

APUNTES – 2020/03

La reacción de la Unión Europea ante el COVID-19

Eva Valle
QED Economics

fedea

LA REACCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL COVID 19

Eva Valle (QED Economics)

Marzo de 2020

Resumen

En este documento se analizan las actuaciones tomadas hasta el momento por la Unión Europea en relación con la epidemia de coronavirus y sus efectos económicos y se reflexiona sobre la necesidad de tomar medidas adicionales para afrontar un reto fundamental para el proyecto europeo.

La Unión Europea se juega mucho en esta crisis. Las economías de los países del Euro están tan interconectadas entre sí que la desestabilización de una de ellas tendría efectos inasumibles sobre las demás. Esto hace necesaria una estrecha colaboración entre todas ellas para mitigar los efectos de la crisis, repartir solidariamente sus costes y facilitar una recuperación rápida. Tal colaboración es, además, fundamental para que los ciudadanos recuperen el sentimiento de pertenencia a la Unión tras una Gran Recesión que ha alimentado el sentimiento antieuropeo y nacionalista en toda Europa.

1. Introducción

La crisis sanitaria desatada por el Covid-19 está poniendo a prueba nuestras democracias, nuestras economías y nuestras sociedades. De la rapidez y flexibilidad con la que seamos capaces de reaccionar y de la determinación y sentido de la responsabilidad que mostremos todos - gobiernos, empresas e individuos - dependen la eficacia de su control sanitario y el alcance de sus efectos económicos a medio y largo plazo.

Previsiblemente el impacto de esta crisis será inédito. La necesaria contención del contagio está llevando a Gobiernos en todo el mundo a adoptar medidas extraordinarias y sin precedentes que afectan a las libertades individuales y que tienen un efecto devastador sobre la actividad económica. Y ese efecto se propaga globalmente a gran velocidad, dado el alto grado de interrelación de nuestras economías a través de importantes flujos de capitales, bienes y servicios. La interrupción brusca que se está produciendo en los flujos económicos tiene consecuencias sobre todo el mundo. Los gobiernos nacionales están adoptando medidas para minimizar el coste en sus países. Pero no es suficiente. Se hace esencial, además, coordinar la adopción de medidas a nivel global para frenar la epidemia tanto sanitaria como económica. En lo económico, se trata de preservar, en lo posible, el comercio internacional y la estabilidad financiera.

En el ámbito de la Unión Monetaria Europea, la cooperación resulta todavía más necesaria porque la interrelación de las economías es mucho mayor. Los efectos desestabilizadores sobre el mercado interior y sobre el euro y, por tanto, sobre todos y cada uno de los estados miembros, independientemente de cómo se vean afectados por el shock inicial, son potencialmente tan elevados que deberían actuar como incentivo para adoptar soluciones europeas.

Ya vivimos algo similar en 2010, durante la crisis de deuda. En esta ocasión, la velocidad y la naturaleza de la crisis hace necesaria una actuación mucho más rápida y decidida. Por ello, en un tiempo casi récord para la práctica habitual del club europeo, la Comisión, el Banco Central Europeo y el Eurogrupo han tomado ya medidas y, además, han manifestado su disposición a seguir tomándolas si es necesario. Sin embargo, quedan decisiones importantes por tomar, especialmente por parte del Consejo de la Unión.

Este documento recoge y analiza las actuaciones tomadas, hasta ahora, por la Unión y reflexiona sobre qué medidas adicionales podrían y deberían tomarse. Para ello, en un primer epígrafe se recoge el punto de partida, la profundidad

de la crisis y la racionalidad económica de las actuaciones necesarias. A continuación, se describen las actuaciones puestas en marcha por las instituciones de Unión para complementar las actuaciones tomadas por los gobiernos de los Estados miembros. Finalmente, se concluye apuntando qué otras actuaciones podrían ser necesarias.

2. El punto de partida: el impacto económico del Covid-19 y la necesidad de actuar

La expansión exponencial de la epidemia, que amenazaba con sobrepasar – como ya está sucediendo – las capacidades sanitarias de la mayoría de los países, **ha llevado a los gobiernos a adoptar medidas extraordinarias y excepcionales para frenar el ritmo de contagios**. Se trata de medidas probablemente imprescindibles pero que limitan transitoriamente derechos y libertades de forma, hasta ahora, inimaginable en las democracias occidentales y que tienen, junto con el miedo al contagio, **un efecto devastador e inevitable a sobre las economías**. Además, ese efecto se extiende rápidamente dado el elevado grado de apertura e interrelación de los países afectados.

