

*Cristina Serrano Leal**
*Begoña Montoro Zulueta**
*Marta Mulas Alcántara**

LA RESPUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA CRISIS ECONÓMICA

El Plan Europeo de Recuperación Económica

El Plan Europeo de Recuperación Económica ha sido clave no sólo para iniciar la senda de la recuperación económica en la Unión Europea, sino también para amortiguar los efectos sobre la economía de la crisis financiera iniciada en 2007, y contribuir a estabilizar los mercados financieros. El objeto del presente artículo es analizar este Plan, desde el punto de vista de su contenido y financiación, como primera respuesta coordinada de la Unión Europea ante la crisis económica. Asimismo, se hace referencia a la evaluación efectuada por la Comisión Europea sobre las medidas adoptadas. Ello permitirá extraer una serie de conclusiones sobre el impacto que dichas medidas han tenido en la actividad económica y sobre los retos futuros a afrontar.

Palabras clave: coordinación económica, crisis económica y financiera, política fiscal.

Clasificación JEL: F59, G01, H30.

1. Introducción

El Plan Europeo de Recuperación Económica (PERE), aprobado en el Consejo Europeo de diciembre de 2008, ha sido clave no sólo para iniciar la senda de la recuperación económica en la Unión Europea (UE), sino también para amortiguar los efectos sobre la economía de la crisis financiera iniciada en 2007, y contribuir a estabilizar los mercados financieros.

La recesión que se inició en 2007 ha sido una de las más profundas y extensas de la historia del proyecto de integración comunitario. La Comisión Europea ha estimado una caída del producto interior bruto (PIB) del 4 por 100 en 2009¹, tanto en la Unión Europea como en la zona del euro. Si se

analiza desde mediados de 2008, el descenso acumulativo del PIB ha alcanzado el 5 por 100, lo que supone tres veces más que la caída media en las tres recesiones previas. Si bien todos los países miembros se han visto afectados por la crisis, su impacto ha variado en función de su exposición a los mercados financieros y al comercio internacional. Así mismo, ha tenido gran influencia la situación interna de partida, en especial la existencia o no de un *boom* inmobiliario previo.

Actualmente, parece que la recuperación económica se está consolidando, si bien de forma desigual y moderada. Los últimos datos publicados por Eurostat, en enero de 2010, mostraban que únicamente dos países de la Unión Europea, España y el Reino Unido, continuaban en recesión en el tercer trimestre de 2009. De acuerdo con la Comisión Europea², el inicio de la recuperación económica ▷

* Técnicos Comerciales y Economistas del Estado. Subdirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la UE. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

¹ *European Economic Forecast*, otoño 2009.

² Informe de Evaluación de la Comisión sobre el Plan Europeo de Recuperación Económica PERE, 2009.

CUADRO 1
PREVISIONES DEL PIB DE LA COMISIÓN EUROPEA
PIB a precios constantes (variación anual en porcentaje)

	2008	Previsiones 2009	Previsiones 2010	Previsiones 2011
Bélgica.....	1,0	-2,9	0,6	1,5
Alemania.....	1,3	-5,0	1,2	1,7
Irlanda.....	-3,0	-7,5	-1,4	2,6
Grecia.....	2,0	-1,1	-0,3	0,7
España.....	0,9	-3,7	-0,8	1,0
Francia.....	0,4	-2,2	1,2	1,5
Italia.....	-1,0	-4,7	0,7	1,4
Chipre.....	3,7	-0,7	0,1	1,3
Luxemburgo.....	0,0	-3,6	1,1	1,8
Malta.....	2,1	-2,2	0,7	1,6
Países Bajos.....	2,0	-4,5	0,3	1,6
Austria.....	2,0	-3,7	1,1	1,5
Portugal.....	0,0	-2,9	0,3	1,0
Eslovenia.....	3,5	-7,4	1,3	2,0
Eslovaquia.....	6,4	-5,8	1,9	2,6
Finlandia.....	1,0	-6,9	0,9	1,6
Zona del euro.....	0,6	-4,0	0,7	1,5
Bulgaria.....	6,0	-5,9	-1,1	3,1
República Checa.....	2,5	-4,8	0,8	2,3
Dinamarca.....	-1,2	-4,5	1,5	1,8
Estonia.....	-3,6	-13,7	-0,1	4,2
Letonia.....	-4,6	-18,0	-4,0	2,0
Lituania.....	2,8	-18,1	-3,9	2,5
Hungría.....	0,6	-6,5	-0,5	3,1
Polonia.....	5,0	1,2	1,8	3,2
Rumanía.....	6,2	-8,0	0,5	2,6
Suecia.....	-0,2	-4,6	1,4	2,1
Reino Unido.....	0,6	-4,6	0,9	1,9
UE.....	0,8	-4,1	0,7	1,6
Estados Unidos.....	0,4	-2,5	2,2	2,0
Japón.....	-0,7	-5,9	1,1	0,4

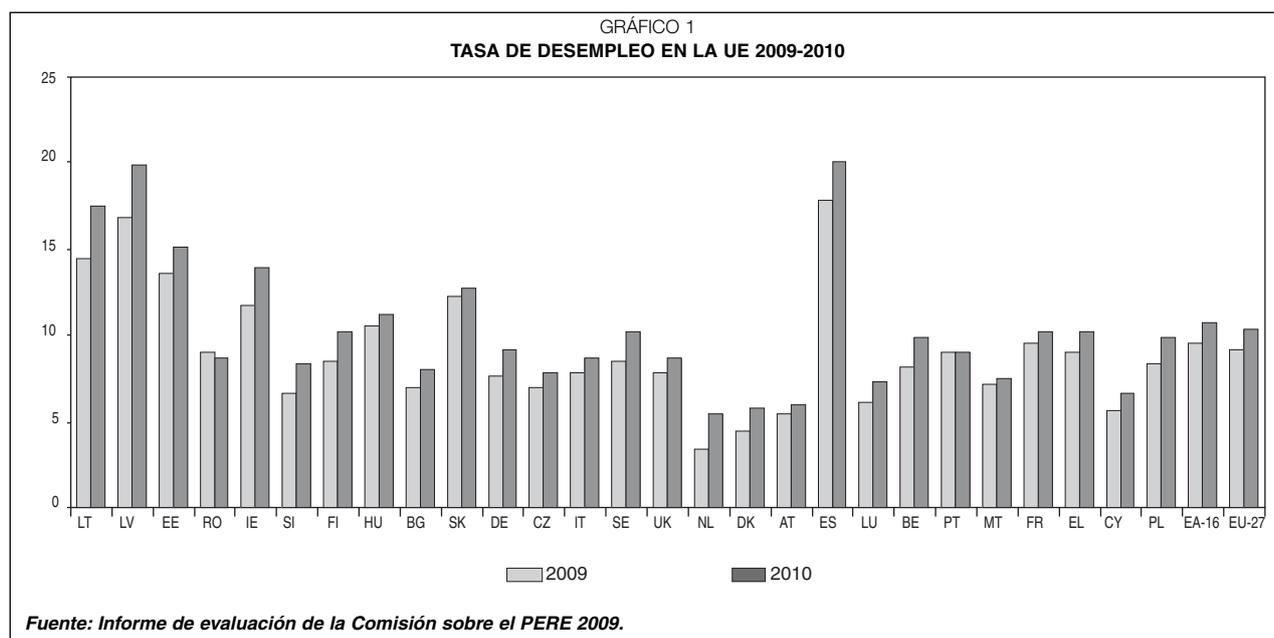
Fuente: Comisión Europea (previsiones, otoño 2009).

en la Unión Europea se explica fundamentalmente por el impacto de las extraordinarias medidas de estímulo adoptadas por los países miembros (el 5 por 100 del PIB en 2009) en el marco del Plan Europeo de Recuperación Económica. La Comisión Europea prevé que a lo largo del 2010 y 2011 continúe la senda de recuperación económica. Así, sus previsiones de otoño³ estiman un leve crecimiento del PIB del 0,75 por 100 para 2010 en la Unión Europea y una mejora de hasta el 1,5 por 100 para la eurozona y del 1,6 por 100 para toda la UE en 2011. Sin embargo, el impacto del PERE ha sido también muy significativo en términos de impacto sobre los déficits públicos; de modo que, en estos momentos, son veinte los Estados miembros sujetos al Procedimiento de Déficit Excesivo (nota nº 15).

³ European Economic Forecast. Otoño 2009.

A pesar de esta leve mejoría, el mercado de trabajo en Europa continuará sufriendo las consecuencias de esta grave crisis económica. La recesión ha provocado una fuerte destrucción de empleo, una contracción en la creación de puestos de trabajo y, en consecuencia, un notable crecimiento de la tasa de desempleo comunitaria. La tasa de paro ascendió en noviembre del 2009 al 9,5 por 100 en la UE 27, y al 10 por 100 en la zona del euro, la más alta desde enero de 2000 (inicio de la serie histórica).

El impacto de la recesión en el mercado laboral ha sido desigual entre los países miembros de la Unión Europea. Mientras que en países como España o Letonia la tasa de desempleo casi se ha duplicado en un año, en otros países como Dinamarca, Italia o Alemania, ha aumentado únicamente en menos de dos puntos porcentuales. Las últimas cifras publicadas por Eurostat confirman que ▷



España es el segundo país de la Unión Europea con mayor tasa de paro (un 19,4 por 100), sólo por detrás del 22,3 por 100 de Letonia. Para finales de 2010 se espera alcanzar un nivel del desempleo del 10,3 por 100 en el conjunto de la Unión Europea.

