



Revista Administración & Cidadanía, EGAP
Vol. 15_núm. 2_2020 | pp. 167-202
Santiago de Compostela, 2020
<https://doi.org/10.36402/ac.v15i2.4616>
© Santiago Calvo López
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287
Recibido: 29/10/2020 | Aceptado: 21/12/2020

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

Impacto do programa *Next Generation EU* en España: condicionalidade, retos e oportunidades dun acordo histórico

Impacto del programa *Next Generation EU* en España: condicionalidad, retos y oportunidades de un acuerdo histórico

Impact of the *Next Generation EU* program in Spain: conditionality, challenges and opportunities of a historic agreement

SANTIAGO CALVO LÓPEZ

Doutorando de Economía Aplicada
Universidade de Santiago de Compostela
<https://orcid.org/0000-0002-8654-4695>
santiagocalvo.lopez@usc.es

Resumo: A COVID-19 causou unha crise sen precedentes na Unión Europea, sendo España un dos países máis afectados. Para facer fronte á crise económica derivada da pandemia, o pasado mes de maio a Comisión Europea propuxo a creación do programa *Next Generation EU*, o cal distribuirá 750.000 millóns de euros entre os Estados membros. Estímase que España podería captar cerca de 150.000 millóns de euros, dos cales 74.200 serían fondos non reembolsables. Neste traballo preténdese explicar o funcionamento dos fondos europeos, a condicionalidade para o seu desbloqueo e os retos, incertezas e oportunidades que supoñen para España, os cales poderían incrementar o PIB entre 1,2 e 1,4 puntos porcentuais de forma indirecta.

Palabras clave: COVID-19, Unión Europea, *Next Generation EU*, reformas estruturais, recuperación e resiliencia.

Resumen: La COVID-19 ha causado una crisis sin precedentes en la Unión Europea, siendo España uno de los países más afectados. Para hacer frente a la crisis económica derivada de la pandemia, el pasado mes de mayo la Comisión Europea propuso la creación del pro-



grama *Next Generation EU*, el cual distribuirá 750.000 millones de euros entre los Estados miembros. Se estima que España podría captar cerca de 150.000 millones de euros, de los cuales 74.200 serían fondos no reembolsables. En el presente trabajo se pretende explicar el funcionamiento de los fondos europeos, la condicionalidad para su desbloqueo y los retos, incertidumbres y oportunidades que suponen para España, los cuales podrían incrementar el PIB entre 1,2 y 1,4 puntos porcentuales de forma indirecta.

Palabras clave: COVID-19, Unión Europea, *Next Generation EU*, reformas estructurales, recuperación y resiliencia.

Abstract: COVID-19 has caused an unprecedented crisis in the European Union, with Spain being one of the countries most affected. To address the economic crisis resulting from the pandemic, last May the European Commission proposed the creation of the *Next Generation EU* program, which will distribute 750,000 million euros among the Member States. It is estimated that Spain could receive close to 150,000 million euros, of which 74,200 million euros would be non-refundable funds. This paper aims to explain the operation of the European funds, the conditionality for their release and the challenges, uncertainties and opportunities they represent for Spain, which could increase the GDP by between 1.2 and 1.4 percentage points indirectly.

Key words: COVID-19, European Union, *Next Generation EU*, structural reforms, recovery and resilience.

SUMARIO: 1 Introducción. 2 Descripción do programa *Next Generation EU*. 3 A condicionalidade para o desbloqueo de recursos para financiar os plans de recuperación e resiliencia. 4 Distribución dos fondos *Next Generation EU*. 5 Oportunidades, retos e posible impacto económico. 6 Conclusións. 7 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

Desde que as autoridades chinesas comunicaran a existencia de 27 casos dunha pneumonía de orixe descoñecida o 31 de decembro de 2019, no mundo contaxiáronse máis de 43,5 millóns de persoas e a cifra de falecidos supera o millón a causa da COVID-19 (27 de outubro de 2020). En España, desde que se rexistrou o primeiro caso o 31 de xaneiro de 2020, notificáronse 1.098.320 casos positivos e o número de decesos supera os 35.000 (2 de setembro de 2020).

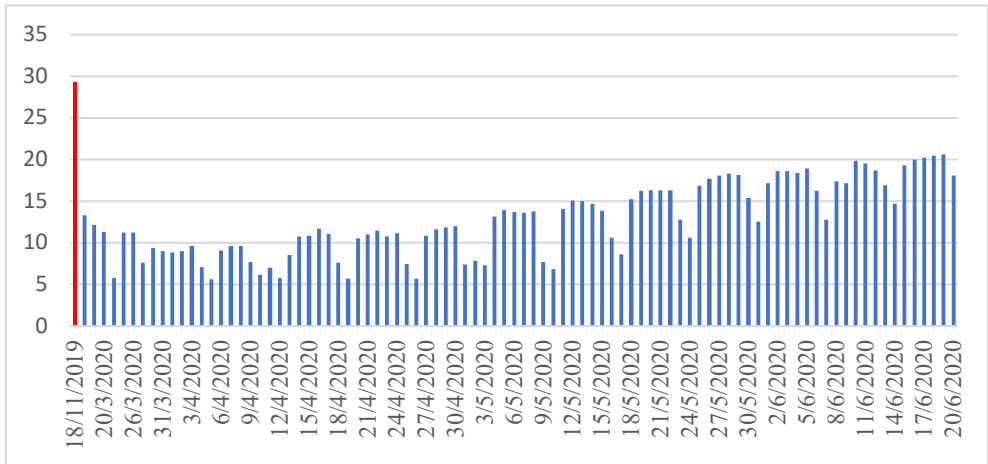
Unido á crise sanitaria, o impacto económico foi considerable. O motivo da crise económica derivada do novo coronavirus débese á necesidade de desenvolver medidas de contención e mitigación para “aplanar a curva” de contaxios de xeito que se alivie a presión hospitalaria.

O *Real decreto 463/2020, do 14 de marzo*, supuxo a instauración do estado de alarma, establecendo unha única autoridade competente que recaeu nos ministros de Defensa, Interior, Transportes, Mobilidade e Axenda Urbana, e no de Sanidade. Así mesmo, no seu artigo 7 restrinxíase a liberdade de circulación das persoas, limitándoa á realización de actividades xustificadas, como a adquisición de alimentos, produtos farmacéuticos e de primeira necesidade, o desprazamento ao lugar de traballo e o retorno ao lugar de residencia habitual ou a asistencia e coidado a maiores, menores, dependentes, persoas con discapacidade ou persoas especialmente vulnerables.

Deste modo, segundo datos do Instituto Nacional de Estatística (INE), nunha semana media normal a porcentaxe de persoas que saían da súa área de mobilidade de residencia

era do 29,3%¹, mentres que nos primeiros días do estado de alarma esta porcentaxe descendeu ata o 13,28%. O último día de semana en que estivo vixente o estado de alarma (19 de xuño de 2020), a mobilidade aínda era un 29,4% inferior.

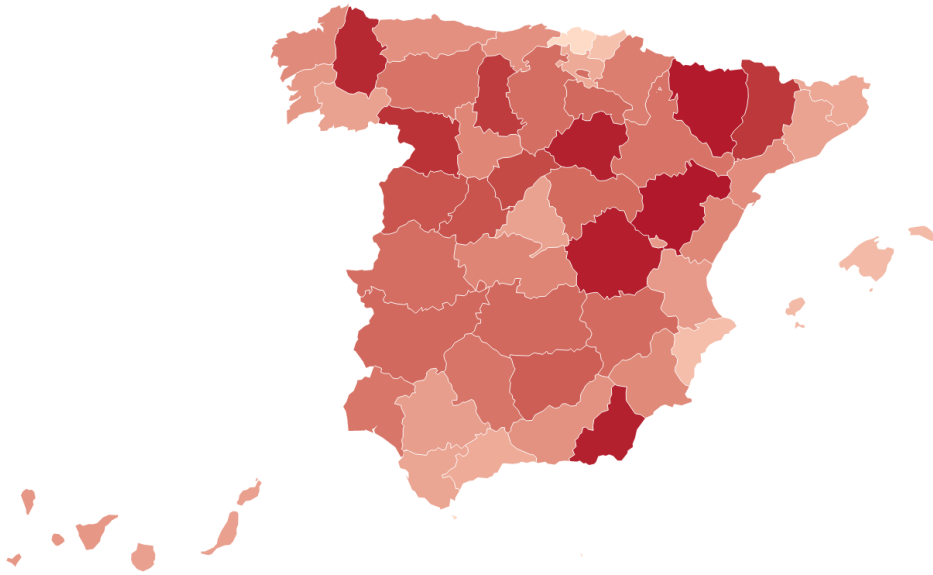
Gráfico 1. Evolución da mobilidade das persoas durante o estado de alarma, en %



Fonte: elaboración propia a partir do INE.

Adicionalmente, o *Real decreto-lei 10/2020, do 29 de marzo*, reforzou as medidas contidas na declaración do estado de alarma ao paralizar toda aquela actividade económica considerada como non esencial entre o 30 de marzo e o 9 de abril de 2020. Segundo estimaron Gutiérrez e Moral-Benito², os pechos sectoriais conduciron a unha minoración da taxa de variación da afiliación á Seguridade Social; máis concretamente, por cada punto porcentual de maior peso das actividades non esenciais, o crecemento do emprego foi 2,1 décimas inferior.

Figura 1. Porcentaxe de empresas consideradas como esenciais segundo o Real decreto-lei 10/2020, do 29 de marzo, en % do total



Fonte: elaboración propia a partir do INE.

Nota: Os datos relativos á porcentaxe de empresas consideradas como esenciais obtéñense a través do Directorio Central de Empresas (DIRCE) en 1 de xaneiro de 2019, identificando as clases de empresas segundo a Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE, 2009) incluídas no anexo do Real decreto-lei 10/2020, do 29 de marzo.

Debido a estas medidas, a actividade económica viuse notablemente prexudicada. Ata 3,3 millóns de traballadores víronse afectados por un Expediente de Regulación Temporal de Empleo (ERTE), dos cales, a mediados de setembro, xa se terían reactivado o 78 %, segundo estatísticas da Seguridade Social. A evolución da afiliación á Seguridade Social tamén sufriu as consecuencias derivadas da crise sanitaria, cunha minoración de ao redor de 800.000 afiliacións entre febreiro e xuño. Deste xeito, espérase un crecemento do produto interior bruto (PIB) negativo de acordo coas estimacións das principais institucións internacionais e nacionais. O efecto da pandemia é notable, posto que, como se pode apreciar na táboa seguinte, todas as institucións agardaban un crecemento positivo que se situaría entre o 1,5 % e o 1,8 %.

Táboa 1. Previsións da taxa de crecemento do PIB para España en 2020

Institución	Proxección de crecemento (%)	Comparación proxección antes da pandemia (%)
OCDE	-11,1 / -14,4*	1,6
FMI	-12,8	1,6
Comisión Europea	-10,9	1,6
Goberno de España	-11,2	1,6
AIReF	-12,1 / -11,8 / -11,6**	1,8
Banco de España	-10,5 / -12,6***	1,7
FUNCAS	-13,0	1,5

Fonte: elaboración propia a partir de diversas fontes.

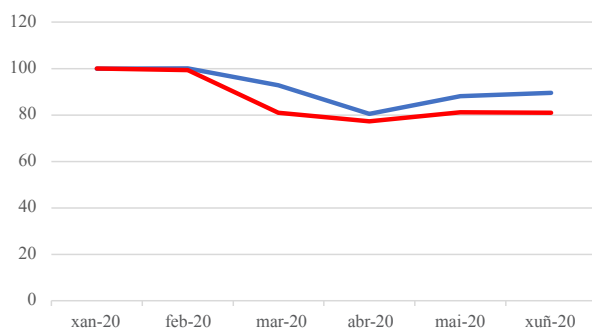
* A previsión da Organización para a Cooperación e o Desenvolvemento Económico (OCDE) prevé dous posibles escenarios: un en que non se produce unha segunda onda de contaxios e un en que si se contempla un segundo gromo a finais de ano.