De forma simplificada se pueden distinguir, **al menos, tres shocks negativos** que están actuando simultáneamente y **un cuarto** que extiende sus efectos más allá de la fase aguda de la crisis:

- **Un primer shock de oferta**, derivado de las medidas de contención de la epidemia tomadas principalmente en China que provocaron una importante **disrupción de las cadenas globales de valor**. Interrumpió la producción de bienes intermedios y componentes esenciales para importantes industrias europeas y norteamericanas. Este efecto se habría producido, aunque el virus no se hubiera extendido a Europa. Con su extensión, los efectos aumentan y se concentran, sobre todo, en la industria.
- Un **segundo shock de oferta**, consecuencia de las restricciones (o prohibiciones, en algunos casos) de apertura al público impuestas a los establecimientos minoristas, transporte, restauración y servicios en general. Además, las restricciones introducidas a la libre circulación de personas afectan al normal desarrollo de las actividades que pueden seguir realizándose porque dificultan el acceso al puesto de trabajo. Este shock afecta, sobre todo al sector servicios.
- Un **shock de demanda**. El miedo al contagio, la incertidumbre y las medidas drásticas de contención y retención de la población en sus viviendas están hundiendo el consumo y afectando de forma directa e inmediata al sector servicios y, en particular al turismo y sus actividades relacionadas. Además, la incertidumbre sobre la duración del brote, los

efectos del virus, las medidas que se tomarán y la forma en que se podrá salir de esta crisis está dañando a la inversión, algo que puede comprometer la actividad presente, pero también futura.

- A lo anterior, se añade un **cuarto shock**, que extiende sus efectos más allá de la fase aguda de la crisis, asociada a la adopción de las medidas extraordinarias de contención. Es un shock derivado del impacto que los tres anteriores tendrán **sobre la liquidez y la capacidad de acceso a la financiación** del tejido productivo, especialmente de las PYME, ante el deterioro de su situación financiera por la caída drástica, y aún impredecible en cuantía, de sus ingresos. Ello puede comprometer, además, su actividad futura e, incluso, conllevar cierres permanentes, lo que supondría un **nuevo shock de oferta**. Algo similar ocurre para los consumidores que, al encontrarse en una situación de desempleo (en principio temporal, pero que puede derivar en permanente) o ver reducidos sus ingresos, pueden tener un menor acceso al crédito, con el consiguiente **shock de demanda**).

Previsiblemente, **el impacto de los shocks descritos será muy profundo**, al menos a corto plazo, y éste **dependerá críticamente de la duración de la epidemia**. Evitar que la crisis se cronifique y tenga efectos a medio y largo plazo **dependerá**, a su vez, **de la respuesta de las autoridades para minimizar los efectos económicos prolongados de las medidas extraordinarias de contención** sobre el tejido económico **y de la capacidad de las economías de financiar** estas medidas sin tensiones adicionales en los mercados.

Ante la ausencia de datos y la velocidad a la que se están desarrollando los acontecimientos, **ni los gobiernos ni las principales instituciones internacionales han podido aún estimar el impacto de la crisis**.

Una referencia útil la ofrecen los datos que ya se conocen sobre las consecuencias en **China**: el PMI manufacturero de febrero (35,7) fue el peor dato histórico; la producción industrial en los dos primeros meses de 2020 cayó un 13,5% respecto al mismo periodo de 2019; las ventas minoristas, en el mismo periodo, lo hicieron un 20,5%, cuando estaban creciendo al 8% hasta diciembre; y las exportaciones lo hicieron en un 17,2%.

En **Europa**, **los pocos indicadores adelantados** – fundamentalmente de opinión - que se van conociendo **apuntan a un impacto muy elevado**, incluso superior al de la Gran Recesión, aunque, en este caso, mucho más limitado en el tiempo, si se produce – como es de esperar – una fuerte recuperación, cuando se levanten las medidas de contención del virus.

Es el caso de los PMI empresariales. Así, el índice PMI¹ compuesto para la **zona euro** de 24 de marzo se situó en el 31,4 desde un 51,6 en febrero; se trata el dato más bajo de la serie histórica (desde julio de 1998) y jamás se ha producido una caída tan pronunciada en un mes. Como era de esperar, el dato para el sector servicios ha sido mucho peor (28.4) – también el más bajo históricamente - que para manufacturas (39.5). El índice en Estados Unidos también ha experimentado importantes caídas. Además, en la Zona Euro, el índice de confianza del consumidor descendió 5 puntos en marzo².

En **Estados Unidos** la epidemia ha entrado algo más tarde pero lo está haciendo con fuerza y **su impacto podría ser muy significativo**. Los índices PMI, tanto de manufacturas como de servicios, se están deteriorando rápidamente. Pero el dato que ha sorprendido por su deterioro sin precedentes ha sido el de las solicitudes de prestaciones por desempleo de 26 de marzo. Se trata de un indicador semanal que mide la salud del mercado de trabajo americano. Tras 10 años moviéndose en valores de entre 200.000 y 280.000, el dato de esta semana ha sido de 3.3 millones de peticiones, casi tres veces lo esperado. Es el mayor incremento desde que se elabora el índice, hace más de 50 años.

Por otro lado, cabe esperar que **el impacto sea mayor en aquellas economías** en cuya estructura económica tenga **más peso el sector servicios** que el industrial. Y ello debido a que los servicios no prestados en un momento dado no siempre se pueden recuperar más adelante, mientras que la producción industrial sí puede recuperarse una vez se levanten las medidas extraordinarias. Además, las economías en las que las PYME tengan más peso se verán probablemente más afectadas.

Todo parece indicar, por tanto, que **el impacto de la epidemia será muy profundo**, probablemente superior al experimentado durante la Gran Recesión. Su duración, en principio, debería ser menor – dependerá de la duración de las medidas extraordinarias adoptadas – y, además, sería esperable una recuperación rápida, con una demanda, incluso mayor que antes de la crisis, al menos durante un tiempo. Pero ello, siempre y cuando la destrucción de empleo y de tejido económico durante la fase aguda sea la menor posible y, por tanto, los efectos no se cronifiquen.

