

LA RESPUESTA DE LA UE ANTE LA CRISIS DE LA COVID-19

Presentación del *Policy Brief* núm. 15

**“Para hacer frente a la crisis de la COVID-19: avanzar hacia la
integración europea”**

Antoni Castells
Universitat de Barcelona/EuropeG
Barcelona, 21 de abril 2021

LA RESPUESTA DE LA UE ANTE LA CRISIS DE LA COVID-19

- 0. Propósito del *Policy Brief***
- 1. Antecedentes y contexto**
- 2. Actuación de la UE**
- 3. Elementos de valoración**
- 4. Consideraciones finales**

LA RESPUESTA DE LA UE ANTE LA CRISIS DE LA COVID-19

0. Propósito del PB

- ¿de dónde venía y en qué punto se encontraba la UE cuando estalló la crisis de la COVID-19?
- ¿en qué medida la reacción frente a la crisis supone un cambio respecto a anteriores crisis?
- ¿podemos afirmar que asistimos a un punto de inflexión en el proceso de integración europea?
- ¿es suficiente la respuesta?

LA RESPUESTA DE LA UE ANTE LA CRISIS DE LA COVID-19

1. Antecedentes y contexto (1)

La UE (2000-2020): una historia de supervivencia frente a cinco retos de primera magnitud

- a) Creación del euro y del BCE (1999).
- b) Ampliación a los países del Este (2004).
- c) Crisis financiera y Gran Recesión (2007-2013).
- d) Brexit (2016-2020).
- e) Trump y crisis de las relaciones EUA-UE y del multilateralismo.

LA RESPUESTA DE LA UE ANTE LA CRISIS DE LA COVID-19

1. Antecedentes y contexto (2)

La UE se enfrenta a serios problemas de fondo cuando estalla la crisis de la COVID-19:

- a) Vulnerabilidad de la unión monetaria (puesta de manifiesto por la Gran Recesión).
- b) Incertidumbre sobre el proceso de integración política
- c) Surgimiento de movimientos de carácter populista, xenófobo y euroescéptico.
- d) Desconcierto sobre el papel de la UE en una escena mundial cambiante

LA RESPUESTA DE LA UE ANTE LA CRISIS DE LA COVID-19

1. Antecedentes y contexto (3)

Las debilidades del proceso de integración europea:

- a) Errores de diseño de la unión monetaria.
- b) Consecuencias colaterales de la ampliación a los países del Este.
- c) Limitaciones y efectos contraproducentes de la vía intergubernamental.

LA RESPUESTA DE LA UE ANTE LA CRISIS DE LA COVID-19

1. Antecedentes y contexto (4)

Resumen

- La crisis de la COVID-19 irrumpe cuando la UE todavía no ha acabado de asimilar la gran convulsión que supuso la Gran Recesión.
- Fragilidad y vulnerabilidad de la unión monetaria para afrontar crisis de grandes dimensiones.
- Negociaciones del Brexit.
- UE, un balance ambivalente: fragilidad y debilidades, pero también gran capacidad de supervivencia y voluntad de continuar juntos.

LA RESPUESTA DE LA UE ANTE LA CRISIS DE LA COVID-19

2. Actuaciones adoptadas (recordatorio) (1)

- Consejo de la UE/Eurogrupo
 - Primer paquete de medidas (23/04)
 - '*Next Generation European Union*' (NGEU) (21/07)

- BCE

- CE

LA RESPUESTA DE LA UE ANTE LA CRISIS DE LA COVID-19

2. Actuaciones adoptadas (recordatorio) (2)

- Consejo de la UE/Eurogrupo

- Primer paquete de medidas (23/04)

MEDE: 240.000 M€ (condicionalidad muy atenuada)

SURE: 100.000 M€ (gastos extraordinarios subsidios desocupación)

BEI : 200.000 M€ (préstamos a PYME's)

Se dejan en suspenso las reglas de disciplina fiscal

Se anuncia el próximo plan de recuperación y resiliencia (R&R)

LA RESPUESTA DE LA UE ANTE LA CRISIS DE LA COVID-19

2. Actuaciones adoptadas (recordatorio) (3)

- Consejo de la UE/Eurogrupo

▪ NGEU (21/07)