** A Autoridade Independente de Responsabilidade Fiscal (AIReF) prevé tres escenarios para o cuarto trimestre do ano 2020, segundo a gravidade da crise sanitaria e o seu impacto económico. No momento en que se escribe este artigo aínda non foron publicadas as definicións e hipóteses asumidas para cada un dos escenarios.

*** O Banco de España non considera a posibilidade dun novo confinamento, pero si a existencia de limitacións máis ou menos severas que poden afectar en maior intensidade á actividade económica.

Para reflectir o efecto do coronavirus sobre a actividade económica, pode observarse como evolucionaron os indicadores sintéticos de actividade e de consumo desde xaneiro de 2020. Nos dous primeiros meses do ano a evolución foi estable, pero a partir do mes de marzo e, en especial, durante o mes de abril, contráese a actividade e o consumo nun 20%, manténdose por debaixo dos niveis previos á crise ata o mes de xuño de 2020.

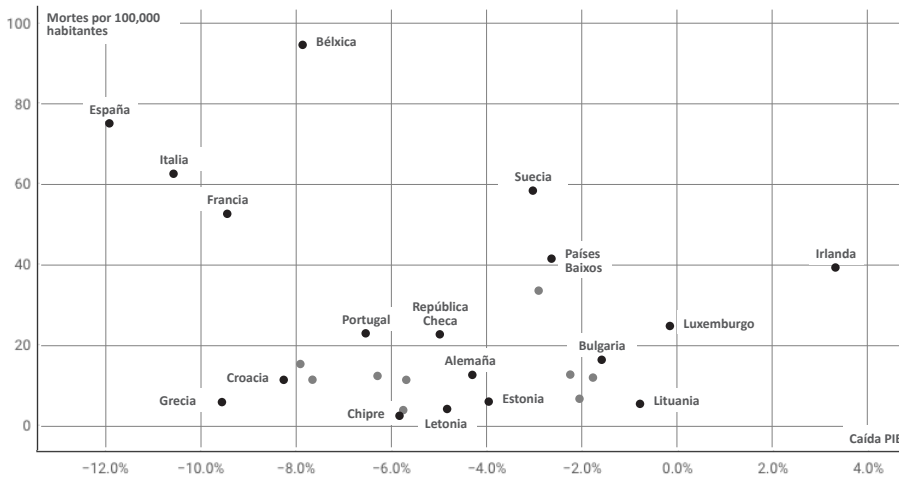
Gráfico 2. Evolución dos indicadores sintéticos de actividade (en azul) e de consumo privado (en vermello), xaneiro 2020 = 100



Fonte: elaboración propia a partir do Ministerio de Asuntos Económicos e Transformación Dixital.

O contexto de retroceso económico é extensible a outras economías europeas, como se pode observar no gráfico seguinte, aínda que España é o país máis afectado da Unión Europea en canto á caída do PIB e, no momento en que se escribe este artigo (27 de outubro), en número de mortes por cada 100.000 habitantes só é superada por Bélxica.

Gráfico 3. Taxa de crecemento interanual dos dous primeiros trimestres do ano 2020 do PIB en prezos correntes con axuste de estacionalidade e calendario e falecidos por 100.000 habitantes na Unión Europea



Fonte: elaboración propia a partir de Eurostat e Johns Hopkins.

Nota: Para Eslovaquia só se realiza o axuste por estacionalidade.

Por este motivo, desde diversas institucións aprobáronse plans de recuperación económica. Un dos máis importante foi o acordado o pasado 21 de xullo polos líderes da Unión Europea polo cal, ademais de fixar o marco financeiro plurianual 2021-2027, se creaba un instrumento denominado como *Next Generation EU* (en diante, NGEU), que canalizará os investimentos necesarios de cara a dar resposta á crise causada polo coronavirus durante o período 2021-2023.

O programa NGEU supón para España unha importante inxección de recursos e unha oportunidade para a transformación da economía española. Este traballo pretende facer unha descrición dos fondos integrantes deste instrumento, estimar a súa distribución entre os Estados membros, identificar as principais oportunidades, incertezas e retos, e facer un cálculo do posible impacto económico para a economía española.

A organización do papel é como segue. No apartado 2 realízase unha explicación do programa NGEU e dos fondos que o compoñen. No apartado 3 indícase a condicionalidade para o desbloqueo de recursos. Unha estimación da distribución dos fondos é mostrada

no apartado 4. No apartado 5 preséntanse as principais ameazas e oportunidades dos fondos NGEU, así como o seu posible impacto económico. O apartado 6 conclúe.

2 DESCRICIÓN DO PROGRAMA *NEXT GENERATION EU*

O programa NGEU foi deseñado pola Comisión Europea³ a petición dos xefes de Estado e de Goberno dos Estados membros co fin de lograr a “converxencia, resiliencia e transformación na Unión Europea” a partir das consecuencias socioeconómicas derivadas da pandemia causada pola COVID-19⁴.

O sustento legal do NGEU está baseado no terceiro parágrafo do artigo 175 do Tratado de Funcionamento da Unión Europea (en diante, TFUE), segundo o cal é posible lograr os obxectivos de cohesión máis alá dos fondos enumerados no parágrafo primeiro do citado artigo, sempre e cando o Parlamento Europeo e o Consello adopten estas accións conforme o procedemento lexislativo ordinario e consultando previamente o Comité Económico e Social e o Comité de Rexións.

Destaca a forma de financiamento e obtención dos recursos necesarios que posteriormente se transformarán en investimentos. Segundo se establece no punto A3 do EUCO 10/20, o Consello Europeo autoriza a Comisión para contraer “empréstitos nos mercados de capitais en nome da Unión”, ou o que é o mesmo, a Comisión Europea acudirá aos mercados financeiros e de capitais en nome da Unión Europea para captar os fondos necesarios para dotar de recursos os distintos programas englobados dentro dos distintos plans de investimento que se vaian enmarcar dentro do NGEU.

Isto supón algo excepcional, xa que a interpretación mantida historicamente do artigo 310 do TFUE foi a de non equilibrar o orzamento de ingresos e gastos mediante a emisión de débeda, aínda que a súa prohibición non é explícita. De feito, a excepcionalidade do momento permite realizar unha lectura moito máis flexible do TFUE; en concreto, do seu artigo 311, cando se indica que “a Unión se dotará dos medios necesarios” para alcanzar os seus obxectivos e para levar a cabo as súas políticas”.

Deste xeito, fíxanse límites cuantitativos e temporais, en tanto en canto as circunstancias que xustifican a citada operación de empréstito se circunscriben de xeito exclusivo a un momento particular do tempo. Así, o importe máximo que é posible obter a través desta fonte será de 750.000 millóns de euros. O límite temporal do endebedamento neto será o exercicio 2026, mentres que o reembolso terá unha programación “constante e previsible” que deberá finalizar o 31 de decembro de 2058. A distribución dos 750.000 millóns de euros dividirase en, por un lado, 360.000 millóns de euros para a concesión de préstamos, e, por outro lado, 390.000 millóns de euros para a concesión de transferencias a fondo perdido.

Dentro do marco NGEU inclúense distintos programas que xiran arredor de tres piares: (i) axudarlles aos Estados membros a recuperarse; (ii) relanzar a economía e apoiar o investimento privado; e (iii) aprender da experiencia da crise. Na táboa seguinte

recóllense os recursos asignados a cada programa tanto pola proposta da Comisión como o acordado finalmente polo Consello.

Táboa 2. Programas incluídos no marco *Next Generation EU*

Programa	Proposta Comisión* (millóns de euros)		Acordo Consello (millóns de euros)	
	Transferencias	Préstamos	Transferencias	Préstamos
Mecanismo de Recuperación e Resiliencia	310.000	250.000	312.500	360.000
REACT-EU	50.000		47.500	
Horizonte Europa	13.500		5.000	
InvestEU	30.300		5.600	
Desenvolvemento Rural	15.000		7.500	
Fondo de Transición Xusta	30.000		10.000	
RescEU	2.000		1.900	
Total	450.800	250.000	390.000	360.000

Fonte: Consello Europeo.

** Na proposta da Comisión dotábanse recursos a programas por valor de 49.200 millóns de euros que no acordo final adoptado polo Consello quedan sen financiamento, como é o caso do Instrumento de Apoio á Solvencia, o EU4health, e dous programas destinados á axuda humanitaria de cooperación internacional en países non membros.*

O Mecanismo de Recuperación e Resiliencia é o máis importante de todos eles, supondo un apoio financeiro para o investimento orientado á transformación ecolóxica e dixital dos Estados membros. O 46,47% dos 672.500 millóns de euros terán forma de subvencións, dos cales o 70% se comprometerá nos exercicios 2021 e 2022, mentres que o restante 30% será asignado ao longo do ano 2023. Créase unha fórmula para a determinación da súa repartición, a cal terá en conta a poboación de 2019, a inversa do PIB per cápita do ano 2019 e a taxa media de desemprego do período 2015-2019 comparada coa media da Unión Europea, sendo substituída esta última en 2023 pola perda real do PIB producida en 2020 e a acumulada no período 2020-2021.

Para evitar a excesiva concentración de recursos, os indicadores establecidos para a súa asignación estarán limitados do seguinte xeito:

- A inversa do PIB per cápita terá como límite o 150% da media da Unión Europea.
- A desviación da taxa de desemprego con respecto á media da Unión Europea estará limitada ao 150%.
- Establécese un límite inferior para a desviación da taxa de desemprego con respecto á media da UE para favorecer os mercados laborais máis estables dos Estados membros máis ricos, sendo este do 75%.

O volume máximo dos préstamos será do 6,8% da Renda Nacional Bruta para cada Estado membro, sendo un complemento das axudas non reembolsables, polo que a cantidade total dos empréstitos non poderá ser superior aos recursos finalmente

asignados aos plans de recuperación e resiliencia para cada Estado membro menos as transferencias recibidas.

Para desbloquear os fondos, os Estados membros deberán presentar plans de recuperación e resiliencia. Estes deberán ser avaliados pola Comisión, atendendo ao grao de coherencia entre estes e as recomendacións específicas para cada país, así como o “potencial de crecemento, creación de emprego e resiliencia económica e social”. Fíxase un prefinanciamento dun máximo do 10%, e os pagamentos realizaranse en forma de cotas, a medida que se cumpran os obxectivos dos investimentos, o cal será ditaminado polo Comité Económico e Financeiro.

No artigo 16 parágrafo 3 da proposta remitida pola Comisión especificanse os criterios que serán avaliados para aceptar os plans de investimento dos Estados membros:

1. Abordarán as recomendacións realizadas dentro do contexto do Semestre Europeo.
2. Contribuirán aos procesos de transición ecolóxica e dixital.
3. Terán un impacto duradeiro.
4. Axudarán a reforzar o potencial de crecemento, de creación de emprego e a resiliencia económica e social, mitigando o impacto social e económico da crise. Todo iso debe considerar a mellora da cohesión territorial, social e económica.
5. Deberán ser razoables, plausibles e proporcionais ao impacto esperado sobre a economía e o emprego.
6. Incluirán medidas para a implementación de proxectos de reformas e de investimento público que representen accións coherentes.
7. Asegurarán unha implementación efectiva, cun calendario previsto, unhas metas e obxectivos e uns indicadores para medir o seu cumprimento.