Lo que sí es cierto es que, mientras persistan las duras medidas de contención, una parte muy importante de la actividad estará completamente parada. Y, cuanto más tiempo se mantengan esas medidas, mayor será el número de empresas que deban cerrar y mayor la destrucción permanente de puestos de

¹ Flash Eurozone PMI Composite Output Index publicado por IHS Market. Se elabora como la media ponderada del índice de manufacturas y del de servicios.

² Estos datos se han visto afectados, en su elaboración, por las medidas de confinamiento en varios países que han impedido la realización de encuestas con normalidad.

trabajo y, por tanto, la pérdida de rentas de los trabajadores. Todo ello dificultará la recuperación porque una pérdida permanente de rentas (desempleo permanente) se traducirá en un menor consumo.

Las actuaciones de los países: “hibernación de la economía” y medidas para propiciar una recuperación rápida

Para minimizar el coste económico de esta crisis, los gobiernos de los países europeos más afectados están poniendo en marcha **medidas excepcionales de carácter temporal dirigidas a evitar, en todo lo posible, la destrucción del tejido económico**. Se parte del supuesto de que lo más probable es una duración breve, de unos meses, de la fase aguda de la crisis. Se trata, de alguna forma, de “hibernar” las economías hasta que la situación se vaya normalizando, de forma que nuestras empresas y trabajadores puedan retomar, en las mejores condiciones posibles, su actividad normal y su consumo, permitiendo así una fase de recuperación rápida.

Con diferencias en el diseño y el tamaño de los paquetes, **los gobiernos están actuando en los siguientes ámbitos:**

- **Aumento del gasto sanitario** (equipamiento de unidades, material y personal) y del destinado a **I+D+i** (tratamientos y desarrollo de una vacuna).
- **Apoyo financiero transitorio para dotar de liquidez a las empresas** de forma que éstas puedan seguir atendiendo al pago de nóminas, alquileres y otros gastos. Estas medidas incluyen el aplazamiento del pago de tributos o de cotizaciones sociales y la provisión de crédito o avales públicos a los sectores más afectados en su actividad.
- Apoyo a las empresas para **asegurar el mantenimiento del mayor número posible de puestos de trabajo e intentar que la pérdida de empleo sea sólo temporal**. Son medidas dirigidas a facilitar ajustes temporales de empleo y/o a aliviar los costes de mantener a los trabajadores en plantilla
- **Medidas específicas dirigidas a aquellos que se pueden ver más afectados** como PYME, autónomos, determinados sectores y/o personas con menores rentas. Son ayudas adicionales destinadas específicamente a estos agentes económicos para minimizar el cierre permanente de empresas y/o evitar una pérdida de rentas muy elevada, elementos ambos que impedirían aprovechar al máximo la recuperación, una vez se supere la fase aguda de la crisis.
- Actuación plena de los **estabilizadores automáticos**, como las prestaciones por desempleo y caída de la recaudación.

Además de todo lo anterior, lo más probable es que, una vez se esté en condiciones de iniciar la recuperación, será necesario adoptar **medidas adicionales de impulso a la demanda**, tanto del consumo como de la inversión, de forma transitoria.

Todas estas medidas **suponen un coste fiscal importante** que será más o menos difícil de afrontar dependiendo de la situación de partida de cada país en términos sus ratios **de déficit y deuda sobre el PIB**. Ello puede llevar a que los gobiernos con menos margen fiscal sean más conservadores en las medidas adoptadas para evitar incurrir en problemas de sostenibilidad a largo plazo. El problema es **especialmente relevante en las economías de la Unión Monetaria** que, durante la Gran Recesión, ya experimentaron fuertes tensiones en los mercados de deuda debido al asimétrico impacto de la misma.

3. La necesidad de cooperar a nivel europeo. Actuaciones puestas en marcha.

Los países de la Unión Europea tienen un nivel de interrelación muy elevado. El **mercado interior** es un espacio de libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales. Es la expresión máxima de la integración europea: la ausencia absoluta de fronteras. Sin embargo, las necesarias medidas que los Estados Miembros han adoptado para contener la expansión del coronavirus han afectado – si bien en distintos grados - de una forma sin precedentes el normal funcionamiento del mercado interior. No sólo se han cerrado fronteras entre países, sino que, además, algunas economías prohibieron la exportación de material sanitario a otros Estados miembros. Además, muchas de las ayudas que los gobiernos quieren dar a los sectores más afectados por la crisis son contrarias a la normativa de ayudas de estado que pretende garantizar una competencia leal entre estados miembros.

El grado de interrelación es aún mayor entre los **países que comparten moneda**. Sus empresas comercian e invierten entre ellos en un grado aún mayor, los bancos prestan a ciudadanos y empresas de otros países de la moneda única y, en consecuencia, sus sistemas financieros están fuertemente ligados. Por ello, un impacto especialmente fuerte de la crisis en uno de los países del euro tendría efectos desestabilizadores en todos los demás. La reciente experiencia vivida durante la Gran Recesión y la subsecuente crisis de deuda que tensionó la Unión hasta ponerla casi al borde de su ruptura, lo demuestra.

