

# Fondos Europeos, una **oportunidad** que **debemos aprovechar**

Marzo 2021



DOCUMENTOS  
**CÍRCULO**



**CÍRCULO  
DE EMPRESARIOS**  
*ideas para crecer*





**Fondos Europeos,  
una **oportunidad** que  
**debemos aprovechar****

DOCUMENTOS  
**CÍRCULO**



**CÍRCULO  
DE EMPRESARIOS**  
*ideas para crecer*





<b>Introducción</b>	<b>7</b>
<b>1. La respuesta de la UE a la pandemia</b>	<b>9</b>
<b>2. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y sus implicaciones para España</b>	<b>11</b>
2.1 Principales aspectos del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia de España	12
2.2 La gobernanza de los fondos europeos en España	13
2.3 Algunos ejemplos de Planes en Europa	15
<b>3. Cómo afrontar con éxito la asignación y ejecución del Plan de Recuperación y Resiliencia</b>	<b>17</b>
3.1 La asignación eficiente de los recursos	17
3.2 La ejecución de los fondos	21
<b>4. Recomendaciones sobre las reformas estructurales necesarias para maximizar el impacto de los fondos europeos en España</b>	<b>22</b>
<b>5. Conclusiones</b>	<b>26</b>
<b>Anexo. Metodología y principales resultados del modelo de estimación del impacto en el PIB derivado de la ejecución de los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia</b>	<b>29</b>





## Introducción

El hecho de que el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia Europeo en el marco del plan *Next Generation EU* asigne a España 69.528 millones de euros en transferencias no reembolsables y la opción de recurrir además a préstamos por un importe máximo equivalente al 6,8% de su Renta Nacional Bruta, constituye una oportunidad que debemos aprovechar.

Su correcta ejecución constituye un desafío sin precedentes. La disposición de los fondos está condicionada por una parte a su utilización en inversiones con finalidades preestablecidas que cumplan determinados requisitos y, por otra, a la ejecución de reformas estructurales que afronten los desafíos identificados en las recomendaciones del Semestre Europeo para cada Estado miembro.

Acertar en la combinación adecuada de inversiones exige la plena implicación del sector privado, además de un compromiso decidido del Gobierno y Parlamento para acometer las reformas estructurales que permitan mejorar la competitividad del modelo productivo, aumentar el crecimiento potencial y la creación de empleo, unido a un compromiso de consolidación de las cuentas públicas que deberá aplicarse en los próximos años y que permita asegurar la sostenibilidad de la ingente deuda pública acumulada y el cumplimiento de la carga financiera derivada de su amortización y del devengo de intereses si para afrontarla ha de recurrirse a deuda en un contexto de tipos de interés que pudiera no ser el actual.

En el Círculo de Empresarios consideramos fundamental afrontar este reto con éxito y aprovechar la oportunidad que estos fondos suponen para acometer las reformas estructurales necesarias y transformar el modelo productivo español. Para lograrlo es necesario una asignación y ejecución eficientes de los fondos, con colaboración público-privada y plena transparencia. En este trabajo, elaborado por el grupo de trabajo de Economía y UE, presidido por Juan María Nin, señalamos los principios que deberían aplicarse para que esos fondos tengan el mayor impacto en el crecimiento potencial y en el empleo en España. Para cuantificar este impacto, hemos contado con el análisis realizado por Equipo Económico (Ee) que, a través de su modelización econométrica, ha permitido obtener un rango de estimaciones de dicho efecto sobre el PIB. Finalmente, se detallan en el documento algunas de las reformas estructurales prioritarias que debemos acometer en paralelo a la ejecución de los fondos.







## 1. La respuesta de la Unión Europea a la pandemia

La respuesta de la Unión Europea (UE) al impacto económico y social de la pandemia ha sido rápida y contundente. En un primer momento, a la relajación de las reglas de ayudas de Estado se unió la activación por la Comisión Europea de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento que permite una desviación temporal de la trayectoria de ajuste fiscal. En ambos casos, el plazo de relajación se ha ampliado hasta el 31 de diciembre de 2021. Todo ello reforzado por las medidas de política monetaria expansiva, de dimensiones sin precedentes, adoptadas por el Banco Central Europeo (BCE). Además, se aprobaron fondos adicionales de ayuda por un total de cerca de 870.000 millones de euros a través del instrumento SURE, del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y del Mecanismo Europeo de Estabilidad (ESM-MEDE)<sup>1</sup>, así como transferencias para inversiones en el marco de la política de cohesión a través de la flexibilidad introducida por las Iniciativas de Inversión en Respuesta al Coronavirus (IIRC e IIRC+)<sup>2</sup>.

La principal novedad es la aprobación posterior del Plan de Recuperación para Europa, bautizado como *Next Generation EU*, por valor de 750.000 millones de euros de apoyo financiero a gran escala para inversiones públicas y reformas. Este Plan supone un importante avance en el proceso de construcción europeo, principalmente en lo relativo a la Unión Económica y Monetaria y al progreso en el diseño e implementación de elementos de política fiscal comunes. Estos fondos, unidos al presupuesto previsto de 1.074.300 millones de euros del nuevo marco financiero plurianual de la UE para el periodo 2021-2027<sup>3</sup>, permitirán a la UE aportar en los próximos años una financiación de 1.824.300 millones de euros para acelerar la recuperación, aumentar la resiliencia de los sistemas productivos y desarrollar las prioridades a largo plazo de la UE, factores clave para el crecimiento y desarrollo de España en la próxima década.

Para la ejecución del *Next Generation EU*, todos los Estados miembros deberán ratificar, de acuerdo con sus requisitos constitucionales, la Decisión sobre los recursos propios de la UE. De esta forma, se autorizará a la Comisión a contraer con carácter excepcional y temporal empréstitos en los mercados de capitales por un valor máximo de 750.000 millones de euros a precios de 2018. Se trata de un proceso de mutualización de deuda, respaldada por los Estados en proporción a sus respectivas participaciones y que estaría garantizada por un aumento de los recursos propios de la UE. Las economías europeas no tendrán que realizar contribuciones adicionales importantes al presupuesto de la UE durante el período 2021-2027 dado que el pago de esa deuda se efectuará en el período 2028-2058. El volumen de las emisiones que va a acometer Europa constituye una oportunidad al proporcionar un activo que podría llegar a ser

<sup>1</sup> Por instrumentos, los fondos se distribuyen en 90.300 millones de euros del SURE, 238.400 millones del BEI y 540.000 millones del ESM-MEDE. A España, en el caso del mecanismo SURE, le corresponden 21.300 millones, de los que ya se han desembolsado 11.030 millones de euros. En el caso del BEI, España ha utilizado 4.900 millones de euros para paliar los efectos económicos y sanitarios de la pandemia.

<sup>2</sup> Permiten a los Estados miembros utilizar la financiación de la política de cohesión para apoyar a los sectores más expuestos debido a la pandemia, como la asistencia sanitaria, las pymes y los mercados laborales.

<sup>3</sup> En el marco financiero plurianual del periodo 2014-2020 se presupuestaron 960.000 millones de euros. La aportación de España en el nuevo marco 2021-2027 aumenta un 28% interanual en 2021, hasta más 16.500 millones de euros, casi 3.600 millones adicionales principalmente por la salida de Reino Unido de la UE y la reducción de la aportación de los países del norte (Dinamarca, Alemania, Austria, Suecia y Países Bajos).



libre de riesgo y permitiría a la banca diversificar sus carteras y reducir el riesgo sistémico derivado de su elevada tenencia de bonos soberanos nacionales. En este mismo sentido, las empresas podrán tomar como referencia la nueva curva de tipos europea que se genere en lugar de la curva de tipos soberana y reducir así su riesgo. Por último, una curva de tipos europea será una piedra angular para avanzar en la unión del mercado de capitales a nivel europeo.

La mayor parte de esta financiación, que incluye subvenciones y préstamos, se canalizará a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) dotado con 672.500 millones de euros para financiar las inversiones y reformas nacionales, y del REACT-EU, que absorbe 47.500 millones. El resto de los recursos se destinan a fondos con menor dotación presupuestaria (*Just Transition Fund, Rural Development, Horizon Europe, Civil Protection RescEU y Invest EU*).