Así mesmo, será posible cancelar a axuda se non se cumpren os obxectivos marcados para os proxectos de destino dos investimentos. Para avaliar o grao de cumprimento das metas fixadas, a Comisión monitorizará os resultados específicos esperados de cada plan, ao mesmo tempo que os Estados membros deberán remitir informes trimestrais sobre o avance na consecución dos fins acordados sobre as bases do Semestre Europeo. A data límite de conclusión dos pagamentos en función dos obxectivos logrados será o ano 2026.

Con respecto á monitorización particular dos proxectos, xuntamente coa solicitude de fondos, os Estados membros deberán reportar os progresos na consecución das metas definidas, polo menos de xeito bianual. De forma global, os países terán que informar da evolución anual dos plans de recuperación e resiliencia. Algúns dos indicadores clave para ter en conta serían os mostrados na táboa seguinte:

Táboa 3. Indicadores para a monitorización anual dos plans de recuperación e resiliencia

Obxectivo	Indicador
Recuperación	Investimento público como porcentaxe de PIB comparada coa media 2017-2019
Resiliencia	Número de reformas relacionadas coas recomendacións específicas para o Estado membro que progresaron de xeito substancial
	Número de obxectivos e metas logrados polas reformas implementadas
Transición ecolóxica	Número de construcións renovadas asociadas a plans de redución de consumo de enerxía, por tipo de construción
	Incremento da capacidade de enerxía renovable
	Número de puntos de carga habilitados
Transición dixital	Número de persoas beneficiarias de actividades de formación en habilidades dixital
	Porcentaxe de fogares conectados a través de rede fixa de moi alta capacidade ou 5 G

Fonte: Comisión Europea.

Os controis *ex post* implican a revisión do logro de obxectivos por parte da Comisión. É destacable o feito de que é posible que os Estados membros deberán devolver parte dos recursos percibidos se son detectadas irregularidades e fraude no uso destes. A forma de devolución pode ser ou ben a través da recuperación directa por parte do Estado membro dos investimentos a través dos seus beneficiarios directos; ou ben se a primeira opción non é posible, a través da devolución temperá da parte correspondente aos préstamos reembolsables.

O resto dos programas poden funcionar como complemento do Mecanismo de Recuperación e Resiliencia. Por exemplo, Horizonte Europa e InvestEU poderían ser unha forma de canalizar financiamento privado cara a proxectos incluídos nos plans de recuperación e resiliencia. Programas que teñen como destino administracións públicas tamén poden sumar recursos a estes plans, aínda que é necesario auditar e supervisar os desembolsos realizados de xeito que un mesmo gasto non reciba un dobre financiamento; en esencia, isto require definir diferentes obxectivos e metas avaliábeis para cada programa. A Comisión só publicou a metodoloxía para a asignación de fondos para o REACT-EU, para o Fondo de Transición Xusta e para as axudas ao desenvolvemento rural, algo que será discutido no apartado catro.

O REACT-EU inclúese dentro das políticas de cohesión ofrecendo financiamento e apoio ás rexións máis castigadas pola crise causada polo coronavirus. As áreas de gasto circunscribíranse ao ámbito sanitario, ás políticas de creación e mantemento de emprego, así como a dar soporte aos autónomos, aos servizos básicos dos cidadáns e á transición ecolóxica e dixital.

Horizonte Europa supón o reforzo do financiamento en investigación en ámbitos de saúde, resiliencia e nas transicións ecolóxica e dixital. Así mesmo, realízase unha aposta polas zonas rurais, de modo que nestas se poidan producir cambios estruturais coherentes co Pacto Verde Europeo.

InvestEU é o mecanismo polo cal se financiarán proxectos de investimento en sectores estratéxicos clave vencellados á transición ecolóxica e dixital, a través do Grupo do Banco Europeo de Investimentos nacionais de fomento. A transición ecolóxica verase apoiada polo Fondo de Transición Xusta, cuxo destino é o de axudarlles aos Estados membros a lograr a neutralidade climática.

Finalmente, e co obxectivo de crear infraestruturas de resposta fronte a emerxencias e crises que precisen asistencia urxente, dótase con 1.900 millóns de euros o programa RescEU, cuxa capacidade pretende ser permanente no tempo.

3 A CONDICIONALIDADE PARA O DESBLOQUEO DE RECURSOS PARA FINANCIAR OS PLANS DE RECUPERACIÓN E RESILIENCIA

Como se desenvolveu no apartado 2, o investimento nos distintos programas integrados dentro do NGEU debe estar ligada a plans de investimento que teñan como obxectivo o desenvolvemento económico e social dos Estados membros, facendo fincapé nas áreas da economía dixital e verde. O 17 de setembro de 2020 a Comisión Europea fixo pública a súa proposta de guía para a elaboración dos plans de recuperación e resiliencia en que se detallan os condicionantes para a obtención dos recursos postos á disposición para facer fronte á crise económica causada pola COVID-19⁵. O 30 de abril de 2021 é a data límite para que os Estados membros remitan os seus plans de recuperación e resiliencia, aínda que deben entregar antes do 15 de outubro de 2020 un primeiro borrador de proposta de investimentos.

As ditas propostas deben recoller os principais retos a que se enfronta cada país e como o plan de recuperación e resiliencia pode axudar no seu logro tendo en conta os seguintes catro obxectivos:

- Promoción da cohesión económica, social e territorial da Unión Europea.
- Reforzar a resiliencia económica e social.
- Mitigar o impacto económico e social da crise.
- Apoiar a transición ecolóxica e dixital.

Polo tanto, é posible falar de dous tipos de condicionantes: un primario, relativo a detectar as debilidades económicas estruturais de cada Estado membro, e un secundario que se referiría a como abordar as citadas debilidades, que se resumirían nos anteriores catro puntos.

Os dous tipos de condicionantes estarían interconectados e serían mutuamente dependentes. A Comisión Europea exige reformas que teñan un impacto a longo prazo sobre o funcionamento dos mercados, sobre a política e sobre as institucións, de tal maneira que cambie a estrutura económica en áreas onde é necesario eliminar obstáculos que dificulten a consecución dun crecemento sustentable e o benestar dos cidadáns. Nunhas ocasións, as reformas estruturais solicitadas son un requisito necesario para que os investimentos ligados aos plans de recuperación e resiliencia sexan eficientes e eficaces; noutras ocasións, os investimentos serían o causante das reformas estruturais.

Na proposta inicial remitida pola Comisión Europea xa se detallaba a importancia de que os proxectos de investimento gardasen coherencia coas prioridades en materia de política económica recomendadas no contexto do Semestre Europeo. Deste xeito, a condicionalidade primaria existente para a obtención dos fondos de recuperación e resiliencia para España estará suxeita ás recomendacións particulares de política económica indicadas pola Comisión.

En particular, a Comisión fixo públicas as recomendacións para cada Estado membro no mes de maio de 2020 condicionadas ao contexto actual excepcional. Non obstante, tanto na proposta da Comisión como na guía de elaboración dos plans de recuperación e resiliencia especificase a necesidade de pór atención de igual xeito ao ciclo de 2019 do Semestre Europeo.

No relativo ás recomendacións ligadas ao ciclo do Semestre Europeo de 2019, téñanse en conta as específicas para a Zona Euro de xeito máis xeral, sendo estas a aplicación de políticas conducentes á mellora da produtividade, a minoración do volume de endebedamento público e o apoio ao investimento e facilitación da empregabilidade⁶.

Así mesmo, a Comisión Europea detectaba nese mesmo exercicio como principais debilidades o alto nivel de endebedamento interno e externo, tanto público como privado; a segmentación do mercado laboral e a falta de mobilidade laboral que axudan a explicar a elevada taxa de desemprego; ademais, o impulso reformista producido entre os anos 2012 e 2015 foi paralizado debido ao contexto político. A sustentabilidade do sistema de pensións, abordar a reforma educativa e a conexión entre a formación e a empregabilidade, ou a cohesión territorial supoñen retos igualmente importantes para a economía española⁷.

Neste contexto, as recomendacións realizadas para España en 2019⁸ englóbanse nas seguintes áreas principais:

- Administración pública: redución do endebedamento público e lograr a estabilidade orzamentaria. Fortalecemento da contratación pública para reducir a ratio de interinidade. Asegurar a sustentabilidade do sistema de pensións na liña das reformas aprobadas en 2011 e 2013.
- Mercado laboral e educación: mellora dos servizos sociais e de emprego. Desenvolver mellores coberturas de asistencia ao desemprego e de renda mínima. Mitigar a dualidade do mercado laboral. Reducir o abandono escolar e mellora de resultados educativos. Incrementar a cooperación entre os sectores educativo e empresarial.
- Políticas de investimento: centrar o investimento público e privado cara á innovación, a eficiencia enerxética e de uso de recursos, as infraestruturas ferroviarias para o transporte de mercadorías, e a ampliación de interconexións enerxéticas co resto dos Estados membros. Maior eficacia das políticas de apoio á investigación e á innovación.
- Cohesión territorial: impulso da Lei de garantía da unidade de mercado. Aumentar a cooperación entre administracións.

En febreiro de 2020 a Comisión publicou, dentro do ciclo do ano 2020 do Semestre Europeo, a avaliación dos avances sobre as reformas estruturais e corrección de desequilibrios macroeconómicos para España⁹. No citado documento vólvense constatar as mesmas debilidades que no ciclo anterior, destacando só avances na cooperación entre os servizos públicos de emprego e os servizos sociais, aínda que non en todas as comunidades autónomas.

Táboa 4. Avaliación dos avances nas recomendacións para España do ciclo 2020 do Semestre Europeo

Área	Avaliación de avances
Administración pública	Sen avances á hora de fortalecer o marco orzamentario
	Sen avances á hora de preservar a sustentabilidade do sistema de pensións
	Avances limitados á hora de fortalecer o marco orzamentario
Mercado laboral e educación	Algúns avances á hora de reforzar a capacidade dos servizos sociais e de emprego
	Avances limitados á hora de impulsar a contratación indefinida e simplificar o sistema
	Avances limitados á hora de abordar a fragmentación das axudas nacionais ao desemprego e as brechas de cobertura dos réximes de garantía de ingresos e mellorar o apoio ás familias
	Avances limitados á hora de abordar o abandono escolar prematuro e as disparidades rexionais en canto a resultados educativos
	Algúns avances á hora de aumentar a cooperación entre a educación e as empresas
Políticas de investimento	Avances limitados en materia de investimento en investigación e innovación
	Avances limitados en materia de eficiencia no uso de recursos
	Algúns avances en materia de eficiencia enerxética
	Algúns avances en materia de interconexións eléctricas
	Avances limitados na avaliación das políticas de investigación e innovación
Cohesión territorial	Avances limitados na aplicación da Lei de garantía de unidade de mercado

Fonte: Comisión Europea.

Polo tanto, non é sorprendente que as recomendacións realizadas pola Comisión dentro do ciclo do Semestre de 2019 se manteñan como condicionantes para o uso dos recursos procedentes do Mecanismo de Recuperación e Resiliencia. Non obstante, o contexto actual causado pola crise do coronavirus tamén obriga a realizar recomendacións adicionais.