La crisis sanitaria no afectará por igual a todos los países. Por un lado, **sus estructuras económicas son distintas** y aquellas economías con más peso del sector servicios, sobre todo del turismo, y con un mayor grado de atomización de empresas, sufrirán previsiblemente más y necesitarán, por tanto, adoptar más medidas para “proteger” transitoriamente su tejido

productivo. Por otro lado, **no todas las economías tienen los mismos márgenes** para soportar el elevado coste fiscal que suponen las medidas necesarias para “hibernar” sus economías y, por tanto, es **distinta su capacidad de financiarlas sin tensiones en los mercados**.

Puesto estas tensiones podrían hacer que la crisis sanitaria derive en una nueva crisis de deuda, evitarlas resulta esencial para todos los miembros de la Unión. El riesgo de que se ponga en duda la viabilidad del euro una segunda vez en tan poco tiempo es inasumible porque podría conducir no sólo a una importante desestabilización financiera de toda la zona sino, incluso, a la ruptura del proyecto. Y ello, debería actuar como incentivo para adoptar soluciones europeas.

Ámbitos de actuación de la Unión Europea

Teniendo en cuenta todo lo anterior, la Unión Europea debe actuar en varios frentes y a través de distintas instituciones, de acuerdo con sus competencias y recursos. Las actuaciones necesarias pueden clasificarse en varios grupos, dependiendo de su naturaleza y objetivos:

- **Coordinar, potenciar y aglutinar los esfuerzos de los países en la contención de la epidemia.** La crisis sanitaria no estará resuelta hasta que desaparezca el último caso y, por ello, todos los recursos disponibles deben utilizarse de forma coordinada para terminar con ella lo más rápidamente posible. Ello no solamente reducirá el número de fallecidos, sino que también permitirá eliminar mucho antes las medidas excepcionales de suspensión de libertades que tienen un elevadísimo coste económico. Ello, a su vez, requiere **actuar en dos ámbitos**:
 - ✓ Coordinar compras, facilitar la producción y aprovechar las economías de escala en la **provisión de todo el material sanitario** necesario para combatir el virus y distribuir recursos entre los Estados miembros de la Unión.
 - ✓ Contribuir a la financiación y organización de los **esfuerzos de I+D+i** de todos los países **para encontrar tratamientos y, eventualmente, una vacuna**, contribuyendo ambos a avanzar en la contención de la epidemia y a volver a la normalidad. En este momento, los tratamientos y las vacunas tienen carácter de **bien público global**. Por tanto, debieran ser financiados por un fondo público también global dotado con los recursos necesarios, que asuma el coste de la investigación y que garantice que los resultados son propiedad de la humanidad. Es decir que, una vez se obtengan, serán producidos a escala suficiente y provistos gratuitamente y sin barreras a todos los países del mundo por igual. La única forma de frenar la transmisión con garantías es que los

tratamientos sean universales y accesibles para todos y que, quien los obtenga, los ponga a disposición de todos sin intentar recuperar los costes de la inversión. La coordinación de recursos europeos puede facilitar una solución de este tipo a nivel global.

- **Preservar el mejor funcionamiento posible del mercado interior**, durante la situación de excepcionalidad.
- **Permitir que los países puedan incurrir en los gastos necesarios para contener los efectos sanitarios y económicos de la crisis**, pero **sin comprometer las reglas fiscales** necesarias en una **Unión Monetaria**. Es decir, establecer criterios para el uso de la flexibilidad.
- Diseñar una **estrategia fiscal de salida** que dé certidumbre a los países y no les frene a la hora de tomar las medidas necesarias. Se trata de que la aplicación de las reglas fiscales tenga en cuenta, durante un periodo suficiente de tiempo, el volumen de gasto que ha debido llevarse a cabo para combatir los efectos económicos.
- **Preservar la estabilidad financiera en la Unión Económica y Monetaria en un contexto en el que es necesario tomar medidas suficientes** para combatir el virus y sus efectos sanitarios y económicos. Ello supone actuar para **garantizar a los bancos y a los soberanos una financiación sin restricciones ni tensiones con ese fin**.

Esto garantizaría que **todos los gobiernos, también los de los países con menor margen fiscal, actúen ahora de forma suficiente** para combatir los efectos de la pandemia, minimizando para ellos y para el conjunto de la Unión, el coste económico de esta crisis. **De no hacerlo**, los efectos, para ellos, pero también para la Unión, pueden ser mucho mayores y más duraderos, afectando gravemente a la salud del mercado interior, provocando ataques a los mercados de deuda de dichos países, desestabilizando la moneda y poniendo en riesgo el mismo proceso de integración. En ese escenario **las medidas que, a nivel de la Unión, será necesario tomar más adelante serán mucho más costosas** que si se actúa ahora.

- **Impulso fiscal desde la Unión para asegurar una recuperación fuerte**, una vez se levanten las medidas excepcionales de contención. Se trata de actuar tanto a través del presupuesto europeo, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y/o el Fondo Europeo de Inversiones (FEI), como coordinando un impulso fiscal conjunto.

