

“Next Generation EU” y su posible impacto en Navarra

Miguel Casares, Joseba De la Torre, Aitor Erce y Mar Rubio-Varas

Departamento de Economía e INARBE

Universidad Pública de Navarra

28 de agosto de 2020

**Gobierno
de Navarra**



**Nafarroako
Gobernua**

Acción Exterior

Kanpo Ekintza



INDICE

Resumen ejecutivo.....	2
0. Introducción.....	6
1. Algunas ideas básicas sobre la “Next Generation EU” como mecanismo de recuperación y resiliencia.....	9
2. El <i>Green Deal</i> y la digitalización como estrategias de la UE.....	14
3. Navarra en el plan de recuperación y resiliencia de la UE.....	29
4. Estrategias de financiación.....	43
Recomendaciones finales.....	58
Referencias.....	61
Anexos.....	67

“Next Generation EU” y su posible impacto en Navarra*

Miguel Casares, Joseba De la Torre, Aitor Erce y Mar Rubio-Varas

Universidad Pública de Navarra

Resumen Ejecutivo

1. **La pandemia del COVID19 está acelerando el proceso de cambio estructural en la Unión Europea (UE). El pasado mes de julio, el Consejo Europeo aprobó el programa de recuperación “Next Generation EU” (NGEU).** El NGEU está dotado con un fondo financiero de 750.000 millones de euros, repartido entre 390.000 millones en ayudas no reembolsables y 360.000 millones en préstamos disponibles a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). La relevancia de este programa radica en facilitar que los sectores público y privado impulsen el reto de transformar las economías europeas en dos direcciones: la transición ecológica y la digitalización.
2. **Ante el anuncio del programa, las diferentes regiones europeas están preparando con urgencia planes específicos para su financiación a través del NGEU.** Es un momento clave para el futuro de la UE y sus regiones, por lo que es crítico alinear los objetivos de Navarra con la estrategia europea. Dado que el horizonte en la toma de decisiones es 2020-2021, los planes regionales deben ser presentados con urgencia. Es importante que los mismos sean tan coherentes, consistentes y holísticos como la emergencia permita.
3. **El programa NGEU apuesta por mejorar la capacidad de las regiones para resistir, adaptarse y crear nuevas trayectorias de crecimiento económico.** Los fondos recaudados mediante el programa NGEU y el nuevo presupuesto plurianual de la UE para 2021-2027 se canalizará a través de diversos programas hacia cuatro objetivos: (i) un Pacto Verde como estrategia de crecimiento, (ii) un mercado único más profundo y digital, (iii) una recuperación justa e integradora, y (iv) una UE más resiliente.
4. **El Pacto Verde como estrategia de crecimiento implica que toda acción de política económica tiene que estar guiada por la ambición de alcanzar la neutralidad**

* Este documento es un informe independiente solicitado por el Departamento de Acción Exterior del Gobierno de Navarra (contrato OTRI 2020903105). Versión del 28 de agosto de 2020.

climática y el principio de “no hacer daño”. Son necesarias infraestructuras inteligentes, nuevas cadenas de valor de economía circular y de bioeconomía en todos los sectores, incluyendo un cambio en la Política Agraria Común (PAC). De las múltiples acciones incluidas en el Pacto Verde, seis pueden tener un impacto crucial en Navarra: (1) propuestas legislativas que aspiran a una mayor ambición climática, (2) estrategias de integración sectorial inteligente, (3) renovación del sector de la construcción, (4) nueva estrategia industrial de la UE, (5) de la “granja a la mesa” y (6) apoyo a las cadenas de valor que no conlleven deforestación.

5. **La digitalización de la actividad económica y social es el otro gran objetivo del plan NGEU.** La Comisión Europea define sus planes de digitalización a partir de las siguientes actuaciones: (1) mejorar la conectividad, (2) comercio electrónico (especialmente PYMEs), (3) uso eficiente y responsable de los datos como motor de la innovación, (4) digitalización para el medio ambiente, (5) digitalización en el transporte, (6) digitalización en el sector agroalimentario, (7) salud y cuidado digitales, (8) plan de educación digital y (9) nueva estrategia de ciberseguridad.
6. **Navarra cuenta con una larga y exitosa historia de desarrollo de políticas públicas destinadas a la transformación estructural de la economía.** A lo largo de más de 50 años este territorio ha demostrado capacidades, solvencia y eficacia activando políticas regionales de innovación industrial y científica. Esta experiencia fue útil tanto en las fases de expansión como en las de crisis, propiciando un cambio profundo del modelo productivo en la segunda mitad del siglo XX (de una sociedad agraria a una economía industrial exportadora) y adaptándose a los retos de la globalización en el siglo XXI (una región pionera y líder en el despliegue de las energías renovables).
7. **Navarra presenta algunas ventajas competitivas en el contexto de las regiones europeas.** La palanca de la riqueza ha sido su nivel de desarrollo industrial (más de diez puntos superior a la media española), lo que explica la alta productividad de su economía, un capital humano cualificado, el bajo nivel de desempleo y una integración en los mercados internacionales muy elevada. Así, la relevancia y vitalidad de este territorio en el mercado europeo se ha construido sobre una larga trayectoria histórica de autogobierno, competencias fiscales y dinamismo empresarial.
8. **Navarra muestra un elevado grado de alineamiento con las directrices que marca la UE tanto en la agenda verde como en la agenda digital.** La región viene desarrollando una Agenda de Economía Circular (con una hoja de ruta del Cambio Climático) así como un Plan de Digitalización que la sitúan a la cabeza en infraestructuras de comunicación entre los hogares españoles.
9. **A pesar de las fortalezas que se derivan de las experiencias institucionales y empresariales acumuladas en Navarra, el diseño correcto de los procesos de**

asignación de los fondos europeos será clave. Las lecciones aprendidas de grandes programas de recuperación (como el Plan Marshall) nos enseñan que los resultados dependen más de cómo se implementa el programa y del uso que se haga de los fondos que del volumen en sí de las ayudas.

10. **Este informe proporciona recomendaciones de gestión de los proyectos financiados a través del NGEU para ser aplicadas en Navarra o en cualquier otra región.** Estas incluyen la necesidad de que la entidad receptora de los fondos seleccione los proyectos de acuerdo a criterios de eficiencia y sostenibilidad, que los procesos sean transparentes, que las propuestas incluyan información detallada sobre el plan de actividad y de ejecución, y que el gobierno regional lleve a cabo un seguimiento con mecanismos de respuesta en el caso de observar desviaciones.
11. **También se establecen órdenes de prioridad, apostando por la innovación de procesos y productos (I+D+i), los recursos de capital propios, y la búsqueda de sinergias y colaboraciones.** La política de innovación debe permitir que instituciones públicas y empresarios sean co-creadores de mercado, concretando las políticas industriales prioritarias y los instrumentos financieros adecuados para hacerlas factibles. Capital público y privado deberán compartir riesgos y beneficios.
12. **Las propuestas de la estrategia de especialización inteligente (RIS3) de Navarra pueden ser ajustadas para permitir un mejor alineamiento con los objetivos que marca el NGEU.** Los criterios para llevar a cabo esta selección han de ser la búsqueda de ventajas comparativas en los procesos de cambio del modelo energético y de la digitalización. Entre los retos sectoriales que ya plantea la RIS3, el informe recomienda priorizar los siguientes: (i) creación de un Polo de Innovación Digital, (ii) eficiencia energética en edificios, fábricas e infraestructuras, (iii) innovación en vehículo eléctrico, autónomo y conectado, (iv) inversión en energías renovables y bioeconomía, (v) investigación biomédica y biotecnológica, (vi) industria agroalimentaria sostenible, (vii) ecoturismo, y (viii) innovación en sistemas de reciclaje y gestión de residuos.
13. **El Gobierno de Navarra debería recurrir al Instrumento de Apoyo Técnico para mejorar la capacidad de gestión del programa NGEU.** La gestión de los fondos NGEU también ha de tener un diseño de procesos adecuado.
14. **Es necesaria una profunda reflexión sobre las estrategias de financiación.** Si bien la cantidad de financiación recibida vía transferencias europeas evitará que la deuda de Navarra aumente, la cantidad de fondos netos será menor que la cuantía bruta recibida. Dicha cuantía es difícil precizarla a día de hoy, pero, de acuerdo a nuestros cálculos, podría oscilar entre 427 y 850 millones de euros. La cifra final dependerá críticamente del criterio aplicado para el reparto.

15. **En el previsible caso de que el plan Navarra requiera financiación por encima de las transferencias a recibir, no es evidente que dicha financiación adicional deba proceder de los préstamos que el MRR ofrece.** Navarra es una región con alto rating crediticio que le permitiría obtener financiación a tipos de interés probablemente inferiores a los de los préstamos del MRR.
16. **El mercado de financiación sostenible (ESG), en el que Navarra es pionera, puede ser una buena oportunidad de co-financiar las inversiones a acometer, permitiendo que Navarra acumule tanto activos como pasivos verdes.** Los acreedores del mercado ESG (*Environmental, Social and Governance*), comparten los objetivos del NGEU y priman inversiones en proyectos a largo plazo, respetuosos con el medio ambiente y potenciadores del progreso social.
17. **La NGEU significa el reto y la oportunidad para la próxima generación.** Las instituciones públicas y privadas de Navarra están en condiciones de diseñar un programa que responda a la estrategia de recuperación y resiliencia de la UE. Nuestro informe pretende servir de guía para alcanzar este crucial objetivo.

0. Introducción

El desalentador escenario generado por la pandemia del COVID19 ha acelerado los procesos de cambio estructural que ya estaban presentes en la agenda europea. Expresado en términos de PIB, la intensidad del coma inducido a las economías para frenar la expansión del virus refleja con rotundidad el frenazo y caída en la producción de bienes y servicios en el segundo trimestre del año y justifica un plan para la recuperación y la resiliencia. A finales de mayo, la Comisión Europea presentó el proyecto de recuperación “Next Generation EU” (NGEU). En el mes de julio el Consejo Europeo alcanzó un importante acuerdo político, aprobando unos fondos de 750.000 millones de euros (390.000 en ayudas no reembolsables y 360.000 en préstamos). Este acuerdo significa una oportunidad para la transformación de las economías de los Estados y las regiones de una Unión Europea (UE) para hacerla sostenible desde el punto de vista energético y medioambiental, más inclusiva y más resiliente ante futuros *shocks*. La prioridad deben ser la inversión contra el cambio climático y la digitalización, canalizada a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) dotado con 672.500 millones de euros (el 89,67% del total presupuestado en el programa Next Generation EU, véase el Anexo 1).

Ante estos retos, la capacidad de las regiones para resistir, adaptarse y crear nuevas trayectorias de crecimiento económico va a estar condicionada, entre otros factores clave, por el papel de las instituciones y de actores diversos (individuos, organizaciones, industrias y/o *clusters*, redes y centros de investigación avanzada) [Magro y Valdaliso, 2019]. Vamos a asistir a un cambio en las políticas regionales de innovación y especialización inteligente tanto por

el volumen y naturaleza de los fondos de recuperación y resiliencia como, más aún, por lo exigente del contexto post-COVID19. Es hora de abogar por promover la diversificación regional relacionada, rompiendo con algunas inercias del pasado y aprovechando la experiencia acumulada de la inserción de Navarra en las políticas de innovación que emanan de la Comisión Europea y de las oportunidades que brinda la aceleración de los procesos. Se trata de aprovechar tanto las capacidades que como región nos singulariza como la necesidad de explorar nuevas trayectorias que alineen los objetivos globales de la estrategia NGEU, renovando tanto nuestra base de recursos y capacidades como la estructura económica de la Comunidad Foral de Navarra.

Nuestra comunidad cuenta con algunas ventajas comparativas para aunar resiliencia y política regional. La *path-dependency* (o dependencia de la trayectoria previa, es decir, de la historia) de Navarra es robusta. En el pasado más reciente hubo coaliciones de diferentes agentes que se unieron en torno a un objetivo común; definiendo una estrategia y estableciendo una agenda para la acción. Ello permitió generar cambios en el desarrollo económico y social de la región y en sus políticas industriales, energéticas y de bienestar. En 2020 toca renovar ese compromiso del bien común y diseñar medidas proactivas que den lugar a cambios conscientes y necesarios para la región y sus ciudadanos.

A ese trascendental fin, este Informe se organiza del siguiente modo: en una primera parte introductoria, se analizan las estrategias que fundamentan el plan europeo de desarrollo NGEU. El segundo apartado ofrece una exhaustiva descripción de los procesos de transición ecológica y digitalización como los dos vectores de actuación para la implementación del programa NGEU. En el

tercer apartado se describe la participación de Navarra como receptora de fondos y proponente de proyectos de inversión para el desarrollo, y se aportan una serie de sugerencias para un plan de actuaciones efectivo e inmediato. El cuarto apartado de este informe está dedicado al análisis de la financiación del NGEU. Y, finalmente, nuestro estudio se cierra con una sección de sugerencias y/o recomendaciones para la estrategia navarra de la NGEU.

1. Algunas ideas básicas sobre la “Next Generation EU” como mecanismo de recuperación y resiliencia

En realidad, tanto los fundamentos teóricos como el debate sobre qué estrategia ha de diseñarse para el futuro de la Unión Europea ya se habían producido antes de que la triple crisis climática, económica y sanitaria irrumpiera con fuerza en la primavera de 2020. De hecho, los países de la UE ya habían configurado una agenda de acciones alrededor de los retos climático y digital. Los hechos han acelerado las decisiones y, sobre todo, han exigido un cambio de paradigma en materia presupuestaria y financiera en el seno de UE cuyos horizontes temporales se extienden en su versión corta hacia 2030 y en la larga más allá de 2050. Es decir, *a grosso modo* el tiempo activo de una generación.

Para explicar a la opinión pública europea el orden de magnitud de esta nueva estrategia comunitaria, la denominación de “Next Generation EU” (NGEU) parece atinada. Y para comunicar una estrategia que sienta las bases del futuro europeo se ha recurrido a establecer un paralelismo con lo que significó el Plan Marshall (PM, 1948-1951) en la reconstrucción y recuperación económica de un viejo continente devastado por la II Guerra Mundial. No obstante, la filosofía del NGEU se nutre asimismo de las políticas de desarrollo económico regional que la Comisión Europea impulsó prácticamente desde sus orígenes. Conviene ofrecer una visión sintética de ambos procesos que, efectivamente, fueron un estímulo para la integración europea.

De hecho, esa es la idea que ha quedado en el imaginario colectivo sobre el Plan Marshall y, en consecuencia, puede ser de utilidad como síntesis de lo que se persigue ahora si reparamos en algunos de sus detalles. Los fondos del Programa de Recuperación de Europa, y que conocemos por el apellido del secretario de Estado del gobierno norteamericano que los impulsó (George Marshall), fueron importantes no tanto por su cuantía (entre el 5% y el 10% del PIB de los países receptores), como por su papel estabilizador de la macroeconomía y las finanzas. De este modo, el PM aseguró que la recuperación fuese sostenida en lugar de detenerse en seco por falta de recursos financieros.

Los gobiernos debían concebir una estrategia colectiva de utilización de los fondos que sirviese para invertir en instalaciones industriales e infraestructuras. Así se fomentaba un espíritu más cooperativo entre empresarios y trabajadores. Lo relevante es que se diseñaron programas de inversión pública ambiciosos para reparar la capacidad industrial y mejorar la productividad. De este modo, se incentivó la innovación tecnológica de los métodos de producción y trabajo (iniciando la “americanización” de las empresas industriales europeas). Y, finalmente, conviene destacar que los fondos del PM fueron bien administrados, sin despilfarros ni inversiones inadecuadas (Aldcroft, 2013; Eichengreen, 2002).