En definitiva, en España existen importantes desequilibrios macroeconómicos aos que se unen as consecuencias económicas negativas derivadas da perturbación que supuxo a pandemia mundial da COVID-19. Deste xeito, as recomendacións realizadas pola Comisión dentro do Semestre de 2020 e que actúan, igual que as de 2019, como condicionante primario para desbloquear os recursos destinados ao plan de recuperación e resiliencia serían as seguintes¹⁰:

- Administración pública: malia a activación da salvagarda do Pacto de Estabilidade e Crecemento¹¹ segundo a cal se permite aos Estados membros adoptar medidas

orxamentarias para facer fronte a situacións de crises económicas como a actual, apartándose de xeito temporal da senda de axuste e estabilidade orxamentaria, debe manterse como obxectivo a sustentabilidade orxamentaria a medio prazo, polo que, no momento en que as condicións económicas o permitan, España deberá aplicar políticas fiscais conducentes á sustentabilidade da débeda. Requírese, así mesmo, o fomento do investimento, en especial o destinado a reforzar a capacidade e resiliencia do sistema sanitario.

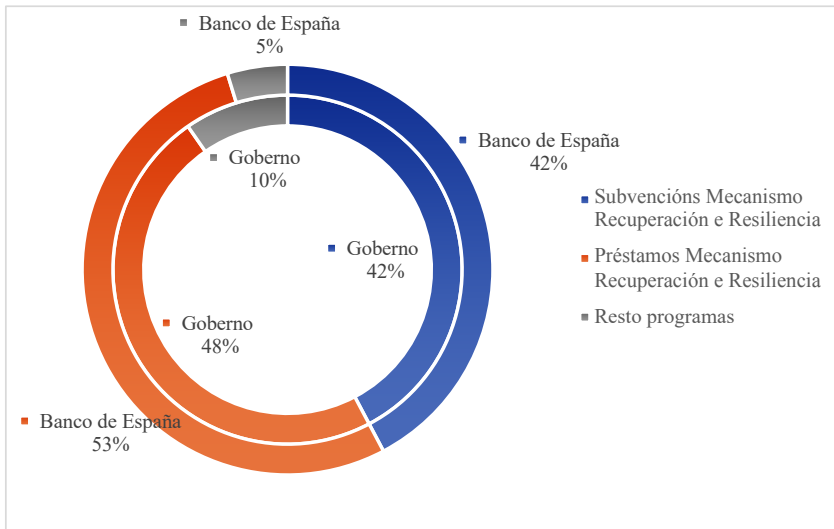
- Mercado laboral e educación: asegurar e preservar os postos de traballo; incentivar a contratación; reforzar a protección por desemprego; mellorar a cobertura e adecuación dos programas de renda mínima e de apoio á familia; aumentar o acceso á aprendizaxe dixital.
- Políticas de investimento: proporcionar liquidez a pequenas e medianas empresas e a autónomos, especialmente a través da redución do período medio de pagamento a provedores por parte da Administración; anticipar os proxectos de investimento público que se atopen nunha situación avanzada e facer promoción do investimento privado; promover o investimento na transición ecolóxica e dixital.
- Cohesión territorial: mellorar a coordinación entre niveis de goberno; reforzar o marco de contratación pública.

4 DISTRIBUCIÓN DOS FONDOS NEXT GENERATION EU

Desafortunadamente, existen poucas cifras oficiais acerca da distribución final dos fondos que compoñen a ferramenta NGEU. Tendo en conta o acordo final a que chegou o Consello, a Comisión fixo públicas as estimacións da repartición das transferencias do Mecanismo de Recuperación e Resiliencia. Dos 312.500 millóns de euros asignados, a España corresponderíanlle 59.168 millóns de euros, o 18,93 % do total.

O Goberno de España e o Banco de España cifran o importe total que recibirá España arredor dos 140.000 millóns de euros, aínda que os cálculos que realizan as dúas institucións difiren entre si no relativo ás cantidades que serán percibidas en forma de préstamos e en forma de transferencias non reembolsables, como se aprecia no gráfico seguinte¹².

Gráfico 4. Estimacións do Goberno de España e do Banco de España sobre a distribución de recursos do fondo *Next Generation EU*



Fonte: elaboración propia a partir do Goberno de España e Banco de España.

Polo tanto, para coñecer os préstamos incluídos dentro do Mecanismo de Recuperación e Resiliencia como para o resto das subvencións ligadas ao resto de programas, cómpre realizar estimacións baixo supostos que terán unha maior ou menor similitude coa distribución final co fin de poder avaliar as cantidades totais que recibirá cada país durante o próximo lustro. A metodoloxía empregada para a realización do dito exercicio está baseada na desenvolvida por Darvas¹³.

En relación cos préstamos, no apartado segundo indicábase que a cantidade máxima que podería obter cada país sería o 6,8% da súa Renda Nacional Bruta en prezos de 2018. Se se usa a Renda Nacional Bruta estimada pola Comisión Europea para o ano 2020 a prezos de 2018, utilizando o deflactor de prezos do PIB, a cantidade total de préstamos que poderían solicitar os Estados membros supera de xeito notable a cantidade máxima acordada para tal fin dentro do Mecanismo de Recuperación e Resiliencia, que é de 360.000 millóns de euros. Isto podería deberse a que a Comisión non espera que todos os países fagan uso por completo das cantidades postas á súa disposición baixo esta modalidade. Tal como se indicou anteriormente, os empréstitos supoñen un complemento ás transferencias non reembolsables para financiar os plans de recuperación e resiliencia; ademais, debe ser tido en conta que o custo do endebedamento da Unión Europea podería superar o dalgúns países, polo que é plausible pensar que non todos os Estados farán uso desta ferramenta, realizando, de ser necesario, operacións de crédito pola súa conta.

De acordo con Darvas¹⁴, España sería un dos países que teñen un diferencial positivo entre o custo do seu financiamento e o da Unión Europea. A evidencia histórica sitúa o custo da emisión de débeda por parte da Unión Europea en preto de 50 puntos básicos inferior ao da emisión do Tesouro de España¹⁵. Polo tanto, non é descartable que España solicite parte ou a totalidade dos recursos a que ten acceso en forma de préstamos, que roldarían os 76.000 millóns de euros. No plan orzamentario para o exercicio 2021 faise referencia a que os préstamos serían usados en todo caso como complemento máis alá de 2023 para financiar os proxectos postos en marcha.

O criterio de asignación do REACT-EU foi descrito pola Comisión Europea¹⁶, sendo un sistema complexo debido aos múltiples indicadores tidos en conta para a súa distribución, así como os seus límites tanto inferiores como superiores para tratar de favorecer os Estados máis castigados pola crise causada pola pandemia:

- A caída do PIB entre o primeiro semestre de 2019 e o período de referencia¹⁷ terá un peso do 66,7%, axustado pola porcentaxe de Renda Nacional Bruta de cada país con relación á media da UE-27.
- O 22,2% distribúese en función do desemprego. Máis especificamente, o 16,7% en función da proporción sobre o total de desempregados do Estado membro en xaneiro de 2020, e o 5,6% restante en función do incremento do nivel de desemprego entre xaneiro de 2020 e o período de referencia¹⁸.
- O 11% restante é asignado en función do desemprego xuvenil, que se expresa en $\frac{3}{4}$ partes en función da media do total de persoas novas desempregadas en xaneiro de 2020 con respecto ao total de todos os Estados membros, e en $\frac{1}{4}$ parte en función do incremento do número de mozos desempregados entre xaneiro de 2020 e o período de referencia, o cal é o mesmo que no caso do factor de desemprego.

En caso de que algún país tivese un crecemento positivo do seu nivel de PIB entre o primeiro semestre de 2019 e o período de referencia, será excluído do cálculo da repartición do fondo en función da caída do produto. O mesmo sucedería tanto para o factor de desemprego como para o do desemprego xuvenil se se rexistran descensos nos dous indicadores, no relativo á parte correspondente ao aumento do desemprego global e xuvenil.

Os límites impostos serán os seguintes:

- Países cun nivel de Renda Nacional Bruta por enriba do 109% da media da UE-27 entre 2015 e 2017, o 0,07% do PIB real de 2019.
- Países cun nivel de Renda Nacional Bruta por debaixo do 90% da media da UE-27 entre 2015 e 2017, o 2,6% do PIB real de 2019.
- Países cuxa Renda Nacional Bruta se sitúa entre as dúas bandas indicadas nos puntos anteriores para o período 2015-2017, realízase unha interpolación lineal entre o 0,07% e o 2,60% do seu PIB real de 2019.

As cantidades excedentarias unha vez aplicados os citados límites distribuiranse de xeito proporcional a todos os Estados membros cuxa Renda Nacional Bruta fose inferior á media da UE-27 entre 2015 e 2017. Asumiuse que a distribución proporcional

se realizará segundo a proporción dos fondos obtidos atendendo aos criterios primeiramente definidos.

Con carácter previo á distribución segundo os valores de 2020 asignaráselles 30 € por habitante ás rexións ultraperiféricas da NUTS nivel 2, e soamente se repartirá a cantidade restante de acordo cos criterios antes mencionados. Para os anos 2021 e 2022 non existe proposta de asignación de fondos para estas rexións. A Illas Canarias recibirían, polo tanto, 66 millóns de euros.

Así mesmo, é necesario ter en conta a repartición anual dos fondos. A Comisión¹⁹ estimou o calendario de pagamentos global tanto para o REACT-EU como para os recursos adicionais integrados dentro do Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional e o Fondo Social Europeo, os cales teñen obxectivos similares. Asumindo ese calendario, o 8,6 % dos fondos asignaríanse en 2020, o 72,8 % en 2021 e o 18,6 % restante en 2022.

España recibiría a través deste instrumento máis de 13.000 millóns de euros, o 27,7 % do total. O recurso PIB supón a maior achega a esta cantidade, co 41,8 % do total; así mesmo, a repartición entre países con niveis de renda per cápita por debaixo da media da UE-27 ten un peso do 33,87 %.

Con respecto ao reforzamento ao Fondo Europeo Agrícola para o Desenvolvemento Rural (FEADER), o anexo do documento publicado pola Comisión de propostas lexislativas sobre a política agrícola común (PAC)²⁰ inclúe unha estimación da distribución dos fondos totais. Deste xeito, a partir desta información é posible asumir como se distribuirían os recursos adicionais incluídos dentro do programa NGEU. España recibiría 670 millóns de euros para o reforzo do desenvolvemento rural.

Os criterios para a repartición do Fondo de Transición Xusta tamén foron publicados pola Comisión²¹. A proporción correspondente a cada Estado membro calcularase como a suma ponderada do peso que ten sobre o total da media comunitaria para os seguintes factores:

- As emisións de gases de efecto invernadoiro nas instalacións industriais nas rexións de nivel 2 da NUTS. O seu peso é do 49 %.
- Contará un 25 % a ocupación na minaría de carbón e lignito.
- O nivel de emprego nas industrias referidas no primeiro punto terá un peso do 25 %.
- A produción de turba e de petróleo de xisto estarán ponderados polo 0,95 % e o 0,05 %, respectivamente.

Establécese un límite á cantidade que pode recibir cada país de 8.000 millóns de euros. Os recursos sobrantes distribúense de xeito proporcional realizando un axuste segundo a media da Renda Nacional Bruta de cada Estado con respecto á media da UE-27. Tamén se inclúe un límite inferior de 32 euros por habitante²². A España corresponderíanlle 450 millóns de euros.

O fondo InvestEU supón unha actualización da proposta presentada en 2018²³. Consiste nunha garantía orzamentaria da Unión Europea para facilitar as políticas de investimento en sectores estratéxicos tales como as infraestruturas sustentables, o apoio da investigación, innovación e dixitalización, facilitar financiamento a pequenas

e medianas empresas, ou o reforzo do investimento social, nun contexto de crise provocada pola COVID-19; é dicir, a pesar de non fixar cotas xeográficas, pódese intuír que os fondos poderían ter como destino aqueles Estados membros máis prexudicados pola pandemia e cunha menor capacidade de mobilización de recursos²⁴. Deste modo, óptase por empregar unha fórmula similar á usada por Darvas²⁵:

- Obtense a caída media do PIB entre o primeiro semestre de 2020 e de 2021 con respecto ao do primeiro semestre de 2019, igual que no caso do fondo REACT-EU.
- De acordo coas estimacións da Comisión Europea, realízase a media do endebedamento público sobre o PIB para os anos 2020 e 2021 con relación á media da UE-27.
- Faise a media dos dous resultados e transfórmase en base 100.