Es importante señalar que, además, en esta ocasión, **la velocidad y la naturaleza de la crisis hace necesaria una actuación mucho más rápida y**

decidida. Tras un inicio titubeante por parte de las instituciones y el Consejo se están poniendo en marcha actuaciones en distintos ámbitos que se tratan en el siguiente epígrafe.

2.1 La Comisión Europea

La Comisión Europea **está actuando con rapidez, en el ámbito de sus competencias**, para coordinar las actuaciones en el ámbito sanitario, preservar la circulación de bienes y servicios esenciales en el mercado interior, posibilitar la concesión de ayudas a sectores que habitualmente no se permiten, movilizar recursos disponibles para incentivar la inversión o proponer utilizar al máximo la flexibilidad del Pacto de Estabilidad, incluyendo la activación de la llamada “cláusula de escape”.

En concreto, las actuaciones que, hasta ahora ha llevado a cabo la Comisión son:

- Facilitar el **aprovisionamiento** de material sanitario. Para ello:
 - ✓ Está adquiriendo, junto con los Estados miembros, el material necesario para combatir el virus (tests, mascarillas o ventiladores).
 - ✓ Está eliminando las restricciones que algunos Estados miembros habían introducido a la exportación, dentro del mercado único, de material sanitario.
 - ✓ Ha introducido restricciones a la exportación fuera de la UE de material sanitario para garantizar que se cubren las necesidades internas.
 - ✓ Está facilitando la fabricación masiva de material médico en la Unión, liberando gratuitamente sus estándares de producción y haciéndolos accesibles a todo el que tenga capacidad.

Estas **actuaciones son todas ellas necesarias, pero algunas han llegado tarde** (algunos países ya habían introducido restricciones importantes) y está habiendo cuellos de botella en el acceso a material sanitario en varios países. A medida que aumente la capacidad de producción de este material en la Unión y los cuellos de botella en Europa sean menores, **será necesario eliminar las restricciones a la exportación de material sanitario fuera de la Unión.** Es, a fin de cuentas, una crisis global y sistémica.

- Contribución a la **financiación de la I+D+i.** De los fondos de emergencia de la Comisión en la iniciativa **Horizonte 2020**, la Comisión ha destinado **47,5 millones de euros** para investigación médica en 17 proyectos de investigación para luchar contra el coronavirus. Son proyectos destinados a

invertir en tratamientos, vacunas, mecanismos para limitar contagios etc. Se espera movilizar una cantidad equivalente del sector privado.

Es una iniciativa adecuada que deberá complementarse con la coordinación de esfuerzos con terceros países, a nivel global, preferiblemente a través del G7 y el G20.

- Medidas relacionadas con el funcionamiento del **mercado interior**:
 - ✓ El 16 de marzo³, la Comisión emitió las **directrices que deben aplicar los Estados miembros en materia de control de fronteras** para garantizar la salud de los ciudadanos y garantizar la disponibilidad de los bienes y servicios esenciales, poniendo especial atención al mantenimiento de la libre circulación de bienes, a impedir interrupciones innecesarias de las cadenas de producción y a mantener en lo posible la actividad de transporte.

Movimiento de personas: todos los Estados miembros de Schengen han aceptado, a propuesta de la Comisión, una restricción temporal de todos los viajes no esenciales a la Unión que supone un cierre de las fronteras exteriores de la Unión por un periodo de 30 días. Respecto a los desplazamientos internos, los Estados miembros pueden reintroducir controles en frontera por razones de seguridad o políticas públicas. Pero se espera que los controles en la frontera externa minimicen los controles internos y se trabaja para que éstos se hagan de forma coherente entre Estados. Hasta ahora, han sido 12 Estados miembros los que los han introducido.

Todas estas normas **pretenden que la necesaria ruptura del mercado interior**, como consecuencia de la puesta en marcha de medidas de contención de la epidemia, **se haga de forma coordinada y temporal y con el mínimo impacto posible**.

- ✓ El 19 de marzo, la Comisión adoptó un **marco temporal que flexibiliza las reglas de las ayudas de estado**⁴ para permitir que los Estados miembros apoyen a los sectores más golpeados por la epidemia (permitiendo, por ejemplo, subvenciones para el pago de nóminas y circulante). En concreto, se permite otorgar subvenciones (o ventajas fiscales) de hasta 800.000 euros por empresa, garantías estatales subsidiadas a préstamos bancarios, préstamos públicos y privados con

³ Estas directrices fueron posteriormente reforzadas el 23 de marzo.

⁴ Estas medidas complementan otras de menor calado introducidas el día 13 de marzo en la "Comunicación sobre una Respuesta Económica coordinada en respuesta a la epidemia del COVID 19".

tipos de interés subsidiados y una mayor flexibilidad al seguro de crédito a corto plazo a la exportación.

Se trata de **medidas necesarias, pero que deben ser temporales y vigiladas de cerca por la Comisión**, ya que su efectividad depende, en última instancia, de la **capacidad financiera de cada Estado miembro** y pueden distorsionar de forma muy importante el mercado interior.