- Importe: 750.000 M€
en 3 años (2021-2023) (pagos 2021-2026)
 $\Delta 166,67\%$ ppto. anual (de 150.000 M€ a 400.000 M€)
- Modalidades: Subvenciones (390.000 M€)/Préstamos (360.000 M€)
- Distribución por programas *
'Recovery and Resilience Facility' (89,7%)
- Distribución por países *
- Financiación: emisión de deuda
a 38 años (2021-2058), con 6 de carencia
carga financiera: alrededor del 9% del ppto. de la UE
- Nuevos recursos propios
'carbon border adjustment mechanism'/impuesto digital/ETS/transacciones financieras

Cuadro 1. NGEU según programas individuales (importes en miles de millones de euros)

Programa	Importe
Recovery and Resilience Facility (RRF)	672,5
préstamos	360,0
subvenciones	312,5
ReactEU	47,5
Horizon Europe	5,0
InvestEU	5,6
Rural Development	7,5
Just Transition Fund (JTF)	10,0
RescEU	1,9
Total	750,0

Fuente: UE (2020A).

NGEU: Distribución por países

- **Criterios de distribución**

- Población
- Inversa PIB per cápita en relación a la media UE
- Desempleo últimos cinco años (2014-2019)/para el año 2023: pérdida PIB real 2020 y 2021

- **Importe por países** *(cuadro)

- % s/total (subvenciones): Italia (21,3%), España (19,5%), Francia (11,5%), Alemania (7,3%)
- % s/PIB (subvenciones): Grecia (10,7%), España (6,1%), Portugal (7,3%), Italia (4,6%), Francia (1,9%), Alemania (0,8%)/Bulgaria (9,7%), Croacia (9,7%)
- distribución préstamos (?)

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

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

Nota: Datos actualizados en noviembre de 2020

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

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

LA RESPUESTA DE LA UE ANTE LA CRISIS DE LA COVID-19

2. Actuaciones adoptadas (recordatorio) (4)

- BCE

Medidas inmediatas (12/03):

Mantenimiento tipo de interés de las operaciones principales de crédito (0%) y de los depósitos del sistema bancario en el BCE (-0,5%)

Ampliación del programa de compra de activos (QE) en 120.000 M€

Nuevos LTRO's y TLTRO's (que se podían llegar a ofrecer al -0,75%)

Programa de emergencia de compra de activos (*'Pandemic emergency purchase program'*) (18/03)

750.000 M€, ampliados a 1.350.000 M€ (04/06) y a 1.850.000 M€ (10/12)

LA RESPUESTA DE LA UE ANTE LA CRISIS DE LA COVID-19

2. Actuaciones adoptadas (recordatorio) (5)

- Comisión Europea

La CE no tiene competencias directas en los campos en los que había que actuar de manera más urgente

Aún así, ha tenido un papel activo y propositivo desde el primer momento (comunicación del 13/03 proponiendo una respuesta conjunta de la UE y una serie de medidas)

Especialmente, en la línea de dejar en suspenso las reglas de disciplina fiscal y las restricciones a las ayudas de estado

LA RESPUESTA DE LA UE ANTE LA CRISIS DE LA COVID-19

3. Elementos de valoración (1)

i) Rapidez y contundencia de la respuesta

a diferencia de lo que sucedió en la Gran Recesión, orientación
'integracionista' (vs intergubernamental)

ii) Filosofía favorable a una intervención activa de los poderes públicos y contraria a las políticas de austeridad

a) necesidad de la intervención de los poderes públicos para sostener la
actividad económica; b) esta intervención debe darse a nivel europeo

oposición de un grupo de países ('cuatro frugales'), pero cambio de clima:
estos países estaban aislados; corriente de fondo a favor de una intervención
y a nivel europeo; importancia papel Alemania

LA RESPUESTA DE LA UE ANTE LA CRISIS DE LA COVID-19

3. Elementos de valoración (2)

iii) Avance hacia la unión fiscal

una unión monetaria necesita una unión fiscal y una unión fiscal una unión política

progreso sustancial en los tres pilares de una unión fiscal: a) potenciación del presupuesto comunitario; b) creación de impuestos propios de la UE; c) emisión de deuda comunitaria

iv) Importancia de la emisión de deuda a nivel comunitario

paso hacia a la creación de un Tesoro europeo (de momento, transitorio)

momento hamiltoniano? Es necesaria “la existencia de un designio político de conjunto suficientemente sólido para resistir las adversidades a las que se enfrenta la acción de gobierno”

mutualización de la deuda: a) en el caso de la deuda destinada a financiar las subvenciones, provoca efectos redistributivos (como el resto del presupuesto de la UE); b) en el caso del destinado a financiar los préstamos, no es así/pero supone la creación silenciosa’ de “eurobonos’

