Cohesión y solidaridad en el contexto del plan de recuperación de la UE y el marco financiero plurianual 2021-2027

Jonás Fernández Álvarez

Miembro de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios en el Parlamento Europeo

En mi breve exposición, haré un repaso a la respuesta que se ha dado en los últimos meses desde la Unión Europea a la actual crisis económica, y al punto en el que se encuentran las negociaciones entre el Parlamento y el Consejo para definir los últimos detalles del paquete de recuperación. También me detendré en el impacto que esperamos que tenga este plan de recuperación, y la necesidad de acompañamiento por parte de los Estados miembros de la UE y de las comunidades autónomas a partir del 1 de enero de 2021, cuando el conjunto de herramientas financieras esté disponible para respaldar la recuperación de la economía de la Unión.

Comenzaré echando la vista atrás a los primeros meses de esta pandemia, cuando se descubrió que la mejor manera para evitar la propagación de la enfermedad, en la medida en que no disponíamos de una vacuna o un tratamiento médico efectivo, era evitar el contacto entre personas. En consecuencia, se decidió que las economías europeas deberían hibernar. La cuarentena, que duró unos dos meses y medio, supuso la paralización de facto de casi cualquier actividad económica que acarrease algún tipo de movimiento físico. Nos encerramos en nuestras casas y pasamos a salir solamente para hacer cuestiones puramente esenciales. Ese cierre de la economía no se había producido ni siquiera en épocas de guerra. Paralizar el conjunto de las economías europeas durante más de dos meses era algo que no habíamos experimentado nunca antes y que amenazaba con llevarse por delante

buena parte del tejido económico, buena parte de nuestras empresas y, con ello, la posibilidad de volver a crecer cuando la pandemia quedara atrás.

En este contexto, el gran reto al que se enfrentaban la UE y sus Estados miembros era facilitar la supervivencia de las empresas y, además, proteger millones de puestos de trabajo. En un primer momento, a fin de facilitar esa hibernación de la economía que permitiera mantener el tejido productivo y el empleo, se decidieron a nivel europeo una serie de políticas coordinadas por parte de los Estados miembros. Estas medidas supusieron un importante apoyo financiero común.

Por un lado, todos los países europeos pusieron en pie sistemas de avales y garantías para evitar que las empresas colapsaran. Además, casi todos ellos activaron también sistemas similares a los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTEs) españoles, con el fin de absorber desde los Gobiernos una parte sustancial de los gastos salariales de los trabajadores y trabajadoras de empresas que no pudieran llevar a cabo su actividad durante el periodo de confinamiento. Estas dos medidas, que amenazaban con disparar el déficit público, fueron acompañadas por un respaldo financiero europeo y por el Banco Central Europeo (BCE), dispuesto a comprar casi toda la deuda que los Estados miembros tuviesen que emitir para paliar los efectos de la crisis económica provocada por la pandemia. Esta decisión del BCE estaba destinada a evitar una crisis de sostenibilidad de la deuda como la que se produjo en la zona euro en el periodo 2010-12.

De esta forma, los avales y garantías que en España comercializaba el Instituto de Crédito Oficial (ICO) contaron con el apoyo del Banco Europeo de Inversiones (BEI), que también lanzó un programa nuevo de unos 200.000 millones de euros para adquirir a su vez los avales y las garantías que, en el caso de España, absorbía el ICO desde la banca comercial. Además, se puso en marcha un sistema para ayudar al pago de los salarios de los ERTEs a través del Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE, por sus siglas en inglés), dotado con 100.000 millones de euros para ofrecer liquidez a los Estados miembros para poder hacer frente a su elevado gasto.

Asimismo, desde Europa se decidió activar el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), una institución que se creó en la crisis de hace una década para ofrecer rescates a los países, que se ha reactivado ahora para ofrecer liquidez a los Estados miembros sin ningún tipo de condicionalidad macro, en contraste con lo observado en la década en la crisis previa.

En síntesis, en esa primera etapa, la Unión Europea puso algo más de 500.000 millones de euros en créditos a disposición de los Estados miembros a través de los tres instrumentos mencionados: el programa de compra de avales y garantías del BEI, el SURE y el MEDE. Por otra parte, el Banco Central Europeo decidió ampliar sus programas de compra de deuda y habilitar un programa nuevo, exclusivo para la pandemia. De esta forma, el BCE puede comprar deuda pública de los

Estados de la eurozona por valor de en torno al 10 por ciento del Producto Interior Bruto (PIB). Así, si el déficit de nuestro país o de otros países de la zona euro se eleva a en torno al diez por ciento, el Banco Central Europeo está capacitado para comprar casi toda esa deuda en el mercado secundario. Esto ha permitido que las primas de riesgo, que eran objeto de gran preocupación en la crisis pasada, no sean tema de conversación en esta ocasión.