## 2. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y sus implicaciones para España

En el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se ha alcanzado el compromiso de distribuir entre los países miembros el 70% de sus fondos no reembolsables en 2021 y 2022 en función del impacto de la crisis originada por la Covid-19 sobre indicadores de población, PIB per cápita y tasa de paro previos a su inicio. Asimismo, se ha acordado la posibilidad de recibir el 13% de los mismos como anticipo. La distribución del 30% restante se acordará de cara a 2023 en base a la evolución de la economía en el período 2020-2022.

El desembolso de los fondos se efectuará a plazos, semestralmente, en función del cumplimiento de hitos de los Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia que cada país debe presentar a la Comisión Europea antes del 30 de abril de este año. Estos Planes han de detallar las reformas e inversiones a acometer hasta 2026 que contribuyan a afrontar los desafíos identificados en las recomendaciones por países adoptadas por el Consejo en 2019 y 2020 en el marco del Semestre Europeo, apoyar las transiciones digital y ecológica, y aumentar el crecimiento potencial, la creación de empleo y la resiliencia económica y social. Los Estados miembros informarán semestralmente a las autoridades europeas sobre el cumplimiento de los hitos marcados. Si la evaluación determina que no se han cumplido los hitos y objetivos, se suspenderá el pago de la totalidad o parte de la asignación al Estado miembro en cuestión.

### Distribución de Fondos no reembolsables. 2021-2023



Fuente: Círculo de Empresarios a partir de Comisión Europea, 2021



En este contexto, España podrá recibir 69.528 millones de euros de transferencias no reembolsables, situándose como el primer beneficiario de todos los Estados miembros. En el reparto inicial del 70%, recibirá 46.603,2 millones euros, el 19,9% del total asignado en la UE, ligeramente menos que Italia (47.935,7 millones), pero más que Francia (24.328,8 millones) y Polonia (20.275,3 millones), las siguientes economías que recibirán más fondos. Más allá de estos fondos, España podrá solicitar préstamos por un importe máximo del 6,8% de la Renta Nacional Bruta (en torno a 84.700 millones de euros) hasta el 31 de agosto de 2023, en condiciones más favorables de tipo de interés y amortización que a las que accedería un Estado miembro de forma particular. La Comisión Europea podrá concederlos hasta el 31 de diciembre de 2023.

El Gobierno ha decidido concentrar el esfuerzo de movilización de los fondos a recibir como transferencias no reembolsables entre 2021 y 2023, si bien sería conveniente que solicitara también los fondos reembolsables por el riesgo de una subida de tipos, dado nuestro elevado nivel de deuda pública, y por la vinculación de esos fondos a la ejecución de reformas estructurales necesarias para aumentar la competitividad de nuestro modelo productivo. El Gobierno incluye en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) de 2021 una cuantía de 24.198 millones de euros con cargo a las transferencias no reembolsables previstas de la UE bajo el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Estos recursos se destinan mayoritariamente al Ministerio de Transición Ecológica (6.805 millones de euros), seguido de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (4.982 millones) y Asuntos Económicos y Transformación Digital (3.650 millones). Por su parte, Educación y Formación Profesional recibe 1.853 millones, Industria, Turismo y Comercio 1.708 millones, Trabajo y Economía Social 1.167 millones y Ciencia e Innovación 1.102 millones.

## 2.1 Principales aspectos del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia de España

El Plan que España presente a la Comisión para su aprobación deberá incluir las reformas e inversiones destinadas a acelerar la recuperación económica y alcanzar un crecimiento robusto, inclusivo y sostenible. Como referencia se han de tomar las recomendaciones para España emanadas del Consejo en 2019 y 2020 en el marco del Semestre Europeo. Éstas se centran en garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas a medio y largo plazo y del sistema de pensiones, reforzar la capacidad y resiliencia del sistema sanitario, mejorar la coordinación entre niveles de la Administración y entre Administraciones territoriales, asegurar la unidad de mercado, reforzar el marco de la contratación pública, mejorar la capacidad de los servicios de empleo y sociales, reformar el mercado laboral y la educación, y enfocar la política de inversiones hacia la promoción de la innovación, la eficiencia energética y la mejora de las infraestructuras de transporte y energéticas.

En segundo lugar, el Plan tiene que incidir en el apoyo a las transiciones digital y ecológica y las inversiones a realizar no pueden ser perjudiciales para el medio ambiente<sup>4</sup>. Por una parte, según

---

<sup>4</sup> De acuerdo con los criterios del art. 17 del Reglamento UE de taxonomía 2020/852.



establece la Comisión Europea, se deberá destinar un mínimo del 37% de los recursos al sector del clima, ámbito en el que ha propuesto diversas reformas en torno a la renovación de edificios y desarrollo de energías renovables, mejoras en las interconexiones con países vecinos, el impulso del transporte sostenible y la promoción de la economía circular. Por otra parte, al menos un 20% de los fondos deberán asignarse a la transición digital para mejorar la eficiencia de las infraestructuras digitales, la conectividad con 5G y fibra, la I+D, la mejora de las tecnologías digitales en las empresas (especialmente en las pymes), la ciberresiliencia y las competencias digitales.

En tercer lugar, las medidas contenidas en el Plan deben reforzar el potencial de crecimiento, la creación de empleo y la resiliencia económica y social.

Finalmente, todos los componentes del Plan deberán incluir objetivos, hitos y plazos, además de la previsión de financiación y costes. En este contexto, las Comunidades Autónomas (CCAA) y las Corporaciones Locales juegan un papel relevante, especialmente para identificar las reformas e inversiones más adecuadas para incluir en el Plan, así como para asegurar el efectivo cumplimiento de los objetivos y plazos.

Como anticipo al Plan definitivo a aprobar por la Comisión Europea, el Gobierno envió en octubre el Plan España Puede que estructura las medidas a adoptar en torno a cuatro ejes transversales: transición ecológica, transformación digital, igualdad de género y cohesión social y territorial. El Plan establece diez políticas palanca urgentes para afrontar esos objetivos, que a su vez integran 30 proyectos o líneas de acción. Las políticas son: Agenda urbana y rural y lucha contra la despoblación; infraestructuras y ecosistemas resilientes; transición energética justa e inclusiva; Administración para el siglo XXI; modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a España una Nación Emprendedora; Pacto por la ciencia y la innovación, refuerzo de la capacidad del Sistema Nacional de Salud; educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades; nueva economía de los cuidados y políticas de empleo; impulso a la industria de la cultura y el deporte; y, modernización del sistema fiscal para un crecimiento sostenible e inclusivo.

## **2.2 La gobernanza de los fondos europeos en España**

El Gobierno aprobó el 30 de diciembre de 2020 el Real Decreto-Ley 36/2020 (publicado en el BOE el 31 de diciembre) por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. La nueva norma tiene por objeto establecer las disposiciones generales para facilitar la programación, presupuestación, gestión y ejecución de los proyectos financiables con fondos europeos, especialmente con cargo al Mecanismo Europeo de Recuperación. También incluye medidas para favorecer la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, a través de instrumentos dirigidos a reducir las barreras normativas y administrativas, y a modernizar y agilizar la gestión para conseguir una Administración Pública más eficiente.



El RD-Ley crea, con vocación de permanencia, una nueva figura de colaboración público-privada, los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTES), para reforzar los proyectos estratégicos que contribuyan al crecimiento económico, al empleo y a la competitividad de nuestra economía. Esta figura servirá para apoyar la inversión en las ocasiones en las que las iniciativas privadas no se materializan debido a los riesgos a asumir y a la necesaria colaboración público-privada que entrañan este tipo de proyectos. Un proyecto será calificado como PERTE por acuerdo del Consejo de Ministros, que valorará su contribución al crecimiento económico y su carácter innovador, al aumento de tamaño de las pequeñas y medianas empresas y a uno o más de los objetivos del Plan de Recuperación y Resiliencia. Para su seguimiento, se pondrá en marcha el Registro estatal de entidades interesadas en los PERTES, dependiente del Ministerio de Hacienda.