De acordo coa metodoloxía aplicada, España recibiría 350 millóns de euros, o que supón o 6,2% do total de recursos. Como era de esperar, países cun nivel de endebedamento elevado como Grecia ou Portugal recibirán moitos máis fondos, para compensar a súa falta de capacidade fiscal para mobilizar investimentos orientados aos plans estratéxicos fixados na proposta da Comisión Europea.

Para o cálculo da asignación do Fondo Horizonte Europa tampouco existen cotas de distribución, polo que se decidiu usar a porcentaxe de recursos que os Estados membros obtiveron a través do programa predecesor, Horizonte 2020, con obxectivos similares á hora de financiar proxectos de investigación e innovación. Por este motivo, tomáronse as porcentaxes da contribución neta da Unión Europea²⁶ deste último para cada Estado membro sobre o total recibido polo conxunto de Estados membros^{27, 28}.

É plausible pensar que os países que foron capaces de xerar máis proxectos de investigación financiados pola Unión Europea sexan os mesmos que dentro do marco NGEU captan máis transferencias con este obxectivo. Así, as estimacións establecen que, despois de Alemaña e Francia, España sería o país que máis fondos procedentes de Horizonte Europa obtería, co 11,6% do total, é dicir, 580 millóns de euros.

Finalmente, o Fondo RescEU tampouco fixa criterios de distribución, xa que ten o obxectivo de transferir recursos para facer fronte a desastres naturais, dotando de maior capacidade a resposta común europea de protección civil. Por esta razón, igual que Darvas²⁹, úsase como criterio de repartición o peso da Renda Nacional Bruta de cada Estado membro sobre o total da Unión Europea³⁰.

España ten un peso do 8,75% na Renda Nacional Bruta comunitaria, polo que, dos 1.900 millóns de euros de que está dotado o Fondo RescEU, recibiría 166 millóns de euros.

A distribución final de recursos aparece reflectida na táboa seguinte. España podería chegar a obter 150.000 millóns de euros procedentes do total de fondos que conforman o NGEU, unha cifra similar á estimada por outras institucións públicas, aínda que a cifra máis probable é a que se achegue aos 74.200 millóns de euros, que é a cantidade considerada de axuda en forma de transferencias que recibiría.

Táboa 5. Distribución final dos fondos *Next Generation EU*, millóns de euros

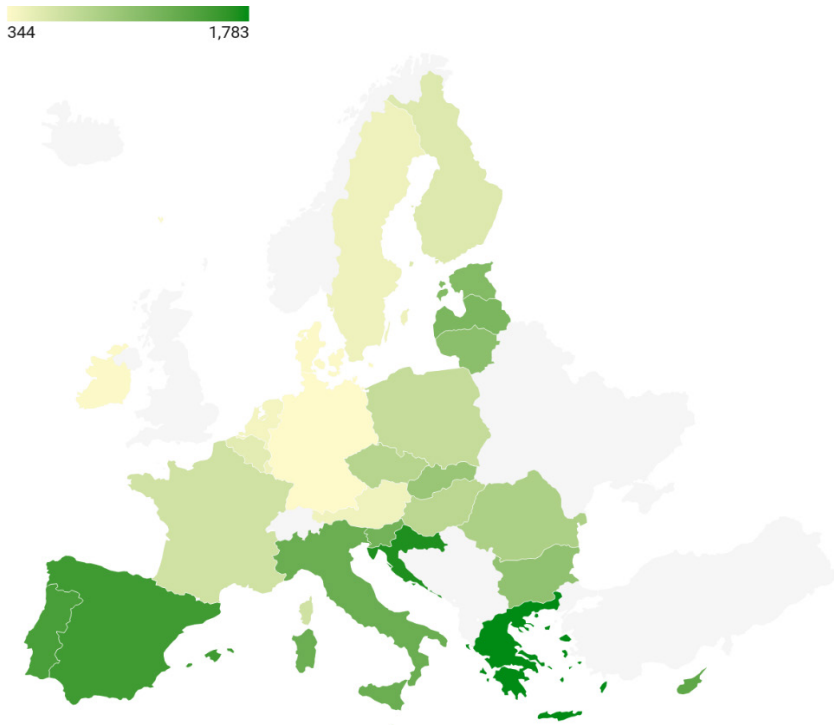
País	Préstamos e garantías	Transferencias	Total
Bélxica	30.095,36	6.000,54	36.095,89
Bulgaria	3.746,38	7.488,56	11.234,93
República Checa	13.039,10	8.785,04	21.824,15
Dinamarca	20.367,89	2.080,61	22.448,50
Alemaña	218.870,32	28.524,90	247.395,22
Estonia	1.743,20	1.542,06	3.285,26
Irlanda	16.344,79	1.763,01	18.107,80
Grecia	12.146,04	19.118,13	31.264,18
España	76.456,33	74.194,61	150.650,93
Francia	152.128,22	43.973,65	196.101,87
Croacia	3.476,20	7.009,49	10.485,69
Italia	110.116,41	80.224,60	190.341,01
Chipre	1.612,97	1.230,09	2.843,06
Letonia	1.995,73	2.341,94	4.337,66
Lituania	2.963,25	3.101,28	6.064,53
Luxemburgo	2.867,99	274,81	3.142,80
Hungría	8.826,04	7.804,57	16.630,60
Malta	946,04	390,30	1.336,34
Países Baixos	49.859,34	7.117,42	56.976,76
Austria	25.299,71	3.898,22	29.197,92
Polonia	32.207,56	27.731,05	59.938,61
Portugal	13.261,37	15.751,89	29.013,27
Romanía	13.607,48	17.357,12	30.964,60
Eslovenia	3.140,84	2.119,70	5.260,54
Eslovaquia	5.863,38	6.924,84	12.788,22
Finlandia	15.172,96	3.114,32	18.287,28
Suecia	31.253,75	4.536,61	35.790,36
Total	365.600,00	384.400,00	750.000,00

Fonte: elaboración propia a partir da Comisión Europea e Darvas (2020).

Para poder facer unha comparativa con respecto ao resto de países, nestes momentos só é posible ter en conta as transferencias, posto que supoñen uns recursos para

os cales existe unha maior certeza. Deste xeito, España sería un dos países máis beneficiados, ao recibir 1.580 euros por habitante. Pode comprobarse que, de acordo coas estimacións realizadas, serán os países do sur os que máis axudas non reembolsables recibirán, como Italia, Grecia, Portugal ou Chipre. É dicir, os fondos NGEU parece que poden cumprir a súa función á hora de facer fronte aos custos causados pola crise da COVID-19, ao mesmo tempo que reforza aqueles Estados membros con estruturas económicas máis débiles.

Figura 2. Transferencias *Next Generation EU* por habitante (€/hab.)



Fonte: elaboración propia a partir da Comisión Europea e Darvas (2020).

A parte máis importante de recursos que recibiría España sería a correspondente ao Mecanismo de Recuperación e Resiliencia, aínda que tamén ten certa importancia relativa a cantidade procedente do REACT-EU. Así mesmo, destacaría o Fondo Horizonte 2020, sempre e cando se manteñan os niveis de investigación de anos precedentes.

Táboa 6. Estimación dos recursos asignados a España por tipo de fondo *Next Generation EU*

Fondo	Cantidad (millóns de €)
Mecanismo de Recuperación e Resiliencia - Transferencias	59.168,00
Mecanismo de Recuperación e Resiliencia - Préstamos	76.107,21
REACT-EU	13.160,10
FEADER	668,62
Transición Xusta	451,67
InvestEU	349,11
Horizonte 2020	579,93
RescEU	166,28

Fonte: elaboración propia a partir da Comisión Europea e Darvas (2020).

5 OPORTUNIDADES, RETOS E POSIBLE IMPACTO ECONÓMICO

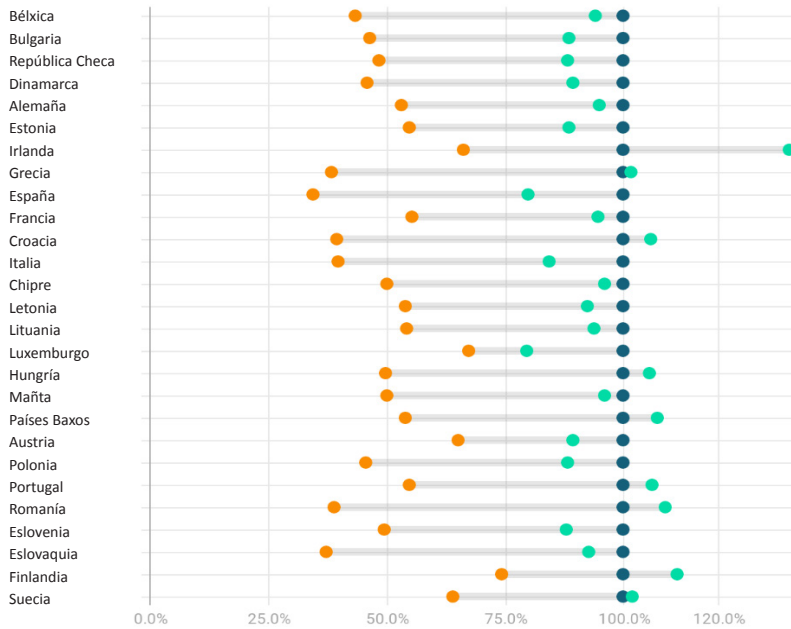
O impacto económico que poderían ter os fondos NGEU en España dependen de varios factores. Primeiro, a discusión, e aprobación e desbloqueo final dos fondos no seo das institucións europeas poderían facer atrasar a súa chegada. Segundo, as cantidades finalmente recibidas representan un papel relevante, e estas están supeditadas á capacidade de absorción por parte das institucións españolas dos recursos procedentes da Unión Europea. Terceiro, do multiplicador do gasto público, é dicir, canto valor é capaz de xerar cada euro investido. Cuarto e último, os efectos multiplicadores no tempo, que serán maiores se os investimentos veñen acompañadas de reformas estruturais que axuden a aumentar o PIB potencial.

Aínda que os fondos NGEU suscitaron certo entusiasmo no seo das institucións europeas e dos Estados membros, algúns condicionantes de tipo non económico provocaron que a súa aprobación final se vise comprometida. Máis concretamente, nas Conclusións emitidas polo Consello Europeo³¹ destacábase a importancia de respectar o Estado de dereito. Nas negociacións posteriores entre o Consello, a Comisión e o Parlamento Europeo para definir o marco e as bases xurídicas que regularán os distintos programas do NGEU estableceuse a necesidade de protexer e reforzar os intereses financeiros e orzamentarios da Unión Europea ante incumprimentos dos principios do Estado de dereito, tales como a liberdade de prensa, a democracia, os dereitos humanos ou a independencia da xustiza. Este acordo implica a posibilidade de bloquear as transferencias aos Estados membros incumpridores da condicionalidade do Estado de dereito a través dunha maioría cualificada por parte do Consello³².