No obstante, el PERE ha contribuido, sin duda, a contener el incremento del desempleo y de la inactividad económica de la Unión Europea. Así, la OCDE considera que las medidas de impulso fiscal adoptadas por todos sus miembros han permitido conservar entre 3,2-5,5 millones de puestos de trabajo. Aproximadamente la mitad de los mismos corresponderían a la UE⁴.

A lo largo del presente artículo se analizará el Plan Europeo de Recuperación Económica, desde el punto de vista de su contenido y financiación, como primera respuesta coordinada de la UE ante la crisis económica. Posteriormente, se hará referencia a la evaluación efectuada por la Comisión Europea, sobre las medidas adoptadas, en este marco, por la UE, por sus Estados miembros y por sus principales socios internacionales. Ello permitirá concluir sobre el impacto que dichas medidas han tenido en la actividad económica y sobre los retos futuros a afrontar.

⁴ Progress report on the implementation of the European Economic Recovery Plan, diciembre 2009.

2. Antecedentes

El día 26 de marzo de 2008, el entonces comisario europeo de Asuntos Económicos, Sr. Almunia, presentó el *Informe trimestral de la Comisión sobre la economía de la zona euro*⁵. Este documento confirmó la difícil situación en la que empezaban a encontrarse las economías de la eurozona, derivada principalmente de la incertidumbre respecto al coste final de la crisis financiera, la debilidad de la economía norteamericana y del incremento progresivo del precio de las materias primas.

La eurozona empezó a mostrar claros signos de debilidad económica a finales de 2007, a pesar de la solidez de los principales indicadores macroeconómicos de algunos de los Estados miembros. Así, frente a la tasa de crecimiento económico del 2,6 por 100 en el tercer trimestre de 2007 se pasa a registrar un 2,2 por 100 en el cuarto trimestre de 2007, contracción que, de acuerdo con el Informe de la Comisión, se explicaba principalmente por un enfriamiento del consumo, dado el progresivo incremento de precios. Se comienza ya hablar de *estanflación* –bajo crecimiento económico combinado con inflación creciente–. ▷

⁵ Quarterly report on the euro area, vol. 7, n° 1 (2008).

Si bien, en el primer trimestre de 2008 la eurozona creció un 2,2 por 100, como consecuencia fundamentalmente de la fortaleza de la economía alemana, a partir de entonces la situación económica fue deteriorándose progresivamente y el riesgo de una recesión en Europa comenzaba a hacerse evidente.

En el verano de 2008, el panorama económico se ensombreció aún más, intensificándose los riesgos e incertidumbres, al tiempo que los indicadores de actividad registraban un debilitamiento brusco, más acusado de lo previsto, especialmente en Europa:

– Las tensiones y problemas de los mercados financieros persistían por los temores respecto a la solvencia de determinadas grandes entidades de crédito, junto con altos tipos de interés.

– Consecuentemente, los mercados bursátiles continuaron su evolución bajista. En general, el comportamiento de los mercados bursátiles fue más negativo en los parques europeos que en los norteamericanos.

– En cuanto a los mercados de divisas, el euro consolidó su tendencia a apreciarse respecto al dólar y el yen.⁶ La libra esterlina, por su parte, cotizaba el 1 de septiembre a su valor más bajo frente al euro desde la creación de la moneda única en 1999 (1,23 euros).

– La espiral inflacionista afectó a Europa. La inflación siguió una tendencia alcista desde otoño de 2007, debido a las fuertes subidas de los precios del petróleo y productos agrícolas. La inflación armonizada en la zona euro alcanzó en julio el 4 por 100, muy lejos del objetivo de estabilidad de precios del 2 por 100 del Banco Central Europeo (BCE) y una de las más altas desde la implantación del Euro en 1999.

– El BCE mantuvo los tipos de interés de referencia en el 4,25 por 100, por el temor a una espi-

ral inflacionista. A pesar del alto nivel de inflación, las autoridades monetarias decidieron mantener los tipos de interés debido a la ralentización económica y a la esperanza de que, si se consolidaba la reciente moderación de los precios petrolíferos⁷, se suavizarían las presiones sobre los precios.

– Según Eurostat, el paro se mantenía estable en la eurozona (7 por 100), pero avanzaba significativamente en determinados países como España. En efecto, nuestro país lideró la subida en la UE, con un aumento de tres décimas de la tasa de desempleo, situándose en el 11 por 100 de la población activa, frente al 8,2 por 100 del año previo. De esta forma, España se convierte en el Estado miembro con más paro, seguido de Eslovaquia (10,3 por 100).

El primer dato negativo para la eurozona no tarda en producirse. Así, en el segundo trimestre de 2008 el PIB de la zona del euro cae un 0,2 por 100 (tasa trimestral anualizada), frente a un incremento del 0,7 por 100 del primer trimestre. Se trata de la primera tasa negativa de crecimiento económico para el conjunto del área desde la crisis de 1992-1993, y la primera caída del PIB desde la puesta en marcha de la moneda única. La economía de la zona del euro se encuentra al borde de la recesión por primera vez en su historia, por la desfavorable evolución económica de muchos Estados⁸. ▷

⁷ A finales de julio de 2008, el precio del petróleo inició una evolución a la baja, sólo interrumpida durante la última veintena del mes de agosto, ante los temores por los efectos huracán Gustav sobre la producción de crudo del Golfo de México. Despejados estos temores, su cotización volvió a caer los primeros días de septiembre hasta situarse en su nivel más bajo en cinco meses: la cotización del barril Brent (de referencia en Europa) alcanzó los 107,7 dólares, mientras que el barril Texas (de referencia en EEUU) rondaba los 105 dólares. La cotización quedó bastante lejos de los máximos históricos de julio, cuando el crudo alcanzó cotizaciones superiores a 147 dólares (Brent), pero sigue siendo un 47 por 100 más caro que hace un año.

⁸ Estados como Francia, Italia, Irlanda o Dinamarca y Reino Unido ya se encaminaban hacia la recesión, al registrar crecimientos negativos en el segundo semestre. Las expectativas económicas empeoraron en Alemania. El PIB alemán se contrajo un -0,5 por 100 en el segundo trimestre, tras los buenos resultados del primer trimestre (1,3 por 100). Francia, que entonces ostentaba la presidencia de turno de la UE, registró también un crecimiento negativo en el segundo trimestre de 2008 (-0,3 por 100), tras un crecimiento mucho más modesto de lo esperado en el primero (0,4 por 100). En Italia, el PIB del segundo semestre se contrajo un 0,3 por 100. En el Reino Unido el panorama económico también se ensombrece. Tras registrar un crecimiento nulo en el segundo trimestre de 2008, en su último informe económico, el Banco de Inglaterra

⁶ Actualmente, como consecuencia de la inestabilidad provocada por la crisis griega, el euro ha comenzado a debilitarse en los mercados de divisas. El euro se depreció en la semana del 29 de marzo de 2010 un 1,3 por 100 frente al dólar, un 2 por 100 frente al yen y un 1,1 por 100 frente a la libra esterlina. El Banco Central Europeo (BCE) fijó el cambio oficial del euro en 1,4 USD. (Ministerio de Economía y Hacienda 9 de abril de 2010).

En este contexto, el Fondo Monetario Internacional (FMI) en sus previsiones señala una importante desaceleración en la zona del euro y rebaja sus previsiones de crecimiento, hasta el 1,4 por 100 para 2008 intensificándose el pesimismo económico en Europa, especialmente en Reino Unido, España y Alemania.

Ante semejante panorama, los ministros de Finanzas y Economía de la UE, reunidos en el Consejo Ecofin informal de Niza, el 13 de septiembre de 2008, realizaron un primer diagnóstico de la situación económica: la UE debía hacer frente a varios *shocks* económicos importantes, compartidos, en gran medida, por todos los Estados miembros. La UE necesitaba una respuesta coordinada a la crisis.

Desde el comienzo de la misma, los Estados miembros acordaron coordinarse para ofrecer una respuesta global a la crisis internacional. Ésta debía basarse en dos grandes pilares: en primer lugar, en políticas macroeconómicas y estructurales que favorecieran el crecimiento sostenible y contribuyeran a la estabilidad de precios y en segundo lugar, en medidas destinadas a restablecer la confianza en los mercados financieros y garantizar una financiación adecuada de la actividad económica.

En Niza, se acordaron, así mismo, los principios que debían guiar la actuación comunitaria:

En primer lugar, respecto al Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), combinado con un impulso fiscal decidido y coordinado en la Unión. En el terreno presupuestario, se instó a la prudencia fiscal y al respeto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Tras la reforma del verano de 2005⁹

admitió que la economía estaba expuesta a la posibilidad de recesión, al tiempo que la inflación interanual amenazaba con superar el 5 por 100 (más del doble del objetivo oficial y el peor índice registrado en década y media). A ello se une el deterioro del mercado laboral (la tasa de paro ya alcanza el 5,4 por 100). Sin embargo, los nuevos Estados miembros, por el momento, parecían resistir los embistes de la crisis internacional, registrando como media del crecimiento un 0,5 por 100 en el segundo semestre 2008.