Es importante tener lo anterior en consideración, porque en la crisis de hace diez años se hablaba constantemente de la prima de riesgo. En España, el déficit era entonces de entre el 10 y el 11 % del PIB, mientras que la deuda era al inicio de la crisis pasada del 33 o 34 % del PIB. En el caso de la actual crisis, la deuda pública se situaba cerca del 100 % en el momento del estallido de la emergencia sanitaria, y los niveles de déficit son similares a los de hace una década. Sin embargo, el plan de compra de deuda activado por el BCE ha permitido que este año no se haya oído hablar de la prima de riesgo.

Por lo tanto, en síntesis, el que podríamos llamar "periodo de hibernación" ha contado con un apoyo financiero de la Unión Europea y del Banco Central Europeo, que han respaldado esas emisiones de deuda. En cualquier caso, esas vías de apoyo eran vías coordinadas a nivel europeo, pero no dejaban de ser vías nacionales. Es decir, eran los Estados quienes incurrían en esa deuda. En esta fase, los Estados podían solicitar apoyo financiero a la UE a través de alguna de las opciones antes mencionadas, o bien podían emitir la deuda y colocarla en el Banco Central Europeo.

Esta forma de afrontar el parón económico, que fue la de la primera fase de la crisis, seguía elevando la deuda pública de los Estados. Es cierto que no era una cuestión tan preocupante como en el pasado, en la medida en que el BCE podía adquirir la deuda, pero seguía siendo responsabilidad individual de los Estados repagar esa deuda necesaria para sostener la actividad económica durante la cuarentena y facilitar la supervivencia de las empresas.

Una vez se adoptaron estas medidas, se produjo un debate sobre si resultaban o no suficientes. Algunos habíamos defendido que, con independencia de esos respaldos comunes, necesitábamos un instrumento para financiar la recuperación. Un instrumento que estuviese fundamentado en la emisión de deuda, pero no por parte de los Estados, sino de deuda comunitaria. Es decir, que fuese deuda de la Unión Europea la que permitiese obtener los recursos necesarios para activar la economía a corto plazo.

Esta posición cristalizó en dos resoluciones, aprobadas por el Parlamento Europeo en los plenos de abril y mayo, en las que se demandaba la puesta en marcha de un ambicioso paquete de recuperación europeo sustentado mediante deuda comunitaria. Así, a finales de mayo, la Comisión Europea elaboró su primera propuesta legislativa formada por dos instrumentos. Por una parte, el presupuesto

ordinario de la Unión Europea para el período 2021-2027, dotado con algo más de un billón de euros (equivalente al tamaño del PIB de nuestro país). Por otra, un segundo instrumento adicional que se crearía ad hoc y se sustentaría en 750.000 millones de euros de deuda comunitaria.

La propuesta presentada por la Comisión pasó a debate entre los Estados miembros en la reunión del Consejo Europeo celebrada el pasado mes de julio. En esta cumbre, los jefes de Estado y de Gobierno dieron luz verde a la emisión de deuda comunitaria, algo inédito en la historia de la UE. En aquellos días se vivieron momentos complicados, críticos, con un profundo debate sobre la propia naturaleza de la Unión Europea y, en particular, de la zona euro. El acuerdo alcanzado plantea la emisión de deuda comunitaria como mecanismo para respaldar el presupuesto de la Unión y el paquete de recuperación, la nueva herramienta, dotada con 750.000 millones de euros, gracias a la que los Estados miembros recibirán financiación en forma de transferencias directas para reactivar la economía en los próximos tres o cuatro años.

El acuerdo del Consejo Europeo es, sin duda, histórico, ya que la Unión Económica y Monetaria europea adolece desde su propia creación de un pilar fiscal. Creo que es importante subrayar el paso adelante que supone esta emisión de deuda en el proceso de integración europea. Sin embargo, como ocurre casi siempre en cualquier acuerdo político, hay algunas partes del texto pactado en el Consejo que no son del agrado del Parlamento, ni de los socialistas europeos. Actualmente estamos trabajando para mejorar estos puntos con los que no estamos de acuerdo.

Por una parte, la contrapartida para conseguir que los países que conocemos como frugales respaldaran el acuerdo fue incrementar sus cheques nacionales. Cada país tiene una aportación al presupuesto de la Unión Europea y, desde la época de Margaret Thatcher como primera ministra británica, existen los llamados cheques nacionales, que permiten que a ciertos Estados se les devuelva una parte de su contribución. En estos momentos, varios países de la UE cuentan con estos cheques, cuya cuantía se situó en el centro de la negociación para permitir la emisión de deuda comunitaria.