En cuanto a la gobernanza, el RD-Ley prevé la creación de la Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia; el Comité Técnico para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; además, los Ministerios podrán crear e impulsar foros de participación y grupos de alto nivel de carácter transversal u horizontal. Para el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, la autoridad responsable será el centro directivo del Ministerio de Hacienda con competencia en materia de fondos europeos, y la autoridad de control será la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). El Gobierno rendirá cuentas trimestralmente ante la Comisión Mixta para la UE de las Cortes Generales.

De cara a la gestión del Plan (control presupuestario, procedimientos o contratación), el RD-Ley establece para los contratos financiados con los fondos europeos de recuperación el régimen excepcional de tramitación urgente, que incluye medidas de agilización de los convenios financiables, reduce los plazos en el procedimiento de suscripción, simplifica la tramitación de subvenciones financiables, prevé la posibilidad de otorgar subvenciones de concurrencia no competitiva, y reduce los plazos de los procedimientos de evaluación ambiental. Sin embargo, la norma no incluye mecanismos de rendición de cuentas.

Por último, la nueva legislación recoge los instrumentos de colaboración público-privada para la ejecución del Plan, como la creación de agrupaciones para la presentación de solicitudes a convocatorias de ayudas y de consorcios y sociedades de economía mixta para la ejecución.

Es importante destacar que esta regulación fue convalidada por una escasa mayoría en las Cortes y sin haber tenido conocimiento del dictamen emitido por el Consejo de Estado sobre el proyecto de Real Decreto-Ley del 21 de diciembre de 2020, cuyo contenido no fue hecho público hasta el 1 de marzo. En este dictamen se manifiesta la preocupación de este órgano “por la modulación o eliminación de mecanismos de control en materias tan sensibles como la contratación administrativa, los convenios administrativos o las subvenciones”, con objeto de garantizar la correcta aplicación de los recursos que será sometida a vigilancia de las instituciones europeas. El informe del Consejo es favorable una vez tenidas en cuenta las observaciones que formula, que el Gobierno alega ha incorporado en parte.



### 2.3 Algunos ejemplos de Planes en Europa

En Italia el pasado 12 de enero el Consejo de Ministros aprobó el “*Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*” tras las aportaciones del Congreso y del Senado a las líneas fundamentales que debía incluir, así como una consulta pública con agentes institucionales, económicos y sociales que continuará abierta hasta la adopción definitiva del Plan. Del total de 309.000 millones de euros de fondos europeos que Italia podría disponer para el período 2021-2029, al Plan se deciden destinar los 196.500 millones de euros del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, entre subvenciones (68.900 millones de euros) y préstamos (127.600 millones de euros) y 13.000 millones del REACT-EU. Del total, un 68% irá destinado a nuevos proyectos y se da prioridad a la inversión pública.

El objetivo es afrontar no solo las consecuencias inmediatas de la crisis pandémica -sanitaria, económica y social-, también la adopción de reformas estructurales recomendadas en sus informes por la UE, entre las que destacan las reformas del sistema tributario, del mercado laboral y de la justicia, así como la promoción de competencia. El Plan detalla que se requiere la participación del Parlamento para una definición más precisa de las estrategias sectoriales, nuevas medidas políticas-administrativas para concluir la definición de los proyectos y las reformas, así como el diseño de los métodos de funcionamiento y coordinación de las Administraciones Públicas (AAPP) y los agentes institucionales involucrados. El Plan identifica tres prioridades transversales que son la igualdad de género, la juventud y el reequilibrio-cohesión territorial, y seis misiones en línea con Europa: revolución verde y transición ecológica (31% de los fondos), digitalización, innovación, competitividad y cultura (21%), infraestructuras para una movilidad sostenible (14%), educación e investigación (13%), inclusión y cohesión (12%) y salud (9%).

Francia ha lanzado su plan “*France relance*” que contará con 100.000 millones de euros, 40.000 procedentes de la UE, y presentará a Europa el “*Plan national pour la relance et la résilience, 2020-2030*”. El objetivo es invertir en sectores punteros con capacidad para acelerar el crecimiento y la creación de empleo, con especial énfasis en la conversión ecológica de la economía y del tejido productivo. Asimismo, se busca reducir la dependencia del exterior. El plan se gestionará con transparencia desde el Ministerio de Economía, Finanzas y Recuperación y pretende una ejecución rápida de los fondos con un calendario definido para lograr una mayor eficiencia. En caso de incumplirse estos principios, el Gobierno podrá reasignar los fondos a otros proyectos.

En el control de la ejecución de los fondos, a nivel nacional, el Consejo de seguimiento de la recuperación, presidido por el Primer Ministro y que agrupa a parlamentarios, agentes sociales, representantes de colectivos, ONGs y sociedad civil, economistas y servicios públicos, revisará el avance del plan desde punto de vista sectorial y territorial. También se prevé la creación de un Comité de dirección de la recuperación, presidido por el Ministro de Economía, Finanzas y Recuperación, para el seguimiento semanal de la aplicación de las medidas del plan y del cumplimiento del calendario de ejecución. Por su parte, un Consejo interministerial, presidido por el Primer Ministro y en el que participan el Ministro de Economía, Finanzas y Recuperación



y los Ministros de los ámbitos afectados, se reunirá como mínimo cada seis meses para activar la ejecución de los fondos. A nivel local, se crean los Comités de seguimiento regionales.

En el caso de Portugal, el primero en presentar a la Comisión Europea el plan, el Gobierno ha elaborado la llamada "*Estratégia Portugal 2030*", que es el marco y la estructura de los principales programas de modernización que, con la financiación de los fondos de la UE, se implementarán en los próximos años: el Plan de Recuperación y Resiliencia (PRR), el Acuerdo de Asociación y Programas Operativos en el marco de los fondos de la política de cohesión y el Plan Estratégico de la Política Agrícola Común (PEPAC). El PRR presentado cuenta con los 13.944 millones de euros correspondientes al tramo de subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y se plantean la realización de 16 reformas estructurales. En cuanto al mecanismo para la ejecución de los fondos, a la labor del Comité Directivo, que incluye al Primer Ministro y varios ministros, se unen la misión Recuperar Portugal, formada por diversos organismos, así como la Inspección General de Finanzas, para la auditoría, y una comisión nacional presidida por una personalidad independiente y de composición plural para el control del proceso.





### **3. Cómo afrontar con éxito la asignación y ejecución del Plan de Recuperación y Resiliencia**

La ejecución del Plan de Recuperación y Resiliencia constituye un desafío sin precedentes para las AAPP desde diversos ángulos como la asignación y utilización eficiente de los recursos, la capacidad de ejecución de un volumen tan ingente de fondos, la eficacia en el cumplimiento de objetivos, la gobernanza del sistema, la involucración del sector privado y, en particular, la voluntad y capacidad de afrontar y ejecutar las reformas estructurales a las que la disposición de los fondos está también condicionada. Y que todo ello se haga bajo los principios informadores de transparencia, objetividad y neutralidad.

Las disposiciones aprobadas por los órganos europeos dejan meridianamente claro, y así lo asume el Gobierno, que si no hay reformas no habrá recursos. La asignación de fondos está sujeta a condicionalidad y, por ello, los desembolsos se realizarán semestralmente tras analizar los avances en la ejecución de los proyectos y de las reformas de acuerdo con los compromisos establecidos en el Plan Nacional.

Respecto al diseño de la gobernanza, varios países cuentan con la participación de expertos e instituciones independientes en la elaboración de los planes nacionales y la prevén asimismo en los mecanismos de seguimiento y control de la ejecución de los fondos, como es el caso de Grecia, Portugal o Alemania. En el caso de España, según se recoge en el Real Decreto-ley 36/2020, la estructura de gobernanza recae en las AAPP.

A continuación, se analizan estos desafíos y se proponen una serie de recomendaciones.

#### **3.1. La asignación eficiente de los recursos**

El dictamen del Consejo de Estado ha sembrado algunas dudas sobre el contenido del Real Decreto-Ley que establece el sistema de gobernanza, que afecta a la percepción de seguridad jurídica de los operadores económicos. Sería preciso despejar esas dudas revisando los aspectos que permitan eliminar la incertidumbre garantizando una adecuada y correcta aplicación de los recursos.