⁹ *Council Regulations* (EC) n° 1055/05 y (EC) n° 1056/05 que modifican los Reglamentos n° 1466/97 y (EC) n° 1497/97, adoptados en julio de 2005. Además de reforzar la parte preventiva del PEC, se reforma la parte correctiva: la iniciación del PDE deja de ser automática una vez superado el 3 por 100 y se amplía el plazo (hasta un año) para la corrección del déficit en determinados casos (e.e. cuando se están llevando a cabo reformas estructurales o bien, cuando el nivel de deuda pública es inferior al 60 por 100 del PIB).

dicho instrumento presentaba la flexibilidad necesaria como para afrontar situaciones de crisis como la presente, sin vulnerar su credibilidad.

En segundo lugar, la estrategia europea debía insistir, desde el principio de la crisis sobre la necesidad de reformas estructurales y de medidas orientadas a restablecer la competitividad, en el marco de la Estrategia de Lisboa.

En tercer lugar, se resaltó la importancia de restablecer la confianza en los mercados financieros (medidas orientadas a la estabilidad financiera).

En el frente exterior, la UE debía jugar un papel protagonista en los distintos foros internacionales, especialmente en el Foro de Estabilidad Financiera y en las reuniones del G-20.

A finales de noviembre del 2008 el presidente Barroso presentó oficialmente lo que sería la primera respuesta institucional de la UE a la crisis económica: la Comunicación de la Comisión sobre el Plan Europeo de Recuperación Económica¹⁰. Desde el principio, la Comisión insistió en la conveniencia de que su propuesta para el PERE fuese discutida directamente por el Consejo Europeo, y no sólo por el Consejo Ecofin. Éste debía contar con el aval al máximo nivel de representación, es decir, de los jefes de Estado y de Gobierno de la UE, dado que la gravedad de la situación económica hacía imprescindible la actuación coordinada de toda la Unión y el máximo nivel de compromiso político.

3. El PERE: contenido y financiación del componente comunitario

El Plan Europeo de Recuperación Económica pretendió ofrecer una respuesta coordinada a la crisis económica. Su objetivo inicial fue evitar, en la medida de lo posible, una profunda recesión económica, mediante el impulso de reformas estructurales acompañadas de acciones presupuestarias ▷

¹⁰ COM (2008): Un Plan Europeo de Recuperación Económica. 26 de noviembre, 800 final.

coordinadas, a través de un énfasis especial en la inversión «verde» y en la innovación.

La versión definitiva del PERE fue aprobada por el Consejo Europeo de diciembre de 2008¹¹, tras un periodo de difícil negociación, especialmente en el apartado relativo a su financiación.

Además del PERE, el Consejo Europeo de diciembre de 2008, aprobó una serie de medidas para apoyar la actividad económica. Entre ellas destacan:

– El aumento de los préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI), hasta alcanzar los 30.000 millones de euros, destinados a las pymes, así como al sector del automóvil.

– Las actuaciones del Fondo Social Europeo, destinadas a mantener el empleo, especialmente en los colectivos más afectados. Se trataba de ofrecer un mensaje de tranquilidad que pusiera de manifiesto la implicación del Consejo con la problemática social existente en esos momentos.

– La propuesta de modificar el Fondo Europeo de Ajuste a la Globalización¹², con objeto de que pudiera ser movilizado más rápidamente a favor del empleo.

La aceleración en la ejecución de los Fondos Estructurales y de Cohesión, de tal forma que se permitiera adelantar las inversiones, especialmente en lo que se refiere a las infraestructuras y a las actuaciones en materia de eficiencia energética. Se trataba de simplificar la gestión de los Fondos Estructurales para agilizar la puesta en práctica de inversiones.

La puesta en práctica del plan de acción para las pymes *Small Business Act*¹³ y la modificación

de las reglas de ayudas de Estado en lo relativo a las pymes, con objeto de facilitar los proyectos de empresas que tuvieran dificultades para conseguir créditos.

Asimismo, la Comunicación de la Comisión mencionaba la importancia de apoyar los proyectos de redes transeuropeas de transporte (TENS), así como las inversiones en Internet de alta velocidad y banda ancha.

En definitiva, el Plan proponía llevar a cabo una respuesta macroeconómica, contracíclica, a través de un ambicioso conjunto de actuaciones dirigidas a apoyar la economía real. El PERE, junto con estas medidas, proporcionaría de forma inmediata una inyección fiscal de 200.000 millones de euros (1,5 por 100 de PIB de la UE), para impulsar la demanda. Este impulso estaría formado por un componente nacional: incremento de los presupuestos nacionales hasta alcanzar el 1,2 por 100 del PIB de la UE y por un componente europeo para llevar a cabo acciones inmediatas en el ámbito comunitario. Adicionalmente, se propusieron actuaciones en ámbitos prioritarios de la UE, en línea con la Estrategia de Lisboa¹⁴.

El PERE estableció cuáles deberían ser las características del estímulo fiscal:

– Debían ser medidas de carácter temporal, definidas en el tiempo y orientadas hacia la consecución de objetivos concretos (*targeted, timely, transitory measures*).

– Debían combinarse instrumentos tanto de la vertiente de ingresos como de gastos público.

– Debían ir acompañadas de reformas estructurales de apoyo a la demanda, al empleo y al funcionamiento de los mercados. ▷

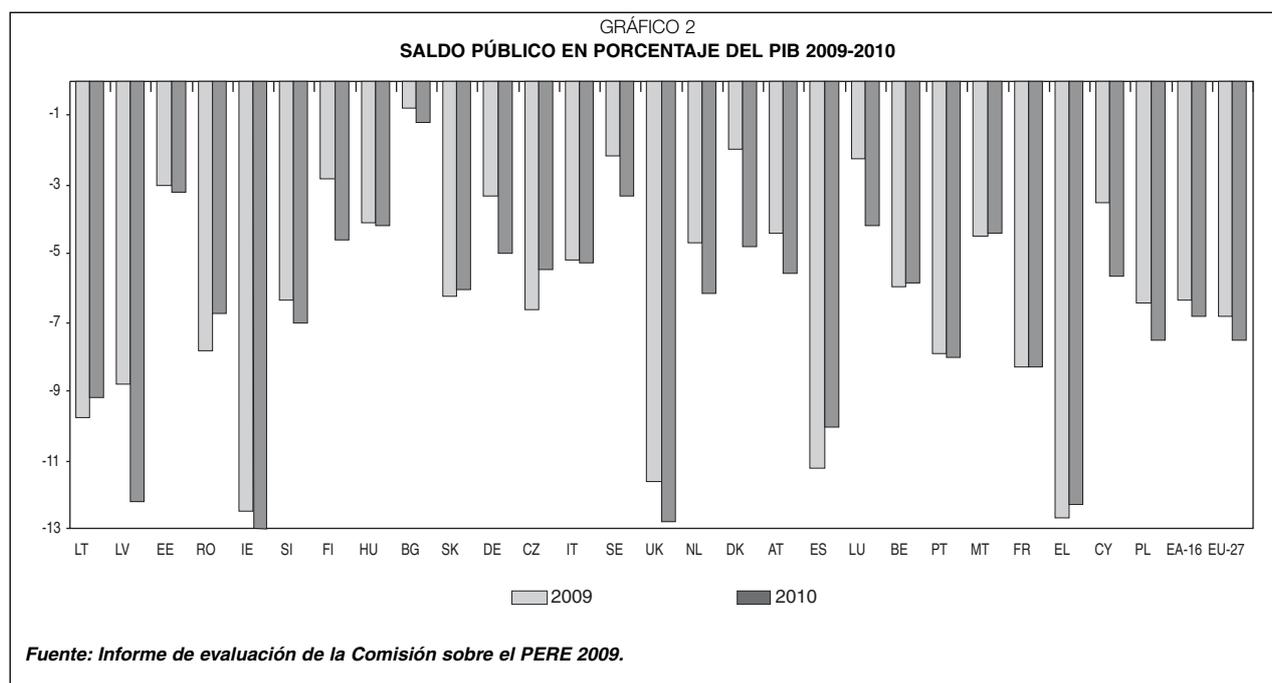
¹¹ 17271/08; CONCLU 5, Bruselas 12 de diciembre de 2008.

¹² El Fondo Europeo de Ajuste de la Globalización forma parte del acuerdo sobre Perspectivas financieras 2007-2013 alcanzado por el CE de diciembre de 2005. Este se concibió para proporcionar financiación de hasta 500 euros anuales para ayudar a trabajadores que hubieran perdido su empleo como consecuencia del proceso de globalización (i.e. modificación estructural de los patrones del comercio internacional), a encontrar nuevos puestos de trabajo. Su movilización se encuentra sujeta a estrictos criterios relacionados con el nivel de deslocalización económica y su impacto nacional, regional y local.

¹³ La Ley de la Pequeña Empresa (*Small business Act*) para Europa propone una serie de medidas políticas que deberán poner en práctica tanto la Comisión como los Estados miembros. El objetivo de esta Ley es ayudar a las pequeñas empresas a prosperar y ofrecer a las mejores

de ellas una plataforma de lanzamiento para convertirse en líderes mundiales. Será sinónimo de unas Administraciones públicas más receptivas; de menos retrasos en el pago de las facturas; de más facilidades para obtener financiación, para innovar y para acceder a la formación; de un IVA reducido para los servicios suministrados a escala local y de un mejor acceso a la contratación pública. El paquete de medidas previsto también permitirá a las pymes acceder al estatuto de empresa privada europea con el fin de disminuir la burocracia y aumentar la claridad.

¹⁴ 15.000 millones de euros del BEI, 9.000 adelantos de FFEE; 5.000 nueva financiación para redes de energía, desarrollo rural e Internet y tecnologías de captura de carbono.