- Medidas **presupuestarias**. Están dirigidas a complementar los esfuerzos nacionales para combatir tanto la extensión del virus como sus consecuencias económicas. Sin embargo, el presupuesto de la Unión es muy limitado (en torno a un 1% de su Renta Nacional Bruta) y con un elevado porcentaje del gasto (unas dos terceras partes) destinado a la Política Agrícola Común y a la política de cohesión. Además, el marco plurianual en vigor termina su vigencia este año y los márgenes de gasto, incluso en las partidas con mayor flexibilidad, son pequeños. Dicho esto, **la Comisión ha movilizado recursos y propuesto iniciativas** para aprovechar todo el espacio disponible:

- ✓ El 13 de marzo propuso la puesta en marcha de la **Iniciativa para Inversión en Respuesta al Coronavirus** (CRII, en sus siglas en inglés). Moviliza **37.000 millones de euros de fondos de la política de cohesión** para ser gastados íntegramente en 2020, a través de procedimientos excepcionales y acelerados. Además, se ponen a disposición de esta iniciativa **hasta 28.000 millones de fondos estructurales aún no gastados de las envolventes de cada país**. Estos fondos, incluidas las contribuciones nacionales correspondientes, son elegibles para luchar contra la pandemia. Se permite también una flexibilidad excepcional para mover fondos entre programas y reprogramar.

La CRII apoyará actuaciones en los de financiación de equipos y materiales en los **sistemas sanitarios**; de provisión de **liquidez** a empresas, en particular PYME, y a sectores especialmente afectados; o de apoyo a **esquemas de compensación temporal a trabajadores**, combinados con medidas de formación.

Es una propuesta de la Comisión que requiere la aprobación del Parlamento y del Consejo.

- ✓ Como parte de la CRII, la Comisión también propone:
 - ampliar el alcance del Fondo de Solidaridad Europeo para incluir crisis sanitarias. En este fondo hay hasta 800 millones disponibles en 2020.

- movilizar el Fondo de Ajuste a la Globalización para apoyar a trabajadores despedidos y a los autónomos. En este fondo hay hasta 179 millones disponibles en 2020.

Es una medida acertada, pero la dotación es muy limitada por el reducido presupuesto reservado para estos fondos en el Marco Financiero Plurianual.

- ✓ **Apoyo al acceso a la liquidez de las PYME**, complementando las medidas tomadas a nivel nacional. Se redirigirán **1.000 millones** de euros desde el presupuesto al **Fondo Europeo de Inversiones (FEI)** que se usarán **como garantía** de préstamos del sistema bancario a 100.000 empresas pequeñas y medianas europeas. Se espera que movilice unos 8.000 millones de financiación.
- **Flexibilidad de las reglas fiscales.** El 20 de marzo, la Comisión propuso formalmente activar la llamada **“cláusula de escape general” del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)** que permite una relajación de las reglas fiscales de la UE para permitir a los Estados miembros combatir la pandemia y sus efectos económicos. La Comisión había recibido la conformidad del Eurogrupo para activar esta medida el 16 de marzo.

Es una de las medidas más potentes puestas en marcha: permite a los estados gastar todo lo que necesiten. Pero para ser completamente eficaz y poder ser aprovechada por todos los Estados miembros, y no sólo por los que tengan más margen fiscal, **son necesarios otros dos elementos:**

- ✓ Por un lado, **que los Estados miembros, puedan financiar ese gasto sin tensiones en los mercados;** ahí es donde entran en juego las actuaciones llevadas a cabo por el Banco Central Europeo y las posibles actuaciones que, en algún momento, pueda poner en marcha el Eurogrupo, a través del MEDE u otro instrumento.
- ✓ Por otro lado, también es necesario **que, en el futuro, todo el gasto en el que se incurra para combatir esta crisis no se tenga en cuenta a efectos de los procedimientos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)** y que las trayectorias de reducción del déficit tengan en cuenta la “excepcionalidad” de esta parte del gasto. Ello es importante para asegurar que los países gastan lo que deben en la mitigación de los efectos de la crisis.

2.2 El Banco Central Europeo

El Banco Central Europeo (BCE) es **una de las dos instituciones a nivel europeo con verdadera capacidad de acción** y de respaldo a las iniciativas nacionales (la otra, es el MEDE cuyas decisiones dependen del Consejo).

Sin embargo, las actuaciones iniciales del BCE en la crisis fueron muy escasas, limitándose a poner en marcha medidas monetarias limitadas, como una extensión de los préstamos a los bancos (LTRO) y 120.000 millones de euros adicionales. El BCE intentaba que fueran los gobiernos de la UE los que actuaran poniendo en marcha un plan coordinado y ambicioso para amortiguar el impacto de la epidemia. Una posición radicalmente opuesta a la que adoptaron, desde un comienzo, tanto la Reserva Federal como el Banco de Inglaterra.

Ello fue seguido, el día 12 de marzo por unas declaraciones de la presidenta del BCE señalando que *“nosotros no estamos aquí para reducir los diferenciales de deuda”* y evitar así la fragmentación de la zona euro. Estas declaraciones supusieron una tormenta en los mercados y provocaron un aumento muy significativo de las primas de riesgo, a pesar de la rectificación posterior de la institución.