En la propuesta de la Comisión Europea, una parte de los 750.000 millones de euros de deuda comunitaria se iban a dedicar a financiar programas de la UE como el InvestEU, antiguo *Plan Juncker*, el Fondo de Transición Justa o los fondos de cohesión, cuyas partidas se incrementaban considerablemente. Además, el grueso de esta emisión de deuda, unos 570.000 millones de euros, se dedicaría a financiar la recuperación de la Unión Europea a través de los planes nacionales de cada Estado miembro. Frente a esta propuesta inicial de la Comisión, el acuerdo del Consejo hace que se incremente de 570.000 a 672.500 millones de euros la parte de esa emisión de deuda que recibirán y gestionarán los Estados miembros. De esta forma, del total del fondo de recuperación, los Estados miembros recibirán la gran mayoría, en detrimento de los programas estrictamente comunitarios.

Teniendo en cuenta que el incremento de los cheques nacionales y el aumento de la financiación disponible para los Estados a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el Parlamento considera en su conjunto, y así lo expresamos los eurodiputados en una resolución aprobada en el pleno extraordinario de julio, que las políticas comunitarias salen del acuerdo del Consejo con menor financiación de la necesaria. Por lo tanto, en la negociación del presupuesto en la que ahora nos encontramos inmersos, el Parlamento está intentando mejorar la dotación de algunas partidas de políticas comunitarias como, por ejemplo, Erasmus +, Horizonte Europa, Conectar Europa o la Política Europea de Vecindad. Este es uno de los temas que está en negociación.

Además, el instrumento exclusivo para financiar la recuperación a través de los Estados miembros, denominado Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, también está recogido en el acuerdo del Consejo Europeo de una forma que no nos convence a los eurodiputados en términos de gobernanza, es decir, en relación con la supervisión de las reformas que tienen que hacer los Estados miembros, en qué pueden invertir esa financiación y en qué no, etc. Lo decidido en el Consejo dota a este Mecanismo de un sistema de gobernanza casi exclusivamente intergubernamental. En este sentido, el Parlamento, como garante del método comunitario y la democracia europea, considera que esa forma de controlar la financiación europea carece de las credenciales democráticas necesarias. Esperamos, por lo tanto, que se lleve a cabo una revisión de esta ley respecto a este asunto. En estos momentos estamos trabajando en nuestra posición sobre el texto legislativo de la Comisión, y después entraremos en fase de negociaciones con el Consejo para alcanzar un acuerdo a final de año.

En cualquier caso, esos 672.000 millones de euros exclusivamente para el fondo de recuperación, que se suman al dinero restante hasta completar los 750.000 millones de emisión de deuda comunitaria y a las políticas presupuestarias ordinarias, como los fondos de cohesión o los fondos estructurales, constituyen un volumen de financiación disponible para el Gobierno español y las comunidades autónomas sin precedentes.

Finalmente, como último punto, querría destacar que la emisión de deuda comunitaria deberá ser devuelta a medio plazo. Es importante definir cómo se va a pagar esta deuda. La propuesta de la Comisión Europea, que cuenta con el apoyo del Parlamento, es que haya nuevos recursos propios de la Unión para poder amortizar esa deuda. Así, se debería incorporar una serie de impuestos, como el impuesto a las tecnológicas, un impuesto mínimo común de sociedades en la Unión Europea, el impuesto para ajustar la importación de CO2 y, por lo tanto, hacer que nuestros esfuerzos de descarbonización sirvan para reducir eficientemente las emisiones en el conjunto del planeta, o el impuesto sobre los plásticos, entre otros.

El compromiso del Consejo Europeo en este punto es demasiado vago y el Parlamento, en la resolución que aprobará en el pleno que se está celebrando estos

días, exigirá una concreción clara de cuáles son esos nuevos recursos, tan necesarios para dar credibilidad a la emisión de deuda. Esto permitirá que este paso histórico que, como decía, supone ir a los mercados para emitir deuda comunitaria, tenga un sustento claro de impuestos europeos con los que poder devolver la deuda.

Además, el establecimiento de estos recursos propios abrirá la posibilidad de convertir la solución a la presente crisis económica provocada por la pandemia en un cambio definitivo de la naturaleza de la Unión Europea mediante la creación de un instrumento fiscal permanente, que permita una gestión del ciclo desde Europa, no solo a través del BCE sino también de un Tesoro Europeo, y que impulse el crecimiento y el empleo. ■