En este marco, se hacía referencia expresa a la posibilidad de que los Estados miembros se vieran obligados a superar el valor de referencia del 3 por 100 del PEC en 2009 y 2010 debido a las circunstancias extraordinarias¹⁵.

3.1. Contenido del Plan Europeo de Recuperación Económica

Los objetivos estratégicos del Plan de Recuperación fueron:

¹⁵ Así ha ocurrido y en este momento una gran mayoría de Estados miembros están sujetos al procedimiento de déficit excesivo (PED). Esto es consecuencia de los efectos derivados de la recesión económica que han provocado una fuerte caída de ingresos públicos y el aumento de los gastos públicos, especialmente los destinados a los gastos sociales. Al impacto cíclico, se ha unido el fuerte gasto discrecional causado por la adopción de medidas de estímulo fiscal que han supuesto el 2,7 por 100 del PIB para 2009 y 2010. Se prevé que el déficit público continúe incrementándose en el 2010 hasta el 7,5 por 100 en la Unión Europea, y alrededor del 7 por 100 en la zona del euro, partiendo de niveles de en torno al 2 por 100 en 2008. Por otro lado, la Comisión Europea estima que la deuda pública seguirá en ascenso hasta alcanzar el 79 por 100 del PIB en 2010 y el 84 por 100 en la zona del euro. Este fuerte deterioro de las cuentas públicas ha provocado que en estos momentos sólo siete países (Suecia, Finlandia, Dinamarca, Estonia, Bulgaria, Luxemburgo y Chipre) tengan sus cuentas públicas dentro de los límites que establece el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Dado el contexto económico actual, la Comisión Europea ha ofrecido una prórroga de un año para corregir el déficit a los países que superaron en 2008 el límite del 3 por 100 del PIB previsto en el Pacto de Estabilidad. Los nuevos plazos permitirán a España y Francia incumplir el Pacto hasta 2013, a Irlanda hasta 2014 y a Reino Unido hasta abril de 2015 (fin de su año fiscal).

- Estimular la demanda y fomentar la confianza de los consumidores.

- Minimizar el coste humano de la recesión económica y su impacto sobre los más débiles (trabajadores, familias...)

- En línea con *la Estrategia para el Crecimiento y el Empleo (Estrategia EU2020)*¹⁶, preparar a la economía europea, para que, una vez alcanzada la senda de recuperación económica, pudiera afrontar con éxito los retos futuros de la competitividad, cambio climático, seguridad energética, etcétera.

El Plan propuso llevar a cabo un ambicioso conjunto de actuaciones dirigidas a apoyar la economía real:

1. Una inyección fiscal inmediata de 200.000 millones de euros (1,5 por 100 de PIB de la UE), para impulsar la demanda, procedente de presupuestos nacionales de 170.000 millones (1,2 por 100 del PIB de la UE) y presupuesto de la UE de cerca de 30.000 millones (0,3 por 100) del PIB de la UE27, (componente europeo).

2. Actuaciones en ámbitos prioritarios de la UE, en línea con la Estrategia UE2020, diseñadas ▷

¹⁶ Comunicación de la Comisión Europea 2020: *Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador* que se adoptará formalmente en el Consejo Europeo de junio 2010.

para hacer frente a los retos futuros, continuar con las reformas estructurales e incrementar el potencial de crecimiento de nuestras economías.

Así, la actuación del Plan se centraría en dos ámbitos: política fiscal y reformas estructurales en línea.

Política presupuestaria o fiscal

En una situación de profunda crisis económica como la actual, la política fiscal adquirió mayor importancia en el logro de la estabilización económica y del sostenimiento de la demanda, dada la disfunción de los canales de transmisión de la política monetaria.

La recuperación de la confianza dependía básicamente de la habilidad de la UE para impulsar la demanda, haciendo pleno uso de la flexibilidad que ofrecía el PEC, tras su reforma del 2005.

Así, teniendo en cuenta la situación particular de cada EEMM, a través del PERE la Comisión propuso llevar a cabo:

- Incrementar el gasto público (mejor que disminuir cargas impositivas): subidas de las transferencias a los desempleados o mayor duración de las mismas.

- Proporcionar garantías y subsidios de préstamos.

- Aplicar incentivos financieros a la adaptación al cambio climático.

- Reducir cotizaciones sociales e impuestos sobre el trabajo.

- Reducciones temporales de IVA.

Respecto a las cuestiones monetarias y crediticias:

- Los bancos debían asumir de nuevo su papel protagonista, proporcionando liquidez y apoyando las inversiones en la economía real. Así, los EEMM debían apoyar a la banca para que ésta recuperase su actividad crediticia y trasladase a los prestatarios la bajada de tipos de interés.

- Las actividades financieras del grupo BEI debían ser reforzadas: en los próximos dos años, el BEI incrementaría alrededor de 15.000 millones

de euros sus actividades anuales. Los EEMM deberían decidir, antes de finales de año, si procedía a ampliar el capital del BEI, con cargo a las reservas. Adicionalmente, se esperaba que el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) incrementase en 500 millones de euros anuales la financiación actualmente disponible para los nuevos EEMM.

- Por último, dada la creciente evidencia de menores presiones inflacionistas, existía margen para que el BCE y los bancos centrales de la zona del euro procedieran a bajar de nuevo los tipos de interés.

Actuaciones prioritarias en el marco de la Estrategia de Lisboa (EU2020)

La Comisión propuso 10 acciones estratégicas en las siguientes 4 áreas prioritarias:

1. *Protección del empleo*

- Apoyo al empleo y reprogramación del Fondo Social Europeo.

- Reducción de impuestos sobre el trabajo a las rentas bajas.

2. *Promoción empresarial*

- Financiación a las pymes.

- Reducción de cargas administrativas para favorecer el espíritu empresarial.

3. *Inversión en Infraestructuras y energía*

- Inversiones para la modernización de infraestructuras.

- Mejora de la eficiencia energética en edificios.

- Promoción de productos verdes.

4. *I+D+i*

- Aumentos de inversión (incentivos + subsidios a I+D+i).

- Impulsar el desarrollo de tecnologías limpias.

- Banda ancha para todos.

3.2. Aspectos presupuestarios del PERE: componente comunitario

La aprobación definitiva del componente comunitario del PERE se retrasó considerablemente por el debate de los Estados miembros, en el marco ▷

de las distintas formaciones del Consejo (Ecofin, Comité Presupuestario y COREPER), sobre las posibles alternativas de financiación del mismo, dentro del presupuesto de la UE y la cartera de proyectos a financiar. En la elaboración de la lista de proyectos energéticos, la Comisión debía tener en cuenta la seguridad energética y el equilibrio geográfico, es decir, que éste beneficiase al mayor número, contribuyendo a la seguridad energética.

Respecto al origen de los fondos para financiar el plan, se barajaban dos alternativas: aportaciones nuevas de los Estados miembros (recursos adicionales no presupuestados) o bien recurrir a fondos ya previstos en el presupuesto de la UE. En este caso, la financiación se realizaría mediante recursos ya asignados a determinadas categorías presupuestarias.

La propuesta inicial de la Comisión en cuanto a la financiación del plan se componía de dos partes diferenciadas:

- Proyectos en el ámbito de la energía: 3.500 millones de euros a financiar mediante un traspaso del margen disponible en la rúbrica 2 (agricultura y recursos naturales) a la rúbrica 1a (competitividad para el crecimiento y el empleo), sin revisión de los techos del Marco Financiero Plurianual.

- Proyectos de banda ancha en zonas rurales: 1.500 millones de euros financiados con cargo a desarrollo rural, dentro del margen disponible en la rúbrica 2.

Ambas propuestas suponían una aportación de recursos adicionales de los Estados miembros, dado que no se trata de fondos no utilizados sino de importes que no han sido presupuestados previamente.

La financiación de los proyectos de banda ancha con cargo a los recursos de desarrollo rural, no recibió el apoyo de varios Estados miembros, alegando que no se trata de un ámbito eficaz para luchar contra la crisis y que, por otra parte, consideraban que el desarrollo rural no debía financiar proyectos de este tipo¹⁷.

¹⁷ Este argumento no se considera válido ya que el Reglamento 1974/2006, sobre disposiciones de aplicación del Reglamento del FEADER, incluye las infraestructuras de Internet entre los indicadores de objetivos).

Finalmente, el 2 de abril de 2009 se alcanzó un acuerdo global interinstitucional entre el Parlamento Europeo y la Comisión para dotar al PERE con un importe total de 5.000 millones de euros¹⁸. Este importe se dividiría en dos partes: 1.020 millones para Internet de banda ancha y las medidas relacionadas con la revisión de la PAC y 3.980 millones de euro en el ámbito de la energía.

Financiación de los proyectos en el ámbito de la energía

La financiación de los proyectos en el ámbito de la energía ascendía a 3.980 millones de euros a lo largo de un período de dos años: 2.000 millones de euros en 2009 sobre la base del anteproyecto de la Comisión de presupuesto rectificativo n° 4/2009 y 1.980 millones de euros, utilizando los márgenes disponibles para 2010 y 2011. La financiación de los proyectos se ejecutaría según su orden de vencimiento.

Las líneas presupuestarias a las que afectó la propuesta de reglamento sobre proyectos en el sector de la energía para 2009 con un total de 2.000 millones se reflejan en el Cuadro 2.