O Coreper II aceptou por maioría cualificada a citada condicionalidade; non obstante, tamén se someteron a votación os instrumentos de recuperación e o Marco Financeiro Plurianual 2021-2027, para os que era necesaria a unanimidade dos Representantes Permanentes dos 27 Estados membros, sendo rexeitados ambos os dous debido ao veto de Hungría e Polonia. O artigo 7 do TFUE é de aplicación xustamente nestes dous países como forma de garantir que se respectan os valores comunitarios e o Estado de dereito. Esta situación podería atrasar a chegada das transferencias a España e acabar afectando ao impacto final que puidesen ter, sobre todo a curto prazo, xa que serán necesarias novas negociacións para lograr, ou ben a aprobación final por parte de todos os países, ou ben a busca de novas fórmulas que permitan o seu desbloqueo.

Os fondos procedentes da Unión Europea, como indica Hidalgo³³, supoñen tanto unha oportunidade como un reto. Unha oportunidade debido a que, sumados os recursos procedentes do Marco Financeiro Plurianual 2021-2027, España podería recibir nesta década un 2,2% do seu PIB de forma anual e, se se ten en conta a necesidade de comprometer o 70% do Mecanismo de Recuperación e Resiliencia antes de finalizar 2022, é esperable que esta porcentaxe se sitúe por enriba do 3% do PIB durante algúns exercicios. Se se relativizan estes datos, a formación bruta de capital fixo do conxunto de administracións públicas situouse nos últimos anos no 2,1% do PIB. Un reto debido a que durante o Marco Financeiro Plurianual 2014-2020 España non foi capaz de xestionar con eficacia 56.000 millóns de euros, tanto para a selección de fondos como para a certificación do gasto executado, é dicir, entre tres e catro veces menos que os recursos que chegarán durante a próxima década.

Gráfico 5. Grao de asignación (en verde) e execución (en laranxa) dos fondos de investimento e estruturais europeos 2014-2020, % sobre planeado (en azul)



Fonte: elaboración propia a partir da Comisión Europea.

Nota: Os datos están actualizados o 30 de xuño de 2020, salvo para o Fondo Europeo Agrícola de Desenvolvemento Rural e para o Fondo Europeo Marítimo e de Pesca, para os cales as cifras están actualizadas ata o 31 de decembro de 2019.

A terceira cuestión relevante é a relativa ao posible multiplicador fiscal que podería producir a inxección destes recursos, tendo en conta a actual conxuntura económica. Hernández e Moral-Benito³⁴ calcularon o multiplicador fiscal para España entre 1986 e 2012 para distintos tipos de gasto e distintas situacións (crise económica, contas públicas débiles e crises bancarias). En momentos de recesión, os multiplicadores fiscais son sistematicamente maiores que en momentos de expansión, ademais de que se sitúan por enriba de 1. No modelo central, no cal analizan os períodos de crise (combinando situacións recesivas, de estrés bancario e un estado das contas públicas deficitario) con respecto aos de non crise, os autores atopan que o multiplicador do gasto público se situaría en 1,4, sendo maior a medio e longo prazo para o investimento público (transcorridos dous anos podería situarse por enriba de 4). Datos similares foron atopados por Castro e Hernández³⁵ entre os anos 1980 e 2004, cun multiplicador do gasto público do 1,3, aínda que a partir do cuarto ano se situaría por debaixo de 1.

Finalmente, e tal como se mencionou en apartados anteriores, é un requisito que os plans de recuperación e resiliencia teñan en conta as recomendacións incluídas dentro

do Semestre Europeo. A aplicación de reformas estruturais podería axudar a aumentar a intensidade do impacto positivo no tempo dos investimentos canalizados a través dos fondos NGEU.

A conveniencia da aplicación de reformas estruturais no contexto español foi analizada por Doménech e González Páramo³⁶. Os autores sinalan que aplicar reformas no mercado laboral que reduzan a dualidade e a temporalidade, ademais de mellorar as políticas activas de emprego, de xeito que a taxa de desemprego estrutural pase do 15,5% ao 7,5%, podería levar consigo un notable aumento do PIB potencial e unha redución do endebedamento público cara a niveis sustentables (a longo prazo, o PIB per cápita podería aumentar máis dun 30%, o endebedamento podería caer por debaixo do 40% do PIB, o gasto público per cápita incrementaríase en máis dun 20% e a carga fiscal veríase minorada arredor dun 10%). Varga *et al.*³⁷ tamén atoparon efectos positivos sobre o PIB per cápita derivados da aplicación de reformas estruturais no mercado de produtos, mercado laboral e no sistema educativo, cos cales podería pechase a brecha no ingreso per cápita con respecto á media dos tres mellores países da eurozona³⁸.

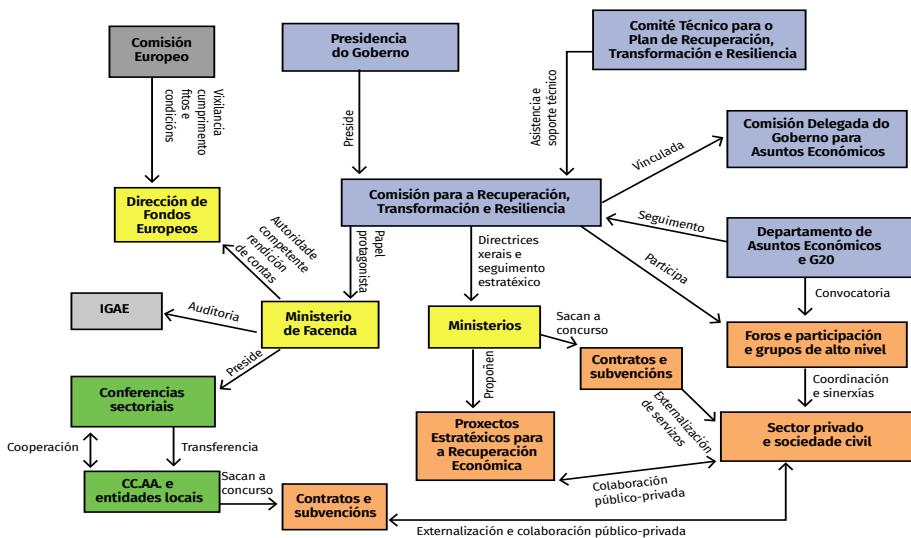
Actualmente, os proxectos destinatarios dos fondos NGEU non foron aprobados, o que dificulta as estimacións do seu posible impacto económico e social durante os próximos anos. A comezos do mes de outubro foi presentado o plan de recuperación, transformación e resiliencia³⁹ no cal se establecen as liñas e obxectivos principais de actuación que orientarán o investimento e recuperación dentro do marco NGEU. Esta folla de ruta está inspirada na Axenda 2030, nos Obxectivos de Desenvolvemento Sustentable da ONU e na Axenda do Cambio.

Co obxectivo de mellorar os procesos de xestión e absorción dos fondos, no plan de recuperación, transformación e resiliencia, artículase o modelo de gobernanza empregado para a “selección, seguimento, avaliación e coordinación” dos proxectos candidatos para a recepción de recursos. A autoridade principal residirá nunha Comisión creada *ad hoc*, presidida polo presidente do Goberno e integrada polos ministros das áreas de maior vinculación coa execución dos instrumentos NGEU. A Comisión manterá contacto coa Comisión Delegada do Goberno para Asuntos Económicos co fin de garantir coherencia entre a política económica e as propostas desenvolvidas. Tamén se constituirá unha Unidade de Seguimento para realizar unha avaliación continua do plan. Para a coordinación interterritorial, reactivarase a Conferencia Sectorial de Fondos Europeos, ao mesmo tempo que nas conferencias de presidentes autonómicos que se celebren nos próximos anos se avaliarán os instrumentos e a implementación dos proxectos. As entidades locais terán un papel relevante nos mecanismos de cogobernanza. Con respecto á sociedade civil, estímase que se mobilicen ata 500.000 millóns de euros de recursos procedentes do sector privado, polo que está prevista a organización de foros e consellos consultivos cos *stakeholders* dos sectores principalmente implicados. Finalmente, será o Ministerio de Facenda, a través da Dirección Xeral de Fondos Europeos, a autoridade responsable ante as institucións europeas para a rendición de contas e a realización dos

controis preceptivos para asegurar a correcta asignación de recursos en coherencia co indicado en apartados anteriores.

Aínda non están definidos de maneira oficial os órganos e as competencias concretas encargadas da gobernanza dos fondos NGEU máis alá do exposto no plan descrito no parágrafo anterior. Non obstante, na figura seguinte móstrase a probable estrutura organizativa de goberno que controlará os investimentos en España a partir da información feita oficial ata o momento e o borrador do real decreto que regulará o funcionamento dos citados mecanismos⁴⁰.

Figura 3. Gobernanza dos fondos *Next Generation EU*



Fonte: elaboración propia.

Establécense catro grandes eixes transversais que suporán a vertebración das 10 políticas e reformas estruturais pancas que se levarán a cabo durante os próximos anos: a transición ecolóxica, a transformación dixital, a igualdade de xénero e a cohesión social e territorial. Os recursos destinados á mellora do sistema educativo, cuxos obxectivos serán a mellora das capacidades dixitais da poboación, o impulso da Formación Profesional e da educación de 0 a 3 anos, e a flexibilización dos programas docentes, recibirían a maior parte dos recursos. As políticas industriais terán a segunda maior dotación de financiamento, e centraranse en catro sectores estratéxicos (saúde, automoción, turismo e comercio), xirando arredor da dixitalización, innovación, conectividade e axuda á internalización das pequenas e medianas empresas. Incrementar a eficiencia do Sistema Nacional de Saúde, así como a retención e atracción de talento, incentivar a renovación

do parque de vehículos para reducir o impacto ambiental, promover a rehabilitación de vivendas e a rexeneración urbana instalando sistemas enerxéticos menos custosos e contaminantes será outros dos polos de atracción dos fondos europeos.

En canto ás reformas estruturais, as principais estarán orientadas cara ao sistema educativo e o mercado laboral. En relación coa segunda, faise especial fincapé nas recomendacións incluídas dentro do ciclo do Semestre Europeo; en concreto, tratarase de introducir mecanismos de flexibilidade de xeito permanente para facer fronte a procesos de axuste ante *shocks*, e simplificaranse as modalidades de contratación, transformaranse os servizos públicos de emprego de modo que haxa unha maior concordancia entre a oferta e demanda de traballo, e impulsaranse as políticas de inserción laboral, as cales estarán articuladas arredor do ingreso mínimo vital que se acaba de crear. As políticas de cohesión son transversais, polo que os investimentos realizados en cada un dos 10 eixes de actuación prevén actuacións concretas para o peche da brecha de desenvolvemento económico entre diferentes territorios. Con relación ás administracións públicas, dixitalizárase a Administración, prestando especial interese á Administración de xustiza, promoverase a rehabilitación enerxética do patrimonio público, e reducirase a temporalidade e a precariedade dos empregados públicos. Finalmente, menciona a necesidade de transformar o sistema fiscal para asegurar a sustentabilidade das contas públicas, pero non espera unha actuación a curto e medio prazo máis alá da creación dunha comisión de expertos; mentres, as medidas de carácter impositivo centraranse en reducir a fraude fiscal, a creación do imposto sobre determinados servizos dixitais e do imposto sobre transaccións financeiras, e a remodelación da imposición ambiental; polo lado do gasto, inclúese a mellora da eficiencia do gasto público en consonancia coas recomendacións e avaliacións de gasto realizadas pola Autoridade Independente de Responsabilidade Fiscal. Asegurarase a sustentabilidade do sistema de pensións dentro do marco do Pacto de Toledo, pero fórmulanse incentivos ao atraso da idade de xubilación, á complementariedade do sistema cunha revisión do sistema de previsión social no ámbito da empresa, e a integración e converxencia dos distintos réximes de pensións.