Una adecuada ejecución y gobernanza, unida a la transparencia en el proceso, deben permitir evitar a toda costa destinar los recursos a proyectos o sectores con criterios territoriales, políticos o clientelares. Para garantizar el conocimiento, la evaluación y fiscalización de los procesos y la justa aplicación de los fondos convendría crear un equipo mixto presidido por un ministro e integrado por altos funcionarios del Estado y expertos independientes de reconocido prestigio. Fórmulas de este tipo fueron desarrolladas con éxito en la transición.

La necesidad de destinar los recursos a inversiones que promuevan el aumento del PIB potencial de nuestra economía está clara. La identificación de los macrosectores de digitalización y lucha contra el cambio climático va en esa dirección de contribuir a generar un modelo de crecimiento



más competitivo y sostenible. Pero no todas las inversiones en estos ámbitos producen automáticamente ese aumento del PIB potencial, por lo que hay que priorizar las inversiones más adecuadas a través de rigurosos análisis ex ante.

Estas dos prioridades absorberán según la normativa europea al menos el 57%<sup>5</sup> de los fondos, y hay que asignar el 43% restante también con criterios de eficiencia y visión de largo plazo. Uno de los más apropiados a la hora de seleccionar sectores debería ser la capacidad de generación de empleo, dado el elevado nivel de desempleo actual, especialmente juvenil. La crisis ha incrementado los niveles de desigualdad, y la creación de empleo es el mejor antídoto para combatirla.

La selección de los sectores destinatarios de las inversiones debería realizarse asimismo en base a análisis técnicos sobre su capacidad de generación de valor añadido y de aportación al crecimiento del PIB, sobre su efecto multiplicador estimado. Al margen de la evolución de la pandemia, no se descarta que este impacto de los fondos europeos para la Recuperación, Transformación y Resiliencia sea menor del previsto por el Gobierno en los PGE 2021 (2,6 puntos porcentuales hasta un crecimiento del 9,8%) si la ejecución acaba siendo más lenta y la selección de proyectos específicos no fuera la óptima.

También es importante aplicar criterios que permitan a las empresas de todo tamaño acceder a los fondos. Las más grandes dispondrán de los recursos precisos para conseguir la financiación necesaria para sus proyectos y participar a través de diversas modalidades. Las pequeñas y medianas empresas tendrán que obtener la suficiente información sobre las convocatorias de ayudas y plazos de presentación razonables para poder participar con garantías. La participación de las empresas de tamaño medio (*middle market*, de 50 a 300 millones de euros de facturación), por su probada capacidad de innovación, creación de empleo cualificado, internacionalización y arrastre, es imprescindible para transformar el modelo productivo. Las convocatorias deberían contemplar y promover la participación de empresas de este tamaño, no restringiendo las convocatorias exclusivamente a las pequeñas y medianas empresas definidas con los criterios de la UE.

El sector privado debe colaborar activamente para identificar inversiones productivas generadoras de crecimiento y empleo. Participa, de hecho, a través de contacto directo con los Ministerios competentes, en ausencia de un procedimiento formalizado, y a través de las convocatorias de manifestaciones de interés. La ejecución de los proyectos financiados con inversiones europeas en el marco del Plan de Recuperación y Resiliencia va a corresponder, en su gran mayoría, a las empresas, y de ahí la necesidad de que participen activamente en la definición de los mismos para asegurar su adecuada presentación a las instituciones europeas. La colaboración público-privada se constituye, así, como un requisito fundamental tanto para la selección de los proyectos como para su eficaz ejecución.

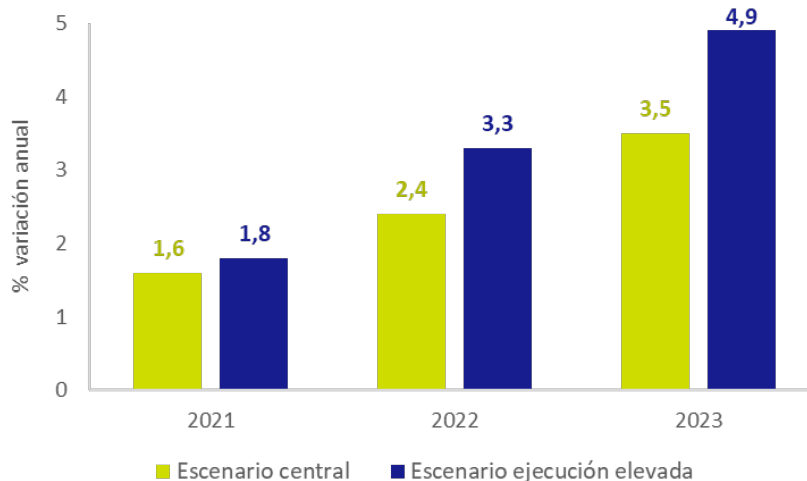
---

<sup>5</sup> En el caso español, según el Plan España Puede, enviado a la Comisión en octubre 2020, la inversión “verde” representaría un 37% del total de recursos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, seguida de la digitalización con un 33%.

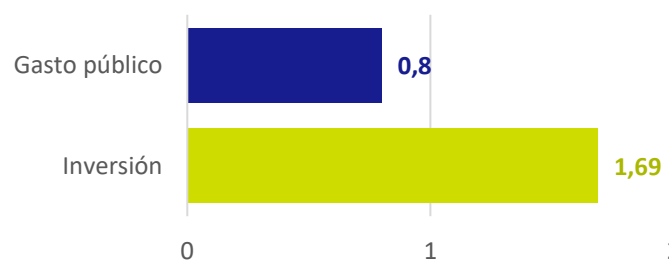


La materialización de proyectos que realmente transformasen la estructura productiva de la economía, financiados a través de estos fondos, tendría un significativo impacto sobre el crecimiento económico. Según los resultados del modelo elaborado por Equipo Económico (Ee) y calibrado a estos efectos, el impacto que las subvenciones procedentes del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia destinadas a España tendría sobre el PIB sería creciente a lo largo del periodo 2021-2023 en consonancia con el volumen de ejecución de los fondos. En el escenario central, en el que se absorbería el 60% de los fondos en el período considerado, el incremento del gasto público y de la inversión financiado redundarían en un aumento del PIB del 1,6% en 2021, del 2,4% en 2022 y del 3,5% en el año 2023. Bajo este escenario, el multiplicador del gasto público se sitúa en el 0,8, por debajo del efecto de los impulsos a través de la inversión, cuyo multiplicador alcanza el 1,6. El efecto sobre el crecimiento económico sería aún más significativo en el marco en el que la ejecución de los fondos en el período es más elevada, del 70%, derivado de un ritmo de inversión más dinámico. En este caso, el impulso que generarían los fondos en el PIB sería del 1,8% en 2021 y el 3,3% y 4,9% en 2022 y 2023, respectivamente (v. recuadro siguiente y anexo al final de documento).

**Impacto estimado de la ejecución de los fondos del MRR en el PIB de la economía española**



**Multiplicador del Gasto Público y de la Inversión**



Fuente: Equipo Económico.