Para la financiación de los 1.980 millones de euros restantes, se utilizarían los márgenes restantes de los límites máximos de 2009 y los márgenes disponibles de 2010 y de 2011.

En el caso de España, los proyectos subvencionables serían:

- Interconectores de gas: proyecto dentro del proyecto GALSI de gasoducto entre Argelia e Italia, la interconexión gasística Eje Occidental Ramal de Larrau (120 millones de los cuales 45 corresponden a España).

- Interconectores de electricidad: interconexión Francia-España (Baixas-Sta Llogaia) con 225 millones entre Francia y España. ▷

¹⁸ La financiación de todos los proyectos se garantiza mediante un acuerdo político entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en forma de una declaración aneja al Acuerdo interinstitucional. Así, el Consejo de 27 de abril de 2009 ha aprobado la propuesta de presupuesto rectificativo del n° 4/2009 de la Unión Europea para el ejercicio 2009, sección III basada en el anteproyecto de la Comisión.

CUADRO 2
LÍNEAS PRESUPUESTARIAS AFECTADAS POR EL PERE

Proyectos del Plan Europeo de Recuperación	Créditos de compromiso 2009 (miles de euros)
Proyectos en el ámbito de la energía destinados a contribuir a la recuperación económica	2.000.000
Proyectos en el ámbito de la energía destinados a contribuir a la recuperación económica – gastos de gestión administrativa	1.200
Proyectos en el ámbito de la energía destinados a contribuir a la recuperación económica – redes energéticas	1.188
Proyectos en el ámbito de la energía destinados a contribuir a la recuperación económica – captura y almacenamiento de carbono (cac)	526
Proyectos en el ámbito de la energía destinados a contribuir a la recuperación económica – red europea de energía eólica marina	284.000

Fuente: Acuerdo Interinstitucional de 2 de abril de 2009. Comisión Europea y Parlamento Europeo.

– Proyectos de captura y almacenamiento de carbono: un acuífero salinop en Compostilla (León) con 180 millones de euros.

Financiación de Internet de banda ancha y las medidas relacionadas con el «chequeo de salud» de la PAC

Los 1.020 millones para Internet de banda ancha y las medidas relacionadas con la revisión de la PAC se financiarán exclusivamente dentro del capítulo 2 (gastos agrícolas y desarrollo sostenible). Un primer tramo de 600 millones de euros mediante un incremento del margen del presupuesto de 2009. Los 420 millones restantes se cubrirán con la rúbrica 2.

Los proyectos entran en el ámbito de la biodiversidad, la gestión del agua, el cambio climático, las energías renovables, la reestructuración del sector lechero, pudiendo los Estados repartir los fondos libremente entre estos sectores.

4. El PERE: componente nacional y medidas adoptadas por los Estados miembros

El Plan adoptado por el Consejo Europeo de diciembre de 2008 contemplaba la actuación de los Estados miembros, a través de sus correspondientes presupuestos públicos, por un importe total de aproximadamente 170.000 millones (1,2 por

100 del PIB de la UE). Desde su aprobación, los Estados miembros han ido adoptando distintos tipos de medidas contracíclicas, adaptándose a sus circunstancias y problemas específicos.

En efecto, dado que en la UE coexisten economías de muy distintas características, un enfoque uniforme no hubiera estado justificado. Así, en economías grandes y sustentadas básicamente por la demanda externa, como la alemana, las medidas han estado fundamentalmente orientadas a reforzar la competitividad (moderación salarial...), frente a otras cuyo crecimiento económico ha estado básicamente sustentado en el consumo y la inversión doméstica. En este caso, la intervención pública se ha centrado en impulsar la demanda nacional.

En cualquier caso, es posible agrupar en tres categorías el tipo de medidas adoptadas por los Estados miembros:

Apoyo a las empresas y sectores específicos: se incluyen medidas de acceso al crédito y liquidez, medidas específicas a los sectores y medidas no financieras

Apoyo a la inversión: se incluyen medidas de inversión en infraestructura física, eficiencia energética e I+D.

Medidas específicas en el mercado de trabajo: se incluyen medidas de colocación y formación del trabajador, subvenciones a corto plazo y beneficios fiscales.

Medidas de apoyo a las empresas y sectores específicos: la estabilización del sector financiero ha sido un objetivo perseguido por todos los Estados, ▷

TABLA 1
 MEDIDAS DISCRECIONALES ADOPTADAS POR LOS PAÍSES DE LA UE

Fiscal policy														
Change in fiscal balance (aggregate over 2008-10) ¹⁾	Discretionary stimulus in 2009 ²⁾						Consolidation measures in 2009	Discretionary stimulus in 2010 ²⁾						Consolidation measures in 2010
	Overall (gross terms)	Out of which,						Overall (gross terms)	Out of which,					
		measures aimed at households	increased spending on labour market	measures aimed at businesses	increased investment expenditure	measures aimed at households			increased spending on labour market	measures aimed at businesses	increased investment expenditure			
p.p. change	in % of GDP	in % of GDP	in % of GDP	in % of GDP	in % of GDP	in % of GDP	in % of GDP	in % of GDP	in % of GDP	in % of GDP	in % of GDP	in % of GDP	in % of GDP	
BE	-4.6	1.2	0.4	0.2	0.2	0.1	0.1	1.2	0.5	0.4	0.0	0.1	-0.6	
BG	-3.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	-3.3	1.0	0.4	0.6	0.0	0.0	-3.3	
CZ	-3.4	2.3	0.7	0.6	0.7	0.4	-0.7	1.4	0.7	0.0	0.6	0.0	-1.2	
DK	-8.2	0.5	0.0	0.3	-0.1	0.0	0.0	1.5	0.0	1.0	0.1	0.0	0.0	
DE	-5.0	1.8	0.6	0.2	0.5	0.4	0.0	2.5	1.3	0.3	0.4	0.5	0.0	
EE	-0.4	0.4	0.0	0.4	0.0	0.0	-8.8	1.6	0.0	0.9	0.0	0.8	-7.9	
IE	-7.5	0.7	0.4	0.0	0.2	0.0	-4.8	0.9	0.4	0.1	0.3	0.0	-6.5	
EL	-4.6	0.2	0.1	0.1	0.0	0.0	-1.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
ES	-6.0	2.3	0.5	0.1	0.8	0.9	-0.3	0.8	0.2	0.0	0.1	0.5	-0.9	
FR	-4.9	0.9	0.3	0.1	0.3	0.2	0.0	1.1	0.3	0.0	0.8	0.1	0.0	
IT	-2.6	0.7	0.2	0.2	0.3	0.0	-0.9	0.5	0.0	0.2	0.2	0.1	-0.5	
CY	-6.6	2.2	0.9	0.0	1.4	0.0	0.0	1.0	0.7	0.0	0.3	0.0	0.0	
LV	-8.1	1.8	1.7	0.0	0.0	0.0	-4.5	0.5	0.3	0.0	0.2	0.0	-8.4	
LT	-5.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-8.7	-0.1	0.0	-0.1	0.0	0.0	-14.0	
LU	-6.7	2.4	1.5	0.3	0.3	0.2	0.0	2.2	1.4	0.0	0.5	0.3	0.0	
HU	-0.5	0.5	0.0	0.5	0.0	0.0	-0.7	2.1	0.0	2.1	0.0	0.0	-2.2	
MT	0.3	1.6	0.0	0.2	0.5	1.0	-1.8	1.3	0.0	0.3	0.4	0.5	-2.1	
NL	-6.8	1.3	0.2	0.2	0.3	0.3	-0.2	1.4	0.2	0.2	0.2	0.4	-0.1	
AT	-5.0	1.4	1.1	0.3	0.0	0.1	0.0	1.7	1.3	0.3	0.1	0.0	0.0	
PL	-3.8	2.2	0.0	1.0	0.2	1.1	-1.5	2.7	0.0	1.0	0.1	1.6	-0.3	
PT	-5.3	1.0	0.2	0.2	0.2	0.4	0.0	0.3	0.2	0.0	0.1	0.0	0.0	
RO	-1.2	1.9	0.2	0.1	1.6	0.0	-4.2	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	-9.8	
SI	-5.2	2.4	0.0	0.2	1.9	0.3	-1.1	0.5	0.0	0.4	0.1	0.0	-1.1	
SK	-3.7	0.4	0.2	0.1	0.0	0.1	-0.5	0.5	0.3	0.1	0.1	0.1	-1.1	
FI	-9.0	1.4	1.0	0.0	0.2	0.0	0.0	2.1	1.5	0.0	0.5	0.1	-0.1	
SE	-5.8	1.0	0.2	1.0	-0.2	0.0	0.0	2.1	1.2	1.0	-0.1	0.0	0.0	
UK	-7.8	1.7	1.3	0.1	0.3	0.0	-0.1	0.7	0.4	0.2	0.1	0.0	-0.6	
EU27	-5.2	1.4	0.5	0.2	0.3	0.3	-0.4	1.3	0.5	0.2	0.3	0.3	-0.5	

Fuente: EProgress report on the implementation of the European Economic Recovery Plan. Diciembre 2009 (European Commission).

como requisito indispensable para la recuperación. En este ámbito, las medidas adoptadas han pretendido resolver el problema de la escasez de crédito, así como paliar las repercusiones negativas de los problemas de los mercados financieros sobre las empresas y las economías domésticas.

