



El reparto territorial de los Next Generation Funds



ENERO 2022

Institución promotora



Palabras clave

- Fondos NGEU
- Reparto territorial
- Subvenciones y préstamos

Instituciones patrocinadoras



Cuadro específico



Next Generation EU

#NextGenerationEU #EUBudget



El reparto territorial de los Next Generation Funds

Por Carlos Llano

En 2020 la Unión Europea aprobó los fondos Next Generation EU (NGEU), concebidos como un instrumento financiero extraordinario llamado a compensar los efectos económicos de la pandemia y transformar el modelo de crecimiento de sus países miembros. Con 750.000 millones de euros, supone la mayor inyección de recursos jamás realizada en la UE, una cuantía que vendría a representar el 3,1% del PIB comunitario, el 5,6% para el caso de los fondos asignados a España.

La distribución del total de fondos por países se ha realizado según diferentes variables (la población, la inversa del PIB per cápita, la tasa de desempleo relativo y la intensidad de la caída del PIB durante la crisis del COVID 2020–21) y distingue entre cuantías máximas de transferencias (grants) y préstamos (loans). Estos totales quedan parcelados en varios sub-fondos y pilares, especificados por los Planes de Recuperación y Resiliencia (PRR) presentados por cada país miembro, con un especial énfasis en la economía verde y digital. La ejecución efectiva de los fondos máximos asignados se irá produciendo según se dé cumplimiento a los hitos y objetivos del PRR, y se vayan implementando los proyectos aprobados. La gestión y supervisión corresponde al gobierno central de cada país, con la posible participación de las administraciones regionales y municipales.

Como muestra la Tabla 1, todos los países que han presentado su PRR (sólo faltaría el de Holanda) habrían solicitado el máximo de transferencias, mientras que sólo siete habrían requerido los préstamos. España sería el que mayor cantidad de transferencias recibiría, quedando aun intacto el tramo de préstamos. Le sigue Italia, un país similar en su nivel de renta, tamaño, estructura sectorial y territorial e impacto económico de la COVID19, que sí habría reclamado el máximo de créditos (122 MM€). Es importante no perder de vista (¡a veces lo olvidamos!), que España e Italia reciben hoy esta ingente cantidad de fondos (aportados por toda la UE) porque sus economías están muy dañadas y amenazan con lastrar la recuperación de todo la “Zona Euro”. No es una intervención como la instrumentada tras la Gran Depresión de 2008 sobre Grecia, Portugal o Irlanda, pero tampoco es un “maná caído del cielo” del que se pueda disponer con total discrecionalidad. De hecho, el objetivo es generar una nueva lógica de incentivos, para llevar adelante reformas estructurales, stick & carrots, pero con amplia autoridad nacional y con fondos para compensar a los grupos damnificados en la transformación.

“La distribución del total de fondos por países se ha realizado según diferentes variables (la población, la inversa del PIB per cápita, la tasa de desempleo relativo y la intensidad de la caída del PIB durante la crisis del COVID 2020–21) y distingue entre cuantías máximas de transferencias (grants) y préstamos (loans).”

Tabla 1. NGEU: subvenciones y préstamos solicitados por países (miles de millones de €).

	Subvención solicitada	%	Créditos solicitados	Máx. créditos	%
EU26	331	100%	166	892,7	100%
Spain	69,5	21%	0	84,8	9%
Italy	68,9	21%	122,6	122,8	14%
France	40,9	12%	0	168,4	19%
Germany	27,9	8%	0	240,9	27%
Poland	23,9	7%	12,1	34,8	4%
Greece	17,8	5%	12,7	12,4	1%
Romania	14,3	4%	15	15	2%
Portugal	13,9	4%	2,7	14,2	2%
Hungary	7,2	2%	0	9,7	1%
Czechia	7,1	2%	0	14,3	2%
Slovakia	6,6	2%	0	6,3	1%
Bulgaria	6,6	2%	0	4,2	0%
Croatia	6,4	2%	0	3,7	0%
Belgium	5,9	2%	0	32,8	4%
Austria	4,5	1%	0	27,2	3%
Sweden	3,3	1%	0	33,2	4%
Lithuania	2,2	1%	0	3,2	0%
Finland	2,1	1%	0	16,4	2%
Slovenia	1,8	1%	0,7	3,2	0%
Latvia	1,8	1%	0	2	0%
Denmark	1,6	0%	0	21,9	2%
Ireland	1	0%	0	18,7	2%
Estonia	1	0%	0	1,9	0%
Cyprus	1	0%	0,2	1,5	0%
Malta	0,3	0%	0	0,8	0%
Luxembourg	0,1	0%	0	2,7	0%

Nota: elaboración propia a partir de datos de Bruegel.