Una de las grandes diferencias respecto a 1945 es que hoy Europa cuenta con un capital físico intacto y un capital social excelente que deben servir para estimular la recuperación del crecimiento gracias a sus reservas del

conocimiento tecnológico y organizativo acumulado, al menos, entre 1990 y 2020.

Así, las enseñanzas históricas del PM son más profundas que reducirlo a un *slogan* publicitando que las instituciones europeas han diseñado una estrategia de salida de la crisis de 2020: Fondos bien gestionados en innovación tecnológica para una recuperación sostenible a medio y largo plazo.

El segundo hito de referencia para poner en contexto el significado de la NGEU no es otro que la larga senda recorrida por la Comisión Europea creando estrategias que diesen respuesta a los *shocks* externos y a las crisis económicas que sufrieron diferentes territorios y regiones, al menos a mediados de los años 1970 y sobre todo en los 1980 (Grabas y Nützenadel, 2014). En cierto modo, cuando la Comisión Europea lanzó su primer programa anticrisis en 1973 utilizó algunos de los instrumentos de la planificación regional y de la política industrial desplegada en Europa occidental entre finales de los cincuenta y la década de los sesenta. En pleno *shock* energético se trató de dar un giro que acometiese el reto de la destrucción de empleo y el cierre de empresas obsoletas ante la incipiente globalización. Una nueva crisis a comienzos de los años 1990 demandó estrategias de desarrollo económico y competitividad a escala de las regiones que gradualmente comenzaron a centrarse en la ciencia, la tecnología y la innovación, lo que respondía al reto de identificar cuáles deberían ser las actividades a desarrollar en el futuro para la competitividad de los territorios, centrados en la ciencia y la innovación tecnológica, y atendiendo a las ventajas comparativas de cada región.

Europa ha jugado un papel decisivo en el debate teórico y, sobre todo, en la puesta en funcionamiento de los métodos e instrumentos de lo que se dio en llamar, desde 2005, la “estrategia de especialización inteligente” (RIS3) para el crecimiento sostenible y la prosperidad de la UE (Valdaliso y Wilson, 2015). Detrás de ese acrónimo está lo que en el pasado se denominaba política industrial innovadora. Las regiones europeas se han ido adaptando al marco normativo y al sistema de incentivos que, en sucesivas oleadas, les ha permitido captar fondos comunitarios con los que financiar proyectos de especialización productiva novedosos y alineados con las directrices de la Comisión (European Commission, 2010 y 2011).

La coyuntura post-COVID puede tener un carácter disruptivo sobre el modo en que se ha gestionado hasta ahora las RIS3 de regiones y territorios, si bien los referentes estructurales siguen siendo los mismos: el cambio climático y la digitalización. Ahora se trataría de acelerar ese proceso de transición que actúe como palanca de reconstrucción y salida de la crisis sanitaria y económica, sin perder de referencia el reto estructural del clima. Gobiernos centrales y regionales, decisores públicos, empresarios, agentes y académicos deben proponer nuevas ideas que hagan más eficaz las inversiones de recuperación y resiliencia que se activarán con los fondos de la NGEU. Y las decisiones han de tomarse de inmediato. Por eso, es necesario tener presente lo que señalan algunos balances críticos sobre los resultados de esa estrategia RIS3 con anterioridad a 2020.

La cuestión axial es cómo crear una estrategia coherente que priorice las actividades económicas novedosas con mayor capacidad de arrastre y transformación. ¿Deben las regiones enfocarse en aquellas áreas en las que ya tienen una posición fuerte, o deben identificar nuevas áreas con las que diversificar? Identificar las áreas con mayor potencial para la innovación exige, primero, ser más selectivo y, segundo, ser más cooperativo en la elección de objetivos verticales y horizontales y, más aún, en la búsqueda de socios (institucionales o accionistas) fuera de la propia región.

Entre las múltiples propuestas que están lanzando economistas de todo el mundo, nos parece relevante la de Mariana Mazzucato (2013) que, desde la crisis de 2008, viene explorando y reclamando nuevas políticas públicas en las que el papel de los gobiernos sea más proactivo, creando una moderna estrategia industrial que estimule al sector privado y dé soluciones a los retos inmediatos y a los de largo plazo. El dilema no es solo cómo recuperar producción y consumo en la fase recesiva del ciclo económico, es decir, un Estado keynesiano corrigiendo los fallos del mercado, sino una política de innovación en la que instituciones y empresarios sean co-creadores activos de mercado. El qué hacer y cómo hacerlo es lo más difícil porque se trata de concretar cómo priorizar las políticas industriales de innovación y con qué instrumentos financieros hacerlas factible. En suma, cómo se interrelacionan instituciones públicas y privadas, compartiendo riesgos y beneficios.

2.- El *Green Deal* y la digitalización como estrategias de la UE

Por primera vez en su historia, y ante la evidencia de la crisis creada por la pandemia de COVID19, se autorizará a la Comisión Europea a solicitar préstamos en nombre de la Unión Europea en los mercados de capitales, en el marco del programa de recuperación NGEU. Todo el dinero recaudado mediante el programa NGEU y el nuevo presupuesto plurianual de la UE para 2021-2027 se canalizará a través de los programas de la UE hacia cuatro objetivos:¹

- Un Pacto Verde como nueva estrategia de crecimiento (*Green Deal*)
- Un mercado único más profundo y digital
- Una recuperación justa e integradora
- Construcción de una Unión más resiliente

Es por tanto crucial comprender cuáles son los contenidos del Pacto Verde Europeo y la digitalización para que los esfuerzos de planificación del próximo quinquenio en Navarra sean coherentes con los objetivos europeos y puedan beneficiarse tanto de los mecanismos de recuperación diseñados por la Comisión Europea en el marco del NGEU como del nuevo presupuesto plurianual. Nuestro análisis parte de unas consideraciones teóricas que los economistas han venido desarrollando en las últimas décadas y, sobre este esquema, nos detenemos a detallar los componentes esenciales del *Green*

¹ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response-0/recovery-plan-europe_es#documents

Deal y la digitalización para propiciar un marco que los alinee con las características de la economía de Navarra.

La integración del clima en las decisiones económicas viene siendo objeto de estudio desde hace más de 30 años. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) fue creado en 1988 para generar “evaluaciones integrales del estado de los conocimientos científicos, técnicos y socioeconómicos sobre el cambio climático, sus causas, posibles repercusiones y estrategias de respuesta”. Desde su perspectiva científico-técnica e independiente, el IPCC viene alertando hace años sobre los efectos desastrosos del calentamiento de la Tierra causados por el excesivo consumo de energía contaminante (IPCC, 2014; IPCC, 2018). En concreto, se ha reducido de 2^o centígrados a 1,5^o centígrados el techo máximo permisible de aumento de la temperatura anual media de la Tierra para finales del siglo XXI, al comprobar los efectos devastadores sobre el medio ambiente y la actividad socioeconómica que podría tener el objetivo anteriormente establecido.

Los economistas también llevan tiempo estudiando la cuestión. Como trabajo seminal cabe citar el modelo económico con cambio climático de Nordhaus (1996). En los últimos años ha surgido una amplia literatura científica de modelos económicos orientados al estudio de cuestiones medioambientales, entre cuyos trabajos nos gustaría destacar los de Golosov *et al.* (2014), porque analiza las posibilidades de la política fiscal para establecer impuestos y subsidios que favorezcan el crecimiento económico sostenible desde un punto de vista medioambiental, y Acemoglu *et al.* (2012) que muestra la importancia

de los subsidios a la investigación para favorecer el cambio tecnológico necesario para acometer la problemática medioambiental.

Los economistas aplican criterios técnicos (análisis coste de beneficio, tasas de retorno esperadas) para analizar la conveniencia de llevar a cabo inversiones orientadas a la sustitución de tecnologías contaminantes por otras más sostenibles y respetuosas con el medio ambiente. Estos estudios se basan en la comparativa entre los efectos beneficiosos de dichas inversiones y el coste de oportunidad que suponen cuando tienen que ser financiadas mediante subidas de impuestos o incrementos de deuda pública. Los resultados son muy sensibles al valor que se asigna a la tasa de descuento (tipo de interés al que se recalculan rentas futuras en el tiempo presente) porque los efectos de las políticas medioambientales son en su mayoría permanentes y tienden a observarse a largo plazo. Por este motivo, una tasa de descuento elevada desaconsejaría acometer cualquier tipo de inversión orientada a contener el cambio climático. Dentro del intervalo situado entre el 1% y el 7% anual habitualmente asumido (Arrow *et al.*, 2013), los economistas que tratan la problemática medioambiental recomiendan utilizar tasas de descuento bajas para estos estudios (Weitzman, 1998; Pindyck, 2013). Este informe apoya este planteamiento porque entiende que una decisión que tiene efectos permanentes debe incorporar un elevado altruismo intergeneracional (asumiendo que los costes de transición pueden ser importantes en los inicios de la transformación). Además, el largo periodo que se inició en 2008, de rentabilidades de mercado muy bajas (con tipos de interés reales *ex post* incluso negativos, una vez descontado el efecto de la inflación) permite internalizar de forma natural tasas de descuento subjetivas próximas al 0%

para la toma de decisiones. Por todo ello, este informe consideraría oportuno aplicar tasas de descuento muy reducidas para el cálculo del valor presente de las inversiones públicas a acometer con el NGEU.

Tras años de estudio y debate, parece alcanzarse un consenso entre los científicos acerca del elevado coste económico que provocan los efectos del calentamiento global y el deterioro del medio ambiente. En uno de los primeros trabajos que estimaba este coste, Tol (2002) calculó que podría llegar a suponer el 4% del Producto Interior Bruto mundial, unos 3,24 billones de dólares de EEUU. Pindyck (2019) recientemente ha estimado el coste social (externalidad) que actualmente provoca la emisión de CO₂ a la atmósfera entre 80 y 300 dólares por tonelada, con un valor medio de referencia de 170 dólares. La cantidad total de emisiones globales (en un escenario pre-pandemia), es de unos 35.000 millones de toneladas.² Este volumen de emisiones supone un coste social estimado en 3,5 billones de dólares anuales lo cual ya supone una cantidad mayor al techo de coste que calculó Tol (2002) a comienzos de siglo. Son magnitudes tremendas que justifican una intervención inmediata para corregirlas y que presentan la amenaza de aumentar sensiblemente si se retrasa el momento de la intervención. De Fries *et al.* (2020), en un reciente artículo recopilatorio, ilustran con claridad la necesidad de acometer los cambios de la estructura productiva que permitan detener el cambio climático.

² Fuente: *Carbon Dioxide Information Analysis Centre, CDIAC.*

Atendiendo a este marco conceptual, a continuación presentamos una tabla que recoge los pilares y mecanismos propuestos por la Comisión Europea y describimos su posible aplicación al escenario de Navarra.³

<u>Pilares</u>	<u>Mecanismos de financiación</u>	<u>Mecanismos prácticos</u>	<u>Objetivos</u>
Ayudar a los Estados miembros a recuperarse	Mecanismo de Recuperación y Resiliencia 672,5kM€ (312kM€ subvenciones y 360kM€ préstamos) ⁴ Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa – REACT-UE 47,5kM€ Programas de desarrollo rural 7,5kM€ Mecanismo para una Transición Justa 10kM€	Apoyo a las inversiones y reformas Apoyo a una transición justa	El Pacto Verde Europeo como nueva estrategia de crecimiento (Green Deal)
Relanzar la economía y apoyar la inversión privada	Instrumento de Apoyo a la Solvencia Instrumento de Inversiones Estratégicas Programa InvestEU 5,6kM€	Apoyo a sectores y tecnologías clave Inversión en cadenas de valor clave Apoyo a la solvencia de las empresas viables	Un mercado único más profundo y digital Una recuperación justa e integradora
Aprender de la experiencia de la crisis	Nuevo Programa de Salud RescEU 1,9kM€ Programas de investigación, innovación y acción exterior	Apoyo a programas clave para futuras crisis Apoyo a los socios mundiales	Construcción de una Unión más resiliente

➤ El Pacto Verde Europeo como nueva estrategia de crecimiento⁵

El Pacto Verde viene acompañado de una hoja de ruta de acciones legislativas que la UE tiene previsto poner en marcha a lo largo del bienio 2020-2021.⁶ En

³ Para más información https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response-0/recovery-plan-europe_es

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>

⁵ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf

⁶ "Anexo - Pacto Verde Europeo" (COM(2019)640 final. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_2&format=PDF)

el Anexo 2 hemos clasificado estas acciones en función del impacto que pueden tener en la economía de Navarra dada su estructura, distinguiendo aquellas que tendrían *un impacto potencial crucial*, de los impactos *importantes, moderados* o con *poco impacto* en la comunidad foral. Así de las 47 actuaciones previstas, creemos que las siguientes 6 tendrán un impacto potencialmente crucial en Navarra:

(1) las propuestas legislativas que aspiran a una mayor ambición climática (y en particular las normas en materias de emisiones para vehículos),

(2) la estrategia de integración sectorial inteligente,

(3) la oleada de renovación en el sector de la construcción,

(4) la nueva estrategia industrial de la UE,

(5) la estrategia de la granja a la mesa y

(6) el apoyo a las cadenas de valor que no conlleven deforestación.

Más allá de las acciones legislativas específicas, conviene recordar la ambición del Pacto Verde y sus repercusiones económicas más generales. Porque en realidad hay que interiorizar que la intención de lo acordado por los Ministros de la UE es que los aspectos medioambientales dejen de ser un apéndice prescindible, casi un adorno, para convertirse en la guía que defina la acción económica y política.

Así los principales elementos del Pacto Verde son:

- Integración del clima (mitigación, adaptación y resiliencia): un tercio del gasto total en todos los programas europeos. Todo el gasto de la UE debe ser coherente con los Objetivos del Acuerdo de París y el principio de "no hacer daño" del Pacto Verde Europeo.
- La neutralidad climática exige infraestructuras inteligentes. Fomentar el despliegue de tecnologías e infraestructuras innovadoras, como redes inteligentes, redes de hidrógeno, captura de carbono, nuevas formas de almacenamiento de energía, la construcción de un millón de puntos de recarga para vehículos eléctricos, etc. Algunos activos existentes requerirán mejoras para adaptarse y aumentar su resiliencia al clima. Los Estados miembros deben participar en una "ola de renovación" de edificios públicos y privados. Si bien aumentar las tasas de renovación es un desafío, la renovación reduce las facturas de energía y puede reducir la pobreza energética. También puede impulsar el sector de la construcción y es una oportunidad para apoyar a las PYMEs y los empleos locales.
- Una economía más circular tiene potencial para devolver la producción industrial a Europa, eliminar dependencias del exterior y crear cientos de miles de puestos de trabajo en la extracción de materiales reusados o desechados.⁷ Aunque el plan de acción de economía circular guiará la transición de todos los sectores, serán en particular los sectores intensivos en recursos como el textil, la construcción, la electrónica y los plásticos los más directamente afectados. Promover nuevas formas de

⁷ <https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/>

colaboración con la industria e inversiones estratégicas en cadenas de valor es esencial.⁸

- La estrategia europea de bioeconomía aborda la producción de recursos biológicos renovables y su conversión en productos vitales y bioenergía.
- La estrategia “de la granja a la mesa” ayuda a los agricultores a proporcionar a los europeos unos alimentos asequibles, nutritivos, seguros y sostenibles.⁹ Dado el papel fundamental de las zonas rurales en la transición ecológica, la Comisión propone reforzar el presupuesto para el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.¹⁰ Se darán más pasos en este camino en la futura Política Agraria Común (PAC) que se basará en una arquitectura verde nueva y más ambiciosa alineada con el Pacto Verde.¹¹
- Para apoyar los ecosistemas naturales, la Comisión Europea adoptó recientemente la Estrategia sobre Biodiversidad para 2030, incluyendo una nueva estrategia forestal.¹²
- El Fondo de Transición Justa concederá subvenciones a las regiones para ayudar a los trabajadores a obtener capacidades y competencias para el mercado laboral del futuro y a las PYMEs, empresas emergentes y viveros de empresas, a crear nuevas oportunidades económicas en las regiones.¹³ También apoyará las inversiones en la transición hacia las

⁸ Por ejemplo, para garantizar una cadena de valor de la producción de baterías que sea segura, circular y sostenible, con la que abastecer el creciente mercado de vehículos eléctricos.