Sin embargo, ante el deterioro de la situación, **el 18 de marzo, el BCE lanzó un nuevo programa de compra de deuda pública y privada** para combatir los efectos de la pandemia (PEPP, en sus siglas en inglés) por un volumen de **750.000 millones de euros**. Duraría el tiempo que fuera necesario y, como mínimo, hasta final de año. Y, aunque en principio se seguiría aplicando la prohibición de comprar más del 33% de la deuda total de cada estado emisor, este límite se eliminaría si fuera necesario, como ocurrió el 26 de marzo.

El programa supuso un alivio inmediato de las primas de riesgo ya que su volumen y flexibilidad son más que suficientes. La eliminación de los límites por país supuso un alivio adicional. El PEPP **constituye, junto con la flexibilidad en la aplicación de las reglas fiscales, la medida de más calado puesta en marcha** ya que facilita a los Estados miembros la financiación de las medidas necesarias para “hibernar” sus economías y, en particular, supone un apoyo a los países con menos margen fiscal.

Además, de lo anterior, cabe señalar otras actuaciones puntuales en el ámbito financiero:

- La Autoridad Europea Bancaria (AEB) ha decidido que las autoridades competentes en cada Estado miembro debían utilizar al máximo la flexibilidad de la regulación existente para apoyar al sector financiero.
- En este mismo sentido, la Autoridad de Supervisión del BCE ha otorgado márgenes adicionales operativos y de capital temporales a los bancos de la Zona Euro.

2.3 El Consejo

El grupo informal del ECOFIN formado por los ministros de finanzas de la zona euro, conocido como *Eurogrupo*, tiene **margen de actuación en tres ámbitos**: flexibilización de las reglas fiscales; puesta en marcha de un mecanismo que permita una financiación sin tensiones del gasto incurrido para hacer frente a la pandemia y sus efectos; y diseño de un impulso fiscal fuerte y coordinado, especialmente relevante para impulsar la recuperación.

Hasta el momento, el Eurogrupo ha celebrado dos reuniones en relación a la crisis sanitaria, una el 16 de marzo y una segunda el 24.

En su comunicado del día 16, tomó varias decisiones relevantes. En primer lugar, manifestó su disposición a *“utilizar todos los instrumentos necesarios para limitar las consecuencias de la epidemia”* y a poner en marcha una *“respuesta de política inmediata, ambiciosa y coordinada”*. Ello se ha traducido en su **decisión de aplicar, con una flexibilidad sin precedentes, las reglas fiscales para que los Estados miembros puedan hacer frente a la crisis**. Ello supone:

- dejar actuar plenamente a los estabilizadores automáticos,
- que no se tendrán en cuenta los gastos fiscales extraordinarios que origine la epidemia a la hora de verificar el cumplimiento de las normas fiscales derivadas del Pacto de Estabilidad,
- y que la Comisión Europea pueda utilizar la cláusula de escape del PEC.

El día 16, el Eurogrupo no alcanzó ningún acuerdo sobre la puesta en marcha de algún mecanismo de mutualización de deuda para financiar el gasto de salida de la crisis, que resultaría necesario en paralelo al programa extraordinario de compra de deuda del BCE. En ese sentido, decepcionó. Pero también hay que valorar la rapidez con la que una decisión – la de aplicar la máxima flexibilidad posible al PEC -, habitualmente tan controvertida, se ha tomado en esta ocasión.

La **reunión del día 24 de marzo** terminó sin comunicado oficial. Se había convocado, según su presidente, el portugués Mario Centeno, para *“considerar opciones para añadir una línea de defensa contra el coronavirus como parte de la respuesta coordinada”*; y ello, respondiendo a un mandato de los Jefes de Estado y de Gobierno. Se discutieron diversas opciones para apoyar a los Estados miembros utilizando el Mecanismo de Estabilidad Europeo (MEDE). La posibilidad de emitir deuda garantizada por el conjunto de la Eurozona para financiar parte del esfuerzo fiscal para hacer frente a la crisis sanitaria pareció descartada, ante la oposición de Alemania y Países Bajos; ello supone, en principio, descartar la emisión de un instrumento común de deuda, lo que se ha

venido a llamar los *Coronabonos*. Sin embargo, según palabras del presidente del Eurogrupo, parecía haberse acordado *“la movilización de hasta 500.000 millones de euros con un fondo que utilice las capacidades del MEDE de otorgar líneas precautorias”*.

Correspondía a los Jefes de Estado y de Gobierno alcanzar un acuerdo en el Consejo Europeo del 26 de marzo. No sólo no se alcanzó, sino que durante el mismo se pusieron de manifiesto discrepancias entre los líderes políticos que, de momento, parecen insalvables. Formalmente, el Consejo apoyó las actuaciones del BCE para mejorar las condiciones de financiación en todos los países de la zona euro y se limitó a *“tomar nota”* del progreso del Eurogrupo, al que encargó que le presentara propuestas concretas en dos semanas. Estas propuestas, *“deben tener en cuenta la naturaleza sin precedentes del shock que supone el Covid -19 en todos los países de la Unión”*.