Profundizando en las diferentes estrategias reveladas por los países a través de sus PRR, la Tabla 2 muestra la distribución entre los seis pilares establecidos por la Comisión Europea, centrándonos en los cinco países con mayores fondos. Las diferencias son notables, incluso sabiendo que los dos primeros pilares (verde y digital) están fijados para todos, con el 37% y 20% respectivamente. Marcamos en color los fondos asignados al pilar (4) relacionado con la cohesión territorial y social, donde el conjunto de la unión ha dedicado un 6%, Italia dedica un

9% y España un 5%. Dicha cifra es relevante para salir al paso del debate que está surgiendo acerca del reparto territorial de los fondos. Y es que, los NGEU no son unos “fondos FEDER-plus”, y el criterio de cohesión territorial es sólo uno de los seis pilares, que, por otro lado, España no ha explotado especialmente en su PRR. De hecho, los fondos del PRR van directamente al presupuesto nacional, sin reglas de cofinanciación ni destino como en los fondos Feder o de Cohesión.

Tabla 2. NGEU: Análisis comparado de prioridades de gasto con foco en el 4º pilar de cohesión territorial.

	Green (1)	(2)	(3)	4 (Cohesion)	%	(5)	(6)	país
EU total	189,45	107,35	44,6	26,42	6%	25,97	27,77	426,54
Italia	83,21	50,03	17,39	17,26	9%	5,44	14,57	191,5
España	30,89	17,63	9,55	3,29	5%	4,45	3,72	69,53
Francia	20,19	5,72	3,74	2,63	6%	4,05	5,31	41,64
Polonia	20,63	4,9	4,7	0	0%	4,54	0	35,97
Alemania	11,26	14,67	0	0,5	2%	0,8	0,73	27,95
Resto UE	23,28	14,42	9,22	2,72	5%	6,68	3,45	59,95

Nota: elaboración propia a partir de datos de Bruegel. Por brevedad, se han agregado en torno a los seis pilares los fondos asignados a las diferentes combinaciones de ellos [Ej: Green (1) incluye (1) + (1)&(2) + (1)&(3), +... (1)&(6).]

Para profundizar en este debate, es necesario desgranar el contenido de los NGEU. La Tabla 3 muestra el reparto de los fondos para la UE y España según los distintos programas contemplados. Además de los 69,5 mil millones de transferencias asignados a España, contamos con 12,8 del Fondo REACT-EU para su ejecución en el periodo 2021-22, de los cuales 10 han sido

adjudicados a las CCAA. Hasta donde sabemos, este programa se gestionará como los fondos estructurales, y es la única partida que ya ha sido repartida territorialmente. De hecho, su cuantía se ve completada con los fondos estructurales 2014-2020 aun no gastados (Féas & Steinberg, 2021).

Tabla 3. Programas dentro de los NGEU: UE27 versus España

	UE27		España	
	Mill. €	%	Mill. €	%
MRR (Transferencias)	312,500	42%	69,528	45%
MRR (Préstamos)	360,000	48%	70,000	46%
REACT-UE	47,500	6%	12,436	8%
Fondo de Transición Justa	10,000	1%	452	0%
Resc UE	1,900	0%		0%
Horizonte Europa	5,000	1%		0%
Invest UE	5,600	1%		0%
Fondo europeo agrario de desarrollo rural	7,500	1%	718	0%
Total	750,000	100%	153,134	100%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda. <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/FondosEuropeos/Fondos-relacionados-COVID/Next-Generation.aspx>. MRR: mecanismo de recuperación y resiliencia.