Táboa 7. Asignación de fondos por políticas panca nos próximos tres anos

Proposta	Fondos asignados (% total)*
Axenda urbana e rural, loita contra a despoboación e desenvolvemento da agricultura	16,0
Infraestruturas e ecosistemas resilientes	12,2
Transición enerxética xusta e inclusiva	8,9
Unha Administración para o século XXI	5,0
Modernización e dixitalización do tecido industrial e da peme, recuperación do turismo e impulso a unha España nación emprendedora	17,1
Pacto pola ciencia e a innovación. Reforzo ás capacidades do Sistema Nacional de Saúde	16,5
Educación e coñecemento, formación continua e desenvolvemento de capacidades	17,6
Nova economía dos coidados e políticas de emprego	5,7
Impulso da industria, da cultura e do deporte	1,1
Modernización do sistema fiscal para un crecemento inclusivo e sustentable	-

Fonte: Presidencia do Goberno.

* As porcentaxes están calculadas sobre os fondos do Mecanismo de Recuperación e Resiliencia e os do REACT-EU.

Segundo se establece no plan orzamentario do ano 2021, está previsto que se desembolsen 27.436 millóns de euros, 25.000 millóns procedentes do Mecanismo de Recuperación e Resiliencia (en forma de transferencias), mentres que os 2.436 millóns restantes se corresponden con fondos do REACT-EU, os cales se destinarán á adquisición de vacinas, ao reforzamento da atención primaria e á renovación de tecnoloxías sanitarias que serán executadas polas comunidades autónomas. A contía restante do instrumento REACT-EU tamén está programada para 2021, sendo os gobernos rexionais os encargados da súa execución en programas operativos dentro do ámbito do Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional e do Fondo Social Europeo.

Algunhas institucións estimaron o posible impacto económico dos fondos NGEU en España. De acordo co Informe de situación da economía española, o PIB inercial crecería nun 7,2%, mentres que no escenario de aplicación das medidas descritas anteriormente o crecemento se elevaría ata o 9,8%, é dicir, un impacto de 2,7 puntos porcentuais, o que supón, segundo a AIReF⁴¹, un multiplicador fiscal de 1,2 puntos, aínda que nalgúns proxectos dixitais e de investimento en I+D podería ser de ao redor de 2. En 2023 o PIB sería 6 puntos porcentuais maior grazas á aplicación do plan de recuperación e resiliencia, e crearíanse 880.000 postos de traballo. Os efectos a longo prazo poderían situar o crecemento potencial por enriba do 2%, é dicir, entre 4 e 5 décimas máis que na situación inercial.

Para reflectir o grao de incerteza existente sobre o impacto económico, o Banco de España⁴² estimou catro escenarios diferentes segundo as principais incógnitas relacionadas cos fondos europeos:

- A contía que se executará, a cal, para os efectos da simulación de diferentes escenarios, normalizou no 0,9 % do PIB.
- O calendario de realización de proxectos. Consideran dúas situacións alternativas: (1) execución temperá, onde o 70 % dos recursos se asignará e executará entre 2021 e 2022; (2) execución tardía, de acordo co cal o calendario de pagamentos variaría para cada exercicio, sendo do 6 % para 2021 e 2026, do 18 % para 2022 e 2025, e un 26 % para 2023 e 2024.
- A repartición entre transferencias e préstamos, na cal se estima tanto un escenario en que a totalidade da cantidade normalizada ten forma de transferencias e outro en que a dita contía son exclusivamente empréstitos. Estes últimos, por requirir un esforzo á hora de realizar a devolución, asúmese que terán un menor impacto positivo que as primeiras ao computarse como déficit para os efectos do exercicio de simulación.
- O tipo de proxectos que recibirán os fondos. De acordo co indicado anteriormente na literatura, o impacto do investimento público sería maior pero máis tardío que o efecto multiplicador doutras partidas como o consumo público ou as transferencias aos fogares. Preséntanse dous escenarios, un en que a totalidade de recursos se destinan a investimento público e outro en que estes teñen como destino gasto corrente.

Baixo os supostos máis optimistas, é dicir, cunha execución temperá en forma de transferencias e de investimento público de xeito exclusivo, o efecto macroeconómico sería dun incremento do PIB de arredor de 0,2-0,35 puntos porcentuais para os anos 2021 e 2022, é dicir, o multiplicador situaríase entre o 1,2 e o 1,4. Noutros escenarios máis pesimistas, o multiplicador sería lixeiramente superior a 1 a curto prazo, mentres que o diferencial entre destinar os recursos a investimento público ou canalizalos a través de gasto corrente sería de entre 0,1 e 0,2 puntos porcentuais do PIB a favor da primeira situación.

O crecemento anual do PIB dependerá tamén en boa medida da aprobación de reformas estruturais. As proxeccións realizadas polo *Spanish and International Economic & Financial Outlook* (SEFO)⁴³ sinalan que os fondos NGEU poderían xerar un crecemento anual do 4,5 % entre 2021 e 2023, e do 1,6 % entre 2024-2027; e, de aplicarse reformas que conduzan ao peche da brecha na produtividade e a redución do desemprego e a precariedade laboral, o crecemento elevaríase a curto prazo ao 4,9 % e a medio prazo ao 1,9 %.

A propia Comisión Europea⁴⁴ estimou no informe sobre España 2020 para a avaliación dos avances nas recomendacións sobre reformas estruturais e a prevención e a corrección de desequilibrios macroeconómicos o efecto que podería ter un paquete de investimento público de 130.000 millóns de euros ao longo de 10 anos, é dicir, un aumento do investimento do 1 % do PIB anual. O dito investimento estaría orientado cara aos campos relacionados coa condicionalidade que require o Mecanismo de Recuperación e Resiliencia, isto é, potenciar o crecemento e a produtividade en investigación e

innovación e a promoción da transición ecolóxica. As estimacións recollidas na táboa seguinte resaltan un efecto multiplicador na liña dos estudos citados previamente, e aceleraríase cara ao final do período como consecuencia do incremento do PIB potencial.

Táboa 8. Efectos indirectos dun programa de investimento público en España en 10 anos

Indicador	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
PIB real	0,21	0,11	0,17	0,29	0,42	0,54	0,65	0,76	0,85	0,95
Produción por hora	-0,01	0,07	0,19	0,31	0,42	0,53	0,64	0,74	0,85	1,00
Saldo comercial/PIB	0,08	0,17	0,32	0,45	0,53	0,56	0,56	0,54	0,51	0,46
Débeda pública/PIB	-0,67	-0,52	-0,62	-0,75	-0,94	-1,18	-1,46	-1,77	-2,12	-2,53

Fonte: Comisión Europea.

Nota: Os efectos indirectos calcúlanse como a cifra de variación porcentual en niveis en comparación cunha situación en que non se realizase o programa de investimento público.

6 CONCLUSIÓNS

Ata o estalido da pandemia, España acumulaba máis de cinco anos nunha fase alcista do ciclo económico; non obstante, o coronavirus cambiou por completo a situación económica nacional e internacional. As medidas sociosanitarias conducentes a reducir a taxa de contaxio e “aplanar a curva” explican a perda de PIB acumulada durante os dous primeiros trimestres do ano, a cal supera o 10%, mentres que os índices sintéticos de actividade e consumo se reduciron en máis dun 20%, recuperándose timidamente ata o mes de xuño.

Para facer fronte ao *shock* negativo na Unión Europea, o pasado mes de maio a Comisión Europea, a petición dos Estados membros propuxo o denominado programa *Next Generation EU*, que suporá a mobilización de ata 750.000 millóns de euros para facer fronte á crise económica causada pola COVID-19 e promover as transformacións que xa estaban empezando a producirse nos últimos anos: a transición ecolóxica e dixital. O obxectivo é crear unha economía moito máis resiliente ao mesmo tempo que se fomenta a cohesión e a converxencia rexional dentro da Unión Europea.

Neste traballo estimáronse as cantidades que percibiría cada Estado membro por cada un dos fondos integrantes do NGEU, sendo España un dos países máis beneficiados destas axudas, ao poder recibir entre transferencias e préstamos preto de 150.000 millóns de euros. Isto supón poder dobrar o investimento público actual durante a próxima década. Se só se teñen en conta os fondos non reembolsables, calculouse que o posible efecto macroeconómico indirecto podería oscilar entre 1,2 e 2,4 puntos de PIB. Segundo as previsións do Goberno de España, a maior parte dos fondos serán asignados durante os tres primeiros anos de vixencia, é dicir, ata 2023, xerando 880.000 postos de

traballo e 6 puntos de PIB. A longo prazo, o produto potencial podería incrementarse entre 4 e 5 décimas.

Non obstante, foron identificados certos retos e incertezas que deben ser tidos en conta á hora de avaliar a incidencia positiva dos fondos procedentes de Europa. Primeiro, a condicionalidade relativa ao Estado de dereito pode provocar atrasos e, mesmo, modificacións substanciais na forma que finalmente adoptarán os fondos NGEU. Segundo, será crucial mellorar a capacidade de absorción e execución, tendo un papel relevante a gobernanza e coordinación de todos os sectores implicados, debido a que os recursos que se recibirán nos próximos anos poderían multiplicar por tres ou catro os obtidos en anteriores marcos plurianuais de financiamento. Terceiro, o multiplicador fiscal será diferente segundo o tipo de gasto que se realice, polo que será importante a distribución entre os diferentes proxectos candidatos. Cuarto, a intensidade do *shock* positivo no tempo e en cantidade dependerá así mesmo da aplicación de reformas estruturais en coherencia co Semestre Europeo co fin de aumentar o PIB potencial.

7 BIBLIOGRAFÍA

- AIReF. 2020. «Aval de las previsiones macroeconómicas del Proyecto del Plan Presupuestario 2021», en *Informe*, 2/20.
- Banco de España. 2020. «Informe trimestral de la economía española», *Boletín Económico*, 3/2020.
- De Castro, F. e Hernández, P. 2008. «The economic effects of fiscal policy: The case of Spain», en *Journal of Macroeconomics*, 30(3): 1005-1028. <https://doi.org/10.1016/j.jmacro.2007.08.009>.
- Comisión Europea. 2018a. «Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the Common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural development (EAFRD) and repealing Regulation (Eu) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council and Regulation (EU) no 1307/2013 of the European Parliament and of the Council». *COM(2018) 392 final*.
- Comisión Europea. 2018b. «Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the InvestEU Programme». *COM(2018) 439 final*.
- Comisión Europea. 2018c. «Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing Horizon Europe _ the Framework Programme for Research and innovation, laying down its rules for participation and dissemination». *COM(2018) 435 final*.
- Comisión Europea. 2019a. «Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: Informe sobre España 2019, con un examen exhaustivo en lo que respecta a la prevención y a la corrección de los desequilibrios macroeconómicos». *SWD(2019) 1008 final*.