Así, los Estados miembros se han centrado principalmente en medidas de apoyo al acceso a la financiación. A título de ejemplo, cabe mencionar las medidas adoptadas por los siguientes Estados:

– *Irlanda* fue el primer país en dar una garantía genérica de unos 400.000 millones de euros por dos años a los depósitos, bonos y deuda de sus seis grandes bancos. Fue también el primer país en garantizar el 100 por 100 de los depósitos bancarios de los clientes, provocando una reacción en cadena por exceder la normativa comunitaria. La medida de Irlanda causó polémica entre los Estados miembros,

por el peligro de distorsiones al mercado interior, y obligó al Reino Unido a elevar el importe de la garantía de depósitos. Bruselas, finalmente, acabó por aceptarla. Adicionalmente, el Anglo Irish Bank –tercera entidad financiera del país– tuvo que ser nacionalizado, y en el verano de 2009 el Gobierno tuvo que inyectar otros 4.000 millones de euros. Así mismo, los otros dos grandes bancos del país, el Bank of Ireland y el Allied Irish requirieron importantes inyecciones del Gobierno.

– *Polonia* adoptó a finales de 2008 el Plan de Estabilidad y Desarrollo, más cercano al modelo alemán que al francés y británico, en tanto que no propuso ayudas directas al sector económico ni tomas de participación en entidades, sino garantías del Estado para animar a los bancos comerciales en la concesión de créditos para impulsar la inversión, así como medidas (rebajas al impuesto sobre la renta...), ▷

para animar el consumo. Entre las medidas se contempló: incrementar el nivel de las garantías del Tesoro del Estado para las operaciones en el mercado interbancario con el objetivo de proteger la liquidez financiera de los bancos y aumentar el capital del Banco de Economía Nacional de modo que éste pudiera garantizar nuevos de créditos para la pequeña y mediana empresa.

– *Francia* inyectó alrededor de 5.000 millones de euros en forma de créditos subordinados a una nueva entidad creada por la fusión de dos grandes instituciones bancarias francesas en apuros financieros, Caisse d'Épargne y Banque Populaire. Como contraprestación, el Gobierno francés formará parte del accionariado del nuevo banco en un 15 ó 20 por 100.

– *Suecia*, también en 2008, adoptó una serie de medidas para fortalecer la estabilidad del sistema financiero (Plan de garantía de créditos del Gobierno). Posteriormente, se adoptaron medidas adicionales para afrontar dos graves problemas: la refinanciación de los créditos sindicados concedidos a las grandes empresas multinacionales suecas y el riesgo asumido por los bancos suecos en los países bálticos. Estas, entre otras, contemplaban una nueva inyección de capital público al sector financiero.

– *Reino Unido*. La crisis financiera internacional tuvo graves consecuencias sobre el Reino Unido, dada la exposición de sus entidades a las hipotecas *subprime*. En febrero 2008 el Gobierno británico procedió a renacionalizar el banco Northern Rock, medida de fuerte impacto sobre la tradición liberal británica. Posteriormente, el Gobierno británico salió al rescate de los cuatro mayores bancos del país: HBOS, Royal Bank of Scotland, Lloyds TSB y Barclays, que habían solicitado al ejecutivo una ayuda urgente de 35.000 millones de libras (más de 44.000 millones de euros) para evitar la quiebra¹⁹. Con el rescate de

estas entidades, el Gobierno se hizo cargo del 43 por 100 de las hipotecas del Reino Unido.

– En cuanto a *España*, en aplicación del acuerdo de la Cumbre de la Eurozona, el Gobierno anunció la concesión de avales para las operaciones de financiación de la banca por un importe máximo de 100.000 millones de euros. Así mismo, se creó un Fondo para la Adquisición de Activos Financieros. Adicionalmente, el Plan E recoge actuaciones que tienen como objetivo final el reestablecimiento del canal de crédito hacia las familias y las empresas.

– El Gobierno de *Finlandia* reservó un máximo de 50.000 millones de euros como garantías a los instrumentos de crédito emitidos por los bancos.

– *Holanda* adoptó en 2009 un acuerdo entre el Gobierno y el Banco central de Holanda para fortalecer el capital del grupo financiero holandés de banca y seguros. El Gobierno aprobó 20.000 millones de euros para bancos y empresas con problemas financieros. Se inyectaron 10.000 millones en el grupo ING, lo que supone la mitad del fondo que el Gobierno de Amsterdam había anunciado para el rescate de entidades financieras en crisis.

– *Alemania* aprobó en octubre 2008 un plan de rescate al sector financiero del país por un importe de 500.000 millones de euros, de los que 400.000 millones se dieron en forma de garantías a los préstamos interbancarios y otros 70.000 millones para el rescate de entidades financieras, mientras que 20.000 millones se destinarán a cubrir préstamos fallidos. El Gobierno alemán ya había salvado de la quiebra al hipotecario Hypo Real Estate.

– *Francia* movilizó en 2009, alrededor de 320.000 millones de euros en garantías estatales para favorecer los préstamos interbancarios y otros 40.000 millones para eventuales recapitalizaciones de bancos con problemas.

– *Austria* destinó en 2009, 85.000 millones a garantizar préstamos interbancarios y otros 15.000 millones a recapitalizar bancos.

– *Portugal* aprobó, en 2009, 20.000 millones de euros a avales. ▷

¹⁹ El Royal Bank of Scotland, vió cómo su valor de mercado se desplomaba por debajo de los 12.000 millones de libras (casi 15.100 millones de euros). Por su parte, el HBOS, el mayor suministrador de hipotecas del país, solicitó al Gobierno una financiación de hasta 10.000 millones de libras (12.583 millones de euros). El Lloyds TSB solicitó 7.000 millones de libras esterlinas (unos 8.800 millones de euros) y el Barclays estimó su necesidad financieras en 3.000 millones libras (casi 3.800 millones de euros).

Por otro lado, los Estados miembros han dado un apoyo financiero de considerable cuantía a los sectores de la automoción y la construcción, alentando la demanda y sosteniendo el empleo a corto plazo:

– *Alemania* estuvo especialmente preocupada por la quiebra de la empresa OPEL, dado que da empleo a alrededor de 25.000 trabajadores, la mitad de la plantilla total de la empresa norteamericana en Europa, seguido por España²⁰. El ministro de Economía alemán no ha descartado la posibilidad de una quiebra o incluso de una liquidación, que supondría costes menores para el contribuyente. El Gobierno alemán temía que, de producirse la intervención pública en Opel, se sentara un precedente que diera lugar a nuevas peticiones de ayuda estatal por parte de otras empresas que se encontrasen en situaciones similares de cierre²¹.

– *Francia* anunció un plan fiscal por 26.000 millones de euros para reactivar la economía del país, durante los próximos dos años²². El programa concede una atención especial al sector del automóvil, que genera el 10 por 100 de los empleos directos, y al de la construcción. Así se ha dotado con 6.000 millones de euros al plan de rescate del sector del automóvil que tiene como condición el mantenimiento del nivel de producción en el país. Las empresas Renault y PSA recibieron préstamos del Gobierno por valor de 6.500 millones de euros, con el compromiso de no cerrar sus plantas ni despedir a trabajadores.

Desde la UE (Consejos de política económica y CEF) se ha insistido en «medidas deben ser transitorias para evitar el efecto de desplazamiento del sector privado de estas actividades, una vez estabilizada la situación, así como para asegurarse de que se llevan a cabo en estos sectores los ajustes

²⁰ El caso Opel resulta especialmente importante para España, dado que la planta de Figueruelas, Zaragoza, da trabajo a 7.500 personas.

²¹ Tal podría ser el caso, por ejemplo de la empresa *Schaeffler*, actualmente muy endeudada tras la adquisición de «Continental». En este contexto de recesión, empresarios y trabajadores se han unido en una acción social dirigida al Estado.

²² Este paquete de ayuda, que estará en vigor hasta 2010, equivale al 1,3 por 100 del PIB. Se espera que el plan impulse la economía un 0,6 por 100 en 2009 aunque, al mismo tiempo, elevará el déficit público al 3,9 por 100 en 2010, lejos del 3,1 por 100 previsto y por encima del 3 por 100 que establece Bruselas.

que deberían haberse realizado hace ya mucho tiempo. La reestructuración debe ir apoyada por la adaptación de las capacidades de los trabajadores a otros sectores de la actividad económica».

Medidas de apoyo a la inversión

La mayoría de los Estados miembros han invertido sustancialmente en infraestructuras físicas y en eficiencia energética, lo que es posible que tenga efectos considerables sobre la demanda y el mantenimiento del empleo en el corto plazo, aunque la inversión pública no debe considerarse un sustituto de la inversión privada.

– *Polonia* ha empleado en 2009 alrededor de 6.800 millones de zlotys procedentes de ayudas europeas (en vez de 10.000 millones previstos inicialmente) en el desarrollo de infraestructuras (principalmente carreteras y autovías). Para conseguirlo se han simplificado los procedimientos que hoy son ampliamente criticados por los retrasos que produce del proceso inversionista.