⁹ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/farm-fork_es

¹⁰ <http://www.redruralnacional.es/fondo-europeo-agrario-de-desarrollo-rural-feader->

¹¹ https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/sustainability/sustainable-cap_en

¹² https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/eu-biodiversity-strategy-2030_es

¹³ https://ec.europa.eu/regional_policy/es/newsroom/news/2020/01/14-01-2020-financing-the-green-transition-the-european-green-deal-investment-plan-and-just-transition-mechanism

energías limpias, incluyendo inversiones en eficiencia energética en el marco de planes territoriales de transición energética.

➤ Un mercado único más profundo y más digital

La transformación digital es el segundo de los grandes objetivos que se plantean con el programa de inversiones del NGEU. En este caso nos encontramos ante un proceso de avance tecnológico que seguramente se inició en los años 60 con el desarrollo de los microprocesadores y los ordenadores, y que aprovechó la llegada de *Internet* y la revolución en las tecnologías de la información para extenderse a todos los ámbitos de la actividad social. Es importante insistir en que la transición verde y la digitalización están ligadas íntimamente en el plan de reconstrucción europeo. La segunda está supeditada a la primera: no se trata de digitalizarlo todo sin más, se trata de digitalizar aquello donde se puedan obtener ganancias para hacer que la economía funcione de manera más cercana a los objetivos planteados en el Pacto Verde.

La inteligencia artificial, el *Big Data*, la conectividad (5G) y el uso extensivo de la información a tiempo real permiten avances tecnológicos en todos los sectores de la actividad económica, tanto en la producción de bienes como en la realización de servicios. Curiosamente, como decíamos en el párrafo anterior, se establece una estrecha relación entre la transformación ecológica y la digitalización por la ayuda que puede recibir la inversión en I+D y la innovación para acelerar la transformación y hacer que las nuevas tecnologías no contaminantes resulten competitivas.

En este sentido, un artículo recientemente publicado por Balogun *et al.* (2020) argumenta que la digitalización es el factor clave para conseguir un desarrollo sostenible de las ciudades gracias a su potencial para predecir la aparición de fenómenos de clima extremo y para mejorar las características medioambientales en las que se lleva a cabo la actividad económica y social. Los autores ilustran su argumento con la descripción de 9 proyectos de éxito que se basan en la digitalización y el *Big Data* para adaptarse las ciudades a la amenaza que supone el cambio climático.

Así, los principales elementos de lo que la Comisión define como digitalización y sus implicaciones para la economía se resumen a continuación:

- Invertir más en la mejora de la conectividad y en su presencia industrial y tecnológica.¹⁴ Las tecnologías como la inteligencia artificial, la ciberseguridad, los datos y la infraestructura de computación en nube, las redes 5G y 6G, los superordenadores y los ordenadores cuánticos, y las tecnologías de cadena de bloques (*blockchain*) tendrán efectos expansivos y aumentarán la autonomía estratégica de Europa. Las inversiones deberán avanzar en la integración de las redes europeas de energía, transporte y telecomunicaciones.
- Comercio electrónico, servicios digitales y administración electrónica con especial énfasis en las PYMEs (que se encuentran mucho menos digitalizadas que las grandes empresas) que contarán con el apoyo de una red de hasta 240 Polos de Innovación Digital (*Digital Innovation Hubs*, DIH) en todas las regiones de Europa, (potencialmente 10 o 12 en

¹⁴ Connecting Europe Facility <https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility>

España), financiados por subvenciones del programa Europa Digital y de los Fondos Estructurales (50% EU y 50% nacional/regional).¹⁵

- Los datos como motor de innovación y creación de empleo. La directiva de datos abiertos introduce el concepto de datos de alto valor, definidos como aquellos cuya utilización está asociada con importantes beneficios para la sociedad y la economía. Estas incluyen datos de los dominios geoespacial, observación de la Tierra y medio ambiente, meteorológico, estadísticas, empresas y propiedad de la empresa, y movilidad.¹⁶
- La digitalización para el medio ambiente: oportunidades para la monitorización a distancia de la contaminación del aire y del agua, y para optimizar cómo se utilizan la energía y los recursos naturales. Pero a la vez también se deberán tomar medidas para mejorar la eficiencia energética y el rendimiento de la economía circular del sector en sí, desde redes de banda ancha hasta centros de datos y dispositivos TIC. Se evaluará la necesidad de mayor transparencia sobre el impacto ambiental de la electrónica servicios de comunicación, medidas más estrictas al implementar nuevas redes y los beneficios de apoyar esquemas de "devolución" para incentivar a devolver los dispositivos digitales al final de su vida útil (como teléfonos móviles, tabletas y cargadores)
- La digitalización del transporte: movilidad multimodal automatizada y conectada desempeñará un papel cada vez más importante, en conjunto con sistemas inteligentes de gestión del tráfico habilitados por digitalización. Ayudar a desarrollar sistemas inteligentes para la gestión

¹⁵ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-digital-innovation-hubs-digital-europe-programme-0>

¹⁶ Los Estados miembros deben transponer la Directiva (UE) 2019/1024 antes del 16 de julio de 2021.

del tráfico y las soluciones de "movilidad como servicio", a través de sus instrumentos de financiación, como el mecanismo Conectar Europa (CEF, por sus siglas en inglés).¹⁷

- La digitalización del sector agroalimentario: *SmartAgriHubs* una comunidad activa y dinámica que crea conocimiento y experiencia práctica en experimentos de innovación que en última instancia facilitará y difundirá la innovación digital en el dominio agroalimentario.¹⁸
- Salud y cuidado digitales: Acceso seguro e intercambio de datos sanitarios (infraestructura de servicios digitales *eHealth* transfronterizos, interoperabilidad de los registros sanitarios electrónicos existentes en Europa, etc.).¹⁹ *Big Data* en salud para investigación y medicina personalizada: mecanismos de colaboración voluntaria para la investigación en salud y clínica práctica (comenzando con el objetivo "un millón de genomas para 2022", acciones piloto sobre enfermedades raras, enfermedades infecciosas y datos de impacto).
- Plan de acción de educación digital: conectividad de los centros educativos, capacidades de ciencia abierta, mejorar la educación gracias a un mejor análisis de los datos.²⁰
- La nueva "Estrategia de Ciberseguridad" impulsará la cooperación, el conocimiento y la capacidad a nivel de la UE para mantener la seguridad de nuestra infraestructura digital.

¹⁷ <https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/hacia-un-espacio-unico-europeo-de-transporte-por-una-politica-de-transportes-competitiva-y-sostenible>

¹⁸ <https://smartagrihubs.eu/portal/open-call>

¹⁹ https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/ehealth/docs/2018_ehealth_infographic_en.pdf

²⁰ https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/digital-education-action-plan_es

➤ Una recuperación justa e integradora

En paralelo a la transición climática y digital la recuperación económica tiene que continuar la senda de integración de los países de la UE. Es por ello que también esbozamos aquí los principales elementos que acompañarán al programa NGEU aunque se sitúen fuera de su marco de financiación específico. Queda así clara la ambición de la Comisión de que el clima y la digitalización penetren todos los aspectos de la financiación europea.

- *SURE*, el Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia, aportará 100.000 millones de euros para ayudar a trabajadores y empresas. La Comisión Europea tiene la intención de hacer uso de instrumentos similares en el futuro.²¹
- El refuerzo del apoyo al empleo juvenil y el salario mínimo justo ayudan a los trabajadores vulnerables, incluidos los jóvenes, a crear un colchón financiero y a encontrar empleo, formación y educación. Dado que las mujeres están sobrerrepresentadas e infraremuneradas en muchos puestos de trabajo de primera línea, es necesario cerrar la brecha salarial entre hombres y mujeres, en particular a través de medidas de transparencia salarial.
- Para ayudar a los Estados miembros a generar ingresos fiscales, la Comisión Europea intensificará la lucha contra la evasión fiscal. Una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades podría proporcionar a las empresas un código normativo

²¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32020R0672>

único. La simplificación fiscal puede mejorar el entorno empresarial y contribuir al crecimiento económico.

- A medida que Europa se adentre en la senda de la recuperación hacia una economía más verde y digital, la necesidad de mejorar y adaptar las capacidades, los conocimientos y el saber hacer adquirirá cada vez más importancia. La Comisión presentará una Agenda de Capacidades para Europa y un Plan de Acción de Educación Digital.

➤ Construcción de una UE más resiliente

La Comisión también propone medidas que sirvan para paliar algunas de las lecciones aprendidas durante la pandemia, en particular las que tienen que ver con la dependencia de la UE de los mercados exteriores en algunos recursos básicos. Esta estrategia de resiliencia también contiene elementos que pueden ser relevantes para la estrategia inteligente de Navarra. Por ejemplo:

- Una nueva estrategia farmacéutica abordará los riesgos que han quedado al descubierto durante la crisis, como las capacidades de producción de medicamentos en Europa, garantizando así la autonomía estratégica europea y cuya hoja de ruta estará abierta a consulta pública hasta septiembre de 2020.^{22,23}
- Un nuevo plan de acción sobre las materias primas críticas reforzará los mercados cruciales de la movilidad eléctrica, las baterías, las energías renovables, los productos farmacéuticos, la industria aeroespacial, la defensa y las aplicaciones digitales.

²² https://ec.europa.eu/health/human-use/strategy_en

²³ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12421-Pharmaceutical-Strategy-Timely-patient-access-to-affordable-medicines/public-consultation>

- La UE llevará a cabo un examen de la política comercial para garantizar el flujo continuo de bienes y servicios en todo el mundo y reformar la Organización Mundial del Comercio. La UE reforzará su control de las inversiones extranjeras directas y presentará un Libro Blanco sobre un instrumento de subvenciones extranjeras.
- La Comisión reforzará su fondo de reserva *rescEU* para crear una capacidad permanente que permita gestionar todo tipo de crisis, creando para ello infraestructuras de respuesta a emergencias, capacidad de transporte y equipos de personal de asistencia urgente.²⁴

Después de este repaso a las principales propuestas de la Comisión Europea para enfrentar la crisis creada por la pandemia podemos comenzar a discutir sus potenciales efectos sobre la Comunidad Foral de Navarra.

²⁴ https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/resceu_en

3. Navarra en el plan de recuperación y resiliencia de la UE

Son conocidos los datos básicos que definen la posición relativa de Navarra en el contexto de las regiones europeas. En términos macroeconómicos la Comunidad Foral ocupa una posición destacada respecto al conjunto de comunidades autónomas, y se sitúa por encima del promedio de la UE en renta por habitante. Su nivel de desarrollo industrial (más de diez puntos superior a la media española) explica la alta productividad de su economía, el bajo nivel de desempleo y una integración en los mercados internacionales muy elevada. Además, Navarra disfruta de un alto grado de autonomía para la definición de políticas regionales de innovación, con una larga trayectoria histórica que repasaremos, brevemente, a continuación.

Perspectiva histórica

La Comunidad Foral de Navarra quizás sea una de las regiones europeas con una experiencia más longeva en implementar estrategias de desarrollo económico y competitividad. A lo largo de casi seis décadas, esta región autónoma ha desplegado políticas públicas que buscaban la transformación de

la estructura económica del territorio, en las etapas de bonanza y crecimiento (1964-73, 1986-91 y 1994-2007), y la recuperación y adaptación a los nuevos retos, en las fases de crisis y recesión (1974-1984, 1992-93 y 2008-2015). La ventaja comparativa de Navarra fue una capacidad de autogobierno fiscal y administrativo que le permitió diseñar una política industrial propia veinte años antes del advenimiento de la España de las Autonomías y de la entrada en la Comunidad Económica Europea (De la Torre y García-Zúñiga, 2010 y 2013). Esa *path-dependency*, en consecuencia, creó en el largo plazo una ventaja institucional útil para el diseño de estrategias regionales de especialización industrial que permitió el posicionamiento de Navarra en la Europa de las regiones como una historia de éxito.

No obstante, el escenario que abre la crisis de 2020 nos obliga a hacer un balance de esa trayectoria que sirva de reflexión y debate de cómo afrontar los retos de recuperación, resiliencia y consecución del bienestar futuro. En primer lugar, haremos un sucinto repaso a la evolución histórica de ese marco institucional propicio tanto a la innovación y el desarrollo industrial como la identificación de oportunidades de negocio. Y en segundo lugar, planteamos cuáles han sido las fortalezas y debilidades de este esquema de actuación a fin de proponer algunos cambios de calado.

El embrión de la estrategia de desarrollo fue el Programa de Promoción Industrial de Navarra que, entre 1964 y 1974, en base a incentivos fiscales y capital público, consiguió la industrialización del territorio y que germinase el *cluster* de la automoción, comenzando la entrada de capital multinacional. Esta estrategia tuvo continuidad en el complicado contexto de las crisis del

petróleo y de la transición política, primero apostando por un plan de rescate de la fábrica de coches y sus industrias auxiliares y, después diseñando los instrumentos financieros para que el recién creado Gobierno de Navarra (1982) pudiese reforzar el tejido industrial de la región en el contexto de integración europea. En 1984 el gobierno creaba la Sociedad para el Desarrollo de Navarra [Sodena] cuyas funciones han sido (1) la atracción de proyectos empresariales y la inversión en capital riesgo para mejorar la competitividad regional y crear empleo industrial de calidad, y (2) la coordinación (en sus distintas denominaciones a lo largo del tiempo) de la estrategia de innovación tecnológica y empresarial para la competitividad y el crecimiento económico, que involucra a distintos departamentos y direcciones generales del Gobierno foral junto a diversos actores del ámbito empresarial , asociativo, sindical y académico.

Un ejemplo *quasi* virtuoso de la acción combinada entre las instituciones públicas y las empresas privadas es el despliegue de las energías limpias en la comunidad foral. Atentos a las directrices europeas de esos años en materia energética y a la inclusión de las renovables en el Plan Energético Nacional, en 1989 nacía EHN [Energía Hidroeléctrica de Navarra] como una firma de capital mixto (público a través de Sodena, con un 38% del capital, y Caja de Ahorros de Navarra, con un 10%, y privado con el operador eléctrico Iberduero —a través de su filial Fuerzas Eléctricas de Navarra— con un 37% y la sociedad anónima Cementos Portland, ligada al negocio de los grandes saltos en las cuenca del Duero desde 1950, con el 15% restante). La gestión del Programa de Energías Renovables a cargo de Sodena acabó eclosionando, desde 1995, en la creación de un nuevo sector industrial ligado a la energía eólica y que

situó a Navarra como una región de referencia mundial en el desarrollo de las alternativas energéticas a comienzos del siglo XXI. Culminado ese éxito, el Gobierno de Navarra vendió su participación en EHN al grupo Acciona en 2004.