## MODELO ECONOMÉTRICO SOBRE EL IMPACTO DE LOS FONDOS DEL MRR EN EL PIB ESPAÑOL

Elaborado por EQUIPO ECONÓMICO (Ee)

*Atendiendo a la literatura económica, escasa hasta el momento dado lo novedoso del programa, así como a la información procedente de fuentes oficiales, para la construcción del modelo se han establecido un conjunto de supuestos con el objeto de determinar la cuantía de los fondos en cada uno de los años, su destino y el ritmo de ejecución. Por un lado, se ha considerado que la contribución financiera máxima disponible para España asciende a 69.528 millones de euros, tal y como recoge el texto del Reglamento por el que se establece el MRR, aprobado en primera lectura en el Parlamento Europeo el 10 de febrero. Su distribución respondería a las exigencias del reglamento, que establece que el 70% de los fondos han de estar comprometidos jurídicamente antes del 31 de diciembre de 2022 y el 30% restante se comprometerá en 2023.*

*Asimismo, teniendo en cuenta la distribución que se ha realizado en los PGE de 2021 de los citados fondos europeos, se ha considerado que el 33% de los fondos recibidos se materializará en gasto público corriente, que se ejecutaría en el año en curso, y el resto se destinará a inversión pública y privada. La propia naturaleza de los proyectos de inversión y la elevada cuantía que pretende destinarse a ellos, sin precedentes en Europa, explica que para su consideración en el modelo econométrico se haya estimado conveniente plantear distintos escenarios sobre el grado de absorción de los fondos. Lo cual resulta además especialmente pertinente ante el elevado nivel de incertidumbre sobre la tipología de los proyectos de inversión que finalmente serán financiados con cargo a los nuevos fondos, así como sobre la evolución de la pandemia.*

*En este caso, el escenario central absorbería el 60% de los fondos durante el periodo 2021-2023, mientras que en el escenario más optimista el porcentaje de absorción ascendería al 70%. Ambos se sitúan por debajo de los objetivos del Gobierno, pero por encima de la evolución histórica de la inversión en España financiada con los recursos de los programas marco de fondos europeos anteriores. Además, se ha considerado que el volumen de fondos ejecutables anualmente destinados a la inversión tiene un carácter creciente, puesto que los trámites administrativos durante las etapas iniciales retrasarían el comienzo de los planes.*

*Bajo este marco conceptual y haciendo uso para la modelización del **Modelo de Vectores Autorregresivos Bayesiano** se han obtenido los siguientes resultados. En ambos escenarios el impacto sobre el PIB va en aumento a lo largo del periodo analizado, en consonancia con el volumen de ejecución de los fondos. Así, en el escenario central, el incremento del gasto público y de la inversión financiado a través del MRR redundarían en un aumento del PIB del 1,6% en el presente ejercicio, del 2,4% en 2020 y del 3,5% en el año 2023. Bajo este escenario, el multiplicador del gasto público se sitúa en el 0,8, por debajo del efecto de los impulsos a través de la inversión, cuyo multiplicador alcanza el 1,6. El efecto sobre el crecimiento económico sería aún más significativo en el marco en el que la ejecución de los fondos durante los tres primeros años es más elevada, del 70%, derivado de un ritmo de inversión más dinámico. En este caso, el impulso que generarían los fondos en el PIB sería del 1,8% en 2021 y el 3,3% y 4,9% en 2022 y 2023, respectivamente.*



## 3.2 La ejecución de los fondos

La capacidad de ejecución de los fondos y proyectos es esencial, ya que los recursos serán transferidos en función del cumplimiento de los hitos acordados en el Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia. La experiencia en los fondos estructurales en los últimos siete años ha evidenciado una capacidad de ejecución del 80% de los mismos, con una cifra anual de en torno a los 6.000 o 7.000 millones de euros, y con una ejecución real incompleta. Todo ello genera incertidumbre sobre la posibilidad de llegar a ejecutar en 2021 los recursos presupuestados correspondientes al *Next Generation EU*, un volumen cuatro veces superior.

La aprobación del Real Decreto-ley 36/2020 de Medidas Urgentes responde a la necesidad de facilitar la programación, presupuestación, gestión y ejecución de los proyectos a financiar con fondos europeos. También incluye medidas para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia a través de una serie de instrumentos dirigidos a reducir las barreras normativas y administrativas y a modernizar y agilizar la gestión por las AAPP.

Es pronto para valorar la efectividad de estas medidas, en las que se debe encontrar el equilibrio adecuado entre la urgencia de la ejecución, la preservación de la competencia y el rigor y transparencia en la contratación pública. Parece, sin embargo, que el diseño de la gobernanza no otorga suficiente importancia a la evaluación rigurosa de los proyectos antes de su ejecución y de sus resultados.

Por otra parte, la carga de trabajo adicional que asumirán unidades administrativas nacionales, autonómicas y locales como consecuencia de la gestión de los fondos podría comprometer su capacidad de administrar adecuadamente en los asuntos del día a día. Por ello, es esencial dimensionar adecuadamente las AAPP y establecer mecanismos eficientes de coordinación entre los diferentes niveles de la Administración.

La colaboración público-privada es esencial para lograr una ejecución eficiente de los fondos europeos. Como se decía, deben involucrarse en la definición de las prioridades de los proyectos, pero deben tener asimismo acceso fácil a información detallada respecto a las convocatorias de ayudas para poder participar, incluyendo los calendarios previstos y las condiciones y requisitos exigidos.

En el caso de los fondos destinados a empresas para garantizar su plena ejecución convendría establecer porcentajes de cofinanciación que tengan en cuenta el contexto actual de crecientes riesgos de liquidez y solvencia.

En este sentido, la participación de las entidades financieras será esencial, dado que los fondos europeos solo financiarán una proporción del coste de los proyectos y los beneficiarios precisarán de cofinanciación, anticipos o avales. Su papel será necesario para identificar y seleccionar los proyectos de inversión elegibles y canalizar los recursos públicos a empresas de todos los tamaños a través de las 23.000 oficinas distribuidas por la geografía española.



## 4. Recomendaciones sobre las reformas estructurales necesarias para maximizar el impacto de los fondos europeos en España

Los análisis periódicos del Semestre Europeo señalan los ámbitos en los que España debería acometer las reformas necesarias para fortalecer la competitividad y el crecimiento a largo plazo, así como la resiliencia económica y social, tanto tiempo esperadas. Ámbitos que coinciden con las recomendaciones tradicionalmente identificadas por el Círculo de Empresarios.

### Sostenibilidad de la deuda pública

El impacto de la pandemia ha derivado en una situación excepcional que ha requerido por parte del Gobierno incrementar el gasto para adoptar medidas de apoyo excepcionales en el ámbito social, permitiendo temporalmente afrontar las dificultades de familias, autónomos y empresas, además de incrementar las partidas relativas a las actividades económicas con un papel esencial en la recuperación y transformación del modelo productivo. Pero en cuanto sea posible hay que aplicar una política fiscal que permita reducir el déficit estructural a medio y largo plazo y asegurar la sostenibilidad de la deuda. El déficit estructural ha aumentado como consecuencia de la pandemia, especialmente por la necesidad de dedicar más recursos al sector salud y otras necesidades sociales, y puede alcanzar entre el 6% y el 7% del PIB en 2021, un nivel claramente insostenible si tenemos en cuenta que el nivel de deuda pública se situó en el 117,1% del PIB a finales de 2020.

Conviene tener presente que el Banco Central Europeo (BCE) hasta mediados de noviembre había adquirido 111.000 millones de euros de bonos soberanos españoles a través del programa de compras de emergencia frente a la pandemia. El programa, dotado con 1.850.000 millones de euros, tiene como objetivo reducir el coste de financiación y favorecer la concesión de crédito en la zona euro, mediante la adquisición de diferentes activos. En este contexto, se ha suscitado en España la propuesta reciente de solicitar la condonación de deuda emitida por los Estados miembros y en manos del BCE. Esta propuesta introduciría una señal muy perjudicial para la credibilidad de la UE, especialmente sobre las posibilidades de avanzar en el futuro hacia una unión fiscal. Supondría un elevado coste para la estabilidad de la política monetaria, que podría quedar supeditada a los intereses políticos con objetivos a corto plazo, al tiempo que reduciría el margen de actuación del BCE al renunciar a la venta de activos. A su vez, este debate podría impulsar un cambio de opinión en el norte de Europa sobre la oportunidad y riesgos de los fondos de recuperación. Además, la prima de riesgo subiría y con ello el pago de intereses, de manera que se trasladaría el coste a la siguiente generación.

Un déficit estructural elevado no solo compromete la recuperación económica y la creación de empleo, sino que pone en riesgo la financiación del Estado de Bienestar. El Gobierno debe, por ello, comprometerse cuanto antes con un programa ambicioso y creíble de reducción del déficit público durante la próxima década, especialmente a través de la reducción del gasto público menos productivo en base a los ejercicios de “*spending review*” de la AReF. Se precisa un marco regulatorio y fiscal equilibrado y previsible, condición *sine quo non* para impulsar la



competitividad, la innovación y el crecimiento y, por tanto, para maximizar el impacto de los fondos europeos. Por el lado de los ingresos, la modernización del sistema pasa por atender a los principios generales de fiscalidad: neutralidad, previsibilidad y simplicidad. Por el contrario, no se trata de lanzar sucesivos mensajes de incrementos impositivos, que, si bien muchos de ellos no llegan siquiera a materializarse, producen un efecto nocivo.