LA RESPUESTA DE LA UE ANTE LA CRISIS DE LA COVID-19

3. Elementos de valoración (3)

v) Potenciación de los recursos propios

la carga financiera derivada de la financiación de los 390.000 M€ (en torno al 9% del ppto. UE) se financiará con un aumento de los recursos propios

impuestos pagados directamente a la UE, en vez de transferencias de los estados

los tributos considerados son 'menores'/en el futuro habrá que considerar otras opciones (una parte de IS?)

vi) Refuerzo del presupuesto comunitario

refuerzo cuantitativo: $\Delta 166,67\%$ (2021-2023); en torno 9% después/refuerzo cualitativo: inclusión dentro del ppto. UE (a diferencia MEDE)

punto discutible: en vez de programas comunitarios, distribución a través de los estados

LA RESPUESTA DE LA UE ANTE LA CRISIS DE LA COVID-19

3. Elementos de valoración (4)

vii) Impacto fiscal de las medidas de soporte

las ayudas procedentes del NGEU tendrán un impacto importante sobre el PIB de los países beneficiarios* (cuadro)

no es un soporte fiscal desmesurado si se consideran las medidas adoptadas por los gobiernos nacionales, es inferior al de otros países* (cuadro)

% s/PIB: UE (2,8% ppto. UE/~ 5% pptos. Nacionales)/EUA (~ 25%)

viii) Incógnitas sobre aspectos esenciales de los proyectos

objetivos relativamente amplios: a) financiación inversión pública y privada; b) recuperación rápida y resiliente y reparar daños pandemia; c) prioridad áreas verde y digital (acuerdo Consejo julio)

la CE precisa un poco más ('*guidelines*' septiembre)

incógnitas sobre aspectos importantes: a) distribución entre reparación /recuperación; b) público/privado; retornos privados de proyectos financiados con capital público; c) complementariedad subvenciones y préstamos; d) concentración en pocos proyectos potentes/capilaridad

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

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

Nota: Datos actualizados en noviembre de 2020

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

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

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

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

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

LA RESPUESTA DE LA UE ANTE LA CRISIS DE LA COVID-19

3. Elementos de valoración (5)

ix) NGEU: transitorio o permanente

en principio, según los acuerdos, tiene carácter transitorio

hay factores que apuntan a que los cambios pueden consolidarse: a) es difícil creer que en el año 2058 se eliminarán los impuestos establecidos; b) utilidad de financiar parte de los vencimientos con nuevas emisiones (mantener un saldo de deuda razonable) y financiar nuevos proyectos; c) factor clave: éxito en la implementación y los resultados del NGEU

LA RESPUESTA DE LA UE ANTE LA CRISIS DE LA COVID-19

4. Consideraciones finales

- La respuesta de la UE a la crisis del COVID-19 puede significar un paso cualitativamente importante en la aceleración del proceso de integración europea
- Agenda a medio plazo: a) consolidar y profundizar los avances (Tesoro europeo, refuerzo presupuesto comunitario, recursos propios); b) dar los pasos pendientes para completar y fortalecer la UEM (unión bancaria, instrumento fiscal de estabilización macroeconómica); c) traducción política en términos institucionales (hacia un gobierno democrático de la UE)
- Insuficiencia del esfuerzo fiscal en la UE (comparación con Estados Unidos)

LA RESPUESTA DE LA UE ANTE LA CRISIS DE LA COVID-19

4. Consideraciones finales

- Motivos de inquietud: lentitud y retrasos en la implementación; dudas sobre la capacidad de gestión de la UE (vacunación COVID); dificultades aprobación en Alemania NGEU (Tribunal Constitucional)
- La implementación del NGEU está mostrando los problemas de gobernanza que plantea la actual estructura institucional de la UE (límites de los mecanismos intergubernamentales, disfuncionalidad de los acuerdos por unanimidad)
- Seis meses/un año después: menos euroeuforia/no hay motivos para la autocomplacencia
- El NGEU es una apuesta mayúscula. Si sale bien (implementación ágil, buenos proyectos, resultados aceptablemente positivos) supondrá un impulso importante para el proceso de integración política; si sale mal o se va diluyendo, contribuirá al empantanamiento del proceso (una vez más).