Mientras tanto, el sistema de innovación regional fue desarrollándose y adaptándose a los requerimientos de la Comisión Europea, formulando políticas de I+D+i , con agencias, centros de investigación y universidades, que propiciaron la diversificación especializada y, finalmente, la RIS3 desde 2005 a la actualidad. En sus distintas versiones y con administraciones de distintos signos políticos (y en colaboración estrecha con el sector privado), el gobierno ha desempeñado un papel muy activo en la emergencia y desarrollo de actividades innovadoras. Las prioridades de especialización industrial se han enfocado en la automoción, la industria agroalimentaria, las energías renovables y la salud, con alta presencia de multinacionales. Más recientemente se ha añadido Turismo integral e industria audiovisual como sectores emergentes de ese plan. Es decir, el tipo de estrategia adoptada responde al legado del pasado industrial y la búsqueda de nuevos activos regionales y se ha caracterizado por su continuidad y estabilidad.

Las principales críticas que se han realizado a la estrategia RIS3 de Navarra se refieren al período 2011-2015 (el llamado Plan Moderna). Al igual que en otras regiones europeas, el diagnóstico destaca (1) un exceso de centralización en manos del gobierno regional en la toma de decisiones de promoción económica; (2) la ausencia de colaboración con regiones próximas o lejanas en el diagnóstico de análisis para identificar sinergias y complementariedades; (3) la escasez de “*bottom-up processes*”; (4) la baja captación relativa de fondos

de los programas europeos; (5) la propuesta de un número excesivo de prioridades temáticas (verticales y horizontales); (6) un proceso bien diseñado pero en el que no hubo proyecciones presupuestarias para el desarrollo de acciones ni mecanismos que asegurasen la alineación de las políticas regionales; y (7) la ausencia de un organismo independiente que evalúe y monitorice la estrategia (Aranguren, Navarro y Wilson, 2019).

Con posterioridad se ha realizado una auditoría externa sobre el grado de cumplimiento en Navarra de la metodología prevista por la Comisión Europea respecto a la RIS3 durante el bienio 2016-2017. Realizada por el consorcio Zabala Innovation Consulting y la Universidad de Loyola, se concluye que la estrategia se cumple “claramente”, y destaca las siguientes fortalezas: (1) el diagnóstico de situación es completo y acertado, destacando la colaboración multidisciplinar y participación real público-privada; (2) una estructura de prioridades bien acotada a las características productivas de la región; (3) un sistema de gobernanza y un marco público de instrumentos y medidas de implementación coherente con las exigencias de Bruselas; y (4) “cuenta con un sistema completo y pionero de monitorización”.

Del lado de las debilidades, el informe de evaluación recomienda: (a) un enfoque más “sectorializado”, realizar análisis “micro” y efectuar comparativas con otras regiones europeas; (b) el seguimiento de los resultados de las áreas priorizadas, especialmente de los sectores considerados “apuesta de futuro”, con un seguimiento y respaldo a los clústeres; (c) la necesidad del más “amplio consenso político” para lograr estabilidad; (d) la coordinación entre los Departamentos del Gobierno deberá

ser “por proyectos y no por áreas departamentales”; (e) una profundización de la cooperación con centros de innovación y el fomento de la investigación en las universidades orientada al tejido empresarial; y, finalmente, (f) informar a todo el sistema de gobernanza de la evolución anual de indicadores.

En suma, se han dado pasos en la dirección correcta de la evaluación externa para mejorar la S3. En este sentido destaca la inserción de Navarra en las propuestas del programa *Horizon Europe*. En todo caso, debemos subrayar que es complicado combatir las inercias en las políticas de innovación y que habrá que intensificar ese esfuerzo en los próximos años.

Como ya hemos señalado, el contexto actual debe ser aprovechado para revisar cómo se interrelacionan las instituciones públicas y privadas para canalizar los nuevos proyectos que se puedan financiar con los fondos NGEU. En una fase disruptiva de la economía de mercado hay que plantear acciones que transformen status quo que ha definido la estrategia de innovación y desarrollo industrial de la región. En particular y en la senda de lo planteado por Mariana Mazzucato a distintos gobiernos europeos y americanos esta primavera de 2020, las políticas públicas no deberían consistir exclusivamente en acciones de rescate gubernamental para la recuperación, sino en recuperar y redefinir el papel de las instituciones en la propuesta de una nueva política industrial. Si aceptamos que el Estado es la organización más emprendedora del mercado y la que asume inversiones de mayor riesgo, deberíamos aprovechar el buen posicionamiento y la experiencia de Navarra con algunas transformaciones que incluiremos en las recomendaciones finales.

La coyuntura económica actual

El contexto recesivo global provocado por la pandemia del COVID19 nos hace prever que los posibles efectos de desplazamiento de la inversión pública sobre el consumo y la inversión privados van a ser cuantitativamente pequeños por encontrarnos en una senda monetaria de tipos de interés muy bajos.²⁵ En este sentido, se han publicado varios artículos de investigación empíricos que destacan un aumento en los efectos expansivos del gasto público cuando los tipos de interés están próximos a cero (Christiano *et al.*, 2010; Miyamoto *et al.*, 2018; Amendola *et al.*, 2020). Las causas que explican este aumento en los multiplicadores del gasto es su limitada repercusión al alza en los tipos de interés y la aparición de una expectativa de inflación que favorece la inversión empresarial al reducir los costes de financiación en términos reales.

El efecto que puede tener la puesta en marcha del NGEU para la sostenibilidad de la deuda pública europea y sus garantías de devolución en el plazo y la forma establecidos, dependerá en parte de la posición financiera de los receptores (aquella parte de la deuda que se concede mediante préstamos) y en parte de la situación presupuestaria global de la UE (aquella parte de la deuda que se conceda mediante transferencias). Respecto a este último aspecto, los años recientes de cierta prosperidad económica han permitido reducir el volumen de la deuda pública del conjunto de países de la UE respecto de su PIB desde el 87% en 2014 hasta el 79% en 2019. En este sentido

²⁵ El Anexo III recoge una serie de consideraciones teóricas sobre los efectos del gasto público sobre la actividad económica.

cabe destacar que la contribución a este proceso de consolidación ha sido bastante asimétrica, con países con elevados superávits fiscales (Alemania, Dinamarca, Holanda) mientras que en otros casos se han seguido acumulando déficits presupuestarios sin remisión (Italia, Francia, Reino Unido). Nos gustaría destacar el proceso que Navarra ha llevado a cabo de consolidación fiscal en los últimos años, con superávits recogidos en 2017 (1,2% del PIB), 2018 (0,5% del PIB) y 2019 (0,5%), consiguiendo en solo 3 años reducir su deuda sobre PIB desde el 18,6% hasta el 15,7%. Los mercados crediticios han reconocido estos esfuerzos y los pasivos de Navarra se están financiando a un tipo promedio del 1,6%, un coste inferior en unos 40 puntos básicos al que se financia la deuda española. El último informe de la agencia *Standard & Poor's* concedió una calificación a la deuda de Navarra de "AA-", dos posiciones por encima de la calificación "A" adjudicada a la deuda soberana española. En cualquier caso el riesgo de que el ambicioso plan de inversiones del NGEU genere una crisis de deuda dependerá en buena medida del uso y destino que se den a los fondos, siendo la capacidad o incapacidad de generar riqueza de estas inversiones la que en última instancia determinará la posición de los mercados sobre los riesgos de insolvencia.

La situación financiera actual de las administraciones públicas en Navarra y la consolidación fiscal llevada a cabo en los años recientes le colocan en una posición ventajosa a la hora de solicitar la cuota de participación en el NGEU requerida para llevar a cabo un ambicioso programa de inversiones públicas que permitan cumplir con los objetivos establecidos por la UE.

La implementación del NGEU en Navarra

El Gobierno de Navarra ha definido una serie de retos propuestos para el desarrollo de una estrategia de especialización inteligente (S3) dentro del Plan Reactivar Navarra (2020-2023). Con carácter general, observamos un elevado grado de alineamiento entre los objetivos de desarrollo socioeconómico diseñados por el Gobierno de Navarra y las directrices que marca la UE para la puesta en marcha del NGEU. En este sentido, como ya se ha resaltado en este informe, Navarra tiene una experiencia acumulada en el sector de energías renovables (que surgió como iniciativa del sector público) que le concede una cierta ventaja comparativa en el posicionamiento de mercado. Se cuenta además con la Agenda para el desarrollo de la economía circular en Navarra 2030 (ECNA 2030) que entre sus principales instrumentos incluye la Hoja de ruta del Cambio Climático, el Plan de Residuos 2017-2027 y la Ley Foral de Residuos y su Fiscalidad. Por el lado de la digitalización, Navarra lanzó su primera Agenda Digital²⁶ en el año 2013 y en 2016 concretó el Plan Director de Banda Ancha 2021²⁷, haciendo que los hogares navarros presenten hoy un porcentaje superior a la media nacional en lo que se refiere al equipamiento informático y telecomunicaciones (disposición de ordenador, teléfono fijo, teléfono móvil, conexión a Internet y conexión de banda ancha).²⁸ Todas estas iniciativas se encuadran dentro de los objetivos

²⁶ Agenda Digital 2013-2016, disponible en: <https://docplayer.es/7083686-Agenda-digital-de-navarra-2013-2016-adn-13-16-por-una-navarra-plenamente-integrada-en-la-sociedad-de-la-informacion.html>

²⁷ Plan Director de Banda Ancha 2021, disponible en <https://gobiernoabierto.navarra.es/es/participacion/procesos/plan-director-banda-ancha-navarra-2021>

²⁸ NaStat (2019) 'Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares. Comunidad Foral de Navarra'. Disponible en: http://administracionelectronica.navarra.es/GN.InstitutoEstadistica.Web/DescargaFichero.aspx?Fichero=\web\noticias\esi_hogares_nastat.pdf

planteados por la UE. Además, a través del Plan de Acción Europeo se canalizan hacia el tejido productivo navarro las iniciativas de colaboración europeas.²⁹

No obstante, creemos que la propuesta de los equipos de trabajo del S3 puede ser perfeccionada y concretada para alinearse mejor con la identificación de objetivos y estrategias que marca el NGEU. Los criterios que hemos aplicado para acometer esta selección son:

- i) adecuación de los retos con los principios que inspiran la puesta en marcha del NGEU recogidos en el apartado 2 de este estudio
- ii) potencial de rendimiento económico y social a largo plazo por la existencia de ventajas comparativas
- iii) identificación de actividades económicas específicas
- iv) coherencia con las recomendaciones que recientemente han expuesto prestigiosos economistas:

- Sachs *et al.* (2019) definen seis transformaciones a realizar para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SDG, por sus siglas en inglés) y el Acuerdo de París sobre el cambio climático. De las seis transformaciones, cinco de ellas tienen una vinculación directa con los objetivos de la MRR y con nuestra selección de retos sectoriales para Navarra: salud, bienestar y demografía; descarbonización de la energía e industria sostenible; alimentos, terrenos, agua y océanos sostenibles; ciudades y comunidades sostenibles; y revolución digital para un desarrollo sostenible.

²⁹ <http://www.forosnavarra-europa.eu/>

- Hepburn *et al.* (2020) en un artículo que plantea estrategias para utilizar programas de ayuda financiera para una reconstrucción de las economías post COVID19 orientadas a los desafíos del cambio climático.³⁰ Este trabajo, firmado, entre otros notables economistas, por el ganador del premio Nobel de Economía en 2001, Joseph Stiglitz, muestra los resultados de una encuesta efectuada a un panel de 231 expertos que identifican un conjunto de políticas de alto potencial tanto por sus efectos multiplicadores para la actividad económica como por su impacto a la hora de mitigar el cambio climático. Las respuestas de los expertos coinciden en recomendar la inversión pública en: infraestructuras físicas limpias, certificación de eficiencia energética en la construcción de edificios, educación y formación específica para reducir el desempleo provocado por el COVID19, capital natural para la regeneración y resiliencia de los ecosistemas, e I+D orientado a sistemas de producción no contaminantes.

De acuerdo a los criterios descritos, la lista de proyectos de inversión pública en Navarra, financiados por el NGEU, debe contener las siguientes propuestas:

- Polo de Innovación Digital
- Eficiencia energética en edificios, fábricas e infraestructuras
- Vehículo eléctrico, autónomo y conectado
- Energías renovables y bioeconomía

³⁰ El periódico “The Guardian” publicó el 4 de agosto la noticia de un manifiesto de 100 economistas que apoyan las medidas propuestas por Hepburn *et al.* (2020).

- Investigación biomédica y biotecnológica
- Industria agroalimentaria sostenible
- Turismo rural respetuoso con el medioambiente
- Innovación en sistemas de reciclaje y gestión de residuos

Como se puede observar, muchos de estos proyectos de inversión pueden identificarse con los retos recogidos en la propuesta de trabajo del S3.

Además de la indudable relevancia de la selección de sectores de actividad estratégicos vinculados al NGEU para la recuperación económica de Navarra tras la crisis provocada por el coronavirus, creemos conveniente presentar una serie de directrices de gestión para garantizar que la asignación de la financiación pública es, como no podía ser de otra manera, respetuosa con los principios de eficiencia e igualdad de oportunidades. A esta cuestión dedicamos el siguiente subapartado.

Estrategias de asignación de fondos públicos a proyectos de inversión

El diseño correcto de los procesos para la asignación de fondos públicos destinados a proyectos de inversión es un elemento clave. El Instrumento de Apoyo Técnico que la Comisión Europea aprobó crear en 2020 (ver Anexo 4) puede resultar un mecanismo de gran utilidad para la gestión del programa NGEU en Navarra. Además de recurrir al Instrumento de Apoyo Técnico en

tiempo y forma, nuestras recomendaciones de gestión del NGEU para ser aplicadas en Navarra o en cualquier otra región, son las siguientes:³¹

- La entidad pública receptora de los fondos debe asumir la responsabilidad de seleccionar los proyectos adjudicatarios de acuerdo a criterios de eficiencia, sostenibilidad y adecuación a los objetivos del NGEU.
- Búsqueda de un equilibrio entre competencia en la selección de proyectos y cooperación para la consecución de un objetivo común.
- Todos los procesos deben ser transparentes y garantes de la igualdad de oportunidades.
- Las propuestas de proyectos de inversión deben incluir, obligatoriamente, información detallada sobre el plan de actividad, el presupuesto de gastos, los objetivos previstos de rendimiento social (con un retorno social mínimo superior al coste de la financiación) y el cronograma de ejecución del proyecto.
- La entidad pública receptora de los fondos debe llevar a cabo un seguimiento de los resultados observados con la ejecución de los proyectos y diseñar mecanismos de respuesta en el caso de observar desviaciones respecto de las previsiones establecidas. Estos mecanismos exigirán un “Plan de mejora” si las desviaciones son subsanables o reclamar una finalización del proyecto en el caso de entenderse que no va a ser posible alcanzar el retorno social mínimo. Incluso podría reclamarse una devolución de los fondos concedidos

³¹ Los documentos de Misch y Wolff (2008) y JICA (2018) pueden servir de consulta sobre programas de referencia comparativa para conocer procesos de gestión de proyectos de inversión con financiación publicada promovidos, respectivamente, en Alemania y Japón. En el primer caso el texto incluye un desarrollo teórico de cierto interés mientras que en el segundo caso se sigue un enfoque mucho más práctico y aplicado.

en el caso de un incumplimiento flagrante de los objetivos comprometidos.