En pocos temas existe un consenso tan elevado entre los economistas. Una crisis de esta naturaleza, origen y magnitud que impactará a todos los Estados miembros, requiere una actuación coordinada y audaz que garantice que todos los gobiernos podrán poner en marcha las medidas necesarias para minimizar su coste económico. Dado que las situaciones de partida, en lo fiscal, ofrecen márgenes de actuación muy dispares, **es necesario facilitar que todos los Estados miembros puedan financiar las medidas necesarias sin tensiones en los mercados.**

Evitar estas tensiones para que la crisis sanitaria no derive en una nueva crisis de deuda resulta esencial para todos los miembros la Unión. El riesgo de que se ponga en duda la viabilidad del euro una segunda vez en tan poco tiempo es inasumible porque podría conducir no sólo a una importante desestabilización financiera de toda la zona sino, incluso, a la ruptura del proyecto. Y ello, **debería actuar como incentivo para la adopción de soluciones europeas** y para poner en marcha algún tipo de **instrumento que permita mutualizar – compartir – los costes** de esta crisis sanitaria entre todos para superarla cuanto antes. No actuar ahora, obligará al Consejo a actuar más tarde y a un coste mucho mayor.

2.4 El Banco Europeo de Inversiones

El Banco Europeo de Inversiones (BEI) destinará 25.000 millones para préstamos a PYME y movilizará recursos por valor 40.000 millones de euros. Se trata de iniciativas adecuadas y de cantidades importantes pero insuficientes para el conjunto de la Unión y la magnitud de los efectos de la pandemia.

4. Conclusión: qué más hacer

Tras analizar y valorar las medidas puestas en marcha hasta ahora a nivel de la Unión, las actuaciones pendientes, pueden dividirse en tres categorías, en función de la urgencia de su adopción:

Actuaciones inmediatas

La principal actuación pendiente sobre la que es necesario tomar una decisión es la más compleja políticamente: crear un instrumento para mutualizar (y minimizar) los costes de la puesta en marcha de las medidas necesarias para combatir la crisis.

Existen muchos diseños posibles – dentro o, preferiblemente fuera del MEDE, por su naturaleza y rigidez - cuyo detalle no es objeto de este documento. Sin embargo, cualquiera de ellos debe cumplir los siguientes requisitos:

- Ser suficiente en tamaño, para ser creíble. La cifra de 500.000 millones de euros de la que se ha hablado, dado que existe el programa del BCE, podría serlo.
- No incluir condicionalidad, más allá de requerir que se adopten todas las medidas necesarias y razonables para combatir la epidemia y sus consecuencias económicas.
- Ser temporal y circunscrito a esta crisis y al tipo de gasto necesario para combatirla.
- Debe suponer un “préstamo” del rating europeo a los Estados miembros con menos margen fiscal y evitar el estigma para que sea utilizado

Actuaciones a corto plazo.

Son actuaciones que deben estar operativas y puestas en marcha cuanto antes y, como tarde, en el momento en que se empiecen a levantar las medidas de contención. Son:

- Diseño de un **impulso fiscal coordinado** que permita aprovechar al máximo la recuperación y devolver la demanda y la actividad lo más rápidamente posible hacia los niveles pre-crisis.
- Levantamiento de las **restricciones de exportaciones de material sanitario** a terceros países, una vez que se pueda asegurar el suministro a los países europeos.
- Diseño de una **estrategia de salida**, en tres ámbitos:

- ✓ Levantamiento de las medidas de contención adoptadas por los Estados miembros.
- ✓ Levantamiento de las excepciones introducidas en el mercado interior y las ayudas de estado.
- ✓ Estrategia fiscal de salida que dé certidumbre a los países de forma que éstos gasten lo que deben en la mitigación de los efectos de la crisis. Se trata de que, en el futuro, durante un periodo suficiente de tiempo, todo el gasto en el que se haya incurrido para combatir esta crisis no se tenga en cuenta a efectos de los procedimientos del PEC y que las trayectorias de reducción del déficit tengan en cuenta la “excepcionalidad” de esta parte del gasto.

De nada sirve volver a unas reglas PEC incumplibles, cuando el desvío se ha debido a una circunstancia extraordinaria.

Actuaciones a medio plazo

La crisis actual nos debe llevar a prepararnos institucional, social y económicamente para el futuro. Cabría actuar en los siguientes ámbitos:

- En la negociación en marcha del **Marco Financiero Plurianual 2021-2027** debería incluirse una **herramienta** más potente, dotada e integrada para **hacer frente a situaciones de crisis**, incluidas las sanitarias. MFP
- **Revisar el marco institucional de la Unión Europea** para que esté preparado para la adopción de medidas extraordinarias y urgentes en situaciones, como ésta, que así lo requieran. Ello podría requerir un instrumento jurídico que permitiera la **declaración de un “estado de alarma” europeo** bajo el que se pudieran adoptar medidas extraordinarias, cuyo ámbito y alcance sería necesario prever con antelación.
- Introducir una **“cláusula de garantías sanitarias” en los acuerdos comerciales** que se firmen con terceros países, de forma que, aquellos países que quieran comerciar con la UE tengan incentivos a revisar su regulación interna para evitar episodios como el actual.
- Esta crisis ha puesto de manifiesto la importancia y el potencial del **teletrabajo**, hasta ahora poco desarrollado en la UE, que, además tiene implicaciones y utilidades más allá de las fronteras nacionales. Se podría trabajar para identificar los aspectos normativos que es necesario tener en cuenta para facilitar el teletrabajo en las mejores condiciones.