- Comisión Europea. 2019b. «Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de España». *COM(2019) 509 final*.
- Comisión Europea. 2019c. «Proposal for a decision of the European Parliament and of the Council amending Decision No 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council on a Union Civil Protection Mechanism». *COM(2019) 125 final*.
- Comisión Europea. 2020a. «Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience Facility». *COM(2020) 408 final*.
- Comisión Europea. 2020b. «Commission Staff Working Document: Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans». *SWD(2020) 205 final*.
- Comisión Europea. 2020c. «Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Informe sobre España 2020 que acompaña al documento comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Banco Central Europeo y al Eurogrupo. Semestre Europeo 2020: Evaluación de los avances en lo que respecta a las reformas estructurales y la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos y resultados de los exámenes exhaustivos conforme al Reglamento (UE) n.º 1176/2011». *SWD(2020) 508 final*.
- Comisión Europea. 2020d. «Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2020 de España». *COM(2020) 509 final*.
- Comisión Europea. 2020e. «Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a la activación de la cláusula general de salvaguarda del Pacto de Estabilidad y Crecimiento». *COM(2020) 123 final*.
- Comisión Europea. 2020f. «Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 1303/2013 as regards exceptional additional resources and implementing arrangements under the Investment for growth and Jobs goal to provide assistance for fostering crisis repair in the context of the COVID-19 pandemic and preparing a Green, digital and resilient recovery of the economy (REACT-EU)». *COM(2020) 451 final*.
- Comisión Europea. 2020g. «Amended proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Just Transition Fund». *COM(2020) 460 final*.
- Comisión Europea. 2020h. «Proposal for a regulation of the European Parliament and the Council establishing the InvestEU Programme». *COM(2020) 403 final*.
- Consejo Europeo. 2020. «Special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020) – Conclusions». *EUCO 10/20*.
- Consejo de la Unión Europea. 2019. «Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro». *5643/19*.
- Darvas, Z. 2020. «The EU's recovery fund proposals: crisis relief with massive redistribution», en *Bruegel Blog*. Disponible en: <https://www.bruegel.org/2020/06/the-eus-recovery-fund-proposals-crisis-relief-with-massive-redistribution/>.

- Delgado-Téllez, M., Kataryniuk, I., López-Vicente, F. e Pérez, J.J. 2020. «Endeudamiento supranacional y necesidades de financiación en la Unión Europea», en *Banco de España, Documentos Ocasionales*, 2021.
- Doménech, R. e González-Páramo, J.M. 2017. «Budgetary stability and structural reforms in Spain: lessons from the recession and options for the future», en *BBVA Research, Working Papers*, 17/11.
- Parlamento Europeo. 2020. «Rule of law conditionality: MEPs strike a deal with Council». Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201104IPR90813/rule-of-law-conditionality-meps-strike-a-deal-with-council>.
- FUNCAS. 2020. «Spain's macro outlook: Rising COVID-19 cases dampen economic forecast», en *Economic & Financial Outlook*, 9(5).
- Gutiérrez, E. e Moral-Benito, E. 2020. «Medidas de contención, evolución del empleo y propagación del COVID-19 en los municipios españoles», en *Banco de España, Documentos Ocasionales*, 2022.
- Hernández, P. e Moral-Benito, E. 2016. «Fiscal multipliers in turbulent times: the case of Spain», en *Empirical Economics*, 50: 1589-1625. <https://doi.org/10.1007/s00181-015-0969-0>.
- Hidalgo, M. 2020. «Cinco propuestas para una mejor absorción de los Fondos Europeos», en *EsadeEcPol - Center for Economic Policy & Political Economy, Policy Brief #3*, octubre 2020. Disponible en: <https://www.esade.edu/itemsweb/research/Policy-brief-3-EsadeEcpol-fondos-europeos.pdf>.
- La Moncloa. 2020. «Sánchez: "Europa se ha enfrentado a un reto histórico y ha sabido responder con un acuerdo histórico"», en *La Moncloa*. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2020/21072020_consejoeuropa.aspx.
- Presidencia del Gobierno. 2020. «Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia». Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/07102020_PlanRecuperacion.pdf.
- Varga, J., Roeger, W. e Veld, J. 2014. «Growth effects of structural reforms in Southern Europe: the case of Greece, Italy, Spain and Portugal», en *Empirica*, 41: 323-363. <https://doi.org/10.2765/5500>.

Anexo I. Distribución de recursos *Next Generation EU*

Táboa 9. Distribución das transferencias do Mecanismo de Recuperación e Resiliencia, millóns de euros

País	Asignación do 70 % (2021-2022)	Asignación do 30 % (2023)	Total
Bélxica	3.402	1.746	5.148
Bulgaria	4.326	1.655	5.981
República Checa	3.301	3.444	6.745
Dinamarca	1.216	338	1.554
Alemaña	15.203	7.514	22.717
Estonia	709	308	1.017
Irlanda	853	420	1.273
Grecia	12.612	3.631	16.243
España	43.480	15.688	59.168
Francia	22.699	14.695	37.394
Croacia	4.322	1.628	5.950
Italia	44.724	20.732	65.456
Chipre	764	204	968
Letonia	1.531	342	1.873
Lituania	1.952	480	2.432
Luxemburgo	72	21	93
Hungría	4.330	1.927	6.257
Malta	160	44	204
Países Baixos	3.667	1.905	5.572
Austria	2.082	913	2.995
Polonia	18.917	4.143	23.060
Portugal	9.107	4.066	13.173
Romanía	9.529	4.271	13.800
Eslovenia	1.195	363	1.558
Eslovaquia	4.333	1.502	5.835
Finlandia	1.550	782	2.332
Suecia	2.716	985	3.701
Total	218.750	93.750	312.500

Fonte: Comisión Europea.

Táboa 10. Cantidade máxima dispoñible en forma de préstamos para cada país, estimación da repartición de REACT-EU, estimación da distribución dos recursos adicionais FEADER, estimación da distribución do Fondo de Transición Xusta, estimación da distribución do Fondo InvestEU, estimación da distribución do Fondo Horizonte Europa, estimación da distribución do RescEU, en millóns de euros

Países	Cantidade máxima dispoñible en forma de préstamos	Estimación da repartición de REACT-EU	Estimación da distribución dos recursos adicionais FEADER	Estimación da distribución do Fondo de Transición Xusta	Estimación da distribución do Fondo InvestEU	Estimación da distribución do Fondo Horizonte Europa	Estimación da distribución do RescEU
Bélxica	29.795,37	331,16	44,86	95,0	299,99	315,59	65,93
Bulgaria	3.678,25	622,88	188,13	673,3	68,13	14,91	8,30
República Checa	12.932,47	938,32	172,81	853,3	106,63	47,59	27,99
Dinamarca	20.248,50	218,92	50,63	46,3	119,39	166,70	44,02
Alemaña	218.618,00	2.414,34	661,09	1.288,0	252,32	954,97	489,50
Estonia	1.685,81	254,23	58,69	184,0	57,39	24,34	3,80
Irlanda	16.168,79	120,07	176,75	44,0	176,00	113,51	35,68
Grecia	11.643,24	1.925,88	340,32	431,3	502,80	152,75	24,86
España	76.107,21	13.160,10	668,62	451,7	349,11	579,93	166,28
Francia	151.778,57	4.194,56	807,57	535,3	349,65	707,43	334,75
Croacia	3.247,55	755,60	187,89	96,7	228,65	12,36	6,98
Italia	109.656,21	12.620,65	848,34	535,3	460,20	524,72	239,55
Chipre	1.321,25	166,72	10,68	52,7	291,73	29,16	2,87
Letonia	1.880,79	276,70	78,34	99,7	114,94	10,02	4,20
Lituania	2.835,07	381,85	130,35	142,0	128,19	8,71	6,37
Luxemburgo	2.798,91	144,46	8,21	4,7	69,08	18,24	6,23
Hungría	8.627,36	1.079,96	277,95	135,7	198,68	35,63	18,35
Malta	811,72	161,13	8,15	12,0	134,32	3,33	1,69
Países Baixos	49.697,14	567,17	48,85	324,0	162,21	494,32	111,07
Austria	25.087,82	278,30	320,87	70,7	211,88	177,98	55,40
Polonia	32.051,02	1.653,40	880,11	2.000,0	156,55	68,66	68,87
Portugal	12.916,91	1.999,69	329,38	116,3	344,46	104,95	28,54
Romanía	13.470,05	1.743,47	644,78	1.112,3	137,42	26,03	30,50

Países	Cantidade máxima disponible en forma de préstamos	Estimación da repartición de REACT-EU	Estimación da distribución dos recursos adicionais FEADER	Estimación da distribución do Fondo de Transición Xusta	Estimación da distribución do Fondo InvestEU	Estimación da distribución do Fondo Horizonte Europa	Estimación da distribución do RescEU
Eslovenia	2.924,22	317,28	68,28	134,3	216,62	35,24	6,57
Eslovaquia	5.704,70	672,81	152,05	238,7	158,68	13,47	12,84
Finlandia	14.986,92	168,39	195,02	242,0	186,05	143,60	33,30
Suecia	31.134,81	331,94	141,28	81,0	118,94	215,86	65,54
Total	360.000	47.500,00	7.500	10.000	5.600,00	5.000,00	1.900,00

Fonte: elaboración propia a partir de AMECO.

NOTAS

- 1 O Instituto Nacional de Estatística toma como dato de referencia a media dos movementos producidos entre o 18 e o 21 de novembro de 2019.
- 2 Gutiérrez e Moral-Benito, 2020.
- 3 Comisión Europea, 2020a.
- 4 Consello Europeo, 2020.
- 5 Comisión Europea, 2020b.
- 6 Consello da Unión Europea, 2019.
- 7 Comisión Europea, 2019a.
- 8 Comisión Europea, 2019b.
- 9 Comisión Europea, 2020c.
- 10 Comisión Europea, 2020d.
- 11 Comisión Europea, 2020e.
- 12 Banco de España, 2020; A Moncloa, 2020.
- 13 Darvas, 2020.
- 14 Darvas, 2020.
- 15 Delgado-Téllez, *et al.*, 2020.
- 16 Comisión Europea, 2020 f.
- 17 Establécense dous períodos de referencia: por un lado, os anos 2020 e 2021, por outro lado, o ano 2022. Para os dous primeiros anos o período de referencia é o primeiro semestre de 2020, para o último ano é o primeiro semestre de 2021.
- 18 Para os anos 2020 e 2021 o período de referencia é a media de persoas desempregadas nos meses de xuño a agosto de 2020, para 2022 a media destes mesmos meses durante o ano 2021.
- 19 Comisión, 2020f.
- 20 Comisión Europea, 2018a.
- 21 Comisión Europea, 2020 g.
- 22 Os límites foron establecidos tendo en conta unha dotación inicial para o Fondo de 30.000 millóns de euros, polo que a dita cantidade debería ser tomada con cautela, á falta de máis información.
- 23 Comisión Europea, 2018b
- 24 Comisión Europea, 2020 h.
- 25 Darvas, 2020.
- 26 A contribución neta refírese á cantidade recibida por cada Estado membro, excluídos terceiros que tamén participan nos proxectos que reciben financiamento.
- 27 O Fondo Horizonte 2020 tamén ten como destinatarios Reino Unido e países terceiros.
- 28 Comisión Europea, 2018c.
- 29 Darvas, 2020.
- 30 Comisión Europa, 2019c.
- 31 Consello Europeo, 2020.
- 32 Parlamento Europeo, 2020.
- 33 Hidalgo, 2020.
- 34 Hernández e Moral-Benito, 2016.
- 35 Castro e Hernández, 2008.
- 36 Doménech e González Páramo, 2017.
- 37 Varga *et al.*, 2014.
- 38 Os autores usan como punto de referencia para a aplicación de reformas en cada sector e mercado a media de desempeño dos tres mellores países da eurozona. Para comparar a renda per cápita, utilizan os datos de 2012, polo que Luxemburgo, Austria e Países Baixos serían os países de referencia.

39 Presidencia do Goberno, 2020.

40 É previsible que o contido do citado borrador considere variacións marxinais con respecto á versión definitiva. Aínda así, cómpre ter certa cautela sobre algunhas cuestións, como é o caso da composición da Comisión para a Recuperación, Transformación e Resiliencia, onde aínda non está claro que membros do Executivo formarán parte deste organismo.

41 AIREF, 2020.

42 Banco de España, 2020.

43 FUNCAS, 2020.

44 Comisión Europea, 2020c.