“los fondos asignados al pilar (4) son los relacionados con la cohesión territorial y social, donde el conjunto de la unión ha dedicado un 6%, Italia dedica un 9% y España un 5%. Dicha cifra es relevante para salir al paso del debate que está surgiendo acerca del reparto territorial de los fondos”

“Además de los 69,5 mil millones de transferencias asignados a España, contamos con 12,8 del Fondo REACT-EU para su ejecución en el periodo 2021-22, de los cuales 10 han sido adjudicados a las CCAA”

¿Cuál será el impacto territorial al final del proceso?,
¿Es lógico abrir un debate político sobre esta cuestión?

No hay nada establecido acerca de cómo se deben repartir territorialmente los fondos de cada país. Como hemos comentado, el PRR de España ha previsto un 1% menos que la media europea al pilar de cohesión, aun sabiendo que España es uno de los países más descentralizados de la UE. En principio, esta estrategia ni es buena ni mala. Todo dependerá de la capacidad para gestionar los fondos, de la habilidad para hacerlos llegar a las instituciones con mayor potencial para transformar la economía, generando crecimiento sostenible. La clave está en maximizar el impacto final, con un acertado *mix* de eficiencia y equidad.

Prever el impacto económico de los NGEU es una tarea compleja. Nadie conoce de antemano el nivel de concurrencia que tendrán las líneas propuestas en cada PRR. No es sencillo entrever la movilización de grandes y pequeñas empresas, instituciones empresariales y organismos públicos que acabarán acudiendo a los diferentes canales previstos (PERTEs; Convocatorias, Manifestaciones de interés...). Lo más probable es que se produzcan retrasos importantes a la hora de ejecutar los totales asignados, o incluso un cierto porcentaje quede sin gastar. Esto puede afectar especialmente al tramo de préstamos. De hecho, si miramos a los fondos estructurales, se viene aplicando una prórroga de hasta tres años para su ejecución. Según Darvas, 2020, España e Italia tienen las peores tasas de aprovechamiento de los fondos estructurales en el periodo 2014-2020, con exigüos porcentajes del 39% y 40% gastados a finales del 2020. Aunque dichos porcentajes se eleven en los tres años de prórroga, este mal indicador nos precede y se usa por instituciones influyente como ejemplo de la dificultad de materializar los fondos NGEU, dado el enorme reto de gestión que plantean.

La estimación del impacto territorial es aún más compleja. Sólo los fondos ligados al pilar 4 y los REACT-UE contemplan expresamente la dimensión territorial en el reparto de los fondos. En relación con estos últimos, la asignación de los REACT-UE (Delgado, 2021 y Ministerio de Hacienda) se ha establecido utilizando tres variables: riqueza (2/3); desempleo (2/9) y desempleo juvenil (1/9). Este fondo conlleva 10.000 millones para las CCAA en el periodo 2021-2022, y no están incluidos en los PGE2021. Las actuaciones deben encuadrarse en los FEDER, FSE, Iniciativa empleo juvenil o FEAD, a elección de las CCAA. Las actuaciones pueden abarcar hasta el 31 de diciembre de 2023.

Por aportar algunos puntos de referencia, la Tabla 4 compara el reparto territorial de los REACT-UE con el de los Fondos Estructurales (FEDE-2014-2020) tal y como han sido reportados por Escrivá & Murgi (2018). Estos datos son parciales (sólo recogen los Fondos FEDER, que suponen el 53% de los fondos europeos), y se utilizan por la dificultad para obtener datos oficiales territorializados, ya sea en las instituciones nacionales o europeas. De su comparación destaca cómo los principales receptores de fondos REACT-UE son Andalucía, Cataluña, la Comunidad de Madrid y la Comunidad Valenciana. Las tres primeras son también las que acumulan más fondos FEDER en el periodo 2014-20. Extremadura y la Comunidad Valenciana mostrarían mayores diferencias: Extremadura habría percibido el 6.6% de los fondos FEDER y sólo el 1.9% del REACT-UE, mientras que la situación de la Comunidad Valenciana es la contraria: 0.3% de los FEDER y un 12.5% de REACT-UE. La comparación evidencia otras diferencias relevantes para el caso de País Vasco (0.4% vs 4.3%), Navarra (3% vs 1.5%), Aragón (1.4% vs 2.7%) o Melilla (2.1% vs 0.2%).

Tabla 4. Reparto territorial de REACT-EU (2021-22) vs los Fondos Estructurales (FEDER-2014-2020).