- Establecer los siguientes órdenes de prioridad respecto a la tipología de las inversiones a financiar:
 - Proyectos de I+D e innovación propuestos por empresas y emprendedores. La mejora tecnológica es el germen del progreso económico al aportar valor añadido genuino. La estrategia de liderar la innovación frente a la de la copia o imitación del avance tecnológico proporciona una mayor rentabilidad y crecimiento económico a largo plazo (Barro y Sala-i-Martin, 2009, capítulo 8). Apostar por lo nuevo.
 - Proyectos de capital propio de Navarra. En el caso de recibir solicitudes de financiación para planes de inversión de empresas con capital extranjero, se recomienda establecer mecanismos de participación del financiador en el uso y la distribución de los resultados alcanzados con el proyecto.
 - Proyectos que aporten sinergias y colaboraciones, tanto horizontal como verticalmente, con otras empresas regionales, nacionales o europeas, fomentando la cooperación entre receptores en la búsqueda del objetivo común.

4. Estrategias de financiación

El encaje del Plan Reactivar Navarra - Suspertu (2020-2023) en NGEU puede tener grandes consecuencias para las necesidades de financiación de Navarra. Una vez analizadas las estrategias a seguir en la creación de nuevos activos financieros que generen riqueza, resulta muy conveniente, desde la otra parte del balance (el lado del pasivo), lanzar varias preguntas e intentar darles una respuesta:

- ¿De cuánta financiación estaríamos hablando en el caso de Navarra? ¿Qué parte serían ayudas a fondo perdido y cuanto en préstamos?
- ¿Cómo se van a devolver estos fondos no reembolsables? ¿Quién paga en última instancia estas transferencias?
- ¿Serán los préstamos más baratos que las fuentes propias de financiación a las que pueda acceder Navarra?

Los siguientes subapartados tratarán de vislumbrar respuestas a estas preguntas y propondrán una estrategia de financiación adecuada para Navarra.

Cuantía asignada a Navarra

El plan de recuperación europeo se basa en dos pilares: el presupuesto plurianual para el periodo 2021-2027, que estará dotado con 1,074 billones de euros, y el NGEU que contará con 750.000 millones de euros para conceder ayudas a los Veintisiete entre 2021 y 2023.

El reparto del NGEU se dividirá en dos franjas: el 70 % del dinero se comprometerá entre 2021 y 2022 y el 30 % restante hasta el final de 2023. La primera franja se repartirá entre los países teniendo en cuenta la población, el PIB y el nivel de paro entre 2015 y 2019 de cada Estado, siguiendo así la clave de reparto propuesta por la Comisión Europea.³² De acuerdo a esta clave, estas tres proporciones se multiplican entre sí. Eso significa que la proporción de población establece la proporción de población del país en la población de la UE; luego, esa proporción se multiplica por proporciones que están en el entorno de uno (con algunos límites como, por ejemplo, un límite de 0,75 en la tasa de desempleo para los países de ingresos más altos). La segunda asignación se calculará en 2022, reemplazando el indicador del paro por la caída registrada en el PIB acumulada en 2020 y 2021.

³² Voces críticas (como, por ejemplo, la de Zsolt Darvas) se preguntan por qué un mecanismo cuyo objetivo es una recuperación económica rápida y sólida utiliza datos obsoletos de 2015-2019.

De los 750.000 millones de euros del programa NGEU, 360.000 millones corresponden a préstamos y 390.000 millones son transferencias. De esta cantidad total, a España le corresponden 140.000 millones (11% del PIB nacional), de los cuales 72.700 millones serán ayudas directas (transferencias, o *grants* en inglés). El resto, si se utiliza, será en forma de préstamos. Como ya se dijo al principio de este informe, la mayor parte del dinero se repartirá mediante el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), que contará con 672.500 millones de los cuales 312.500 en transferencias. Del MRR, España recibirá 59.000 millones en transferencias. Por otro lado, *ReactEU* movilizará 47.500 millones de euros, de los que a España le corresponden algo más de 12.000 millones de euros.

Utilizando la metodología de la Comisión Europea, Zsolt Darvas (2020a), economista del *Brussels European and Global Economics Laboratory* (Bruegel), presenta los cálculos para la asignación de transferencias que recogen el total asignado a España (71.280 millones de euros, próximos a los 72.700 millones de euros que oficialmente se han concedido) como la suma de las cantidades a percibir por el MRR y *ReactEU*:

Transferencias totales previstas (selección de países UE)

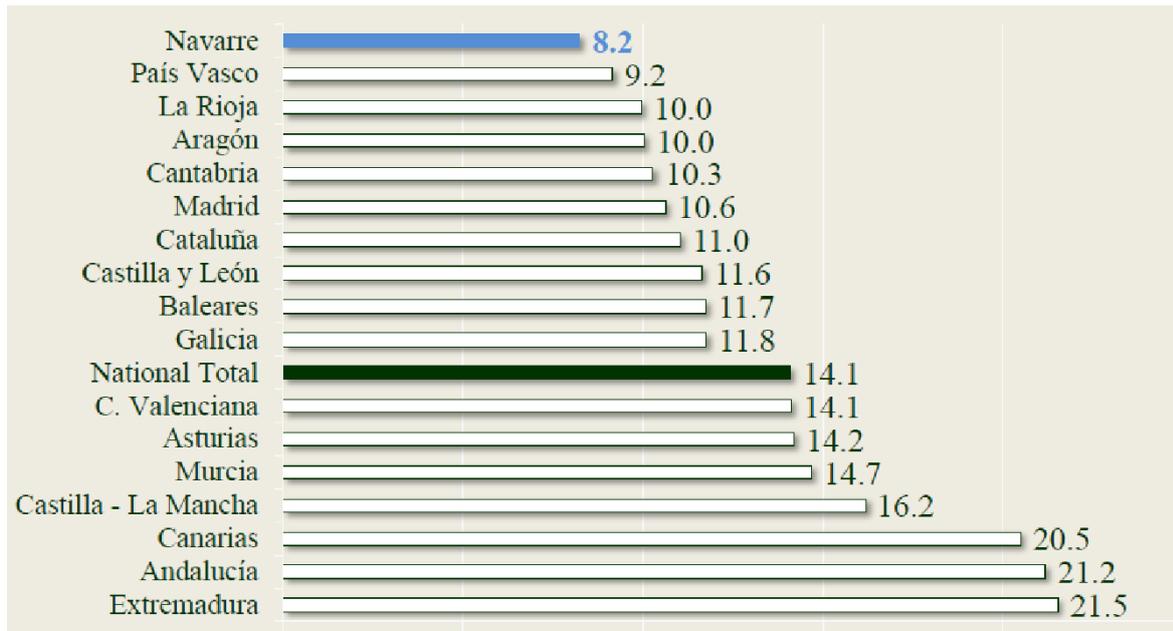
	Miles de millones
Austria	3.17
Belgium	4.99
Cyprus	1
Finland	2.4
France	50.66
Germany	47.18
Greece	16.69
Ireland	1.53
Italy	84.86
Luxembourg	0.26
Netherlands	6.43
Portugal	11.54
Spain	71.28

Source: Bruegel

Esta asignación se ha calculado con la revisión entre otoño de 2019 y primavera de 2020 de los datos previstos de crecimiento económico con los que trabaja la Comisión Europea. ¿Le correspondería a Navarra un nivel más o menos elevado de ayudas si el gobierno español siguiese esas mismas claves a la hora de establecer un reparto entre comunidades autónomas? Desde el punto de vista de la renta per cápita (una de las más altas de España), Navarra no se beneficiaría por encima de la media nacional.

Tampoco desde el punto de vista del desempleo Navarra parece estar en una situación que le permita argumentar que requiere más fondos que la media. La Figura 1 presenta datos del INEM sobre el paro en las comunidades autónomas españolas. La tasa de paro en Navarra es del 8,2%, la más baja entre todas las comunidades (superior a la media de la zona Euro, un 7,3%).

Figura 1. Tasa de desempleo de las CCAA (INEM, 2019)



De acuerdo a un documento la Comisión Europea (European Commission, 2020), la metodología a aplicar para el cálculo de las cuantías máximas de las transferencias a conceder a cada Estado miembro de la UE dependerá de 3 variables: la población, la inversa del PIB per cápita con respecto de la media y la tasa de desempleo con respecto de la media.³³ En un ejercicio de simulación (utilizando datos recientes de PIB per cápita y desempleo autonómicos, y sin pretender darle un valor predictivo), hemos replicado la fórmula de la Comisión Europea para un posible reparto de la ayuda que recibiría España entre sus Comunidades Autónomas. El Anexo 5 de este informe recoge los resultados obtenidos. Aplicando estos criterios, la cantidad de transferencias

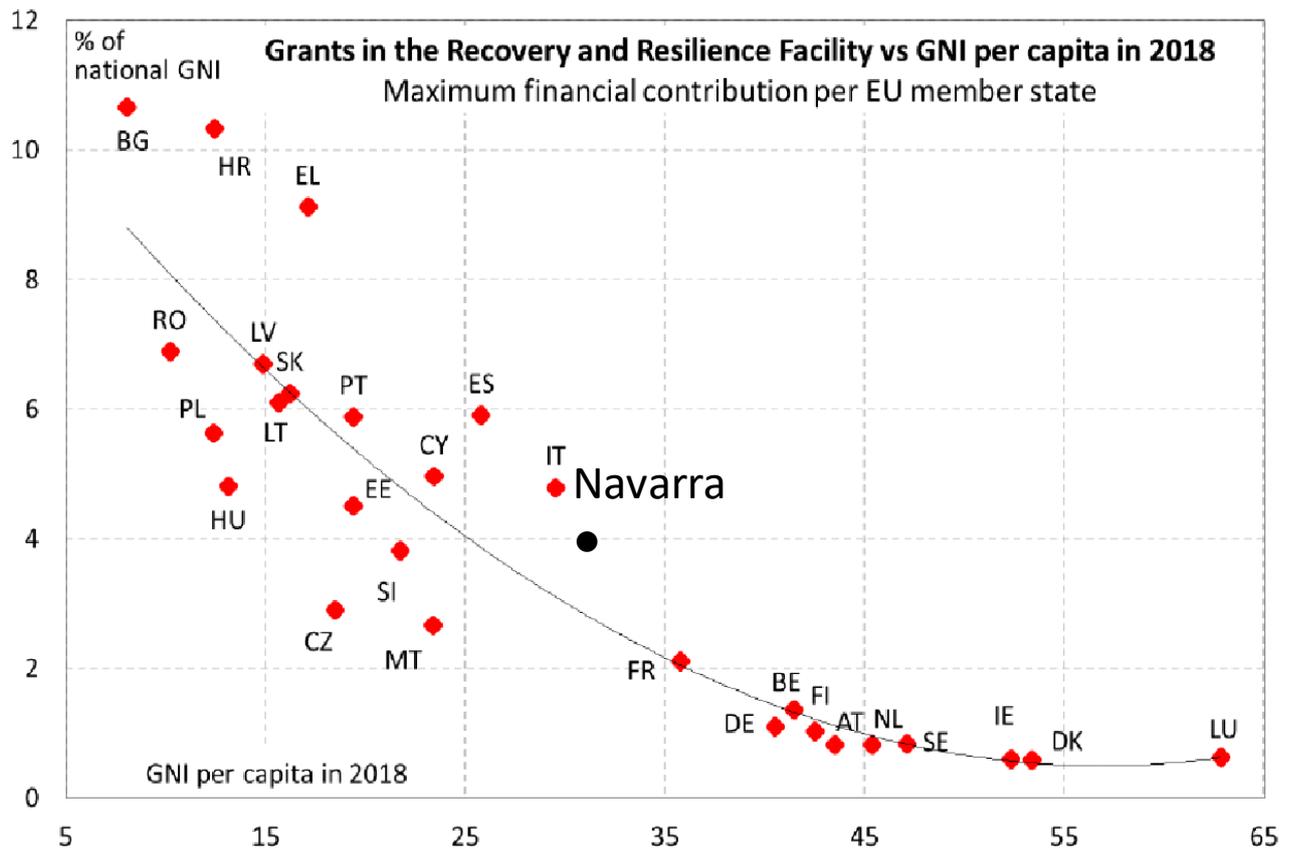
³³ La fórmula que plantea aplicar la Comisión Europea (2020) establece unos factores de corrección en los pesos empleados, con un máximo de 1,5 en el que proviene de las desviaciones del PIB per cápita sobre la media europea y de un mínimo de 0,75 en el que proviene de las desviaciones de la tasa de desempleo sobre la media europea (este último sólo para los países con renta per cápita por encima de la media).

europas que recibiría Navarra sería de 427 millones de euros (un 2% de su PIB anual).³⁴

Para contrastar el resultado anterior con otros posibles criterios, la Figura 2 presenta la renta bruta disponible de acuerdo a la metodología de Codogno (2020), basada exclusivamente en un criterio que relaciona inversamente la renta per cápita y las transferencias a recibir. Para ello se ha insertado la posición de Navarra en la Figura 2, como una región europea, considerando que su PIB per cápita en 2018 fue de 31.389 euros, de acuerdo a los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE). La posición relativa del PIB per cápita sitúa a Navarra entre Italia y Francia, y por delante de España (a su derecha en la Figura 2 al medirse el PIB per cápita en el eje de abscisas). Con esta extrapolación, Navarra recibiría en torno al 4% de su PIB en transferencias, unos 853 millones de euros.

Figura 2. Transferencias (% PIB) versus renta per cápita (en 2018)

³⁴ Si no se llegara a aplicar la corrección de peso mínimo para la contribución de la tasa de desempleo de Navarra al cálculo de la cuantía a recibir, el valor de la misma sería incluso inferior, quedando en 418,6 millones de euros.



Como se puede comprobar esta es una cuantía que duplica a la que hemos estimado con la metodología de la Comisión Europea. Estas grandes diferencias de cálculo muestran lo sensible que puede llegar a ser el resultado del reparto al criterio finalmente elegido.

Con lo que respecta al segundo tramo de desembolsos, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) presentó recientemente su estimación del PIB de las comunidades autónomas para el segundo trimestre de 2020. El mapa en la Figura 3 presenta las fuertes caídas en la actividad en tasa interanual como consecuencia de los efectos del COVID19. A pesar de la menor dependencia de Navarra del sector servicios, la caída del PIB en el

Center de la Comisión Europea, según las cuales Navarra no sufriría una recesión más alta que la media de la Unión.

Las cifras podrían indicar que, al menos en lo que respecta al segundo tramo de la ayuda, siempre que la recuperación de la producción en los próximos trimestres no sea más rápida que en otras regiones, Navarra podría ser un beneficiario más significativo si España decide aplicar el mismo baremo a las Comunidades Autónomas. Sin embargo, como señaló recientemente el profesor Codogno, existe mucha incertidumbre sobre estas cantidades. Por ejemplo, el 30% de las subvenciones se asignarán en función de la "pérdida del PIB real" en 2020-21. Pero, ¿qué significa real? ¿En euros constantes? Estas incertidumbres quedan pendientes de resolución.

La financiación de las ayudas no reembolsables

Otra pregunta pertinente sobre el MRR es cómo se financiará en última instancia la considerable suma que la Comisión Europea tomará prestada en los mercados y otorgará en forma de transferencias. Esos 390.000 millones de euros parece que serán reembolsados colectivamente por la Unión Europea utilizando su presupuesto, que está financiado por los propios países miembros.³⁵

³⁵ El artículo 125 del "Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea" impide que la UE conceda financiación directa a los países miembros. Sin embargo, parece que este escollo legal está salvado porque la Comisión Europea publicó en el mes de junio un documento en el que proporciona base jurídica para hacer compatible la concesión de ayudas no reembolsables (*grants*) con el texto del mencionado artículo. El documento de soporte jurídico puede consultarse en:
<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Liiteasiakirja/Documents/EDK-2020-AK-310708.pdf>

El plan original (evitando una financiación directa de la Unión Europea a un país miembro) era que los nuevos impuestos ecológicos y digitales, cobrados en todo el bloque, fluirían a las arcas colectivas de la UE y servirían para pagar los préstamos. Sin embargo, todo lo que el Consejo de la UE acordó este mes de julio fue un nuevo impuesto sobre los residuos plásticos. Hay compromisos de considerar recursos adicionales, como un impuesto al carbono y un impuesto digital, pero hasta que no se acuerden no se puede contar con ellos para financiar nada en este momento. Además, como el fondo se negoció junto con el presupuesto de siete años, los Países Bajos, Austria, Suecia, Dinamarca y Alemania recibieron descuentos en sus contribuciones presupuestarias a la UE.