En este sentido es preciso contar, como han recomendado organismos internacionales o la propia AIREF, con una verdadera planificación presupuestaria plurianual que permita articular un plan de reequilibrio del déficit a medio plazo a la vez que ofrezca un marco previsible a las empresas.

### **Reforma de las pensiones**

El sistema de pensiones, insostenible en su configuración actual por la evolución demográfica, es uno de los principales causantes del déficit estructural. Las propuestas del Pacto de Toledo se han quedado a mitad de camino por el coste electoral que tendría el anuncio de las medidas que requiere la solución. Es preciso configurar un modelo sostenible en el que se alargue la vida laboral, en que el nivel de las pensiones se calcule sobre la base de toda la vida activa, que incorpore un factor de revalorización adecuado y no se indexe al IPC. Solo mediante una revisión a fondo del sistema podremos asegurar la suficiencia de las pensiones para las próximas generaciones, evitando la injusta insolidaridad intergeneracional que estamos demostrando.

### **Sistema de salud pública**

No podemos volver a atravesar una crisis sanitaria en las mismas condiciones que han colocado a nuestro país a la cola en el ranking de eficacia en la gestión. Así como el sistema sanitario, público y privado, ha sido capaz de responder al desafío con dificultad, el sistema de salud pública, de prevención epidemiológica, de aprovisionamiento de productos y equipos necesarios y de coordinación administrativa ha fracasado estrepitosamente. Ello exige una revisión a fondo del sistema y la asignación de mayores recursos. Además, es necesario reforzar la colaboración con el sector sanitario privado para poder incrementar la capacidad asistencial y por su probada experiencia de gestión.

### **Reforma laboral**

El elevado nivel de desempleo crónico de España, el doble que el de los países de nuestro entorno, refleja que la regulación es inadecuada. El principal exponente es la dualidad entre trabajadores fijos y temporales, los primeros con una gran protección y los segundos, generalmente jóvenes, con enorme precariedad. Es necesario acometer una reforma para combatir esta situación mediante una revisión de las tipologías de contratos, además de mejorar las ineficientes políticas activas de empleo (ahora sumamente ineficientes según el reciente informe de la AIREF) y coordinar la formación que ofrece el sistema educativo con las



necesidades de competencias de las empresas, que emplean a cinco de cada seis trabajadores. Cualquier reforma que se acometa debería resultar en un incremento, y no reducción, de la flexibilidad a fin de que las empresas puedan responder a los cambios acelerados que la revolución tecnológica produce en los modelos de negocio.

### **Avance en la unidad de mercado**

Se trata de eliminar trabas al ejercicio de actividades, en particular de servicios, en cualquier Comunidad Autónoma, asegurando la unidad de mercado y la consecución de economías de escala. Un paso en la buena dirección consistiría en homologar la validez de cualquier autorización administrativa del Estado o de las CCAA en todo el territorio.

### **Apoyo a la innovación**

Los datos de inversión en I+D+i en España nos sitúan a la cola de los países de nuestro entorno, especialmente en cuanto a la privada. Es necesario reconsiderar el sistema de apoyo a la investigación e innovación en cuanto a sus estructuras e incentivos, así como fortalecer la conexión entre la universidad y la empresa. Es preciso, asimismo, reforzar y recuperar el prestigio de las carreras técnicas (ingenierías, arquitectura, físicas, matemáticas...) y de la formación profesional dual.

### **Incremento del tamaño empresarial**

El 99,3% de las empresas españolas tienen menos de 50 trabajadores. La pandemia ha evidenciado la vulnerabilidad de las micropymes españolas y la necesidad de un tejido empresarial de mayor dimensión media y con creciente capacidad para generar valor añadido, empleo de calidad, innovar e internacionalizarse, así como para crear un entorno económico más competitivo, inclusivo y estable. Todo ello para poder afrontar los retos de la recuperación. Deben reformularse las medidas del marco regulatorio que discriminan por tamaño de empresa, ya sea haciendo referencia al número de empleados, a la cifra de facturación o al volumen de activos. También es necesario eliminar barreras de tipo burocrático, laboral y fiscal al aumento de tamaño de las empresas y convertirlas en estímulos para el crecimiento

### **Reforma del modelo de financiación autonómica**

En el contexto del Plan de Recuperación y Resiliencia, las CCAA canalizan buena parte de los fondos europeos por lo que es importante definir la condicionalidad para que los reciban, puesto que el incumplimiento de los objetivos arriesgaría los desembolsos futuros y un uso discrecional pondría en riesgo el impacto deseado sobre sus economías.





El establecimiento de este nuevo marco condicional debería dar pie a acometer una reforma del sistema de financiación autonómica. La última modificación fue aprobada en 2009, cuando el empeoramiento del saldo presupuestario era evidente y se obvió entonces llevar a cabo algunas de las reformas que parecían relevantes en relación con la corresponsabilidad, la autonomía fiscal y la estabilidad presupuestaria de las Administraciones territoriales. La condicionalidad que debería incluir la reforma tendría que extenderse a todos los mecanismos disponibles como, por ejemplo, el Fondo de Liquidez Autonómica, que se creó originalmente como un mecanismo de financiación con carácter extraordinario para convertirse posteriormente en una fuente de financiación habitual para muchas CCAA.

La mejora del modelo de financiación autonómica unido al fortalecimiento de las reglas fiscales y su posible actualización al contexto son elementos claves en un país tan descentralizado como lo es España.



## 5. Conclusiones

La aprobación de los Fondos de Recuperación y Resiliencia para contribuir a superar la grave crisis que ha generado la pandemia constituye una relevante muestra de solidaridad y un gran paso adelante en el proceso de construcción europea, pero a la vez plantea un importante desafío en cuanto a la ejecución eficaz de tan elevado volumen de recursos. Conscientes de esta realidad, las instituciones europeas han diseñado unos mecanismos de aprobación y supervisión que tratan de asegurar que los recursos se destinen a los fines más adecuados mientras se refuerzan los entornos regulatorios para promover la competitividad con visión de largo plazo.

España se enfrenta a este reto en unas condiciones especialmente difíciles, con una de las mayores caídas de actividad económica, una prolongación de la crisis sanitaria y del proceso de vacunación que impide vislumbrar aún la salida, una serie de sectores productivos duramente afectados que dan muestras de agonía, y un Gobierno sin una estrategia cohesionada que emite señales de división. Desde el Círculo de Empresarios, reiteramos que ésta es una oportunidad única para hacer las reformas estructurales que tanto necesita España y no será aceptable desaprovecharla por un fracaso en la ejecución.

Aún es pronto para juzgar el éxito de los mecanismos de gestión de los fondos propuestos por el Gobierno y aprobados por el Parlamento, sin el apoyo mayoritario, tanto en lo que se refiere a la selección de proyectos como a la coordinación con las Administraciones territoriales, la cooperación con el sector privado o la gestión de las ayudas. Si el proceso muestra limitaciones, habrá que modificarlo con agilidad, garantizando en todo momento el cumplimiento de los principios ya comentados de correcta gobernanza, transparencia, coordinación entre Administraciones, colaboración público-privada, rendición de cuentas y trazabilidad de las ayudas, principalmente para evitar la toma de decisiones clientelares. Todo ello deberá llevarse a cabo con el mayor consenso posible entre todos los actores implicados para garantizar el éxito de esta tarea colectiva, con especial énfasis en la necesaria colaboración de los partidos políticos constitucionalistas.

Por la experiencia anterior, parece excesivamente optimista aspirar a ejecutar fondos europeos este año por valor de 27.000 millones de euros, tal como prevé el Gobierno en los PGE 2021. Se trata de un importe financiado a través de emisiones del Tesoro y que se espera recuperar cuando lleguen los desembolsos de Bruselas siempre que se hayan cumplido los hitos de unos proyectos que no podrán iniciarse, probablemente, hasta el segundo semestre. Existe, además, el riesgo potencial añadido de no percibirlos si no se cumple la condicionalidad exigida, lo que incrementaría todavía más el déficit público. Constituye, por tanto, un objetivo ambicioso que debe servir de estímulo para incrementar la capacidad de ejecución.

