	11,1
Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)	508	1,9
REACT-EU	2.436,00	9,1
Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital	3.653,70	13,7
Ministerio de Ciencia e Innovación	1.101,70	4,1
Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030	916,9	3,4
Ministerio de Igualdad	48,6	0,2
Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migración	183,7	0,7
Ministerio de Universidades	203,9	0,8
Seguridad Social	27	0,1
Total MRR + REACT-EU	26.634,00	100,0
del cual, MRR	24.198,00	90,9

Fuente: PGE para 2021.

El Ministerio de Transición Ecológica y el Desafío Demográfico recibirá más del 25% de los fondos, seguido del Ministerio de Transporte (19%) y Asuntos Económicos y Transformación Digital (14%). En resumen, más de 17.200 millones para la transformación económica verde y digital y casi 9.000 millones para el gasto social (salud, educación, empleo, cultura y políticas sociales).

De esos 26.634 millones de euros de fondos europeos que figuran en los Presupuestos Generales del Estado para 2021, 10.793 millones se transferirán a las CCAA y 1.483 millones a las Entidades Locales para que aborden las actuaciones que correspondan de acuerdo con su ámbito competencial. Dentro de las áreas de actuación, el 80% se repartirán entre Industria y energía, Sanidad, Educación, Infraestructuras y ecosistemas resilientes y Acceso a la vivienda y fomento de la edificación.

Figura 5. Transferencias a CCAA y Entidades Locales de fondos UE en los PGE para 2021

Políticas	CCAA	%	EELL	%	Total	%
Industria y Energía	2.663	24,7	0	0,0	2.663	21,7
Sanidad (1)	1.821	16,9	0	0,0	1.821	14,8
Educación	1.685	15,6	3	0,2	1.689	13,8
Infraestructuras y ecosistemas resilientes	1.152	10,7	513	34,6	1.664	13,6
Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	1.580	14,6	50	3,4	1.630	13,3
Servicios y promoción sociales	942	8,7	15	1,0	956	7,8
Comercio, turismo y pymes	150	1,4	782	52,7	932	7,6
I+D+i y digitalización	504	4,7	15	1,0	519	4,2
Servicios de carácter general	136	1,3	92	6,2	228	1,9
Agricultura, pesca y alimentación	115	1,1	0	0,0	115	0,9
Fomento del empleo	12	0,1	12	0,8	25	0,2
Otras actuaciones de carácter económico	23	0,2	2	0,1	25	0,2
Cultura	11	0,1	0	0,0	11	0,1
Justicia	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Total políticas	10.793	100,0	1.483	100	12.277	100,0

(1) Incluye 408,5 millones del REACT-EU.

Fuente: PGE para 2021.

Conclusiones

España se enfrenta a un considerable desafío. Nunca antes se ha beneficiado de una cantidad tan grande de fondos en un espacio de tiempo tan corto. Además, tendrá que ser capaz de llevar adelante las reformas y ejecutar los proyectos en un clima de alta polarización política, sin haber superado todavía la pandemia y con todos los ojos de los países del norte de Europa –tradicionalmente reacios a este grado de solidaridad financiera europea–, puestos en cómo de bien (o mal) se emplean los recursos en los países del sur. En este sentido, es importante recordar que la percepción de los fondos europeos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia están condicionados a la aprobación del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia español, que deberá incluir reformas estructurales apuntadas en el Semestre Europeo de 2019 y 2020, y de las cuales tenemos mucha menos información que sobre los proyectos a financiar. Es importante ver estas reformas como lo que realmente son: elementos imprescindibles para que España entre en una senda de crecimiento sostenible, y para las cuales los fondos europeos son la forma perfecta de apuntalarlas. Además, si los fondos contribuyen a la transformación de la economía española y permiten evitar la divergencia económica norte-sur en la UE, podrían convertirse (con algunas modificaciones) en una pieza permanente de la tan necesaria unión fiscal europea. Pero si los grandes países receptores de fondos no están a la altura, será difícil que los demás estén dispuestos a avanzar en una mayor integración.