Todo esto implica que la parte de las transferencias que efectivamente no vendrá devuelta (vía contribuciones al presupuesto de la UE) será en cualquier caso menor de 72.700 millones de euros y, si no se llega a acuerdos sobre nuevos impuestos comunitarios, podría ser significativamente menor.

Cabría matizar que, tal y como expone Zsolt Darvas (2020b), en otro blog para Bruegel, no es posible calcular la "contribución neta" de cada país (identificar ganadores y perdedores), porque para estimar la contribución neta hace falta tener previsiones del PIB para cada país de la UE hasta 2058. Pero no hay números fiables. Además, dado el efecto multiplicador de estas medidas, no se trata de un juego de suma cero. Un impacto económico positivo menor a largo plazo sería suficiente para que la propuesta beneficie a todos los países de la UE, incluso a aquellos que reciban relativamente pequeñas cantidades.

En cualquier caso, nuestras previsiones son las siguientes:

- Asumiendo que las zonas más ricas contribuirán más en ausencia de otros fondos comunitarios, es posible que la transferencia neta para Navarra sea significativamente menor que el número bruto.
- Cualquier financiación recibida en forma de transferencias brutas no aumentará la deuda pública.

La alternativa entre préstamos europeos y fuentes propias de financiación

Para un número de países, entre los que se incluye España, el coste de financiación de los préstamos a través de bonos de la Unión Europea, reportaría una reducción con respecto al coste de financiación que puede obtener el Tesoro emitiendo en los mercados a un vencimiento similar. El *spread* del bono español a 10 años con respecto a Alemania oscila en torno a 170 puntos básicos (1,7 puntos porcentuales).

Pero el coste de financiación alemán no es el coste de financiación de la Unión Europea. Este último es más alto. Algunos analistas, como Zolt Davras, aproximan el coste de financiación del MRR usando el tipo de financiación del Mecanismo de Estabilidad Europeo (MEDE) y del Banco Europeo de Inversiones. En nuestra opinión, este no es el *benchmarking* adecuado. En 2011/2012, la Unión Europea financió, emitiendo bonos, parte de los préstamos que Portugal e Irlanda recibieron durante la anterior crisis. Esos bonos tienen idéntico emisor que los bonos que financiarán el MRR. De acuerdo a los números de la propia Comisión Europea, el coste de financiación de la UE está casi 50 puntos básicos por encima del coste de financiación del

MEDE. Esto se debe principalmente al coste a asumir por la menor liquidez y la falta de una curva de vencimientos bien definida. Estos problemas no se solucionarían con el plan de emisión a largo plazo de la comisión, y para el que la demanda puede ser más escasa. La siguiente tabla y la Figura 4 ponen algunos números sobre estas ideas.

Bonos emitidos por la UE recientemente

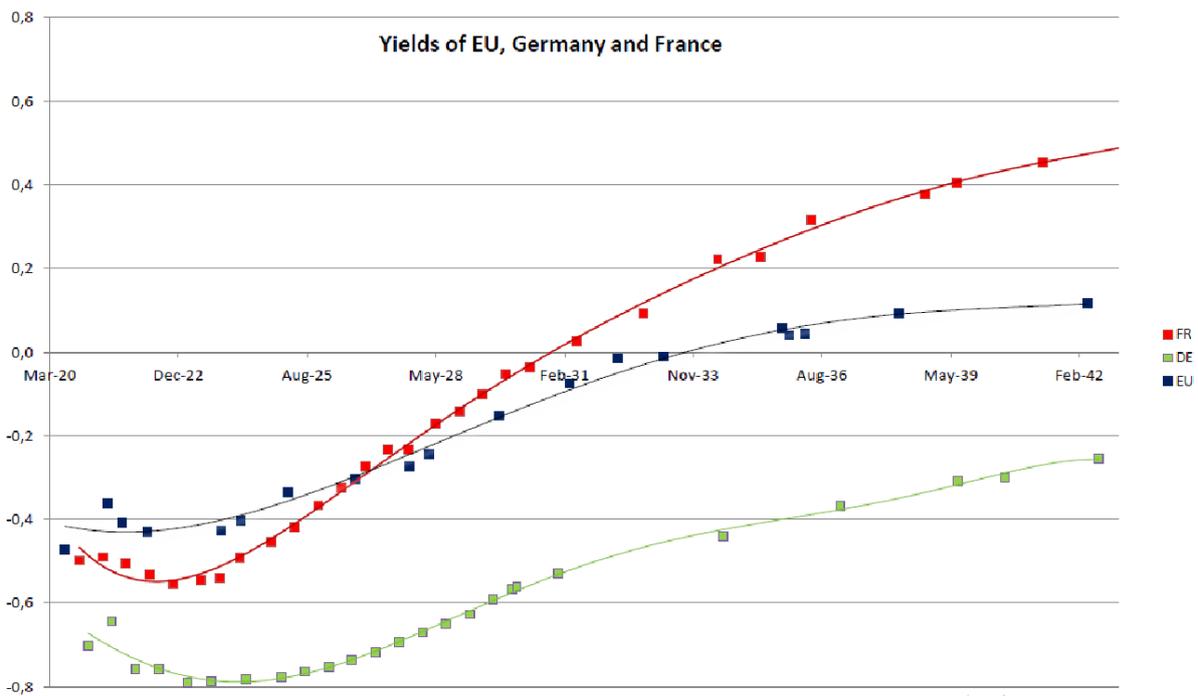
Coupon & maturity	Payment date	Exact maturity	Amount (€)	Spread vs. mid swap (bps)	
				at issuance	current*
EU 0.250% 07/2020	22-07-2015	04-07-2020	600,000,000	-20	-7
EU 3.500% 06/2021	31-05-2011	04-06-2021	4,750,000,000	+14	-27
EU 2.750% 09/2021	21-09-2011	21-09-2021	5,000,000,000	+20	-20
EU 2.750% 04/2022	04-05-2012	04-04-2022	2,700,000,000	+56	-14
EU 0.625% 11/2023	01-10-2015	04-11-2023	3,500,000,000	-12 / -15**	-10
EU 1.875% 04/2024	25-03-2014	04-04-2024	3,200,000,000	+9 / +6 / +3**	-8
EU 0.500% 04/2025	06-02-2018	04-04-2025	2,400,000,000	-23	-2
EU 3.000% 09/2026	29-09-2011	04-09-2026	4,000,000,000	+40	-2
EU 2.500% 11/2027	30-10-2012	04-11-2027	3,000,000,000	+36	-1
EU 2.875% 04/2028	03-07-2012	04-04-2028	2,300,000,000	+68	+1
EU 1.375% 10/2029	12-11-2014	04-10-2029	2,245,000,000	+3 / +2 / -5**	+4
EU 0.750% 04/2031	13-04-2016	04-04-2031	3,160,000,000	+2 / -12 / -26**	+7
EU 3.375% 04/2032	05-03-2012	04-04-2032	3,000,000,000	+78	+10
EU 1.250% 04/2033	06-03-2018	04-04-2033	2,615,000,000	-17 / -14 / -5**	+8
EU 1.500% 10/2035	22-09-2015	04-10-2035	2,000,000,000	+4	+9
EU 0.50% 12/2035	03-07-2019	04-12-2035	250,000,000	-6	+7
EU 1.125% 04/2036	15-03-2016	04-04-2036	1,000,000,000	+8	+7
EU 3.375% 04/2038	24-04-2012	04-04-2038	1,800,000,000	+87	+11
EU 3.750% 04/2042	16-01-2012	04-04-2042	3,000,000,000	+125	+13

El bono europeo con vencimiento en 2031 tiene una vida pendiente de algo más de diez años, y el que vence en 2038 de casi 20 años. Ninguno de los dos *spreads* está claramente debajo de cero, y por tanto lejos del tipo de interés del bono alemán.

La misma conclusión se alcanza comparando las curvas de rendimientos de la Figura 4. Los datos, provenientes de *Bloomberg* y extraídos en marzo 2020, muestran que las emisiones a más de diez años tendrían *yields* positivos y un

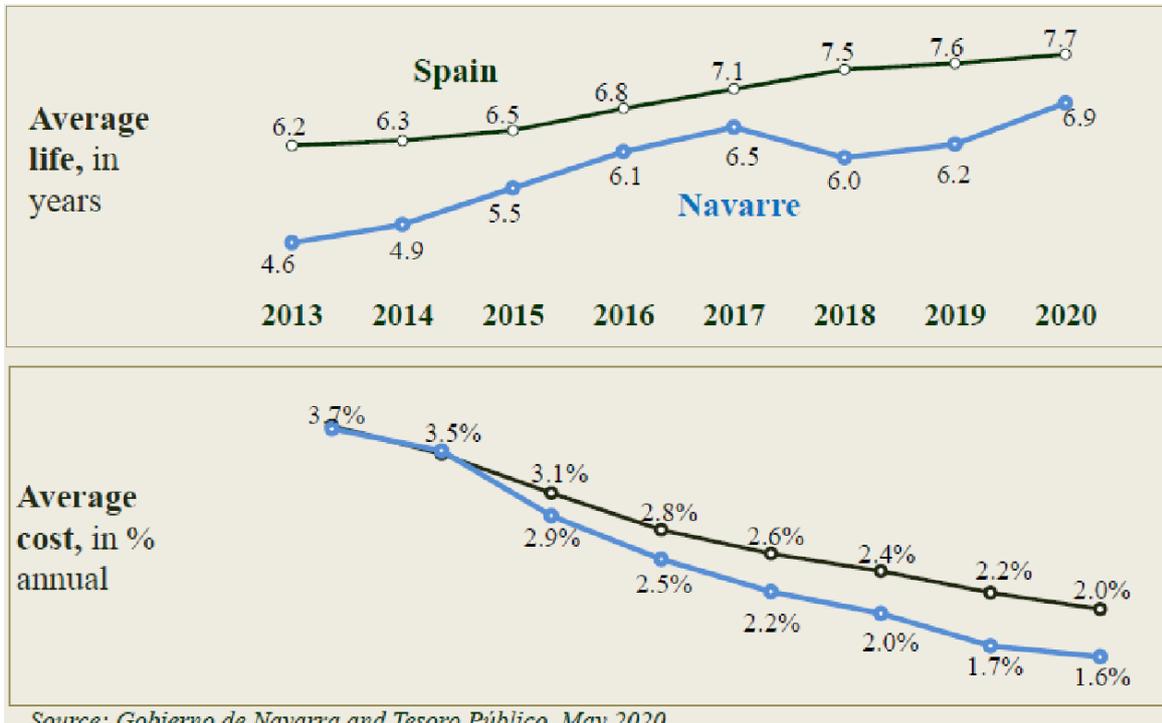
spread respecto a Alemania de unos 40 puntos básicos. Lo cual implicaría un coste positivo una vez se añada los costes fijos de la operación (10 puntos básicos en el caso del MEDE).

Figura 4. Curvas de rendimientos de la Unión Europea, Francia y Alemania



Si a esto se añade el hecho de que Navarra, apoyada por una situación fiscal y económica más saneada (que se refleja en un mayor *rating* crediticio como ya se ha expuesto con anterioridad), se financia a unos tipos casi 50 puntos básicos más bajos que el Tesoro español (véase Figura 5), la conveniencia para Navarra de pedir préstamos del MRR por motivos de ahorro de intereses es menos evidente.

Figura 5. Coste de financiación (2013-2020): Navarra versus España



Además del diferencial en el coste hay que tener en cuenta una posible necesidad de financiación adicional. Aunque el MRR implique un importante desembolso de fondos en forma de transferencias, es muy posible que dichos fondos no sean suficientes para acometer todos planes diseñados por el Gobierno de Navarra. Esto implicaría que parte de la financiación del plan debería provenir de los propios recursos financieros de Navarra. Esto, que a primera vista podría parecer una limitación, puede también ser visto como una oportunidad.

El Gobierno de Navarra podría considerar que parte de su propuesta incorpore un plan de cofinanciación con Europa. Esto, además de permitir una mejor

planificación, sin restricciones derivadas de los límites inciertos que la ayuda tendrá, permitiría señalar un alto grado de implicación de los gestores públicos en los planes (*skin on the game*), lo cual ayudaría a vencer la resistencia a la concesión de ayudas que han mostrado (con legítimos argumentos) los países denominados “frugales” (Países bajos, Austria, Suecia, Dinamarca y Finlandia).

Si, además, esta financiación propia se llevase a cabo mediante la emisión de deuda ESG, “*Environmental, Social and Governance*”, (en lo que Navarra ya es pionera), no solo se estaría involucrando al sector privado (tal y como solicita el Pacto Verde Europeo), sino que estaría desarrollando un *pasivo verde* para financiar un *activo verde*. Esta visión holística de activos y pasivos podría dar aún mayor solidez a las peticiones de Navarra.

Navarra debutó en abril de 2019 en el mercado de la financiación sostenible (ESG), donde la base inversora es más estable y está menos guiada por consideraciones de rentabilidad, con un bono de 50 millones de euros colocado, con el asesoramiento de BBVA, a un solo inversor alemán, según el propio emisor. Esta emisión fue seguida por otra de 75 millones en mayo de 2020. Navarra se convertía así, tras País Vasco y Comunidad de Madrid, en la tercera comunidad del Estado en incorporarse al mercado financiero sostenible. De acuerdo al Observatorio Nacional de finanzas Sostenibles, el Marco de Financiación Sostenible de Navarra agrupaban 13 categorías de proyectos elegibles para recibir fondos, entre ellos, la vivienda accesible, energías renovables, transporte limpio, prevención y control de la contaminación, gestión sostenible del agua y de las aguas residuales, eficiencia

energética, gestión ambientalmente sostenible de los recursos naturales, y adaptación al cambio climático.

Cabe destacar que, de acuerdo a datos del Gobierno de Navarra, el 20% de las necesidades financiación de 2019 y el 33% de las de 2020 (hasta la fecha), se han cubierto utilizando instrumentos verdes. Esta cifra pone a la comunidad de Navarra como una de las regiones líderes en el uso de financiación ESG, algo en lo que se podría profundizar aprovechando que los proyectos financiados por el MRR están orientados a construir una economía más sostenible.

En conclusión, nuestra sugerencia es una estrategia de co-financiación del MRR y los mercados ESG como una forma de:

- (i) garantizar el buen desempeño e involucrar al sector privado a través de la financiación
- (ii) generar un pasivo verde que acompañe a los activos verdes

Recomendaciones finales

El epílogo de este informe lo constituye un conjunto de sugerencias y recomendaciones, ordenadas en cuatro bloques de actuación, que pueden ser de utilidad para la aplicación del NGEU en Navarra:

I Estrategias de actuación general:

I.1 las decisiones de planificación e inversión económica para la modernización de la estructura económica de Navarra han de ser consistentes con el Pacto Verde y/o los procesos de innovación digital de la Unión Europea

I.2 El capital público debe permanecer de manera simbiótica con el capital privado en empresas que han prosperado con el soporte gubernamental (financiero y regulatorio).