Las medidas aplicadas por el Gobierno para combatir la crisis sanitaria y económica, justificadas para contener su impacto económico y social, han tenido como efecto una mayor presencia del Estado en la economía. Este proceso debería revertirse a medida que avance la recuperación,



centrándose en perfeccionar el entorno de negocios y dejar mayor espacio para que se desarrolle la iniciativa empresarial y el espíritu emprendedor.

Desde el Círculo de Empresarios consideramos muy positivo, para concluir, que exista una estricta condicionalidad entre el desembolso de los fondos y el avance en la ejecución de las reformas estructurales más urgentes para actualizar el entorno de regulación económica y social en que se desenvuelve la actividad productiva. Constituye una oportunidad de oro para acometer de una vez las reformas que permitirán transformar progresivamente nuestro modelo productivo para hacerlo más competitivo, sólido, resiliente, tecnológico, sostenible y generador de mayor crecimiento, empleo, igualdad y bienestar.

Como conclusión, nuestras recomendaciones podrían resumirse en las siguientes:

1. El Plan Nacional y la selección de proyectos de inversión a financiar deben realizarse con el mayor rigor y en base a criterios estrictamente técnicos, no políticos.
2. El sector privado debe estar estrechamente implicado en la definición de prioridades y sistemas de identificación y selección de los proyectos de inversión, a través de las organizaciones representativas y de su participación en grupos consultivos.
3. El sistema de gobernanza debe ser plenamente consistente con nuestro ordenamiento legal y marco regulatorio para garantizar la seguridad jurídica.
4. El sistema debe asegurar una estrecha coordinación entre todos los niveles de las Administraciones que vayan a estar implicadas en el proceso, para evitar solapamientos y asegurar la eficacia y evitar retrasos en la ejecución.
5. El procedimiento debe incorporar un adecuado sistema de evaluación de su efectividad, y prever la adopción de cambios en el caso de identificar limitaciones.
6. Las convocatorias de ayudas deben caracterizarse por una máxima transparencia y difusión para que la información alcance a toda la comunidad empresarial, y prever que estén disponibles para empresas de todos los tamaños.
7. La ejecución de reformas estructurales forma parte integrante e inseparable del Plan Nacional y deben ir dirigidas a mejorar el entorno de negocios y aumentar la competitividad del modelo productivo para generar mayor crecimiento y empleo de calidad.
8. La ejecución de las reformas estructurales debe avanzar en paralelo a la puesta en marcha de las inversiones para garantizar la recepción semestral de los recursos.
9. El Plan Nacional debe contar con el mayor apoyo parlamentario posible para garantizar el compromiso de toda la sociedad con una estrategia colectiva compartida.



10. El Estado ha incrementado sensiblemente su presencia en el mercado como consecuencia de la pandemia y las medidas económicas para combatirla, y debe retraer su participación al nivel anterior en paralelo al proceso de recuperación económica y social.
  
11. Es fundamental que el Gobierno se comprometa a acometer un proceso de consolidación fiscal que permita situar la deuda pública en niveles sostenibles a medio plazo.



**Anexo.**

**Metodología y principales resultados del modelo de estimación del impacto en el PIB derivado de la ejecución de los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia**

Elaborado por Equipo Económico (Ee)



## 1. Especificaciones del modelo.

Para estimar el efecto en el PIB español de las distintas inversiones proyectadas (denominadas, a partir de ahora como impulsos) procedentes de los fondos del Mecanismo de Resolución y Resiliencia (MRR), Equipo Económico (Ee) ha utilizado su modelo basado en vectores autorregresivos bayesiano (BVAR), que ha sido calibrado a estos efectos.

Su predicción ha sido contrastada en las sucesivas previsiones periódicas realizadas durante los últimos años, -entre otros, siendo que la firma de servicios profesionales participa regularmente en el Panel de Funcas de Previsiones de la Economía Española-, y, con especial atención, en el contexto actual.

Algunas de las bondades de este modelo son: a) que permite cuantificar la influencia recíproca entre las variables que lo componen, admitiendo la evaluación simultánea de sistemas de series temporales interrelacionadas; b) puede determinar y analizar el impacto dinámico de perturbaciones aleatorias; c) puede pronosticar la evolución simultánea futura de las variables que lo componen.

De este modo, constituye una buena herramienta de modelización para calcular el impacto de la ejecución de los fondos derivados del MRR, puesto que permiten la realización de un análisis de impulso-respuesta, también denominado análisis de los multiplicadores. Así, se estiman las respuestas a un cambio repentino, pero temporal (impulso, en este caso, los fondos MRR), de una o varias variables del modelo, sobre el resto de las variables de éste.

En este caso, el modelo está compuesto por 15 ecuaciones que pretenden recoger el comportamiento de las principales variables macroeconómicas. Se han incorporado los principales componentes del gasto agregado, así como otros indicadores que se juzgaron de interés. Además, se ha incluido una variable exógena que permite recoger la duración de la actual pandemia.

Sobre el modelo se han aplicado sucesivos impulsos trimestrales durante el periodo analizado (2021-2023) sobre dos variables: el gasto público corriente y la inversión. De acuerdo con los plazos esperados de recepción de los fondos, se ha aplicado el primer impulso en el segundo trimestre del año 2021 y, el último, en el cuarto trimestre de 2023.

La distribución empleada en el modelo BVAR corresponde a la de Litterman/Minnesota, cuyos hiperparámetros se determinaron mediante sucesivas búsquedas iterativas. Se evaluaron los diferentes modelos obtenidos de acuerdo con los criterios siguientes: RMSE (raíz del error medio cuadrático), MAE (error medio absoluto), MAPE (error medio absoluto en porcentaje) y el coeficiente de desigualdad U de Theil. Todos ellos presentaron en el modelo elegido resultados admisibles. Además, y reafirmando los resultados anteriores, el coeficiente de determinación ajustado ( $R^2_{adj}$ ) obtenido de la mayoría de sus ecuaciones ha sido de 0,99. Estos mismos criterios de calidad utilizados en la selección, se aplicaron también para la determinación del número óptimo de retrasos. Finalmente, la estacionariedad del modelo fue evaluada mediante test de raíces unitarias; éste confirmó su estabilidad, haciéndolo apto para su aplicación en modelos de predicción.



## 2. Principales supuestos sobre el destino y la ejecución de los fondos procedentes del MRR en España

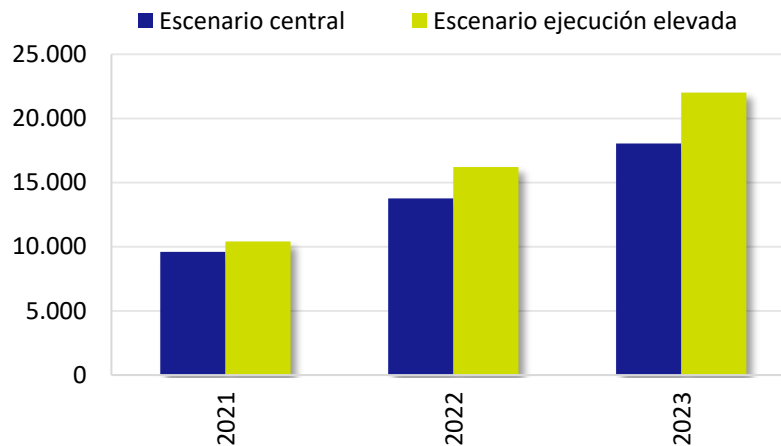
El modelo que pretende cuantificar el impacto de los fondos procedentes del MRR en el PIB español en el periodo 2021-2023 se ha construido atendiendo a los siguientes supuestos:

- Según el texto del Reglamento por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, aprobado en primera lectura en el Parlamento Europeo el pasado 9 de febrero, la contribución financiera máxima disponible para España asciende a 69.528 millones de euros.
- No se han tenido en cuenta los préstamos puestos a disposición de España, tras las repetidas declaraciones al respecto por parte del Gobierno.
- No se han tenido en cuenta los fondos correspondientes al mecanismo REACT-EU que integra, junto al MRR, el *Next Generation EU*, puesto que se ha considerado que su impacto sobre el crecimiento no tendrá un carácter estructural.
- Los PGE para 2021 incluyen 24.198 millones de euros procedentes del MRR, lo que representa cerca del 35% del total asignado para el periodo 2021-2023. Dado que el reglamento europeo por el que se establece el MRR exige que el 70% de los fondos han de estar comprometidos jurídicamente antes del 31 de diciembre de 2022, ese año habrían de comprometerse fondos por valor del 35% de la asignación total. Atendiendo a la normativa, el 30% restante se comprometería en 2023.
- En base a la información contenida en los PGE para 2021, los fondos procedentes del *Next Generation EU* se destinan:
  - En un 33% a gasto público corriente.
  - En un 67% a inversión, pública y privada.
- Se asume que los fondos destinados a gasto público corriente se ejecutan en el año en que se incluye en los PGE.
- Por otro lado, la naturaleza de los proyectos de inversión y la cuantía que pretende destinarse a ellos sin precedentes en Europa, y pese a los esfuerzos de reforma administrativa que se han llevado a cabo, explica que se haya considerado conveniente:
  - Plantear distintos escenarios sobre el ritmo de ejecución de los fondos, dado el alto grado de incertidumbre sobre la tipología de los proyectos de inversión, así como sobre la evolución de la pandemia.
  - Todos los escenarios contemplan porcentajes de ejecución por debajo de los objetivos del Gobierno, pero por encima de la evolución histórica de la inversión en España financiada con los recursos de los programas marco de fondos europeos anteriores. De este modo, las alternativas contempladas consideran:



- Escenario central. Los fondos comprometidos para cada año se ejecutarán de la siguiente forma: el 10% del proyecto se ejecuta en el año en cuestión (primer año), el 25% en el segundo y el 35% en el tercero.
  - Escenario de ejecución elevada. Los fondos comprometidos para cada año se ejecutarán de acuerdo con las siguientes proporciones: el 15% en el año en el primer año, 35% en el segundo y el 45% en el tercer año.
- De esta forma, se ha considerado que el volumen de fondos ejecutables anualmente tiene un carácter creciente. Si bien los trámites administrativos, durante las etapas iniciales, retrasarían el comienzo de los planes, a medida que se avanza en su ejecución, se optimizarían tales procesos y, por ende, se agilizaría su ejecución.
- En base a estos supuestos, el importe total que se ejecutaría en los tres años, en los dos tipos de escenarios, se representan en el gráfico siguiente:

#### Montante de los impulsos anuales procedentes de los fondos del MRR en función de los distintos escenarios.



Fuente: Equipo Económico.

- De este modo, la tasa de absorción de los fondos procedentes del MRR, definida como el volumen de fondos ejecutados sobre el importe total comprometido durante el periodo 2021-2023 sería del 60% en el escenario en el escenario central, y del 70% en el escenario en el que el ritmo de ejecución es alto.

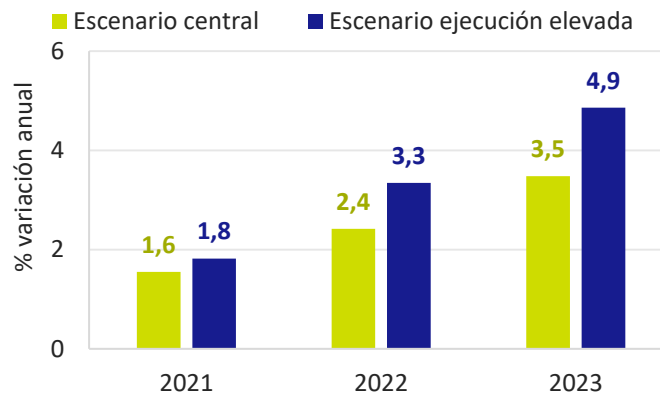




### 3. Resultados del modelo

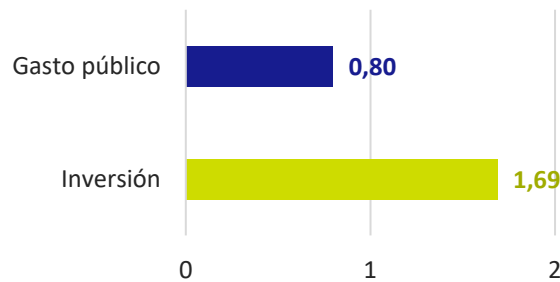
Bajo este marco conceptual y haciendo uso para la modelización del **Modelo de Vectores Autorregresivos Bayesiano** se han obtenido los siguientes resultados, tal y como se recoge en el gráfico siguiente.

#### Impacto estimado de la ejecución de los fondos del MRR en el PIB de la economía española



Fuente: Equipo Económico.

#### Multiplicador del gasto público y la inversión



Fuente: Equipo Económico.

En ambos escenarios el impacto sobre el PIB va en aumento a lo largo del periodo analizado, en consonancia con el volumen de ejecución de los fondos.

Así, en el escenario central, el incremento del gasto público y de la inversión financiado a través del MRR redundarían en un aumento del PIB del 1,6% en el presente ejercicio, del 2,4% en 2022 y del 3,5% en el año 2023. Bajo este escenario, el multiplicador del gasto público se sitúa en el 0,8, por debajo del efecto de los impulsos a través de la inversión, cuyo multiplicador alcanza el 1,6.



El efecto sobre el crecimiento económico sería aún más significativo en el marco en el que la ejecución de los fondos durante los tres primeros años es más elevada, derivado de un ritmo de inversión más dinámico. En este caso, el impulso que generarían los fondos en el PIB sería del 1,8% en 2021 y el 3,3% y 4,9%, en 2022 y 2023, respectivamente.

Estos resultados están en línea con los obtenidos por otros organismos e instituciones, los cuales se recogen a la siguiente tabla.

### Compendio de resultados de la estimación de los fondos sobre el crecimiento económico

Autor	Multiplicador	Periodo	Estimación impacto PIB español
<b>Comisión Europea (may.-20)</b>	Multiplicador: 1,5	2021 2022-2030	3% 3,8% - 2,2%
<b>Oliver Picek (sep.-20)</b>	Multiplicador relativo a las subvenciones nacionales: 2,5	2021-2027	2,4% anual 16,6% acumulado
<b>Gobierno (oct.-20)</b>	Multiplicador: 1,2 - 2	2021-2023 2030	2,6 pp del PIB anual 3 - 4 décimas
<b>Comisión Europea (oct.-20)</b>		2021-2023	Mayor inyección de fondos: 2% - 3,25% anual Menor inyección de fondos: 1,4% - 2,2% anual
<b>AIReF (1) (nov.-20)</b>		2021-2023	2,7 pp
<b>AIReF (2) (nov.-20)</b>		10 años	1,8% - 2,4% sobre el estado estacionario
<b>Banco de España (dic.-20)</b>	Inversión: 1,1 Consumo público: 0,6	2021-2023	1,2 pp - 1,9 pp
<b>Fedea (dic.-20)</b>	Fiscal: máx. 1,33; Acumulado: 1,08	2024	2% - 3% en 2024

Fuente: Equipo Económico, en base a información de cada una de las instituciones.

AVISO LEGAL. Salvando cualquier error u omisión involuntarios, el presente anexo contiene la opinión de Equipo Económico sobre las cuestiones planteadas por el Círculo de Empresarios, dirigida a su exclusiva atención y sin que sea extensible a otras situaciones o empresas.

SOBRE LA COMPAÑÍA.

EQUIPO ECONÓMICO es una firma de servicios profesionales fundada en 2006, con amplia experiencia en el asesoramiento a empresas en materias de carácter económico, financiero, fiscal y mercantil. Reúne a un conjunto cualificado de expertos con una trayectoria de éxito en la toma de decisiones estratégicas en el ámbito empresarial e institucional, nacional e internacional.





[www.circulodeempresarios.org](http://www.circulodeempresarios.org)