– *Alemania*, en 2008, presentó un paquete de medidas económicas²³ destinadas a estimular la inversión y a facilitar financiación a las empresas y familias, en el marco de un objetivo de consolidación fiscal. Por otro lado, aprobó a principios de 2009 el mayor plan de ayudas desde la Segunda Guerra Mundial, con un presupuesto de 50.000 millones de euros para el 2009 y 2010, destinados fundamentalmente a la educación y a las infraestructuras de carreteras y ferrocarril. ▷

²³ Se trata fundamentalmente de: 1) una financiación adicional al sector bancario de 15.000 millones de euros hasta el fin de 2009; 2) estímulo a la inversión, a través de: normas de amortización más favorables; inversiones dirigidas a reducir emisiones de CO₂, vinculadas a eficiencia energética en edificios por valor de 3.000 millones de euros; así como proyectos de infraestructuras a nivel local y en los transportes por valor de otros 4.000 millones de euros y 3) medidas fiscales que favorezcan a las familias, bono fiscal a los servicios de comercio y a la industria del automóvil; exención del impuesto sobre vehículos a motor durante un año y propuesta para impulsar a nivel europeo una directiva sobre emisiones de vehículos a motor, así como propuesta de que el BEI dedique mayor financiación a las inversiones en tecnología para el sector del automóvil que deberían alcanzar los 10.000 millones de euros en 2009. Por último, las medidas se destinan a fomentar la innovación y eficiencia energética y a ampliar la red de seguridad para los empleados a través del aumento limitado del seguro de desempleo para los trabajadores a tiempo parcial.

– *Holanda* propuso un paquete de medidas cifrado en torno a 6.000 millones de euros lo que equivale al 1 por 100 del PIB nacional. La medida más importante adoptada fue el aplazamiento en el pago de los impuestos de las empresas, lo que supondrá liquidez que quedará disponible para inversión.

Adicionalmente, la mayor parte de los Estados han tomado medidas en favor de la I+D, si bien éstas representan una pequeña parte del conjunto de medidas de recuperación. Éstas se han concentrado fundamentalmente en aliviar las dificultades financieras de las empresas, con el objetivo último de impedir el hundimiento de la I+D privada.

Medidas en favor del mercado laboral y en apoyo de la renta de las familias

Las medidas adoptadas por los Estados para paliar los efectos negativos de la crisis económica sobre el empleo se han centrado básicamente en acuerdos de reducción de las horas de trabajo y subsidios. Este tipo de planes se completa con medidas de apoyo a la contratación; políticas activas respecto del mercado laboral, que han aumentado las oportunidades y los incentivos a la formación para ayudar a los trabajadores a adaptar sus capacitaciones con vistas a nuevos empleos; incrementos de los incentivos al trabajo en los regímenes fiscales y de prestaciones sociales. Asimismo, algunos Estados miembros han aplicado políticas de contención de los aumentos salariales. En otros es necesaria la moderación salarial para afrontar los problemas de competitividad.

Muchos Estados miembros han tomado medidas enfocadas al incremento del poder adquisitivo de los hogares. Si bien, el efecto de esas medidas en la demanda nacional puede ser menor del esperado, ya que gran parte del beneficio generado por ese estímulo se destina al ahorro, en vista de lo incierto del porvenir.

– *Reino Unido* aprobó en 2008 un estímulo fiscal de 20.000 millones de libras, en el que destaca el descenso del tipo de IVA del 17,5 al 15 por 100.

– *Alemania* aprobó en 2009 una rebaja de impuestos por valor de 13.000 millones de euros. Se

trata de una de las rebajas, fiscales más cuantiosas de la historia de este país. Esta afectará, a partir de 2010, tanto a empresas como a particulares y permitirá a los ciudadanos desgravar las cotizaciones de los seguros médicos.

– *España* aprobó el llamado Plan E, en enero de 2009, que articula las medidas a favor de la recuperación económica en torno a cinco ejes: familias, empresas, empleo, financieras y modernización económica. Así, el Plan E introduce medidas directas de impulso a la creación de empleo, entre las que cabe destacar el Fondo para Entidades Locales y el Fondo Especial para la Dinamización de la Economía y el Empleo, tanto por el volumen de fondos que se movilizan, 11.000 millones de euros, como por la capilaridad de las actuaciones que se pondrán en marcha, que generarán 300.000 empleos distribuidos por toda la geografía española. Por otra parte, el Plan E incluye medidas de apoyo directo para las familias, permitiéndoles disponer de una mayor renta disponible para afrontar la actual situación económica de dificultad.

– Asimismo, el Gobierno español aprobó a mediados de 2009 una serie de medidas destinadas a contener la destrucción de empleo. Entre éstas la más novedosa introduce la posibilidad de que los empresarios que contraten a un trabajador desempleado, con derecho a prestación, obtengan bonificación total en sus cuotas a la Seguridad Social con cargo al importe restante de la prestación del desempleado. El contrato deberá ser, en este caso indefinido, y en caso de que éste se rescinda antes de que finalice el primer año, el empresario debe devolver el importe beneficiado.

5. Informe de evaluación de la Comisión sobre el PERE. Principales conclusiones del Informe de Progreso

El informe de evaluación de la Comisión sobre el Plan Europeo de Recuperación Económica²⁴ señaló los siguientes resultados. ▷

²⁴ Progress report on the implementation of the European Economic Recovery Plan, diciembre 2009.

El PERE ha permitido estabilizar la economía y mejorar el mercado financiero, facilitando la recuperación que se ha iniciado en el segundo semestre de 2009. Las medidas de estímulo fiscal bruto adoptadas por los Estados miembros ha supuesto el 2,7 por 100 del PIB para 2009 y 2010. El estímulo fiscal total ha ascendido al 5 por 100 en 2009, consecuencia del fuerte incremento del gasto social.

Así para la Comisión, las medidas establecidas por los Estados miembros se han adaptado a los principios establecidos por el PERE, en la medida que han sido adoptadas en su mayoría en el momento adecuado (*timely*), en las áreas definidas por el PERE (*targeted*) y su aplicación se limita a la duración de la crisis (*temporary*). En concreto, la gran mayoría de Estados miembros han incrementado su gasto en I+D+i durante el inicio de la crisis, lo que ha permitido que el presupuesto público destinado a este área se haya mantenido o incluso haya aumentado durante 2009. Se considera importante mantener esta tendencia en el futuro, pues favorece la mejora de la competitividad europea en el medio y largo plazo. Por otra parte, la flexibilización del marco de ayudas estatales ha permitido que se hayan concedido ayudas a los sectores y empresas más afectados por la crisis, al mismo tiempo que se ha protegido el mercado interno.

Finalmente, las medidas adoptadas a nivel europeo han sido rápidas, flexibles e importantes. El adelanto de los fondos de la Unión Europea en 6,25 billones de euros ha permitido acelerar la puesta en marcha de los programas de los fondos estructurales. Asimismo, la Unión Europea ha favorecido el acceso al crédito en la economía europea a través del Banco de Inversión Europeo en 25 billones de euros y del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo en 8 billones de euros, destinados principalmente para las pymes.

A pesar de las medidas adoptadas en el mercado laboral, el impacto de la crisis económica ha afectado de forma señalada al desempleo y a las cuentas públicas. Para finales 2010 se espera alcanzar un nivel del desempleo del 10,3 por 100

en la Unión Europea. Las medidas de estímulo adoptadas, junto con el impacto de la crisis, ha conllevado un empeoramiento de las cuentas públicas, pasando de un nivel de déficit en la Unión Europea del 2,8 por 100 en 2008 al 7 por 100 en 2009. Se prevé que esta tendencia continúe y sitúe el déficit de la Unión Europea en el 7,5 por 100 y la deuda pública en el 80 por 100 del PIB en 2010. A este escenario se le une los riesgos futuros de bajo crecimiento, envejecimiento de la población y crecimiento de los tipos de interés que conllevarán que la consolidación fiscal sea un objetivo exigente para el futuro.

En conclusión, para la Comisión, los recursos utilizados para aplicar las medidas de corto plazo deberán estar orientados hacia áreas que ayuden a alcanzar objetivos a largo plazo, como la mejora de búsqueda de empleo o políticas efectivas de empleo. Aunque este objetivo del PERE se ha logrado implementar en cierta medida, nuestros socios comerciales, como Corea del Sur, Estados Unidos y China han invertido los recursos de sus planes de recuperación de forma más intensiva en desarrollar la sostenibilidad de sus economías. Por ello, las inversiones deben combinarse con una agenda de reformas estructurales para reducir el impacto de la crisis en el PIB potencial, y de esta forma, facilitar la consolidación de las cuentas públicas. Las reformas prioritarias deben ser aquellas con ausencia de coste como la simplificación administrativa y la potenciación de la inversión con efectos positivos en el medio y largo plazo como la eficiencia energética, aspectos recogidos en la nueva Estrategia Europea 2020 impulsada por el Consejo Europeo de primavera.

5.1. Principales medidas adoptadas por los Estados miembros

En su valoración, la Comisión ha agrupado las medidas adoptadas por los Estados miembros en cuatro grupos:

1. Medidas para proteger al trabajo y a la población. El objetivo de estas medidas ha sido ▷

apoyar a los grupos más vulnerables (39 por 100 del presupuesto para hacer frente a la crisis destinado a este objetivo) y favorecer su reintegración en el mercado laboral (16 por 100 del presupuesto). Estas medidas han ayudado a limitar el incremento del desempleo y la inactividad en la UE y las caídas de las rentas de aquellas personas más afectadas por las crisis. La OCDE considera que este tipo de medidas han preservado entre 3,2-5,5 millones de puestos de trabajo entre sus miembros, por lo que la Unión Europea podría haber preservado la mitad de estos puestos de trabajo. De cara al futuro, las políticas en el mercado de trabajo se enfrentan a dos tipos de retos:

– Las medidas temporales deberán ser retiradas en momento adecuado y de forma equilibrada. Un retraso en su retirada impediría los procesos de ajuste y recuperación, favoreciendo que determinados trabajadores se queden vinculados a puestos de trabajo inviables.