I.3 Las regiones deben competir entre sí, pero asimismo deben buscar alianzas de colaboración para compartir diagnósticos y desarrollar proyectos conjuntos que posibiliten la consecución de economías de escala y aglomeración.

I.4 Desatender las inercias que respondan a grupos de interés.

I.5 Incentivar los proyectos más dinámicos e innovadores y que mejor se alineen con los requerimientos de las instituciones europeas.

II Estrategias de gestión:

II.1 Asumir la responsabilidad de seleccionar proyectos de acuerdo a criterios de eficiencia y sostenibilidad.

II.2 Equilibrio entre competencia en la selección de proyectos y cooperación para la consecución de un objetivo común.

II.3 Transparencia y garantías para la igualdad de oportunidades.

II.4 Recurrir al Instrumento de Apoyo Técnico en plazo y forma

II.5 Valorar las propuestas de proyectos de inversión a partir de la información detallada sobre el plan de actividad, el presupuesto de gastos, los objetivos previstos de rendimiento social (con un retorno social mínimo superior al coste de la financiación) y el cronograma de ejecución del proyecto.

II.6 Seguimiento de los resultados observados con la ejecución de los proyectos con mecanismos de respuesta en el caso de observar desviaciones respecto de las previsiones establecidas.

II.7 Priorizar proyectos de I+D e innovación, con capital propio de Navarra y que sean generadores de sinergias y colaboraciones.

III Estrategias específicas de actuación (retos sectoriales)

Se recomienda la apuesta por la financiación pública de proyectos de inversión en los siguientes sectores de actividad económica:

- Polo de Innovación Digital
- Eficiencia energética en edificios, fábricas e infraestructuras
- Vehículo eléctrico, autónomo y conectado
- Energías renovables y bioeconomía
- Investigación biomédica y biotecnológica
- Industria agroalimentaria sostenible
- Turismo rural respetuoso con el medioambiente
- Innovación en sistemas de reciclaje y gestión de residuos

IV Estrategias de financiación

IV.1 Definir un plan de financiación coherente y sostenible.

IV.2 Solicitar la máxima participación de Navarra en el presupuesto de transferencias del MRR y evaluar tanto las condiciones como las cuantías asignadas de préstamos del MRR antes de decidir su aceptación.

IV.3 Acudir a los mercados ESG (deuda verde) para cofinanciar los planes de recuperación y resiliencia para Navarra.

Referencias

Acemoglu, D., P. Aghion, L. Bursztyn, y D. Hemous (2012). The Environment and Directed Technical Change. *American Economic Review*, volumen 102, páginas 131–166.

Aldcroft, D. H. (2013). La economía europea, 1914-2012. Barcelona, Crítica.

Amendola, A., M. Di Serio, M. Fragetta, y G. Melina (2020). The euro-area government spending multiplier at the effective lower bound. *European Economic Review*, volumen 127, en prensa.

Aranguren M. J., M. Navarro, & J. R. Wilson (2019). Constructing research and innovation strategies for smart specialisation (RISE3): lessons from practice in three European regions, en Valdaliso y Wilson (Eds), páginas 218-242.

Arrow, K., M. Cropper, C. Gollier, B. Groom, G. Heal, R. Newell, W. Nordhaus, R. Pindyck, W. Pizer, P. Portney, T. Sterner, R. S. J. Tol, y M. Weitzman (2013). Determining Benefits and Costs for Future generations, *Science*, volumen 341, número 6144, páginas 349-350.

Balogun, A., D. Marks, R. Sharma, H. Shekhar, C. Balmes, D. Maheng., A. Arshad, y P. Salehi (2020). Assessing the Potentials of Digitalization as a Tool for Climate Change Adaptation and Sustainable Development in Urban Centres. *Sustainable Cities and Society*, volumen 53, en prensa.

Barro, R. J. (1990). Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth *Journal of Political Economy*, 1990, volumen 98, páginas 103-125

Barro, R. J. y X. Sala-i-Martin (2009) *Crecimiento Económico*, Editorial Reverté, Barcelona.

Christiano, L., M. Eichenbaum y S. Rebelo (2011). "When Is the Government Spending Multiplier Large?", *Journal of Political Economy*, volumen 119, páginas 78-121.

Codogno, L. (2020). *Recovery Fund: from the EU agreement to concrete actions for Italy's recovery*. Aspen Institute, Italia.

Darvas, Zsolt (2020a). *Having the cake, but slicing it differently: how is the grand EU recovery fund allocated?* Bruegel blog post, 23 de julio.

Darvas, Zsolt (2020b). *The EU's recovery fund proposals: crisis relief with massive redistribution*. Bruegel blog post, 17 de junio.

De Fries, R., O. Edenhofer, A. Halliday, G. Heal, T. Lenton, M. Puma, J. Rising, J. Rockström, A. C. Ruane, H. J. Schellnhuber, D. Stainforth, N. Stern, M. Tedesco y B. Ward (2019). *The missing economic risks in assessments of climate change impacts*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment (London School of Economics and Political Science), Earth Institute (Columbia University) y Potsdam Institute for Climate Impact Research.

De la Torre, J. (2005). *Instituciones, empresarios y mercado: la industrialización de Navarra bajo el franquismo*. *Revista de Historia Industrial*, volume 27, páginas 121-161.

De la Torre, J. y M. García-Zúñiga (2010). *Intervencionismo y mercado en la industrialización de Álava y Navarra*, in Idem, eds. *Entre el Mercado y el Estado. Los planes de desarrollo durante el franquismo*. Pamplona, UPNA.

De la Torre, J. y M. García-Zúñiga (2013). Instituciones y ‘empresarialidad’ en el norte de España, 1885-2010. *Revista de Historia Industrial*, volumen 51, páginas 141-170.

Eichengreen, B. (2002). Economía desde 1945, in Mary Fulbrook, ed., Europa desde 1945. Historia Europea de Oxford. Barcelona, Crítica.

European Commission (2007). Innovative Strategies and Actions: Results from 15 Years of Regional Experimentation. Bruselas, Bélgica.

European Commission (2010). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM (2010) 553 Final: Regional Policy Contributing to Smart Growth in Europe 2020. Brussels, European Commission.

European Commission (2011). Regional Policy for Smart Growth in Europe 2020. Brussels, European Commission.

European Commission (2020). Annexes to the Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a Recovery and Resilience Facility. 29 de mayo de 2020.

Eurostat (2020). News Release Euro Indicators, 121/2020, 31 de julio de 2020.

Futagami, K., Y. Morita y A. Shibata (1993): Dynamic analysis of an endogenous growth model with public capital. *Scandinavian Journal of Economics*, volumen 95, páginas 607–625.

Golosov, M., Hassler, J., Krusell, P., y A. Tsyvinski (2014). Optimal taxes on fossil fuel in general equilibrium. *Econometrica*, volumen 82, páginas 41-88.

Gong, H., y R. Hassink (2019). Co-evolution in contemporary economic geography: Towards a theoretical framework. *Regional Studies*, volumen 53, páginas 1344-1355.

Grabas, C., y A. Nützenadel (2014). Industrial Policy in Europe after 1945. Wealth, Power and Economic Development in the Cold War. Palgrave Ed. Londres, Reino Unido.

Hepburn, C., B. O'Callaghan, N. Stern, J. Stiglitz y D. Zenghelis (2020). Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change? *Oxford Review of Economic Policy*, volumen 36, en prensa.

IPCC (2014). Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. R.K. Pachauri y L.A. Meyer, eds. Ginebra, Suiza.

IPCC (2018). Global warming of 1.5° C. Special Report. Intergovernmental Panel on Climate Change, octubre 2018.

JICA (2018). Public Investment Management Handbook for Capacity Development. Japan International Cooperation Agency.

Lange, O. (1943). The Theory of the Multiplier. *Econometrica*, volumen 11, páginas 227-245.

Magro, E. y J. M. Valdaliso (2019). El papel de la resiliencia regional: un análisis exploratorio del País Vasco. *Revista Galega de Economía*, volumen 28, páginas 53-70.

Mazzucato, M. (2013). The Entrepreneurial State: debunking public v. private sector myths. Penguin.

Misch, F., y P. Wolff (2008). The Returns on Public Investment: Concepts, evidence and policy challenges. German Development Institute, Discussion Paper 25/2008.

Miyamoto, W., Nguyen, T.L. y D. Sergeyev (2018) Government Spending Multipliers under the Zero Lower Bound: Evidence from Japan. *American Economic Journal: Macroeconomics*, volumen 10, páginas 247–277.

Nastat (2020). Impacto económico de la pandemia de la Covid-19 en Navarra. Informe de seguimiento, julio de 2020.

Negocios de Navarra (2020). 30 Aniversario: con la mirada en el futuro, número 324.

Nordhaus, W. D., y Z. Yang (1996). A regional dynamic general-equilibrium model of alternative climate-change strategies. *American Economic Review*, volumen 86, páginas 741-765.

Pindyck, R. S. (2013). Climate Change policy: What do the models tell us? *Journal of Economic Literature*, volumen 51, número 3.

Pindyck, R. S. (2019). The Social Cost of Carbon Revisited, *The Journal of Environmental Economics and Management*, volume 94, páginas 140-160.

Sachs, J. D., G. Schmidt-Traub, M. Mazzucato, D. Messner, N. Nakicenovic y J. Rockström (2019). Six Transformations to achieve the Sustainable Development Goals. *Nature Sustainability*, volumen 2, páginas 805-814.

Sodena (2018). Informe propuesta de acciones correctoras tras Evaluación S3 Zabala-Universidad de Loyola.

Sodena (2019). Informe del impacto de la actividad de capital riesgo de Sodena (1984-2016).

Tol R. S. J. (2002). Estimates of the Damage Costs of Climate Change. *Environmental Resource Economics*, volumen 21, páginas 47-73.

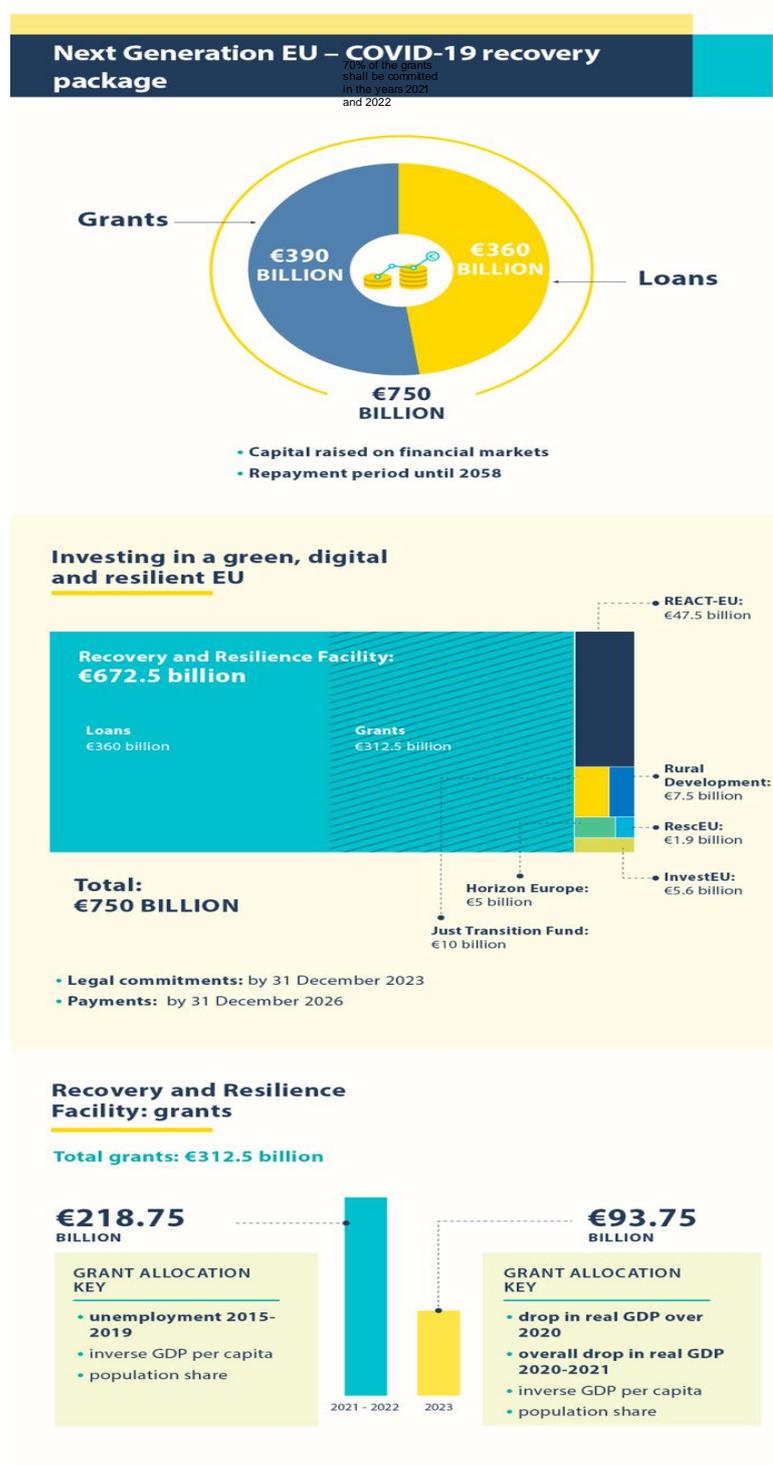
Valdaliso, J. M., y J. R. Wilson (2019). Strategies for Shaping Territorial Competitiveness. Routledge, Londres - Nueva York.

Weitzman, M. L. (1998). Why the Far-Distant Future Should Be Discounted at Its Lowest Possible Rate. *Journal of Environmental Economics and Management*, volumen 36, número 3.

Zabala-Universidad de Loyola (2018). Informe de Evaluación de la Estrategia de Especialización Inteligente de Navarra (S3). <https://www.zabala.es/es/noticias/> [consultado 17/08/2020].

ANEXOS

Anexo 1. Next Generation EU (infografía)



Anexo 2. Actuaciones clave del Pacto Verde europeo y relevancia estimada para la economía navarra.