	Total FEDER 2014-20 (1)	%	REACT-UE-2021 (2)	%
Andalucía	3.598	21,9%	1.881	18,8%
Cataluña	1.600	9,7%	1.706	17,1%
Madrid	1.087	6,6%	1.284	12,8%
Comunidad Valenciana	54	0,3%	1.254	12,5%
Canarias	610	3,7%	630	6,3%
Castilla-La Mancha	625	3,8%	486	4,9%
Galicia	614	3,7%	441	4,4%
País Vasco	62	0,4%	426	4,3%
Castilla y León	662	4,0%	335	3,4%
Baleares	265	1,6%	300	3,0%
Aragón	237	1,4%	267	2,7%
Murcia	51	0,3%	258	2,6%
Asturias	315	1,9%	196	2,0%
Extremadura	1.083	6,6%	187	1,9%
Navarra	492	3,0%	148	1,5%
Cantabria	104	0,6%	96	1,0%
La Rioja	358	2,2%	65	0,7%
Ceuta	68	0,4%	24	0,2%
Melilla	351	2,1%	17	0,2%
P. O. Plurirregional 1	14.405	88%	-1	0%
Total	16.434	100%	10.000	100%

Fuente: (1) Escribá & Murgi (2018); (2) Ministerio de Hacienda y Delgado (2021).

Los NGEU no tienen como objetivo cerrar las brechas territoriales dentro de la UE ni de sus países miembros. Tampoco siguen las categorías regionales de cohesión. Su distribución por países sólo contempla parcialmente la variable de las diferencias de renta per-cápita por países. El reparto dentro de los países no está sujeta a reglas fijas, y el pilar de cohesión no ha sido elegido como esencial por el conjunto de países. Las prioridades establecidas son marcadamente sectoriales, de nueva política industrial, que apuesta por unos ámbitos de la economía (crecimiento sostenible y digital) y no por otros. De hecho, no está

claro que la UE post-NGEU vaya a ser territorialmente más cohesionada. Detrás de la estrategia sectorial adoptada podría haber implícita una cierta desigualdad, dada la estructura sectorial de las regiones, y la diferente capacidad de cada sector para diseñar, implementar y justificar proyectos transformadores en materia digital o medioambiental. De hecho, el supuesto implícito es aumentar la productividad y el crecimiento potencial en los estados miembros, y luego utilizar la política fiscal a nivel nacional para redistribuir.

“El Gobierno de España ha planteado en su PRR que el 5% de los NGEU se orienten dentro del criterio de cohesión, esto es, un 1% menos que la media de la UE.”

“Detrás de la estrategia sectorial adoptada podría haber implícita una cierta desigualdad, dada la estructura sectorial de las regiones, y la diferente capacidad de cada sector para diseñar, implementar y justificar proyectos transformadores en materia digital o medioambiental..”

Como ya de hecho ocurre en los fondos estructurales, donde el objetivo expreso es el de la cohesión territorial, resulta casi imposible conocer en qué regiones realmente se ha producido el gasto, más allá de las regiones a las que les fueron adjudicados. Y es que, en muchas ocasiones, las empresas que desarrollan los proyectos adjudicados a regiones periféricas están ubicadas en las regiones ricas, o son multinacionales con sede en el Reino Unido, EE. UU. o China. Si estos efectos tendentes a la concentración actúan en la política de cohesión, donde los fondos se atribuyen inicialmente según criterios de divergencia territorial, es fácil intuir que se magnificarán en los NGEU, donde la apuesta es más sectorial que territorial, y los pilares estratégicos se concentran en la economía digital, la transformación verde y otros ámbitos de la innovación industrial y de servicios, donde las empresas (y las comunidades donde se ubican sus sedes principales) más potentes contarán con mayores ventajas para desarrollar propuestas transformadoras. Basta con pensar en las empresas punteras en ITC, consultoría de sistemas o ingeniería ligada a la energía y movilidad sostenible para adivinar dónde irán buena parte de las rentas generadas por ese 57% del gasto digital y verde, independientemente de que se canalice a través de la “ventanilla” del Ministerio de Economía, la Comunidad de Madrid o la Junta de Extremadura (ojo, o de todas ellas simultáneamente, si no hay control de posibles duplicidades).