– Las agendas de reforma a largo plazo en el mercado de trabajo deben ser renovadas. Se debe evitar que el incremento del desempleo derivado de la crisis se torne estructural, por ello, es necesario invertir en medidas efectivas y una protección social adecuada bajo el enfoque de la *flexiseguridad*. Desde la perspectiva de la demanda, es necesario seguir apoyando a las empresas.

2. Medidas para apoyar el dinamismo de las empresas. Este tipo de medidas han representado el 25 por 100 del presupuesto de los Estados miembros y de la UE. Si bien han ayudado a las empresas durante la recesión, se deben continuar los esfuerzos durante la recuperación, especialmente reduciendo las barreras administrativas y mejorando la regulación. En el futuro, se deberán ir progresivamente eliminando las medidas temporales, haciendo especial hincapié en el funcionamiento del mercado interior.

3. Medidas para apoyar las acciones en el cambio climático, la energía y las infraestructuras. La mayoría de los Estados miembros han invertido para favorecer una economía sostenible, sin embargo el grado de inversión ha variado entre los distin-

tos países. Este tipo de inversiones puede ayudar a estimular el crecimiento en la medida que representa nuevas oportunidades de negocio y de puestos de trabajo.

4. Medidas de apoyo a la I+D+i. A pesar de la crisis los niveles de gasto privado y público en este ámbito no se han retrasado, e incluso se han incrementado en algunos Estados miembros. El gasto en I+D+i ha favorecido de forma indudable la recuperación de la economía europea. El desarrollo del Área de Investigación Europea es crucial para el futuro de la economía europea.

5.2. Medidas aplicadas por los principales socios internacionales de la UE

El impacto de los planes de recuperación acordados en el seno del G-20 han supuesto según cálculos del Fondo Monetario Internacional un estímulo al crecimiento del PIB entre el 0,4 y el 1,3 por 100 en 2009 y el 0,1 y el 0,3 por 100 en 2010.

Por otra parte, la OCDE estima que la UE ha preservado un mayor número de puestos de trabajo que el resto de sus socios internacionales a través de sus planes de recuperación. Sin embargo, estos últimos, han puesto mayor énfasis en favorecer la sostenibilidad de la recuperación de su economía. En muchos casos, estos países han establecido planes de recuperación que favorecen el uso de la energía renovable y mejoraran la eficiencia de los sistemas actuales.

5.3. Medidas aplicadas por la Unión Europea

La Comisión Europea ha aprobado unas ayudas de los Estados miembros por valor de 3,7 trillones de euros (equivalente a un tercio del PIB de la UE) para apoyar el sector financiero desde octubre de 2008. Por otro lado, ha adoptado acciones para simplificar y acelerar el uso de los Fondos de cohesión y estructurales, por un total de 11,25 billones de euros en ▷

2009 en estos últimos. Además la Comisión ha revisado el Fondo de globalización para permitir un mayor número de rápidas intervenciones. También ha presentado una nueva iniciativa que concede microcréditos a personas que han perdido su puesto de trabajo y desean crear su propio negocio.

Por otro lado, el Banco Europeo de Inversiones y el Banco de Reconstrucción y Desarrollo han tenido un papel crucial facilitando el acceso al crédito, incrementando su nivel de préstamo en 70 billones de euros y de sus inversiones en 8 billones de euros respectivamente en 2009.

Finalmente, el Parlamento Europeo y el Consejo acordaron financiar grandes proyectos de energía e infraestructuras por un total de 5 billones de euros.

6. Valoración

Desde el punto de vista español, dentro de las actuaciones del Plan Europeo de Recuperación, hay que destacar los proyectos de infraestructuras que se recibirán a nivel europeo, especialmente las redes transeuropeas en interconexiones energéticas, y en proyectos de infraestructuras de banda ancha. En concreto, es positiva la propuesta de adelantar el incremento de capital del BEI a través de sus reservas. En esta línea desde el punto de vista de España se consideran fundamentales todas las actuaciones del BEI a favor de pymes e inversiones en infraestructuras, destacando el incremento acordado en el Consejo Europeo de diciembre de 2008 en cuanto a los fondos para la concesión de los préstamos del BEI a las pymes europeas.

Asimismo, y como consecuencia del PERE, la Comisión propondrá una revisión del Fondo de Ajuste a la Globalización y un aumento de su presupuesto, previsiblemente, con objeto de que pueda intervenir de forma más rápida en los sectores claves, como el sector del automóvil, lo que podría ser interesante para el caso de España, (General Motors).

En general, las acciones a favor del empleo son relevantes para un país como España a la vista de

las negativas previsiones que presenta nuestro mercado de trabajo, con una tasa de paro superior al 18 por 100.

En cuanto a las inversiones en eficiencia energética, y la reprogramación y simplificación de fondos estructurales destinada a inversiones en este ámbito, asimismo se consideran acciones positivas. En este sentido se ha adoptado en presidencia española un nuevo Reglamento de Fondos Estructurales²⁵.

Con estas modificaciones, pendientes de en estos momentos de sesión plenaria del PE (20/21 abril) permitirán acelerar la ejecución de los fondos estructurales gracias a un aumento en los anticipos, aceleración en los pagos a grandes proyectos, ampliación del ámbito de elegibilidad (para incluir pagos en especie, efectivo), así como una simplificación en la gestión y autorización de los proyectos. Asimismo, se ha conseguido ampliar temporalmente la regla $n+3$ a todos los Estados miembros, lo que permitirá una mejor ejecución de los proyectos de los fondos estructurales, afectados por la crisis económica.

7. Conclusiones

En el entorno actual de recuperación económica, no exenta todavía de riesgos, el Plan Europeo de Recuperación Económica ha jugado un papel clave como factor dinamizador de la actualidad económica.

No obstante, como ha señalado el reciente Consejo Europeo de Primavera²⁶ los futuros retos a los ▷

²⁵ La Comisión presentó una propuesta de modificación del Reglamento 1083/2006 el 22 de julio de 2009. La propuesta consistía en una serie de artículos sobre simplificación, facilitando una ejecución más rápida de los programas y proyectos, y en la financiación 100 por 100 durante 2009-2010 del Fondo Social Europeo (modificación art.77). Principales modificaciones:

– Cambio en la regla de descompromiso automático del art.93 ($n+3$ para la primera anualidad 2007, distribuyéndola a lo largo del período).

– Anticipos adicionales limitados para 5 EEMM (Estonia, Letonia, Lituania, Hungría y Rumanía) consistentes en 4 por 100 del FSE y 2 por 100 del FdC. Estos EEMM son los que su PIB cayó un 10 por 100 entre 2008 y 2009. Importe total: 775 millones de euros.

– Un conjunto de artículos modificados con el objetivo de agilizar la ejecución de los fondos.

²⁶ Bruselas, 26 de marzo de 2010. EUCO 7/10.

que se enfrenta la Unión se refieren en primer lugar, a la necesidad de restaurar la estabilidad macroeconómica y presupuestaria y, en segundo, de llevar a cabo reformas estructurales esenciales.

Respecto al primer ámbito, actualmente se está debatiendo cómo llevar a cabo las estrategias de salida. El Ecofin de marzo²⁷ ha determinado el *timing* que se deberá aplicar en las estrategias de salida. En primer lugar, en relación con las ayudas sectoriales (por ejemplo, al sector del automóvil), éstas deberán retirarse progresivamente, lo antes posible, dados sus importantes efectos *spill-over* (desbordamiento) sobre el mercado interior y los costes sobre el presupuesto público. En segundo lugar, en el ámbito de las ayudas en el mercado de trabajo, éstas deberán retirarse progresivamente, una vez que se consolide la recuperación. Por último, respecto a las medidas para facilitar la financiación, su retirada debe ser flexible, con objeto de garantizar adecuadamente la oferta de crédito.

En cuanto a las reformas estructurales estas quedarán enmarcadas en la nueva Estrategia Europea 2020 para el Crecimiento y el Empleo²⁸, que revisa de manera ambiciosa y profunda la Estrategia de

Lisboa, centrándose en un crecimiento sostenible en su triple dimensión: económica, social y medioambiental. Adicionalmente, esta Estrategia se fundamentará en tres grandes ejes:

- Crecimiento inteligente: una economía basada en el conocimiento y en la innovación.
- Crecimiento sostenible: una economía verde, competitiva, que utilice más eficazmente los recursos.
- Crecimiento integrador: una economía con un alto nivel de empleo que redunde en la cohesión económica, social y territorial.

El documento propuesto por la Comisión incluye cinco objetivos concretos a conseguir en el horizonte 2020, entre los que se incluyen la ocupación del 75 por 100 de la población activa, la inversión del 3 por 100 del PIB de la Unión en I+D y el cumplimiento del objetivo 20/20/20 en materia de clima y energía.

En definitiva, actualmente el debate económico en el marco de la UE se ha trasladado desde cómo estimular la demanda para salir de la recesión (el Plan Europeo de Recuperación) a cómo reformar nuestras economías para garantizar el crecimiento sostenible. Así la nueva Estrategia Europea 2020 se configura como el principal instrumento para evitar nuevas crisis futuras.

²⁷ Bruselas, 16 de marzo de 2010. 7588/10.

²⁸ Comunicación de la Comisión, Bruselas, 3.3.2010 (com(2010) final).