Relevancia estimada para la economía Navarra	Actuaciones	Calendario indicativo
	Ambición climática	
importante	Propuesta de una «Ley del Clima» Europea que consagre el objetivo de alcanzar la neutralidad climática en 2050	Marzo de 2020
importante	Plan integral para elevar el objetivo climático de la UE para 2030 al 50 %, como mínimo, y hacia el 55 % de manera responsable	Verano de 2020
crucial	Propuestas de revisión de las medidas legislativas pertinentes para cumplir la mayor ambición climática, seguidas de la revisión de la Directiva sobre el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión, el Reglamento de reparto del esfuerzo, el Reglamento sobre el uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura, la Directiva relativa a la eficiencia energética, la Directiva sobre energías renovables y las normas de comportamiento en materia de emisiones de CO2 para turismos y furgonetas	Junio de 2021
importante	Propuesta de revisión de la Directiva sobre fiscalidad de la energía	Junio de 2021
importante	Propuesta de mecanismo de ajuste del carbono en frontera para sectores específicos	2021
importante	Nueva estrategia de la UE en materia de adaptación al cambio climático	2020/2021
	Energía limpia, asequible y segura	

importante	Evaluación de los planes nacionales definitivos de energía y clima	Junio de 2020
crucial	Estrategia para una integración sectorial inteligente	2020
crucial	«Oleada de renovación» en el sector de la construcción	2020
importante	Evaluación y revisión del Reglamento sobre las Redes Transeuropeas - Energía	2020
moderada	Estrategia en materia de energía eólica marina	2020
	Estrategia industrial para una economía limpia y circular	
crucial	Estrategia industrial de la UE	Marzo de 2020
importante	Plan de acción de la economía circular, que incluye una iniciativa sobre productos sostenibles y presta una especial atención a los sectores que hacen un uso intensivo de recursos, como el sector textil o los de la construcción, la electrónica y los plásticos	Marzo de 2020
moderada	Iniciativas para estimular el desarrollo de mercados pioneros de productos climáticamente neutros y circulares en sectores industriales de gran consumo de energía	A partir de 2020
moderada	Propuesta para apoyar la fabricación de acero sin emisiones de carbono para 2030	2020
importante	Legislación sobre baterías en apoyo del Plan de Acción Estratégico para las Baterías y la economía circular	Octubre de 2020
importante	Propuesta de reformas legislativas en materia de residuos	A partir de 2020
	Movilidad sostenible e inteligente	
importante	Estrategia de movilidad sostenible e inteligente	2020

importante	Petición de fondos para apoyar el despliegue de puntos públicos de recarga y repostaje en el marco de una infraestructura para los combustibles alternativos	a partir de 2020
importante	Evaluación de opciones legislativas que impulsen la producción y utilización de combustibles alternativos sostenibles para los diferentes modos de transporte	a partir de 2020
moderada	Propuesta de revisión de la Directiva de transporte combinado	2021
importante	Revisión de la Directiva sobre la infraestructura para los combustibles alternativos y del Reglamento sobre las Redes Transeuropeas- Transporte	2021
importante	Iniciativas para gestionar mejor y aumentar la capacidad del ferrocarril y las vías navegables interiores	a partir de 2021
crucial	Propuesta de normas más estrictas para las emisiones de contaminantes atmosféricos de los vehículos con motor de combustión	2021
Ecologización de la política agrícola común / Estrategia «de la granja a la mesa»		
importante	Examen de los borradores de los planes estratégicos nacionales, con referencia a la ambición del Pacto Verde Europeo y a la Estrategia «de la granja a la mesa»	2020-2021
crucial	Estrategia «de la granja a la mesa» Actuaciones, incluidas medidas legislativas, para reducir notablemente el uso de plaguicidas químicos, así como el uso de abonos y antibióticos	Primavera 2020-2021
Preservación y protección de la biodiversidad		
moderada	Estrategia de la UE sobre Biodiversidad para 2030	marzo de 2020
moderada	Medidas para atajar las causas principales de la pérdida de biodiversidad	a partir de 2021
importante	Nueva Estrategia Forestal de la UE	2020

crucial	Medidas en apoyo de las cadenas de valor que no conlleven deforestación	A partir de 2020
Hacia una contaminación cero para un entorno sin sustancias tóxicas		
moderada	Estrategia en el ámbito de las sustancias químicas con vistas a la sostenibilidad	verano de 2020
importante	Plan de acción de contaminación cero para el aire, el agua y el suelo	2021
importante	Revisión de las medidas para hacer frente a la contaminación provocada por las grandes instalaciones industriales	2021
Integración de las sostenibilidad en todas las políticas de la UE		
importante	Propuesta de un Mecanismo para una Transición Justa, incluido un Fondo de Transición Justa, y un Plan de Inversiones para una Europa Sostenible	enero de 2020
importante	Estrategia renovada de finanzas sostenibles	otoño de 2020
moderada	Revisión de la Directiva sobre divulgación de información no financiera	2020
moderada	Iniciativas de escrutinio y análisis comparativo de las prácticas de presupuestación ecológica de los Estados miembros y la UE	A partir de 2020
importante	Revisión de las Directrices sobre ayudas estatales pertinentes, incluidas las Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía	2021
importante	Alineación de todas las nuevas iniciativas de la Comisión con los objetivos del Pacto Verde y promoción de la innovación	A partir de 2020
importante	Invitación a las partes interesadas a detectar y subsanar las incoherencias de la legislación vigente que reducen la efectividad de la consecución del Pacto Verde	A partir de 2020
moderada	Integración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el Semestre Europeo	A partir de 2020

La UE como líder mundial		
moderada	La UE debe seguir liderando las negociaciones internacionales sobre clima y biodiversidad, reforzando aún más el marco de la política internacional	A partir de 2019
moderada	Refuerzo de la «diplomacia por el Pacto Verde» de la UE en cooperación con los Estados miembros	A partir de 2020
importante	Esfuerzos bilaterales para movilizar a nuestros socios a fin de que actúen y para garantizar la comparabilidad de las medidas y políticas	A partir de 2020
poca	Agenda Verde para los Balcanes Occidentales	A partir de 2020
Colaboración en torno a un pacto Europeo por el Clima		
importante	Puesta en marcha del Pacto Europeo por el Clima	Marzo de 2020
importante	Propuesta de 8.o Programa de Acción en materia de Medio Ambiente	2020

Fuente: elaboración propia en base al documento de la Comisión Europea, "Anexo - Pacto Verde Europeo" (COM(2019)640 final).

Disponible en https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_2&format=PDF

Anexo 3. Consideraciones generales sobre el gasto público.

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) supone el 90% del programa “Next Generation EU” (672.500 millones de euros) y se ha diseñado como un ambicioso programa de inversión pública europea para llevar a cabo una transformación estructural de las economías de la Unión Europea (UE) a partir de la transición hacia un modelo energético sostenible y respetuoso con el medio ambiente. La digitalización ha de ser otro elemento fundamental en este proceso de transformación. Por lo tanto, el MRR es un ambicioso plan de inversión pública, tanto cuantitativa como cualitativamente, y su diseño va a resultar clave para el futuro de la UE en la próxima década.

El gasto público es una herramienta fundamental para el progreso económico y el bienestar en las sociedades modernas. El diseño de una adecuada política fiscal permite generar una senda de crecimiento económico sostenible. Los ingresos públicos, que en última instancia se determinan a través de la imposición tributaria han de garantizar una estabilidad presupuestaria y, al mismo tiempo, recoger tanto unos mecanismos de progresividad como de proporcionalidad que favorezcan la cohesión social sin suponer un desincentivo a la actividad. El gasto público tiene un coste de oportunidad para la sociedad y por tanto es necesario un ejercicio de evaluación de su rendimiento. A la hora de medir la rentabilidad del gasto público, conviene distinguir entre bienes de consumo y bienes de inversión. Tal y como se describe teóricamente en el capítulo 3 del texto de Barro y Sala-

i-Martin (2008), el retorno del gasto público en bienes de consumo puede medirse como la mejora del bienestar de los hogares debido al consumo de bienes o servicios proporcionados por el sector público, mientras que en el caso de bienes de inversión, el rendimiento que genera la inversión pública del capital físico instalado en las tecnologías de producción de las empresas es la variable clave para medir la eficiencia de dicho gasto.

La teoría macroeconómica convencional (Lange, 1943) describe un efecto multiplicador del gasto público: por cada unidad monetaria gastada por el Estado se consigue un aumento de renta-PIB superior a la unidad. El efecto multiplicador surge cuando el incremento inicial de demanda agregada se traslada a aumentos de renta que provocan incrementos tanto del consumo de los hogares y la inversión de las empresas.

Por el contrario, el gasto público puede tener dos efectos no deseados que pueden acabar cercenando el efecto multiplicador e incluso provocar una recesión: el efecto desplazamiento y el riesgo de insolvencia. El primero de ellos, es el llamado efecto desplazamiento: las necesidades de financiación del sector público elevan la demanda de crédito y los tipos de interés, lo cual puede suponer un freno a la inversión y la compra de bienes de consumo duraderos del sector privado. Además, la previsión de una mayor carga impositiva en el futuro puede provocar una reducción del gasto de los hogares en consumo presente para generar un ahorro que permita acometer las subidas de impuestos en el futuro. Por todo ello, se dice que los planes de gasto del sector público desplazan (expulsan) a los planes de gasto del sector privado. El segundo efecto no deseado del gasto público es la aparición del

riesgo de *default* de la deuda soberana que habitualmente viene acompañado por un empeoramiento de las expectativas y una huida de capitales con nefastas consecuencias para la actividad inversora y la creación de empleo.

Anexo 4. Instrumento de Apoyo Técnico.

En mayo de 2020 y con el fin de ayudar a los Estados miembros a abordar las necesidades de reforma en todas las áreas económicas y sociales clave, la Comisión aprobó el Instrumento de Apoyo Técnico que debe prestarles, cuando lo pidan, un apoyo técnico continuado en una amplia gama de ámbitos políticos, que comprenden las áreas relacionadas con la gestión de activos y finanzas públicas, la reforma institucional y administrativa, el entorno empresarial, el sector financiero, los mercados de productos, servicios y trabajo, la educación y la formación, el desarrollo sostenible, la salud pública y el bienestar social.³⁶ Se debe hacer especial hincapié en las acciones que fomentan las transiciones ecológica y digital.

Serán acciones admisibles en el marco del Instrumento de Apoyo Técnico, entre otras, las relativas a los conocimientos especializados para asesoramiento estratégico o cambio de políticas, la formulación de estrategias y de planes de reforma, así como para reformas legislativas, institucionales, estructurales y administrativas; la provisión de expertos, incluidos expertos residentes; el refuerzo de capacidades y las acciones de apoyo afines en todos los niveles de gobernanza, que contribuyan asimismo al empoderamiento de la sociedad civil. Las acciones financiadas en el marco del Instrumento de

³⁶ El texto original puede consultarse en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-ES/TXT/?uri=CELEX:52020PC0409&from=EN>

Apoyo Técnico podrán recibir apoyo de otros programas, instrumentos o fondos con cargo al presupuesto de la Unión, a condición de que tal apoyo no se destine a las mismas partidas de gasto.

Ámbito de aplicación:

Los objetivos específicos se referirán a ámbitos de actuación relacionados con la cohesión, la competitividad, la educación, la productividad, la investigación y la innovación, el crecimiento inteligente, equitativo, sostenible e integrador, el empleo y la inversión, poniendo especial énfasis en las medidas que fomenten las transiciones ecológica y digital, y en particular a uno o varios de los ámbitos siguientes:

- a) la gestión de los activos y las finanzas públicos, el proceso presupuestario, el marco macro presupuestario, la deuda y la gestión de efectivo, la política de gasto y la política tributaria, el cumplimiento de las obligaciones fiscales, el fraude y la evasión fiscal, la administración tributaria y la unión aduanera;
- b) la reforma institucional y un funcionamiento eficaz y orientado al servicio de la Administración Pública y la administración digital, también, en su caso, mediante una simplificación de las normas, un Estado de Derecho efectivo, la reforma de los sistemas judiciales y el refuerzo de la lucha contra el fraude, la corrupción y el blanqueo de capitales;

- c) el entorno empresarial, incluidas las pequeñas y medianas empresas y las empresas de economía social, la reindustrialización, el desarrollo del sector privado, los mercados de productos y servicios, la inversión, la participación pública en las empresas, los procesos de privatización, el comercio y la inversión extranjera directa, la competencia y la contratación pública, el desarrollo sectorial sostenible, el apoyo a la investigación y la innovación y la digitalización;
- d) la educación y la formación, las políticas del mercado de trabajo, incluido el diálogo social, para la creación de empleo, la mejora y readaptación de las capacidades, en particular de las digitales, la alfabetización mediática, la ciudadanía activa, la lucha contra la pobreza y la excesiva desigualdad de ingresos, la igualdad de género, el fomento de la inclusión social, los sistemas adecuados e inclusivos de seguridad social y protección social, los sistemas accesibles y abordables de salud pública y de atención sanitaria, así como las políticas de cohesión, asilo, migración y fronteras;
- e) las políticas para realizar las transiciones ecológica y digital, las soluciones de administración digital, la contratación pública electrónica, la conectividad, el acceso a los datos y la gobernanza, el aprendizaje en línea, el uso de soluciones basadas en la inteligencia artificial, el pilar medioambiental del desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente, la acción por el clima, la movilidad, la promoción de la economía circular, la eficiencia energética y de recursos, las fuentes de energía

renovables, la realización de la diversificación energética y la garantía de seguridad energética y, para el sector agrario, la protección del suelo y la biodiversidad, la pesca y el desarrollo sostenible de las zonas rurales; y

- e) las políticas del sector financiero, incluidas: la promoción de la alfabetización financiera, la estabilidad financiera, el acceso a la financiación y el préstamo a la economía real; y la producción y la provisión de datos y estadísticas, así como su control de calidad.

Las solicitudes de los Estados miembros («autoridad nacional»: una o varias autoridades públicas pertenecientes a la Administración, incluidas las de los ámbitos regional o local) deben presentarse a más tardar el 31 de octubre del año natural de que se trate.

La dotación financiera global para la ejecución del programa durante el período 2021-2027 será de 864.406 millones de euros a precios corrientes. Además de esta dotación financiera, los Estados miembros podrán transferir de forma voluntaria al Instrumento de Apoyo Técnico, recursos de asistencia técnica en el marco de programas de gestión compartida. El porcentaje de cofinanciación para subvenciones será de hasta el 100 % de los costes subvencionables.

Anexo 5.

Estimaciones del reparto potencial de las transferencias del programa NGEU a España entre sus CCAA, replicando los criterios de la Comisión Europea.

	Población	PIB pc (2018)	Desempleo (2019, INE)	Ratio pobl.	1/(ratio PIB pc)	Ratio desempleo	Ratio desempleo (corregido)	Transferencias estimadas (mill €)
Andalucía	8.414.240	19.107	21,1	0,179	1,346	1,435	1,435	23.205,7
Cataluña	7.675.217	30.426	11,6	0,163	0,846	0,789	0,750	6.945,7
Madrid	6.663.394	35.041	11,7	0,142	0,734	0,796	0,750	5.235,8
Com. Valenciana	5.003.769	22.426	14,1	0,106	1,147	0,959	0,959	7.856,9
Galicia	2.699.499	23.183	12,5	0,057	1,110	0,850	0,850	3.635,1
Castilla y León	2.399.548	24.031	12,4	0,051	1,071	0,844	0,844	3.092,2
País Vasco	2.207.776	33.233	9,6	0,047	0,774	0,653	0,653	1.592,6
Canarias	2.153.389	20.892	21	0,046	1,231	1,429	1,429	5.405,7
Castilla-La Mancha	2.032.863	20.363	15,7	0,043	1,263	1,068	1,068	3.914,3
Murcia	1.493.898	21.269	15,1	0,032	1,210	1,027	1,027	2.648,7
Aragón	1.319.291	28.151	10,5	0,028	0,914	0,714	0,714	1.228,4
Islas Baleares	1.149.460	27.682	17,1	0,024	0,929	1,163	0,750	1.143,3
Extremadura	1.067.710	18.769	22,5	0,023	1,371	1,531	1,500	3.132,6
Asturias	1.022.800	22.789	15	0,022	1,129	1,020	1,020	1.681,3
Navarra	654.214	31.389	8,2	0,014	0,820	0,558	0,558	427,0
Cantabria	581.078	23.757	12,2	0,012	1,083	0,830	0,830	745,2
La Rioja	316.798	27.225	11,1	0,007	0,945	0,755	0,750	320,4
Melilla	86.487	18.533	25,9	0,002	1,388	1,762	1,500	257,0
Ceuta	84.777	20.120	22,3	0,002	1,279	1,517	1,500	232,0
España	47.026.208	25.727	14,7	1	1			72.700,0

Fuente: elaboración propia en base a datos económicos del INE para las CCAA y la fórmula empleada por la Comisión Europea para el reparto de fondos entre países. El ratio de la tasa de desempleo ha de corregirse puesto que en las fórmulas de la Comisión marca un máximo de 0,75 para aquellos que estén por encima de la media en renta per cápita.