Para repartir riqueza primero hay que crearla. Y todos los expertos evidencian que Europa se está quedando atrás frente a EE. UU. o China. Los países EU han superado sus diferencias para llegar a un acuerdo y poner más recursos en las economías más perjudicadas, entre las que se encuentra España. Pero han puesto también sus condiciones. La situación reclama altura de miras por parte de todos. Dentro de las reglas del juego, que nos vienen dadas, todos los esfuerzos deben dirigirse a transformar nuestras estructuras productivas haciéndolas más competitivas, sostenibles y seguras ante un mundo dominado por la rivalidad entre grandes potencias. Si no es la última oportunidad que le queda a la UE, será la penúltima. Está en juego que Europa, y cada uno de sus países y regiones pueda mantener su relevancia actual en términos políticos y de bienestar económico y social. Tenemos la posibilidad de aprovechar esos fondos para financiar proyectos que puedan transformar el conjunto del país, generando los retornos que permitan devolver la deuda que los sustenta. Hay que poner el énfasis en recuperarse rápido y bien, en crecer, confiando que los sistemas redistributivos harán luego su papel, para que todos los individuos y territorios se acaben beneficiando. Es importante que las instituciones que gestionan (AGE; CCAA y EELL...) y supervisan a quienes gestionan (AIREF, IGAE...) trabajen juntos y aporten luz sobre la buena praxis, evitando debates mediáticos que introducen dudas y restan eficacia ante tamaña aventura.

Referencias

- Bruegel (2022): European Union countries' recovery and resilience plans: <https://www.bruegel.org/publications/datasets/european-union-countries-recovery-and-resilience-plans/>
- Darvas, Z. and S. Tagliapietra (2021) 'Setting Europe's economic recovery in motion: a first look at national plans', Bruegel Blog, 29 April. <https://www.bruegel.org/2021/04/setting-europes-economic-recovery-in-motion-a-first-look-at-national-plans/>
- Darvas, Z. (2020) Will European Union countries be able to absorb and spend well the bloc's recovery funding? <https://www.bruegel.org/2020/09/will-european-union-countries-be-able-to-absorb-and-spend-well-the-blocs-recovery-funding/>
- Delgado, Francisco. (2021). Next Generation EU: una panorámica y su dimensión regional en España. *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*.
- Escribá, J., & Murgui, M. J. (2018). El Fondo FEDER (2014-2020) en las Regiones Españolas. *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, (41), 229-261.
- Féas E. & Steinberg F. (2021). Las cifras para España del Plan de Recuperación Europeo. Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/las-cifras-para-espana-del-plan-de-recuperacion-europeo/>

Sobre C-interreg

C-interreg es un proyecto de vocación permanente centrado en el análisis del comercio interregional español. Inició su andadura en 2004 por iniciativa del **Centro de Predicción Económica CEPREDE** y el patrocinio de ocho comunidades autónomas. El proyecto está abierto a todas las comunidades autónomas que lo deseen

Contacto: info@c-interreg.es.



Notas

Nota 1: Los datos estimados por C-interreg no deben ser considerados como cifras oficiales de las instituciones patrocinadoras. Así mismo los comentarios e informes que se publican a partir de ellos recogen exclusivamente la opinión de los autores.

Nota 2: Los datos publicados en este Cuadro se refieren a la última estimación de la base de datos anual detallada de C-interreg para el periodo 1995-2017.

Nota 3: Se ruega citar la fuente de los datos indicando: "Fuente: Proyecto C-interreg. CEPREDE". Para usuarios del ámbito académico que utilicen dicha información, pueden citar alguno de los siguientes artículos de referencia donde se explica la base de datos:

- * Llano, C., De la Mata, T., Díaz-Lanchas, J., Gallego, N, (2017) Transport-mode competition in intra-national trade: An empirical investigation for the Spanish case. *Transportation Research Part A*, 95, 334–355
- * Nuria Gallego, Carlos Llano, Tamara De La Mata & Jorge Díaz-Lanchas (2015) Intra-national Home Bias in the Presence of Wholesalers, Hub-spoke Structures and Multimodal Transport Deliveries, *Spatial Economic Analysis*, 10:3, 369-399.
- * Llano, C., Esteban, A., Pulido, A., Pérez, J (2010): "Opening the Interregional Trade Black Box: The C-interreg Database for the Spanish Economy (1995-2005)". *International Regional Science Review*. 33. 302-337.

Institución promotora:



Instituciones patrocinadoras:

